

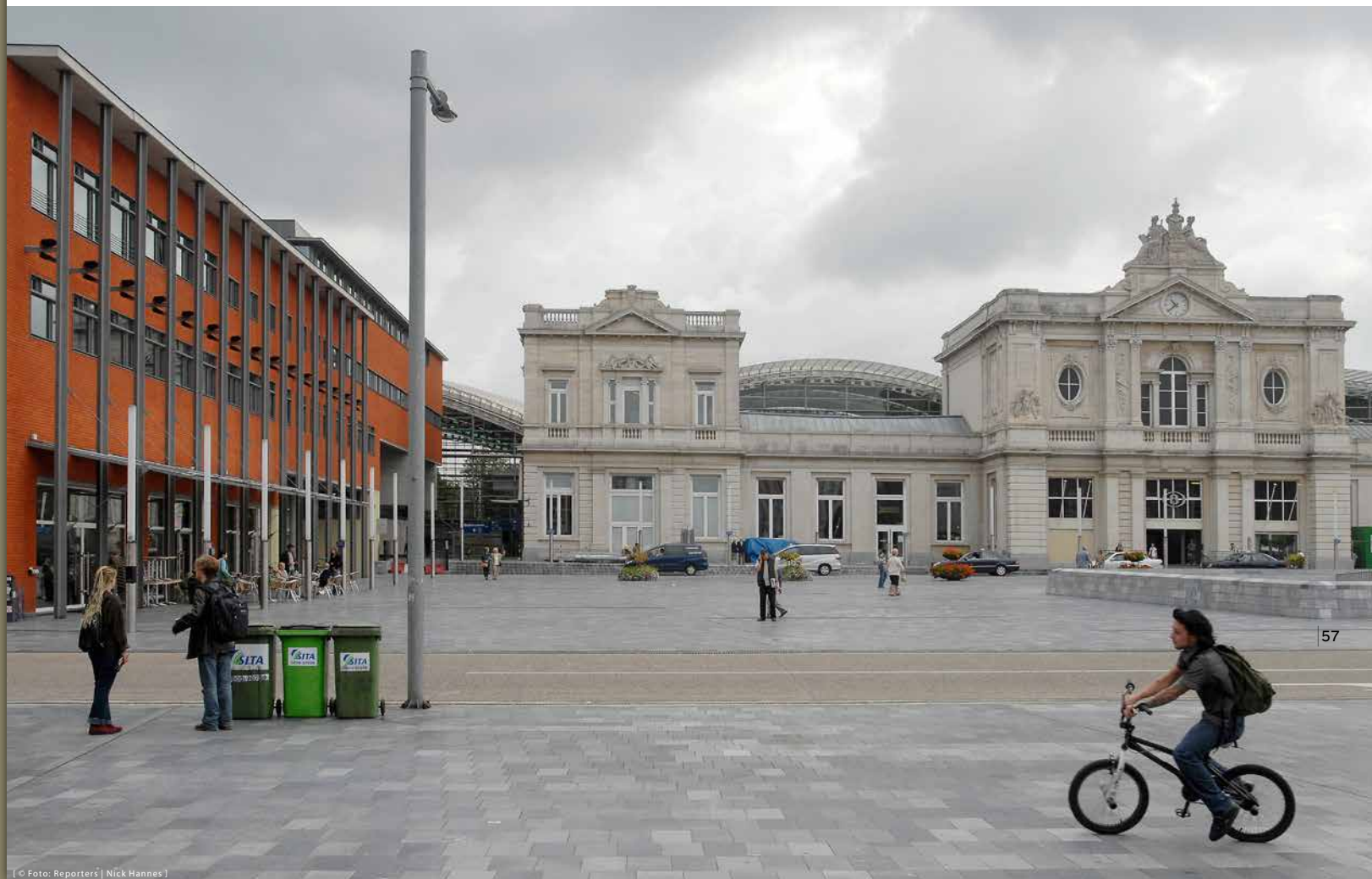
REGIONET

OPENBAAR VERVOER ALS HEFBOOM VOOR DUURZAME RUIMTELIJKE ORDENING

LEUVEN

JOHAN VAN REETH [I.R. ARCHITECT / STEDENBOUWKUNDIGE, VENNOOT BUUR CVBA]

Het ontwerp voor het nieuwe Mobiliteitsplan Vlaanderen formuleert vijf strategische doelstellingen: mobiliteit moet bereikbaar zijn, toegankelijk, veilig, leefbaar, milieu- en natuurvriendelijk. De keuzes die het plan vooropstelt, klinken veelbelovend. Alleen lijkt de discrepantie tussen onze ambities en waar we vandaag staan, groter dan ooit tevoren.



DE OPTIMALISATIE VAN ONZE NETWERKEN CREËERT EXTRA CAPACITEIT, DIE ZONDER FLANKEREND RUIMTELIJK BELEID DE VERDERE PERIFERISERING IN DE HAND WERKT.

We weten al jaren dat een substantiële verschuiving van autoverplaatsingen naar openbaar vervoer en zachte modi noodzakelijk is om mobiel te blijven, de verkeersleefbaarheid te verbeteren en de milieu-impact te reduceren. Toch gebeurt er vandaag te weinig om alternatieve modi te stimuleren, laat staan het autoverkeer te ontmoedigen. We lijken eerder de andere richting op te gaan.

Aan het structurele mobiliteitsprobleem durven we ons niet eens te wagen. Ons mobiliteitsbeleid beperkt zich voornamelijk tot verkeersmanagement. Het focust op een optimale invulling van onze verplaatsingsbehoefte, zonder sturend in te grijpen op wat die behoefte genereert: de lokalisatie van onze activiteiten. De ruimtelijke ordening dus.

Nochtans ligt daar de oorzaak van ons mobiliteitsprobleem. De door het autogebruik mogelijk gemaakte periferisering van Vlaanderen heeft een dominant aandeel van 'regionale verplaatsingen' tot gevolg: bewegingen op middellange afstand met een zeer diffuus patroon. Het regionaal openbaar vervoer – streekbussen en stoptreinen – biedt onvoldoende antwoord op deze behoefte. Het is te traag en te weinig frequent. Omdat de auto nog altijd de dominante vervoersmodus is, raakt het wegennet structureel overbelast. Onze steden zijn steeds minder bereikbaar, onze woonbuurten verkeersonleefbaar. We zitten in een neerwaartse spiraal. De toename van het wegverkeer hindert het busvervoer en de fiets, met als resultaat nog méér autoverkeer. En steeds minder mobiliteit.

Een mobiliteitsbeleid voeren zonder de ruimtelijke ordening bij te sturen, is dweilen met de kraan open. De optimalisatie van onze netwerken creëert extra capaciteit, die zonder flankerend ruimtelijk beleid de verdere periferisering in de hand werkt. Omgekeerd zet een ruimtelijk beleid dat nalaat om infrastructuurplanning als een sturend instrument in te zetten, zichzelf op voorhand al buitenspel.

De Leuvense regio als labo

Deze problematiek vormde het uitgangspunt voor het strategisch basisonderzoeksproject ORDERin'F (www.orderinf.eu), een samenwerking tussen KU Leuven, BUUR, UHasselt, VUB en Université Paris-Est. Dit onderzoek gaat na of het in Vlaanderen überhaupt nog mogelijk is tot een performant regionaal openbaar vervoer te komen, en zo ja, of het ruimtelijk beleid hier ook kan worden op afgestemd. BUUR werkte voor de Leuvense regio

een casestudy uit (www.regionetleuven.be), die in zekere mate representatief kan zijn voor Vlaanderen.

De Leuvense regio, grofweg het gebied tussen het Brussels Gewest en de provincie Limburg, telt 600.000 inwoners en 200.000 tewerkstellingsplaatsen. Minder dan een kwart van de inwoners woont in een stedelijke omgeving. Een kwart woont 'op de buiten': de voorbije decennia steeg het inwonersaantal van de Leuvense buurgemeenten tweemaal sneller dan het Vlaams gemiddelde. Toch speelt Leuven nog altijd een belangrijke centrumrol in de regio, met bijna de helft van het aanbod aan arbeidsplaatsen en schoolbanken.

Meer dan zeven op tien verplaatsingen overstijgen het lokale. Bijna negen op tien van de woon-werkverplaatsingen naar Leuven gebeuren met de auto (cijfers Vlaams Verkeerscentrum). De verkeersintensiteit nadert in de spits stilaan de maximumcapaciteit van het wegennet. Hoewel het globale openbaarvervoeraandeel eerder bescheiden is, blijkt het stadsbusnet in Leuven wél succesvol. Het aantal reizigers groeide de laatste vijftien jaar met factor vier. De busterminal in Leuven kan het aantal lijnen en reizigers niet meer aan. Lijnbussen zitten in de spits vaak al vol nog vóór ze Leuven binnenrijden. Mogelijk is dit een van de redenen waarom slechts 15 procent van de verplaatsingen binnen Leuven met het openbaar vervoer gebeurt.

Er tekenen zich in de regio twee tendensen af. Terwijl de stad Leuven met groei pijnen kampt (veel verkeer, overbevroegde voorzieningen en een ontoereikend woningaanbod), lijkt de rest van de regio steeds verder te periferiseren. Dat leidt tot een uitgesproken afhankelijkheid van de auto, een tanend voorzieningenniveau in de woonkernen en een versnippering van de open ruimte. Het huidige ruimtelijk beleid, dat het regionaal-stedelijk gebied te beperkend afbakt en de perifere ontwikkelingen in de regio ongemoeid laat, kan deze tendens enkel versterken. De bereikbaarheid van de stad en de verkeersleefbaarheid van de hele regio worden hierdoor gehypothekeerd.

Daar staat tegenover dat Leuven tegen 2030 klimaatneutraal wil worden. Een omslag in het verplaatsingsgedrag vormt daartoe een belangrijke voorwaarde, maar het is duidelijk dat de stad dit niet op eigen houtje kan bewerkstelligen: samenwerking met de andere gemeenten in de regio is essentieel, zowel op het vlak van mobiliteit als van ruimtelijke ordening.

Tegen 2030 zullen er in de regio wellicht 125.000 inwoners bij gekomen zijn. De verhoopte ontwikkeling van de kenniseconomie rond de KU Leuven zou op termijn duizenden extra arbeidsplaatsen kunnen creëren. Om het wegverkeer op het huidige niveau

te stabiliseren (al bij al een bescheiden ambitie), zal het aantal verplaatsingen met het openbaar vervoer en met de fiets tegen 2030 moeten verdubbelen. Met het huidige verkeerssysteem is dit volstrekt onhaalbaar.

Met het oog op deze uitdagingen heeft BUUR een strategisch plan uitgewerkt dat de uitbouw van een hoogwaardig openbaarvervoernetwerk inzet als hefboom voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Maatschappelijke en economische haalbaarheid zijn daarbij belangrijke aandachtspunten.

Krijtlijnen voor een nieuw openbaarvervoernetwerk

We moeten en kunnen niet wachten op grote technologische vernieuwingen in het openbaar vervoer. De oplossingen zijn nu al beschikbaar. Optimalisatie en synchronisatie van de bestaande systemen tot een hybride, geïntegreerd regionaal openbaarvervoernetwerk is economisch en maatschappelijk het meest realistisch. Zo'n omschakeling kan meteen starten en laat bovendien een gefaseerde aanpak toe, waarbij infrastructuur en exploitatie stapsgewijs kunnen uitbreiden.

Ondanks de suburbanisatie blijft 60 procent van de regionale bevolking en een belangrijk deel van de bestemmingslocaties nog steeds geconcentreerd in steden en kernen langs de historische vervoercorridors. Bovendien is de nodige infrastructuur hier vaak al voorhanden. Het is daarom aangewezen om het nieuwe netwerk op de oude corridorstructuur te enten.

Verplaatsingen worden zoveel mogelijk gebundeld op openbaarvervoerstamlijnen doorheen deze corridors, zodat daar voldoende kritische massa ontstaat voor een hoogwaardige infrastructuur en exploitatie. Een volledig vrije bedding is daarbij een absolute vereiste. Die verhoogt de commerciële snelheid en verzekert de stiptheid op de stamlijnen. In combinatie met een hoge frequentie wordt zo voldoende overstapkwaliteit geboden om structureel in te zetten op multimodale verplaatsingen.

Waar spoorlijnen beschikbaar zijn, moeten die beter benut worden. Aangepaste treinstellen bieden aantrekkelijke reistijden en laten toe om oude spoorhaltes te heropenen. Nieuwe stopplaatsen verbeteren de verknoping met andere modi. Het spoornet blijft *heavy rail*, zodat geen grote aanpassingen aan de infrastructuur en de exploitatie nodig zijn. Verbindende buslijnen die vandaag parallel aan de spoorlijn lopen, worden omgevormd tot lokale feederlijnen zodra de spoorexplotatie verbeterd is.



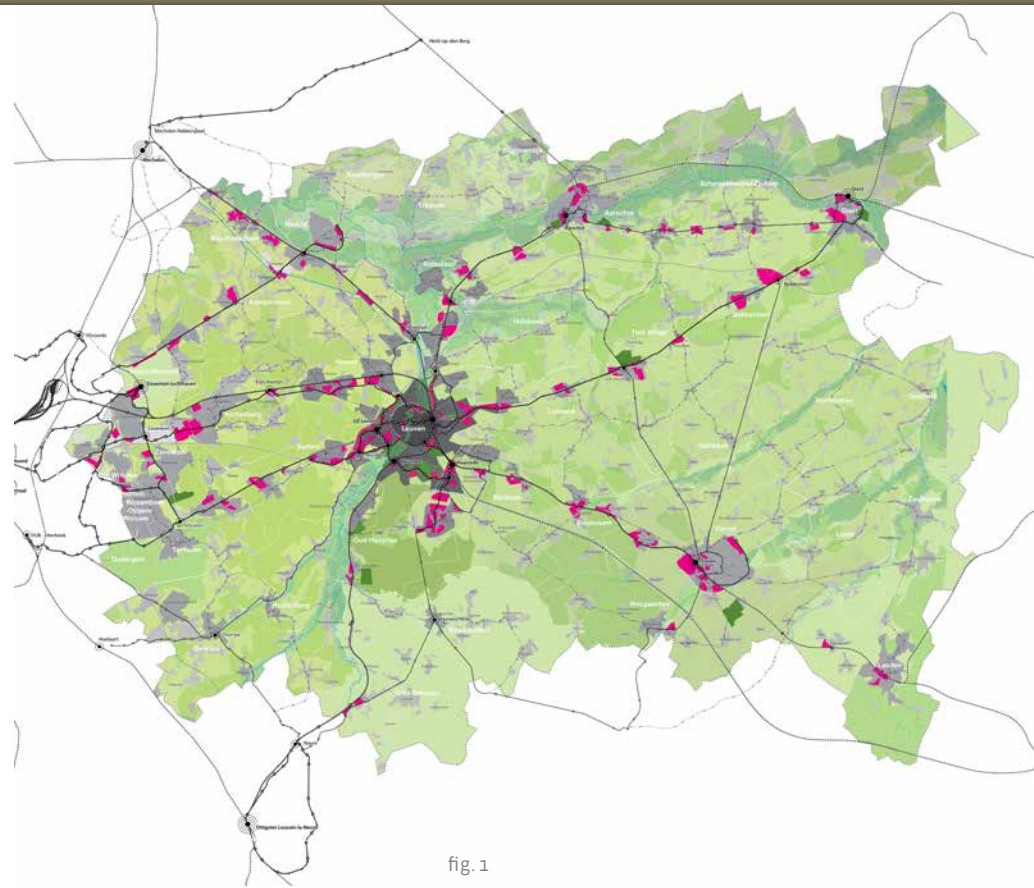


fig. 1

Op corridors zonder beschikbare spoorcapaciteit is de uitbouw van een hoogwaardige snelbuslijn aangewezen. Bussen van de nieuwste generatie bieden een hoog comfort, een grote capaciteit en een beperkte milieulast. Om de doorstroming te garanderen, zijn een doorlopende eigen bedding en verkeerslichtenbeïnvloeding essentieel. Waar op de bestaande (steen)wegen structureel onvoldoende ruimte beschikbaar is, biedt een parallelle bedding de oplossing. Het aantal stopplaatsen blijft beperkt tot één per woonkern. De maatvoering van de nieuwe beddingen houdt best rekening met een eventuele vertramming, mochten bussen op termijn niet volstaan om de stijgende vraag te beantwoorden. De aanleg van nieuwe openbaarvervoerbeddingen kan stapsgewijs gebeuren en biedt meteen ook een uitgelezen kans om vrijliggende snelfietspaden te realiseren.

Zodra ze de stedelijke gebieden binnenkomen, vervullen de regionale stamlijnen ook een ontsluitende rol. Bijkomende stadslijnen zorgen voor een optimale gebiedsdekking. In Leuven worden twee circulaire stamlijnen voorgesteld, die de nieuwe ontwikkelingen ten zuiden en ten westen van het centrum rechtstreeks bedienen. Deze lijnen krijgen een vrije bedding en verknopen op diverse plaatsen met de radiale regionale lijnen. Deze extra overstapmogelijkheden ontlasten het station van Leuven en verkorten de gemiddelde reistijd. De combinatie van verschillende lijnen resulteert op de belangrijkste assen in een 'metro' frequentie.

De uitbouw van een openbaarvervoernetwerk staat vanzelfsprekend niet op zichzelf. Een gesynchroniseerde dienstregeling, tariefintegratie, goede informatieverstrekking, de uitbouw van een fietsnetwerk, verkeersluwe stadscentra en woonwijken, de aanpassing van de autofiscaliteit – dat zijn slechts enkele onmisbare flankerende maatregelen. Samenwerking tussen de betrokken actoren (lokale en hogere besturen, wegbeheerders, openbaarvervoeroperatoren) is hiervoor essentieel.

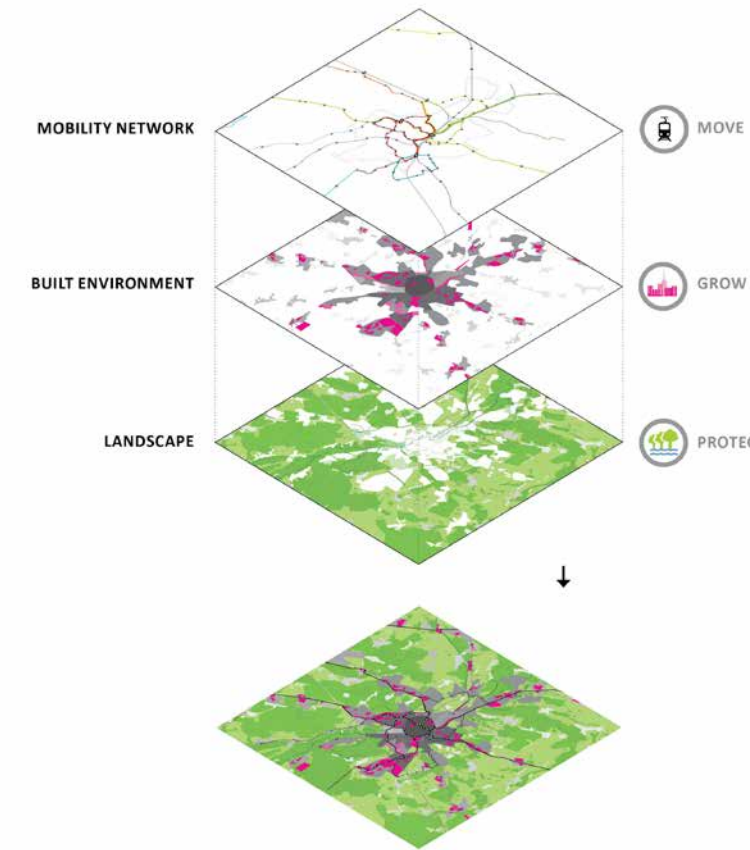
Hefboom voor een andere ruimtelijke ordening

Het nieuwe openbaarvervoernetwerk is een unieke hefboom om de ruimtelijke ordening een andere richting uit te sturen. Het concentreren van bijkomende woningen, bedrijvigheid en voorzieningen rondom de nieuwe haltes binnen bestaande kernen, leidt op verschillende fronten tot winstsituaties:

- De nieuwe ontwikkelingen zijn goed ontsloten met het openbaar vervoer, dat op zijn beurt het vervoerpotentieel (en dus de kostendekking) ziet toenemen.
- De programmaconcentratie rondom haltes vergroot het draagvlak voor lokale voorzieningen binnen de woonkernen, wat de leefkwaliteit verhoogt en de verplaatsingsbehoeften reduceert.
- De verdichting binnen bestaande woonkernen en bedrijvzones kan de verdere versnippering van de resterende open ruimte voorkomen.
- De ontwikkelingen rondom de haltes kunnen bijdragen aan de financiering van de nieuwe openbaarvervoerinfrastructuur.

We inventariseerden in de regio de ontwikkelbare ruimte binnen een straal van één kilometer rondom de openbaarvervoerhaltes. Er blijkt meer dan voldoende ontwikkelingspotentieel beschikbaar om, samen met een verdichting van de bestaande kernen, minstens tot 2050 in de ruimtebehoefte te voorzien. Door de nieuwe woningen te concentreren rond de haltes, zal dan een half miljoen mensen (twee derde van alle inwoners) beschikken over een hoogwaardige openbaarvervoerhalte op minder dan één kilometer van zijn/haar woning.

Binnen de regio definieert het regionaal openbaarvervoernetwerk een hoogdynamische structuur van multimodaal ontsloten



kernen, die de verdere toename van inwoners en tewerkstelling zullen opvangen. Deze structuur heeft het potentieel om uit te groeien tot een polycentrisch stedelijk systeem op regionale schaal. Het openbaarvervoernetwerk legt de contouren van dit systeem vast. Dankzij het overschot aan ontwikkelbare ruimte en verdichtingsmogelijkheden, kan de concrete invulling van die ontwikkeling flexibel gebeuren, in functie van toekomstige noden en dynamieken. De karakteristieken van elke kern (omvang, multimodale bereikbaarheid, aanwezige voorzieningen, relatie tot andere kernen, bestaande morfologie, ontwikkelingspotentieel, omliggende open ruimte) bepalen het aandeel van die kern in de regionale groei. (fig. 1)

Gedroomd woonscenario voor de gemiddelde Vlaming

Binnen deze casestudy werkten we volgend scenario uit. Ongeveer 30 procent van de extra woningen voorzien we binnen de Leuvense agglomeratie, omwille van het voorzieningenniveau, het openbaarvervoeraanbod en de verwachte toename van de tewerkstelling. 15 procent van de groei wordt in de centra van de kleine steden (Aarschot, Diest, Tienen) geprogrammeerd, waardoor het inwonersaantal er tegen 2050 met de helft zal toenemen. Die steden krijgen daardoor de nodige zuurstof om hun stedelijke voorzieningen op peil te houden en hun centrumrol te blijven vervullen. Bijna de helft van de groei voorzien we in de kleine en grote kernen langs een regionale stamlijn, die een hoogwaardige bereikbaarheid verzekert. De groei verschaft die kernen de kritische massa om voldoende eigen voorzieningen uit te bouwen: handel en diensten, onderwijs, gezondheidszorg, gemeenschapsleven, ... Zo verhoogt de leefkwaliteit en ver-



fig. 2

mindert de verplaatsingsbehoefte. De kernen blijven compact, hebben een matige dichtheid en worden omringd door kwalitatieve open ruimte. Ze beantwoorden kortom aan het woonideaal van de gemiddelde Vlaming.

Binnen eenzelfde vervoercorridor behouden de opeenvolgende kernen hun eigenheid door de opvulling van de tussenruimte een halt toe te roepen. De kernen kunnen een onderling complementaire rol opnemen, waarbij de inwoners dankzij de verbindende regionale stamlijn van elkaars voorzieningen kunnen profiteren. Zo groeit de corridor uit tot een autonoom functionerend stedelijk netwerk, waarvan de betekenis en de kwaliteit niet langer gedetermineerd worden door de nabijgelegen grote stad.

En wat met de gebieden die niet worden bediend door de regionale stamlijnen? Zij vormen samen de laagdynamische regionale structuur, met een bijzondere rol. Doordat deze gebieden niet langer geacht worden een deel van de groei in gebouwd programma op te nemen, ontstaan nieuwe perspectieven. De bestaande open ruimte wordt geconsolideerd, met versterking van haar ecologische, hydrologische en landschappelijke waarde. De lokale landbouw kan opnieuw groeien, er is ruimte voor de productie van schone energie en voor de intensivering van toerisme en recreatie. De kernen in de open ruimte kunnen blijven vernieuwen, om ook in de toekomst te beantwoorden aan de noden van hun bewoners. Lokale collectieve vervoerdiensten verbinden de kernen onderling en met de nabijgelegen stamlijnen. Buiten de kernen kunnen bestaande woonfragmenten geconsolideerd worden als ze landschappelijk worden geïntegreerd, weliswaar met een beperkte bereikbaarheid als consequentie.

Last but not least, biedt deze nieuwe regionale ruimtelijke structuur ook voor Leuven een interessant perspectief. De stad kan ontsnappen aan het doembeeld waarin een randstedelijk cordon de centrumstad afsnijdt van de omliggende open ruimte en



de stad concentrisch uitdeint. Het openbaarvervoernetwerk verbindt de verstedelijkte kernen met de centrumstad tot één functioneel geheel, zonder dat de afzonderlijke kernen hun eigenheid moeten opgeven. Dit ontwikkelingsmodel, gestructureerd langs de radiale openbaarvervoerstamlijnen, staat bekend als lobben- of vingerstad. Binnen die interpretatie van de Leuvense agglomeratie is voldoende ruimte beschikbaar om de verwachte groei van bevolking, universiteit en economie decennialang op te vangen, zonder te moeten inboeten aan ruimtelijke kwaliteit of groene ruimte. (fig. 2)

Instrumenten en allianties voor een klimaatneutrale regio

De transitie naar een duurzame mobiliteit en een dito ruimtelijke ordening vereist een projectmatige aanpak, die de betrokken actoren verenigt en de diverse bestuursniveaus verbindt. De gemeenten zijn daarbij goed geplaatst om het initiatief te nemen. In het Leuvense groeit bij veel gemeenten alvast het besef dat intergemeentelijke samenwerking nodig is om de mobiliteitsproblemen aan te pakken. De provincie kan zich een nieuwe rol toemeten door deze samenwerking te inspireren en te ondersteunen. De gemeenten kunnen samen de Vlaamse overheid, De Lijn en de NMBS uitnodigen om toe te treden tot een volwaardige interbestuurlijke samenwerking. Dit kan leiden tot de oprichting van een stadsregio, naar Nederlands model.

De overheid kan een dergelijk project natuurlijk nooit op eigen houtje realiseren. Steun vanuit de bevolking en het bedrijfsleven is broodnodig en ook de financiële sector moet bereid zijn om te

investeren. Kennisinstellingen kunnen in ieder geval de nodige expertise aanreiken om zo'n ambitieus project te kunnen bolwerken. Een doorgedreven procesmatige aanpak moet consensus tussen deze actoren helpen opbouwen.

De implementatie van een stadsregionaal project vereist nieuwe instrumenten. Grondbanken kunnen, gesteund door privaat kapitaal, terreinen verwerven en valoriseren, de infrastructuur helpen bekostigen en planbaten- en schaderegelingen treffen. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen de realisatie en het beheer van de openbaarvervoerinfrastructuur op zich nemen en gebiedsontwikkelingen rondom haltes initiëren en coördineren. Ook bestaande autonome gemeentebedrijven en intercommunales kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

In de Leuvense regio lijkt zich alvast een momentum af te tekenen. Vlaanderen, met een nieuw Mobiliteitsplan en weldra een Beleidsplan Ruimte op zak, lijkt open te staan voor samenwerking met lokale besturen. Ook de provincie Vlaams-Brabant en de stad Leuven zijn toe aan een herziening van hun ruimtelijk beleid. De burgemeesters van de regio beseffen dat samenwerking nodig is en zitten reeds samen aan tafel. Terwijl De Lijn Vlaams-Brabant op zoek is naar een nieuw exploitatiemodel voor de regio, trekt de KU Leuven volop de kaart van internationalisering, onderzoek en ontwikkeling – wat nieuwe ruimtebehoeften genereert. Het project Leuven Klimaatneutraal 2030 verenigt reeds vele maatschappelijke actoren. De onvrede over de verkeersdruk en de schaarste op de woningmarkt kunnen alvast het publiek debat op gang brengen.

En vooral: na mei 2014 breekt een lange, verkiezingsvrije bestuursperiode aan. Dat biedt kansen.

johan@buur.be