

Hoe kunnen intergewestelijke vervoersproblemen beter worden aangepakt?

Hoe kunnen intergewestelijke
vervoersproblemen beter
worden aangepakt?

- > Een op drie inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan reistijd besparen door gebruik te maken van het aanbod van niet enkel één, maar van de vier openbaarvervoermaatschappijen die actief zijn in het Gewest.
- > Door het ontbreken van een efficiënt openbaar vervoersaanbod is het aandeel autogebruikers in het verkeer naar Brussel het hoogst in de nabije rand.
- > In de huidige politieke structuur hebben de overheden bevoegd voor vervoersplanning geen stimulans om de mobiliteit op een supra-lokale, metropolitane schaal te organiseren.
- > In de besluitvorming rond mobiliteit wordt gebruik gemaakt van evaluatiemethoden, maar de huidige methoden zijn niet geschikt voor de institutionele complexiteit van projecten op de schaal van de metropool.
- > We hebben een nieuwe aanpak ontwikkeld en getest om metropolitane vervoersprojecten te evalueren en de inter-institutionele besluitvorming te vergemakkelijken, rekening houdend met de uiteenlopende effecten, belangen en prioriteiten voor de betrokkenen.

Mobiliteit is een cruciale uitdaging voor het Brusselse grootstedelijke gebied. Hoewel deze problematiek al meer dan twee decennia onderzocht wordt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, kwamen projecten met een supragewestelijke aanpak minder aan bod. Brussel mag op het gebied van vervoer echter niet tot zijn administratieve grenzen worden beperkt. Bovendien zijn mobiliteitsvraagstukken gelieerd aan andere grootstedelijke thema's, zoals de financiering van het Gewest, de toegankelijkheid en de maatschappelijke kosten van de toegang tot de stad en de aantrekkelijkheid van de stad, zowel op lokaal, grootstedelijk als mondiaal niveau.

Er is een gebrek aan kennis over metropolitane kwesties en beleidsmaatregelen, en er zijn op het gebied van vervoer weinig samenwerkingsinitiatieven tussen de verschillende overheidsinstanties. Daarnaast valt op dat intergewestelijke mobiliteitsprojecten ernstige vertraging oplopen of zelfs volledig geblokkeerd zijn. De grote instroom van pendelaars in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de onderlinge afhankelijkheid tussen het stadscentrum en de periferie voor logistiek en vrachtvervoer tonen aan dat er nood is aan een nieuwe aanpak. Deze nauwe band tussen Brussel en de omliggende ruimten komt ook naar voren in diverse plannings- en politieke kwesties, zoals de uitbreiding van de ring, het Gewestelijk ExpresNet, de planning van nieuwe intergewestelijke tramlijnen, de invoering van een tolsysteem of de aanleg van fietssnelwegen.

Het MOBROU-project is gebaseerd op een aanpak in twee stappen. Eerst werd een analyse gemaakt van de stedelijke mobiliteit van Brussel, meer bepaald de toestand van de infrastructuur en het vervoersaanbod, de redenen voor verplaatsing en de geprefereerde vervoerswijzen. Tegelijk werd ook de metropolitane besluitvormingsstructuur bestudeerd en de gevolgen ervan voor het mobiliteitsbeheer. Tot slot werden de grootstedelijke vervoersprojecten toegelicht, evenals de uitdagingen die zij vormen op het gebied van grootstedelijke samenwerking. Zo kregen we een kritisch overzicht van de huidige situatie in Brussel.

In een tweede stap werd een nieuwe aanpak ontwikkeld voor de evaluatie van vervoersprojecten in een institutioneel complexe omgeving. Het doel was om elk van de belanghebbenden en hun belangen in kaart te brengen, licht te werpen op de punten van impasse en vooruitgang, en de implementatiescenario's en samenhang tussen de verschillende problematieken te helpen bepalen.

Het doel van deze tweeledige aanpak is om een einde te maken aan het wantrouwen en de stagnatie van de metropolitane mobiliteit ten gevolge van een gebrekkige kennis van de problematiek en de politieke belangen. Aan de hand van een onderzoek van deze kwesties, de belangen van de verschillende belanghebbenden en potentiële voordelen, maar ook mogelijke conflicten, willen we een nieuw perspectief voorstellen op de huidige en de toekomstige grootstedelijke mobiliteit.

Onze resultaten tonen aan dat er dringend nood is aan gecoördineerde actie op het vlak van metropolitane mobiliteit. Metropolitane hefboomen zijn cruciaal voor de vervoers-, weg-, spoor- of fietsinfrastructuur, een beter gebruik van het bestaande aanbod, de integratie van het openbaar vervoersaanbod en het mobiliteitsbeleid. Een kritische invraagstelling en analyse van deze kwesties toont de vele kortetermijnwinsten die men kan bereiken door beleid met meer samenwerking. Dit vereist een meer open en minder wantrouwende en status-quo-gebaseerde benadering. Veel kwesties zorgen nog steeds voor grote verdeeldheid tussen de belangen van de grootstedelijke actoren. Om dit aan te pakken, is het aanbevolen om de bestuursstructuur te herzien en te vertrouwen op de kennis van de actoren in het veld, en ook om methoden en instrumenten te gebruiken die de complexe intergewestelijke problemen, zoals deze in het kader van het MOBROU-project, kunnen helpen begrijpen en oplossen.

A.

De bestuursstructuur voor mobiliteit moet worden herzien, in vorm, bevoegdheden en toepassingsgebied.

In veel opzichten zijn de politieke mechanismen die meespelen bij de vervoersprojecten in de Brusselse agglomeratie vergelijkbaar met projecten over de internationale grenzen heen. Het feit dat het een metropoolgebied is, impliceert dat de deelgebieden sterk met elkaar verweven zijn, zodat grensoverschrijdende samenwerking en coördinatie essentieel is.

De tegenstellingen tussen de centrale stad en periferie zijn niet uniek voor Brussel. Wat wel uniek is, is de cultureel-taalkundige dimensie. Er is een discrepantie tussen het sociaal-economisch functioneren en de politieke opdeling van het Brusselse metropoolgebied. Vanuit vervoersoogpunt zou het beter zijn om de beslissingsbevoegdheid over te dragen naar een hoger niveau, maar dat is in de bestaande politiek-taalkundige structuur problematisch. Dit betekent dat er nood is aan mechanismen die de bovenlokale belangen op het vlak van vervoersplanning bevorderen.

Bij gebrek aan een duidelijke verdeling van de bevoegdheden en een door iedereen erkende besluitvormingsstructuur en -hiërarchie voeren wantrouwen en status quo de boventoon.

De besluitvormers handelen in hun eigen belang. Als een project de politieke grenzen overstijgt, zijn besluitvormers logischerwijze geneigd om er het maximum uit te halen voor hun eigen grondgebied en bevolking, oftewel hun electoraat. Politieke entiteiten hebben weinig stimulansen om te handelen in dienst van een hoger schaalniveau.

In plaats van extra intergewestelijke structuren in het leven te roepen, is het noodzakelijk om de bestaande structuren en hun bevoegdheden te vereenvoudigen en te verduidelijken, overlap te vermijden en administratieve en politieke structuren van elkaar te scheiden. Dat is niet alleen op intergewestelijk vlak een uitdaging. Tussen de gemeenten en de gewesten of tussen de federale regering en de gewesten doen zich dezelfde problemen voor.

B.

Voor een betere beoordeling van de wenselijkheid en haalbaarheid van vervoersprojecten moeten we een evaluatiebenadering hanteren die rekening houdt met de uiteenlopende effecten en belangen van de verschillende belanghebbenden.

Metropolitane projecten volgen vaak een logica van onderhandeling en niet zozeer van samenwerking. Projecten worden eerst bestudeerd en 'geoptimaliseerd' binnen de grenzen van de eigen politieke

entiteit en instelling. Belanghebbenden of medebesluitvormers (al dan niet institutionele) worden in een later stadium betrokken bij de onderhandelingen over het project. Op dat moment kan er weerstand ontstaan en moeten de initiatiefnemers van het project misschien vaststellen dat het project politiek niet haalbaar is, terwijl er al veel tijd, middelen (studies) en politieke beloften aan werden besteed. Wanneer instellingen onderhandelen, worden beslissingen vaak gebundeld in 'package deals' met andere beslissingen die vaak geen verband houden met het project in kwestie. Dit levert geen optimale resultaten op voor het project. Het zou in het belang van het project zijn om belanghebbenden bij het proces te betrekken voordat er veel tijd en middelen worden besteed aan een gedetailleerd projectontwerp.

De methoden die momenteel worden gebruikt voor ex-ante evaluatie zijn niet geschikt voor de uitdagingen van complexe metropolitane vervoersprojecten. Metropolitane projecten vereisen doorgaans de samenwerking van meerdere besluitvormers. Aangezien de kosten en baten van vervoersprojecten ruimtelijk ongelijk verdeeld zijn, hebben de verschillende ruimtelijk gedifferentieerde besluitvormers waarschijnlijk hun eigen voorkeur voor een project. Conventionele evaluatiemethoden, vanuit één enkel perspectief, geven weinig informatie over de haalbaarheid van een project. We pleiten ook voor een andere toepassing van de evaluatie-instrumenten.

In plaats van één projectalternatief te selecteren tussen vele andere in een enkele toepassing, is het beter om de verschillende alternatieven geleidelijk op te bouwen en bij te sturen.

C.

Verschillende metropolitane mobiliteitsvraagstukken vragen om dringende maatregelen die voor een snelle verbetering van de toestand kunnen zorgen en een vertrouwensbasis kunnen bieden voor complexere gevallen.

In het bijzonder de mobiliteitstoestand in de onmiddellijke Brusselse periferie is zorgwekkend. Daar is het aandeel van het autogebruik het hoogst in het hele metropoolgebied, voornamelijk door het povere openbaar vervoersaanbod. Lokale verbeteringen, zoals de uitbreiding van bestaande lijnen, de ontwikkeling van speciale sites of de aanleg van fietspaden, zouden de toestand daar aanzienlijk verbeteren.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou een betere integratie van het bestaande openbaar vervoersaanbod tussen de verschillende exploitanten meer dan een derde van de inwoners in staat stellen zich beter te verplaatsen, zonder dat er een nieuw aanbod moet worden gecreëerd. Dit vereist een betere communicatie, een aantal lokale accommodaties en meer samenwerking.

Er is maar een kleine investering voor nodig, en toch zou dit de mobiliteit van alle Brusselaars ten goede komen.

Hoewel volledige tariefintegratie op grootstedelijk niveau nog steeds veel overleg vereist, kan op korte termijn aanzienlijke winst worden geboekt op basis van beperkte investeringen en eenvoudige besluiten. Maatregelen zoals het wijzigen van lokale prijslimieten of het uitbreiden van de begunstigden van bestaande geïntegreerde tariefproducten zouden bijdragen tot een betere zichtbaarheid van het grootstedelijke openbaar vervoersaanbod tegen lage kosten. Eens deze "makkelijke" winsten zijn behaald en het belang van een betere integratie is aangetoond, wordt het eenvoudiger om over de twistpunten te onderhandelen, zoals het Gewestelijk ExpresNet en de koppeling tussen het inter- en het intrastedelijke aanbod of de herinrichting van de ring.

Alvorens grote infrastructuurprojecten op te starten, zoals park-and-ride faciliteiten, de uitbreiding van het metronetwerk, de herinrichting van de ring of de noord-zuidverbinding, moeten volgens ons dringend de grootstedelijke uitdagingen en mogelijke alternatieven worden overwogen. Hierbij mogen de sociale uitdagingen, in het bijzonder de impact van de stijgende mobiliteitskosten voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, niet over het hoofd worden gezien.

Strale M., Lebeau P., Wayens B., Hubert M., Macharis C., *Le transport de marchandises et la logistique à Bruxelles : état des lieux et perspectives*, Cahiers de l'Observatoire de la mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale, 4, Bruxelles Mobilité, 2015.

Strale M., *Quelle place pour les activités portuaires à Bruxelles?* Brussels Studies, Collection générale, N° 109, 2017.

Strale M., *Logistics sprawl in the Brussels metropolitan area: Toward a socio-geographic typology*, Journal of Transport Geography, In press – corrected proofs, 2019.

Strale M., *Conditions, façons et enjeux des déplacements entre Bruxelles et sa périphérie*, Brussels Studies, Collection générale, to be published, 2019.

Strale M., *Sustainable urban logistics: What are we talking about?*, Transportation Research part A., to be published, 2019.

Te Boveldt G., Van Raemdonck K., & Macharis C., *A new railway tunnel under Brussels? Assessing political feasibility and desirability with Competence-based Multi Criteria Analysis*, 2018.

Te Boveldt G. & Macharis C., *All aboard? A decision-making instrument for the future of the Brussels North-South railway connection*, Brussels Studies, (124), 2018, pp. 1-19.

Te Boveldt G., Van Raemdonck K., & Macharis C. *From Desirable to Feasible: Fostering Inter-Institutional Cooperation with Competence-based Multi Criteria Analysis (COMCA)*, In MAMCA, Edward Elgar Publishing Ltd., 2018.

Te Boveldt G., *All aboard? A new approach for the evaluation of transport projects in an institutionally complex environment*, PhD thesis (monograph). Vrije Universiteit Brussel, completion scheduled May 2019.

Te Boveldt G., *When decisions can't or shan't be taken alone: Multi-criteria, multi-actor, multi-level appraisal in Brussels*. In R. Hickman, B. Mella Lira, & K. Geurs (Eds.), *TRANSPORT AND SOCIO-SPATIAL EQUITY* Edward Elgar Publishing Ltd, forthcoming.

Te Boveldt G., Keseru I. & Macharis C., *Between fairness, welfare and feasibility. A framework for applying different distributive principles in transport evaluation*, European Transport Research Review, in review.

Auteur en project

Geert te Boveldt (VUB- MOBI) ontwikkelde en testte de MOBRU-evaluatiemethode in het kader van zijn doctoraat.

Mathieu Strale is postdoctoraal onderzoeker aan de ULB-IGEAT. Hij richtte zich op een kritische analyse van stedelijke mobiliteit en vrachtvervoer, en van de politieke kwesties.

Dr. Imre Keseru is senior onderzoeker en teamleider stedelijke mobiliteit aan de VUB-MOBI.

Cathy Macharis is professor duurzame logistiek en mobiliteit aan de VUB en hoofd van het MOBI-onderzoeksteam.

Frédéric Dobruszkes is senior onderzoeker aan de ULB-IGEAT.

Jean-Michel Decroly is professor aardrijkskunde aan de ULB en hoofd van Applied Geography and Geomarketing aan de ULB-IGEAT.

Contact

Geert te Boveldt
Geert.te.boveldt@vub.be

Mathieu Strale
mstrale@ulb.ac.be

Dr. Imre Keseru
Imre.keseru@vub.be

Cathy Macharis
Cathy.macharis@vub.be

Frédéric Dobruszkes
fdobrusz@ulb.ac.be

Jean-Michel
jmdecrol@ulb.ac.be