



DEEL 2

Mobiliteitsbeleid

Filip De Rynck (UGent)
Lieven Janssens (UAntwerpen)

Deel 2 - Mobiliteitsbeleid

1. [Leeswijzer](#)

a. HOE KWAM DEZE TEKST TOT STAND?

Voor de “Toekomstvisie voor lokaal en binnenlands bestuur” selecteren we 11 actuele maatschappelijke opgaven om de ideeën over een bestuurlijke architectuur te inspireren en door te denken. De studie van recente **academische onderzoeksrapporten** en gesprekken voeden dit hoofdstuk. We nodigden verschillende academici en experts uit voor een inhoudelijk **seminarie over mobiliteitsbeleid** (26 oktober 2022). Voor dit thema sloten Kris Peeters (PXL hogeschool, voorheen stad Antwerpen), Eva Van Eenoo (VUB, voorheen Fietsberaad), Dirk Lauwers (UAntwerpen en UGent, lid task force mobiliteit bij minister Peeters), Marjolein Hantson (VUB, voorheen provincie Oost-Vlaanderen) aan.

Voor dit hoofdstuk maken we ook gebruik van een **gesprekken** over het thema:

- Gesprek met secretaris-generaal departement mobiliteit en openbare werken (MOW), Filip Boelaert - 24 februari 2023;
- Gesprekken met MOW, De Lijn en lokale besturen in het kader van de opmaak van rapporten van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing over regiovorming en meer specifiek de vervoerregio's (zie De Rynck, Schraepen en Voets, 2018, 2021 en 2023);
- Denkdag met bestuurlijke commissies en Raad van Bestuur van VVSG - 3 mei 2023;
- Gesprek met coördinator Fietsberaad Vlaanderen, Wout Baert - 16 juni 2023;

De **ontwerpteksten** legden we voor aan een tiental experts en stakeholders in het thema van mobiliteit.

We verwerkten onder meer de **feedback** van de collega's bestuurskundigen van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (KU Leuven, UGent, UAntwerpen en UHasselt), Frank Leys (MOW), Wout Baert (Fietsberaad Vlaanderen), Kris Peeters (PXL Hogeschool), Mark Suykens (voormalig directeur VVSG) en VVSG (o.a. Erwin De Bruyne, Guido Vaganée en Bert Janssens).

b. FOCUS VAN DEZE TEKST

We beschrijven in deze tekst enkele aspecten van de maatschappelijke opgave inzake mobiliteit die relevant zijn voor het binnenlands bestuur en wat dat betekent voor het **lokaal bestuur**, voor de **Vlaamse overheid** en voor de **interbestuurlijke verhoudingen**. We gaan in beperkte mate ook in op de provinciale en federale overheid die binnen hun bevoegdheden impact hebben op het mobiliteitsbeleid en het lokale niveau.

De focus ligt vooral op de **interbestuurlijke relaties** en het probleem van **bestuurskracht bij lokale besturen**. We gaan niet of slechts beperkt in op alle initiatieven en het beleid van de verschillende overheidsniveaus: de lokale besturen (bv. acties inzake verkeersveiligheid en schoolomgevingen), de provincie (bv. acties i.s.m. Ouders voor Verongelukte Kinderen, ZERO/SAVE-labels en programma's zoals “verkeersveilige gemeente”), de Vlaamse overheid (bv. het reguliere beleid op gewestwegen) en de

federale overheid (bv. NMBS). Thema's zoals het rekeningrijden, de problematiek van bedrijfswagens, de omslag naar elektrificatie, ... komen hier niet aan bod. Vanzelfsprekend werken al deze discussies en evoluties wel sterk in op het lokale niveau.

We zijn **geen vakspecialisten** in deze materie maar denken de analyse van het binnenlands bestuur door op dit domein. Deze tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de twee penhouders van de toekomstvisie (Filip De Rynck en Lieven Janssens) en is verder voorwerp van debat. We pretenderen dus geenszins volledigheid of dat dit de enige visie is op het aanpakken van de maatschappelijke opgave.

C. UIT HET PROFIEL VAN LOKALE BESTUREN 2030-2040

Het profiel van lokale besturen (hoofdstuk 3 uit de "Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur") bevat aparte alinea's over zowel het integrale omgevingsbeleid als specifiek het mobiliteitsbeleid. Beide hangen vanzelfsprekend nauw samen. En uiteraard staat verkeer en mobiliteit niet los van **andere beleidsdomeinen, zoals het sociaal beleid en veiligheid**.

Het profiel gaat ook over de opdracht voor het lokaal bestuur om in **netwerken** een verbindende en sturende rol op te nemen (bv. voor mobiliteitsstudies, in overlegtafels met belangenorganisaties), ook in **bovenlokale structuren** (bv. in de vervoerregio).

→ *Uit het profiel:*

Een geïntegreerd omgevingsbeleid

Het lokaal bestuur is in staat om zelfstandig een **geïntegreerd omgevingsbeleid** te voeren waarin ruimtelijke aspecten, mobiliteitsproblematieken, inplanting van zorg en voorzieningen, waterbeheer, energiebeheer, milieuvraagstukken en landbouwbeleid tot integrale beslissingen en projecten rond ruimtegebruik en ruimtebeheer leiden. Het lokaal bestuur maakt duidelijke en consequente keuzes voor zijn **open ruimte** en zet in op kwalitatieve verdichting in de kernen. Het lokaal bestuur is in staat om zelf die processen aan te sturen in dialoog met maatschappelijke actoren.

Het lokaal bestuur is in staat om op een zelfstandige manier zijn **volledige publieke ruimte** (pleinen, wegen, ondergrond) kwalitatief en klimaatbestendig (groenblauw, biodivers, klimaatadaptief) te ontwerpen, in te richten, te beheren en te onderhouden volgens duidelijke richtlijnen (vademecum), inclusief de mogelijk over te dragen delen van gewestwegen en de middelen die daarbij horen.

Duurzame mobiliteit

Het lokaal bestuur is in staat om de lokale mobiliteit **duurzaam** te organiseren. Dat omvat aspecten van leefbaarheid (bv. luchtkwaliteit), betaalbaarheid (bv. openbaar vervoer), logistiek (bv. vrachtwagenroutes), verkeersveiligheid (bv. schoolomgevingen), bereikbaarheid (bv. parkeerbeleid en promotie van de fiets voor korte afstanden).

Het mobiliteitsbeleid koppelt het beleid rond ruimtelijke verdichting en het parkeerbeleid, werkt aan een sterk openbaar en collectief vervoer op maat van verschillende types gebruikers, werkt deelsystemen uit voor auto's en fietsen, en maakt baan vrij voor actieve weggebruikers (wandelaars en fietsers) cf. het STOP-principe en de 'modal shift'. Het lokaal bestuur kan deze lokale keuzes **afstemmen met het bovenlokale mobiliteitsbeleid** en speelt een actieve rol op dat bovenlokale niveau, bijvoorbeeld in de vervoerregio.

Zelf voert het lokaal bestuur ook een actief beleid op het vlak van **verkeersveiligheid**, niet alleen op het vlak van infrastructuur maar ook op het vlak van sensibilisering, monitoring/evaluatie, educatie en handhaving.

2. Analyse van de maatschappelijke opgave en trends in het veld

a. *DE MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE*

De mobiliteitsproblematiek is deels een gevolg van gemaakte ruimtelijke keuzes in het verleden, deels sturend voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. De sterke ruimtelijke versnippering van Vlaanderen genereert veel verplaatsingen, zorgt voor onveiligheid en maakt een performant openbaar vervoer bijzonder moeilijk. Keuzes voor een omslag in de verplaatsingsstromen en -patronen kunnen leiden tot verdichting en bundeling van wonen, diensten en infrastructuur maar ook die transitie van het ruimtelijke beleid verloopt bijzonder lastig (zie ook hoofdstuk over omgevingszorg).

De interactie tussen **mobiliteit en ruimtelijke ordening** is intens, maar evengoed is er een sterke wisselwerking met duurzaamheid en milieuzorg (gebruik van fossiele grondstoffen, fijn stof, geluid...); met veiligheid; er is een sterke relatie met het sociale beleid (ontmoeting, vervoersarmoede, bereikbaarheid van voorzieningen, betaalbaarheid van mobiliteit); met gezondheid (fietsen, wandelen) en met de lokale economie (bereikbaarheid van bedrijven; logistieke stromen).

Het beter realiseren van deze koppelingen zou de sterkte van een lokaal mobiliteitsbeleid moeten zijn, maar de lokale verplaatsings- en verkeersstromen krijgen natuurlijk mee vorm door het centraal beleid. We hebben hierboven al de beperkingen van deze tekst aangegeven. We kunnen niet op al deze aspecten ingaan:

- Op het Vlaamse niveau gaat dat onder andere over het generieke beleid rond verkeersveiligheid, infrastructuur (wegen en fietspaden), het generieke beleid voor ruimtelijke ordening; het generieke beleid voor het openbaar vervoer (bus en tram), beleidskeuzes inzake rekeningrijden.... Op het *Vlaamse niveau* is het Departement Mobiliteit en Openbare Werken een cruciale speler met onder andere het Agentschap Wegen en Verkeer (gewestwegen), de Vlaamse Vervoermaatschappij (De Lijn) en De Vlaamse Waterweg.
- Op het *federale niveau* gaat het onder andere over de regeling over salariswagens of het spoorvervoer door de NMBS.

Een sterk lokaal mobiliteitsbeleid **koppelt het lokale aan het bovenlokale**: stromen van verkeer en vervoer functioneren deels zeer lokaal (op straat- en wijkniveau; in woonkernen...), deels zijn ze gemeentegrensoverschrijdend, binnen zogenoemde '*daily urban systems*' (verplaatsingen van en naar het werk, onderwijs, recreatie, diensten en voorzieningen met een bovenlokaal bereik (zoals ziekenhuizen, culturele centra).

De omslag naar een duurzaam mobiliteitsbeleid stuit op **veel transitieproblemen, maatschappelijke gevoeligheden en culturele patronen**. Het dominante beleid was lang gericht op automobilititeit, op doorstroming, snelheid van verplaatsing ... Daarop hebben zich immers financiële en niet het minst ook culturele patronen gevestigd. Al die gevoeligheden komen op het lokale niveau samen bij de invoering van verkeersremmende maatregelen, de invoering van zones 30 of leefstraten, het verkeersvrij maken van dorpskernen, de keuze voor zachte vormen van verplaatsing, het inperken van het parkeren, de rechtvaardige spreiding van de kosten van het parkeren ... Mobiliteit betreft lang niet alleen een infrastructurele en fysieke problematiek maar vergt zeker ook een culturele transitie, die burgers in uiteenlopende sociale en economische situaties bovendien ook heel verschillend aanvoelen. Recente discussies in Brussel over 'Good Move' maar ook conflicten over leefstraten in verschillende steden illustreren de grote gevoeligheden en beladen discussies.

In het mobiliteitsdebat komen veel **maatschappelijke spanningen en lastige keuzes** samen. Het is in dat debat dat lokale besturen centraal staan en hun cruciale integrerende en democratische rollen te vervullen hebben, niet in het minst voor het creëren van een draagvlak voor de transitie.

In veel lokale besturen zijn er waardevolle initiatieven, maar is anderzijds ook veel politieke aarzeling om ingrijpende keuzes te maken vanuit een perspectief op de langere termijn. Tegelijk zien we dat allerlei ingrepen of maatregelen, zowel infrastructureel als niet-infrastructureel, vaak meteen effecten genereren, ook als die aanvankelijk op protest stuiten.

b. TRENDS EN EVOLUTIES IN HET VELD

Voor de relaties in het binnenlands bestuur zijn volgende trends en observaties belangrijk. We vatten ze in enkele thema's samen.

Van interactieve decentralisatie naar autonomie

In de periode 1997 tot 2019, meer dan 20 jaar dus, werkte de Vlaamse overheid met lokale mobiliteitsconvenanten waarbij het Departement MOW de centrale speler was. Het beleid was ingebed in een interactief systeem met onder andere kwaliteitshandboeken, waarbij de provinciale auditcommissies (later Regionale Mobiliteitscommissie, samengesteld uit experts) een belangrijke rol speelden. **Rond de convenanten waren alle betrokkenen verenigd: de financiers, de adviseurs, de vergunningverleners, de gebruikers.** Kwaliteitstoetsen zorgden voor vergelijkbaarheid tussen projecten en waren een weg richting de uitvoering. Nieuwe inzichten uit de academische wereld vonden zo snel doorwerking in de projecten. De aanpak was enigszins vergelijkbaar met de interactiviteit rond de grote stadsvernieuwingsprojecten. Sinds dat systeem van convenanten in 2019 is opgedoekt, wellicht onder druk van enkele grotere steden, zijn de lokale mobiliteitsplanning, de parkeernormen, de verkeersveiligheid, zones 30 ... opnieuw binnen de sfeer van de lokale autonomie geplaatst en op Vlaams niveau weer meer afhankelijk van politieke beslissingen.

Experts zijn het erover eens dat het vroegere stelsel tot **kwaliteitsverbetering** van het lokale beleid leidde, met name omdat er een **interactief proces** ontstond waaruit die kwaliteit kon groeien. Het is wel zo dat de intense contacten die voorheen bestonden tussen de Vlaamse actoren en lokale besturen niet helemaal verdwenen zijn. Ze werken door in de interbestuurlijke contacten en onder andere ook binnen de vervoerregio's (*zie hieronder*). De lokale besturen hebben eveneens contacten met het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV), vooral voor de gewestwegen, maar die contacten zijn ook wisselend, weinig gestructureerd, zeer afhankelijk van de goede wil van de minister en gekenmerkt door machtsongelijkheid ('het is dit of niets'). Experts zijn het erover eens dat het Agentschap een te grote autonomie heeft ten opzichte van het Departement MOW dat formeel voor de beleidsvoorbereiding verantwoordelijk is.

Problemen van bestuurskracht en lokale integratie

In veel lokale besturen stellen we een **probleem van bestuurskracht** vast, zo bevestigen ook de mobiliteitsexperts. Als er al capaciteit voor het mobiliteitsbeleid is, is dat vaak beperkt tot een eenpersoonsdienst, vaak op B-niveau en dan nog niet altijd met de nodige kennis en expertise. Soms hoort mobiliteit bij de dienst Stedenbouw die daarop niet altijd goed is toegerust. Waar de bestuurskracht op het lokaal niveau zwak is, is de afhankelijkheid van consultants voor mobiliteitsplannen en ingrepen vaak zeer groot.

De zwakke bestuurskracht kan ook interne gevolgen hebben: er is in het algemeen te weinig ambtelijke sterkte en weerwerk ten opzichte van het primaat van de politiek, waardoor afwegingen op korte termijn eerder domineren ten nadele van een meer geïntegreerde aanpak van mobiliteitsproblematieken met een visie op de langere termijn.

De **integratie van het mobiliteitsbeleid met de andere lijnen in het lokale beleid**, voorop de ruimtelijke ordening, is in veel lokale besturen evenmin gerealiseerd. Dit komt deels door de interne administratieve verkokering en de verdeling van bevoegdheden, deels door politieke onwil om beide elementen samen te bekijken. Nogal vaak is het gevoerde mobiliteitsbeleid een afgeleide van de lokale ruimtelijke keuzes en moeten de mobiliteitsactoren nadien maar zien hoe ze de gevolgen beredderen.

De **zwakke lokale bestuurskracht werkt door op het bovenlokale niveau**, in de vervoerregio's bijvoorbeeld (*zie hieronder*). Dat heeft zowel tot gevolg dat lokale besturen afhaken, dat de voorbereiding en terugkoppeling van en naar het lokaal bestuur niet goed functioneert en dat de lokale besturen niet in staat zijn tot actieve onderhandelingen met de Vlaamse actoren. De lokale besturen lijken wel meer en meer te beseffen dat afstemming op bovenlokaal niveau nodig is, maar ze zijn daarop intern niet toegerust.

Van objectivering van investeringen naar ad-hoc-politiek

Overall zijn investeringen in verkeersinfrastructuur en verkeersveiligheid nodig, onder andere voor de aanleg van fietspaden. We hebben hierboven al vermeld dat experts aangeven dat de periode van de mobiliteitsconvenanten tot meer kwaliteit leidde in de lokale projecten en tot meer objectiviteit voor de keuze voor investeringen op Vlaams niveau. Sinds 2019 evolueren we weer naar sterkere politieke ad-hoc-interferenties van de minister en het kabinet. Dat heeft vanzelfsprekend invloed op het vertrouwen bij lokale besturen en op de aard van de interbestuurlijke relaties.

In dezelfde sfeer past de observatie van de besparingen die zowel bij het Departement MOW als bij De Lijn in de laatste jaren zijn doorgevoerd. Zeker voor De Lijn is dat al een jarenlange zorg, die zeer direct doorwerkt in de kwaliteit van de dienstverlening op het lokale niveau. De kwaliteit van bus- en tramvervoer is voor veel lokale gebruikers in situaties van vervoersarmoede zeer belangrijk en raakt dus helemaal het sociale beleid, inclusief het effect van pogingen om mensen naar de arbeidsmarkt te activeren. In de huidige bevoegdheidsverdeling is de Vlaamse overheid via de kwantiteit en de kwaliteit van de dienstverlening van De Lijn zeer zichtbaar actief op het lokale niveau, in directe relatie met de klanten van het openbaar vervoer. Klanten en klachten richten zich ook naar de lokale besturen.

Vervoerregio: een interessant prototype met veel kritische bedenkingen

De creatie van de vervoerregio's is voor het toekomstproject binnenlands bestuur van belang. De Vlaamse overheid verliet het model van de basismobiliteit voor de basisbereikbaarheid. De invoering van de vervoerregio's, vanaf 2019, maakt daar deel van uit en beschouwen wij als een interessante ontwikkeling voor het binnenlands bestuur, om de redenen die we hieronder samenvatten, op basis van onderzoek in het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (*zie rapporten SBV van 2018, 2021 en 2023*).

Na de creatie van de bekkencomités (2005) zijn de vervoerregio's het tweede voorbeeld van een door de Vlaamse overheid geïnstalleerde gebiedsdekkende interbestuurlijke bestuursvorm voor bepaalde opgelegde taken. Het gebiedsdekkende karakter voor opgelegde taken vertoont enige gelijkenis met de federale politiezones en hulpverleningszones. Het belangrijkste verschil is dat de Vlaamse overheid mee aan de gebiedstafels zit en actief de regie voert: de Vlaamse Milieumaatschappij voor de bekkencomités en het Departement MOW voor de vervoerregio's. Bij de politie- en hulpverleningszones zit de federale

overheid niet mee als actor in de bestuursorganen, maar bepaalt ze wel het (financiële) kader en de taakstelling.



De vervoerregio's functioneren **min of meer op de schaal van de stadsregio's en van de *daily urban systems***. In 10 van de 15 vervoerregio's zijn grotere centrumsteden ook nagenoeg letterlijk het centrum van de vervoerregio's. Ook in de 5 andere dekken de vervoerregio's zeker een belangrijk deel van de dagelijkse verkeersstromen van en naar kleinere centrumsteden, maar liggen kernpunten van het openbaar vervoer ook soms buiten de regio's. Dat is voor experts een reden om de afbakening in sommige regio's toch ter discussie te stellen en te pleiten voor flexibiliteit en om de schaalafbakening van de vervoerregio's niet te exclusief en te gesloten te gebruiken.

In het Steunpuntonderzoek stelden wij dat de **afbakening voor ongeveer 80% gebaseerd was op wetenschappelijke data, voor 20% op politieke tranchering**. Die afbakeningen zijn niet perfect, maar ze kunnen dat in het kleine en ruimtelijk sterk verweven Vlaanderen wellicht ook nooit zijn. Ze zijn wel werkbaar genoeg om beleidsmatig relevant te zijn. Voor de vervoerregio's gaat dat om het aanvullend openbaarvervoersnet en voor het vervoer op maat. Op die schaalniveaus heeft het zeker zin om een plan voor het openbaar vervoer (de eerste opdracht van de vervoerregio's) en een globaal regionaal mobiliteitsplan te maken (de tweede opdracht).

Het gaat om een ingrijpende **omslag naar gebiedsgericht werken** vanuit het grote en belangrijke Vlaamse Departement MOW, waarop dat departement zich op een grondige wijze heeft gereorganiseerd door teams MOW op het niveau van elke vervoerregio te installeren. We brengen enkele observaties samen:

- De kritiek is dat ambtenaren op gebiedsniveau overvraagd zijn, dat de teams te beperkt zijn uitgebouwd en dat die uitbouw heeft plaatsgevonden samen met besparingen op personeel binnen het departement.
- Dergelijke transitie vergt ook tijd binnen het centrale departement en leidt onvermijdelijk tot discussies over de top-downplanning versus de bottom-up gegroeide voorstellen en signalen, waartussen de gebiedsambtenaren van MOW zich moeten opstellen.
- We stelden vast dat het overleg binnen MOW op gebiedsniveau tussen de verschillende actoren binnen het departement (het team MOW in elke regio) een stimulans kreeg door de invoering van de vervoerregio's, zij het met nuances en gradaties per regio.
- Tot op zekere hoogte verbetert de regiowerking dus ook de interne coördinatie binnen dit departement met actoren die eerder vooral toch op de eigen organisatie gericht waren.

- Gebiedsgericht werken is een nuttig instrument dat bijdraagt tot betere coördinatie en integratie binnen de Vlaamse overheid. Dat is dan wel in hoofdzaak beperkt tot de actoren die onder de koepel van het Departement MOW functioneren.

De invoering van vervoerregio's is voorafgegaan door **proefprojecten** (eerst in 3 en later in 4 regio's) en heeft dan vervolgens geleid tot een ingrijpende verandering van de reguliere processen, een omslag dus in de reguliere beleidsvoering die zowel het departement als de agentschappen voor belangrijke transitieën plaatst. Veel experimenten of proefprojecten komen nooit uit die tijdelijke fase en groeien nooit uit tot regulier beleid, hier is dat dus wel het geval. Dat die omslag met interne problemen, spanningen en weerstanden gepaard gaat is vanzelfsprekend en de opgelegde besparingen hebben dat extra moeilijk gemaakt. Het is zeker ook zo dat vooral het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) zich eerder aarzelend in die omslag inschrijft en dat bij de opmaak en de uitvoering van regionale mobiliteitsplannen nog moet blijken of AWV hier echt in mee wil gaan.

De vervoerregio's hebben impact op de relaties tussen lokale besturen. In allerlei vormen van intergemeentelijke samenwerking kiezen lokale besturen vrijwillig hun partners (en dus ook de schaal voor die samenwerking) en kiezen ze vrijwillig waarvoor ze willen samenwerken. De Vlaamse overheid legt via de vervoerregio de schaal op, verplicht samenwerking, maar plaatst de Vlaamse overheid zelf centraal als regisseur van die samenwerking. De opmaak van de openbaarvervoerplanning heeft getoond dat dat duidelijk impact heeft op de samenwerking tussen lokale besturen, ook tussen centrumsteden en omliggende gemeenten, traditioneel een sfeer waarin nauwelijks sprake is van vrijwillige samenwerking. De **aanwezigheid van een 'derde partij' (de Vlaamse overheid)** haalt de relaties tussen lokale besturen uit de zuivere vrijwilligheid en de rol van een intermediair is cruciaal.

Uit het onderzoek blijkt dat de lokale besturen dat zo ervaren: ze waarderen dat de Vlaamse overheid met hen in directe interactie staat en ze erkennen de intermediaire onderhandelde rol die de Vlaamse overheid speelt. Bij de openbaarvervoerplanning zijn de lokale besturen direct betrokken partij. Zodra het over de meer globale mobiliteitsplanning gaat, zal nog moeten blijken wat de houding van de lokale besturen dan is ten opzichte van de onderlinge verhoudingen en de vervoerregio. Dat konden we nog niet onderzoeken. De vervoerregio's keuren die regionale mobiliteitsplannen in de loop van 2023 goed.

Er is evenzeer stevige **kritiek op de vervoerregio's**, zeker ook bij de lokale besturen. Die kritiek is bovendien sterk gegroeid naarmate de vervoerregio's tot voorstellen of beslissingen kwamen.

- De belangrijkste kritiek is dat de onderhandelingen in de regio's nog te sterk afhangen van centrale besluitvorming op het niveau van het Vlaamse kabinet / de minister en de Vlaamse regering. De akkoorden vergen centrale validering van de minister. In de afgelopen jaren zijn er verschillende interventies geweest vanuit het kabinet en de minister die het vertrouwen bij de lokale besturen sterk onder druk hebben gezet. Zeker in de laatste periode is dat zichtbaar.
- De onderhandelingen in de vervoerregio's verliepen binnen zogenoemde 'gesloten budgetten' waardoor de lokale besturen vooral voor besparingen vreesden en zeker ook nu nog altijd (en steeds meer) vrezen. De budgetten zijn gedeeltelijk bijgestuurd, maar vooral voor het bestuur op maat vrezen de lokale besturen dat zij de financiële lasten overwegend zelf zullen moeten dragen.
- De praktische uitrol van het vervoer op maat is bovendien om allerlei redenen sterk vertraagd of blijkt veel duurder uit te vallen dan aanvankelijk voorzien. Daardoor neemt de vrees toe dat hervormingen van het reguliere busvervoer gaten slaan in de dienstverlening en dat het vervoer op maat nog niet in staat is dat met werkbare alternatieven op te vangen.
- Vanzelfsprekend tast dit alles het vertrouwen in de vervoerregio's ernstig aan.

De vervoerregio's erkennen de noodzaak tot beleidsvoering op maat van gebieden, maar ze zijn **beperkt tot interbestuurlijke afstemming binnen het Departement MOW**. De kritiek op dit punt is dat de werking te zeer bestuurscentrisch en te technocratisch functioneert, met te weinig betrokkenheid van gebruikers en van de middenveldorganisaties. We hadden het hierboven ook al over het afhaken van lokale besturen, deels door het verlies van vertrouwen in de grilligheid van de centrale beleidsvoering, deels door een probleem van gebrek aan bestuurskracht van de lokale besturen. Door die factoren kan de technocratie van de Vlaamse overheid en van de consultants te zeer domineren. Experts verwijzen naar spontane coalities die zich bijvoorbeeld in de Noorderkempen, Middenkempen en de Zuiderkempen hebben gevormd, die voor de meer maatschappelijk gerichte werking van de vervoerregio's interessante praktijken zijn, maar waarmee nu te weinig aansluiting bestaat.

Bij het bedenken van het concept van vervoerregio's was de **logische integratie tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening** aanvankelijk voorzien, in lijn met keuzes in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen om ook met gebiedsgerichte programma's te werken voor de ruimtelijke planning. Daar was in de aanloop een ambtelijk akkoord over en dat was een interessante en potentieel belangrijke primeur. Dat zou van de vervoerregio's potentieel een sterk gebiedsgericht interbestuurlijk instrument hebben gemaakt. Om (partij)politieke motieven op Vlaams niveau is die integratie niet doorgegaan, al bevestigden opeenvolgende Vlaamse ministers in hun beleidsnota's het belang van een gebiedsgericht ruimtelijk beleid. De minister van Ruimtelijke Ordening wilde toen, bij de creatie van de vervoerregio, de stap naar gebiedsgericht werken niet zetten, uit vrees te zeer in te grijpen in de lokale autonomie over ruimtelijke ordening.

Op ambtelijk niveau is er zowel in de werking van de vervoerregio's als op centraal Vlaams niveau wel afstemming met ambtenaren van het Departement Omgeving, maar dat gebeurt eerder in een grijze zone en zonder dat het tot bindende beleidsafspraken kan leiden. Een mogelijke sterkere integratie zou uiteraard ook tot een naamsverandering moeten leiden: het begrip 'vervoer' is dan te beperkend. We zouden dan eerder van '**omgevingsregio's**' kunnen spreken.

In het Steunpuntonderzoek hebben we zelf vastgesteld dat de koppeling tussen bijvoorbeeld de Vervoerregio Leuven en Regionet Leuven moeizaam verloopt en voor spanningen zorgt, al gaat het om dezelfde problematieken, om dezelfde actoren en betrokken besturen en maakt Regionet wel meer de koppeling met de ruimtelijke planning. We zien de top-downinvoering en agendasetting binnen de vervoerregio, geleid door het Departement MOW versus het meer van onderuit gegroeide Regionet Leuven waarin het provinciebestuur en de gouverneur eerder agendahouder zijn voor de aspecten die met ruimtelijke ordening te maken hebben. Het maakt het voor lokale besturen niet eenvoudig: ze participeren in 2 soortgelijke overlegstructuren en onderhandelen met dezelfde actoren. Een gebiedswerking op maat van de dynamiek in verschillende gebieden zou enige variatie in de vormgeving van de vervoerregio moeten mogelijk maken.

In de motivering van de vervoerregio's was sprake van impact op de investeringsbudgetten voor verkeer en vervoer in elk gebied. De planning van de investeringen blijft evenwel sterk het voorwerp van **politieke interventies op het centrale niveau** (minister en kabinet). Op die financiële stromen hebben de vervoerregio's weinig vat en nauwelijks impact. Voor de fase van de regionale mobiliteitsplanning waar de vervoerregio's nu mee bezig zijn, leidt dat tot weinig of minder vertrouwen bij de lokale besturen. Ook binnen het Departement MOW is de integratie van investeringen niet gerealiseerd. Met gebiedsfondsen en met geïntegreerde investeringsbudgetten werken blijft dus een belangrijk werkpunt.

Experts zijn **genuanceerd over de rol van de provinciebesturen** in het gebiedsgerichte mobiliteitsbeleid. Zij geven aan dat de schaal van de provincies voor mobiliteitsproblematiek zeker relevant is, dat de

provinciebesturen her en der interessante initiatieven nemen of ondersteunen. Voor anders getekende vervoerregio's zou de provinciale schaal evenzeer nuttig kunnen zijn en hier en daar namen en nemen provinciebesturen interessante initiatieven op bovenlokaal niveau, bijvoorbeeld voor Regionet Leuven, voor fietsnetwerken, voor logistiek ... Door de problemen van bestuurskracht van lokale besturen en de beperkte bezetting van de vervoerregio's vanuit het Vlaamse niveau, springen de provinciebesturen soms in door personeel te voorzien.

3. Elementen voor de toekomstvisie

a. WAT BETEKENT DIT VOOR DE VLAAMS-LOKALE VERHOUDINGEN?

Voor de toekomstvisie op het binnenlands bestuur dienen zich volgende elementen, en deels ook nog open vragen, aan.

1. Ons startpunt is een **versterking van de lokale besturen door schaalvergroting** via fusie. Dat moet ertoe leiden dat er meer capaciteit en competentie is voor het mobiliteitsbeleid en een sterkere professionele ambtelijke ondersteuning voor integratie met de hierboven genoemde aspecten van het lokale beleid. De schaalverruiming moet al tot een betere integratie bijdragen, omdat de planning op een ruimere lokale schaal de externe effecten van bepaalde beslissingen of ingrepen inclusiever kan omvatten. Een ruimere schaal is ook meer geschikt voor de afstemming tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit.
2. Door die schaalvergroting moet een **bovenlokaal interbestuurlijk forum als de vervoerregio beter kunnen functioneren**: sterkere lokale besturen voeren een sterker lokaal beleid en zijn sterker toegerust voor bovenlokale afstemming en onderhandelingen. Ten aanzien van de Vlaamse overheid vermindert dat het aantal lobby's dat ijvert voor deze of gene beslissing over investeringen. Dat kan bijdragen tot meer objectiviteit in deze beslissingen.
3. Voor de kwaliteit van de relatie tussen lokale besturen en de Vlaamse actoren zou het beter zou om **de interactiviteit** zoals die functioneerde in de periode van de mobiliteitsconvenanten weer in te voeren. Het was een fout en een stap achteruit om dat stelsel af te schaffen. Dat kan nu een plaats krijgen in de schoot van de vervoerregio's, waar Vlaamse ambtenaren werken met veel kennis van de lokale situaties en met goede ingangen in de lokale besturen. Die teams, die deels al bestaan uit ambtenaren die die rollen vroeger al vervulden, verdienen dan wel versterking.
4. De Vlaamse referentieregio's vallen, op enkele beperkte uitzonderingen na, samen met de vervoerregio's. De **koppeling mobiliteit-ruimte is cruciaal**. We stellen vanuit Steunpuntonderzoek voor om de vervoerregio's om te bouwen tot omgevingsregio's waarin de integratie van mobiliteit en ruimtelijke ordening centraal staat. Dat vergt mee investeren en ook een actieve betrokkenheid van en door de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening en het Departement Omgeving, op het gebiedsniveau van elke referentieregio en op centraal niveau in een sterk ondersteunend team voor deze gebiedsgerichte werkingen, naar het voorbeeld van de reorganisatie van en in het Departement MOW. Dat sluit aan bij de formele ambtelijke overlegvormen en het informele overleg dat nu al bestaat. Het sluit aan bij de vele beleidsintenties van de Vlaamse overheid om ruimtelijke programma's te maken op het niveau van Vlaamse subregio's (zie hoofdstuk over omgevingszorg).
5. De omgevingsregio's op de schaal van de referentieregio's moeten kunnen werken met **gebiedsfondsen**, met door de Vlaamse overheid gemandateerde gemengde teams. De interbestuurlijke onderhandelingen moeten tot bindende afspraken leiden.

b. VERDERE DECENTRALISATIE?

Een onderdeel van de mobiliteitsproblematiek is de bevoegdheid voor de gewestwegen, die in veel gevallen doorheen centra van onze lokale besturen lopen. We hebben in de discussies daarover verschillende meningen genoteerd. We konden dat dossier niet in al zijn aspecten tijdens dit project uitwerken.

Er is studie en afweging nodig over de mogelijkheid van de overheveling van de gewestwegen naar de versterkte en op grotere schaal werkende lokale besturen. Die schaalvergroting is in elk geval een belangrijke voorwaarde voor een eventuele decentralisatie van die bevoegdheid.

Alvast voor die delen van de gewestwegen die zich binnen het grondgebied en in de verdichte woonkernen van de lokale besturen bevinden, lijkt die decentralisatie minstens het overwegen waard. **Het zou de integratie met het lokale veiligheidsbeleid en het lokale mobiliteitsbeleid kunnen versterken.** Nu leidt de scheiding van bevoegdheden tussen de lokale besturen en het Agentschap Wegen en Verkeer tot veel discussies en niet op elkaar afgestemde tijdsregimes, visies, beslissingen over heraanleg, verschillende opvattingen over de verkeerstechnische ingrepen, over de keuze tussen doorstroming versus veiligheid, over de keuze van en het moment van investeringen. De kritiek van experts op het AWV is bijvoorbeeld dat het agentschap toch nog meer prioriteit geeft aan doorstroming dan aan veiligheid. Als het lokaal bestuur de prioriteiten anders legt, leidt dat tot vaak lange discussies en problemen van afstemming.

We moeten dat voorstel evenwel nog **grondiger op mogelijke neveneffecten of perverse effecten toetsen**. Het spreekt voor zich dat het gepaard zou moeten gaan met overdracht van middelen, maar daarin zitten ongetwijfeld ook nog technische of andere problemen die wij in het kader van dit project niet met de nodige grondigheid konden analyseren. Experts vinden dat het overleg met AWV zeker wel beter kan en dat de autonomie van AWV te groot is. Zij wijzen er wel op dat in sommige gevallen AWV en/of het Departement MOW meer gedurfde beslissingen nemen dan lokale besturen dat zouden durven doen. Zij vrezen vooral dat het spreiden van het beheer van wegen tot inconsequenties zal leiden, tot een gebrek aan onderlinge afstemming, tot verschillende keuzes naargelang het eigenaarschap van de trajecten. Zij kiezen daarom eerder voor een integraal beheer van wegen door één instantie over de hele lengte dan voor de territoriale integratie binnen het grondgebied van de lokale besturen.

4. Bronnen

De Rynck, F., Schraepen, P., Voets, J. (2021), De Vlaamse overheid als actor in gebiedsgerichte bestuursvormen: de case van de vervoerregio uitgelicht, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Peeters, K., (2014), Weg van mobiliteit. Over mobiliteit en geluk, Vrijdag.

Peeters, K., (2022), Weg van het systeem. Wakker in een ander tijdperk, Vrijdag.

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

Schraepen, P., Voets, J., De Rynck, F. (2023), Vervoerregio's als regionaal onderhandelingsplatform: een tussentijdse balans. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.