De Vlaamse overheid als actor in gebiedsgerichte bestuursvormen

De case van de vervoerregio uitgelicht

Filip De Rynck
Pieterjan Schraepen
Joris Voets

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

D/2021/10106/010

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:

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 36 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.

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

/ Nota

DE VLAAMSE OVERHEID ALS ACTOR IN GEBIEDSGERICHTE BESTUURSVORMEN

24.02.2021

Filip De Rynck

Pieterjan Schraepen

Joris Voets

INHOUDSOPGAVE

Inleiding 6
1 Basisbereikbaarheid: korte historiek van het beleidsarrangement 7
1.1 Voorafgaande decretale omkadering 7
1.2 Fase van de proefprojecten 10
1.3 Het afbakeningsproces van de schaal 11
2 Wijzigingen door het decreet basisbereikbaarheid en organisatie van de vervoerregio 13
2.1 De vervoerregio 13
2.2 Taken van de vervoerregioraad 14
2.3 Werking en organisatie van de vervoerregio 15
2.3.1 De ambtelijke raad 15
2.3.2 De politieke raad 17
2.3.3 Bilateraal overleg 18
2.3.4 Dagelijks bestuur 18
2.3.5 Het werken binnen de vervoerregioschaal 19
2.3.6 Het werken vanuit 'gesloten enveloppes' 20
2.3.7 OV-planning versus mobiliteitsplanning 22
3 Impact van de vervoerregio op de rol van de Vlaamse actoren 23
3.1 Departement MOW 24
3.1.1 Rol van de covoorzitter 24
3.1.2 Team MOW 26
3.2 De Lijn (Vlaamse Vervoermaatschappij) 27
3.3 Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) 28
3.4 De betrokkenheid van het Departement Omgeving 31
3.5 Vaststellingen en tussentijdse conclusies bij de transitie op Vlaams niveau 33
4 Rol van en impact op de lokale besturen (steden en gemeenten) 34
4.1 Capaciteit van lokale besturen 35
4.2 Contacten tussen lokale besturen en Vlaamse actoren 37
4.3 Terugkoppeling op het lokale niveau 38
4.4 De verhouding tussen centrumsteden en gemeenten in de regio 38
5 Regionale verschillen 40
5.1 Overlappende schalen 40
5.2 Regionaal leiderschap 41
5.3 Bestaande regionale visieontwikkeling 41
Conclusies 44
Referenties 47
Bijlagen 48

OVERZICHT FIGUREN

Figuur 1: Afbakening vervoersgebieden netmanagement (De Lijn).....11
Figuur 2: Afbakening ontwerpregio's MOW & Omgeving.....12
Figuur 3: Afbakening vervoerregio's goedgekeurd door de Vlaamse regering op 20 juli 2018.....12
Figuur 4: Budgetverdeling vervoerregio's (2019).....21
Figuur 5: Verdeling van de bijkomende middelen voor Vervoer op Maat (2020) 22
Figuur 6: Organogram beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken 24

Inleiding

In dit onderdeel van ons project brengen we verslag uit van ons deelonderzoek over de vervoerregio's. Die zijn voor ons interessant omdat een belangrijk beleidsdomein van de Vlaamse overheid zich gebiedsgericht en gebiedsdekkend reorganiseert en in deze gebieden bepaalde beleidsdoelstellingen nastreeft in samenwerking met groepen van lokale besturen. Op dit domein en via deze bestuursvorm treedt de Vlaamse overheid niet alleen op als 'metagovernor' van een regionale bestuursvorm (zoals in het geval eertijds van de LOGO's en de RESOC's), maar is ze zelf de centrale actor met eigen ambtenaren in de regio's. Uit dat soort constructies en uit deze bestuursvorm kunnen we wellicht het meest leren over de rol van de Vlaamse overheid in stadsregionale arrangementen, omdat de Vlaamse overheid zich hier via haar eigen organisatie rechtstreeks op gebiedsniveau engageert. Dat brengt ons tot de centrale vraag die we in deze nota zullen onderzoeken binnen de vervoerregio's: wat gebeurt er wanneer een Vlaamse administratie zich gebiedsgericht reorganiseert? Welke kansen en hindernissen duiken op en wat kan ons dat leren over regionale bestuursvormen?

We nemen in dit onderzoek de recente hervorming binnen het beleidsdomein MOW in het kader van het decreet basisbereikbaarheid als centraal studieobject en bouwen daarbij verder op onderzoek dat we hierrond al hebben verricht (zie Schraepen, De Rynck & Voets 2018). In ons voorgaand rapport lag de focus op het voorbereidingsproces bij de opmaak van het decreet en de eerste ervaringen binnen enkele proefregio's. Ondertussen is het decreet basisbereikbaarheid in 2019 in werking getreden en werd het werken met vervoerregio's over heel Vlaanderen uitgerold.

In het kader van dit onderzoeksrapport willen we weten welke effecten deze reorganisatie tot dusver heeft op het terrein en hoe de relaties tussen betrokken actoren (al dan niet) wijzigen. We besteden aandacht aan de stappen die tot dusver zijn gezet en welke dynamiek zich tussen de beleidsactoren binnen de vervoerregio's ontwikkelt. We leggen daarbij zowel de focus op de interacties tussen de betrokken Vlaamse actoren, als tussen de lokale besturen en de interbestuurlijke verhoudingen tussen de bestuursniveaus.

We kaderen deze analyse binnen het concept van 'beleidsarrangement' (Arts, Leroy, & Van Tatenhove 2006). Met beleidsarrangementen bedoelen we de interactie tussen de historisch bepaalde vormgeving van beleidsvraagstukken, de acties van een set van actoren met hun formele bevoegdheden en onderlinge relaties, de financieringsverhoudingen, de bestuurlijke vormgeving van beleidsdomeinen en de dominante opvattingen over beleid. Al die op elkaar inwerkende actoren en factoren clusteren we tot een 'arrangement' waarin en waardoor het huidige beleid vorm krijgt, maar waarin zich ook veranderingen of de druk tot verandering ontwikkelt. We gaan na of en hoe de werking van de vervoerregio's op dat arrangement inwerkt. We argumenteerden in een vorige onderzoeksfase dat de vervoerregiowerking, althans op decretaal vlak, elementen bevat die relatief nieuw zijn binnen het Vlaamse beleidsarrangement rond omgevingsbeleid, zoals bv. het structureel samenwerken tussen Vlaamse diensten en groepen van gemeenten op een vaste, gebiedsdekkende regionale schaal (Schraepen, De Rynck & Voets 2018). We bouwen in dit rapport verder op deze bevindingen. We voerden hiervoor gesprekken met een selectie van ambtelijke coördinatoren, met leidinggevende ambtenaren en veldwerkers van de Lijn, AWV, MOW, VVSG, ... (zie bijlage 1 voor een overzicht).

Ons werk werd ook aangevuld door een analyse van interviews van studenten bestuurskunde die in het kader van een onderwijsopdracht onderzoek hebben uitgevoerd in alle vervoerregio's.

We starten onze analyse met een schets van de kenmerken van het beleidsarrangement voorafgaand aan de decretale bepalingen van basisbereikbaarheid en de vervoerregiowerking. Vervolgens vatten we de belangrijkste wijzigingen die het decreet basisbereikbaarheid doorvoert aan het arrangement samen vanuit een interbestuurlijk perspectief en analyseren we de huidige toepassing van dit decreet binnen de vervoerregio's in de praktijk. Aansluitend gaan we in op de impact van deze wijzigingen op de betrokken actoren en de verhoudingen die hiertussen spelen. Tenslotte besteden we aandacht aan elementen van verschil die we detecteren in de contexten waarbinnen regioconstellaties actief zijn en gaan we na hoe deze wijzigende contexten de werking van het beleidsarrangement beïnvloeden.

1 BASISBEREIKBAARHEID: KORTE HISTORIEK VAN HET BELEIDSARRANGEMENT

1.1 VOORAFGAANDE DECRETALE OMKADERING

Om de impact van het wijzigende decretale kader van basisbereikbaarheid op het beleidsarrangement in perspectief te kunnen plaatsen, schetsen we hieronder op hoofdlijnen de belangrijkste elementen van de voorafgaande decretale kaders waarbinnen de relaties tussen lokale en Vlaamse actoren op het gebied van mobiliteitsbeleid tot stand kwamen. We gaan hiervoor dieper in op het decreet betreffende mobiliteitsconvenants (2001) en het mobiliteitsdecreet (2009, gewijzigd in 2013). Binnen deze kaders werden verschillende overlegstructuren ontwikkeld tussen lokale, provinciale en Vlaamse actoren waarvan we de voornaamste kenmerken beknopt bespreken. We merken daarbij op dat bepaalde aspecten van deze manier van werken zoals het convenantenbeleid ook ruimer internationaal weerklank hebben gekregen. Binnen vergelijkend Europees onderzoek werd de aanpak in Vlaanderen als een best practice naar voren geschoven en ook als inspiratiemodel gebruikt voor het mobiliteitsbeleid in andere EU-landen (Plevnik 2018). De beleidsinnovatie met de vervoerregio's heeft dus een medebepalende voorgeschiedenis.

In 1995 werd het eerste mobiliteitsconvenant afgesloten door het toenmalige kabinet Baldewijns. Het was een overeenkomst tussen Vlaamse overheid, De Lijn en lokale besturen met afspraken over hoe investeringen in mobiliteit en verkeer tussen deze betrokken actoren zouden verdeeld worden. Deze regeling had tot doel om lokale besturen aan te zetten een duurzaam mobiliteitsbeleid te voeren en in te zetten op professionalisering. Met het decreet betreffende mobiliteitsconvenants (2001) bekrachtigde de Vlaamse regering het mobiliteitsconvenant als een beleidsinstrument voor een geïntegreerd en duurzaam mobiliteitsbeleid. Een mobiliteitsconvenant gold daarbij als een modulair opgebouwde overeenkomst die inspeelde op een veranderende mobiliteitsproblematiek en voor het lokale mobiliteitsbeleid een kader creëerde voor de totstandkoming van structureel overleg tussen verschillende partijen (Dedoncker 2018).

In 2009 kondigde het kabinet Van Brempt het mobiliteitsdecreet af, waardoor de wettelijke basis van het Vlaams mobiliteitsbeleid werd versterkt en ook doelstellingen omtrent participatie en duurzaamheid werden

vastgelegd. Dit decreet gaf gemeenten de taak om een gemeentelijke begeleidingscommissie (GBC) op te richten om de opmaak en latere herzieningen van gemeentelijke mobiliteitsplannen te begeleiden. De GBC was een overlegplatform waarin de betrokken partners gezamenlijk mobiliteitsknelpunten onderzochten en voorstellen tot oplossingen uitwerkten. De GBC werd in het bijzonder belast met de voorbereiding, opmaak en opvolging van het gemeentelijke mobiliteitsplan waartoe de gemeente zich bij de ondertekening van het mobiliteitsconvenant verbond. Een goedgekeurd mobiliteitsplan gaf daarbij het lokaal bestuur recht op subsidies en medewerking van Vlaamse actoren voor het uitvoeren van bepaalde werken opgenomen in dit plan. De GBC bestond uit vertegenwoordigers van de gemeente, van het Departement MOW, van de VVM De Lijn, van het Agentschap Wegen en Verkeer, van het Agentschap RO Vlaanderen (huidige Omgeving) en van het provinciebestuur. De commissie werd in algemene regel voorgezeten door een vertegenwoordiger van het gemeentebestuur.

Om een gemeentelijk mobiliteitsplan officieel te kunnen bekrachtigen diende dit plan naast een vaststelling op de gemeenteraad ook een gunstig advies te bekomen van een provinciale auditcommissie (PAC) en een onafhankelijke auditor. De PAC behandelde projecten of acties die betrekking hadden op strategische planningsactiviteiten, openbaar vervoer, infrastructuur en mobiliteitsbeheersing en beoordeelde de dossiers die haar door de GBC werden voorgelegd op vlak van conformiteit, consistentie en specificiteit. Daarbij werden projecten en acties getoetst op hun inhoudelijke conformiteit met de algemeen aanvaarde mobiliteitsvisie van het mobiliteitsconvenant, de beleidslijnen van het gemeentelijk mobiliteitsplan en de toepasselijke normen en richtlijnen. De samenstelling van de PAC bestond uit volgende leden: vertegenwoordigers van AWV, MOW, De Lijn, Omgeving, het provinciebestuur en de lokale overheid.

De totstandkoming van een mobiliteitsplan bevatte verder ook een luik kwaliteitsbewaking, waarbij de PAC toezag op kwaliteitscontrole bij de opmaak, evaluatie of herziening hiervan. De PAC stelde hiervoor een onafhankelijke auditor aan die advies gaf aan de minister inzake het voldoen van het mobiliteitsplan aan de bepalingen van het mobiliteitsdecreet. Dit advies was vervolgens richtinggevend voor het al dan niet subsidiëren van het plan (Asperges 2004).

In 2013 onderging het mobiliteitsdecreet een wijziging met als doel om de voorbereiding en uitvoering van mobiliteitsprojecten administratief te vereenvoudigen en de doorlooptijden te versnellen (Mobiliteitsbrief 142). De bestaande regelgeving rond het mobiliteitsconvenant met een moederconvenant en modules werd hiervoor opgeheven, maar de geest van samenwerking en overleg via het convenantenbeleid bleef wel behouden. Het mobiliteitsplan werd verplicht voor alle Vlaamse lokale besturen en de GMC kreeg een grotere stem en verantwoordelijkheid. Het kader voor elk project werd voortaan een geldig mobiliteitsplan waardoor de toepassing van het vroegere moederconvenant verviel. Daarnaast werd de doeltreffendheid van de GBC verhoogd door een onderscheid te maken tussen vaste, variabele en adviserende leden. De kwaliteitsopvolging gebeurde voortaan door de regionale mobiliteitscommissie (RMC), die de vroegere PAC (en OVC) integreerde, bijgestaan door een kwaliteitsadviseur (vroeger auditor). De RMC werd daarmee een beoordelingscommissie die verantwoordelijk was voor de kwaliteitscontrole op mobiliteitsplannen en projecten die bijdragen tot een duurzame mobiliteit. De commissie werd op gewestelijk niveau georganiseerd, maar kwam gedecentraliseerd per provincie samen.

We vatten hieronder de relevantste karakteristieken samen van het beleidsarrangement binnen de gesitueerde decretale kaders en de relaties die zich hier tussen Vlaamse en lokale actoren vormden:

- De interactie tussen Vlaamse diensten en lokale actoren vond hoofdzakelijk plaats binnen een één op één verhouding met de Vlaamse overheid, waarbij er niet (of slechts in beperkte mate) sprake was van overlegstructuren voor beleidsvorming op een regionaal niveau;

- Er waren intense contacten tussen Vlaamse diensten en lokale besturen binnen verschillende vormen van overlegstructuren, waarbij er gewerkt werd met vaste aanspreekpunten en contactpersonen per provincie;

- Het overleg tussen bestuursniveaus vond plaats op gestructureerde wijze doorheen het volgen van procedures waarbij lokale initiatieven getoetst werden aan Vlaamse normen en richtlijnen;

- Op verschillende fora was er overleg binnen het beleidsdomein MOW tussen het departement MOW, AWV en De Lijn;

- Er werd gewerkt met systemen van objectieve behoefte analyses die een impact hadden op keuzes inzake investeringsbeslissingen van de Vlaamse overheid.

We merken uit deze voorgeschiedenis dat het nieuwe decreet niet uit de lucht viel. Er was al een sterke interactie tussen lokale besturen en de Vlaamse mobiliteitsactoren en tussen de Vlaamse actoren onderling; er was al een vorm van objectivering en coördinatie van de besluitvorming tussen de bestuursniveaus; er was al aandacht voor kwaliteit en externe toetsing. De interactie tussen lokale besturen en het departement MOW was al intens. Deze kenmerken zien we ook terugkomen in de volgende fase en het lijkt correct om te besluiten dat deze fase voortbouwde op het vroegere arrangement. In het concept van de vervoerregio bleven de belangrijkste kenmerken behouden. De vervoerregio is een volgende generatie binnen het beleidsarrangement. De belangrijkste structurele wijziging is, naast het beleidsinhoudelijke concept van de basisbereikbaarheid, vooral de wijze waarop het interbestuurlijke overleg op een gebiedsdekkende regionale schaal wordt georganiseerd.

In de aanloop naar het nieuwe decreet basisbereikbaarheid (2019) werd op het Vlaamse politieke niveau kritiek geformuleerd op het concept en de filosofie van basismobiliteit, waarop het voorgaande decreet was gebaseerd. In het voorontwerp van decreet werd gesteld dat het concept van de basismobiliteit het mobiliteitsbeleid onvoldoende vanuit de samenhang tussen verschillende modi benaderde, waarbij bij de uitwerking de ambities eenzijdig op het openbaar personenvervoer en De Lijn werden geprojecteerd zonder rekening te houden met de voordelen die combimobiliteit biedt (Weyts 2018). De aanbodgestuurde filosofie van basismobiliteit vormde volgens de minister daarmee een rem op een efficiënt, vraaggestuurd openbaar personenvervoer. De inzet van openbaar vervoer om dunne vervoersstromen op te vangen leidde ertoe dat te weinig kon worden ingezet op een sterk bovenliggend net met voldoende capaciteit. Basismobiliteit holde zo de mogelijkheid uit om grondig werk te maken van een hiërarchisch gelaagd netwerk en effectief een 'modal shift' in personenmobiliteit te bewerkstelligen. Daarnaast werd gewezen op een onvoldoende sterke koppeling tussen visievorming inzake mobiliteit, visieontwikkeling, infrastructuurinvesteringen, kwaliteit van dienstverlening, ruimtelijke inrichting en het vervoer in het algemeen (Weyts 2018, p.3).

Het werken met vervoerregio's, bestaande uit meerdere gemeenten en entiteiten van het beleidsdomein MOW, werd naar voren geschoven als een manier om de afstemming op de regionale vervoersvraag te bewaken, uitgaande van reële en potentiële vervoersstromen. Verschillende stakeholders wezen erop dat de

oorspronkelijke indeling in vervoersgebieden niet overeenkwam met ruimtelijke interacties, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en reële vervoersstromen.

1.2 FASE VAN DE PROEFPROJECTEN

Ter voorbereiding van het nieuwe decreet werd gewerkt met drie, later vier proefregio's (Westhoek, Aalst, Mechelen met toevoeging van regio Antwerpen). In de evaluatie van het proefproject kwamen enkele leerpunten inzake de werking van de vervoerregio's boven die we beknopt samenvatten (Deloitte 2017):

-De vervoerregio creëert een kader waarin lokale besturen en bovenlokale (o.a. Vlaamse en federale) mobiliteitsactoren samen kunnen nadenken over mobiliteit. Dit veronderstelt dat lokale besturen ook het regionaal doordenken van mobiliteit moeten kunnen toepassen. Lokale besturen zijn goed geplaatst om lokale vragen te identificeren, maar sommige besturen dienen met dit regionaal doordenken nog verder vertrouwd te geraken;

- Er treedt variatie op tussen regio's in het beslissingsproces tussen enerzijds beslissen aan de hand van consensus en anderzijds beslissen aan de hand van meerderheid. Dit heeft een impact op de tijd en het overleg dat nodig is om tot besluitvorming te komen. Er is een sterke regie noodzakelijk om voortgang te houden in deze processen;

- De samenstelling en schaal van de proefregio's wordt als werkbaar omschreven, al stemt de samenstelling niet altijd overeen met andere bovenlokale structuren waarin lokale besturen participeren;

- Vervoersplannen werden in de proefregio's opgesteld in het kader van budgetneutraliteit. De mogelijke herschikking van middelen over de vervoerslagen heen leidt tot een complexe besluitvorming om te komen tot één gedragen en samenhangend vervoersplan;

- De betrokkenheid van belanghebbenden bleef relatief beperkt zodat het co-creatieve proces zich beperkte tot de bestuurlijke partners, en in sommige gevallen (een selectie van) belanghebbenden bij het opstellen van de vervoersplannen;

- Het voorzien van voldoende tijd om alle wijzigingen toe te lichten in de vervoerregioraad is uitermate belangrijk, zodat iedereen een goed begrip heeft van het uiteindelijke vervoersplan.

Het werken met en de fase van de proefprojecten is een nuttig instrument geweest. Het liet het departement MOW toe om ervaring op te doen en het concept van de samenwerking met groepen gemeenten te testen. Het maakte het mogelijk om het concept ingang te doen vinden bij de lokale besturen. In de opvolging en evaluatie werden groepen experten betrokken en de leerpunten zijn meegenomen in het finale concept van de vervoerregio's. In sommige proefregio's zorgde het voor activering van het maatschappelijk debat, ook door de kritieken die het concept van basisbereikbaarheid uitlokte.

1.3 HET AFBAKENINGSPROCES VAN DE SCHAAL

Een belangrijke discussie in de totstandkoming van de vervoerregio's was deze over de schaalafbakening. Deze discussie werd voorbereid vanuit gezamenlijk voorbereidend werk door het Departement MOW en Departement Omgeving en het finale akkoord werd ook op ambtelijk topniveau gezamenlijk onderschreven.

Er werd een ambtelijke samenwerking opgezet tussen de departementen Omgeving, MOW en De Lijn waarbij Vlaanderen ingedeeld werd in 19 hypotheseregio's, om zo ontwikkelingen op het vlak van ruimte en mobiliteit op elkaar af te stemmen binnen deze regio's. De afbakening van deze gebieden kwam tot stand op basis van drie stappen:

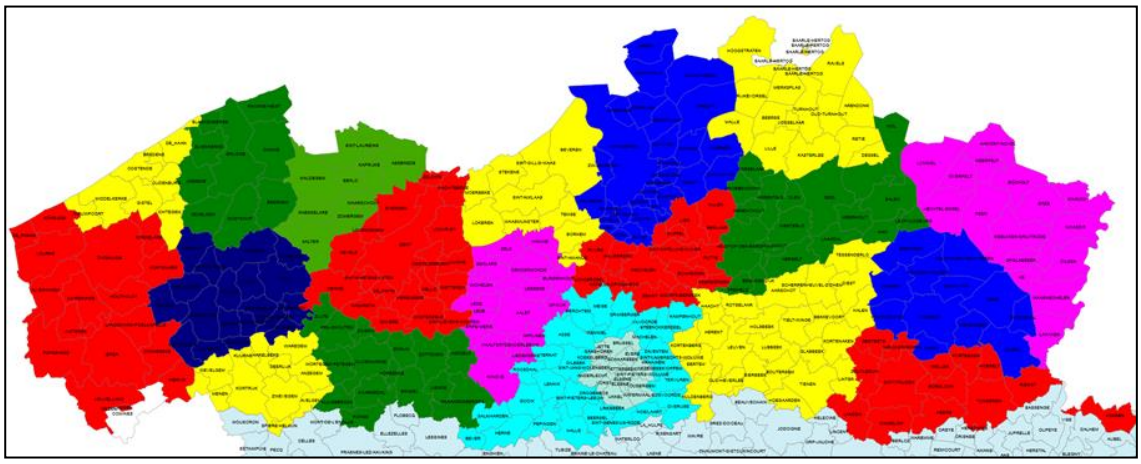
- In een eerste stap werden de 13 vervoersgebieden van het netmanagement bij De Lijn, zoals vastgelegd in het besluit Netmanagement, als uitgangspunt genomen. Deze gebieden stemden ook overeen met de 13 stedelijke gebieden uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Voor elk van deze kernen werden de verplaatsingsstromen geanalyseerd. Hierbij werden volgende afstandscriteria onderzocht: 20km, 30km en 35km. Er werd geopteerd om het afstandscriterium van 35km te hanteren omdat met dit criterium 80% van de verplaatsingen gevat werd voor het merendeel van de regio's. Op basis hiervan werden 13 gebieden bepaald als 'rudimentaire regio's'.

Figuur 1: Afbakening vervoersgebieden netmanagement (De Lijn)

- In een tweede stap werden de gebieden die buiten deze rudimentaire regio's lagen onderzocht. Een aantal verzorgende kernen die deze landelijke regio's bedienden, werden alsnog aan één van de rudimentaire regio's toegevoegd, zodra er sprake was van een duidelijke functionele relatie met dit stedelijke gebied.

- De derde stap was het samenvoegen van de overgebleven verzorgende kernen tot nieuwe ruimtelijke regio's. Deze afweging werd mede gemaakt op basis van de bestaande regionale samenwerkingsverbanden die reeds in de regio's actief zijn (regionale landschappen, streekintercommunales, bestaande vervoersgebieden,..) Een andere belangrijke factor was een voldoende hoog inwonersaantal (200 000-300 000), om de ontwikkeling van een financieel rendabel

openbaar vervoerssysteem in de toekomstige regio mogelijk te maken. Ook koos men voor een maximale bovengrens van 15 tot 20 gemeenten, om de bestuurbaarheid van de regio te kunnen vrijwaren.



Figuur 2: Afbakening ontwerpregio's MOW & Omgeving

Op basis van deze oefening werd een indeling gemaakt met 'ontwerp regio's', die nadien besproken werd tussen de departementen MOW en Omgeving. Hierna is er nog politiek onderhandeld over deze indeling en heeft het kabinet Weyts 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). In de eindfase is er dan nog beslist om de gouverneurs een consultatieronde te laten organiseren bij de gemeentebesturen, waarbij enkele grensgemeenten alsnog van regio veranderden.

Figuur 3: Afbakening vervoerregio's goedgekeurd door de Vlaamse regering op 20 juli 2018

Wij zijn als onderzoekers zelf in dat onderdeel van het proces betrokken geweest, als adviseur en coach van een deel van de discussie over deze schaal. Dat is op een vrij open manier op het niveau van de beleidsdomeinen MOW en Omgeving bediscussieerd en tot stand gekomen. Heel wat mensen zijn bij deze discussie ingeschakeld. De technische voorbereiding van de criteria is op een degelijke manier gebeurd en ook gebruikt in het proces. Finaal moest een compromis worden gevonden op het ambtelijke niveau, vooral met De Lijn en uiteindelijk zijn ook op politiek niveau keuzes gemaakt maar wel binnen het voorgestelde concept. Onze wat rudimentaire samenvatting is dat het technisch – wetenschappelijke werk voor 80% in de finale keuzes behouden is geweest en dat de politieke interventies niet haaks stonden op dat werk.

2 WIJZIGINGEN DOOR HET DECREET BASISBEREIKBAARHEID EN ORGANISATIE VAN DE VERVOERREGIO

We vatten de belangrijkste wijzingen in het regelgevend kader samen en bespreken het decreet basisbereikbaarheid (juni 2019) en de omzendbrief omtrent de vervoerregiowerking (mei 2019) vanuit een interbestuurlijk perspectief.

2.1 DE VERVOERREGIO

De vervoerregio wordt opgericht als een nieuwe laag binnen de bestaande organisatie van het mobiliteitsbeleid, dat voordien tot stand kwam via overwegend één op één relaties tussen gemeenten en Vlaamse overheid, doorheen begeleiding en commissies. De groep gemeenten uit een regio zitten samen met de gewestelijke diensten van het beleidsdomein MOW, zijnde het departement MOW en het agentschap AWV, alsook met de VVM De Lijn en de Vlaamse Waterweg nv. Waar relevant zullen ook Lantis, het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust en de Werkvennootschap mee aanschuiven. Ook Infrabel, de NMBS en de provincie kunnen worden uitgenodigd.

De uiteindelijke samenstelling van de vervoerregioraad wordt vastgelegd in een huishoudelijk reglement dat in elke vervoerregio wordt opgemaakt. Dit reglement kan onder meer verdere bepalingen bevatten over de samenstelling, organisatie van vergaderingen, wijze van beraadslaging, de oprichting van een dagelijks bestuur en participatie. Om de inhoudelijke consistentie van de besprekingen te bevorderen zal de vertegenwoordiger van het departement MOW een inhoudelijke coördinatieopdracht opnemen met de overige Vlaamse actoren.
Een vertegenwoordiger voorgedragen door de gemeenten vervult de voorzittersrol, samen met het Departement MOW. De politieke voorzitter wordt gekozen uit de vertegenwoordigers van gemeenten die behoren tot de vervoerregio. Het voorzitterschap wordt door beide voorzitters gezamenlijk uitgevoerd. De voorzitters roepen de vergadering samen, modereren de vergadering en waken over de uitvoering van het participatieproces. Tevens waken zij over de uitvoering van de gemaakte werkafspraken, formaliseren de engagementen van de verschillende partners en volgen de opvolging ervan op in de schoot van de vervoerregioraad. Momenteel wordt in de vervoerregio's Antwerpen, Gent, Leuven, Brugge, Kortrijk en Waasland het voorzitterschap opgenomen door een politiek mandataris uit de centrumstad binnen de regio. In de vervoerregio Leuven gaat het om een duovoorzitterschap vanuit de stad Leuven en de gemeente Holsbeek.

Op het niveau van de vervoerregio's worden standpunten op Vlaams niveau en op gemeentelijk niveau samengebracht. De vervoerregioraad beslist bij voorkeur bij consensus. Om het beraadslagingsproces te ondersteunen kan de vervoerregioraad wel een stemmingsregeling uitwerken. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen stemgerechtigde leden en adviserende leden, ook kan een gewogen stemming worden uitgewerkt.

De Vlaamse instanties die deel uitmaken van de samenstelling van de vervoerregioraad, het Departement MOW, Agentschap Wegen en Verkeer, de Lijn en de Vlaamse Waterweg, verenigen zich per regio in het 'team MOW'. Dat team kan nog verder worden uitgebreid met andere Vlaamse operationele instanties actief in de vervoerregio. Het team wordt begeleid onder het voorzitterschap van een vertegenwoordiger van het Departement MOW actief in de vervoerregio. Het is een overlegforum waarin de betrokken partners van het beleidsdomein MOW de standpunten stroomlijnen en vanuit een coherente visie met één stem spreken binnen de vervoerregioraad. Anderzijds zijn zij verantwoordelijk voor informatiedoorstroming binnen hun entiteiten tussen het centrale niveau en de vervoerregio.

Deze interbestuurlijke constellatie is uniek in Vlaanderen. In geen enkel ander beleidsdomein is er een formeel onderhandelingsforum tussen groepen van lokale besturen en actoren van een Vlaams beleidsdomein. Het delen van het voorzitterschap illustreert de interbestuurlijke basisfilosofie. Ook het team MOW als een vorm van coördinatie per regio is een voor ons doel interessante bestuurlijke figuur.

2.2 TAKEN VAN DE VERVOERREGIORAAD

De vervoerregioraad heeft een tweeledige opdracht: enerzijds is ze verantwoordelijk voor de opmaak van een korte termijn OV-plan en anderzijds voor de opmaak van een regionaal mobiliteitsplan, waarvan ze een voorlopig ontwerp kan goedkeuren. De finale goedkeuring van een regionaal mobiliteitsplan gebeurt echter door de Vlaamse Regering.

Binnen de krijtlijnen van een goedgekeurd regionaal mobiliteitsplan heeft de vervoerregioraad vervolgens de volgende taken:

- Regionale mobiliteitsprogramma's en -projecten die van strategisch belang zijn op het niveau van de vervoerregio prioriteren, opvolgen en evalueren;
- Gewestelijke overheden advies geven bij de opmaak van het Geïntegreerd Investeringsprogramma;
- Het aanvullend net en het vervoer op maat bepalen en advies geven over het treinnet en het kernnet;
- Het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk bepalen, met uitzondering van fietssnelwegen, waarover de raad alleen advies uitbrengt;
- Het verknopen van de vervoers- en infrastructuurnetten bewaken en de combimobiliteit en de synchromodaliteit faciliteren.
- Maatregelen inzake verkeersveiligheid en doorstroming prioriteren, opvolgen en evalueren.

De taken zijn een mix van eigen verantwoordelijkheden, adviezen geven aan de Vlaamse overheid en taken m.b.t. opvolging, steeds echter binnen een centraal kader dat de Vlaamse overheid de mogelijkheid biedt om eventueel beslissingen van de vervoerregio ongedaan te maken.

Op het moment van redactie van dit rapport (januari 2021) hebben 13 van de 15 vervoerregio's een definitief openbaar vervoersplan binnen de vervoerregioraad goedgekeurd. Binnen deze OV-plannen wordt per vervoerregio een voorstel van kernnet en aanvullende lijnen bepaald dat als basis dient voor de nieuwe dienstregeling van De Lijn die vanaf 2022 in voege zal worden gebracht. Keuzes inzake het vervoer op maat werden in verschillende van deze OV-plannen nog eerder op een conceptueel niveau gemaakt en vormen nog aanleiding voor discussies binnen de vervoerregioraden. Daarnaast werken de vervoerregio's ook aan de opmaak van een geïntegreerd regionaal mobiliteitsplan waarin een globale visie op het gewenste mobiliteitsnetwerk wordt ontwikkeld.

Een regionaal mobiliteitsplan bestaat uit een strategische visie op de gewenste mobiliteitsontwikkeling, operationele beleidsdoelstellingen op korte termijn en een actieplan. De strategische visie omvat een langetermijnvisie voor de gewenste mobiliteitsontwikkeling, waarbij het plan een tijdshorizon van tien jaar heeft en een doorkijkperiode van minimum tien en maximum dertig jaar. De operationele beleidsdoelstellingen omschrijven hoe de gewenste mobiliteitsontwikkeling wordt gerealiseerd en wie daarvoor verantwoordelijk is. Het actieplan vertaalt de operationele doelstellingen, omschrijft concrete maatregelen, middelen, verantwoordelijkheden en timing. Het kan thematisch zijn of voor een gebiedsdeel maatregelen omschrijven. Voor de opmaak van het eerste regionaal mobiliteitsplan wordt door het Departement MOW per vervoerregio een studiebureau aangesteld dat de opmaak inhoudelijk en procesmatig moet begeleiden.

2.3 WERKING EN ORGANISATIE VAN DE VERVOERREGIO

We bespreken de bestuurlijke organisatie binnen het beleidsarrangement dat in het kader van het decreet basisbereikbaarheid tussen de Vlaamse diensten en lokale besturen tot stand komt. We hebben aandacht voor de wijze waarop het arrangement tot dusver in de praktijk functioneert, welke discussies er hier aan bod komen en hoe er eventuele vormen van samenwerking en overeenstemming tot stand komen.

2.3.1 De ambtelijke raad

In de ambtelijke vervoerregioraad vindt het voorbereidende werk plaats voor de politieke raad en werken lokale en Vlaamse ambtenaren samen met de ondersteunende externe studieconsortia aan gedragen voorstellen rond aspecten van het regionaal mobiliteitsplan. Tot op heden werd er hoofdzakelijk gewerkt aan voorstellen omtrent de opmaak van een performant OV-aanbod binnen de vervoerslagen op basis van Vlaamse budgetten die werden toegewezen aan de regio. Van zodra de voorstellen voldoende zijn uitgewerkt, kunnen deze op de agenda van de politieke raad geagendeerd worden om tot een politieke beslissing over te gaan. Het valt daarbij op dat, naast het inhoudelijke voorbereidende werk door De Lijn, de externe studieconsortia een belangrijke rol lijken te spelen in deze voorbereidende fase. De kwaliteit van deze voorbereiding, alsook de mate waarin er hier maatwerk kan worden geleverd worden daarbij als belangrijke elementen erkend door betrokkenen.

"In deze ambtelijke groepen wordt er wel hard gewerkt, maar op dit moment zijn het eigenlijk de studiebureaus die het meeste voorbereidende werk doen."

"Er is hier in de regio gestart met een consortium aan studiebureaus, daar is vrij veel kritiek op gekomen, o.a. van de burgerbewegingen, dat deze voorbereiding te los hing van hetgeen er op het terrein gebeurde, en dat er onvoldoende immersie was."

Verschillende covoorzitters wijzen op het belang van een goede voorbereiding van dossiers binnen deze ambtelijke werksessies om tot politieke beslissingen te kunnen komen. We stellen daarbij vast dat het gros van het inhoudelijke werk en regionale keuzes reeds binnen deze ambtelijke werksessies worden gemaakt, voorafgaand aan discussies op de politieke raad waar dossiers worden geagendeerd ter finale discussie en goedkeuring. Zonder de rol van de politieke regioraad te willen minimaliseren, zien we toch dat het ambtelijke niveau een belangrijke rol speelt waarbij de kwaliteit van de voorbereiding op ambtelijk niveau cruciaal is.

"Het heeft geen zin om in zo'n politieke raad met 28 mensen rond de tafel te zeggen van: 'wat denk je nu van het openbaar vervoer ?'. Je moet echt tot iets gaan dat je met de ambtenaar bent overeengekomen waarvan je denkt dat het een kans op slagen heeft en het dan voorleggen."

"Op basis van de werkgroepen doen we het voorbereidende werk totdat we een consensus gevonden hebben, en dan laten we de vervoerregioraad samenkomen ... die vervoerregioraden bij ons, die duren al anderhalf uur maximum en dan is alles gepasseerd. Dus de echte discussies gebeuren in de werkgroepen, die thematisch kunnen zijn of gebiedsgericht."

Omdat heel wat inhoudelijke keuzes reeds in belangrijke mate binnen de ambtelijke raad aan bod komen en de politieke raad voorafgaan, blijkt het ook van groot belang dat lokale ambtenaren voldoende participeren en regionaal meedenken binnen deze ambtelijke sessies en ook intern hierover afstemmen met hun lokale politieke mandatarissen. Uit getuigenissen blijkt echter dat deze lokale terugkoppeling in een aantal gevallen zeker geen evidente opgave is.

"De ambtelijke groep, daar kun je bij ons veel moeilijker een consensus vinden dan in die politieke groep. Omdat ambtenaren, die denken louter in functie van de eigen gemeente waarvoor ze werken. Ze moeten over wat dat ze doen verantwoording afleggen aan hun college van burgemeester en schepenen, dus die zijn veel minder in staat om het bredere plaatje te zien."

"Men gaat samenzitten met de ambtenaren en men verwacht dat die ambtenaren over wat besproken is in zo'n vergadering met 20 ambtenaren van verschillende gemeenten intern terugkoppelt naar hetzij zijn schepen van mobiliteit, hetzij het schepencollege. Maar men bouwt hier geen enkel mechanisme voor in. … Niemand vraagt zich af met welk mandaat dat die ambtenaar daar zit, vaak heeft hij geen mandaat."

"Je moet wel wat geluk hebben als gemeente dat je ambtenaar assertief genoeg is om vragen te stellen, om tussen te komen, dat ze goed op hun gemak zijn om die vragen te stellen en hun burgemeester en schepenen zo mee aan te sturen."

Opvallend is met welke nadruk wordt aangegeven dat lokale ambtenaren lokaal denken en dat het niet gemakkelijk is om hen uit dat lokaal kader te halen. Bovendien is de positie van de lokale ambtenaren in hun eigen organisatie bepalend voor hun opstelling in die ambtelijke circuits en voor het succes van de onderhandelingen. Dit alles bevestigt het belang van de ambtelijke laag in de vervoerregio's.

2.3.2 De politieke raad

Na het voorbereidende werk binnen de ambtelijke werkgroep worden vervolgens binnen de politieke vervoerregioraad dossiers politiek voor discussie voorgelegd en gevalideerd door de lokale politieke mandatarissen. Een goed samenspel tussen deze beide overlegmomenten blijkt daarbij van cruciaal belang te zijn, waarbij dossiers voldoende ambtelijk zijn uitgewerkt om tot gedragen politieke beslissingen te komen, ook om politieke discussies op een (te) generiek niveau binnen de politieke raad te vermijden. Het vinden van de juiste balans tussen beide aspecten lijkt in heel wat regio's een zoektocht te zijn geweest, waarbij aanvankelijk binnen verschillende regio's onvoldoende ambtelijke voorbereiding soms tot (te) generieke politieke discussies heeft geleid. Een evenwichtig proces waarbij er zowel aandacht is voor grondige discussies op ambtelijk als op politiek niveau blijkt noodzakelijk om tot een goede besluitvorming te komen. We herhalen dat de discussies tot nu toe wel vooral over het openbaar vervoer handelden.

"Wij hebben regelmatig wel alle vertegenwoordigers moeten terugbrengen tot de essentie van de zaak. Je moet weten dat de schepen of burgemeester die in zo'n vervoerregio wordt gedropt, dat zijn generalisten, geen specialisten ... Hier moet je wel mee rekening houden ... In het begin stelde men zich wat in de plaats van De Lijn, waar de grootste discussies dan gingen over die kernnetlijnen, maar daar neemt uiteindelijk Vlaanderen een beslissing. Hier heeft men veel maanden mee verloren ... Hier hebben we het even tot de essentie moeten beperken."

"Het is de bedoeling dat die formele overleggen niet te lang duren, dat de ambtenaren echt vooraf gaan afstemmen met hun politieke vertegenwoordigers om dan op die formele vergaderingen de beslissingen te kunnen nemen. Maar die formele vergadering is in principe gewoon het goedkeuren van de agendapunten omdat alles eigenlijk goed voorbereid is..."

"Je hebt de twee nodig: het ene kan niet zonder het andere... Je hebt het ambtelijke nodig en het politieke nodig om een goed eindbesluit te krijgen."

Heel wat politieke raden lijken een duidelijk groeiproces te hebben doorlopen, waarbij de initiële achterdocht bij lokale mandatarissen toch is kunnen evolueren naar een constructieve vorm van samenwerking. Een gedetailleerde inhoudelijke analyse van de wijzigingen in OV-netten per vervoerregio valt buiten de scope van ons onderzoek, maar een algemeen besluit kan wel zijn dat politieke discussies aanleiding gegeven hebben tot het vinden van redelijke compromissen en het maken van bovenlokale keuzes, waarbij vanuit de verschillende betrokken lokale besturen toegevingen zijn gedaan.

"Het overleg werkt nu erg constructief. In het begin had je natuurlijk iedereen die zich wat in zijn eigen fort opstelde, met toch ook een groot deel 'zwijgende deelnemers' … Op het laatste de moed hebben om te zeggen: 'ik ben akkoord', dat was soms toch nog moeilijk. Al moet ik wel zeggen dat dit op dit ogenblik praktisch door iedereen gebeurd is."

"Gaandeweg heeft iedereen wel begrepen dat de principes die wij hanteren om basisbereikbaarheid in het vervoer te introduceren ertoe leiden dat we regiobreed op zoek gaan naar potentieel. Dat is een garantie om niet alleen in de stad te gaan investeren, maar ook veel verder om sterke assen te gaan zoeken en daarop te gaan ageren."

“We zijn uiteindelijk tot een proces gekomen waar iedereen zijn ding heeft kunnen doen en waar je ook een netwerk krijgt dat over de gemeenten van de regio een mooie evenwichtige bediening heeft. Ook de kleine landelijke gemeente is goed aan bod gekomen in het verhaal, heeft zijn rol opgeëist en zijn plaats gekregen.”

2.3.3 Bilateraal overleg

Naast het samenspel binnen de ambtelijke laag en tussen de ambtelijke en de politieke raad, blijkt er ook nood te zijn aan contacten tussen de Vlaamse diensten en lokale besturen op individuele basis om keuzes inzake openbaar vervoer te kunnen maken en dossiers te kunnen laten vooruitgaan. Gevoeligheden van individuele gemeenten zijn moeilijk behandelbaar binnen plenaire vergaderingen en vereisen heel wat bilaterale contacten om tot gedragen voorstellen te komen. Hierdoor wordt een vorm van vertrouwen en verstandhouding opgebouwd die moeilijker binnen grote groepen bereikt kan worden, maar wel cruciaal blijkt te zijn om tot draagvlak en goedkeuringen te komen.

“Sowieso voorzien we ook bilateraal contact met elke actor, dat lijkt nodig. ... Het detaillistische gesprek moet je niet altijd met alle actoren samen voeren. In theorie vertraagt dit het proces wel, maar ik ervaar dat zo niet. Ik ervaar overleg als de tijd die nodig is om tot een oplossing te komen. Als je die tijd niet neemt, verlies je achteraf veel meer tijd omdat je geen draagvlak hebt.”

“Op bepaalde momenten moet er met elke gemeente apart gepraat worden. Er zijn bezorgdheden die niet naar boven komen als de buren aanwezig zijn. Ze komen niet naar boven in de vervoerregioraad, maar komen wel naar boven als je er één op één mee praat. Zeker voor het openbaar vervoer hebben we dat de afgelopen maanden wel vrij actief veel gedaan ... Als de burgemeester zegt dat iets goed is, dan ga ik er als voorzitter van uit het dan ook goed is, dat het een akkoord is van zijn gemeente.”

2.3.4 Dagelijks bestuur

In de wat grotere vervoerregio’s wordt naast de ambtelijke en politieke vervoerregioraad ook gewerkt met een dagelijks bestuur. Hierin zetelt naast de ambtelijke en politieke voorzitter een afvaardiging van lokale politieke mandatarissen. Het dagelijks bestuur heeft de taak om de agenda voor de politieke raad voor te bereiden en oordeelt of ambtelijke dossiers reeds voldoende zijn uitgewerkt om tot een politieke beslissing te kunnen overgaan.

Binnen deze afvaardiging valt het op dat gezocht wordt naar een vertegenwoordiging van politieke en regionale evenwichten binnen de regio, om binnen dit overleg ook de politieke gedragenheid van ambtelijk voorbereide dossiers goed te kunnen aftoetsen. In de praktijk tracht men op deze manier maximaal draagvlak te verwerven vooraleer dossiers formeel politiek op de agenda worden geplaatst, ook met het doel om zo min mogelijk tot een formele stemming te moeten overgaan.

“Punten worden niet zomaar op de agenda geplaatst. De vetoprocedure is bij ons nog nooit gebruikt omdat we op voorhand bepaalde zaken die een risico vormen niet op de agenda zullen plaatsen. ... Zodra we een agenda hebben opgesteld dan maken we dit over aan het dagelijks bestuur en zij geven vaak goede feedback. Het dagelijks bestuur speelt dus een zeer belangrijke rol bij de agendasetting. Als je op de vervoerregioraad afkomt met inhoudsloze zaken, dan haakt iedereen snel af.”

In de kleinere vervoerregio's besliste men om geen dagelijks bestuur op te richten omdat het aantal betrokken besturen beperkter is. Daarbij kozen sommige van deze regio's ervoor om dit voorbereidend overleg onder te brengen in de bestaande overlegstructuren, zoals bijvoorbeeld het burgemeestersoverleg in de regio Westhoek.

"Op een bepaald moment was de vraag vanuit Vlaanderen: moet er niet een dagelijks bestuur gemaakt worden die de werking van de vervoerregioraad opvolgt en aanstuurt? Toen is er gezegd geweest vanuit de groep van de gemeenten: wij hebben dat niet nodig, want hier in de Westhoek hebben wij ons eigen overlegcircuit, het Westhoekoverleg. Dus het Westhoekoverleg is inderdaad een maandelijkse bijeenkomst van burgemeesters, een maandelijkse bijeenkomst van directeurs van gemeenten en tussenin hebben wij ook ons eigen dagelijks bestuur waarin dat wij met een beperkte groep van burgemeesters, ook met een gedeputeerde, mee aan de tafel ... In die kleinere groep wordt die werking van die grotere overlegplatformen opgevolgd en aangestuurd."

2.3.5 Het werken binnen de vervoerregioschaal

Een belangrijke keuze binnen het kader van de vervoerregiowerking is het werken vanuit een vaste, gebiedsdekkende schaal. Dit vormt meteen ook een belangrijk verschilpunt in de vergelijking met andere gebiedsgerichte beleidsinstrumenten binnen de Vlaamse overheid zoals bijvoorbeeld de werking van ruimtelijke strategische projecten. Het werken vanuit deze vaste gebiedsafbakening neemt echter niet weg dat de vervoerregio's zich in de praktijk wel vaak moet verhouden tot bestaande schaalniveaus waarop reeds vormen van regionale samenwerking actief zijn, zoals bv. vormen van burgemeestersoverleg. Deze schaalniveaus hebben niet enkel invloed gehad tijdens het afbakeningsproces van de vervoerregio's, maar werken ook vaak door in de dagdagelijkse werking.

"In de vervoerregio Limburg merk je wel dat Limburg vroeger heel fel een provinciale werking had ... De historiek van een sterke provincie heeft het werken met één groot gebied en het werken met deelgebieden hier logischer gemaakt dan op andere plaatsen, waar die intergemeentelijke samenwerking op kleinere schaal dikwijls al meer ingeburgerd is."

"We hebben in onze regio een viertal subregio's, met groepen van gemeenten die tot dusver al een cultuur hadden om samen te werken ... wij hebben deze dan gemakkelijkshalve samengenomen. Maar het is wel wat een moeilijkheid eens dat je 'puzzelstukjes' begint te vormen, om dit dan achteraf terug samen te leggen en om te zorgen dat je dan terug tot één plaatje komt. Onze vervoerregio is ook wel één van de grotere, dit is zo de meest werkbare vorm om toch stappen vooruit te kunnen zetten."

Vooral in de grotere regio's wordt met schaal op een flexibele manier omgegaan en werkt men ter voorbereiding van de vervoerregioraad op diverse soorten van subregionale schaalniveaus samen. Hier wordt dan aanknoping gezocht bij schaalniveaus waarop reeds vormen van overleg tussen lokale besturen plaatsvonden.

"Ons dagelijks bestuur, dit is afgebakend geweest o.b.v. een studie die de provincie eens heeft gedaan over gebiedsgerichte visies. ... dit waren regionale gebiedsgerichte plannen met mobiliteit als een belangrijk onderdeel, dit is ook een basis voor de opmaak van ons regionaal mobiliteitsplan. Dit werd al gedragen door die groep van gemeenten, dus waarom zouden we dan iets anders gaan doen?"

Er zijn aanzienlijke verschillen in omvang tussen de regio's. Deze indeling blijkt voor sommige Vlaamse diensten een evenwichtige verdeling van personeel over regio's te bemoeilijken en lijkt een reden te zijn om de werkbaarheid hiervan in vraag te stellen. Er leeft daarbij ook de vrees dat deze aanpak een verdere regionale fragmentatie binnen het beleidsdomein in de hand kan werken, zeker in de context van schaarse middelen.

"Wij zien toch wel wat een onevenwicht in deze afbakening, we hadden liever gezien dat ze allemaal gelijkaardiger qua grootte zouden zijn ... Nu moeten we toch vaststellen dat sommige regio's er toch wel wat bovenuit springen, een meer evenredige verdeling was voor ons gemakkelijker geweest. We lossen dit nu wat achter de schermen op, met één aanspreekpunt."

"Ik heb soms wel schrik dat we van 5 provincies naar 15 vervoerregio's gaan. ik zie ook bij mijn managers dat ze echt wel gaan voor hun regio, als we niet opletten gaan we nog meer versnipperen … Uiteindelijk ben je wel altijd op een kleinere schaal aan het werken, daar moeten we wel over waken en hier heeft Vlaanderen en MOW wel een belangrijke taak in."

"Ik hoop dat de overlegmechanismen tussen die regio's zeer sterk zijn, ik ben er niet zeker van of dit in voldoende mate gebeurt. Men begint in eerste instantie vanuit de eigen regio te redeneren, dat zijn al discussies genoeg, daar beginnen de besparingen dan ook ... dan vrees ik dat de grensoverschrijdende gesprekken met beperkte restbudgetten gaan gevoerd worden."

2.3.6 Het werken vanuit 'gesloten enveloppes'

Een andere opgelegde voorwaarde die erg bepalend is voor het beleidsarrangement en voor heel wat druk zorgt binnen de actorenconstellaties, is de keuze van de Vlaamse regering om te werken binnen het kader van budgetneutraliteit met (gesloten) financiële enveloppes per vervoerregio. De verdeling per regio is gebaseerd op het exploitatiebudget van De Lijn. Dit heeft tot gevolg dat de verdeling van OV-lijnen binnen de verschillende vervoerslagen moet gebeuren op basis van budgetten die voor de huidige bediening zijn voorzien. We geven hieronder een overzicht van de budgetverdeling per vervoerregio voor de verschillende vervoerslagen.[1]

Vervoerregio	Kernnet	Aanvullend net	Vervoer op maat[2]	TOTAAL
Antwerpen	148.320.487	18.660.466	224.038	167.204.991
Mechelen	9.860.252	14.931.531	1.115.022	25.906.805
Kempen	26.376.891	14.806.790	1.286.650	42.470.331
Aalst	12.966.785	4.411.228	1.613.335	18.991.348
Waasland	15.749.194	3.734.093	789.368	20.272.655
Gent	68.381.666	18.382.956	2.768.814	89.533.436

[1] Bron: https://delijn.prezly.com/15-vervoerregios-beslissen-over-226-miljoen-voor-bus-en-tram

[2] De bedragen voor het vervoer op maat zijn exclusief de middelen voor het leerlingenvervoer en de Diensten Aangepast Vervoer (DAV).

Vlaamse Ardennen[3]	0	9.674.266	3.353.582	13.027.848
Leuven	44.880.502	28.481.308	2.304.341	75.666.151
Vlaamse Rand	66.615.452	19.444.304	0	86.059.756
Limburg	48.571.681	31.773.434	4.984.900	85.330.015
Westhoek	4.346.322	3.923.842	4.079.320	12.349.484
Kortrijk	8.275.560	6.044.623	731.115	15.051.298
Roeselare	7.789.822	3.469.730	2.562.151	13.821.703
Oostende	22.648.371	6.583.699	409.481	29.641.551
Brugge	14.755.298	13.830.834	1.623.826	30.209.958
Totaal :	**499.538.283**	**198.153.104**	**27.845.943**	**725.537.330**

Figuur 4: Budgetverdeling vervoerregio's (2019)

In juni 2020 besliste het kabinet Peeters dat bijkomende middelen voor het vervoer op maat zullen worden toegekend (zie onderstaande tabel)[4]. Deze extra middelen worden verdeeld volgens hetzelfde principe en verhouding als de eerdere verdeling van het Vervoer op Maat. Er werd wel een correctie voorzien voor één vervoerregio, Vlaamse Rand, waar de belbussen voordien werden afgeschaft en er dus geen budget beschikbaar was voor vervoer op maat.

Vervoerregio	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Aalst	602.786	904.179	1.205.572	1.557.197
Antwerpen	1.023.534	1.535.302	2.047.069	2.644.131
Brugge	645.333	967.999	1.290.666	1.667.110
Gent	1.322.793	1.984.190	2.645.586	3.417.216
Kempen	521.630	782.445	1.043.260	1.347.544
Kortrijk	423.002	634.503	846.003	1.092.754
Leuven	906.693	1.360.040	1.813.387	2.342.291
Limburg	1.921.441	2.882.161	3.842.882	4.963.722
Mechelen	459.196	688.794	918.392	1.186.256
Oostende	170.146	255.220	340.293	439.545
Roeselare	883.540	1.325.310	1.767.080	2.282.479

[3] Het budget voor het kernnet in de Vlaamse Ardennen is toegewezen aan een aangrenzende regio. De lijnen in kwestie leggen in die regio meer kilometers af dan in de Vlaamse Ardennen. Ook de Vlaamse Ardennen hebben dus aanbod van het kernnet.
[4] Bron: https://www.lydiapeeters.be/nieuws/extra-middelen-voor-de-15-vlaamse-vervoerregios/

Vlaamse Ardennen	1.199.697	1.799.546	2.399.395	3.099.218
Vlaamse Rand	233.636	350.454	467.273	593.666
Waasland	309.015	463.523	618.030	798.289
Westhoek	1.496.290	2.244.435	2.992.580	3.865.415
Totaal :	**12.118.733**	**18.178.100**	**24.237.466**	**31.296.833**

Figuur 5: Verdeling van de bijkomende middelen voor Vervoer op Maat (2020)

Het werken binnen budgetneutraliteit, in combinatie met de vraaggestuurde principes van basisbereikbaarheid, lijkt in de praktijk een (sterke) verschuiving van aanbod van het openbaar vervoer naar meer stedelijke gebieden tot gevolg te hebben. Dit geeft binnen heel wat regio's aanleiding tot spanningen, in het bijzonder tussen de stedelijke en meer landelijke besturen binnen de vervoerregio.

"We zijn er in geslaagd om de principes van basisbereikbaarheid te kunnen motiveren naar de lokale besturen. De lijnvoering is minder verspreid over de hele regio, lijnen werden gebundeld met minder omweg. Landelijke gemeenten hadden wel bezorgdheden maar ook wel begrip hiervoor. Politiek is het niet evident om dit te verdedigen, maar ze begrepen wel dat dit nu hun taak was en dat ze het beste eruit gehaald hebben wat er voor hun inzat. Met het vervoer op maat hebben we op die bezorgdheden ook nog wel een antwoord kunnen geven. … Iedereen die de principes van basisbereikbaarheid toepast, krijgt dit wel een beetje als resultaat. Een vraag gestuurd OV-net, dit zou dus in alle regio's eigenlijk het geval moeten zijn, anders is de opzet niet echt geslaagd."

Ondanks het feit dat er geen budgetten kunnen verschuiven tussen de vervoerslagen, blijkt in de praktijk dat de discussies omtrent de verschillende netten sterk met elkaar verbonden worden, waarbij men probeert om verschuivingen binnen de ene vervoerslaag (aanvullend net) op te vangen door compensaties te voorzien vanuit een andere vervoerslaag (vervoer op maat). Omdat de plannen omtrent het vervoer op maat binnen verschillende regio's nog niet volledig uitgeklaard zijn, lijken de tot dusver bereikte akkoorden over het OV-net dus nog fragiel te zijn en kunnen deze mogelijks nog terug ter discussie komen, eens de keuzes inzake het vervoer op maat scherper duidelijk worden.

"Als je de filosofie van basisbereikbaarheid toepast, dan zie je een enorme verschuiving naar de stadsregio, een stadsmodel waar ook de meeste vervoersvraag op zit ... De plattelandsgemeenten aan boord houden heeft wel wat moeilijkheden opgeleverd, maar we zijn hier wel doelbewust mee omgegaan ... voor de budgetten vervoer op maat hebben we eigenlijk een verdeelsleutel proberen te bepalen, Ik hoop dat dit de succesfactor zal zijn om onze goedkeuring te behalen. Met vervoer op maat en de bijkomende middelen die de Vlaamse regering hiervoor ook heeft vrijgemaakt, hebben we een principe laten goedkeuren dat we 70% van alle middelen hier inzetten op de 'blinde vlekken', vooral de plattelandsgemeenten. Dat heeft ertoe geleid dat deze gemeentes ook wel 'aan boord' bleven."

2.3.7 OV-planning versus mobiliteitsplanning

Een laatste aspect dat we belichten omvat de agenda en de aard van dossiers die binnen de vervoerregioraad aan bod komen. Het al dan niet succesvol zijn van gebiedsgericht onderhandelen kan namelijk niet los gezien worden van de agenda en de thema's die behandeld worden. We stelden reeds vast dat discussies tot dusver

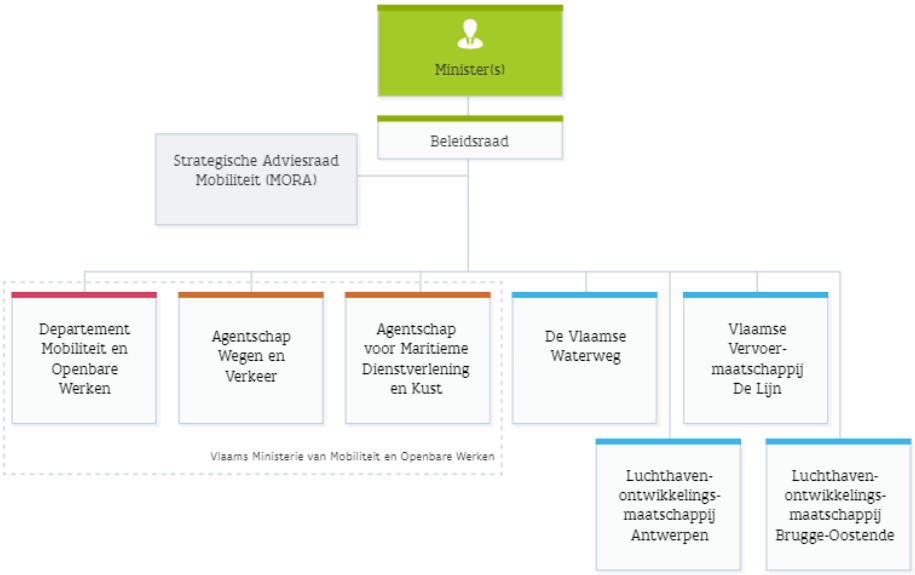
betrekking hadden op keuzes over de toewijzing en planning van openbaar vervoer binnen vooraf bepaalde (Vlaamse) budgettaire kaders. Dat gaat om duidelijk Vlaamse bevoegdheden en middelen, waarvoor lokale besturen wel gevoelig zijn, maar waar hun eigen bevoegdheden en beleidskeuzes inzake mobiliteit nog niet (expliciet) in beeld komen. In een volgende fase zullen ook andere dossiers binnen de vervoerregio op tafel komen die mogelijks wel een sterker lokaal engagement van de betrokken lokale besturen zullen vragen, omdat dan ook lokale bevoegdheden en middelen ter discussie kunnen staan. Het valt daarbij af te wachten of er voor deze dossiers ook voldoende lokaal draagvlak en bereidheid tot compromis zal kunnen gevonden worden.

"Op dit moment is de vervoerregio voor gemeenten een of ander Vlaams vehikel waar ze dankbaar aan deelnemen, maar waarvan ze, volgens mij, te veel hoop instellen dat Vlaanderen dan ook wel de problemen zal oplossen. Terwijl als je mobiliteit wil aanpakken zullen de gemeenten zelf ook uit de kast moeten komen. Ze zullen moeten kunnen zeggen dat het inderdaad belangrijk is dat op die gewestweg fietspaden komen, maar dat het ook belangrijk is dat op de gemeenteweg fietspaden komen, en daar dan geld en middelen voor vrijmaken natuurlijk. Geld en middelen die ze zelf zullen moeten ophoesten ofwel via subsidies zullen moeten krijgen. Dat gevoel ontbreekt naar mijn mening nog. De gemeenten moeten zich nog meer betrokken voelen in die vervoerregio. Zij zien het te veel als iets dat boven hun hoofd gebeurt, terwijl het een deel van zichzelf zou moeten zijn. Dat is toch wel een obstakel."

"We gaan er in slagen om dit plan af te ronden. We zijn er in geslaagd om het openbaarvervoerplan af te ronden en we gaan er ook in slagen om dat regionaal mobiliteitsplan af te ronden. Dat is geen probleem. Dat is het plandocument dat daar gaat liggen. The 'proof of the pudding' zal voor mij zijn een keer dat de taken die de vervoerregioraad heeft dat die effectief op het terrein gerealiseerd worden en dat we als vervoerregioraad gaan verplicht worden om te evalueren en eventueel bij te sturen van hetgeen we beslist hebben."

3 IMPACT VAN DE VERVOERREGIO OP DE ROL VAN DE VLAAMSE ACTOREN

We bespreken de impact van het decreet basisbereikbaarheid en het werken in vervoerregio's op het functioneren van de Vlaamse diensten die hier het nauwst betrokken bij zijn: het departement MOW, AWV en De Lijn (zie hierbij organogram van het beleidsdomein). Vervolgens staan we ook stil bij de samenwerking die plaatsvindt met het departement Omgeving.



Figuur 6: Organogram beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

3.1 DEPARTEMENT MOW

3.1.1 Rol van de covoorzitter

Binnen het departement MOW heeft de vervoerregiowerking tot gevolg dat de voormalige provinciale werking werd hervormd op de schaal van de vervoerregio's. De bestaande equipe van voormalige mobiliteitsbegeleiders (ca. 25 personeelsleden) binnen de afdeling beleid wordt in dit kader toegewezen aan een vervoerregio, hetzij voor de functie van covoorzitter dan wel als regiobegeleider. Deze reorganisatie kwam tot stand doorheen een globale herschikking van personeel, waarbij de bestaande pool van ambtenaren werd behouden en iedereen een nieuwe functie kreeg toegewezen.

We mogen besluiten dat voor deze covoorzittersrol een goede selectie van ambtenaren is gebeurd die over de nodige capaciteiten beschikken om deze rol succesvol te kunnen opnemen. Het feit dat deze covoorzitters in hun vroegere rol als mobiliteitsbegeleiders vaak reeds sterk actief waren in het ondersteunen van lokale besturen draagt daar ongetwijfeld toe bij.

"Wij hebben hier een ambtelijke voorzitter die uit het juiste hout gesneden is om die rol in te vullen. Dat is ook een niet-evidente job binnen MOW. Er zitten heel veel mensen met een ingenieursprofiel, hele 'knappe koppen', maar dit zijn niet altijd de juiste mensen om in een vergadering gehoord te worden met een groep van politici die dan moeten onderhandelen over wat de juiste oplossing voor een streek kan zijn. ... Je moet dat met de nodige skills aanpakken. Wij hebben ook heel veel geluk gehad dat dit iemand was die niet direct 'op de kast kroop' als het wat emotioneler en luider werd rond de tafel. Dat is iemand die daarmee om kan."

“De ambtelijke covoorzitters, hier heeft men echt een goeie screening gedaan, dit zijn 1 voor 1 erg gepassioneerde ambtenaren. Ze gaan er echt voor.”

Het feit dat de huidige covoorzitters vroeger als mobiliteitsbegeleider het eerste aanspreekpunt waren voor lokale besturen, maakt het echter niet evident om als covoorzitter een meer regisserende, bovenlokale rol op te nemen. Ze worden in de praktijk met zeer uiteenlopende vragen geconfronteerd die tot een zeer grote werkdruk leiden. Daarnaast blijkt de functie van covoorzitter ook een aantal specifieke competenties te vereisen die niet steeds bij de bestaande groep mobiliteitsbegeleiders kon teruggevonden worden. Binnen één vervoerregio heeft dit gebrek aan eigen geschikt personeel tot gevolg gehad dat de covoorzittersrol hier door een externe consultant wordt opgenomen. Ook is het opmerkelijk en in de Vlaamse bestuurlijke context uitzonderlijk om te zien dat de topambtenaar van MOW zelf twee vervoerregioraden als voorzitter mee opvolgt.

“Er zijn nog wel een aantal groeipijnen. Men heeft zeer veel moeite om de vroegere taak los te laten. Eigenlijk was men vroeger een aanspreekpunt voor de gemeentes voor allerlei vragen, groot en klein, die met mobiliteit te maken hebben. Zo’n aanspreekpuntrol is natuurlijk dankbaar voor een gemeente, je laat dit ook niet onmiddellijk los.”

“Het is zo dat we het moesten doen met ‘de club die we hadden’. Er kwamen hier geen mensen bij en er vielen er geen af. Het was een globale herschikking, eigenlijk moest iedereen van job veranderen … Er waren daar wel mensen bij die echt niet het profiel hadden om een vervoerregio voor te zitten. Gelukkig hadden we dan de ‘luxe’ om sommige mensen begeleider te maken.”

“De 25 mensen die nu in de vervoerregio’s actief zijn, waren vroeger mobiliteitsbegeleiders … Je kan van al die mensen niet verwachten dat ze plots mobiliteitsmanagers worden, of leidend ambtenaren van projectstructuren, ze hebben daar niet de skills of de bereidheid voor, je kan ze dit ook niet kwalijk nemen. Je bent maar zo sterk als het team dat je hebt.”

Een bijkomend punt is dat heel wat ambtenaren een rol als covoorzitter en als begeleider dienen te combineren binnen verschillende vervoerregio’s. Dit wordt als erg lastig ervaren en heeft tot gevolg dat de continuïteit van beleidsprocessen op piekmomenten in het gedrang dreigt te komen. Er lijkt een duidelijk tekort aan capaciteit en men voelt de noodzaak aan om per vervoerregio een voltijds aanspreekpunt ter beschikking te hebben.

“In mijn regio’s werken we met MOW allemaal met deeltijdse mensen, dit vind ik op zich al een probleem. ... Je voelt dat hoe meer dat de beslissingsperiode eraan komt, dat men een beetje afhaakt in andere regio’s. Men doen niet meer met de team MOW, ook niet met de ambtelijke werkgroepen en dan is men soms niet meer mee met wat er beslist wordt of waarom en wat de gevoeligheden zijn. ... Er is dus wel een verschil tussen voltijds op papier en in de praktijk. In mijn analyse is dit te wijten aan het feit dat er niemand voltijds op de regio zit. Eigenlijk verdient elke regio iemand die hier voltijds mee bezig is. ... Dat je tenminste weet dat je bij iemand gelijk wat kunt vragen over de regio.”

“Je merkt dat de werkdruk echt immens is. Ik heb er veel respect voor, maar ik denk dat dit op een gegeven moment gaat ontploffen. Er zitten mensen meerdere vervoerregio’s te ondersteunen als één persoon, hoe doe je dit in godsnaam? Je ziet veel potentieel en kan weinig doen, de kans is groot dat er mensen gedemotiveerd gaan geraken.”

Daarnaast horen we kritische geluiden over de eerder centralistische wijze waarop het regelgevende kader tot stand komt; over de informatiedoorstroming die tussen centraal en regionaal niveau niet steeds optimaal verloopt; over de gevolgen en werkbaarheid van bepaalde beslissingen op centraal niveau; over het feit dat sommige kaders voor de werking nog aan verandering onderhevig zijn. Dat alles levert wel wat te verwachten fricties en afstemmingsproblemen op tussen ambtenaren in de vervoerregio's en centrale diensten.

"De volgorde van beslissingen die wij vanuit Brussel krijgen, dit plaatst ons soms in een moeilijke positie ten aanzien van de lokale besturen. Wij zijn evengoed slachtoffer rond een aantal dingen. Want de regels worden bijvoorbeeld bijgesteld halverwege, dat gebeurt regelmatig."

"Ons vervoerplan was goedgekeurd voor de zomer en dat nieuw budget is er begin juli bijgekomen … Eigenlijk zit je met een verhaal van 'ons plan was af, we hadden een consensus' en dan smijten ze plots een enveloppe binnen. Dat is leuk maar er heerst wel de vraag: 'wat doen we hiermee?'. Gemeenten waartegen je hebt gezegd: 'als we de kosten en baten afwegen is deze lijn een minder goede investering', die zaken komen dan terug naar boven."

"Er zijn vrij veel zaken op poten gezet op de achtergrond om ons te ondersteunen, maar het heeft wel lang geduurd voordat men dit begrepen heeft, dat je niet zoiets nieuws uit de grond kunt stampen als er geen kader is … Ik vraag me soms af of onze theoretici in Brussel wel altijd snappen hoe het is om te overleggen met gemeentebesturen, ik denk dat daar een hiaat zit. Wij hadden hier voordien al ervaring mee, ze begrijpen dit niet altijd. Het gaat over praten en overleggen en blijven in overleg gaan, daar gaat zeer veel energie in. Ze denken nog sterk: dit is ons kader en we gaan dit toepassen en de gemeenten hebben daar geen mening over."

3.1.2 Team MOW

Ambtenaren vanuit verschillende diensten binnen het departement MOW geven aan dat het werken vanuit een team MOW binnen de vervoerregioraad een positieve evolutie is die leidt tot het dichter bij elkaar brengen van de afdelingen binnen het beleidsdomein. Het gaat hier dan in de eerste plaats om het bepalen en afstemmen van onderlinge standpunten binnen de vervoerregio's, maar in de praktijk blijkt dit echter ook een platform om buiten de vervoerregiowerking tot coördinatie te komen bv. voor het afstemmen van adviesverlening in het kader van omgevingsvergunningen.

"Momenteel hebben we zeer goede samenwerking binnen het team MOW ... Er is veel afstemming hier tussen de verschillende partijen, niet enkel AWV, ook de relatie met De Lijn en de Vlaamse Waterweg en de Werkvennootschap is enorm verbeterd. Heel wat adviezen voor een aantal strategische projecten worden hier ook gezamenlijk gevormd. Ook voorafgaandelijk aan dossiers wordt er goed onderling de gedachtegangen uitgewisseld, de standpuntbepaling binnen de vervoerregio wordt ook zeer grondig voorbereid. De teamleden van team MOW helpen mee het proces van het regionaal mobiliteitsplan mee vorm te geven. ... Zij zitten mee aan tafel, dit is een groot voordeel."

"Dit team MOW ervaren we echt als super positief. Een zeer grote meerwaarde, ook echt een verdienste van het vorig kabinet om ons bij elkaar te zetten en te doen samenwerken. Als AWV plots een gezicht en een stem krijgt waar je mee aan de tafel zit, dan wordt dit wel echt een andere manier van samenwerken. Iedereen is hier erg positief over. … Er gebeuren daar vaak ook wel pittige discussies, maar goed dat die uitgeklaard worden voor de vervoerregioraad, vroeger zaten we wel eens op een GBC onderling te bekvechten."

Deze toegenomen interne coördinatie in het kader van deze structuur betekent echter niet dat er voordien geen vormen van samenwerking waren of dat er geen overleg tussen de Vlaamse diensten onderling plaatsvond. Verschillende covoorzitters geven aan dat er voordien ook reeds regelmatig overleg was tussen dezelfde mensen, zij het in het kader van concrete projecten en op informele basis. De team MOW's officialiseren in dat opzicht dus deze informele contacten, tillen ze op het regionaal niveau en kunnen bijdragen om deze relaties minder projectafhankelijk en structureler te maken.

"Het team MOW bereidt alle ambtelijke werkgroepen voor en moet vooraf afstellen met welke visie zij hier naartoe gaan. Dat lukt heel goed, het zijn collega's waar we al gewoon waren om mee te werken. De Lijn en AWV zagen we eigenlijk al heel vaak, die samenwerking is niet nieuw sinds dat het team MOW opgericht wordt. De Vlaamse waterweg, die samenwerking was er ook al intens door bepaalde projecten, bv. kanaal Bossuit-Kortrijk, in andere regio's is dit wel meer nieuw."

"Ik vind dat de afstemming met De Lijn en AWV grotendeels hetzelfde is als vroeger, al is het wel wat anders nu, meer georganiseerd. Maar ik vond dat we mekaar voordien hier ook wel vonden. Als we mekaar nodig hadden, dan wisten we wel wie dat we moesten bellen."

3.2 DE LIJN (VLAAMSE VERVOERMAATSCHAPPIJ)

De interne organisatie van De Lijn werd vanaf 2018 klaargemaakt om ingeschakeld te worden in de vervoerregiowerking. Hiervoor werd een ingrijpende reorganisatie doorgevoerd waarbij een specifieke afdeling werd opgericht om de vervoerregiowerking te trekken, een nieuwe afdeling 'vervoerregiomanagement' binnen de businessunit 'marketing & mobiliteit'. Dit alles gebeurde in een voor De Lijn zeer turbulente periode, waardoor de omschakeling naar vervoerregio's onvermijdelijk een onderdeel was en nog steeds is van ruimere discussies over de toekomst van de Lijn. Daar gaan we niet verder op in maar de impact van de context waarin De Lijn nu moet functioneren, weegt ook op dit dossier. Het is duidelijk dat vooral De Lijn door deze hervorming naar vervoerregio's onder zware veranderingsdruk is komen te staan. In dit rapport raken we daarvan maar enkele elementen aan.

Ter ondersteuning van de vervoerregio's werden vervoerregiomanagers aangeworven, die telkens bijgestaan worden door een vervoerregiodeskundige. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor lokaal stakeholdermanagement en onderhouden naast de vervoerregiowerking ook bilaterale contacten met steden en gemeenten. Daarnaast werd een nieuw intern overlegplatform opgericht: het 'tactisch team'. Dit team wordt voorgezeten door een vervoerregiomanager en zorgt voor de afstemming met de mobiliteitsontwikkelaars en netwerkplanners binnen de organisatie. In deze lokale interne teams worden vragen van stakeholders intern besproken en overlegd met alle relevante interne experten zoals bv. marktonderzoek, netwerkplanning of doorstroming. Op deze manier wordt de interne expertise met elkaar verbonden vooraleer De Lijn met lokale stakeholders in gesprek gaat.

Ook de reorganisatie binnen De Lijn kwam (gedeeltelijk) via interne selectie tot stand, waarbij personeel vanuit overeenstemmende profielen werd toegewezen aan nieuwe functies. Daarnaast werden de bestaande provinciale indelingen samengevoegd tot centrale diensten en gingen deze hervormingen ook gepaard met de uitrol van tijd- en plaatsonafhankelijk werken. De nasleep van dit omvattende en totale veranderingsproces

heeft echter ook een verloop van personeel met zich mee gebracht, wat een grote druk op de personeelscapaciteit tot gevolg lijkt te hebben en het huidige organogram nog eerder fragiel maakt.

"We steken nog zeer veel energie in interne organisatie ... Vroeger in je entiteiten kende iedereen elkaar, je wist waar je naartoe moest, nu moet je beginnen zoeken ... Ook is er heel wat expertise en ervaring die is weggegaan. Iedereen heeft nu nog wat de reflex: ik moet hier mijn dienst 'up & running' krijgen. "

Naast deze diepgaande hervormingsprocessen werken nog een aantal regelingen en structuren door vanuit de provinciale districtswerking, bv. omtrent arbeidsregelingen. Deze regionale verschillen en de algemene gevoeligheden rond het vrijgeven van bedrijfsgevoelige informatie maken dat het niet altijd evident is om volledig transparant te zijn inzake de onderliggende gegevens voor de opmaak van dienstregelingen. Dit heeft ook soms onrust bij het personeel tot gevolg.

"Bij De Lijn is er natuurlijk soms nog wel enige reserve. Als je vraagt wat een rit nu eigenlijk kost van de belbus, dan wordt het moeilijk, dan gaan ze data moeten vrijgeven. Zij weten natuurlijk ook dat het vervoer op maat moet gaan uitbesteed worden, ze gaan geen bedrijfsgevoelige info doorgeven. Dat is wel een spanningsveld dat nog leeft. Maar ik denk toch dat men al een heel traject heeft afgelegd."

"Het feit dat onze arbeidsregelingen zo verschillend zijn, dit heeft ook te maken met onze vorige structuur, toen waren we eigenlijk 5 entiteiten, met de provinciale districten ... Er bestaat hier wel onrust over, vooral bij chauffeurs, zij vragen ook veel cijfers en plannen ... maar we kunnen nu ook nog niet zeggen wat de impact gaat zijn op hun dienst."

Binnen de vervoerregio's geven heel wat lokale besturen wel aan dat de relatie en de communicatie met de Lijn sterk is verbeterd in vergelijking met vroeger en dat er sprake is van veel meer intensieve contacten dan voordien. Daar zitten wel regionale verschillen op: soms was dat overleg ook vroeger al zeer direct en open.

"De basis voor samenwerking is veel beter. Vroeger was het heel ad hoc. Ik ben al 8 jaar schepen van mobiliteit en als gemeente heb je eigenlijk heel weinig contact met de Lijn of AWV, zeker niet op een structurele manier. Dus doordat je nu in een vervoerregioraad zit, met al de gemeenten maar ook AWV en De Lijn, merk ik toch dat die banden veel nauwer geworden zijn, de afstand is kleiner geworden."

"De grootste cultuuromslag is er wel geweest bij De Lijn, de ervaringen die ik vroeger had als lokale bestuurder en nu, dit is echt hemel en aarde verschil, iedereen van de lokale besturen zal dit wel beamen, men denkt echt mee met oplossingen."

3.3 AGENTSCHAP WEGEN EN VERKEER (AWV)

Binnen AWV werd een groep regiomanagers aangeduid om als aanspreekpunt voor lokale besturen op te treden binnen de vervoerregioraad. Deze hervorming liep parallel met een intern hervormingsproces binnen het agentschap voor de functie 'dienstregelingsingenieur', waarvan het oorspronkelijke takenpakket werd opgesplitst. Het functieprofiel van een regiomanager bestaat uit minder projectmatige opdrachten om sterker te kunnen focussen op het beheer van de contacten en relaties met lokale besturen. Binnen de

vervoerregiowerking neemt de regiomanager ook deel aan de discussies en aan het voorbereidende overleg binnen het Team MOW.

Een recent klantentevredenheidsonderzoek (2019) met een respons van 185 deelnemers toont aan dat steden en gemeenten vrij positief staan ten opzichte van deze nieuwe functie van regiomanager, waarbij sprake is van intensieve contacten met lokale besturen. Het merendeel van de lokale respondenten geeft aan minstens maandelijks contact te hebben met het agentschap en besturen met frequente contacten zijn daarbij ook globaal genomen tevredener dan klanten met minder frequente contacten. Vooral de intensere relaties tussen lokaal bestuur en regiomanager en de beschikbaarheid van een uniek aanspreekpunt worden door lokale besturen gewaardeerd.

"Vroeger, als gemeentebesturen een bepaald probleem hadden, dan contacteerden ze iemand binnen AWV die ze van vroeger al kenden, ze kwamen dan vaak niet bij de juiste persoon terecht ... Nu weten ze dat als ze een technische vraag hebben en ze komen niet direct zelf bij het district terecht, dan kunnen ze dit direct aan de regiomanager stellen en dan kan hij eventueel doorverwijzen. Het unieke aanspreekpunt hier is een grote stap vooruit, alsook het type overleg. Dit is meer dan een telefoontje, ze gaan ook echt bij de gemeentebesturen langs, hierdoor krijg je wel een vertrouwensband."

De discussies binnen de vervoerregioraad hebben tot dusver hoofdzakelijk betrekking gehad op de specifieke component openbaar vervoer binnen het regionale mobiliteitsplan, waarbij vooral De Lijn op inhoudelijk vlak de sterkst betrokken Vlaamse partner was. Dit maakt dat AWV binnen de vervoerregiowerking tot dusver wel al mee aan tafel zat en aan discussies deelnam, maar nog niet echt als centrale actor in beeld kwam. De bestaande contacten die AWV met gemeenten reeds voordien onderhield, bleven daarbij ook behouden en lijken tot dusver weinig invloed te ondervinden van de vervoerregiowerking.

"Met de vervoerregio's heb ik het gevoel voor de gemeentes dat dit er nu voor hen is bijgekomen. Men werkt verder op dezelfde wijze, maar hier komt nu ook het verhaal van de vervoerregio bij, vooral dan omdat er in het begin zeer sterk gefocust is op dit nieuwe OV-plan. ... De één op één contacten die wij als AWV hebben met de lokale besturen en de contacten met de groep van gemeenten binnen de VVR, dit loopt volledig parallel."

Betrokkenen schatten in dat van zodra de discussies in de vervoerregioraad meer zullen verschuiven van OV-planning naar ook andere vormen van mobiliteit, de rol van AWV als belangrijke wegbeheerder vanaf dan wel nadrukkelijker in beeld zal komen. Discussies omtrent deze andere aspecten van het regionaal mobiliteitsplan, zoals bv. keuzes inzake het gemotoriseerd verkeer, belangen in dat opzicht het agentschap aan op een meer directe wijze. Momenteel ontbreekt echter binnen de vervoerregio rond heel wat van deze aspecten nog een gezamenlijke visie, omdat de regionaal mobiliteitsplannen nog maar in de opmaakfase zitten. Hierdoor kan er voorlopig ook nog maar beperkt naar regionale adviesverlening toegewerkt worden in het kader van het geïntegreerde investeringsprogramma.

"De prioritering vanuit de vervoerregio is nog niet zo scherp, ze hebben nog geen regionaal mobiliteitsplan en kunnen dus nog geen heldere prioriteiten stellen. … We hebben het GIP vorig jaar al in drie proefregio's voorgelegd ... als wij de adviezen hier lezen, dan zijn dit ook nog niet de grote lijnen waarop we hadden gehoopt, wat ook logisch is want ze hadden nog geen regionaal plan."

Het lijkt echter nog onduidelijk in welke mate de vervoerregioraad daadwerkelijk inspraak zal krijgen via deze adviesverlening op de keuzes die binnen dit geïntegreerd investeringsprogramma zullen gemaakt worden. Verschillende Vlaamse ambtenaren wijzen in dit verband op tal van factoren die de timing van investeringsprogramma's beïnvloeden, waaronder ook de directe politieke sturing vanuit het kabinet. Er wordt gewezen op de inspanningen in het verleden om tot een objectieve prioriteitsbepaling te komen. De indruk leeft dat op dat vlak stappen worden teruggezet.

"Het werken met GIP's, voor AWV is dit zeer moeilijk om een programma op te maken op basis van doelstellingen en prioriteiten. Prioriteiten hebben vaak de juiste politieke kleur. AWV heeft gepoogd om vroeger ook behoefte analyses te maken om prioriteiten te kunnen leggen, maar dit is praktisch heel moeilijk ... Dit heeft niets te maken met slechte wil bij AWV, meer met het politieke debat wat hier ook achter zit ... Er zijn ook programma's van verschillende partners die op elkaar moeten afgestemd worden. Een GIP sturen vanuit doelstellingen, dit gaat een moeilijk verhaal blijven."

"Het gelobby van vroeger, ook hier in de regio, dit is eigenlijk allemaal moeite om niets. Als we sommige zaken kunnen objectiveren, dan is dit allemaal niet meer nodig. ... Ik ben nu 20 jaar in dienst ... In het begin was het echt geregel, daarna heb ik meegemaakt dat het gebaseerd was op objectieve behoefte analyses en nu is het terug aan het verwateren naar 'de burgemeesters aflopen' ... Dit is een beetje een slinger … Het is een stom systeem dat dingen niet op het programma kunnen blijven staan … Het vroegere systeem van objectieve behoefte analyses, nagenoeg voor alles bestond dit ... maar het systeem is op dit vlak wel weer wat slechter geworden."

"Ik denk dat het departement en de gemeenten een inspraak gaan kunnen krijgen in welke studies voor trajecten we gaan beginnen. … Een keer dat het op de rails staat, gaat dit niet meer veel kunnen schuiven ... Maar dan ga ik er wel van uit dat de politiek er niet meer in beslist. We weten dat dit vandaag de dag puur het kabinet is die dit beslist. Wij doen voorstellen, maar uiteindelijk is het een kabinet dat beslist of dit op het programma komt dit jaar, volgend jaar, of pas binnen 5 jaar."

De regiomanager van AWV is niet enkel actief binnen de vervoerregiowerking, maar neemt in de praktijk ook heel wat andere opdrachten op zich die enigszins los staan van de vervoerregiowerking. Voor de (voordien reeds bestaande) één op één contacten met lokale besturen wordt daarbij gewerkt vanuit de reeds bestaande schaal van de districtswerking, die niet samenvalt met de vervoerregioafbakening. Daarnaast blijft ook de bestaande organisatie en indeling van het agentschap met afdelingshoofden en directie op provinciaal niveau tot dusver parallel aan de vervoerregioindeling behouden. Het bilaterale overleg dat hier plaatsvindt met lokale besturen lijkt daarbij ook niet steeds afgestemd op discussies die gevoerd worden binnen de vervoerregio.

"De samenwerking met de regiomanager van AWV loopt goed, maar het probleem daar is dat de structuur van AWV niet is aangepast, zij blijven met hun provinciale afdelingen zitten. Hierdoor zit er boven de regiomanager nog een afdelingshoofd en een directeur investeringen. ... AWV heeft zich niet mee aangepast aan de regiowerking ... De afdelingshoofden van AWV gaan ook nog eens naar alle gemeenten met de regiomanager, los van de vervoerregio, doen daar dan beloftes en die moeten ze ook nog eens verwerken."

De vaststelling dat de interne organisatie van AWV in het kader van de vervoerregio's tot dusver minder ingrijpend werd hervormd dan de andere betrokken Vlaamse diensten lijkt ook samen te hangen met de kerndoelstellingen van het agentschap, die ook niet volledig lijken te overlappen met deze van de vervoerregio's.

Daarnaast wordt ook gewezen op de impact van opeenvolgende besparingsrondes op personeel. In de regeerperiode 2009-2014 voerde AWV besparingen door in de werkings- en personeelskredieten van 8% en in de regeerperiode 2014-2019 bouwde men het aantal personeelsleden verder af met 7%. Globaal had deze besparing een daling van 1415 VTE in 2014 naar 1274 VTE midden 2019 tot gevolg.[5] We zien ook gelijkaardige ontwikkelingen inzake besparingen op het personeelsbestand binnen het departement MOW en bij vervoersmaatschappij De Lijn.

Parallel aan deze evolutie wordt het agentschap geconfronteerd met een steeds toenemende complexiteit van haar kerntaken, door bijvoorbeeld het groeiend aantal belanghebbenden die betrokken wensen en dienen te worden en de continu toenemende techniciteit van infrastructuur en mobiliteit. Ook stegen de investeringskredieten van AWV de afgelopen regeerperiode met circa 15%. Het samenspel van al deze factoren lijkt tot een zeer hoge werkdruk bij het personeel te leiden en een sterkere focus op de kerntaken tot gevolg te hebben.

"We hebben al twee legislaturen achter de rug met besparingen, dit is ondertussen de derde besparingsronde. In de eerste ronde is dit een beetje stilletjes gegaan, de vorige legislatuur hebben we heel concreet voor het agentschap zelf bepaald wat de kerntaken zijn. ... Wij worstelen ook met de zoektocht naar zeer technische profielen, maar die zijn ook zeer gegeerd op de arbeidsmarkt natuurlijk ... We horen ook van meerdere regiomanagers dat ze wel heel veel werkdruk ervaren."

"Het takenpakket van de vervoerregiomanager gaat niet enkel over die vervoerregio, maar hier komen ook nog allerhande taken bij met een enorme hoge vergaderlast. In het kader van vervoerregio is de vergadervraag al enorm groot ... We weten dat we meer werk hebben dan dat we kunnen uitvoeren, iedereen stelt dan zowat zijn eigen prioriteiten, maar sommige zaken blijven wel liggen.. Iedereen doet wat hij kan, maar we geven wel aan dat het niet werkbaar is, het is echt te veel."

"De Vlaamse agentschappen hebben nog andere doelstellingen dan de modal shift van de vervoerregio te realiseren. AWV heeft vooral de verantwoordelijkheid dat ons hoofdwegennet performant is, ze worden afgerekend op 'de putten in de weg'."

3.4 DE BETROKKENHEID VAN HET DEPARTEMENT OMGEVING

Ondanks het initiële gezamenlijke ambtelijke engagement in de voorbereiding van de vervoerregio tussen de departementen MOW en Omgeving en de intense betrokkenheid en technische inbreng van het Departement Omgeving bij het afbakeningsproces, werd op politiek niveau niet gekozen om aspecten van het ruimtelijk beleid aan de vervoerregioschaal te koppelen. In tegenstelling tot de oorspronkelijke ambtelijke ambities doet de schaal van de vervoerregio dus nu geen dienst als beleidsschaal voor ruimtelijke programma's en ontbreekt de afstemming met de gebiedsgerichte ambities in en rond het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). De toenmalige minister van Omgeving, Joke Schauvliege (CD&V), besliste om niet te werken met gebiedsgerichte ruimtelijke programma's op een regionale schaal. Dat werd als een inbreuk op de autonomie van de lokale

[5] Dit cijfer heeft niet enkel betrekking op zuivere besparingen, maar bevat ook transfers binnen de Vlaamse overheid van en naar het Agentschap Wegen en Verkeer.

besturen aangevoeld en de minister wilde de regiovorming op deze manier niet legitimeren. Dat maakte deel uit van het debat over de toekomst van de provinciebesturen.

Bij het Departement Omgeving realiseert men zich dat in de vervoerregio's aanzetten kunnen groeien tot ruimtelijke keuzes. Het is immers onmogelijk om mobiliteit en ruimte in de discussies te scheiden. In de vervoerregio's wordt gewerkt met een zekere hiërarchie van kernen die tot discussies leiden over verdichting op het vlak van wonen en voorzieningen, waarover ook afstemming plaatsvindt met het Departement Omgeving. Dat zijn discussies die immers ook centraal staan in de strategische visie van het BRV. Of dergelijke discussies finaal ook tot operationele beslissingen zullen leiden, is nog een open vraag maar dat via het mobiliteitsbeleid ruimtelijke keuzes worden beïnvloed, lijkt onmiskenbaar het geval. Daardoor lijken de vervoerregio's een voorschot te nemen of verder te gaan dan op dit moment op het niveau van de Vlaamse overheid het geval is. Er werd wel een samenwerkingsovereenkomst tussen de departementen MOW en Omgeving (MOM) afgesloten om binnen de operationele werking van de vervoerregio actiever te gaan samenwerken. Het MOM biedt daarom een platform om tot betere afstemming te komen tussen beide organisaties en richt gezamenlijke werkgroepen op om onderlinge problemen, waar beide beleidsdomeinen met elkaar interfereren, op een geïntegreerde manier aan te pakken. Op deze wijze wordt voor een aantal eerder technische aspecten, zoals bv. milieueffectenrapportage of wegencategorisering, vlotter samengewerkt, zij het eerder in de luwte en weg van politiek gevoelige dossiers.

"De relatie met Omgeving, sinds basisbereikbaarheid is die wel een stuk versterkt ... Omwille bv. van het hele MER-gebeuren ... We zijn uiteindelijk geland op een geïntegreerde MER-procedure, die in een verzameldecreet en een besluit is uitgetekend. Dat is een voorbeeld van een toch zeer concrete wisselwerking waar omgeving en mobiliteit elkaar raken en waar we samen moeten uit geraken."

Het feit dat overleg binnen dit MOM niet plaatsvindt via de klassieke hiërarchische wegen wordt door de betrokkenen als een troef aangevoeld. Het kan ervoor zorgen dat er vlotter relaties worden gelegd tussen gelijkgestemden binnen beide organisaties om zo sneller stappen vooruit te zetten. Door het voorzien van laagdrempelige aanspreekpunten en het werken op basis van directe lijnen en informele contacten tracht men via dit initiatief maar op een informele basis sterker in te zetten op geïntegreerd werken.

"Mobiliteit en RO zijn natuurlijk erg verweven, we zijn heel blij dat ze dit bij Omgeving ook inzien, we zijn heel lang vragende partij geweest voor een betere samenwerking. We bespreken ook los hiervan, case per case bijna, een aantal van de grote ontwikkelingen in de regio, om te kijken dat dit wel afgestemd geraakt, beter zo proactief een aantal zaken ondersteunen. Dit moet ook niet allemaal teveel beregeld zijn, dit soort van zaken."

Ook binnen het departement Omgeving blijkt het echter een uitdaging om voldoende personeelscapaciteit te kunnen mobiliseren om op voldoende wijze aan het overleg binnen de vervoerregio's deel te kunnen nemen. Er is in de huidige constellatie van de organisatie van het Departement blijkbaar toch niet voldoende capaciteit vrijgemaakt om aan alle vervoerregio's personeel te kunnen toewijzen, waardoor men zich noodzakelijkerwijs beperkt tot de regio's waar men reeds met ruimtelijke projecten het sterkst actief is.

"De samenwerking met Omgeving, we hebben enkel een vertegenwoordiger van Omgeving in één van onze 2 regio's. Men wil zich enkel concentreren op hun 'belangrijkste regio's', ... maar ik denk dat dit vooral te wijten is aan personeelstekort."

“De sterkere aanwezigheid van het departement Omgeving in sommige regio’s heeft puur met beschikbare mensen te maken. Vanuit het departement Omgeving wilden we eigenlijk één persoon per regio, maar dit is niet gelukt.”

3.5 VASTSTELLINGEN EN TUSSENTIJDSE CONCLUSIES BIJ DE TRANSITIE OP VLAAMS NIVEAU

Op basis van het voorgaande komen we tot volgende vaststellingen omtrent de impact van het kader van basisbereikbaarheid en de vervoerregiowerking op de verschillende betrokken Vlaamse diensten.

We stellen vast dat deze transitie het functioneren van de betrokken Vlaamse mobiliteitsactoren in het beleidsarrangement wezenlijk verandert. Er is daarbij sprake van leiderschap en eigenaarschap, zowel op ambtelijk als politiek vlak, ter ondersteuning van een transitie die ingrijpende wijzigingen met zich meebrengt inzake de inzet van capaciteit, manieren van werken en de toewijzing van personeel. Dit gaat niet over een marginale operatie: het plaatst het gebiedsgericht werken in het hart van de werking van deze Vlaamse actoren. We kunnen vaststellen dat binnen MOW een goede selectie van ambtenaren is gebeurd voor de covoorzittersrol. Het zijn ambtenaren die over de nodige competenties beschikken om deze rol succesvol te kunnen opnemen maar er is wel een duidelijk capaciteitsvraagstuk, mede beïnvloed door de jarenlange besparingen op personeel in het hele beleidsdomein. Daarnaast zien we dat nieuwe overlegstructuren worden uitgerold die voortbouwen op de vroegere aanwezige informele contacten. Hierdoor treden de betrokken Vlaamse diensten intensiever met elkaar in overleg en vinden onderlinge contacten op een meer structurele basis plaats dan voordien en meer dan voorheen op het niveau van de gebieden.

We merken wel enkele belangrijke verschilpunten op tussen de betrokken Vlaamse actoren inzake de mate van reorganisatie die de vervoerregiowerking tot gevolg heeft. Binnen het departement MOW en De Lijn gaat het om ingrijpende veranderingsprocessen die kernaspecten van de organisatie zoals bv. de werkingsschaal ter discussie stellen. In het geval van AWV stellen we vast dat belangrijke voorafgaande organisatorische structuren zoals de districtswerking en de relaties die hieruit voortvloeien met gemeenten ongewijzigd blijven. Het werken in vervoerregio’s stelt alsnog niet de basisorganisatie en doelstellingen van het agentschap in vraag, maar wordt eerder als een bijkomende regionale dimensie aan de bestaande werking toegevoegd. Ook zien we dat de impact van de vervoerregiowerking op het prioriteren van investeringskeuzes tot dusver beperkt blijft.

Vervolgens merken we op dat het departement Omgeving als Vlaamse actor het minst intens bij de vervoerregiowerking is betrokken. Ondanks initiële engagementen en de inbreng tijdens het vormgevingsproces werd er politiek niet voor gekozen om een ruimtelijk beleid aan de vervoerregioschaal te koppelen. Wel is er sprake van een goede ambtelijke samenwerking rond het afstemmen van een aantal eerder technische aspecten van beleid waar mobiliteit en ruimte elkaar raken, zij het in de luwte en weg van politiek gevoelige dossiers. Onvermijdelijk echter komen discussies over basisbereikbaarheid bij ruimtelijke kwesties inzake kernenselectie, verdichting,… Via de werking van de vervoerregio’s wordt dus ook het ruimtelijke beleid beïnvloed, zij het dat nog moet blijken welke doorwerking dat heeft eens er door lokale besturen operationele beslissingen genomen worden.

Ten slotte merken we globaal bij alle betrokken Vlaamse actoren binnen het Beleidsdomein MOW dat de beperkte beschikbare capaciteit een grote druk bij het personeel legt en een hoge werklast tot gevolg heeft. Dit

heeft te maken met de impact van opeenvolgende besparingsrondes en lijkt een aantal risico's voor de vervoerregiowerking met zich mee te brengen zoals het uitvallen van personeel, het terugplooien van betrokken actoren op hun kerntaken en een toenemende afhankelijkheid van vormen van externe ondersteuning door studiebureaus.

4 ROL VAN EN IMPACT OP DE LOKALE BESTUREN (STEDEN EN GEMEENTEN)

In dit onderdeel staan we stil bij de impact die de vervoerregiowerking en de huidige opgaven omtrent OV-planning tot dusver hebben op (de groepen van) lokale besturen.

Een van de ingrijpendste veranderingen voor lokale besturen binnen de vervoerregiowerking is het door de Vlaamse overheid opgelegde samenwerken in groepen van gemeenten met Vlaamse mobiliteitsactoren, waarbij een bovenlokaal perspectief domineert op het vlak van openbaar vervoer en mobiliteit. In de praktijk blijkt dit voor heel wat gemeenten een grote stap te zijn. Ondanks het feit dat in heel wat regio's zeker vooruitgang is gemaakt inzake regionaal denken onder lokale besturen, wijzen covoorzitters er op dit een proces van lange adem is. We wezen er eerder zelf al op dat OV voor de lokale besturen wel belangrijk is, maar niet aan hun directe eigen verantwoordelijkheden en kerntaken raakt. De breuk met het vorige regime, dat dominant lokaal gericht was, vergt hoe dan ook toch veel aanpassing.

"De gemeenten zijn voor het invoeren van de vervoerregio altijd gewoon geweest om binnen hun gemeentegrenzen te kijken. Er bestond enkel maar een lokaal mobiliteitsplan. De gemeenten waren het gewoon dat er eigenlijk enkel binnen de gemeentegrenzen gekeken werd. Dat is voor de gemeenten wel een zeer grote verandering geweest en daar hebben we in het begin en zeker in alle regio's toch wel wat problemen gemerkt om dat regionaal denken erin te krijgen bij die ambtenaren en bij de politiekers. ... We *proberen, maar dat is een proces dat wel ettelijke jaren zal duren ... Er zijn wel stappen ingezet tegenover het begin, maar nog niet genoeg."*

In de praktijk blijkt de ambitie en capaciteit om op regionaal niveau mee te denken hoofdzakelijk van de Vlaamse administraties en bijhorende studieconsortia te komen. Daarnaast spelen ook intercommunales en provinciebesturen een belangrijke rol om een regionale invalshoek in de discussies binnen de vervoerregioraad in te brengen.

"Wij, als Vlaamse actoren, zijn het gewoon om over een groter gebied na te denken. Dat is voor ons gemakkelijker, het is onze job. Om een draagvlak te creëren echter moeten de gemeenten kunnen erkennen dat een probleem in een buurgemeente belangrijker kan zijn dan het probleem in de eigen gemeente. Als ze daar in slagen, geraken we verder. Als ze daar niet in slagen en het putje in de eigen weg belangrijker vinden dan het ontbreken van fietspaden in de buurgemeente, dan gaan we een moeilijk proces tegemoet. Daar kijk ik eerlijk gezegd met enige bezorgdheid naar uit."

“We hebben ook de provincies erbij in de vervoerregioraad en die zijn dat natuurlijk wel meer gewend dan al de rest van de lokale actoren om op bovengemeentelijk niveau te denken, dat zijn wel partners.”
“In de vervoerregio heeft de intercommunale een adviserende en een begeleidende rol, om de inter – en bovenlokale blik die ze hebben in te zetten voor de regio.”

Het valt op dat de provinciebesturen, ondanks het gebrek aan decretale erkenning als vast lid (uitgezonderd regio Limburg) en hun aanvankelijk kritische en afwijzende reacties daarop, nu toch participeren en mee aan tafel zitten in alle vervoerregioraden, hetzij als adviserend dan wel als stemgerechtigd lid. Na een initiële periode van achterdocht en spanningen lijken er toch werkbare relaties te zijn ontwikkeld in het merendeel van de regio’s, waarbij eensgezindheid bestaat over het feit dat de provinciebesturen in de vervoerregiowerking nuttige expertise en capaciteit binnenbrengen.

“In het regeerakkoord van de vorige legislatuur toen dat basisbereikbaarheid vorm gekregen heeft, was het heel onduidelijk wat er met de provincies ging gebeuren, dat heeft voor veel zenuwachtigheid gezorgd bij de provincies. Nog steeds, maar dit is verbeterd. Wij voelen absoluut een verschil. … Ambtelijk hebben wij hun expertise altijd heel belangrijk gevonden en er op aangedrongen dat die inzet en expertise blijvend is. Dat heeft zich ook vertaald in het feit dat in de vervoerregio’s de provincies wel aanwezig is.”

“In het begin is er hier wat frustratie over geweest, dat de vervoerregio zo is afgebakend dat de provinciegrenzen niet zouden worden gerespecteerd … die rol van de vervoerregio had wel echt door de provinciebesturen kunnen opgenomen worden. … Er zijn zeer veel goede mobiliteitsstudies gebeurd door de provincie, er leeft hier wat frustratie bij de deputatie dat hier geen gebruik van is gemaakt. Tegelijkertijd wil men wel vaak dat de expertise van de provincie gebruikt wordt, een zekere vorm van ego en erkenning speelt hier wel.”

4.1 CAPACITEIT VAN LOKALE BESTUREN

Er is eensgezindheid onder de Vlaamse en lokale actoren dat het actief participeren als lokaal bestuur binnen de vervoerregiowerking een grote druk legt op de lokale ambtelijke capaciteit en competenties. Er bestaan daarbij grote verschillen tussen lokale besturen op het vlak van personeelscapaciteit die men ter beschikking heeft om aan het ambtelijk overleg deel te kunnen nemen en de hiermee gepaard gaande documentenstromen te kunnen verwerken. Vooral de kleinere gemeenten die niet over voltijds personeel beschikken om de vervoerregio’s op te volgen blijken daarbij erg kwetsbaar en dreigen hier en daar uit de boot te vallen.

“Er zijn links en rechts wel wat gemeenten die dreigen af te haken. Je moet er dan eens naar bellen, dat gebeurt ook wel eens. Dat heeft dan te maken met capaciteit: er is één mobiliteitsambtenaar of een recente schepen die bv. ook nog voltijds werkt, op die manier kun je moeilijk participeren in zo‘n proces. Het gevaar van dit soort processen is dat de kleine gemeenten afhaken.”

“In onze gemeente zit er één persoon op de mobiliteitsdienst ... De vervoerregio is eigenlijk maar een klein onderdeel van onze hele werking, maar dat staat dus niet in verhouding met de info die we krijgen. Hierdoor vergt dit heel veel moeite om op te volgen, dus er zou bijvoorbeeld net iets meer begeleiding naar de gemeenten toe mogen zijn.”

“Een stad als Gent heeft geen tekort aan ambtenaren die hier tijd en energie in kunnen investeren. Maar kleine gemeenten van 10.000 inwoners hebben veel minder ambtenaren dus voor hen is dat echt niet evident. Er *was een dossier waarbij de stad Gent bijna autonoom de voorbereiding heeft gemaakt, dat is voor ons ondenkbaar. De capaciteiten verschillen enorm en dat voel je wel. Gent gaat vaak sneller dan andere gemeenten die dan minder goed meekunnen.”*

Binnen de regio’s waar de intercommunales als lid zijn opgenomen in de vervoerregio, spelen zij op dit vlak een rol in het ondersteunen van vooral de kleinere gemeenten die zelf slechts een beperkte capaciteit ter beschikking hebben om volwaardig aan het overleg te kunnen deelnemen. De intercommunales kunnen zo mee bewaken dat de stem van elke gemeente voldoende gehoord wordt.

“De intercommunale is momenteel waarnemend lid hier in de vervoerregio, maar wel altijd aanwezig bij de ambtelijke en politieke vervoerregio. Ze hebben geen stem maar ze bewaken wel dat de stem van elke gemeente gegarandeerd is. Zij faciliteren ook wel regelmatig voor gemeenten die het wat moeilijker hebben om dit allemaal te volgen, voor kleinere gemeenten is dit toch geen evidente taak. Het valt op dat de intercommunale hun dan ook wel daarin ondersteunt.”

Naast voldoende ambtelijke capaciteit blijkt ook voldoende deskundigheid en ervaring bij politieke mandatarissen een factor te zijn die bepaalt of men tot kwalitatieve discussies en onderhandelingen binnen de politieke vervoerregioraad kan komen. Een (al dan niet terecht aangegeven) gebrek aan tijd of politieke ervaring bij mandatarissen zijn daarbij niet te onderschatten factoren in het functioneren van de politieke vervoerregioraad. Er zijn in elke vervoerregio duidelijke verschillen tussen de mate van betrokkenheid, de expertise en het gezag van respectievelijk de burgemeesters en van de bevoegde schepenen.

“Je hebt burgemeesters die al een hele carrière in de politiek achter de rug hebben. Die weten altijd vrij goed hoe de vork in de steel zit. Maar voor andere, kleinere gemeenten is dat vaak moeilijker. Als daar toevallig een nieuwe burgemeester verkozen is die zijn eerste termijn doet als burgemeester en die voorafgaand geen ervaring heeft, dan zie je dat dat vaak het zwakkere broertje wordt in de werking van zo’n vervoerregio… In die politieke werking is dat wel van groot belang dat daar een paar politici zitten van de lokale besturen die knopen kunnen doorhakken, die compromissen kunnen sluiten met andere gemeenten zodanig dat je inderdaad vooruit geraakt.”

“In mijn regio zijn er redelijk wat nieuwe gezichten aan tafel gekomen na de verkiezingen. Er zijn enorm veel nieuwe burgemeesters en je merkt bij de eerste vergaderingen: oei, die kennen elkaar niet. Ze zijn om te beginnen nieuw in de job van burgemeester en zijn nieuw in de omgeving… Die combinatie, de nieuwe gezichten plus het feit dat de ervaring er nog niet is van samenwerking, dat maakt dat het hier moeilijker gegaan is.“

“De schepen van mobiliteit, daar heb je ook heel wat verschillen. In deskundigheid, in gewicht. De ene gemeente pakt het beter aan in die vervoerregioraad dan de andere. Als je niet begrijpt wanneer een nieuw vervoerplan voorgesteld wordt wat dat betekent voor uw gemeente, dan kun je daar niet goed op inspelen. Dan kan het inderdaad zijn dat men de dienstverlening in je gemeente aan het afbouwen is, maar dat je dat niet door hebt, terwijl dat de collega van de andere gemeente dit misschien maar al te goed weet. … Deskundigheid en gewicht zijn van groot belang in die vervoerregioraad.”

4.2 CONTACTEN TUSSEN LOKALE BESTUREN EN VLAAMSE ACTOREN

Heel wat lokale politici en ambtenaren merken op dat dankzij de vervoerregiowerking de contacten met de Vlaamse mobiliteitsdiensten veel talrijker en intenser zijn dan voordien. Er is daarbij sprake van een toenemend begrip voor elkaars standpunten en denkwijzen waardoor het onderlinge vertrouwen binnen heel wat regio's toch lijkt te zijn toegenomen.

"Als gemeente heb je eigenlijk heel weinig contact met De Lijn of AWV, zeker niet op een structurele manier, vroeger was dit heel ad hoc ... Dus door dat je nu in een vervoerregioraad zit, met al de gemeenten maar ook AWV, De Lijn, enzovoort, merk ik toch dat die banden veel nauwer geworden zijn, de afstand is kleiner geworden."

"Als stad hadden wij weinig moeite om bij De Lijn aan te kloppen om te vragen voor een overleg. Integendeel, wij hadden zelf een structureel overleg waarbij we om de zoveel maanden elkaar zagen. Dat overleg verliep wel goed. Maar een kleinere gemeente kon dat natuurlijk niet zo makkelijk. Nu hebben ze dat contact wel. In die zin is het zeker een goede zaak dat er een vervoerregio is."

"Gemeenten die nu elke maand iemand zien van De Lijn, AWV, NMBS en Infrabel, vorig jaar was dit nog ondenkbaar dat het aan dat tempo zou gebeuren, terwijl je nu elkaar heel regelmatig ziet. Dat moet ervoor zorgen dat als er straks moeilijke dingen op tafel liggen, het vertrouwen tussen al die actoren veel groter is."

Deze toegenomen contacten vinden echter wel plaats binnen een centraal kader dat door heel wat gemeenten als bijzonder stringent wordt ervaren. De strakke timing waarbinnen onderhandelingen dienen plaats te vinden leidt tot frustratie bij lokale besturen.

"We hebben niet al de tijd om heel diep op bepaalde zaken in te gaan en ik zie dat als mijn rol als voorzitter om toch dat Team MOW soms eens bij de les te houden en te zeggen van: 'dit is wel belangrijk voor de gemeenten' … Je ziet daar dat er tussen de Vlaamse ambtenarij en de gemeenten toch wel een grote kloof zit."

"Het proces en snelheid waarmee alles moet gebeuren binnen dat kader, dat helpt daar niet bij. Je hebt eigenlijk geen tijd. Je wordt gedwongen om telkens van beslissing tot beslissing te gaan. Ze gaan hier veel te snel door."

Er lijkt daarbij nood te zijn aan instanties die de lokale verzuchtingen die opduiken binnen de vervoerregio's kunnen aankaarten binnen de administratie om zo een brug te slaan tussen centraal en regionaal niveau. De afgesloten samenwerking met VVSG ter ondersteuning van de lokale besturen kan op dit vlak wel duidelijk meerwaarde bieden door ervoor te zorgen dat men op centraal niveau binnen de administratie meer oog krijgt voor aspecten van lokale besluitvorming. Een bijkomend pluspunt hier is ook ongetwijfeld het profiel van de staf die deze ondersteuning binnen de VVSG op zich neemt. Er is voldoende praktijkervaring aanwezig om de logica's van lokale politieke besluitvorming voldoende te doorzien en lokale mandatarissen te kunnen ondersteunen in het verdedigen van regionale beslissingen naar hun lokale achterban.

"In de administraties gebeurt het wel eens dat niet alles wat er in de vervoerregio leeft, toekomt tot op het hoogste niveau bij de minister, dit proberen wij wat te bewaken met VVSG. Als het niet rechtstreeks doorstroomt,

dan zullen wij wel een brief schrijven naar de kabinetschef of minister, om te zien dat men rekening houdt met bepaalde discussies."

"Je moet lokale mandatarissen de mogelijkheid geven om als politieker te kijken hoe ze die plannen kunnen vertalen naar een lokale oplossing, bv. door het werken met hotspots voor vervoer op maat. Dan is er politiek een oplossing en dan kunnen ze toch meegaan in dit verhaal. Dit is het soort van overwegingen wat mensen nodig hebben, een verhaal om de keuzes lokaal te gaan verdedigen."

4.3 TERUGKOPPELING OP HET LOKALE NIVEAU

De vervoerregio's hebben geen rechtspersoonlijkheid. Hierdoor blijven de beslissingen die men binnen de raad neemt sterk afhankelijk van het draagvlak onder betrokken actoren om deze binnen de eigen organisatie ingang te doen vinden om zo regionale engagementen na te komen. Vanuit een lokaal perspectief bekeken hangt het lokale draagvlak voor beslissingen binnen de vervoerregioraad samen met de mate van terugkoppeling die politieke mandatarissen maken naar hun lokale achterban. In de praktijk lijkt het op veel plaatsen geen evidentie om draagvlak binnen gemeenteraad en schepencollege te verwerven en regionale compromissen inzake OV-planning naar de lokale achterban toe te kunnen verdedigen. De beslotenheid van de besluitvorming binnen de vervoerregio stuit op kritiek maar raakt natuurlijk meteen ook de wijze waarop de lokale besturen zelf intern en onderling zeer verschillend functioneren op het vlak van informatiespreiding en terugkoppeling binnen het college en de gemeenteraad.

"De vervoerregio is een organisatie die eigenlijk geen organisatie is, geen rechtspersoonlijkheid ... De vraag is natuurlijk wat je daar beslist, welke waarde heeft dat nu juist? De terugkoppeling enerzijds naar het schepencollege en anderzijds de gemeenteraad is daarbij toch wel heel belangrijk."

"Alles hangt natuurlijk wel af van hoe sterk de schepen of burgemeester is en hoe sterk die terugkoppelt naar zijn college … Bij de sterke schepenen en burgemeesters, in die gemeentes gaat dat vrij gemakkelijk. … Maar bij de zwakkere schepenen, zij kregen het dikwijls ook niet uitgelegd binnen hun college … en dan zie je dat ze toch ineens tegen stemmen, waarbij in de meeste gevallen die schepen tijdens het debat in de vervoerregioraad dan muisstil was."

"Men denkt nog vaak dat als schepen of een burgemeester in de vervoerregio zit dat hij gemandateerd is om daar ja of nee te zeggen terwijl dit nooit adviserend kan zijn. Het is het college of zelfs de gemeenteraad die daar definitief moet over beslissen.... de stap om het schepencollege te bevragen en om ervoor te zorgen dat er een echt democratisch draagvlak is, die wordt echter vaak overgeslagen."

4.4 DE VERHOUDING TUSSEN CENTRUMSTEDEN EN GEMEENTEN IN DE REGIO

Het valt op dat binnen zowat alle regio's de opstart van de vervoerregio's aanvankelijk tot sterke spanningen leidde tussen de betrokken steden en de omliggende gemeenten. De vrees om gedomineerd te worden door de belangen van de stad gaf daarbij op heel wat plaatsen aanleiding tot conflicten omtrent zaken als de toewijzing

van het voorzitterschap of het werken met gewogen stemmen. We stellen echter vast dat na deze initiële moeilijke fase in het grootste deel van de regio's en voor het bepalen van het OV-plan tot nu toe werkbare coalities lijken te zijn gevormd tussen de lokale besturen onderling, waarbij ook rekening werd gehouden met deze lokale bezorgheden, bv. in het bepalen van stem- en vertegenwoordigingsmechanismen. We houden echter een slag om de arm en benadrukken nogmaals dat binnen deze oefening (die over OV ging) de precieze bepalingen omtrent het vervoer op maat nog niet volledig uitgeklaard werden, alsook dat de eigen bevoegdheden en middelen van de lokale besturen voor mobiliteitskwesties nog niet expliciet in beeld kwamen.

"ik denk dat heel veel kleine gemeenten zich in het begin wat zorgen hebben gemaakt rond de impact en de grootheid van de stad, dat er vrees was dat de stad alles ging domineren en naar hun hand zou zetten. Voor een stuk zal dat waarschijnlijk nog altijd wel zo zijn ... maar ik ben ook toch positief verrast dat dat het vertrouwen er toch wel kan zijn en dat het wantrouwen van in het begin toch misschien te sterk was."

"Wat er in onze regio wel meegespeeld heeft is dat we vertrokken zijn met een aantal landelijke gemeenten die zeer uitgesproken het gevoel hadden van: de stad zal het hier komen dicteren. Uiteindelijk is echter gebleken dat het niet de stad is die daar alles heeft gedicteerd. We zijn uiteindelijk, ook in deze regio, in een proces geraakt waar iedereen zijn ding heeft kunnen doen en waar je ook een netwerk krijgt dat over de achttien gemeenten van de regio een mooie evenwichtige bediening heeft."

"Het is dus niet één tegen allen. Want dat is een vrees die in een aantal regio's zeer duidelijk aan bod gekomen is, niet alleen in deze regio maar ook in andere regio's in Vlaanderen: de vrees van de landelijke gemeenten om gedomineerd te worden door de centrale stad."

Specifiek binnen de grootstedelijke contexten van de vervoerregio's Antwerpen en Gent, lijkt de aanpak en opstelling van de politieke voorzitters uit de steden (in beide gevallen de schepen voor mobiliteit) hier ook voor draagvlak onder de betrokken lokale besturen te zorgen. Zij tonen begrip voor de uiteenlopende lokale belangen en zijn bereid om ook vanuit de stad (meer) de regionale belangen naar andere instanties toe te bepleiten.

"Ik probeer wel de voorzitter van de hele regio te zijn, en dus ook mijn oor te luisteren te leggen bij de randgemeenten, waar dat zij problemen zien. Het voordeel als stad is wel dat wij een grotere impact naar AWV en naar De Lijn toe hebben. Dus als ik daar de belangen van de randgemeenten een stuk mee kan verdedigen, dan doe ik dat ook ... Wij hebben ook vanuit de stad heel wat ervaring in dat mobiliteitsverhaal en dan hebben de randgemeenten zeer graag dat we hen daarin helpen. ... Als stad, en ik als schepen en voorzitter heb dan ook de middelen om daar wat druk op uit te oefenen."

"Het feit dat ik een heel uitgesproken profiel heb … daar plaatsten in het begin een aantal mensen wel wat vraagtekens bij. Ik probeer ook heel bewust en heel duidelijk de bekommernissen van het platteland mee te nemen. Ik denk dat men dit ook wel voelt en apprecieert. Ik heb het gevoel dat er nu goed wordt samengewerkt. Ik heb nog maar weinig het gevoel gehad dat bijvoorbeeld de blauwe gemeenten en de oranje gemeenten samenspannen, dat gebeurt eigenlijk niet."

5 REGIONALE VERSCHILLEN

Naast de generieke vaststellingen maken we een aantal specifieke observaties, die wijzen op verschillen tussen de vervoerregio's. We onderscheiden drie elementen van regionaal verschil: het overlappen van schalen, de mate van regionaal leiderschap en de relatie tussen de vervoerregio en MOW tot bestaande regionale visieontwikkeling.

5.1 OVERLAPPENDE SCHALEN

Een eerste gegeven dat inwerkt op de vervoerregiowerking zijn de schaalniveaus waarop binnen de regio al wordt samengewerkt. De mate waarin de vervoerregioafbakening overeenstemt met schalen waarop bv. een intercommunale actief is of een burgemeestersoverleg plaatsvindt, vergemakkelijkt het overleg en de samenwerking. Waar deze schaalniveaus in mindere mate overlappen, blijkt dit tot complexere actorconstellaties te leiden die de slagkracht van de vervoerregiowerking niet ten goede komen.

"In deze vervoerregio hebben we in het begin veel tijd moeten steken in het gegeven intercommunale, dit was in mijn andere regio een evidentie. ... Van de 23 gemeenten zitten er hier 19 bij de intercommunale en 4 niet, waaronder de centrumstad.. In het begin heb ik dus veel tijd gestoken in vragen zoals: hoe gaan we dit nu doen, welke rol krijgt de stad hierin, en ook vooral: hoe staan deze andere besturen ten aanzien van de rol van de intercommunale? ... Je voelde wel dat wat voor de intercommunale zeer evident was, dat dit voor die gemeenten die hier niet bij aangesloten waren, toch niet zo evident was."

"In onze regio zitten we hier met 12 gemeenten die in 4 intercommunale verenigingen zitten. Ook twee Vlaams-Brabantse gemeenten, dus zit de provincie Vlaams-Brabant hier ook bij. Het gaat maar over twee gemeenten, maar we willen deze hier zeker niet verweesd achterlaten. ... dat geeft wel een aantal problemen dat zij net een ander kader hebben. Ook kennen buurgemeenten van een andere provincie elkaar niet, dit is precies een grote grens."

In regio's waar deze schalen wel overeenkomen, lijkt gemakkelijker interactie tussen de verschillende regionale samenwerkingsverbanden te kunnen plaatsvinden. Hier kunnen dan ook interessante dwarsverbanden ontstaan, waarbij eventuele beperkingen van het ene samenwerkingsverband kunnen worden opgevangen door het andere, zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld.

"Niet vanuit de vervoerregioraad zelf, maar vanuit de structuren naast de vervoerregio, zijnde het burgemeestersoverleg dat overlapt met vervoerregio, van daaruit worden er soms wel vragen gesteld aan de minister. Op sommige vragen kunnen wij als covoorzitter geen antwoord geven omdat dit ook een politieke beslissing is. De intercommunale heeft dan een brief gestuurd naar de minister met deze vraag. Op die manier krijg je wel een interactie tussen politiek en vervoerregioraad. Het interessante is dat als die brief vanuit regio's wordt gestuurd, dan moet ik vanuit MOW een antwoord geven hierop in opdracht van de minister."

5.2 REGIONAAL LEIDERSCHAP

Een tweede belangrijk verschilpunt tussen regio's is de mate waarin zich een regionale dynamiek binnen de vervoerregioraad kan ontwikkelen. Dit hangt samen met de rol die de politieke voorzitter opneemt en de mate waarin leiderschap wordt getoond. Covoorzitters getuigen dat in bepaalde regio's de politieke voorzitter zelf actief de vergaderingen in handen neemt en actief naar consensus zoekt onder de leden. In dat geval verschuift de rol van de ambtelijke covoorzitter uitdrukkelijker naar het ondersteunen van deze politieke voorzitter die het beslissings- en onderhandelingsproces dan zelf stuurt . Het feit dat dit overleg dan getrokken wordt vanuit een politieke mandataris en zo dus lokaal gevoed wordt vanuit de regio, maakt dat dit door de betrokkenen als een daadwerkelijke regionaal ingebedde samenwerking wordt aangevoeld. Dit politieke leiderschap blijkt echter zeker niet in alle vervoerregio's even sterk aanwezig te zijn.

"Wie dat er politiek voorzitter is, speelt ook sterk mee in de dynamiek van de vervoerregio, dit heb ik ook al elders gemerkt. In sommige regio's is dit een Vlaams verhaal, in andere regio's een regionaal verhaal. In mijn vervoerregio ondersteun ik de politieke voorzitter. hij zit dit voor, gebriefd, hij leidt dit, hij zoekt consensus, dit wordt dus getrokken vanuit een lokale mandataris, hierdoor wordt het een regioverhaal."

"Ik denk wel dat dit co-voorzitterschap een goede zaak is. Daardoor trek je iemand met lokale autoriteit ook een stukje mee in bad. Hierdoor komt het minder over dat de Vlaamse overheid met de grote poeha zaken komt poneren. Als je dit als duo goed aanpakt, dan kan dit de zaken wel vooruit helpen."

In regio's waar dit politiek leiderschap niet of veel minder aan de orde is, blijkt de Vlaamse covoorzitter dan zelf meer deze trekkersrol op zich te moeten nemen. Dit leidt dan tot een ander soort van dynamiek, die ook maakt dat de vervoerregio in dat geval meer als een Vlaams vehikel wordt gepercipieerd en weinig regionale verankering kent. Op dit vlak zien we duidelijke verschillen tussen de vervoerregio's.

"In andere regio's is de politiek mandataris minder geëngageerd, en dan moet Vlaanderen dit doen, dan wordt het een Vlaams verhaal. Dit is zeer verschillend van regio tot regio, soms is het sterk Vlaams, soms echt gevoed vanuit de regio. Hier bestaan grote verschillen".

5.3 BESTAANDE REGIONALE VISIEONTWIKKELING

Een derde element van verschil tussen de regio's is de mate van regionale visievorming die reeds bestond in een regio voor de vervoerregio werd opgestart. Binnen verschillende regio's waren reeds planningsprocessen rond regionale mobiliteit in ontwikkeling waarrond zich al actorconstellaties hadden gevormd en waartoe de vervoerregiowerking zich dan op een bepaalde manier dient te verhouden. In de regio Antwerpen lijkt dit element het meest nadrukkelijk aan de orde, waarbij de hele werking rond het Toekomstverbond een grote impact heeft op de prioriteiten en de manier van werken die binnen de vervoerregio tot stand komt. De constellatie van actoren en de hele voorgeschiedenis maakt de Antwerpse regio toch wel bijzonder specifiek, uniek maar ook dominant in het debat, zeker als we kijken naar de financiële aspecten.

" Als je naar de vervoerregio Antwerpen kijkt, dan is het Toekomstverbond een soort katalysator geweest om er mee te starten. Er was al het gevoel, en ik denk iets meer in onze regio dan in andere regio's, dat samenwerking

tussen gemeenten op vlak van mobiliteit nodig was. ... ik heb het gevoel dat er bij ons meer op tafel lag. … Ik stel vandaag bijvoorbeeld vast dat bij andere regio's de prioriteit vooral ligt op het openbaar vervoerplan en bij het vervoer op maat en de knooppunten … Terwijl wij eigenlijk vooral vanuit de invloed van het Toekomstverbond niet anders kunnen dan met het globale regionale mobiliteitsplan bezig te zijn en bezig te blijven. Dat is zowat mijn gevoel van hoe dat Toekomstverbond inspeelt op de regio."

"Een van de beslissingen is geweest om een strategisch comité op te richten, om management buy-in bij de agentschappen te creëren, en ze mee te laten beslissen wat we doen met de vervoerregio en niet doen. ... Dat betekent dat we dingen kunnen bespreken op een managementniveau, en dat hier ook daadkracht zit. Als er dingen in gang gezet worden, dan komt er steun vanuit deze hoek. Ik heb nog altijd ook wel een team MOW, maar de belangrijke voorbereidingen van de vervoerregio gebeuren in dit strategisch comité. ... Als we kijken naar de investeringen die in het routeplan staan, dan spreken we over miljarden aan investeringen. ... De omvang en complexiteit is zoveel groter dat je dit op een managementniveau moest tillen om hier iets relevant mee te doen. Op dat vlak zijn we anders dan de andere regio's."

Ook binnen andere regio's zien we dat sommige covoorzitters trachten in te spelen op de vormen van regionale dynamieken of constellaties binnen de regio, om op die manier ook draagvlak te verwerven van onderuit voor bijvoorbeeld organisatorische keuzes die moeten gemaakt worden binnen de vervoerregiowerking.

"Ons dagelijks bestuur, dit is afgebakend geweest o.b.v. een studie die de provincie eens heeft gedaan over gebiedsgerichte visies ... dit waren regionale gebiedsgerichte plannen met mobiliteit als een belangrijk onderdeel, dit is ook een basis voor de opmaak van ons regionaal mobiliteitsplan, dit werd al gedragen door die groep van gemeenten, dus waarom zouden we dan iets anders gaan doen?"

"In de regio hier zijn er wel zeer veel actoren, ook van verschillende partijen, die wel al ver staan in hun duurzaam denken. Ik denk dus wel dat we een vrij ambitieus plan gaan kunnen maken, vanuit verschillende partijen zijn er toch echt mensen die inzetten op duurzaamheid … ik zie dit hier in de regio wel goed komen."

Het blijkt echter niet binnen alle regio's een evidente opgave om de bestaande regionale coalities en visievorming af te stemmen op de planvormingsprocessen die lopen binnen de vervoerregio. Verschillen in actorencoalities, leiderschapsrollen en (financiële) randvoorwaarden zijn daarbij aspecten die het laten samen sporen van bestaande regionale visievorming van onderuit en de eerder centraal aangestuurde vervoerregiowerking kunnen bemoeilijken. Binnen enkele regio's waar reeds voorafgaand aan visievorming werd gedaan leeft daarbij sterk het gevoel dat MOW te zeer de eigenaar wil en moet zijn van de agenda en van de beleidsvorming, waarbij men als centrale actor moeite heeft om zich in te schakelen in en gebruik te maken van de visievorming en van de overlegprocessen die eerder al ontwikkeld werden. Deels heeft dat wellicht met personen te maken, deels zeker ook omdat MOW zich moet houden aan de decretaal vastgelegde opdrachten, deels lijkt een vorm van centralisme hier toch ook mee te spelen, die het moeilijker maakt om zich flexibel te verhouden tot gebiedsbeelden en plannen die in de regio zelf al werden bediscussieerd, overigens vaak met participatie van actoren van het beleidsdomein MOW.

"Bij ons is er een dubbel parcours geweest, er was al een regionaal initiatief vooraleer de vervoerregio startte. Dit is toch wel belangrijk om dit te beseffen, dit maakt dat het toch wat moeilijker verloopt. De intentie om het lokale initiatief te laten samensporen was bij ons en de lokale besturen wel groter dan bij MOW, AWV en

anderen. Ik heb dit altijd wel gepercipieerd dat zij toch wel heel graag het stuur in handen wilden houden. Dat was voor hen wel zeer cruciaal, en dit is het nog altijd. Het lokale samenwerkingsverband dat van de lokale besturen is, dat werd wel met argwaan bekeken."

In de vervoerregio Leuven vooral blijkt in de afstemming met het strategisch project 'Regionet Leuven' dat de budgettaire randvoorwaarden en het werken met gesloten enveloppen de nodige fricties geven om het al lopende regionale proces binnen de vervoerregiowerking een plaats te kunnen geven. Ook hier blijken verschillen in actorconstellaties en percepties rond het eigenaarschap een rol te spelen, al valt een volledige reconstructie van dit strategisch project en de implicaties voor de vervoerregio buiten de scope van dit onderzoek. We stellen vast dat de verhoudingen in deze regio bij momenten eerder conflictueus zijn.

"De afstemming met Regionet heeft heel wat voeten in de aarde ... Er ontstaat een frictie tussen de korte termijn en het langetermijndenken waar je wel naar een aantal strategische beslissingen kunt gaan rond HOV-corridors en ruimtelijke verknoping. Dit is wel iets waar we mee zitten, aan de ene kant methodieken vanuit besluiten van de Vlaamse regering in het kader van budgetneutraliteit, en anderzijds Regionet die met een heel mooi verhaal naar buiten kan komen. Dit leidt soms wel tot frustraties."

"Vanuit Regionet zijn we altijd vragende partij geweest. Dat bestaand netwerk dat nu binnen de vervoerregio's gehanteerd wordt, dit is iets dat wij al veel vroeger opgebouwd hebben … Maar we voelen nu dat dit heel sterk centralistisch aangepakt wordt door departement MOW… Er is weinig bereidheid om van onderuit zo een verhaal op te bouwen, het moet altijd via heel formele kaders verlopen. De spanning zit er juist in dat wij op een aantal dossiers voorbereidend werk leveren, dat we al altijd gedaan hebben, dat aan De Lijn of AWV aangeleverd hebben, maar dat dit nu opeens als een bedreiging aangevoeld wordt … Wat ook meespeelt is het feit dat Regionet gepercipieerd wordt als een project van de provincie, waardoor sommigen dit project ook niet openlijk willen steunen."

Een gebrek aan afstemming tussen de voorafgaande visievorming en planprocessen binnen de vervoerregio leidt verder ook tot complexe situaties voor de lokale besturen die gelijktijdig in deze processen betrokken worden en waar dit alles dan samenkomt. Zij moeten participeren in verschillende processen rond dezelfde thematiek. Dit brengt in enkele gevallen verwarring en frustratie teweeg op lokaal niveau.

"De gemeenten zien door het bos de bomen niet meer. Ze worden twee keer bevraagd en snappen bv. niet dat wanneer Regionet komt met het voorstel van een trambus, dat dit binnen de vervoerregio niet in onze plannen zit omwille van budgetneutraliteit. Dit is soms moeilijk uit te leggen aan gemeentes."

Deze problematiek doet zich niet enkel voor in de afstemming van de vervoerregiowerking met voorafgaande regionale processen, maar lijkt ook aanwezig in de verschillende processen rond mobiliteitsplanning die vanuit de Vlaamse overheid zelf geïnitieerd worden. Ook hier blijkt soms vanuit een lokaal perspectief de samenhang enigszins zoek en kunnen informatiestromen mogelijks beter op elkaar afgestemd worden .

"Er worden dubbele processen vanuit Vlaanderen geïnitieerd: een regionaal mobiliteitsplan met doorkijk 2030, een OV-plan met doorkijk 2021 en nu ook nog een Vlaamse mobiliteitsvisie voor 2040 ... Je bent hier toch dubbel werk aan het doen, met dezelfde stakeholders enzoverder. Ik stuur vandaag communicatie rond participatieve sessies voor ons routeplan 2030 en morgen krijgt een schepen bericht van MOW over een enquête voor de

mobiliteitsvisie 2040 ... Die komt dan naar mij en zegt: 'waar zijn jullie mee bezig?' Is dit nog allemaal gealigneerd op elkaar?"

"De communicatie die vanuit Brussel zou moeten komen en de communicatie vanuit de vervoerregio, dit is soms helemaal iets anders. Dat is toch wel nog een van de lastige pijnpunten waar we zeker nog mee zitten."

CONCLUSIES

Het concept van de vervoerregio is uniek in Vlaanderen. Voor het eerst wordt een structurele samenwerking uitgebouwd tussen groepen van lokale besturen en Vlaamse actoren die mee als actor en als regisseur van de regionale samenwerking optreden. Bovendien gebeurt dat op een gebiedsdekkende wijze. De case van de vervoerregio is daarom voor ons onderzoek interessant. Het geeft aan wat er gebeurt als de Vlaamse overheid zich gebiedsgericht organiseert. Uit de case kunnen voorlopige besluiten worden gehaald die voor ons project relevant zijn. Voorlopige besluiten, want uit de analyse blijkt ook dat de werking van de vervoerregio's weliswaar nu al nuttig is gebleken maar nog ten volle zal moeten blijken hoe deze constructie werkt eens ruimere mobiliteitskwesties dan het openbaar vervoer aan bod komen.

Het concept van de vervoerregio is ingebed in een lange voorgeschiedenis die doorwerkt op de huidige werking. Al in de periode voor de vervoerregio was er een uitgebreide bestuurlijke constellatie gekenmerkt door intense contacten tussen de lokale besturen en de Vlaamse mobiliteitsactoren en tussen deze Vlaamse actoren onderling. Ambtenaren die nu centraal staan in die interacties, deden dat soort werk vroeger ook al, zij het dat het werken op een expliciete regionale schaal nu ook van hen aanpassing vraagt. De vertrouwdheid tussen lokale besturen en Vlaamse ambtenaren is een belangrijke factor voor de werking van de vervoerregio's.

De omslag naar een gebiedsdekkende interbestuurlijke reorganisatie van het Beleidsdomein MOW is geen marginaal gegeven. Het raakt de kerntaken en de kernprocessen van dit Beleidsdomein en omvat een transitie die de hele werking van het Beleidsdomein omvat, zij het dat uit de analyse ook blijkt dat deze transitie vooral geldt voor het Departement zelf en De Lijn en in mindere mate nog AWV. Eens ruimere mobiliteitskwesties aan bod komen, zal AWV centraler komen te staan en moet nog blijken hoe de interactie zal verlopen tussen het agentschap en de vervoerregioraad. Het lijkt er op dat de objectivering van investeringsbeslissingen door en binnen het agentschap de laatste jaren onder druk is komen te staan voor meer of weer meer politieke interventies. Dat lijkt geen gunstige factor te zijn voor de samenwerking binnen en de legitimiteit van de vervoerregio's. In een ruimer perspectief zal nog moeten blijken in welke mate de beperking van de budgetten ook nog druk kan zetten op de vervoerregio's, mocht blijken dat veel elementen van de regionale mobiliteitsplannen omwille van de budgettaire keuzes onmogelijk zijn. De Vlaamse overheid heeft met de creatie van vervoerregio's ook onvermijdelijk verwachtingen opgeroepen.

De transitie van het Beleidsdomein MOW naar de gebiedsgerichte werking steunt op politieke continuïteit en op sterk leiderschap op ambtelijk niveau. De leidende ambtenaren van de respectieve actoren presenteren zich als eigenaars van deze transitie en dragen dat ook uit. Het personeel dat in de regio's werkt, is geselecteerd op competenties en wordt in de regio's over het algemeen omwille van hun inzet en contacten gewaardeerd. De

druk op het personeel is wel erg groot en er is een capaciteitsproblematiek, versterkt door de besparingen van de laatste jaren bij alle actoren van het beleidsdomein MOW. Het maakt de uitbouw van de vervoerregio's fragiel en kwetsbaar.

In die transitie is het logisch dat nieuwe of vernieuwde discussies opduiken tussen centrale diensten en de ambtenaren in de regio's. De vervoerregio wordt over heel Vlaanderen uitgerold en past in Vlaamse beleidsdoelstellingen, maar elke regio heeft ook eigen kenmerken en dynamieken. De regio – ambtenaren laveren tussen deze verschillende agenda's en rationaliteiten, tussen het top – down concept, de interne opvolging ervan en de bottom – up signalen en spontane processen. Het succes van de vervoerregio's zal mee afhangen van de manier waarop de leiding van het Departement hiermee omgaat.

In en rond de vervoerregio's ontwikkelt zich een voor ons onderzoeksproject interessant onderhandelingsplatform gesteund op formele vergaderingen en agenda's, bilaterale en multilaterale contacten. We kunnen spreken over onderhandelingen op een regionaal niveau. Voorlopig gaat dat vooral over het openbaar vervoer, we moeten nog zien hoe performant die onderhandelingsfora zijn eens het gaat over materies die de kerntaken van de lokale besturen rechtstreeks raken. Inzake openbaar vervoer is wel duidelijk dat door het toepassen van de principes van basisbereikbaarheid de stedelijke component in veel vervoerregio's sterk heeft gespeeld en tot een hertekening van de lijnen heeft geleid. Het interbestuurlijk onderhandelingsplatform op regionaal niveau heeft gewerkt. Daardoor wordt echter een deel van het debat verschoven naar het vervoer op maat en we moeten nog afwachten hoe stevig de bereikte regionale akkoorden zijn, eens duidelijk wordt welke keuzes zich voor dat vervoer op maat aandienen en welke mogelijkheden dat biedt voor de minder stedelijke delen van de regio's.

In en rond de vervoerregio's is de coördinatie tussen de Vlaamse mobiliteitsactoren duidelijk versterkt, onder andere in het Team MOW, zij het dat de voorgeschiedenis hier ook weer meespeelt. Die contacten waren niet nieuw maar zijn dus zeker intenser, minder informeel en efficiënter. De lokale besturen stellen deze directe contacten zeer op prijs en dit is een duidelijke meerwaarde van de vervoerregio.

De aanvankelijke vrees voor een onwerkbare verhouding tussen centrumsteden en kleinere gemeenten is sterk getemperd, onder andere door de houding van leidende politici uit de centrumsteden en de bemiddeling door Vlaamse ambtenaren. Er zijn zeker conflicten en historische gevoeligheden gaan niet zomaar weg, maar de verhoudingen zijn over het algemeen werkbaar, zij het dat nog moet blijken of dit standhoudt eens er meer delicate kwesties op tafel komen, die de lokale besturen meer direct in hun beslissingen raken dan het openbaar vervoer.

Binnen de werking van de vervoerregio komen de verschillen tussen de lokale besturen goed tot uiting: de sterkte van het politieke leiderschap, de capaciteit en competenties van politici en van lokale ambtenaren, de interne verhoudingen en de interne manieren van werken, zeker ook op het vlak van de verantwoording naar college en gemeenteraad van wat in de vervoerregio's wordt besproken. Vlaamse ambtenaren moeten dus werken met een groep lokale besturen met uiteenlopende capaciteiten, leiderschap, mandaten en interne cultuur op het vlak van besluitvorming en verantwoording. Uit de analyse blijkt hoe belangrijk de ambtelijke laag is op het vlak van de voorbereiding, het uitonderhandelen vooraf van bepaalde problemen, de bilaterale contacten ter voorbereiding van de vergaderingen. Opvallend is dat veel lokale ambtenaren het daarbij niet

gemakkelijk hebben om over de grenzen van het eigen lokaal bestuur te kijken. Vlaamse ambtenaren moeten dus ook inwerken op de percepties van lokale ambtenaren.

De discussies over het regionale mobiliteitsbeleid staan niet los van ruimtelijke kwesties. De ambtelijke samenwerking die tot stand was gekomen tussen de Departementen MOW en Omgeving, in de aanloop naar de vervoerregio's, was beloftevol en kon potentieel tot meer geïntegreerd beleid op regionaal en Vlaams niveau leiden. Hoe dan ook zullen de vervoerregio's het ruimtelijke beleid beïnvloeden: het is immers onmogelijk om over basisbereikbaarheid te spreken en plannen te maken zonder het te hebben over verdichting, over de bediening van kernen, over de relaties tussen soorten kernen en over de impact op het wonen, infrastructuur en voorzieningen. Binnen de beleidsarrangementen voor het omgevingsbeleid raken evoluties in het mobiliteitsbeleid en evoluties in het ruimtelijke beleid elkaar en is er ook informeel overleg tussen de beide departementen.

Het ziet er meer en meer naar uit dat het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen er niet op korte termijn zal komen en dus ook geen beleidskaders waarin de Vlaamse overheid haar eigen kerntaken omschrijft. Dat betekent dat de discussie voor minstens nog enkele jaren verschuift naar het lokale en dus ook het regionale niveau, al dan niet binnen de vervoerregio's maar altijd met verbanden met de thema's van de vervoerregio's. Dit moet dan worden gekoppeld aan de instrumenten die de Vlaamse overheid voor lokale besturen voorziet en die nu tot debat leiden, niet in het minst over de financiering. We zullen moeten zien hoe dit doorwerkt op de keuzes die in het lokale en regionale mobiliteitsbeleid worden gemaakt. Het lijkt in elk geval duidelijk dat nog meer dan vroeger de nadruk zal vallen op de lokale besturen en op de regionale samenwerkingsverbanden, waarvoor de vervoerregio op dit moment een van de belangrijkste is. Het is nog te vroeg om na te gaan hoe dit alles inwerkt op de besluitvorming van lokale besturen en of de toestand van het ruimtelijke beleid op Vlaams niveau nieuwe kansen biedt, dan wel voor grote hindernissen zal zorgen voor het realiseren van regionale mobiliteitsplannen.

REFERENTIES

Arts, B., Leroy, P., & Van Tatenhove, J. (2006). Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change. Public organization review, 6(2), 93-106.

Asperges, T. (2004). Vlaamse mobiliteitsconvenants als voorbeeld voor Nederland? Langzaam verkeer. Onderzoek in opdracht van RWS, AVV ten behoeve het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KPVV)

Dedoncker, D. (2018). Duurzamer plannen voor een volhoudbare mobiliteit: Mobiliteitsplannen 3.0 voor steden en gemeenten. (Masterproef) UHasselt, Diepenbeek.

Deloitte. (2017). Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid, met inbegrip van het vervoersplan, de werking van de overlegstructuren, en opstellen van nieuwe regelgeving voor de implementatie van de basisbereikbaarheid in Vlaanderen. MOW Vlaanderen.

MOW (2013). Mobiliteitsbrief 142. Raadpleegbaar via: https://www.mobielvlaanderen.be/overheden/mobiliteitsbrief.

Plevnik, A. (2018). PROSPERITY: Prosperity through innovation and promotion of Sustainable Urban Mobility Plans. CIVITAS.

Vlaamse regering (2001). Decreet betreffende de mobiliteitsconvenants. Raadpleegbaar via: https://www.ejustice.just.fgov.be

Vlaamse regering (2009). Decreet betreffende het mobiliteitsbeleid. Raadpleegbaar via: https://www.mobielvlaanderen.be/overheden

Vlaamse regering (2019). Decreet basisbereikbaarheid. Raadpleegbaar via: https://www.vlaanderen.be/basisbereikbaarheid/het-decreet-basisbereikbaarheid.

Schraepen, P., De Rynck, F., & Voets, J. (2018). Vervoerregio's als instrument voor stadsregionaal beleid in Vlaanderen? Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Weyts, B. (2018). Ontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid. Raadpleegbaar via: http://docs.vlaamsparlement.be

BIJLAGEN

1. Afgenomen interviews (in chronologische volgorde)

1. Hofman, Peter (coördinator vervoerregio's, MOW) - 17/09/18 (Gent)
2. Vaganée, Guido (coördinator ondersteuningsplatform vervoerregiowerking, VVSG) - 31/08/20 (Teams)
3. Boelaert, Filip (secretaris-generaal, departement MOW) – 07/09/20 (Teams)
4. Neyt, Simon (senior Manager EY Consulting, EY) - 07/09/20 (Gent)
5. Thoelen, Mark (covoorzitter vervoerregio Leuven, MOW) - 24/09/20 (Teams)
6. Hoet, Ilse (afdelingshoofd, MOW) - 30/09/20 (Teams)
7. Leys, Frank (covoorzitter vervoerregio Kempen, MOW) - 06/10/20 (Teams)
8. Lauwers, Dirk (gastprofessor mobiliteit, UGent) - 07/10/20 (Teams)
9. De Witte, Lodewijk (voormalig gouverneur, Provincie Vlaams-Brabant) - 07/10/20 (Leuven)
10. Miermans, Willy (hoofdlector mobiliteitswetenschappen, UHasselt) - 07/10/20 (Teams)
11. Vermeersch, Francoise (stedenbouwkundige, Departement Omgeving) - 08/10/20 (Teams)
12. De Meulenaere, Sofie (covoorzitter vervoerregio Kortrijk, MOW) - 13/10/20 (Teams)
13. Huys, Nele (manager Vervoerregio's, De Lijn) - 19/10/20 (Teams)
14. Deblaere, Hannelore (covoorzitter vervoerregio Gent, MOW) - 13/10/20 (Teams)
15. Berx, Cathy (gouverneur, provincie Antwerpen) - 23/10/20 (Teams)
16. De Smedt, Anneleen (beleidsadviseur, AWV) - 27/10/20 (Teams)
17. Bourguignon, Ivo (bestuurssecretaris mobiliteit, provincie Limburg) - 18/11/20 (Teams)
18. Pertry, Lucie (regiomanager, AWV) - 11/12/20 (Teams)