

Een concept voor de Vlaamse doortocht

De categorisering van de wegen en de streefbeelden zijn prima instrumenten om infrastructuur te koppelen aan ruimtelijke kwaliteit. In de praktijk werken ze niet omdat ze niet overkoepeld worden door een geïntegreerde, Vlaamse visie. Daar moet de nieuwe Vlaamse regering werk van maken in het ruimtelijk structuurplan.

Bart Van Moerkerke



De HST ten noorden van Antwerpen. "Meer gebundeld kan infrastructuur niet zijn: de HST rijdt er bij wijze van spreken over de pechstrook van de autosnelweg. Maar de ruimtelijke inpassing is onbestaande."
(DANNY GYS, REPORTERS)

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is twaalf jaar oud. Het mobiliteitsplan Vlaanderen, dat de ontwerpfase nooit oversteeg, dateert uit dezelfde periode. De relatie tussen beide plannen is al die tijd bijzonder oppervlakkig gebleven. Infrastructuur wordt zelden in een bredere ruimtelijke context bekeken en van inpassing van (spoor)wegen in het landschap is amper sprake. Wat is er dan gebeurd met de instrumenten die het RSV aanreikte? Met de categorisering van de wegen, met de streefbeelden, met de bundeling van infrastructuur? En in welke zin moet het RSV herzien worden om het in de toekomst beter te doen?

Het principe van categorisering van de wegen in het RSV van 1997 was zonder meer vernieuwend. Naargelang zijn functie werd elke weg in een bepaalde categorie ondergebracht en aan elke categorie werden inrichtingsprincipes gekoppeld. Gedaan met de (kruis)puntgerichte aanpak van infrastructuur. Vlaanderen zette de stap naar een hiërarchisch netwerk van duidelijk leesbare wegen. Het concept voor de secundaire wegen was zonder overdrijven revolutionair. Daar primeerde de leefbaarheid voortaan op de doorstroming van het verkeer waarmee het doortochtenbeleid van de voorafgaande jaren werd verankerd.

Over de waarde van het instrument van de categorisering bestaat vandaag geen discussie meer, maar de uitvoering komt maar niet op kruissnel-

heid. Het grootste probleem zijn de primaire wegen. Er werden wel inspanningen gedaan om zwarte punten aan te pakken maar een totale herinrichting van de primaire wegen zoals bedoeld in het RSV laat op zich wachten. En dat heeft uiteraard gevolgen voor het onderliggende net van secundaire wegen.

OP HET NIVEAU VAN DE MAZEN

Bij de omzetting van de wegcategorisering van de wegen in concrete realisaties is het ruimtelijk streefbeeld een belangrijk hulpmiddel. In een streefbeeld wordt een weg over langere afstand en in relatie tot zijn omgeving bekeken vanuit verschillende oogpunten:

› We hebben tramassen
op regionaal niveau nodig ‹

ruimtelijke structuur, infrastructuur, mobiliteit, milieu. Het is tot nu toe in Vlaanderen het enige instrument om infrastructuur integraal te bekijken. In de voorbije jaren zijn tal van streefbeelden opgesteld maar van de uitvoering is weinig of niets terechtgekomen. De kosten zijn natuurlijk gigantisch. Bovendien kan de realisatie niet van hogerhand worden opgelegd. Alle betrokken gemeenten en groepen van bewoners hebben vanzelfsprekend hun zeg, waardoor de weg naar een consensus lang en moeilijk is.

Omdat dat proces amper wordt opgevolgd en gemanaged, liggen de streefbeelden min of meer op apegapen. Wat niet hoeft te betekenen dat alle werk zinloos is geweest. De inzichten die het kijken naar wegen in hun ruime context en vanuit verschillende invalshoeken opleverde, zijn niet verloren. We weten veel meer dan tien jaar geleden en kennen nu de consequenties van bepaalde keuzes.



De bestaande expresweg N171 tussen E19 en Boom wordt verlengd tot de zijrijbanen van de A12 en het bedrijventerrein Krekelenberg. Het streefbeeld ging gepaard met een landschapsplan. Ontwerpend onderzoek wees uit dat een nieuwe groene verbinding kon worden gemaakt tussen de Rupelvallei en bestaande groene vinger in de Antwerpse agglomeratie.

THV Vectris Infrabo

Ruimtelijk planner Koen Stuyven (Vectris) wil de streefbeelden zelfs als uitgangspunt gebruiken om in het herziene RSV nog een stap te zetten in de richting van een echt gebiedsgerichte aanpak. “We moeten op het niveau van de in het eerste structuurplan omschreven mazen werken en streefbeelden voor de maas ontwikkelen”, zegt Stuyven. “Dat wil zeggen dat de weg niet op zichzelf wordt bekeken, maar ook de relatie met het hele onderliggende net en met openbaar vervoer, milieu en leefkwaliteit. De wegen in categorieën onderbrengen, is onvoldoende. Als je het hele gebied bekijkt, zou het best kunnen dat een weg in een categorie is ondergebracht waar hij helemaal niet thuishoort. Bij gebrek aan tijd en kennis zijn bij de opmaak van het RSV niet altijd de juiste beslissingen genomen. Het is dus een goede zaak dat het werkveld daarop nu amendementen formuleert.”

HST OP DE PECHSTROOK

Het RSV pleit voor bundeling van infrastructuur om de open ruimte in stand te houden. Een goed principe dat echter niets zegt over de kwaliteit van die bundeling, zoals de aanleg van de hogesnelheidslijn (HST) ten noorden van Antwerpen op pijnlijke wijze illustreert. Meer gebundeld kan infrastructuur niet zijn: de HST rijdt er bij wijze van spreken over de pechstrook van de autosnelweg. Maar de ruimtelijke inpassing is onbestaande.

Frank Leys, mobiliteitscoördinator Antwerpen bij het Vlaams departement Mobiliteit en Openbare Werken, pleit voor voorzichtigheid: “De bundeling is een prima principe maar we moeten er omzichtig mee omspringen. Neem de verbinding Leuven – Mechelen. Via de hoofdwegen is die heel moeilijk, maar gelukkig hebben we geen nieuwe wegen aangelegd want de spoorwegen zorgen voor een vlotte verbinding. Net omdat er geen weg ligt, heeft de trein er groeimogelijkheden en kan hij concurreren met de auto.”

GOEDE PROJECTEN ZIJN LOKAAL

De categorisering van de wegen en de streefbeelden zijn nog relatief jonge instrumenten en de verwachtingen mogen niet te hooggespannen zijn. Om het met een boutade te zeggen: Vlaanderen is gedurende dertig jaar volgegaten met beton, het zal nog eens dertig jaar duren om die wegen weer om te bouwen. Maar het tempo mag best wat worden opgevoerd. Waarom



Boom - Rumst. Voorontwerp N171 tussen A12 en bedrijventerrein Krekelenberg - met wetenschapspark UA. De komst van een nieuwe weg en bufferbekkens wordt gebruik voor de aanleg van een buurtpark tussen twee woonwijken. Dat Rupelpark is een deel van een nieuwe groene vinger, die de Rupelvallei via de open ruimte tussen A12 en E19 met het toekomstige stadsbos voor Antwerpen verbindt.

THV Vectris Infrabo



De weg wordt op een dijk gelegd begeleid met geluidsbermen tegen rol en motorgeluid. De bufferbekkens vormen een landschappelijk element in een lokaal Buurtpark met extensief beheer. De dijk laat ongelijkvloerse kruisingen voor langzaam verkeer toe tussen de omliggende woonwijken.”

THV Vectris Infrabo

gaat het eigenlijk zo traag? Een belangrijke factor is het budget. Het vergt gigantisch veel geld om alle wegen in te richten in overeenstemming met de functie die ze vervullen. Nu de economische crisis toeslaat, ziet het er niet naar uit dat er de komende jaren een tempooversnelling komt.

Ook de beleidsversnippering op Vlaams niveau zorgt voor vertraging. Drie ministers van drie verschillende politieke partijen zijn bevoegd voor respectievelijk ruimtelijke ordening, mobiliteit en openbare werken. Op het niveau van de administratie is de sectorale opdeling na de recente reorganisatie zelfs nog versterkt. De budgetten zijn verspreid over verschillende departementen, die met verschillende prioriteiten en een eigen timing werken. Kortom, Vlaanderen telt weinig fora waar geïntegreerd wordt nagedacht over ruimte en infrastructuur.

“Er zijn projecten waar de integratie tussen mobiliteit, infrastructuur en ruimtelijke ordening wel min of meer is gelukt”, zegt adjunct Vlaams Bouwmeester Joris Scheers. “Maar dat zijn lokale projecten.

Een schepencollege slaagt er veel beter in om een beslissing te nemen over kwaliteit van ruimte en infrastructuur. Desnoods ziet de schepen van Cultuur er op toe dat de heraanleg van een lokale weg op een architecturaal kwalitatieve manier gebeurt, zeker als die weg culturele infrastructuur bedient. Op Vlaams niveau is die dynamiek er niet. De vakministers slagen er onvoldoende in om als college een geïntegreerde en gebiedsgerichte visie te ontwikkelen en de geldstromen op elkaar af te stemmen.”

Bij de herziening van het RSV moet dat veel beter, vindt Koen Stuyven van Vectris: “We hebben een ruimtelijk structuurplan nodig met een geïntegreerde en gedragen visie op het verstedelijkte Vlaanderen, gekoppeld aan meer middelen voor openbaar vervoer naar en in de stedelijke gebieden. We hebben in het RSV ook een Vlaams concept nodig voor de verweving van infrastructuur met stad en landschap, een uitvergroting op regionale schaal van het doortochtenconcept. Een concept voor de Vlaamse doortocht als het ware.”

Er is niet alleen een overkoepelende visie nodig op Vlaams ni-

› Het concept voor de **secundaire wegen**
was **revolutionair** ‹

veau. Als die visie in concrete projecten moet worden omgezet is er ook een regisseur nodig, een manager die op het niveau van een maas het geheel in al zijn facetten aanstuurt. Nu is het nog vaak de lokale ingenieur van Wegen en Verkeer die een project leidt. Maar veel meer dan een technisch specialist moet zo'n regisseur een generalist zijn, iemand voor wie infrastructuur maar een deel van het project of het gebiedsprogramma is. Iemand die weet welke stappen moeten worden gezet, hoe die in elkaar kunnen worden geschoven en hoe de geldstromen lopen. Vergelijk het met de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), die in een landschappelijke situatie al haar professionaliteit en kennis in de schaal werpt om een grote coalitie te smeden bij operaties als ruilverkavelingen of gebiedsgerichte versterking van de leefbaarheid van plattelandsgebieden. Waarom geen samenwerking tot stand brengen tussen AWV en de VLM voor de integrale aanpak van infrastructuur en landschap, verkeers- en bouwtechnieken en landschapsinrichting?

OVERSTAPMACHINES

Het gaat natuurlijk niet uitsluitend over wegeninfrastructuur. Maar in het RSV worden kanalen en spoorwegen als ruimtelijk structurende elementen wel heel summier behandeld. Bovendien worden de verschillende netwerken in aparte categorieën ondergebracht, zonder onderlinge verbanden.

Een interessante insteek is het recent voorgestelde “Toekomstplan 2020” van De Lijn. De Vlaamse Vervoermaatschappij gebruikt de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke structuurplannen als onderlegger voor de nieuwe tramverbindingen die ze wil realiseren: tussen een woonkern en een stad met een bepaalde omvang vijftien kilometer daarvandaan, moet het openbaar vervoer een verbinding met een bepaalde kwaliteit en snelheid garanderen. Op die manier komt een hiërarchisch netwerk tot stand met een soort categorisering van regionaal en lokaal openbaar vervoer. Joris Scheers: “Het is een vrij mechanistisch model. De vraag is hoe we kunnen voorkomen dat de trams en bussen op die volgens deze logica geconcipeerde lijnen door de publieke ruimte donderen, daarbij elke fijngevoeligheid opofferend aan de gewenste reistijden.”

Hoe kunnen met andere woorden de ambitieuze plannen van De Lijn ruimtelijk worden ingepast? Aan de andere kant zullen de geplande tramlijnen ook ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving sturen. Daarover is het eerste woord nog niet gezegd. Ook hier wordt

reikhalzend naar de herziening van het RSV uitgekeken. Overigens is de categorisering van de wegen niet meegenomen in de plannen van De Lijn met het gevaar dat beide hiërarchische netwerken naast elkaar bestaan zonder onderlinge afstemming.

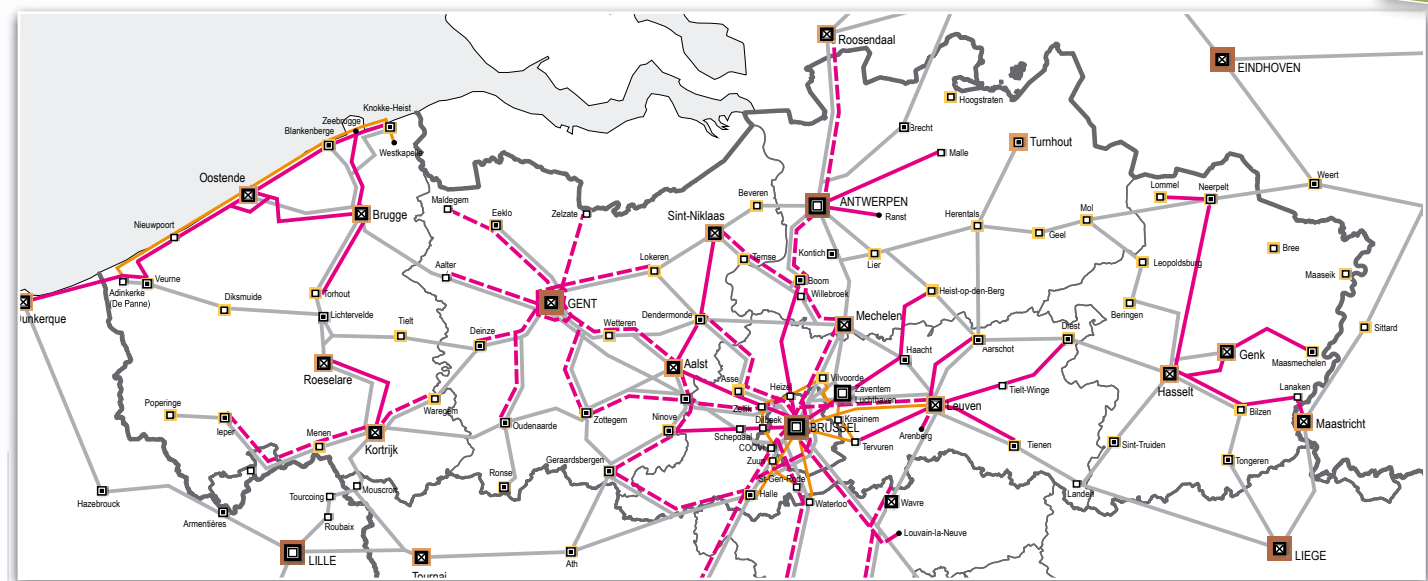
Ondanks die kanttekeningen is Koen Stuyven het plan van De Lijn genegen. “Het is één van de meest gestructureerde antwoorden op de pogingen van het RSV om via de “gedeconcentreerde bundeling” niet meer alles te richten op de grote steden waar het verkeer nu toch al vastzit. We hebben tramassen op regionaal niveau nodig als we de stedelijke groei willen loskoppelen van het autoverkeer.”

Feit blijft dat alle prognoses een verdere toename van het autoverkeer voorspellen. In het beste geval en met zware investeringen kan het openbaar vervoer zijn marktaandeel met enkele procenten opkrikken om vervolgens wellicht ook tegen zijn eigen grenzen aan te botsen. De politiek van de NMBS om aan de stations in grote steden grote parkeergarages te bouwen, is ook niet van dien aard dat grondige veranderingen in de modal split teweeg worden gebracht, zegt Frank Leys van het Vlaams departement Mobiliteit en Openbare Werken. “Een stationsomgeving in pakweg Mechelen of Antwerpen is een A-locatie en dus te hoogwaardig om autoverkeer aan te zuigen. En die parkeergarages krijg je daar nooit meer weg. Het zou veel verstandiger zijn om te investeren in parkeerterreinen bij alle kleinere stopplaatsen. De knopen voor het openbaar vervoer zitten voor een groot stuk in de centra van de grote steden, ik denk dat we daar andere oplossingen moeten zoeken. Het nieuwe station in Brecht moet een echte overstapmachine worden. In sommige gevallen kunnen aan stations nieuwe ruimtelijke programma's worden gekoppeld en kunnen daar bijvoorbeeld voetbalstadions worden ingeplant naar het voorbeeld van de Amsterdam Arena.”

Een toekomstig RSV moet dus verschillende netwerken verbinden en uitspraken doen over de transfers tussen auto of fiets en openbaar vervoer, tussen vrachtwagen en spoor of schip.

MOBILITEIT ALS DEELASPECT

In het onlangs goedgekeurde mobiliteitsdecreet staat dat er tegen eind 2010 een Mobiliteitsplan Vlaanderen moet zijn, dat vervolgens op regelmatige basis wordt geëvalueerd en aangepast. Het lijkt logisch dat er een afstemming komt tussen het herziene RSV en het mobiliteitsplan: beslissingen van de Vlaamse regering inzake ruimtelijke ordening moeten doorwerken in het mobiliteitsplan en omgekeerd.



Interstedelijke en (inter)regionale vervoersstructuur — trein — light-train — sneltram — regionale tram

Koen Stuyven over het Toekomstplan 2020 van De Lijn: “Het is één van de meest gestructureerde antwoorden op de pogingen van het RSV om via de “gedeconcentreerde bundeling” niet meer alles te richten op de grote steden waar het verkeer nu toch al vastzit.”

Tramnet De Lijn 2020

"Eigenlijk moet mobiliteit een deelaspect zijn van ruimtelijke ordening en als dusdanig ook meteen bij de planning van projecten worden meegenomen", zegt Frank Leys. "Nu doet het RSV bijvoorbeeld uitspraken over de uitbreiding van bedrijventerreinen omdat ze langs een primaire weg liggen. Maar waar het RSV geen rekening mee houdt, is dat die weg al volledig is dichtgeslibd. Of er worden eerst ontwikkelingen toegelaten en pas nadien komt de vraag naar wegen die de nieuwe terreinen moeten ontsluiten. Het bedrijventerreinen aan de Brabantse poort Willebroek - Puurs is daarvan een voorbeeld."

De voorbije jaren werd in Vlaanderen met intermediaire plan-
ningsinstrumenten geëxperimenteerd. De al genoemde streef-
beelden zijn daar één voorbeeld van. Ook het belang van milieu-
effectenrapporten (MER) neemt toe. In de planningsfase worden
MER vaak gebruikt om verschillende infrastructurele alternatieven
tegen elkaar af te wegen. In de projectfase beschrijft het rapport
de maatregelen die nodig zijn om de negatieve effecten van een
ingreep te milderen. Naar analogie met het MER werd ook het
mobiliteitseffectenrapport (MOBER) ontwikkeld, dat de gevolgen
van een infrastructuurmaatregel op de mobiliteit in kaart brengt.
Het mobiliteitsdecreet brengt de MOBER onder bij de MER: in het
milieueffectenrapport zullen dus ook de mobiliteitseffecten tegen
het licht worden gehouden. Hier wordt mobiliteit dus toch al een
deelaspect van ruimtelijke ordening.

Koen Stuyven vindt dat ook ruimtelijke kwaliteit onder de MER-paraplu thuishoort. “Waarom zou een kwaliteitskamer of de Vlaams Bouwmeester niet structureel deel kunnen uitmaken van de MER-procedure zodat projecten beoordeeld worden op hun landschappelijke, stedenbouwkundige en architecturale kwaliteiten? Een ander probleem met MER is dat ze erg focussen op conservering zonder dat

ze mogelijke toekomstige waarden in beeld brengen en meenemen in de afweging. MER moeten meer gebruik maken van ontwerpand onderzoek om die toekomstwaarden te verkennen.”

VRAAGTEKENS

De categorisering van de wegen en de ruimtelijke streefbeelden zijn goede instrumenten. Maar ze hebben nog wat meer tijd nodig en moeten vooral worden overkoepeld door een RSV met een duidelijke visie, die ook door de hele Vlaamse regering wordt gedragen. Waar willen we heen en welke projecten zijn nodig? Het herziene ruimtelijk structuurplan moet wervend zijn en de dynamiek die er twaalf jaar geleden was, weer oproepen.

Het spreekt voor zich dat het RSV niet alles tot in detail moet en kan uitwerken. Daarvoor is ontwerpend onderzoek nodig. Het is zelfs best mogelijk dat uit onderzoek blijkt dat een project van het RSV in de praktijk niet haalbaar is en dat naar een alternatief moet worden gezocht.

Koen Stuyven stelt voor eerst een voorontwerp van RSV te maken. Daar kan dan een leger van ontwerpend onderzoekers mee aan de slag. Die ontwerpen en onderwerpen de voorgestelde opties aan een MER en een toetsing van ruimtelijke kwaliteit. Pas als die oefening is gemaakt, kan het definitieve structuurplan worden opgesteld.

Vlaanderen moet ook niet bang zijn voor enkele vraagtekens op de kaart. In, bijvoorbeeld, het provinciaal ruimtelijk structuurplan Antwerpen staat dat van bepaalde toekomstige verbindingen nog niet geweten is waar ze moeten komen. Dat moet op Vlaams niveau ook kunnen. Misschien moet het plan zelfs enkele corridors openhouden voor toekomstige infrastructuur. Als daar in het verstedelijkte Vlaanderen nog ruimte voor is, natuurlijk.