



VVSG-standpunt

Vervoerregiowerking 2.0

Een robuuste governance-structuur voor een regionaal gedragen mobiliteitsbeleid

vvsg



Dit standpunt bevat een advies de toekomst van de vervoerregiowerking. De vervoerregiowerking wordt vaak gezien als laboratorium voor regiovorming in de toekomst. Hoewel lokale besturen afgelopen legislatuur actief hebben samengewerkt rond regionale mobiliteit, merken we dat er toch nog een aantal verbeterpunten zijn. Aan de hand van zes specifieke voorwaarden schuiven we een governance-model naar voor waarbij lokale en centrale overheden een gedragen regionaal mobiliteitsbeleid kunnen uitschrijven, uitdragen én uitvoeren.

INHOUD

1. Inleiding.....	4
2. Werkwijze	4
3. Het regiodecreet: Impact op vervoerregio's	5
4. De Vervoerregio: een geval “sui generis”	5
5. Basisvoorwaarden voor een (vervoer)regionale samenwerking	6
5.1. Respect voor verdeling van bevoegdheden.....	6
5.2. Lokale politieke terugkoppeling	6
Samenwerking binnen het college van burgemeesters en schepenen	6
Democratisch deficit en gemeenteraad.....	7
Belang van de vakschepen	7
5.3. Financiering en eigenaarschap	8
Financiering	8
Financiering van het “vervoerregio-secretariaat”	8
5.4. Uitvoerend orgaan.....	9
5.5. Nood aan een vastgelegde procedure.....	9
5.6. Betrek alle relevante beleidsactoren	10
Team MOW,NMBS en grensoverschrijdende mobiliteitsactoren	10
Belang van politiek-ambtelijke samenwerking op lokaal niveau	10
Departement omgeving en omgevingsschepenen	11
Belangengroepen en middenveld.....	11
6. Governance.....	11
6.1. Continuüm van governance-structuren.....	12
6.2. Governance-structuren	12
Vervoersautoriteit.....	12
Vervoerregio als sectoraal adviesorgaan voor burgemeestersoverleg	13
Vervoerregiowerking Amsterdam	13
Bereikbaarheidsagenda “Zo Slim Bereikbaar”	14
7. Conclusie: geschikt model voor vervoerregiowerking 2.0	15
Contact ? of Bronnen?	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. Inleiding

Deze nota formuleert een advies te over hoe een effectieve en efficiënte vervoerregiowerking er, volgens de lokale besturen, vanaf 2025 moet uitzien. Een van de opdrachten van het Gemeentelijk Ondersteuningsplatform Vervoerregiowerking is het signaleren van moeilijkheden met betrekking tot de werking van vervoerregio's aan de Vlaamse Regering en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken. In dit standpunt proberen we dan ook een geïntegreerde en breed gedragen visie op vervoerregiowerking en haar governance-structuur weer te geven.

Ten eerste bespreken we de huidige vervoerregiowerking en haar beperkingen. Aangezien de Vlaamse beleidsvisie uitdraagt dat de burgemeesters de centrale spil zullen worden van de regiovorming, bespreken we ook de relatie tussen burgemeestersoverlegstructuren en vervoerregiowerking, vaak ondersteund door streekintercommunales. In 2025 moeten alle vervoerregio's zich aligneren met de nieuw afgebakende referentieregio's.

In de plaats van één governance-structuur naar voor te schuiven, kiezen we ervoor om een aantal basisvoorwaarden te definiëren voor een effectieve en efficiënte vervoerregiowerking. Hieraan koppelen we een aantal “governance-modellen” die rekening houden met de opgesomde voorwaarden. Het is belangrijk aan te stippen dat dit geen exhaustief overzicht is en dat verschillende (elementen van) governance-structuren met elkaar gecombineerd kunnen worden.

De geformuleerde basisvoorwaarden en mogelijke governance-modellen kunnen de (volgende) Vlaamse Regering inspireren en adviseren om het regionale mobiliteitsdenken vorm te geven in een verder uitgediepte en verbeterde vervoerregiowerking.

2. Werkwijze

Vooraleer we ingaan op het advies zelf, lichten we kort toe hoe deze nota tot stand is gekomen. Zoals reeds aangehaald is het belangrijk dat de nota breed gedragen is. De VVSG stelt, als belangenbehartiger van lokale besturen, het lokale belang voorop. Tegelijkertijd is er het besef dat een vervoerregiowerking met zowel Vlaamse, interlokale als lokale actoren niet gebaat is bij een structuur die in het nadeel of voordeel is van één bepaalde actor.

Daarom kregen alle Vlaamse streekintercommunales de kans om input te geven. Zij hebben vandaag al een facilitaire rol voor de praktische organisatie van de vervoerregiowerking. Daarnaast ondersteunen ze ook in veel regio's het burgemeestersoverleg. Medewerkers van de streekintercommunales hebben dus een goed zicht op de manier waarop de relatie tussen vervoerregio en burgemeestersoverleg vandaag vorm krijgt.

Daarnaast konden ook de 15 ambtelijke voorzitters en de 15 politieke voorzitters hun inbreng leveren. Zij werden telkens in tandem per vervoerregio uitgenodigd. Ook het reeds geleverde academische studiewerk door het Stuurpunt Bestuurlijke Vernieuwing wordt meegenomen in onze analyse. Veel van de al eerder geuite bevindingen kwamen ook terug tijdens de verschillende interviews.

3. Het regiodecreet: Impact op vervoerregio's

Op 1 februari 2023 werd het regiodecreet goedgekeurd door het Vlaams Parlement. De basisgedachte van het decreet is dat alle toekomstige samenwerkingsverbanden afgestemd worden op de nieuwgevormde referentieregio's. Enkele belangrijke en vernieuwende principes zijn de zgn. regiomobilititeit en het wegvallen van het goedkeuringstoezicht. Deze principes vallen uiteraard buiten de scope van deze nota.

Belangrijk voor deze nota zijn het toepassingsgebied en de territoriale indeling van het regiodecreet. Dit zorgt ervoor dat twaalf gemeenten in een verschillende referentie-en vervoerregio terecht zullen komen. Maar de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen moeten pas op 1 januari 2031 regioconform zijn. Dit zorgt ervoor dat intercommunales die vandaag, en mogelijks in de toekomst, een operationele rol opnemen voor de vervoerregio's niet meteen overeenkomen met de nieuwe grenzen van de vervoerregio. Het zou dus kunnen dat, gegeven de recente evoluties met deelmobilititeit binnen Vervoer op Maat, de streekintercommunale als penhouder deelfietssystemen in de markt zet voor een bestuur dat binnenkort misschien geen vennoot meer is. Verder zijn het dus de burgemeesters die, volgens de Vlaamse beleidsvisie, de spil zullen worden van de nieuwe regiowerking.

Tot slot is het nog belangrijk te vermelden dat het regiodecreet geen uitspraken doet over governance-structuren. Dat wordt verduidelijkt door volgende passage in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024:

“We zetten in op regiovorming. Deze regiovorming moet van onderuit worden opgebouwd en gedragen door de lokale besturen. De burgemeesters van de betrokken lokale besturen vormen de spil van deze regiovorming.”

4. De Vervoerregio: een geval “sui generis”

In tegenstelling tot het principe van “regiovorming” van onderuit, is de vervoerregio een overlegstructuur die werd ingevoerd door de Vlaamse Regering. Volgens het decreet Basisbereikbaarheid kan de Vlaamse Regering de regels bepalen voor de samenstelling en werking van de vervoerregioraad. Bovendien kan de vervoerregioraad enkel rechtsgeldig stemmen indien er minstens één vertegenwoordiger aanwezig is van het zogenaamde Team MOW (alle instanties van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken binnen de Vlaamse Overheid).

Ook de financiering van de vervoerregio's is volledig bepaald op Vlaams niveau. De Lijn, als interne exploitant van het kern- en aanvullend net onderhandelt autonoom over zijn budgetten en voor het vervoer op maat wordt het budget vastgelegd door de Vlaamse regering. Volgens het decreet hebben vervoerregio's ook de bevoegdheid om te adviseren op het GIP (Geïntegreerd Investeringsprogramma), met een aantal grote infrastructuurwerken binnen het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken. In realiteit hebben enkel de aangestelde proefregio's hun advies kunnen verlenen.

De huidige financiële processen maken dat de vervoerregio's als niet daadkrachtig worden gezien. Op deze bevindingen gaan we hieronder verder in.

5. Basisvoorwaarden voor een (vervoer)regionale samenwerking

Op basis van de vaststellingen, beperkingen en tekortkomingen van de huidige vervoerregiowerking formuleren we in dit hoofdstuk een aantal voorwaarden waaraan volgens de VVSG, de toekomstige vervoerregiowerking, zou moeten voldoen.

5.1. Respect voor verdeling van bevoegdheden

Het uitgangspunt van een toekomstige vervoerregiowerking is dat er gewerkt wordt aan regionaal mobiliteitsbeleid met respect voor de autonomie van de lokale besturen. Niettemin werden lokale mandatarissen de voorbije legislatuur gevraagd om enerzijds uitspraken te doen over Vlaamse politieke thema's als rekeningrijden of over zeer lokale thema's zoals parkeerbeleid. Dit leidde al te vaak tot moeilijke besluitvorming en een verminderd draagvlak binnen de vervoerregioraad.

De VVSG vraagt om op voorhand duidelijk aan te geven welke zaken er louter regionaal of lokaal beslist moeten worden.

Uiteraard kan er, met oog op een uniform regionaal mobiliteitsbeleid, binnen een vervoerregio wel worden afgestemd.

5.2. Lokale politieke terugkoppeling

Samenwerking binnen het college van burgemeesters en schepenen

Deze voorwaarde lijkt evident te zijn maar de dagelijkse realiteit leert ons dat dit een werkpunt is in de huidige vervoerregiowerking. Doordat de mate van terugkoppeling naar het college (en vice versa) afhankelijk is van de aangeduide mandataris en niet formeel is vastgelegd, zijn er colleges die niet of weinig op de hoogte zijn van de besluitvormingsprocessen en beslissingen binnen de vervoerregio. Het ontbreken van dergelijke procedures zorgt ervoor dat schepenen vaak worden teruggefloten door hun college net voordat er cruciale beslissingen genomen moeten worden, ook al zijn die beslissingen vaak al uitgediscussieerd binnen de vervoerregioraad. Dit zorgt voor een vertraging van het beslissingsproces en frustratie bij de leden van de vervoerregioraad.

De VVSG stelt voor dat de vervoerregio's een procedure vastleggen op welke wijze er een terugkoppeling gebeurt van en naar de colleges' van Burgemeester en schepenen.

Democratisch deficit en gemeenteraad

Vandaag is er slechts één moment waarop de gemeenteraad advies moet geven over de Regionale Mobiliteitsplannen. Volgens het Besluit Vlaamse Regering van 20 november 2020 over de regionale mobiliteitsplannen met integratie van de milieueffectrapportage moet de gemeenteraad een geïntegreerd advies geven op het Voorlopig Ontwerp van Regionaal Mobiliteitsplan en op het Ontwerp Plan-MER (milieueffectrapportage).

In principe zit de gemeenteraadscontrole dus ingebouwd maar pas op een moment dat het plan al een eerste keer is goedgekeurd door de verschillende afgevaardigden van de colleges (vaak mobiliteitsschepenen) in de schoot van de vervoerregioraad.

De VVSG heeft al herhaaldelijk gepleit voor een versterking van de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden. Een belangrijk legislatuur-overschrijdend beleidsdocument zoals een regionaal mobiliteitsplan moet maximaal gedragen zijn door de lokale besturen en hun bevolking. De gemeenteraad is het juiste beslissingsniveau om een volwaardige uitspraak over de beleidsbeslissingen binnen de vervoerregioraad te doen.

De gemeenteraad kan (binnen de grenzen van de regelgeving) autonoom beslissen hoe en wat er gedelegeerd wordt naar het college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad consulteren op belangrijke scharniermomenten blijft een sterke aanbeveling. In het verleden was dat bijvoorbeeld het geval voor het korte termijn openbaar vervoerplan, de oriëntatienota, de synthesenota en de actietabellen. Op dit ogenblik is de inhoudelijke terugkoppeling naar de gemeenteraad louter afhankelijk van de good will van de afgevaardigde van het college in de vervoerregioraad en van het lokaal bestuur in kwestie.

VVSG wenst daarom dat de vervoerregio's samen bepalen hoe de gemeenteraad beter kan geconsulteerd en betrokken worden en zijn democratische controle kan uitoefenen op de voorstellen van beleidsbeslissingen in de vervoerregio. De VVSG wenst dat de gemeenteraad vroeger in het beslissingsproces geconsulteerd wordt.

Belang van de vakschepen

Eerder werd al vermeld dat terugkoppeling met het college en de gemeenteraad van belang is. Tegelijkertijd mag de rol van de afgevaardigde van het college van burgermeester en schepenen (vaak de mobiliteitsschepen), niet onderschat worden. Hoewel het volledige college van burgemeester en schepenen (en, voor een aantal beslissingen de gemeenteraad) de eindverantwoordelijkheid dragen, wordt de mobiliteitsschepen geacht uitvoering te geven van het besliste beleid. Een goede samenwerking betekent ook dat er pragmatisch en efficiënt te werk kan gegaan worden.

De VVSG wenst daarom dat het college van burgemeester en schepenen de mobiliteitsschepen of de aangestelde vertegenwoordiger vanuit het college in de vervoerregio een voldoende en duidelijk mandaat geeft binnen de vervoerregio,

welke vorm de vervoerregio ook zal aannemen, inclusief garanties voor de nodige en geregelde terugkoppelingen.

5.3. Financiering en eigenaarschap

Financiering

De vervoerregio kan niet autonoom beschikken over haar eigen budget. Dit maakt het moeilijk voor de leden van de vervoerregioraad om beslissingen om te zetten naar een operationele uitvoering.

In de huidige actieplannen binnen de vervoerregio's werkt men met voorlopige ramingen, maar zonder concrete becijfering wordt het moeilijk voor de verschillende actoren in de vervoerregio om sterke engagementen aan te gaan.

De VVSG pleit voor transparantie en eigenaarschap over de beschikbare budgetten zodat, zowel de Vlaamse actoren als de lokale besturen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Bij een gedragen regionaal mobiliteitsbeleid is het niet meer dan logisch dat Vlaanderen en de lokale besturen budgetten vrijmaken om lokale acties binnen het regionale mobiliteitsplan te realiseren. Zowel de beslissingen over financiering als over eigenaarschap moeten onderhevig zijn aan debat binnen de vervoerregioraad.

Om een kwalitatieve en flexibele uitvoering van de plannen te garanderen, moet er dringend werk gemaakt worden van een andere wijze van subsidiering. De Vlaamse overheid formuleert een aantal strategische doelstellingen en koppelt hieraan de nodige budgetten, eerder in de vorm van een betoelaging in de plaats van tijdelijke projectsubsidies. Lokale besturen krijgen dan zelf de autonomie om hun vervoerregionaal beleid te plannen en te realiseren binnen de lokale cyclus van hun meerjarenplannen.

Financiering van het “vervoerregio-secretariaat”

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals de vervoerregio brengen ook overheadtaken mee om het overleg te structureren en ondersteunen. Tot vandaag werden die overheadtaken opgevangen door het ambtelijke Team MOW en door de aangestelde studiebureaus.

De financiering en organisatie gebeurde in de schoot van het Departement MOW. Hoewel er altijd vakkundige ondersteuning is geweest door de studiebureaus, klonk bij de Vlaamse administraties toch regelmatig het geluid dat de medewerkers overbevraagd waren. In elk geval moeten er, wil de vervoerregio 2.0 slagen en verbeteren, degelijke vervoerregio-secretariaten komen die vergaderingen voorbereiden, locaties vastleggen en ontwerp-beleidsdocumenten voorbereiden.

VVSG vindt dat Vlaanderen voldoende financiële middelen moet vrijmaken voor de ondersteuning van de vervoerregio's. Men

zou er ook voor kunnen opteren het vervoerregiosecretariaat in te kantelen in een bredere scope en een algemeen regiosecretariaat aan te stellen dat alle toekomstige taken binnen een referentieregio kan coördineren. Op die manier wordt er tegemoet gekomen aan de kritiek dat de Regionale Mobiliteitsplannen teveel geschreven zijn met de pen van het departement MOW. Uiteraard moeten hier middelen tegenover staan. De gekende streekintercommunales kunnen met hun ervaringen binnen de bestaande burgemeestersoverlegfora een belangrijke rol opnemen. Op die manier wordt er een duidelijke link gelegd tussen het Vlaamse en Lokale niveau.

5.4. Uitvoerend orgaan

Om beslissingen te kunnen nemen én ze te kunnen uitvoeren is er nood aan een vorm van centraal uitvoeringsorgaan, met of zonder rechtspersoonlijkheid. Nu stellen de vervoerregio's beslissingen voor die bevestigd moeten worden op gemeentelijk niveau enerzijds en anderzijds op Vlaams niveau. De uitvoering van deze beslissingen is dan een taak voor het Vlaams niveau of lokale penhouders. De recente beslissing om de autonomie over de deelsystemen terug naar de vervoerregio's te delegeren zorgde in dat kader voor moeilijkheden. Om een regionaal systeem uit te baten is er nood aan een uitvoerend orgaan, dat dit, op expliciete vraag van de vervoerregio, regio-breed wil en kan doen.

VVSG is voorstander van een Vlaamse Vervoersautoriteit/centraal uitvoerend orgaan met een vaste politieke en ambtelijke vertegenwoordiging van de 15 vervoerregio's die, op expliciete vraag van de vervoerregio('s) de coördinatie kan opnemen in geval van regio overschrijdende initiatieven en kan fungeren als regio-overschrijdende penhouder voor toekomstige aanbestedingsprocedures en budgetten kan aanwenden voor dergelijke initiatieven (zie ook later). Op deze wijze kan er naast lokale en regionale initiatieven werk gemaakt worden van een synergie tussen de 15 vervoerregio's.

5.5. Nood aan een vastgelegde procedure

Vervoerregio's moeten vooraf in hun huishoudelijk reglement vastleggen wie de leden zijn en hoe beslissingen worden voorbereid en genomen worden. Het huidige huishoudelijke reglement volstaat echter volgens heel wat belanghebbenden niet. Om de gemaakte plannen efficiënt te kunnen uitvoeren moet er sneller kunnen gehandeld worden. Een eenvormige richtlijn hoe, en onder welke voorwaarden beslissingen moeten voorgelegd worden aan het college van burgemeester en schepenen ontbreekt maar ook welke rol burgemeestersoverleg, de ambtelijke/sectorale werkgroepen enz. hebben binnen de beslissingsprocedure.

Aangezien de burgemeesters in het nieuwe Vlaamse bestuurlijke landschap de spil zullen worden van de regiowerking, is het ook van belang vooraf te bepalen wat de toekomstige relatie van de vervoerregiowerking is met het burgemeestersoverleg. Soms zetelen er voornamelijk burgemeesters in de vervoerregio's, in andere regio's gebeurt het wel eens dat er andere of tegengestelde beslissingen worden genomen in de vervoerregio dan binnen het burgemeestersoverleg. Dergelijke situaties zijn uiteraard te vermijden

VVSG wil het besluitvormingsproces en de relatie met de toekomstige of huidige burgemeestersoverlegfora helder en transparant maken en dat hiervoor procedures worden vastgelegd en goedgekeurd binnen de schoot van de vervoerregio's.

5.6. Betrek alle relevante beleidsactoren

Team MOW, NMBS en grensoverschrijdende mobiliteitsactoren

Uit zowat alle gevoerde gesprekken maar ook uit het onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing blijkt dat lokale besturen het zeer waardevol vinden dat er een vehikel bestaat waarin partners binnen het departement MOW met lokale besturen worden samengebracht. Dit zorgt, los van de vervoerregiowerking, al voor een structurelere samenwerking. Zeker ook binnen een mogelijks nieuwe vervoerregiostructuur moeten deze actoren actief betrokken blijven.

Ook de aanwezigheid van de NMBS wordt in dank afgenomen. Voor een geïntegreerd mobiliteitsbeleid zou het nuttig zijn dat de vervoerregio ook een officiële adviesfunctie krijgt bij de operationalisering van het treinnet. Dat net vormt binnen de basisbereikbaarheidsvisie ook de ruggengraat van het openbare vervoernet.

Het openbaar vervoer en de andere mobiliteitsnetwerken overschrijden lands-en gewestgrenzen. Op dit ogenblik is er vooral sprake van een ambtelijk overleg en een ambtelijke samenwerking. Om te komen tot een meer integraal en coherent mobiliteitsbeleid is een grotere betrokkenheid van de vervoerregioraad raadzaam.

De VVSG pleit ervoor om de huidige beleidsactoren binnen de vervoerregio te behouden en de adviesrol van de vervoerregio's t.a.v. NMBS actief en structureel mee op te nemen in het intergouvernementeel overleg.

De grensoverschrijdende mobiliteitsproblematiek moet meer aandacht krijgen en structureel mee opgenomen worden in het vervoerregionaal overleg.

Belang van politiek-ambtelijke samenwerking op lokaal niveau

De politiek-ambtelijke samenwerking van lokale politici en lokale mobiliteitsambtenaren op binnen de werking van de vervoerregio's wordt sterk gewaardeerd. Een constructie waarin lokale ambtenaren de inhoudelijke dossiers voorbereiden en de politieke vervoerregioraad de politieke vertaalslag maakt, zorgt voor wederzijdse appreciatie. Lokale mandatarissen kunnen zich hierdoor focussen op

beleidsmatige taken en worden hierdoor ontlast. Niettemin is het zeer belangrijk dat ook lokale mobiliteitsambtenaren niet overbevraagd geraken.

De VVSG wenst dat het vervoerregiosecretariaat ook voor de ruimere inhoudelijkere technische voorbereiding en ondersteuning biedt aan de lokale mobiliteitsdiensten.

Departement omgeving en omgevingsschepen

Hoewel het Departement Omgeving bij de meeste, zo niet alle, vervoerregio's betrokken is, zijn ze geen wettelijk lid van de vervoerregio. De MER-studies in het kader van de regionale mobiliteitsplannen tonen aan dat ruimtelijke- en het mobiliteitsaspecten nauw met elkaar te verweven zijn. Volgens de VVSG kan de link tussen omgeving en mobiliteit nog sterker worden gelegd. Zo zou men bijvoorbeeld het Departement Omgeving kunnen aanstellen als vast lid. Daarnaast zou men ook de schepen van ruimtelijke ordening kunnen uitnodigen op scharniermomenten of op een ad-hoc basis, hetzij als adviserend lid, hetzij als wettelijk lid.

De VVSG wenst dat het Departement Omgeving mee opgenomen wordt in het team MOW en wenst de schepen van ruimtelijke ordening te betrekken in het beslissingstraject van de vervoerregio's wanneer dit opportuun zou zijn.

Belangengroepen en middenveld

De VVSG stelt vast dat, in het algemeen, belangengroepen en middenveldorganisaties tot nu toe te weinig structureel betrokken werden bij de vervoerregiowerking. Daarom adviseren we om middenveldorganisaties als de Fietzersbond, TreinTramBus ed meer te betrekken. De vervoerregio kan zelf bepalen of deze organisaties als adviserend lid, opgenomen worden binnen de ambtelijke werkgroepen, de vervoerregioraad of deel uitmaken van een reflectiegroep. Om de regionale focus te behouden is het belangrijk de regionale en intergemeentelijke mobiliteitsproblematiek als maatstaf te gebruiken bij de kandidaat-belangengroepen.

De VVSG wenst dat middenveldorganisaties en belangengroepen sneller en structureel betrokken worden als adviserende leden bij de opmaak van plannen en procedures.

6. Governance

In wat volgt bespreken we enkele governance-modellen die (gedeeltelijk) kunnen beantwoorden aan de bovengenoemde voorwaarden. Er kunnen, uiteraard, verschillende elementen van verschillende governance-modellen met elkaar gecombineerd worden. Voor de organisatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verwijzen we graag naar de nota over schaal-samenwerking-fusie waarin beschreven wordt welke factoren er in overweging moeten genomen worden om samen te werken op regionaal niveau.

De basisgedachte moet altijd zijn dat regionale samenwerking de lokale bestuurskracht versterkt. Vervoerregionale samenwerking biedt een meerwaarde voor de lokale besturen. Dat blijkt ook uit de verschillende reacties die we kregen tijdens de gesprekken met intercommunales en de vervoerregiovoorzitters.

Het governance-model kan verschillen naargelang het voorwerp van de samenwerking. Tot hiertoe ging het voornamelijk over beleidsafstemming. Voor het delen van diensten (zoals Vervoer Op Maat) of het samen exploiteren van diensten, kunnen er mogelijks andere samenwerkingsvormen ontstaan die een andere structuur vereisen.

Bij elk nieuw governance-model moet er nagedacht worden over hoe de mandatering, beleidsafstemming en democratische controle binnen de vervoerregio gebeuren.

Voor de VVSG is de lokale autonomie het uitgangspunt, delegaties naar het regionale niveau en beslissingsprocedures moeten vooraf worden vastgelegd binnen de vervoerregio's.

6.1. Continuüm van governance-structuren

Welke structuur de nieuwe vervoerregiowerking ook zal aannemen, hij zal zich bevinden op het continuüm tussen een formeel nieuw bestuursniveau met democratisch verkozen mandatarissen en een informeel samenwerkingsverband dat volledig vormgegeven wordt door lokale besturen. Bij het eerste model loopt men risico op bestuurlijke complexiteit. Bij het tweede model loopt men het risico dat Vlaamse partners te weinig of niet betrokken zijn en dat er geen regionale reflex optreedt in de besluitvorming.

In ieder geval zullen de vervoerregio's, zoals eerder aangegeven, een (gedeeltelijke) juridische structuur moeten krijgen. Op die manier kunnen er autonoom, binnen afgesproken kaders, begrotingsbeslissingen genomen en uitgevoerd worden. Daarnaast moeten we bewaken dat de democratische controle gehandhaafd blijft en het regionale belang versterkt wordt zonder dat het lokale belang ondergeschikt wordt.

6.2. Governance-structuren

In dit hoofdstuk bekijken we een aantal mogelijke governance-structuren en maken we een reflectie op de huidige Vlaamse vervoerregiowerking. Door meerdere modellen te beschrijven hopen we inspiratie te bieden voor een toekomstige vervoerregiowerking. Het belangrijkste voor de VVSG is dat alle voorwaarden uit hoofdstuk 5 volledig vervuld zijn. Alleen op die manier kan er sprake zijn van een volwaardig gedragen vervoerregiowerking.

Vervoersautoriteit

Eerder was er al het idee om een vervoersautoriteit op te richten binnen het Departement Mobiliteit en Openbare Werken. De vervoersautoriteit zou, onder andere, de contracten met exploitanten van vervoer, nauwlettend opvolgen en in de markt zetten. Door de herstructurering van het openbaarvervoerlandschap fungeert het Departement MOW nu als vervoersautoriteit voor de interne exploitant "De Lijn" en fungeert de Vlaamse Vervoersmaatschappij op haar beurt als autoriteit voor de deelsystemen.

Bij de oprichting van een volwaardige Vlaamse Vervoersautoriteit moet elke vervoerregioraad vertegenwoordigd zijn. Op die manier heeft elke vervoerregio een stem. Om de lokale en regionale aansturing te verzekeren, wordt in de opdracht van de Vlaamse vervoersautoriteit opgenomen dat zij alleen op expliciete vraag van de vervoerregio's opdrachten kan uitvoeren. Zo kunnen lokaal en regionaal gedragen contracten met de vervoerders in de markt worden gezet en kan er tegelijkertijd gestreefd worden naar een uniform vervoerssysteem in heel Vlaanderen. De vervoerregio Antwerpen denkt op dit moment al na over een regionale vervoersautoriteit.

Vervoerregio als sectoraal adviesorgaan voor burgemeestersoverleg

Binnen de structuur van de burgemeestersoverlegfora zou de vervoerregio ook een sectoraal adviesorgaan kunnen worden. Binnen dat sectoraal adviesorgaan zouden dan mobiliteitsschepenen en -ambtenaren het regionale mobiliteitsbeleid vormgeven. Het burgemeestersoverleg zou kunnen dienen als escalatiepad voor discussiepunten waar de vervoerregioraad niet uitgeraakt.

Vervoerregiowerking Amsterdam

De Regioraad

De vervoerregio Amsterdam bestaat uit de Gemeente Amsterdam en dertien omliggende gemeenten. Binnen de vervoerregio Amsterdam bestaat er, analoog aan de vervoerregio's in Vlaanderen, een regioraad. Deze regioraad is, in tegenstelling tot de Vlaamse Vervoerregio's, opgebouwd uit raadsleden uit de verschillende gemeenten van de vervoerregio's. Deze raadsleden worden voorgedragen door de verschillende gemeentebesturen.

We kennen dit principe van de organisatie van de politiezones in België. Het grote voordeel is dat de gemeenteraad, als belangrijkste democratische orgaan van de lokale besturen, rechtstreeks betrokken wordt. De regioraad wordt beschouwd als belangrijkste bestuursorgaan. Hij beslist over de meerjarenbegroting en verkiest ook het dagelijks bestuur.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur, dat ook in de meeste vervoerregio's in Vlaanderen gangbaar is, bestaat in de Vervoerregio Amsterdam uit een wethouder verkeer en vervoer uit drie sub-regio's binnen de vervoerregio. Zij kiezen de voorzitter van het dagelijks bestuur en worden verkozen door de regioraad.

Portefeuillehoudersoverleggen

Het Portefeuillehoudersoverleg bestaat uit de vakwethouders of alle vakschepenen uit de gemeenten van de vervoerregio. Zij komen slechts een aantal keer per jaar samen en adviseren het dagelijks bestuur en de regioraad. Dit overleg wordt opgesplitst in een overleg algemene zaken en een overleg verkeer & vervoer.

Ambtelijke organisatie

Naast de bestuurlijke organisatie organiseert de Vervoerregio Amsterdam ook zelf een ambtelijk apparaat om besluitvorming in al zijn facetten voor te bereiden. De vervoerregio werft hiervoor zelf personeel aan.

Financiering

De Vervoerregio Amsterdam ontvangt jaarlijks circa 426 mln euro financiering in het kader van de Brede Doeluitkering Verkeer & Vervoer van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Over de besteding van het budget beslist de vervoerregioraad maar enkele gangbare begrotingsposten zijn: investeringsagenda mobiliteit, apparaats- en overheadkosten en concessies.

Vervoerregio als concessieverlener

De concessieverlening van het openbaar vervoer is een wettelijke taak van de vervoerregio. Aan het dagelijks bestuur wordt de rol van concessiebeheerder toebedeeld. De regioraad heeft een belangrijke rol in de uitwerking van het zogenaamde “programma van eisen” voor de concessie.

Bereikbaarheidsagenda “Zo Slim Bereikbaar”

De Bereikbaarheidsagenda regio Zuidoost-Brabant “Zo Slim Bereikbaar” is ook een Nederlands voorbeeld maar kent een wat andere logica. Binnen de Bereikbaarheidsagenda worden middelen samengebracht door de provincie, Rijkswaterstaat en de gemeenten.

Portefeuillehouder overleg (poho)

Analoog aan de werking van Vervoerregio Amsterdam bestaat er, binnen de bereikbaarheidsagenda, een PoHo. Hierin zijn alle wethouders, Rijkswaterstaat en de provincie vertegenwoordigd om te beslissen over de inhoud van de bereikbaarheidsagenda. In tegenstelling tot bij de Vervoerregio Amsterdam, is het PoHo het belangrijkste en beslissende orgaan over welke budgetten er worden ingeschreven in de bereikbaarheidsagenda.

Lean and mean principe & financiering

Het basisprincipe van de Bereikbaarheidsagenda is dat er beslist wordt over zaken die niet geregeld kunnen worden door de afzonderlijke partners en dat wat wel geregeld kan worden ook bij de afzonderlijke partners blijft (**Lean and mean principe**). Het PoHo bepaalt daarbij welke partners instaan voor de uitvoering van de verschillende projecten. De financiële middelen worden samengebracht door de verschillende bestuursniveaus. In tegenstelling tot de Vervoerregio Amsterdam, voeren zij de projecten, zelf dus niet uit.

Secretariaat en organisatie

Waar Vervoerregio Amsterdam een volledig eigen secretariaat uitgebouwd heeft, wordt het secretariaat van de Bereikbaarheidsagenda ondergebracht in de metropoolregio Eindhoven, die op zijn beurt weer tot stand komt door cofinanciering en budgetten vanuit gemeenten die worden bepaald op basis van het aantal inwoners. Dit is vergelijkbaar met de streekintercommunales die, vandaag al, een grote rol opnemen in de praktische en ondersteunde organisatie van de vervoerregiowerking.

7. Conclusie: geschikt model voor vervoerregiowerking 2.0

Op basis van de voorgaande governance-modellen, schuift de VVSG volgende structuur naar voor: een tweeledig governance-model met een beleidsmatig luik en een operationeel luik. Het beleidsmatige luik bestaat uit een formele overlegstructuur van lokale besturen en de Vlaamse entiteiten (Team MOW) met in de vervoerregio vooraf afgesproken beslissingsprocedures en een gewaarborgde terugkoppeling naar het college van burgemeester en schepenen, de democratische controle en besluitvorming door de gemeenteraad en een versterkte adviserende rol van belangengroepen en middenveldorganisaties.

Voor het operationele luik stelt de VVSG de oprichting voor van een Vlaamse vervoersautoriteit (pragmatische uitvoeringsorganisatie) met vaste ambtelijke en politieke vertegenwoordiging van de 15 vervoerregio's (lokale besturen en Team MOW) die, op expliciete vraag van de vervoerregio('s), als bovenregionale penhouder kan optreden bij overheidsopdrachten en budgetten kan aanwenden voor regio-overschrijdende initiatieven. Afhankelijk van het voorwerp van de samenwerking en de soort samenwerking, kan er gekozen worden uit de besproken governance-structuren maar kunnen ze uiteraard evengoed gecombineerd worden.

Mocht de (toekomstige) Vlaamse Regering toch een andere koers varen, is het van belang dat er, bij de realisatie van een (lokaal) gedragen, effectieve en efficiënte vervoerregiowerking 2.0, voldaan wordt aan een aantal basisvoorwaarden:

- respect voor verdeling van bevoegdheden
- transparante samenwerking binnen het college van burgemeester en schepenen
- terugkoppeling naar en besluitvorming door de gemeenteraden
- garanties voor financiering en eigenaarschap
- de oprichting van centraal uitvoeringsorgaan dat werkt op expliciete vraag van de vervoerregio('s)
- vastgelegde procedures
- het betrekken van alle relevante beleidsactoren.

Indien de voorwaarden voldaan zijn moet men ook bekijken wat het voorwerp van de samenwerking is. Wil men beleidsdocumenten vormgeven (beleidsvisie ontwikkelen en verdeelvraagstukken oplossen)? Wil men openbaar vervoer exploiteren? Wil men infrastructuurprojecten uitvoeren? Afhankelijk van het voorwerp van de samenwerking en de rol die de vervoerregio's en de betrokken partijen daarin willen opnemen, kiest men het best voor een andere samenwerkingsvorm. Belangrijk daarbij is wel te vermelden dat het voor de VVSG nodig is dat men, via de vervoerregiowerking, ook uitvoering kan geven aan de opgestelde mobiliteitsplannen. Wanneer plannen alleen theoretisch blijven en er geen eigenaarschap aan gegeven wordt, verdwijnen het nut van regionale samenwerking en de motivatie ervoor.

Tot slot willen we benadrukken dat de VVSG de vervoerregionale werking, ondanks de werkpunten, sterk waardeert. Met de ruimere regiovormingsoefening die ons te wachten staat, vormen de vervoerregio's een geslaagde eerste stap. Naast de reguliere contacten tussen De Lijn, AWV, dMOW werden lokale besturen erdoor uitgedaagd om regionaal te denken over mobiliteitsproblemen. Tegelijkertijd hebben we de Vlaamse administraties de opdracht gegeven om nog meer hun lokale bril

op te zetten. Deze werkwijze komt een bovenlokaal beleidsthema, zoals mobiliteit, alleen maar ten goede.

Om ervoor te zorgen dat er in de komende legislatuur uitvoering gegeven wordt aan de opgestelde mobiliteitsplannen en om de vervoerregiowerking terug (meer) legitimiteit te geven, is het nodig dat de (nieuwe) Vlaamse regering nadenkt over een geschikt governance-model op het continuüm van een lokaal georganiseerde regionale samenwerking en een volledig nieuwe bestuurslaag. Het is ook belangrijk dat alle partners in die oefening betrokken worden. Met deze nota wil VVSG alvast een aanzet geven voor die oefening en zich in de toekomst blijven engageren in het vormgeven en ondersteunen van een vervoerregiowerking

