



Vervoerregio's als instrument voor stadsregionaal beleid in Vlaanderen?

Pieterjan Schraepen
Filip De Rynck
Joris Voets



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

////////////////////////////////////

**VERVOERREGIO'S ALS INSTRUMENT VOOR
STADSREGIONAAL BELEID IN VLAANDEREN?**

9.07.2018

Pieterjan Schraepen

Filip De Rynck

Joris Voets

////////////////////////////////////

OVERZICHT FIGUREN

Figuur 1: kaart voorstel regio-indeling MOW en R.V.....17
Figuur 2: kaart afbakening 15 vervoerregio's (Weyts 2017)17
Figuur 3: mogelijke bevoegdheden voor een federatie van gemeenten27
Figuur 4: schema met bevoegdheidsdomeinen zorg, ruimtelijke ordening , economie.....28
Figuur 5: situering gemeenten Metropoolregio Rotterdam Den Haag30
Figuur 6: afbakening vervoerregio's met de 13 centrumsteden (rood)48



1 INLEIDING

In deze nota beschrijven en evalueren we de oprichting van de vervoerregio's binnen het Vlaamse beleidskader van basisbereikbaarheid. We zullen nagaan welke mogelijkheden dit bestuurlijk model biedt in het kader van gebiedsgericht beleid in Vlaanderen en in het bijzonder welke betekenis deze ontwikkeling heeft voor het stadsregionaal beleid. Dit past in ons onderzoeksproject omdat de vervoerregio een voorbeeld is van een functionele bestuursvorm die voor een specifiek probleem wordt opgericht dat zich op een schaal afspeelt die aanleunt bij stadsregionale omschrijvingen. Het steunt op samenwerking tussen een groep van gemeenten en de Vlaamse overheid. Het is daarom ook een bestuursvorm die past in modellen die te maken hebben met de samenwerking tussen gemeenten en de interbestuurlijke samenwerking met de Vlaamse overheid.

We maken gebruik van bronnenmateriaal en discussies tijdens een reeks experten workshops die kaderen binnen een project van de Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP) waarin, via expertenseminaries, de mogelijkheid tot afstemming van ruimte en mobiliteit in de Vlaamse vervoerregio's onderzocht wordt, aansluitend ook bij de ambities van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Dat is een van de kritische vragen die over het potentieel van vervoerregio's te stellen zijn, naast andere meer bestuurlijke vragen die we ook in deze nota behandelen.

In deze nota maken we ook een vergelijking met de aanpak in de zogenaamde Metropoolregio Rotterdam Den Haag. De parallellen maar ook de verschilpunten met de Vlaamse case zijn leerrijk voor ons onderzoeksproject. We geven eerst een overzicht van de reeds genomen beslissingen van de Vlaamse overheid inzake basisbereikbaarheid. We bespreken de belangrijkste elementen uit de conceptnota's basisbereikbaarheid. Vervolgens putten we uit het materiaal van de seminaries van de VRP om het concept vervoerregio kritisch te analyseren. Ook schetsen we de vergelijking met de Nederlandse aanpak.

In het laatste onderdeel reflecteren we over het potentieel van de vervoerregio als bestuurlijk concept in het kader van stadsregionale problematieken.



2 BASISBEREIKBAARHEID

2.1 HISTORIEK

Op 18 december 2015 keurde de Vlaamse regering de conceptnota goed "Met basisbereikbaarheid naar een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen dat optimaal tegemoetkomt aan de globale en lokale vervoersvraag" goed [VR 2015 1812 DOC.1446]. Met deze beslissing werd het concept basisbereikbaarheid nader bepaald en geconcretiseerd. Basisbereikbaarheid staat voor het kunnen bereiken van belangrijke maatschappelijk functies op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van middelen (Weyts 2015). We lichten dit concept uitvoeriger toe in de volgende sectie.

Op 29 juni 2016 werd door het Vlaams Parlement het decreet houdende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten Basisbereikbaarheid aangenomen (BS 04/08/2016). Hiermee worden concreet een aantal aspecten van het personenvervoer over de weg, het geregeld vervoer door VVM, De Lijn, het mobiliteitsbeleid en overlegfora, e.d. buiten werking gesteld en kunnen nieuwe, flexibele organisatiestructuren worden uitgetest.

De Vlaamse Regering duidde op 20 januari 2017 de vervoerregio Aalst, de vervoerregio Mechelen en de vervoerregio Westhoek aan om de regelluwe zone in te voeren [VR 2017 2001 DOC.0042]. In opvolging van het 'Toekomstverbond voor Bereikbaarheid en Leefbaarheid' dat op 15 maart 2017 werd afgesloten tussen de Vlaamse overheid, de stad Antwerpen en de burgerbewegingen, nam de Vlaamse Regering op 8 september 2017 een besluit voor de invoering van de regelluwe zone in het vierde proefproject voor de vervoerregio Antwerpen [VR 2017 0809 DOC.0870]. Door dit regelluw kader wordt er de mogelijkheid geboden om in de proefregio's innovatieve vervoersoplossingen uit te rollen. Zo wordt er bijvoorbeeld in de Westhoek geëxperimenteerd met het concept WestFlex, een systeem van schaalvergroting van beschikbare voertuigen en mobiliteitscentrales (zie stand van zaken proefprojecten).

Op 27 oktober 2017 neemt de Vlaamse regering kennis van de stand van zaken rond basisbereikbaarheid en treedt de voorlopige evaluatie van de proefprojecten en de voorlopige conclusies bij. Uit de evaluatie komt ook een voorstel voor een nieuwe indeling van Vlaanderen op basis van 15 vervoerregio's. De Vlaamse Regering neemt kennis van dit voorstel en stemt in met de opstart van een consultatie-oefening van de lokale besturen, onder de coördinatie van de provinciegouverneurs, om tegen het voorjaar 2018 over een definitieve regio-indeling te kunnen beschikken. Ze beslist ook om de vervoerregioraden op te starten in de 15



aangeduide regio's en de vervoerregiowerking verder uit te rollen. De bevoegde minister voor Mobiliteit en Openbare Werken zal starten met de opmaak van de mobiliteitsplannen voor de vervoerregio's en met de verdere uitwerking van de regelgeving. Op het moment van schrijven (mei 2018) is het voorbereidingsproces voor de opmaak van het decreet nog bezig. De uitkomst is nog onzeker.



2.2 CONCEPTNOTA BASISBEREIKBAARHEID

We vatten hieronder de belangrijkste elementen uit de conceptnota basisbereikbaarheid (Weyts 2015) en de stand van zaken inzake basisbereikbaarheid (Weyts 2017) samen.

2.2.1 Probleemstelling

De minister geeft in zijn conceptnota aan dat mobiliteit tot op vandaag onvoldoende vanuit de samenhang tussen de verschillende modi bekeken werd (Weyts 2015). Basismobiliteit is het principe uit het huidige decreet Personenvervoer dat een basisaanbod aan openbaar vervoer voorschrijft. Het geeft recht op een gegarandeerd aanbod aan openbaar vervoer. Bij de uitwerking van basismobiliteit werden de ambities eenzijdig geprojecteerd op het openbaar vervoer – en daarenboven op één operator, De Lijn - om aan alle vervoersvragen tegemoet te komen zonder rekening te houden met de voordelen die combimobiliteit, het overstappen tussen verschillende vervoersmodi, biedt. Basismobiliteit vormt zo een rem op efficiënt, vraag gestuurd openbaar vervoer, gezien zijn hoge kost en gebrek aan gebiedsgerichte differentiatie (Weyts 2015). Het zijn deze problemen die de minister met de invoering van basisbereikbaarheid wil aanpakken.

Basisbereikbaarheid steunt op vier uitgangspunten :

- 1) Resolutie: “Basisbereikbaarheid stelt het kunnen bereiken van belangrijke maatschappelijke functies op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van middelen voorop.”
- 2) Resolutie: “Een aanbod van stads- en streekvervoer staat niet op zichzelf maar maakt deel uit van het totale mobiliteitsnetwerk, waarbij vanuit de visie van combimobiliteit, voor- en natrajecten met fiets, auto en andere vervoersmodi moeten worden gefaciliteerd.”
- 3) De basisbereikbaarheid dient ingebed in het ruimtelijke kader.
- 4) Capteren van alle initiatieven voor collectief vervoer of vervoer op maat en de exploitatievoorwaarden vereenvoudigen.

2.2.3 Vervoerregio's

Om dit idee van een gelaagd openbaar vervoersnetwerk uit te werken, is er nood aan een overkoepelende mobiliteitsregie. Deze regie blijft, volgens de Minister, in handen van de Vlaamse overheid, onder de bevoegdheid van de minister voor mobiliteit. Deze delegeert echter een aantal verantwoordelijkheden aan bepaalde actoren. De overkoepelende beleidsfunctie komt in de eerste plaats aan het departement MOW toe. Voor het treinnet en het kernnet wordt er een top-down transparant en efficiënt kader vastgelegd. Daarnaast zijn de afzonderlijke vervoerregio's verantwoordelijk voor de vormgeving van het aanvullende net en de organisatie van het vervoer op maat. De vervoerregio zal het top-down uitgewerkte kernnet op Vlaams niveau echter wel kunnen bespreken en adviseren. Over de uitrol van het aanvullend net en het vervoer op maat zal door de vervoerregio beslist worden. Ook is de vervoerregio verantwoordelijk voor het opstellen van een regionaal mobiliteitsplan afgestemd op de ruimtelijke ontwikkelingsvisie van de regio.

Aanpassingen aan het huidige aanbod en de uitbouw van performante vervoerregio's worden door middel van proefprojecten (Aalst, Mechelen, Westhoek en Antwerpen) uitgetest.

2.2.3.1 Stand van zaken proefprojecten

Hieronder geven we kort de stand van zaken weer van de verschillende proefprojecten eind 2017 (Weyts 2017). Hierna volgt een voorlopige evaluatie.

Vervoerregio AALST

Het voorzitterschap van de vervoerregioraad wordt waargenomen door de vertegenwoordiger van het departement MOW en de burgemeester van Aalst. Het advies betreffende het voorstel voor het kernnet werd goedgekeurd en het voorstel voor het aanvullend net werd besproken. De volgende stap is nu het verder concretiseren van dit aanvullende net. Dit zal samen met de andere vervoerslagen in het vervoersplan worden opgenomen. De dienstverlening in periodes met een lagere vervoersvraag, met name buiten de spitsuren en in de weekeindes, blijft een aandachtspunt. Er moet onderzocht worden hoe een dienstverlening onder de vorm van vervoer op maat een antwoord kan geven aan de vervoersvraag tijdens deze periodes.

Voor het vervoer op maat steunt de regio nog steeds op vraagafhankelijk vervoer (belbussen van De Lijn) met acht belbusgebieden die de ganze regio bedienen. Aangezien de regio slechts een beperkte ervaring heeft met alternatieve vormen van vervoer op maat, werd in samenspraak met de vervoerregioraad ervoor gekozen om



een “Request For Information” (RFI) aan geïnteresseerde aanbieders/marktpartijen uit te sturen. Het doel hiervan is het ophalen van uitvoerbare vervoersconcepten vanuit de markt binnen de vervoerregio Aalst. De scope richtte zich specifiek naar het vervoer op maat van de ‘open’ gebruiker, met inbegrip van opportuniteiten voor doelgroepenvervoer. Deze bevraging leverde elf concrete voorstellen op. Deze vervoersconcepten worden voorgesteld en verder besproken op de vervoerregioraad. Het is de vervoerregioraad die de beslissingsbevoegdheid heeft om eventuele voorgestelde vervoersconcepten als proefproject binnen de vervoerregio uit te rollen.

Vervoerregio MECHELEN

In de vervoerregio Mechelen wordt gewerkt met een college dat bestaat uit twee voorzitters: de voorzitter van het departement MOW en de burgemeester van Bonheiden, voorts ook de burgemeesters van Puurs, Mechelen, Heist-op-den-Berg en Londerzeel, later vervangen door Keerbergen en het studiebureau. Dat college heeft een hoge vergaderfrequentie, moet de voortgang bewaken en de bestuurlijke vergaderingen voorbereiden.

Het voorstel van advies van de vervoerregioraad over het kernnet werd reeds besproken op het College en de ambtelijke vervoerregioraad. De opmerkingen op deze nota handelen in de meeste gevallen over het aanvullende net. Het vervoersplan is in onderdelen (inventarisatie, doelstellingen, netwerken eerste t.e.m. derde vervoerslaag) reeds besproken binnen de ambtelijke werkgroep en College.

De vierde laag, het onderliggende vervoer op maat, is nog in opmaak. Het voorliggend (ontwerp) kernnet / aanvullend net is niet gebiedsdekkend voor de vervoerregio, zeker niet buiten de bedieningstijden van de functionele ritten en in het weekeinde. Het toekomstige vervoer op maat zal bij voorkeur de bestaande initiatieven integreren (belbus, aangepast vervoer, leerlingenvervoer, deelfietsen, deelauto's,...), met een aansturing via een (op te richten) mobiliteitscentrale.



Vervoerregio WESTHOEK

De vertegenwoordiger van het departement MOW en de burgemeester van Veurne nemen vandaag het voorzitterschap van de vervoerregioraad waar. Naast de bestuurlijke vervoerregioraad kwam de ambtelijke vervoerregioraad op regelmatige basis samen.

De presentatie van het voorstel voor het kernnet en aanvullend net op de vervoerregioraad van maart 2017 heeft zoals verwacht gezorgd voor een dynamisering van het debat (Weyts 2017). De beschikbaarheid van een netwerkmodel biedt dan ook een concrete basis voor overleg. In juni 2017 werden twee werkgroepen georganiseerd waar in overleg op basis van de voorstellen en vragen van de lokale besturen een alternatief scenario voor het kernnet en het aanvullend net werd opgemaakt. Het ontwerp dat op 29 juni 2017 voorgesteld werd op de ambtelijke werkgroep was evenwel niet budgetneutraal. In de zomermaanden werden een aantal wijzigingen aangebracht om de budgetneutraliteit te waarborgen. De resultaten van de zomeroefening werden op 13 september 2017 besproken met de ambtelijke werkgroep. De reacties waren in globo positief, hoewel vanuit de werkgroep toch nog een aantal concrete vragen gesteld werden.

Geen van de voorstellen voor kernnet en aanvullend net bedient het hele gebied van de vervoerregio Westhoek, zeker niet buiten de bedieningstijden van de functionele ritten en tijdens het weekeinde. Ook vandaag steunt deze landelijke regio zeer sterk op vraagafhankelijk vervoer. Het toekomstige vervoer op maat zal bij voorkeur de bestaande initiatieven integreren (belbus, aangepast vervoer, leerlingenvervoer,...). De vervoerregio Westhoek deed een eerste poging tot concretisering van vervoer op maat met het concept Westflex. Westflex is een concept voor vervoer op maat dat gebaseerd is op vraagsturing waarbij elke plek van de Westhoek bereikbaar is met collectief of met openbaar vervoer. Het betreft een flexibel vervoersysteem met minibussen en personenwagens, aangevuld met deelauto's en deelfietsen. Het halte-haltevervoer van Westflex zal in een eerste fase nog worden georganiseerd door de belbuscentrale, en het halte-deurvervoer door de mobiliteitscentrale aangepast vervoer. Beide systemen worden maximaal op elkaar afgestemd binnen één gemeenschappelijk platform, dat het eigenlijke aanspreekpunt zal zijn voor alle reizigers die gebruik willen maken van vervoer op maat.



Een opsplitsing van deze middelen per vervoerregio is vandaag relatief snel mogelijk, maar werd nog niet verder uitgewerkt, in afwachting van de resultaten van de hieromtrent lopende proefprojecten. In deze proefprojecten werden wel reeds middelen uit deze specifieke enveloppe vrijgemaakt voor alternatieven van het collectief vervoer (zoals voor- en naschoolse opvang).

Voor de toewijzing van de budgetten gelinkt aan het vraagafhankelijk vervoer aan een vervoerregio wordt afgedaald tot op niveau van een specifieke lijn. De belbuslijnen worden vervolgens opgesplitst per vervoerregio op basis van het grootste aandeel van de oppervlakte in de vervoerregio.

Op basis van deze berekenwijze werd er voor de proefregio's het volgende beschikbaar budget voor het vervoer op maat berekend op basis van cijfers voor 2016 (Weyts, 2017).

k€	VAV	Taxi	Totaal
Antwerpen		264	264
Mechelen	1.046	29	1.076
Aalst	1.325		1.325
Westhoek	4.710		4.710
Totaal	7.081	293	7.374

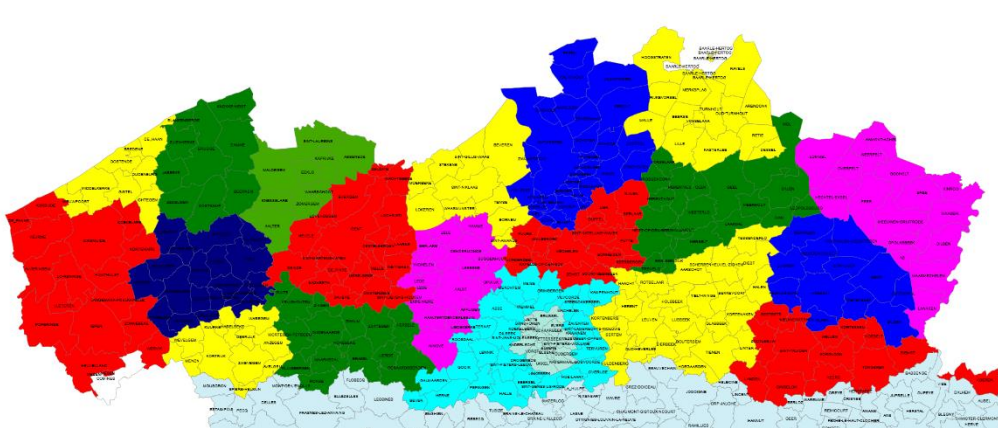
De exploitatiekosten voor het kernnet en aanvullend net in de proefregio's Mechelen, Aalst en Westhoek voor het jaar 2015 zijn de volgende :

k€	Kernnet	Aanvullend net	Totaal
EXPLOITATIE	28.772	24.777	53.549
Mechelen	11.632	15.543	27.175
Aalst	11.804	5.797	17.601
Westhoek	5.336	3.437	8.773

2.2.3.3 Afbakeningsproces vervoerregio's

De afbakening van de huidige vervoersgebieden in het kader van basismobiliteit en netmanagement werd gebaseerd op de reële stromen in het openbaar vervoer. De Conceptnota Basisbereikbaarheid wil deze bestaande indeling herbekijken. Het uitgangspunt is om te komen tot een betere afstemming tussen mobiliteit, ruimte en infrastructuur. "Er moet evenwel een geïntegreerde aanpak komen van vervoer, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen, dit op het gebied van zowel planvorming, financiering als

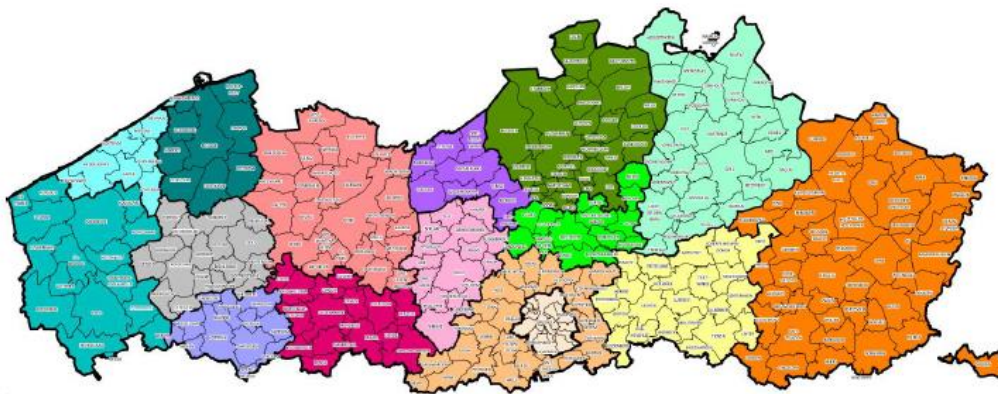




Figuur 1: kaart voorstel regio-indeling MOW en R.V.

De kaart werd besproken op een overleg tussen de departementen MOW en Omgeving. Nadien is daar vooral politiek over onderhandeld en heeft het kabinet de definitieve afbakening naar zich toe getrokken. De voornaamste aanpassingen waren de Limburgse vervoerregio (een zone in plaats van drie), een uitbreiding van de Gentse vervoerregio (een zone in plaats van twee) en een uitbreiding van de vervoerregio rond Turnhout (een zone in plaats van twee). Deze aanpassingen blijven binnen de schalen zoals ze werden voorgesteld.

In de eindfase is dan nog beslist om de gouverneurs een consultatieronde te laten organiseren bij de gemeentebesturen. Op het moment van het afronden van dit rapport was de uitkomst van deze consultatie nog niet bekend.



Figuur 2: kaart afbakening 15 vervoerregio's (Weyts 2017)



2.2.4 Voorlopige evaluatie van de proefprojecten

In het kader van ons onderzoek vallen volgende elementen op:

- Het invoeren van proefprojecten met de groepen van gemeenten en koppeling van deze proefprojecten aan een regelluwe zone. Dat toont dat de Vlaamse overheid voor specifieke gebieden bereid is bepaalde aspecten van de regelgeving tijdelijk buiten werking te stellen, een interessant punt voor bredere toepassing in het kader van gebiedsgericht beleid.
- In de proefprojecten zijn ervaringen opgedaan in het werken met groepen van gemeenten onder de leiding van de Vlaamse administratie (MOW).
- Voor het voorstel van afbakening van vervoerregio's is gebruik gemaakt van studiemateriaal aangereikt door het departement Omgeving, in het kader van de gebiedsaanpak in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Vervolgens is daar ook deels politieke over onderhandeld. Dit toont hoe in de Vlaamse context met gebiedsafbakening wordt omgegaan.
- Het concept van de vervoerregio roept veel vragen op: over de inhoudelijke ambities en bevoegdheden; over de financiering en het eventueel werken met gebiedsenveloppes; over de ondersteuning van deze samenwerking; over de capaciteit op het niveau van deze schalen.
- Het concept van de vervoerregio past in de bevoegdheden van minister Weyts. De koppeling met de ruimtelijke ontwikkeling opent vragen over de integratie binnen de Vlaamse regering en over de ambities met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Daardoor is de vraag naar reikwijdte en taken van de vervoerregio een punt van politiek debat. Op het ambtelijke niveau is een interessante samenwerking en goede coördinatie tot stand gekomen tussen de departementen MOW en Omgeving. De afbakening van de schalen is in nauw overleg tot stand gekomen en tot op het hoogste ambtelijke niveau besproken. Ook nu is bij de verdere uitwerking van de vervoerregio een goed contact tussen beide departementen.

om in 2020, wanneer de markt van het stads- en streekvervoer wordt geliberaliseerd, de concurrentietoets met de privéondernemingen te kunnen doorstaan en om haar werking optimaal af te stemmen met de toekomstige vervoerregio's (Weyts 2017). Binnen De Lijn is daarover heel wat discussie. Die gaat onder andere over de omvang van de vervoerregio's en de vraag of de schaal groot genoeg is voor de basistaken van de vervoerregio's. De gemeenten vrezen dan weer dat zij steeds meer eigen verantwoordelijkheid zullen moeten nemen, ook en vooral financieel. Bij een gesloten enveloppe zou dit tot concurrentie tussen gemeenten kunnen leiden. In plaats van betere samenwerking zou dit de samenwerkingsbereidheid onder grote druk kunnen zetten. Hierbij speelt ook de discussie over de privatisering van De Lijn.

AWV

In voorbereiding op de werking met vervoerregio's, past ook AWV haar organisatie aan. Er worden regiomanagers aangeduid die het aanspreekpunt van AWV voor de steden en gemeenten zullen zijn. Deze regiomanagers zullen instaan voor de begeleiding van de vervoerregioraden, voor de terugkoppeling en de doorvertaling voor de engagementen binnen het agentschap.

MOW

Binnen het departement MOW lopen de voorbereidingen om de rol van trekker/co-voorzitter van de vervoerregioraden en van het team MOW op te nemen. Er zal in de werking en taakinfilling ook meer nadruk gelegd worden op de bovengemeentelijke mobiliteitsplannen en projecten als invulling van het Vlaamse mobiliteitsbeleid. Maar ook de input van lokale en bovenlokale ervaringen in het Vlaamse mobiliteitsbeleid krijgt de nodige aandacht, zodat er een goede wisselwerking ontstaat.

De genoemde Vlaamse partijen stellen voorop zich op het niveau van de vervoerregio in een zogenaamd 'Team MOW' te verenigen. Dit met als doel om vanuit een eensgezind standpunt deel te nemen aan de gesprekken in de schoot van de vervoerregioraad. Deze hervormingen zijn echter nog niet afgerond en de bijbehorende discussies ter implementatie zijn nog niet beslecht. Het valt dus nog af te wachten hoe deze hervormingen concreet gestalte zullen krijgen.

Opvallend, bij alle Vlaamse actoren, is dat zij al anticiperen op het toekomstige organisatiemodel, al heeft dat nu nog geen decretale basis. Die is voor zo'n interne reorganisatie uiteraard niet noodzakelijk. Indien, bij wijze van hypothese, het decreet voor de vervoerregio toch politiek zou struikelen, zou dit wel tot een



gebiedsgerichte organisatie van delen van de Vlaamse administratie leiden. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat er een vorm van informele vervoerregio ontstaat: informeel overleg tussen Vlaamse administraties die zich per gebied hebben gereorganiseerd met de groep gemeenten in die gebieden.

De lokale besturen

De lokale besturen zijn al langer vragende partij om meer betrokken te worden bij de planning van het openbaar vervoer. Over het algemeen was de ervaring op dit vlak binnen de vervoerregio vrij positief, al waren het natuurlijk proefprojecten waarin nog geen grote keuzes moesten worden gemaakt. Zoals we hierboven al hebben vermeld: de vraag is vooral hoe de relaties tussen gemeenten zullen evolueren, eens er binnen gesloten enveloppes keuzes binnen de regio nodig zijn. De manier waarop MOW de regie voert zal dan des te crucialer worden.



3 DE AFSTEMMING VAN RUIMTE EN MOBILITEIT IN VLAAMSE VERVOERREGIO'S

3.1 ONDERZOEKSOPZET

In de teksten van minister Weyts wordt verschillende keren het belang benadrukt van de afstemming van mobiliteit op een ruimtelijke visie. De bevoegdheden daarover zijn evenwel verdeeld in de schoot van de Vlaamse regering. De problematiek van de ruimtelijke visie raakt alles wat te maken heeft met de zogenaamde 'Betonstop', de keuze voor verdichting en concentratie van het wonen, infrastructuur en diensten. Dat is evenwel een lastig politiek debat waarvan op dit moment (mei 2018) niet duidelijk is of en hoe dit eventueel nog zal landen in de Vlaamse regering. De uitwerking van gebiedsgerichte ruimtelijke visies en programma's, een belangrijk onderdeel van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, is daardoor nog onzeker.

De VRP had in haar manifest sterk gepleit voor integratie van mobiliteit en ruimtelijke ordening op het niveau van gebieden in Vlaanderen. De VRP wilde, in samenspraak met het kabinet en het departement MOW, en samen met experts en betrokkenen uit de proefprojecten van de vervoerregio's nagaan hoe ruimtelijke aspecten kunnen en eventueel moeten geïntegreerd worden in de mobiliteitsplanning en hoe tot een werkbaar constructie kan worden gekomen om samen te werken rond mobiliteit en ruimte (VRP 2017). Door middel van een onderzoekstraject wil de VRP aan de hand van de concepten die voorgesteld werden in het VRP manifest mobiliteit toetsen hoe die opgaves concreet kunnen gemaakt worden. De leidende principes die in dit manifest naar voren werden geschoven, waren nabijheid en Transit-Oriented Development (Baert, Boussauw et al. 2016). De drie proefprojecten in de vervoerregio's vormen het werkterrein om deze principes naar de praktijk door te vertalen.

In de tweede fase van het project zal er via een kwalitatief onderzoek (bevraging, brainstorming, workshops) gepeild worden of en op welke wijze het voorgestelde mobiliteitsplan binnen de vervoerregio's sturend kan zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen en waar dit mobiliteitsplan mogelijke knelpunten met zich meebrengt voor een kwaliteitsvolle ruimtelijke planning. Zowel inhoudelijke als organisatorische aspecten zullen hierbij aan bod komen. De lessen die hieruit getrokken worden, kunnen direct toegepast worden binnen de proefregio's zelf, en kunnen ook als input dienen voor het op te maken regelgevend kader en



uitvoeringsbesluiten voor de vervoerregio's zoals voorzien in de beleidsnota mobiliteit en openbare werken 2016-2017 (VRP 2017). We herhalen dat dit in het licht moet worden gezien van de politieke discussie over de uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de interne verdeling van bevoegdheden in de Vlaamse regering.

De doelstellingen worden in onderstaande punten samengevat:

- Input leveren voor het regelgevend kader voor de vervoerregio's
- Verkennen van werkmethodes, instrumenten, acties om mobiliteit en ruimte af te stemmen
- Mensen op het terrein kennis laten maken met principes opgenomen in het Manifest Mobiliteit
- De principes van het Manifest Mobiliteit toetsen aan de haalbaarheid op het terrein in Vlaanderen
- Debat stimuleren en kennisdeling organiseren rond de samenhang tussen mobiliteit en ruimte

Het project is geen wetenschappelijk of ontwerpend onderzoeksproject. Er wordt wel via workshops en bilaterale gesprekken met (terrein)experten gezocht worden naar een haalbare praktijk voor de diverse regio's in Vlaanderen. Zowel inhoudelijke keuzes, instrumentarium en bestuurlijk/organisatorische aspecten worden daarbij bekeken.

Voor ons onderzoeksproject is dit een interessant traject omdat het probeert concreet te maken hoe mobiliteitsbeleid, gekoppeld aan ruimtelijk beleid, er vanuit een gebiedsgerichte visie in Vlaanderen zou kunnen uitzien: hoe moeten we ons dat concreet voorstellen; welke organisatievormen, processen, budgetten en capaciteit zijn daarvoor vereist en is dat haalbaar en realistisch in Vlaanderen?

////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////////

3.2 EXPERTENWORKSHOPS

Hieronder worden de discussies omtrent de conceptnota basisbereikbaarheid, het witboek BRV en de werking van de vervoerregio's binnen de experts workshop kort weergegeven. Onze specifieke focus ligt hierbij op de vraag in welke mate de vervoerregio's een rol kunnen spelen inzake stadsregionaal bestuur binnen de domeinen mobiliteit en ruimtelijke ordening. Wat leren we uit de VRP – discussie over onze voorstellen met betrekking tot stadsregionaal beleid in Vlaanderen?

3.2.1 Evaluatie conceptnota basisbereikbaarheid

Er is nog onduidelijkheid over de manier waarop de koppeling tussen basisbereikbaarheid en ruimtelijke ordening precies kan plaatsvinden. De conceptnota stelt dat basisbereikbaarheid dient ingebed te worden in het ruimtelijk kader. De vervoerregio is verantwoordelijk voor de opstelling van een mobiliteitsplan afgestemd op en in wisselwerking met de ruimtelijke ontwikkelingsvisie van de regio (Weyts 2017).

Het is echter niet duidelijk op welke ruimtelijke visie deze afstemming dient te gebeuren, gezien er geen ruimtelijke plannen bestaan op het niveau van de vervoerregio's. Het zou de werkbaarheid sterk vergroten mochten de processen van basisbereikbaarheid en vervoerregio's afgestemd zijn op een hervorming van het ruimtelijk kader. Ook is het lastig om vanuit een ruimtelijke reflex ideeën aan te reiken voor het decreet basisbereikbaarheid, maar tegelijkertijd er mee rekening houden dat in het decreet zelf enkel zaken die onder de bevoegdheid van het beleidsdomein mobiliteit vallen kunnen worden geschreven. Dit soort verkokering maakt het moeilijk om op een geïntegreerde manier te werk te gaan.

3.2.2 Evaluatie Witboek BRV

Het witboek BRV beperkt zich hoofdzakelijk tot informeren en het aanreiken van principes. Het geeft wel al een aanzet tot debat, maar de stap naar keuzes wordt nog niet gezet. De gemeenten hebben de rol om de visie van het BRV te gaan ontwikkelen op lokaal niveau via een beleidsplan en het bijhorende instrumentarium. Bovenlokale samenwerking blijft echter beperkt tot het stimuleren en sensibiliseren van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten. De ruimtelijke visie moet in de huidige stand van zaken dus voortkomen uit de vervoerregioraad omdat er vanuit ruimtelijk beleid geen kader in opmaak is voor de regio's. Dit wordt enkel aangemoedigd. De vervoerregio zal discussies over de ruimtelijke visie allicht stimuleren en

////////////////////////////////////

het debat over mobiliteit zet daar misschien wel enige druk op, maar men loopt dan wellicht snel tegen de grenzen aan van de vrijwilligheid en de autonomie van de gemeenten. Bovendien is het realistisch te verwachten dat in de vervoerregioraad schepenen voor mobiliteit zullen zetelen en niet, of niet noodzakelijk, de schepenen voor ruimtelijke ordening. Dat kan samenvallen maar dat hangt volledig af van de manier waarop de individuele lokale besturen de bevoegdheidsverdeling organiseren.

3.2.3 Evaluatie Financiering

De ambitie om te werken met gesloten enveloppes brengt veel spanningen en discussies met zich mee. Het uitgangspunt binnen het decreet Basisbereikbaarheid is dat de budgetten van de verschillende vervoersentiteiten van de Vlaamse overheid worden bevroren per regio en per entiteit. Er zit een spanning tussen enerzijds de ambitie inzake het realiseren van een modal shift, wat dus meer OV-gebruikers zou betekenen, en anderzijds de vaste budgettaire enveloppes. Het is nog onduidelijk welke financiële middelen de vervoerregio's ter beschikking zullen hebben. Er wordt ook veel in mobiliteit geïnvesteerd vanuit andere departementen. Dit duidelijker in kaart brengen lijkt allereerst noodzakelijk.

3.2.4 Evaluatie capaciteit vervoerregio's

Terreinexperten stellen vast dat er momenteel niet genoeg capaciteit in de regio's aanwezig is om de vervoerregio's de nodige ondersteuning te geven. Het blijft onduidelijk welke middelen en capaciteit er voor handen zijn om het op te maken regionaal mobiliteitsplan in de praktijk om te zetten, alsook welke ondersteuning er kan geboden worden voor de onderhandelingen binnen de vervoerregioraad. Hiervoor dienen mensen en middelen ingezet worden. Het departement MOW beschikt zelf zeker niet over voldoende en de juiste mensen om deze capaciteit te kunnen leveren.

Hoeveel VTE (Voltijdse equivalenten) ter ondersteuning nodig zijn, valt moeilijk te bepalen en hangt ook van regio tot regio af. Momenteel is er echter niet genoeg capaciteit in de regio om alles te trekken. In de praktijk zullen de wat kleinere gemeenten (en dus ook de regio's) wellicht moeten terugvallen op de expertise, mankracht en middelen van intercommunales, provincies, Vlaamse overheden en de steden. Voor deze ondersteuning zijn mensen nodig die niet enkel opkomen voor het belang van één bepaalde stakeholder, maar die de belangen van een gehele regio kunnen behartigen. Bij regionale gebiedsontwikkelingsprojecten wordt die opdracht opgenomen door de projectleider. Een dergelijke figuur of team lijkt ook wenselijk voor de vervoerregio's.



4 TUSSENTIJDSE REFLECTIES

Hierbij kaderen we de ontwikkelingen omtrent de vervoerregio's binnen onze bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering. In voorgaande nota's werd het werken met vervoerregio's reeds geduid als een functionele bestuursvorm (Temmerman en De Rynck 2017). Functionele bestuursvormen hebben een stabiel karakter en zijn samengesteld uit meerdere publieke en/of private actoren. Het ontstaan hiervan kan van onderuit gebeuren, maar kan ook vanuit de Vlaamse overheid worden opgelegd, gestimuleerd of ondersteund. In het geval van de vervoerregio's zou het gaan om een samenwerkingsverband tussen publieke actoren in afgebakende gebieden, zijnde Vlaamse actoren en groepen gemeenten. Men kiest voor een permanente organisatie waarin lokale besturen tot mobiliteitsvoorstellen komen, hierbij bijgestaan door expertise aan de kant van het departement MOW als vanuit de operationele exploitatie (De Lijn, AWV, NMBS, Infrabel,..) (Weyts 2015). Belangrijk hierbij is dat de Vlaamse overheid dit kader van de vervoerregio's oplegt aan groepen gemeenten, met de keuze voor een bepaalde vorm en schaal. Dit is een verschil ten opzichte van bestaande vrijwillige (intergemeentelijke) samenwerking en projectgerichte interbestuurlijke samenwerkingsverbanden op gebiedsniveau.

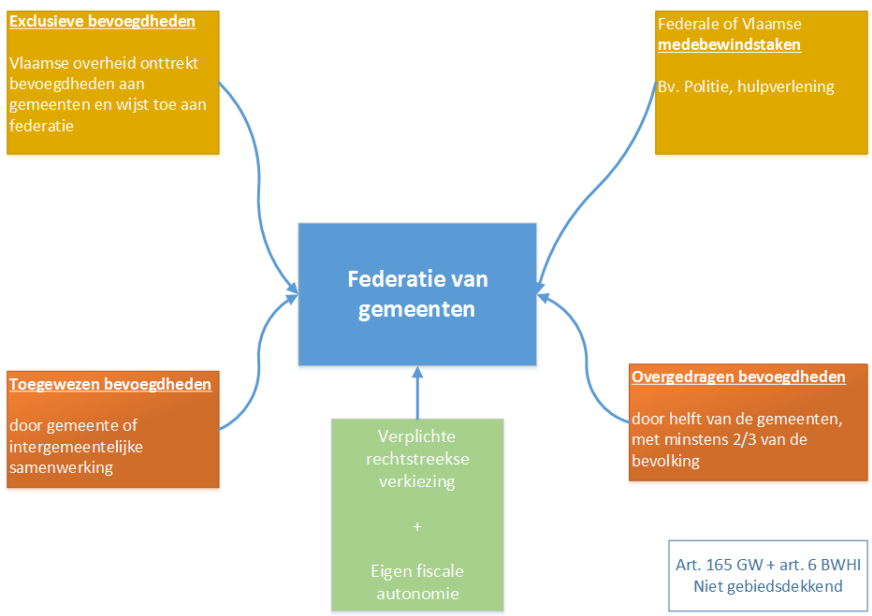
Het huidige voorstel voor de vervoerregio houdt elementen in zich van een federatief model. De Vlaamse overheid legt immers taken op aan een groep van gemeenten en het is de Vlaamse overheid die beslist over de schaal. Een groep gemeenten moet dan bovenlokale beslissingen nemen, waarmee we het onderscheid willen maken met keuzes die een groep gemeenten maakt binnen het concept van de vrijwillige samenwerking.

Het begrip federatie is hier niet hetzelfde als de betekenis van dat begrip in de wetgeving die daarvoor al is voorzien en die in de juridische nota naar de mogelijkheden van een intermediaire bestuursruimte van ABB wordt besproken (federatie zoals opgenomen in de Grondwet). Volgens deze wetgeving zou een federatie bovendien rechtstreeks moeten worden verkozen en eigen fiscale autonomie bezitten. De vervoerregio valt binnen de categorie van de functionele bestuursvorm waarvoor de autonomie van de Vlaamse overheid zeer groot is, zoals dezelfde juridische nota heeft aangegeven. Dat soort functionele regio's kan de Vlaamse overheid volledig op maat maken.

Indien, bij wijze van hypothese, de vervoerregio ook eigen taken zou opgelegd krijgen vanwege de Vlaamse overheid op het vlak van de ruimtelijke ontwikkeling (in het kader van BRV), dan zou de vervoerregio dicht

komen bij het concept en de bevoegdheden die vervat zitten in het grondwettelijke concept van de federatie van gemeenten. Dat concept steunt immers in hoofdzaak op ruimtelijke materies die een bovenlokale insteek vergen en die in grote mate door de hypothetische integratie van mobiliteit en ruimtelijke ordening in de vervoerregio zouden worden gevat. Een vervoerregio die die kant zou opgaan, zou dan niet meer alleen vervoerregio mogen worden genoemd maar zou vooral dicht komen bij een bestuursvorm met dermate ingrijpende bovenlokale beslissingen, dat de vraag dan stilaan onvermijdelijk zou worden of dan niet beter de grondwettelijke federatievorm wordt gebruikt, inclusief de rechtstreekse verkiezingen.

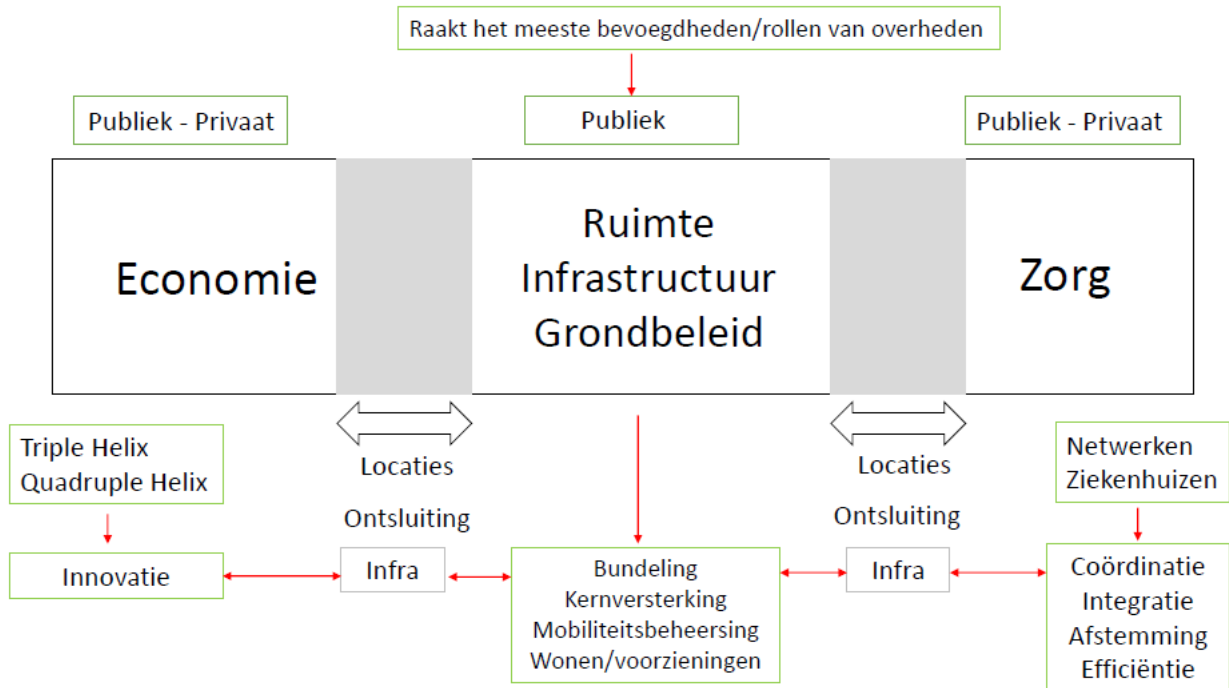
In dat grondwettelijk federatieve model zouden dan bevoegdheden van twee zijden kunnen komen: van onderuit (vanwege de gemeenten) en van bovenaf (Vlaamse overheid) en dit zowel verplicht als op eigen initiatief. De figuur hieronder geeft deze mogelijkheden weer:



Figuur 3: mogelijke bevoegdheden voor een federatie van gemeenten

Indien, dus nog steeds binnen dit hypothetische spoor, er effectief beslissingen zouden worden genomen inzake ruimtelijke ordening binnen de vervoerregio's die impact hebben op de bevoegdheden van het lokale dan wel het Vlaamse niveau, dan zou deze federatie in veel gebieden, in feite een stadsregionale bestuursvorm zijn, omdat mobiliteit en ruimtelijke ordening kerntaken van de overheid betreffen die het hart uitmaken van de stadsregionale problematiek. We tonen dat op onderstaande figuur:





Figuur 4: schema met bevoegdheidsdomeinen zorg, ruimtelijke ordening , economie

Terug naar de vervoerregio binnen het concept dat nu voorligt. Een belangrijk verschil met een federatie van gemeenten, zoals grondwettelijk bepaald, is dat in het concept van de huidige vervoerregio, sprake is van een volwaardige participatie van Vlaamse administraties in het bestuur van de vervoerregio. Dat zou in het model van de grondwettelijke federatie van gemeenten niet mogelijk zijn. In de huidige keuzes voor een op maat gemaakte functionele bestuursvorm kan de Vlaamse overheid dat wel organiseren. Voor een grondwettelijke federatie zou dat moeten worden opgevangen door samenwerkingsverbanden, zonder dat de Vlaamse administratie formeel in het bestuur van de vervoerregio participeert.

De bestuursvorm van de vervoerregio, binnen het huidige concept, zou ook al belangrijke implicaties kunnen hebben voor de organisatie en werking van de lokale besturen, maar ook voor de werking van de Vlaamse overheid. Van de lokale besturen wordt verwacht dat zij op een regionale schaal kunnen denken en beslissingen kunnen nemen inzake de inzet van (deels Vlaamse) financiële middelen betreffende het aanvullend net en het vervoer op maat. De burgemeesters beslissen dus mee voor de regio, en niet enkel voor hun eigen gemeente. Dit wordt in de proefprojecten als een belangrijke mind shift ervaren (VRP 2017). De evolutie naar basisbereikbaarheid heeft ook belangrijke implicaties voor de werking van de Vlaamse overheid

zelf. Het werken binnen vervoerregio's brengt een aantal interne organisatorische wijzigingen met zich mee binnen AWV, De Lijn en het departement MOW.

De organisatie van De Lijn, zowel haar processen als haar structuur, moet veranderen om in 2020, wanneer de markt van het stads- en streekvervoer wordt geliberaliseerd, de concurrentie met de privéondernemingen te kunnen doorstaan en om haar werking optimaal af te stemmen met en op de toekomstige vervoerregio's.

Binnen AWV worden er regiomanagers aangeduid die zullen instaan voor de begeleiding van de vervoerregioraden, voor de terugkoppeling en de doorvertaling van de engagementen binnen het agentschap (Weyts 2017).

Interessant hierbij is het werken met gesloten enveloppes, wat betekent dat het totaal exploitatiebudget in elke vervoerregio op het niveau blijft van de huidige beschikbare budgetten. Momenteel geldt deze gesloten enveloppe enkel voor het budget voor openbaar vervoer, zijnde het budget voor De Lijn. Experts stellen zich de vraag of de budgetten van bv. AWV op langere termijn ook op deze wijze verdeeld zullen worden en of er verschuivingen hiertussen mogelijk zijn. De vervoerregio's zijn bevoegd voor het opmaken van regionale mobiliteitsplannen, maar hebben enkel budgettair beslissingsrecht over de exploitatie van het openbaar vervoer. Een belangrijke vraag hierbij is of de Vlaamse entiteiten middelen zullen vrij maken om deze regionale mobiliteitsvisies ook daadwerkelijk te gaan uitvoeren. Welke financiële middelen de vervoerregio's ter beschikking zullen krijgen is op dit moment echter nog onduidelijk.

Samengevat: de vervoerregio zou inzake interbestuurlijke samenwerking interessant kunnen zijn. Het gaat over de samenwerking tussen gemeenten, over samenwerking tussen departement MOW en de gemeenten, over samenwerking tussen de actoren binnen MOW en De Lijn.

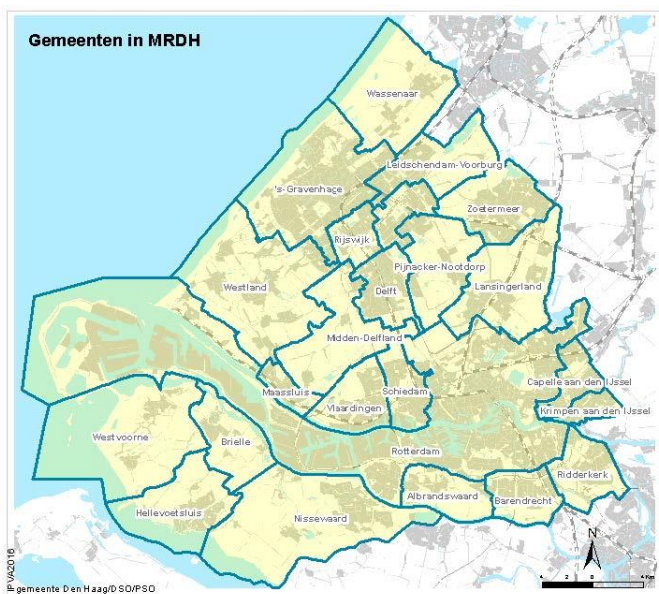


5 STADSREGIONAAL BELEID IN NEDERLAND: DE METROPOOL-REGIO ROTTERDAM DEN HAAG

Op dit punt in de nota is een uitstap naar Nederland nuttig. In het kader van de VRP–seminaries kwamen de ervaringen aan bod van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag die ook als vervoerregio opereert. Het is qua basisfilosofie en organisatie goed vergelijkbaar met de concepten voor de Vlaamse vervoerregio, maar er zijn ook belangrijke verschillen. Die vergelijking is interessant om zo een beter perspectief te krijgen op kansen en problemen voor de Vlaamse vervoerregio’s, zoals ze nu voorliggen en zijn opgevat.

5.1 SITUERING

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag telt 2,3 miljoen inwoners en beslaat het gebied van 23 gemeenten. Het gebied heeft een totale oppervlakte van zo’n 990 km², waarvan zo’n 440 km² is bebouwd.



Door de **Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)** kunnen gemeenten, provincies en waterschappen in Nederland samenwerken in publiekrechtelijke constructies. De WGR kent 5 vormen van intergemeentelijke samenwerking. De MRDH valt onder de vorm openbaar lichaam. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam.

Figuur 5: situering gemeenten Metropoolregio Rotterdam Den Haag

5.1.1 Doelstelling

De gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) trad op 19 december 2014 in werking als samenwerkingsverband tussen 23 gemeenten. Het betreft een samenwerking waarin gemeenten hun krachten bundelen om hun grondgebied beter bereikbaar te maken en het economisch vestigingsklimaat te versterken. De MRDH bestaat met name uit twee pijlers, zijnde de Vervoersautoriteit (Va) en het Economisch Vestigingsklimaat (EV).

Als gemeenschappelijke regeling vervult de MRDH twee soorten functies: een strategische functie en een verdelingsfunctie. De strategische functie bestaat enerzijds uit het faciliteren van een forum voor strategieontwikkeling en onderlinge afstemming. Ook wordt er ingezet op belangenbehartiging van de regio naar de nationale en Europese politiek toe. Ten aanzien van de verdelingsfunctie gaat het om het verdelen van middelen voor projecten en initiatieven binnen de regio.

5.1.2 Totstandkoming

Met de start van de MRDH werden de voorafgaande stadsregio's Rotterdam en Haaglanden ontbonden. We schetsen hieronder kort de totstandkoming van deze stadsregio's.

Eind jaren '90 richtte de regering stadsregio's op voor de regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Twente. De wettelijke basis hiervoor ligt in de Kaderwet Bestuur in Verandering (Wet van 21 april 1994). De stadsregio's (ook plusregio's genoemd) zijn een permanente vorm van verplichte samenwerking, waaraan door de wetgever rechtstreeks taken zijn opgedragen, welke deels door het Rijk worden bekostigd. De wettelijke taken van deze gebieden lagen op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, economische ontwikkeling, milieu en verkeer en vervoer. Voor deze verkeer- en vervoerstaken werden middelen vanuit de rijksoverheid voorzien.

In 2006 krijgen de grootstedelijke besturen een nieuwe wettelijke status als Wgr-plusregio, hetgeen kadert binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen (wet van 20 december 1984, laatste wijziging 1 januari 2015). Naar aanleiding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) komt echter ook de discussie op gang over de afbakening van bevoegdheden tussen de Wgr-plusregio's en de provincies. In 2008 wordt er besloten om de bevoegdheden omtrent ruimtelijke ordening terug meer bij de provincies te leggen. De positie van de provincie veranderde van toezichthouder tot 'gebiedsregisseur' in de ruimtelijke ordening.

Bij het aantreden in 2010 van de nieuwe coalitieregering wordt er in het regeerakkoord gesteld dat de Wgr-plusregio's zullen worden afgeschaft. Het opheffen van de plusregio's past in het streven van het kabinet om



bestuurlijke drukte terug te dringen. De afschaffing versterkt de bestuurlijke hoofdstructuur, het bestuurlijk eigenaarschap en de directe democratische legitimatie in het middenbestuur. Het wetsvoorstel in 2012 wordt kritisch geadviseerd door de Raad van State, die stelt dat een 'draagkrachtige motivering' ontbreekt en de positieve evaluaties van de regering zelf niet erkend worden. Ook na de val van het kabinet in 2012 blijft de ingezette koers aangehouden. In 2013 dient het kabinet-Rutte II het wetsvoorstel voor afschaffing van de Wgr-plus in bij de Tweede kamer. Rond deze tijd maakt echter ook de discussie rond de vorming van de Randstadprovincie (fusie tussen delen van provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht) opgang in het politieke debat. De steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag lobbyen succesvol bij het kabinet voor het behoud van verantwoordelijkheid en financiële middelen die elders in het land van de plusregio's naar de provincies worden overgeheveld. Dit gebeurt onder de vlag van de nieuw opgerichte Metropoolregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag.

De MRDH opereert dus op een grotere schaal dan de voormalige stadsregio's, maar heeft betrekking op een kleiner takenpakket. De stadsregio's waren namelijk actief op een groter aantal terreinen, zijnde verkeer en vervoer, woningbouw en woningmarkt, groen, milieu, economie en jeugdzorg. De MRDH heeft enkel betrekking op de Vervoersautoriteit (verkeer en vervoer) en het Economisch Vestigingsklimaat.

Voorafgaand aan de formele oprichting van de MRDH zijn de 23 gemeenten intensief met elkaar in overleg getreden. De resultaten van dit overleg vonden hun weerslag in de gemeenschappelijke regeling MRDH5 die eind 2014 door alle bestuursorganen van de 23 gemeenten werd goedgekeurd. Met de start van de MRDH werden ook de voorafgaande stadsregio's Rotterdam en Haaglanden ontbonden.

5.1.3 Financiering

Gezien verkeer en vervoer wettelijke taken zijn, kreeg de MRDH door de instelling van de vervoersautoriteit bevoegdheden en middelen uit het Rijk. Op die manier werden er BDU gelden (reguliere Brede Doel Uitkering verkeer en vervoer) van het Rijk aan de MRDH uitgekeerd. De projecten en organisatie van de vervoersautoriteit worden grotendeels gefinancierd vanuit deze BDU-Gelden. De BDU-gelden betreffen bijna 500 miljoen euro op jaarbasis. Ook betalen alle deelnemende gemeenten een bijdrage in het kader van het versterken van het Economisch Vestigingsklimaat (inwonersbijdrage bedraagt 2,51 € voor de begroting 2018)



5.1.4 Governance

Voor wat betreft de bestuursvorm geldt als uitgangspunt dat de besluitvorming plaatsvindt als verlengd lokaal bestuur. Het overleg tussen de 23 gemeenten en het nemen van beslissingen vindt plaats in de volgende besturen en commissies: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de bestuurscommissie Vervoersautoriteit (EV), de bestuurscommissie Economisch Vestigingsklimaat (EV) en de voorzitter.

Het hoogste besluitvormend orgaan is het algemeen bestuur, bestaande uit 23 leden aangewezen door de gemeenten, de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag en de portefeuillehouders verkeer en vervoer van de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Het dagelijks bestuur bestaat uit vijf leden die het algemeen bestuur uit zijn midden heeft aangewezen. Ieder lid heeft één stem. Het dagelijks bestuur vervult primair de functie van agendacommissie van het algemeen bestuur. Er is geen sprake van een onderlinge portefeuillevdeling.

In deze bestuurlijke organen nemen de bestuurders uit de 23 gemeenten deel. Het algemeen bestuur heeft hierbij twee adviescommissies: één voor de Vervoersautoriteit, één voor Economisch Vestigingsklimaat en ook een Rekeningcommissie. Deze commissies hebben een adviserende rol. Raadsleden uit de 23 gemeenten nemen deel in deze commissies. In het algemeen bestuur worden vooral de kaders van het beleid vastgesteld, onder andere door het jaarlijks vaststellen van de begroting. Het overgrote deel van de (inhoudelijke) besluiten wordt echter genomen in de bestuurscommissies.

De bestuurscommissie Vervoersautoriteit (Va) is door het algemeen bestuur ingesteld ter behartiging van taken op het terrein van verkeer en vervoer, waaronder het ontwikkelen en realiseren van beleid en het nemen van maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid binnen de Metropoolregio. Aan de bestuurscommissie Va zijn door het algemeen bestuur de wettelijke bevoegdheden van het dagelijks bestuur inzake verkeer en vervoer overgedragen. Deelnemers zijn de wethouders Verkeer en Vervoer van de 23 gemeenten. De bestuurscommissie wijst een voorzitter aan voor een periode van twee jaar, met dien verstande dat de wethouder van de gemeente Den Haag of Rotterdam als voorzitter wordt aangewezen. De vergaderingen van de bestuurscommissie worden bestuurlijk voorbereid door een presidium. Deze groep bestaat uit minimaal drie leden, met in ieder geval de voorzitter van de Va, de plaatsvervangend voorzitter Va en de portefeuillehouder middelen Va. De voorzitter van de Va is ook de voorzitter van dit presidium.

De bestuurscommissie Economisch Vestigingsklimaat (EV) is door het algemeen bestuur ingesteld ter behartiging van taken op het terrein van de economische ontwikkeling van de Metropoolregio, waaronder het ontwikkelen en realiseren van beleid en het nemen van maatregelen ter versterking van het economisch



5.2 RELATIE MET PROVINCIE ZUID-HOLLAND

Met de wet afschaffing plusregio's (Wet van 17 december 2015)¹ zijn er een aantal wettelijke taken en bevoegdheden op het gebied van samenhangend verkeers- en vervoersbeleid als hoofdregel toebedeeld aan de provincie. De wet maakt het evenwel mogelijk om de bevoegdheden in een bepaald gebied toe te wijzen aan het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam (de vervoerregio's). Voor de regio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag heeft de wetgever van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De wettelijke bevoegdheden inzake verkeer en vervoer werden voor de 23 gemeenten in de regio Rotterdam-Den Haag geattribueerd aan de MRDH. De MRDH is hierdoor opdrachtgever van het regionale en stedelijke openbaar vervoer in de 23 gemeenten, waarvoor zij concessies verleent aan vervoerbedrijven. Daarnaast worden subsidies verstrekt voor diverse verkeer- en vervoerprojecten. Bij de instelling van de vervoerregio's heeft de wetgever aangegeven dat betreffende de verkeers- en vervoerstaak het van belang is dat de steden en de provincie samenwerken (CS PZH-MRDH 2016).

Na de oprichting van de MRDH is er dan ook sterk geïnvesteerd in de samenwerking met de provincie Zuid-Holland. Op bestuurlijke niveau werd er in september 2015 een samenwerkingsafspraken gemaakt over gezamenlijke investeringen, alsook werd er een samenwerkingsagenda opgesteld. In 2016 werd er een convenant met betrekking tot deze agenda gesloten. Ook werden projecten opgenomen in het regionale investeringsprogramma 'Investeren in Vernieuwing' dat werd afgesloten tussen MRDH, de Economic Board Zuid-Holland, de provincie Zuid-Holland, Holland Rijnland² en Drechtsteden³.

5.3 BEVOEGDHEID RUIMTELIJKE ORDENING

De MRDH heeft geen bevoegdheden voor wat betreft ruimtelijke ordening. De bevoegdheidsverdeling betreffende het opmaken van ruimtelijke plannen is geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), die vanaf 1 juli 2008 van kracht is. Bij de toedeling van de ruimtelijke bevoegdheden gaat de wetgever uit van het principe 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid'. Dit betekent dat een overheidsniveau dat verantwoordelijk

¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036043/2015-01-01>

² Holland Rijnland is een samenwerkingsverband van 14 gemeenten in het hart van de Randstad om de kwaliteit van wonen, werken, ondernemen en recreëren van burgers, bedrijven en instellingen in het gebied te bevorderen.

³ De Drechtsteden zijn 7 gemeenten aan de zuidrand van de Randstad die onder de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) met elkaar samenwerken rond economie, zorg, wonen, onderwijs, veiligheid, bereikbaarheid, duurzaamheid en jeugd.



wordt gehouden voor een bepaald ruimtelijk beleid, ook de bevoegdheden moet hebben om dit daadwerkelijk in de praktijk te brengen.

Verder was de centrale gedachte voor de Wro 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. Provincies en gemeenten kregen met de nieuwe wet meer verantwoordelijkheden ten opzichte van de oude.

De positie van de provincie veranderde van toezichthouder naar 'gebiedsregisseur' in de ruimtelijke ordening. De provincie kan namelijk gemeentelijke bestemmingsplannen blokkeren, maar kan ook met inpassingsplannen, planologische verordeningen, projectbesluiten en de gewone actieve aanwijzing⁴ zelf aan ruimtelijke ordening doen.

Zowel het Rijk, de provincies als de gemeente hebben de bevoegdheid om ruimtelijke plannen op te stellen. Zij zijn elk bevoegd om structuurvisies op te maken. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een gebied en gaat tevens in op de wijze waarop men zich voorstelt die ontwikkelingen te verwezenlijken. Het betreft een beleidsdocument dat geen bindende werking heeft voor andere overheidsniveaus of naar burgers toe.

Het Rijk, de provincies en de gemeente kunnen ook elk bestemmingsplannen opmaken. Een bestemmingsplan is een voor overheid en burger juridisch bindend beleidsdocument dat de ruimtelijke ordening plaatsgebonden bepaalt. Hiermee legt men voor bepaalde gronden en bouwwerken de bestemming vast.

⁴ Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen gedeputeerde staten aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan. (Artikel 4.2 Wet Ruimtelijke ordening)



5.4 EVALUATIE

Eind 2017 werd het samenwerkingsverband MRDH tussentijds geëvalueerd door een onderzoeksteam van de Rijksuniversiteit Groningen (Vries 2017). Wij gaan hierbij dieper in op enkele discussies die doorheen deze evaluatie naar voren komen en mogelijks relevant zijn voor de vergelijking met de Vlaamse context.

5.4.1 **Nood aan nieuwe pijlers?**

Aanvankelijk waren de wat kleinere gemeenten in de regio behoorlijk kritisch voor het nieuwe samenwerkingsverband MRDH en vreesden ze de dominantie van de twee grote steden Rotterdam en Den Haag. Toch stemden ook deze gemeenten in met een MRDH die zich op twee taakterreinen (Vervoersautoriteit en Economisch Vestigingsklimaat) zou richten gezien het belang dat erkend werd van de grote opgaven waarvoor het stedelijk gebied stond en staat. Het blijkt nu dat de meeste kleinere gemeenten na twee jaar positiever ten opzichte van de metropoolregio stonden dan in het begin. Er groeide begrip dat een sterk georganiseerde as Den Haag-Rotterdam meer invloed in Den Haag en Brussel betekent, waar kleinere gemeenten ook van profiteren.

Tegelijk stelt men vast dat na twee jaar het takenpakket van de MRDH terug ter discussie komt te staan. Heel wat gemeenten zijn al doende tot het besef gekomen dat diverse vraagstukken erg met elkaar verstrengeld zijn. Het afgebakende takenpakket van MRDH vormt hiertoe een belemmering. Tegelijkertijd laat de bestuurlijke praktijk zien dat de discussies in het MRDH netwerk zich niet louter tot deze twee pijlers beperkten. Zo zijn er overleggroepen ontstaan waar ook thema's als ruimtelijke ontwikkeling, energie en recreatie aan bod kwamen. Al deze thema's raken aan de ontwikkelde visie door MRDH en de integraliteit van deze opgaven neemt enkel toe.

De vraag of deze nieuwe beleidsvraagstukken ook formeel in de MRDH moeten verankerd worden, wordt echter niet eenduidig beantwoord. Sommige gemeenten willen geen uitbreiding van de pijlers, uit vrees om een nieuwe energieslopende structuurdiscussie te ontketenen. Ook vinden zij dat de bestaande pijlers (eerst) nog verder benut kunnen worden. Aan de andere kant staan de gemeenten die vinden dat MRDH ook thema's als ruimtelijke ordening of duurzaamheid moet opnemen. De vraag stelt zich hierbij of een thematiek voor alle leden interessant dient te zijn om hierop te werken, of er ook zogenaamde 'opt-in systemen' mogelijk zijn waar niet alle gemeenten aan deelnemen. Hierdoor zouden gemeenten zonder interesse in verdere samenwerking nieuwe initiatieven niet langer in de weg staan.



5.5 VERGELIJKING MET DE VLAAMSE VERVOERREGIO’S

5.5.1 Schaal

De 23 deelnemende gemeenten aan de MRDH variëren qua inwonersaantal van ca. 14.000 (Westvoorne) tot ruim 600.000 inwoners (Rotterdam) (zie bijlage). Het totale aantal inwoners bedraagt zo’n 2,3 miljoen inwoners. Er is geen enkele Vlaamse vervoerregio met een enigszins vergelijkbare omvang. De vervoerregio Antwerpen heeft ongeveer half zo veel inwoners als de MRDH. Qua inwonersaantal lijkt de MRDH dus eerder vergelijkbaar met een aanzienlijk deel van de Vlaamse ruit.

Tegelijkertijd telt de MRDH maar 23 gemeenten. Dit lijkt wel eerder overeen te stemmen en benadert het gemiddeld aantal gemeenten van Vlaamse vervoerregio’s, rekening houdend met enkele uitschieters zoals bijvoorbeeld Limburg (47) of Oostende (7).

Uit deze cijfers komt de gemiddelde fors grotere omvang van gemeenten in Nederland ten opzichte van Vlaanderen duidelijk naar voren. De gemiddelde Vlaamse gemeente heeft zo’n 20.000 inwoners, in Nederland bedraagt dit ruim 40.000 inwoners.

5.5.2 Budgetten

Het grootste deel van het budget van de MRDH komt van het Rijk die via de BDU gelden voor de vervoersautoriteit worden uitgekeerd. Deze BDU-gelden betreffen bijna 500 miljoen euro op jaarbasis. De bijdragen van de deelnemende gemeenten van de MRDH bedroegen voor de begroting 2018 2,51 € per inwoners. Dit is echter maar een fractie van het totale budget.

Daarnaast wordt er ook gewerkt met een regionaal investeringsprogramma (12 tot 15 miljard voor de volgende tien jaar); ook die middelen komen bijna volledig uit de Rijksbegroting (er zijn drie ministers bevoegd voor regionale programma’s).

Het reële exploitatiebudget van De Lijn (op basis van cijfers in 2015) bedraagt zo’n 850 miljoen euro, waarvan zo’n 30 miljoen euro naar het vraagafhankelijke vervoer gaat. Samen met het leerlingenvervoer (70 miljoen euro) gaat het om zo’n 100 miljoen euro die De Lijn ter beschikking kan stellen aan de vervoerregio’s.

////////////////////////////////////////////////////////////////////

Ook hier merken we een aanzienlijk verschil op tussen de MRDH en de Vlaamse vervoerregio's. De BDU-gelden voor de vervoersautoriteit MRDH bedragen maar liefst 5 maal het budget dat De Lijn ter beschikking kan stellen aan alle Vlaamse vervoerregio's samen. Het budget van de vervoersautoriteit MRDH bedraagt meer dan de helft van het reële exploitatiebudget van De Lijn voor heel Vlaanderen.

5.5.3 Bevoegdheden

Er bestaan belangrijke verschillen inzake bevoegdheid en werking tussen de vervoerregio's in Nederland en Vlaanderen.

In Nederland werd het gehele stads- en streekvervoer gedecentraliseerd naar de provincies en de metropoolregio's. Met de wet personenvervoer 2000 werd daarbij ook een marktwerking geïntroduceerd. Het openbaar vervoer wordt sindsdien per regio aanbesteed voor een bepaalde periode. De Vervoersautoriteit MRDH is concessieverlener/concessiebeheerder van het openbaar vervoer in de regio. De MRDH stuurt dus OV-bedrijven aan (De Nationale Spoorwegen, RET, HTM,..) die voor hen vervoersdiensten leveren.

De Vlaamse vervoerregio's zijn enkel bevoegd voor het aanvullend net en het vervoer op maat. Het kernnet blijft echter onder Vlaamse bevoegdheid, al geldt er een adviesbevoegdheid voor de vervoerregio's. Ook zijn zij bevoegd voor het opstellen van een regionaal mobiliteitsplan.

Het vraagstuk van een mogelijke privatisering van het openbaar vervoer komt ook ter sprake doorheen de discussies rond de Vlaamse vervoerregio's. In 2020 wordt de markt van het stads- en streekvervoer geliberaliseerd. De organisatie van De Lijn, zowel qua processen als structuur, moet dan de concurrentietoets met de privéondernemingen kunnen doorstaan.

5.5.4 Bestaffing

De MRDH wordt ondersteund door een ambtelijke werkorganisatie van ruim 90 VTE. De ambtelijke capaciteit van stafleden bedraagt een 20-tal VTE. Ook hebben alle gemeenten een eigen MRDH- coördinator die ondersteuning biedt aan de burgemeesters, wethouders en raadsleden. Deze coördinator behoudt het overzicht en maakt keuzes ten aanzien van de verschillende overlegorganen die er zijn. Uit de evaluatiestudie komt naar voren dat vooral de kleinere gemeenten moeite hebben om het overzicht te bewaren (Vries 2017). Hier speelt ook de vraag of dit gebrek aan ambtelijke capaciteit kan opgevangen door nauwere samenwerking met de wat grotere gemeenten.



Het werken in vervoerregio's in Vlaanderen brengt een reorganisatie van het departement MOW met zich mee. Binnen De Lijn gebeurt er een reorganisatie om de werking optimaal op de vervoerregio's af te stemmen. Bij AWV worden er regiomanagers aangesteld die het aanspreekpunt zullen worden voor steden en gemeenten binnen de vervoerregio's. MOW neemt zich voor om de rol van trekker/co-voorzitter op te nemen binnen de vervoerregioraden. Deze hervorming is op het moment van schrijven (mei 2018) nog niet afgerond. Bijgevolg kan er nog niet in detail bepaald worden door welk en hoeveel personeel de vervoerregio's ondersteund zullen worden. De vraag naar wie de capaciteit levert ter ondersteuning van de vervoerregioraad is ook in Vlaanderen een wederkerend gegeven dat doorheen evaluaties ter sprake komt. Ook hier wordt er richting de grotere steden, maar ook de intercommunales, provincies en Vlaanderen gekeken om dit gebrek aan capaciteit, dat zich vooral bij de kleinere gemeenten stelt, op te vangen. De wijze waarop de vervoerregio concreet gestalte zal krijgen per regio, zal mee bepaald worden door de bestaande 'regionale krachten' die reeds actief zijn in de regio en de nodige capaciteit kunnen leveren. Bestaande regionale verschillen zullen ongetwijfeld een impact hebben op de werking van de desbetreffende vervoerregio's.

5.5.5 Samenwerkingsvorm

De MRDH steunt op de Wet gemeenschappelijke regelingen, en is dus een vorm van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking. Aan dit samenwerkingsverband is dan vervolgens de bevoegdheid van vervoerregio toegekend door het Rijk. De BDU-middelen die deze erkenning met zich meebrachten, worden door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling beheerd.

Door de koppeling van vrijwillige samenwerking en verplichte taken door het Rijk krijgt de gemeenschappelijke regeling het karakter van een federatie van gemeenten, met bevoegdheden die niet door gemeenten worden overgedragen maar door het Rijk worden toegewezen. Dat zou op dit moment in Vlaanderen niet kunnen: de Vlaamse overheid kan niet rechtstreeks taken toewijzen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband op basis van het decreet van 2001 (juridische nota ABB, 2017). De Vlaamse overheid kan dus bijvoorbeeld de raad van bestuur van Leiedal, Igemo, IOK,... niet rechtstreeks belasten met de taken die ze nu toewijst aan de vervoerregio. Dat zou alleen kunnen door de bevoegdheid aan de gemeenten toe te kennen en er dan op te rekenen dat zij daarvoor vrijwillig willen samenwerken. De combinatie van vrijwillige samenwerking en opgelegde taken door de centrale overheid kan in Nederland wel, bij ons niet. Door deze juridische onmogelijkheid ontstaan eerder nieuwe functionele bestuursvormen dan dat bestaande



samenwerkingsvormen tussen gemeenten worden ‘opgeladen’ met bevoegdheden vanwege de Vlaamse overheid.

5.5.6 Bestuursvorm

In de MRDH neemt de bestuurscommissie Va het merendeel van de inhoudelijke beslissingen inzake verkeer en vervoer. Deze bestaat uit de wethouders Verkeer en Vervoer uit de 23 gemeenten. Er wordt beslist met volstrekte meerderheid van stemmen, waarbij het aantal stemmen per gemeente gebaseerd is op het inwonersaantal.

De vervoerregioraden verenigen zowel Vlaamse, federale als lokale actoren. In elke proefregio werd een ambtelijk en bestuurlijk overlegorgaan geïnstalleerd. Er geldt een co-voorzitterschap waarbij zowel een vertegenwoordiger vanuit MOW als een politiek vertegenwoordiger door de gemeenten wordt voorgedragen. Alle gemeenten worden rechtstreeks vertegenwoordigd in de vervoerregioraad. Beslissingen worden in principe genomen bij consensus of bij meerderheid van stemmen. Indien de vervoerregioraad niet tot een consensus komt, voorziet de conceptnota een escalatieprocedure. Deze procedure werd echter nog niet toegepast in de proefregio’s.

5.5.7 Koppeling mobiliteit met ruimtelijke ordening

De MRDH heeft geen bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening. Met de Wet ruimtelijke ordening in 2008 kregen provincies en gemeenten meer bevoegdheden en verbreedde de rol van de provincie naar ‘gebiedsregisseur’. De regierol heeft betrekking op het gehele ruimtelijke domein, al moet er wel sprake zijn van een bovenlokaal of bovenregionaal ruimtelijk belang. De provincie krijgt in de Wro een aantal formele mogelijkheden waarmee ze haar regierol kan uitoefenen, zoals de verordeningsbevoegdheid en de aanwijzingsbevoegdheid, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken⁵.

De afstemming tussen ruimte en mobiliteit gebeurt in de metropoolregio op basis van diverse samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld hiervan is de Verstedelijkingsalliantie Zuid-Holland, waarbij de provincie Zuid-Holland, de MRDH en 8 gemeenten samenwerken aan 170.000 woningen langs de spoorlijn

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 32 660, nr. 50, p.3.

Leiden-Dordrecht. Hierbij worden afspraken gemaakt dat locaties alleen kunnen ontwikkeld worden indien dit samengaat met een impuls voor de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Een gelijkaardige manier van werken vinden we terug in het netwerk Zuidelijke Randstad⁶ rond het concept van de Stedenbaan. Stedenbaan betreft een overlegstructuur tussen overheden, vervoerders, maar ook bv. vastgoedontwikkelaars waarin ruimtelijke ontwikkeling en openbaar vervoer op elkaar worden afgestemd. Er worden afspraken gemaakt op welke wijze wonen, werken en recreëren dichterbij openbaar vervoer gebracht kan worden. Vastgoedontwikkelingen rond stations worden gekoppeld aan hogere treinfrequenties, hetgeen gefinancierd kan worden door de toename in reizigers door deze ontwikkeling. Op deze wijze wordt er naar onderlinge win-win situaties gezocht. De Nederlandse Spoorwegen (NS) zijn daarbij een actieve partner die intensief in de onderhandelingen wordt betrokken.

Tussen de MRDH en de provincie werd ook een convenant gesloten op 1 juli 2016. Hierin stelt men dat vanuit een gezamenlijk handelingsperspectief uitvoering wordt gegeven aan programma's en projecten in de regio, waarbij ook de domeinen ruimte en wonen worden betrokken. Ook nemen er gedeputeerden deel aan de vergaderingen en beraadslagingen van het algemeen bestuur en bestuurscommissies van de MRDH. Hieruit blijkt dat doorheen verschillende samenwerkingsverbanden de provincie Zuid-Holland en de MRDH elkaar steeds beter vinden en de periode van institutionele wedijver voorbij lijkt (Vries 2017).

Globaal bekeken lijkt de manier van werken van de MRDH als zeer participatief en deliberatief te omschrijven. Doorheen allerhande overlegtafels en allianties worden er gebiedsbeelden vormgegeven waarbij het verweven van maatschappelijke opgaven inzake economie, mobiliteit, wonen en milieu centraal staat.

⁶ Het netwerk Zuidelijke Randstad is een publiek-publieke netwerk in de Zuidelijke Randstad. De gemeenten Den Haag en Rotterdam, de regio's Holland Rijnland, Drechtsteden, Midden-Holland, Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de provincie Zuid-Holland werken gezamenlijk aan het verder ontwikkelen van de Zuidelijke Randstad als een internationaal concurrerende topregio. In het samenwerkingsverband staan de ruimtelijk-economische opgaven en de samenwerking met het Rijk in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en de Adaptieve Gebiedsagenda centraal.



De bestuurlijke figuur van de vervoerregio lijkt op de federale vormgeving van politiezones en van de dringende hulpverlening. In die gevallen gaat het immers ook om verplichte samenwerking voor taken die aan de burgemeesters worden toegewezen. Voor de vervoerregio's gaat het om taken van gemeentebesturen (gemeenteraad en college). Maar de modellen van opgelegde samenwerking in door de centrale overheid bepaalde schalen, voor omschreven taken en in een bestuursvorm die door de centrale overheid wordt vastgelegd (samenstelling, manier van vergaderen, wijze van beslissen, financiële stromen, rol van de gemeenteraden,...) zijn vergelijkbaar.

In de huidige juridische situatie kan het niet dat bestaande vormen van vrijwillige samenwerking van identieke groepen van gemeenten als deze in de gebieden voor de vervoerregio's ingeschakeld mogen worden om de taken van de vervoerregio op zich te nemen, zodat raden van bestuur van bestaande intercommunales voor streekontwikkeling ook zouden dienst doen als bestuursorganen voor de federatief te behandelen opgelegde bevoegdheden inzake vervoer. Dit zou met name een alternatief kunnen zijn in de regio's Kortrijk (Leiedal), Mechelen (Igemo), Gent (Veneco) Leuven (Interleuven) en Turnhout (IOK). Dit zou, althans in enkele regio's, de creatie van nieuwe bestuursvormen voorkomen en de 'bestuurlijke verrommeling' vermijden, een klassieke en steeds weer terugkomende klacht als het over deze thematiek gaat. Maar, zoals gezegd, de juridische context staat daarvoor in de weg. De enig mogelijke juridische piste nu lijkt te zijn dat deze intercommunales evolueren naar de grondwettelijke vorm voor de federaties van gemeenten: dan kunnen wel opgelegde en door de gemeenten overgedragen taken worden gecombineerd. Volgens dit model van de federatie van gemeenten zijn dan wel rechtstreekse verkiezingen verplicht.

Schalen en bevoegdheden

We hebben geprobeerd de Vlaamse vervoerregio's te situeren ten opzichte van de Nederlandse vervoerregio's, meer specifiek hoe deze tot stand kwam en functioneert binnen de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. De Nederlandse case heeft als basisuitgangspunt en organisatie zeker gelijkenissen met de Vlaamse vervoerregio's zoals ze nu voorliggen, maar er zijn ook belangrijke verschillen. Deze hangen samen met o.a. de schaal van gemeenten, beschikbare middelen en capaciteit van regionale samenwerkingsverbanden en de mate van decentralisering van bevoegdheden binnen de staatsstructuur. De vergelijking met Nederland leert dat de schaal van de Vlaamse vervoerregio's veel kleiner is dan deze in Nederland (provinciale schaal met uitzondering van case MRDH). In de case MRDH gaat het om 2.3 miljoen



welke effecten zou de creatie van vervoerregio's kunnen hebben op de dynamiek die zich in een groep van gemeenten kan ontwikkelen? We beschreven hierboven zowel mogelijke positieve effecten als eventueel nadelige effecten, in de mate de concurrentie tussen de gemeenten zou worden verscherpt.

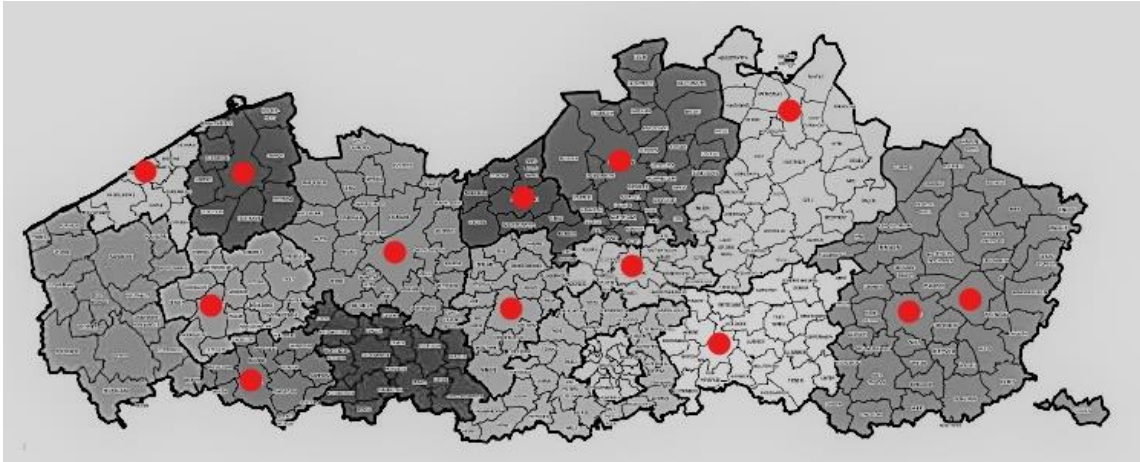
Ook binnen het huidige concept van de vervoerregio's blijft de vraag wel waar de capaciteit vandaan moet komen voor de ondersteuning van de vervoerregio. Die ondersteuning gaat dan over de noodzakelijke capaciteit om de relaties tussen een groep van gemeenten te managen en tot besluitvorming te brengen. In het hele concept lijkt dit een blinde vlek, die op Vlaams niveau te weinig aandacht krijgt. Het is omwille van deze reden dat een koppeling met de bestaande intercommunales voor streekontwikkeling zinvol en nodig zou kunnen zijn. De kans is immers groot dat de ondersteuning vanuit deze hoek er toch spontaan zal komen, omdat er gewoon elders geen capaciteit is, wat tot halfslachtige feitelijke oplossingen zou kunnen leiden. Ook de provinciebesturen zouden capaciteit kunnen leveren en zich op deze manier sterker in deze ontwikkeling kunnen integreren dan hun rol nu formeel voorzien is (of niet voorzien is).

Dit aspect, de noodzaak om capaciteit te voorzien om een groep van gemeenten, communicatief, actief, creatief en innovatief te ondersteunen om deze tot bepaalde gebiedsprogramma's te brengen wordt sterk onderschat op Vlaams niveau. Er is voor dit soort taken nood aan goede bemiddelaars die gevoelig zijn voor de zorgen en houdingen van gemeenten; mensen die kunnen onderhandelen tussen gemeenten maar ook tussen een groep van gemeenten, maatschappelijke organisaties en de Vlaamse overheid.

Ook het participatieve deel van de organisatie en werking wordt weinig in beeld gebracht. Nu lijkt het een sterk bestuurscentrisch concept met gemeentebesturen en de Vlaamse overheid, maar mobiliteit is ondertussen ook een gevoelig maatschappelijk thema dat veel belangrijke kwesties raakt (bereikbaarheid van diensten, fijn stof,...) en dat daardoor ook veel 'stakeholders' en/of burgerinitiatieven raakt. Het vervoer op maat bijvoorbeeld belangt veel mensen zeer concreet aan, dagelijks. Ook voor die deliberatieve participatieve aanpak is de vergelijking met de case van de Metropoolregio's in Nederland interessant.



Vervoerregio als stadsregionaal beleid?



Figuur 6: afbakening vervoerregio's met de 13 centrumsteden (rood)

Wanneer we de vervoerregio's bekijken vanuit de invalshoek van de stadsregio's, dan zien we dat praktisch alle centrumsteden (enigszins) centraal staan in een vervoerregio. Enkel de vervoerregio's Westhoek, Vlaamse Ardennen en Vlaamse Rand bevatten geen Vlaamse centrumstad. Een speciaal geval vormt hierbij de vervoerregio Limburg, waarbij de rol van de bipool Hasselt - Genk wellicht minder centraal staat dan andere centrumsteden in hun gebied. Ook Turnhout ligt niet echt centraal binnen de vervoerregio Kempen, en heeft mogelijks een minder dominante positie dan andere centrumsteden.

In een 10-tal regio's zou de vervoerregio dus een formele afbakening kunnen zijn op een stadregionaal niveau. Dat zou een feitelijke erkenning kunnen zijn van de nood om op dat niveau concepten van beleidsvorming in te bedden en ook te realiseren. Los van alle bedenkingen hierboven, zou dit als een belangrijke stap kunnen worden geïnterpreteerd. Voorzichtig te interpreteren dan weliswaar en met veel voorbehoud, maar het opleggen van samenwerking aan een groep van gemeenten in een stadsregionaal concept is vanuit de Vlaamse historiek, gevoeligheden en politieke cultuur, ... toch niet onbelangrijk.

Veel hangt echter af van de manier waarop de vervoerregio zal werken en door de Vlaamse overheid gebruikt zou worden. Het is ook mogelijk dat bijvoorbeeld een gebrek aan middelen en de nood om keuzes te moeten maken onder druk van besparingen de relaties tussen de gemeenten en steden op scherp zet en ervoor zorgt dat de wil tot samenwerking snel in het omgekeerde omslaat. Dan zou de vervoerregio de ontwikkeling van beleidsprogramma's op maat van een stadsregio nog lastiger kunnen maken.



kantelen de geesten langzaam, steeds evenwel in een lastige verhouding tot het reguliere beleid op korte termijn en de effecten van de huidige instrumentering en financiering van alles wat met ruimtelijk beleid en met de determinanten van het lokaal ruimtelijk beleid te maken heeft.

De koppeling tussen verkeer, vervoer en ruimtelijke ontwikkeling in de gebieden van de vervoerregio's is daarom het kernpunt van het debat over stadsregionaal beleid. De Vlaamse overheid aarzelt sterk en is intern sterk verdeeld om hier dwingende maatregelen op een bovenlokaal niveau op te leggen en al te fors in te grijpen in de autonomie van de gemeenten. Op het vlak van de vergunningen heeft de codextrein de autonomie van de gemeenten nog versterkt. (bv. verkavelingsvoorschriften ouder dan 15 jaar zijn niet langer een weigeringsgrond voor vergunningen, ontwikkelingen in landschappelijk waardevolle gebieden worden soepeler vergunbaar gemaakt,..)

In een optimistische lezing zouden we de creatie van de vervoerregio als een opstap kunnen zien naar bovenlokale planningsconcepten en naar bovenlokaal ontworpen gebiedsbeelden die tot programma's zouden kunnen leiden van verdichting, afschaffen van woonuitbreidingsgebieden, kiezen voor concentratie, de meer geïntegreerde aanpak op het niveau van corridors,... Het is immers lastig om over verkeer en vervoer na te denken zonder daarbij de keuzes inzake de ruimtelijke ontwikkeling mee te nemen. Dat zou dan, in de veronderstelling van een ongewijzigd Vlaams beleid zonder nieuwe maatregelen of stappen, een vrijwillig proces moeten zijn, eventueel met verschillende snelheden naargelang de traditie en de arrangementen die al in bepaalde regio's groeien en in het verlengde liggen van bepaalde plannen van vroeger of plannen die nu in de maak zijn. Dat zou zich dan afspelen binnen het huidige decretale kader van de ruimtelijke planning.

Hierbinnen zou dan meer werk kunnen worden gemaakt van bovenlokale gebiedsbeelden, wervende ontwerpen, gebiedsgerichte programma's voor bepaalde prioritaire corridors,... Daarbinnen zou dan het maatschappelijke debat vorm kunnen krijgen, zoals dat nu bijvoorbeeld in de Gentse regio het geval is voor de Kanaalzone en voor het Parkbos. In principe zou het kader van de vervoerregio daarvoor interessant en stimulerend kunnen zijn. Dat zou een grotere legitimatie geven aan deze programma's. Bij deze programma's zijn evenwel ook belangrijke Vlaamse actoren betrokken die nu niet formeel in het concept van de vervoerregio zijn opgenomen, maar die wel cruciaal zijn voor de realisatie van programma's (VLM, milieu – administraties, departement Omgeving,...). De vraag is dan of het concept van de vervoerregio binnen MOW opgevat, niet nieuwe problemen zou kunnen oproepen voor de samenwerking van andere niet betrokken

////////////////////////////////////

Vlaamse actoren. Dat alles speelt zich dus af en zijn overwegingen binnen het huidige concept van de vervoerregio en binnen het huidige onveranderde kader voor de ruimtelijke ordening.

Binnen de scenario – ontwikkeling zijn varianten denkbaar die verder gaan en die de bestaande situatie moduleren, waarbij we even de juridische kaders en mogelijke juridische ontwikkelingsrichtingen aan de zijkant plaatsen:

- De vervoerregio koppelen aan instrumenten in de sfeer van bovenlokale planning
- Bepaalde bevoegdheden voor bepaalde soorten vergunningen overdragen naar de federatie van gemeenten binnen de vervoerregio die dan dus ruimere bevoegdheden toebedeeld krijgt
- Bevoegdheid voor bovenlokale gebiedsprogramma's toevertrouwen aan de vervoerregio, binnen het interbestuurlijke concept maar dan verruimd met ruimtelijke bevoegdheden
- Overdracht van bevoegdheden voor ruimtelijke bovenlokale uitvoeringsplannen door de Vlaamse overheid gekoppeld aan financiering, incentives,...
- Overdracht van bevoegdheden door de gemeenten naar de groep van de gemeenten, eventueel vrijwillig en op maat van de samenwerkingsbereidheid in de verschillende regio's
- Gebiedsgerichte realisatie van verhandelbare ontwikkelingsrechten en regelingen voor planschade en planbaten, al lijken verschillende technische analyses hier al zeer ernstige bedenkingen bij te hebben naar haalbaarheid, betaalbaarheid, het al dan niet aanwezig zijn van de juiste condities,...(Coppens, van den Nieuwenhof & Vloebergh 2017; Ruimte Vlaanderen 2016)

Dat zijn evenwel allemaal breuken met de politieke cultuur, de tradities, wijzigingen van de autonomie van de gemeenten, decentralisatie vanuit de Vlaamse overheid maar met verschillende vormen van betrokkenheid en financiering van en door de Vlaamse overheid. Ze roepen dus stuk voor stuk vragen op over de realiseerbaarheid. Het gemeenschappelijke punt van deze vragen is dat ze vaak uitkomen bij een versterking van federatieve modellen en het alternatief van de grondwettelijke federatie interessant en misschien zelfs noodzakelijk of wenselijk maken.



REFERENTIES

Boussauw, K., Vanhaverbeke, F., Baert, W., De Poortere, C., De Rynck, F., Hoornaert, S., ... & Peeters, K (2016). "Manifest Mobiliteit 2.0: pleidooi voor een betere (stads) regionale samenhang tussen mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling."

Baeten, G., Swyngedouw, E. & Albrechts, L. (1999) Politics, institutions and regional restructuring processes: from managed growth to planned fragmentation in the reconversion of Belgium’s last coal mining region, *Regional Studies*, 33(3), pp.247–258.

Begroting Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2016 en meerjarenbeleid 2017-2019 (juli 2015).

Convenant Samenwerking Provincie Zuid-Holland- Metropoolregio Rotterdam Den Haag (2016).

Coppens, T., van den Nieuwenhof, L., & Vloebergh, G. (2017). Verhandelbare ontwikkelingsrechten en verdichting: een haalbaarheidsstudie naar het gebruik van VOR in de gemeente Brasschaat. *Ruimte & maatschappij: Vlaams-Nederlands tijdschrift voor ruimtelijke vraagstukken.*-Antwerpen, 2009, currens, 9(2), 5-25.

Debrock, S. (2017). Het belang van mobiliteit en geïntegreerde gebiedsontwikkeling binnen het BRV. Workshop vervoerregio’s ikv basisbereikbaarheid - 13 03 17.

Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014 (2014).

Kesteloot, C. and F. De Maesschalck (2001). "Anti-urbanism in Flanders: the political and social consequences of a spatial class struggle strategy." *Belgeo. Revue belge de géographie* (1-2): p.41-62.

Notitie Uitvoering Regionaal Investeringsprogramma (december 2016).



Weyts, B. (2017). Conceptnota: stand van zaken inzake Basisbereikbaarheid d.d. 27.10.2017. Online raadpleegbaar via: <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/0901355780204dec>.



