

De vervoerregio's hebben nog veel werk voor de boeg

Praktische uitwerking vervoerregio's is erg complexe oefening

BART VAN MOERKERKE

Vlaanderen telt sinds begin dit jaar vijftien vervoerregio's. Ze moeten het model van basisbereikbaarheid vorm geven en op een geïntegreerde manier naar de mobiliteit in hun regio kijken. Dat dit een zware opdracht is, zal niemand tegenspreken. Zeker omdat de financiële middelen beperkt zijn.

De vijftien vervoerregio's zijn clusters van gemeenten waarin vervoersmodi (kosten) efficiënter gaan georganiseerd en op elkaar worden afgestemd. In de vervoerregioraad zitten vertegenwoordigers van Vlaanderen en van de lokale overheden als gelijkwaardige partners aan tafel om samen beslissingen te nemen over de mobiliteit in de regio.

Aanvankelijk was de scope van de vervoerregio's beperkt tot het openbaar vervoer. De Vlaamse overheid besliste namelijk enkele jaren geleden om het principe van de basismobiliteit, destijds door mobiliteitsminister Steve Stevaert in de markt gezet, los te laten. Het aanbodgestuurde model, dat iedere Vlaming dicht bij huis toegang wilde geven tot het openbaar vervoer van De Lijn, stootte op de grenzen van de financiële haalbaarheid en raakte nooit volledig ingevuld. Bovendien klaagden de lokale besturen over een gebrek aan inspraak in het bus- en trambaanbod op hun grondgebied.

Eind 2015 besliste de Vlaamse regering om voluit voor een nieuw model te gaan, de basisbereikbaarheid. De belangrijkste principes zijn het vraaggestuurde vervoer en het opzetten van een collectief vervoerssysteem met vier lagen: het treinnet als de ruggengraat van het model, het kernnet dat (voor)stedelijke en gemeentelijke kernen met elkaar verbindt en attractiepolen bedient, het aanvullende net dat reizigers naar die corridors brengt, en ten slotte het vervoer op maat dat voorziet in lokale (openbaar)vervoeroplossingen.

In de Westhoek, de regio Mechelen, de regio Aalst en later ook in de regio Antwerpen gingen proefprojecten van start. Al gauw werd duidelijk dat de focus op het openbaar vervoer te beperkt was. Bussen en trams vlot laten rijden heeft bijvoorbeeld ook te maken met doorstroming en met infrastructuur. Vervoer op maat gaat naast kleine busjes ook over collectieve of openbaarvervoertaxi's, deelauto's en deelfietsen, en hangt dus ook samen met de infrastructuur aan mobipunten. Bijgevolg moet ook de vervoerregioraad ruimer en geïntegreerd kijken, naar de mobiliteit in haar geheel.

Als de timing wordt gerespecteerd, leggen de vijftien vervoerregio's eind dit jaar ieder een regionaal mobiliteitsplan voor. Die

plannen zullen wellicht vooral toegespitst zijn op het openbaar vervoer omdat ze op 13 december 2020 gelijktijdig met de aanpassing van de dienstregeling van de NMBS geïmplementeerd zullen worden. Tegen eind 2020 zouden kernnet, aanvullend net en vervoer op maat dus operationeel moeten zijn. Ondertussen kan de vervoerregioraad ruimer kijken. Het is de bedoeling dat, naast de opmaak van de infrastructurele aspecten van het mobiliteitsplan, hij bijvoorbeeld ook het Geïntegreerde Investeringsprogramma van het volledige beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, zoals investeringen van het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) voor wegen en fietspaden, zal bespreken.

TOP-DOWN EN BOTTOM-UP

Overall trams en (bel)bussen inzetten, ook al zijn er nauwelijks reizigers, iedereen is het er over eens dat dit geen goed idee is als de middelen beperkt zijn. Er zijn onvoldoende middelen om bussen en treinen parallelle trajecten te laten afleggen, zoals vroeger wel is gebeurd. Het openbaar vervoer, en bij uitbreiding mobiliteit, op een ruimere schaal dan de gemeente bekijken, ook dat is een idee dat nauwelijks op tegenstand botst. Het principe van basisbereikbaarheid en de vervoerregioraden zit wel goed. "We zijn in het verleden altijd uitgegaan van een top-downmodel, nu willen we dat combineren met een bottom-upaanpak", zegt Eric Sempels, coördinator duurzame personenmobiliteit bij het Departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) van de Vlaamse overheid. "Enkele jaren geleden hebben de consultancybedrijven Deloitte en TML een theoretische studie gemaakt over ons openbaar vervoer. Die willen we nu combineren met de kennis en de inzichten van de mensen op het terrein in de vervoerregioraden. Daarin zitten de politieke vertegenwoordigers van de gemeenten samen met het Departement MOW en de Vlaamse uitvoerende agentschappen en diensten zoals AWV, De Lijn, De Vlaamse Waterweg en als het nodig is ook het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust, de BAM in Antwerpen en de Werkvennootschap voor de regio rond Brussel. Ook de NMBS en het Departement Omgeving zitten mee aan tafel. Het proefproject in Antwerpen heeft aangetoond dat het ook belangrijk is om de stakeholders te betrekken. We willen openbaar vervoer en infrastructuur geïntegreerd bekijken en mobiliteit en ruimtelijke ordening zo goed mogelijk op elkaar afstemmen."

EVENVEEL MIDDELEN

Het totale budget dat Vlaanderen ter beschikking stelt voor het openbaar vervoer blijft hetzelfde. Maar Eric Sempels is er van overtuigd dat het mogelijk is om met die middelen een beter en

(kosten)efficiënter systeem op poten te zetten. Daar hebben Johan De Mol (UGent) en Luc Desmedt twijfels over. Ze namen als leden van de openbaarvervoerorganisatie Reizigersbond actief deel aan de stakeholdersvergaderingen van de vervoerregioraden in Aalst en Mechelen, en schreven hun ervaringen neer in een opiniestuk in De Morgen van 12 januari, met de titel 'Openbaarvervoerheffing kan nieuwe lente inluiden'.

Johan De Mol: "Het systeem van de vervoerregio is ingebed in een waterval van besparingen. De Lijn krijgt enorme besparingen opgelegd op de exploitatie en zal de minder rendabele lijnen maar wat graag doorschuiven naar anderen, zoals de gemeenten. De vraag is welke middelen de gemeenten daarvoor zullen ontvangen. Kernnet, aanvullend net en vervoer op maat moeten het doen met de huidige middelen, zogenaamde 'budgetneutraliteit'. Als je ergens het aanbod verhoogt, zal je dus elders in het aanbod moeten snijden. In die besparingslogica is het onmogelijk om automobilisten te verleiden om voortaan de bus of de tram te nemen. Een bijkomend probleem is dat het helemaal niet duidelijk is hoeveel de middelen per vervoerregio bedragen. Ik heb er expliciet naar gevraagd op de eerste vergadering in de vervoerregio Aalst, men moest me het antwoord schuldig blijven. Hoe kan je als vervoerregioraad een totaal nieuw concept uitwerken als je geen zicht hebt op hoeveel geld je ter beschikking hebt? En wat moet er in het kader van het vervoer op maat gebeuren met aspecten zoals de toegankelijkheid van de haltes, de informatieverstrekking, de dispatching? Komt dat ook allemaal voor rekening van de gemeenten? Daarover is in de regio Aalst bij mijn weten nog niet gesproken.

Daarbij komt dat ook in de meeste steden – behalve in Antwerpen – het rittenaanbod werd verminderd. Op de drukste Gentse tramlijn werd het rittenaanbod van station naar stadshart in de ochtendspits gehalveerd. De Albatrostrams zijn weliswaar de helft groter dan de Hermelijntrams maar per saldo bedraagt de in 2019 aangeboden spitscapaciteit op lijn 1 slechts twee derde van deze van enkele jaren geleden. Dat er al sterk in de frequentie is gesnoeid waardoor het aanbod laag is, wordt bevestigd in de evaluatiestudie van Deloitte."

Erwin Debruyne (VVSG): "Voor het vervoer op maat zal je nieuwe concepten in het leven moeten roepen, met andere vormen van collectief vervoer, met taxi's, met deelfietsen. Dat alles op punt zetten, vraagt ruimte voor experiment. En dat vraagt middelen. Ik denk dat een subsidie, degressief in de tijd, echt nodig zal zijn om al die concepten een kans te geven."

Het krappe budget is een bezorgdheid die de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) deelt. "Voor het vervoer op maat zal je nieuwe concepten in het leven moeten roepen, met andere vormen van collectief vervoer, met taxi's, met deelfietsen", zegt stafmedewerker Mobiliteit Erwin Debruyne. "Die moeten zich nog bewijzen, sommige zullen lukken en an-



Foto: De Lijn

Eric Sempels (MOW): "We zijn in het verleden altijd uitgegaan van een top-downmodel, nu willen we dat combineren met een bottom-upaanpak. Enkele jaren geleden hebben de consultancybedrijven Deloitte en TML een theoretische studie gemaakt over ons openbaar vervoer. Die willen we nu combineren met de kennis en de inzichten van de mensen op het terrein in de vervoerregioraden."

dere zullen toch niet ideaal blijken te zijn. Wat in de ene vervoerregio werkt, zal elders niet werken. Dat alles op punt zetten, vraagt ruimte voor experiment. En dat vraagt middelen. Ik denk dat een subsidie, degressief in de tijd, echt nodig zal zijn om al die concepten een kans te geven." Mobiliteitsschepen Marleen Lambrecht van Erpe-Mere, lid van de vervoerregioraad Aalst, verwoordt het als volgt: "Het is goed dat Vlaanderen de oefening maakt en niet nuttig openbaar vervoer schrapt, maar je kan niet blijven herschikken. Als je wil dat het openbaar vervoer meer gebruikt wordt, moet je er in investeren."

ANDERE FINANCIERINGSBRONNEN

Als Vlaanderen niet met meer middelen over de brug komt, kijken Johan De Mol en Luc Desmedt naar het Franse *Versement Transport*, een openbaarvervoerheffing. "Elke werkgever met elf of meer werknemers draagt in Frankrijk al vijftig jaar verplicht bij aan het gemeentelijke openbaar vervoer. Met die belastingopbrengsten kunnen de investeringen en exploitatiekosten voor het grootste deel gedragen worden. In 2017 stond de *Versement Transport* in voor 42 procent van de inkomsten van het openbaar vervoer in de regio Parijs. De *Versement Transport* heeft gezorgd voor een heropleving van de tram in de Franse steden, die vaak gepaard ging met de volledige herinrichting van straten en wijken."

Peter Roose, burgemeester van Veurne en covoorzitter van de vervoerregioraad Westhoek, kijkt ook naar de provincies. "Ik heb begrepen dat het Vlaams Parlement eraan denkt om de rol van de provincies te verruimen. Het zou me in dat geval logisch lijken om hun rol op het vlak van mobiliteit uit te breiden. In de Westhoek willen we de provincie graag als streekbestuur mee aan boord voor de opmaak van ons regionale mobiliteitsplan. Ze is een zeer belangrijke speler voor het realiseren van fietsinfrastructuur via het Fietsfonds. Ik denk dat ze een rol kan spelen in het invullen van het vervoer op maat, ook financieel."

En de gemeenten zelf, zijn zij bereid mee te betalen voor vervoer op maat? Erwin Debruyne (VVSG): "Er zijn al heel wat gemeenten die investeren in vervoer, met bussen voor de lagere

school of voor het lokaal dienstencentrum. Vele hebben een mindermobielen centrale, andere treden op als derde betaler bij het vervoer door De Lijn. Gemeenten zeggen dus niet per definitie neen, maar het is niet vanzelfsprekend dat zij betalen voor wat een Vlaamse verantwoordelijkheid is. Zeker niet omdat ook de gemeenten het financieel niet breed hebben.”

Peter Roose (burgemeester in Veurne):
“Ik heb begrepen dat het Vlaams
Parlement eraan denkt om de rol van
de provincies te verruimen. Het zou me
in dat geval logisch lijken om hun rol op
het vlak van mobiliteit uit te breiden. Ik
denk dat de provincie een rol kan
spelen in het invullen van het vervoer
op maat, ook financieel.”

DE LANDELIJKE WESTHOEK

De Lijn ontwerpt het eerste voorstel voor het kernnet en brengt dat op de vervoerregioraad. Die bespreekt het en brengt advies uit. Voor het aanvullende net, ook op voorstel van De Lijn, en het vervoer op maat is het de vervoerregioraad die beslist. Komen Vlaanderen en de gemeenten op het niveau van de vervoerregioraad niet tot een consensus, dan zal uiteindelijk de Vlaamse regering de knoop moeten doorhakken. In elk geval zal de invulling van de vier openbaarvervoerlagen per regio erg verschillen. De regio Westhoek bijvoorbeeld telt naast de steden leper, Diksmuide, Poperinge en Veurne ook heel wat afgelegen dorpen en gehuchten.

Burgemeester Peter Roose van Veurne is tevreden over hoe het proces tot nu toe is verlopen: “De Lijn heeft een voorstel voor het kernnet op tafel gelegd, wij konden opmerkingen geven. Er zijn vijf, zes scenario's gepasseerd voordat de knoop werd doorgehakt. De rechtstreekse verbindingen tussen de grotere gemeenten zijn versterkt op weekdagen. Maar omdat we met een gesloten enveloppe moeten werken, wordt de dienstverlening in het weekend wat afgebouwd. De basis voor het aanvullende net was en is het schoolvervoer; dat aanbod is grotendeels hetzelfde gebleven. Omdat vroeger al ongeveer de helft van het totale budget van De Lijn in de regio naar de belbussen ging, zijn er wel wat middelen voor het vervoer op maat. We hebben een concept uitgewerkt met vijf uitgangspunten. Een, we willen met kleinere busjes rijden dan de belbus. Twee, we willen af van de vaste belbusroutes. Drie, het reserveren moet via een app kunnen, waardoor we slechts een kleine dispatching nodig hebben. Vier, we willen een ruimere dienstverlening. Vijf, we willen andere vervoeraanbieders inschakelen naast De Lijn: de busjes voor schoolvervoer, de dienst aangepast vervoer; taxi's, deelfietsen enzovoort. Aan de conceptnota hangt een voorzichtige kos-

tenraming vast. De volgende stap is nu de opmaak van een effectief exploitatieplan, zodat we met andere potentiële aanbieders kunnen onderhandelen. We hebben intussen enkele projectvoorstellen uitgewerkt om één en ander te testen, bijvoorbeeld een proefproject met deelfietsen om de first en last mile af te leggen. We wachten op groen licht van minister Weyts. Ik ben er in elk geval van overtuigd dat we beter kunnen doen dan het vroegere belbussysteem.”

ANDERE AANBIEDERS

Heeft de vervoerregioraad in de Westhoek een overeenkomst bereikt over een vervoerplan met kernnet, aanvullend net en vervoer op maat, dan is dat in de proefregio's Mechelen en Aalst niet het geval. In Mechelen is er nog geen beslissing genomen, in Aalst is er alleen beslist over het kernnet en het aanvullend net. Schepen Marleen Lambrecht van Erpe-Mere: “Over het vervoer op maat en de financiering ervan is er veel onduidelijkheid, en dus is het onmogelijk om daar op dit ogenblik al knopen over door te hakken. Zullen de belbussen blijven rijden zoals nu? Zo lang er geen alternatief is, mogen ze zeker niet afgeschaft worden. Het is de vraag of we de busjes van het leerlingenvervoer, de rusthuizen, het OCMW, de mindermobielen centrale ook zullen kunnen inschakelen in het systeem van vervoer op maat. Uit een rondvraag in onze gemeente blijkt dat die busjes al veel worden gebruikt en niet vaak stilstaan.”

Erwin Debruyne (VMSG) vult aan. “De dienstverlening van die andere aanbieders heeft een heel andere finaliteit dan het verzorgen van openbaar vervoer. Dat hun busjes tijdens de uren waarop ze stilstaan ingeschakeld kunnen worden voor het vervoer op maat, is makkelijk gezegd maar in de praktijk is dat niet vanzelfsprekend. Vervoer is voor die vaak kleine initiatieven doorgaans maar een nevenactiviteit. Ze zouden zich anders moeten organiseren om ook een betrouwbare partner te zijn in het vervoer op maat. Maar er is zeker een bereidheid om mee te denken. Op een overleg in de Westhoek bijvoorbeeld hebben zorginstellingen voorgesteld om de middelen die ze nu aan vervoer spenderen in te brengen, op voorwaarde dat er vanuit de vervoerregio een geïntegreerde oplossing wordt uitgewerkt die ook de dienstverlening aan hun cliënten waarborgt.”



Foto: Jerry De Brie

Marleen Lambrecht (schepen van Mobiliteit in Erpe-Mere): “Het is de vraag of we de busjes van het leerlingenvervoer, de rusthuizen, het OCMW, de mindermobielen centrale ook zullen kunnen inschakelen in het systeem van vervoer op maat. Uit een rondvraag in onze gemeente blijkt dat die busjes al veel worden gebruikt en niet vaak stilstaan.”

VERSCHILLENDE TARIEVEN

Niet alleen zal het openbaar vervoer per regio sterk kunnen verschillen, mogelijk komen er ook verschillen in tarieven tussen regio's. Eric Sempels (MOW): "De Westhoek beschouwt het vervoer op maat als openbaar vervoer dat aan openbaarvervoertarieven moet worden aangeboden. In de vervoerregioraad van Mechelen leeft een andere visie. Die wil vooral inzetten op de grote stromen in en tussen de kernen. De afgelegen woningen en verkavelingen liggen te ver weg om er goede collectieve diensten te kunnen organiseren. Als die inwoners een beroep willen doen op vervoer op maat, zou daar ook een kostprijs tegenover staan. Dat wil zeggen dat ze meer zouden betalen dan inwoners van de Westhoek voor dezelfde dienstverlening. Kan dat? Dat zal ongetwijfeld het voorwerp uitmaken van discussies in het Vlaams parlement en de Vlaamse regering."

GEBREK AAN KENNIS

Terug naar het opiniestuk van Johan De Mol en Luc Desmedt. Naast het beperkte budget kaarten ze nog een fundamenteel probleem aan: een gebrek aan knowhow. "De Lijn beschikt niet over betrouwbare telgegevens van het aantal reizigers. Daardoor ontbreekt één van de meest essentiële KPI's (*Kritische Prestatie-Indicatore, nvdr*). De MIVB investeert fors in automatische telapparatuur, alle trams zijn er al mee uitgerust en nu zijn de bussen aan de beurt. Waarom gebeurt dat niet Vlaanderen? De onbetrouwbare gegevens van De Lijn zijn nu dus de basis voor het bepalen van de vervoersvraag en voor het uittekenen van de verschillende lagen van het net. Dat is niet ernstig. Voor de gemeenten is het niet mogelijk om de vervoersvraag correct in te schatten en er het aanbod van het vervoer op maat op af te stemmen. Het is zeer waarschijnlijk dat ze in sommige gevallen vergiftigde geschenken zullen overnemen."

Maar ook aan de kant van de gemeenten is er volgens de schrijvers van het opiniestuk een gebrek aan knowhow over openbaar vervoer en mobiliteit in het algemeen. "In veel kleine gemeenten is er niemand die zich met mobiliteit bezighoudt, in het beste geval is het een deel van de opdracht van een medewerker. Grotere steden hebben wel een mobiliteitsdienst, maar ook daar ontbreekt vaak een visie op mobiliteit en openbaar vervoer. Dat gebrek aan kennis leidt soms tot onbegrijpelijke beslissingen waardoor belangrijke buslijnen worden afgebouwd of gesplitst. Uit de verslagen van de vervoerregioraden blijkt ook dat de interesse van sommige gemeenten gering is, ze komen vaak niet eens opdagen."

Erwin Debruyne (VVSG) geeft toe dat de knowhow zeker bij kleine gemeenten dikwijls niet toereikend is. Hij wijst op de ondersteuning van de streekontwikkelingsintercommunaal die de voorbije jaren geïnvesteerd hebben in het aantrekken van mobiliteitsmedewerkers om de gemeenten te ondersteunen. "Ik stel ook vast dat bijvoorbeeld de vervoerregioraad Mechelen werkt met een dagelijks bestuur. Daarin zetelen de burgemeesters en schepenen die wel degelijk beslagen en geïnteresseerd zijn. Zij nemen de andere gemeenten op sleeptouw. Het is ook een



Foto: De Lijn

Johan De Mol (UGent en Reizigersbond): "In veel kleine gemeenten is er niemand die zich met mobiliteit bezighoudt, in het beste geval is het een deel van de opdracht van een medewerker. Ook in grotere steden ontbreekt vaak een visie op mobiliteit en openbaar vervoer. Dat gebrek aan kennis leidt soms tot onbegrijpelijke beslissingen waardoor belangrijke buslijnen worden afgebouwd of gesplitst."

manier om het verschil tussen stad en kleinere gemeenten uit te vlakken. De kleintjes laten zich in het dagelijks bestuur vertegenwoordigen door sterke burgemeesters en schepenen die de grote stad het nodige tegengewicht kunnen bieden."

Toch ontbreekt het de vervoerregioraad aan knowhow en mankracht om het vervoerplan op te maken en uit te rollen, vindt burgemeester Peter Roose. "De vervoerregioraad heeft geen rechtspersoonlijkheid en kan geen personeel aanwerven. De meeste gemeenten in onze regio hebben geen mobiliteits- en openbaarvervoerspecialisten in dienst. Ik vind dat Vlaanderen een tandje moet bijsteken. We hebben op Vlaams niveau per vervoerregio een cel nodig die haar schouders zet onder het opmaken van plannen en concepten."

Dat de gemeenten en Vlaanderen een versnelling hoger moeten schakelen, is ook voor Eric Sempels een uitgemaakte zaak. Vlaanderen zal de opdracht geven aan consultants om de vervoerregioraden te begeleiden bij de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen en de uitwerking van een participatietraject. Een ander aandachtspunt is een betere kennisuitwisseling tussen de verschillende entiteiten van het beleidsdomein MOW.

HAALBARE TIMING

Volgens de huidige timing moeten de regionale mobiliteitsplannen eind dit jaar opgemaakt zijn. Het wordt een druk jaar voor de vervoerregioraden. Erwin De Bruyne: "Voor een gemeentelijk mobiliteitsplan is een jaar al krap en een regionaal plan is nog complexer. Bovendien hebben we net gemeenteraadsverkiezingen achter de rug en moeten de vervoerregioraden in een soms nieuwe samenstelling de draad weer oppikken." Eric Sempels beseft dat de vervoerregio's in 2019 heel wat uitdagingen wachten. "We staan voor een moeilijke opdracht, namelijk hoe de mobiliteitsproblematiek aanpakken. We willen daar samen met alle betrokkenen, operatoren, overheden, ... de schouders onder zetten. Maar het spreekt voor zich dat een geïntegreerde benadering van vervoer, infrastructuur en ruimtelijke ordening geen eenvoudige oefening is."

Trefwoorden: basisbereikbaarheid, beleid (lokaal), beleid (Vlaanderen), De Lijn, openbaar vervoer, vervoerregio.