

ESSAY - Matthias Blondia & Greet De Block



VERVOERSGERICHTE RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

Ons diffuus verstedelijkingspatroon is een probleem dat voortvloeit uit de wisselwerking tussen mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling. TOD (Transit Oriented Development) is de oplossing die gebruik maakt van diezelfde dynamiek. Conceptueel helder, maar blijft dat zo als TOD concreet wordt in de Vlaamse nevelstad?

Een rits aan recente studies en beleidsdocumenten (PLUREL, EEA, OECD, UN-Habitat) wijzen urban sprawl aan als één van de belangrijkste duurzaamheidsuitdagingen voor Europa. Om de oorzaak te begrijpen, volstaat het om naar de tweede helft van de twintigste eeuw te kijken: toegenomen individuele verplaatsingsmogelijkheden maakten de mens minder plaatsafhankelijk, dus kon én ging men zo goed als eender waar wonen, werken en ontspannen. Dat leidde tot alleen maar grotere mobiliteitsbehoeftes, en dus meer infrastructuur, en daardoor ook meer ruimtelijke spreiding. Deze negatieve spiraal wordt doorgaans geassocieerd met (te) grote infrastructurele kosten en een grote klimaatsimpact. Begin jaren '90 won het concept van Transit Oriented Development (TOD) aan populariteit om het geweer van schouder te veranderen. Mobiliteit als motor voor verstedelijking werd omgevormd van probleem tot oplossing, en ingezet als een planningsinstrument. Door selectief te investeren in de bereikbaarheid van bepaalde plaatsen via openbaar vervoer worden de krijtlijnen uitgezet voor een meer geconcentreerde groei. Dat is het gekende vliegwieltje van TOD: beter openbaar vervoer leidt tot meer ruimtelijke ontwikkeling, en dat geeft dan weer aanleiding tot beter openbaar vervoer. Een positieve spiraal die leidt tot hoge dichtheid en nabijheid van wonen, werken en

diensten rond knopen. De meeste TOD-projecten verbeelden een pendelaar die 5 tot 10 minuten van een station woont, met de trein of bus snel naar het werk reist en 's avonds terug met de fiets of te voet van het station naar huis keert, met de mogelijkheid om onderweg nog boodschappen te doen, te sporten, of op restaurant te gaan. En dat allemaal binnen een straal van 400 tot 800 m rond het station. Kortom: de vijftien-minutenstad geënt op een openbaarvervoersknoep.

Een selectief model voor groei

Gaan we op zoek naar praktijkvoorbeelden die als de meest succesvolle TOD's beschouwd worden, dan komt het concept toch snel onder spanning te staan, vooral wat betreft het duurzaam omgaan met beschikbare ruimte. De Glattalbahn in Zürich, Ørestad in Kopenhagen, de Randstadrail tussen Rotterdam en Den Haag (en bij uitbreiding een groot deel van de Nederlandse VINEX-locaties): stuk voor stuk zijn het voorbeelden waarbij TOD vooral als kapstok wordt gebruikt om nieuwe gebieden te ontwikkelen, vaak ondersteund door publiek-private groeicoalities die baat hebben bij het boosten van bepaalde locaties. Weliswaar aan een hogere dichtheid en met een duurzamer bereikbaarheidsprofiel, maar toch: meer open ruimte aansnijden en grondwaardes de lucht in drijven.



Transit Oriented Development in Knivsta, Zweden. Dit is een case study binnen het TOD-IS-RUR project. Foto: Brorsson, Openverse

Deze projecten tonen drie zaken aan. Ten eerste moeten we vaststellen dat deze projecten niet bedoeld zijn om op regionale schaal de bestaande ruimteconsumptie te adresseren. TOD verwordt tot een lokale groeistrategie, en de bekommernis om een duurzamer ruimtegebruik beperkt zich tot het opvangen van lokale groei, of meer nog, het opdrijven van de vraag naar (woon) ontwikkelingen en het capteren van het surplus op de grondprijzen dat daaruit volgt. Ten tweede valt ook op hoe gelijkaardig het TOD-recept is toegepast in elk van deze buitenlandse projecten. De vervoersmodus is niet overal dezelfde (van tram-trein tot lightrail tot metro) en de ontwikkeling rondom varieert naar aard, omvang en programma. Toch volgt het onderliggende model ontegensprekelijk dezelfde blauwdruk. In die blauwdruk zit een zeer stedelijke logica verrat die toegepast wordt op territoria die niet noodzakelijk diezelfde logica volgen. Stedelijke typologieën en hun lifestyle worden namelijk geprojecteerd op landelijke gebieden. Zo werden niet de historische dorpskernen in het Glattal ontsloten met de lightrailverbinding van het stadscentrum naar de luchthaven van Zürich, maar wel de tussenliggende ontwikkelbare open ruimte. Ondertussen is een 'dorp' als Opfikon uitgegroeid tot een echt (ver)stedelijk(t) centrum. Ten derde leggen deze projecten bloot dat TOD doelbewust een selectief sociaalruimtelijk instrument is: de bereikbaarheid van bepaalde plaatsen krijgt voorrang, en dat gaat ten koste van andere plaatsen. Die selectie gaat niet alleen om de bereikbaarheid van plaatsen, maar impacteert ook de mensen die op deze plaatsen wonen. Die sociale component wordt in het TOD-discours gemakshalve vergeten.

Een belangrijke onderliggende assumptie van het TOD-model is dat openbaar vervoer die selectieve groei (verdichting) nodig heeft om performant te zijn. Dat is echter niet noodzakelijk waar. Paul Mees beschreef in *Beyond The Automobile Age* (2009) de mobiliteit in het Zwitserse kanton Zürich, waar het openbaar vervoer op regionale schaal bijzonder hoge reizigersaantallen kent. De sleutel tot het succes is dat men overstapbewegingen faciliteert, om aldus diffuse verplaatsingspatronen te bedienen. Dit is uitgerold in een systematisch openbaar vervoersbeleid sinds de vroege jaren '90. Meer dan dertig jaar later is er een duidelijke concentratie in de gespreide verstedelijking, geënt op openbaar vervoersknopen. Van een formele TOD is hier echter geen sprake: bereikbaarheid per openbaar vervoer is geen expliciete groeistrategie, maar een incrementeel gegeven, en ondertussen gewoon endogeen aan het territorium. Hetzelfde principe kan je herkennen in België, waar in de 19de en vroege 20ste eeuw een dicht netwerk van spoor- en buurtspoorwegen een sterk vernetwerkt ruraal-urbaan territorium creëerde dat pendel ondersteunde en zo verstedelijking voortbracht die zich op de transitlijnen richtte. Daarmee was de kiem gelegd voor wat later de nevelstad zou worden.

Van ruimtelijk naar sociaalruimtelijk onderzoek

Met de historische koppeling tussen ruraal-urbane spoorconnecties en verspreide verstedelijking in Vlaanderen is het niet verrassend dat TOD beschouwd wordt als een potentieel beleidsinstrument om de ontwikkelingsdynamiek in het, ondertussen autogerichte, Vlaamse landschap om te keren. Investerings in openbaar vervoer en het valoriseren van ontwikkelingspotentieel rond knopen vinden we voornamelijk terug in de Vlaamse steden, in de vorm van stadsvernieuwingen voor stationsomgevingen. Maar, in 2010 kwam het potentieel van TOD voor de Vlaamse nevelstad in het vizier, onder initiatief van Marcel Smets (na diens mandaat als Vlaams Bouwmeester, waar het contextualiseren van infrastructuurprojecten een centraal thema was). Tussen 2010 en 2014 werd in Vlaanderen het SBO-project ORDERin'F uitgevoerd (een samenwerking van KU Leuven, UHasselt, Vrije Universiteit Brussel, Lab'Urba en Buur), met als belangrijkste erfenis Regionet Leuven; oorspronkelijk een case study, maar sindsdien opgepikt door de Provincie Vlaams-Brabant, en gesubsidieerd door de Vlaamse overheid als strategisch project. ORDERin'F spitste zich toe op de kern van TOD: mobiliteit, ruimtelijke ordening en de wisselwerking tussen beide, met aandacht voor inbedding in het landschap en differentiatie tussen knopen. Hoewel Regionet Leuven vooralsnog voornamelijk een project zonder realisaties is, is het in Vlaanderen nog steeds de benchmark wat betreft TOD. Nu, een decennium verder, is vanuit de Universiteit Antwerpen opnieuw een TOD-gerelateerd onderzoeksproject op poten gezet. TOD-IS-RUR is groter in opzet (het project financiert tien Marie Curie-doctoraatsbursalen aan negen Europese universiteiten), ruimer wat betreft geografische afbakening (er wordt gekeken naar ruraal-urbane contexten gespreid over heel West-Europa), en breder wat betreft scope (naast stedenbouwkundigen en mobiliteitsexperts zijn er sociologen, historici en politiek wetenschappers betrokken). En dat zet het Vlaamse TOD-discours in een nieuw perspectief.

Door een (te) stedelijke bril gekeken

TOD-IS-RUR, voluit 'Transit Oriented Development for Inclusive and Sustainable Rural-Urban Regions', brengt de spanningsvelden in beeld die ontstaan tussen TOD als planningsconcept dat modelgericht en stedelijk is enerzijds, en hoe TOD in Europese ruimtelijke projecten wordt ingezet in niet-stedelijke omgevingen anderzijds (en daarin verschilt de 'Europese' TOD met haar tegenhangers in Amerika en Oost-Azië). Het project is nog lopende en het is dus nog te vroeg om besluiten te formuleren, maar we kunnen wel al enkele lacunes aanduiden in bestaand beleid, praktijk en onderzoek. Dit doen we aan de hand van drie eerder aangehaalde karakteristieken: TOD als een groeistrategie, TOD als een stedelijk model, en TOD als een (sociaal-)selectief instrument. Zelfs los van TOD kunnen we stellen dat het ontwerpregister waarmee ruraal-urbane groei in Vlaanderen gerealiseerd of opgevangen wordt, stedelijk van aard is. Drie bouwlagen met een teruggetrokken vierde is ondertussen de norm in zowel de centrumsteden als in dorpskernen. Dat zegt uiteraard veel over hoe stedelijk onze steden werkelijk zijn, maar daarnaast wijst het ook op een ondermaats vocabularium voor niet-stedelijke centraliteit. Dat geldt zowel in architectuur, als in publieke ruimte en in programmering: we zien overal dezelfde typologieën terugkomen. TOD kan voor een uitvergroting hiervan zorgen, maar biedt evengoed kansen om beter te doen.

De spanning die naar boven komt bij het toepassen van het TOD-model in een niet-stedelijke context heeft vooral te maken met de bevoegdheden en capaciteiten van lokale besturen. Ook daar moet rekening gehouden worden met het verschil tussen een stad en een perifere gemeente. In laatstgenoemde spelen veelal andere politieke machtsverhoudingen en functioneert het bestuur anders dan in steden, waar de ambtelijke capaciteit en professionalisering een stuk hoger liggen. Dat zorgt ervoor dat de ontwikkelingsdruk (en ontwikkelaarsdruk) met minder slagkracht beheerst kan worden.

Wanneer openbaar vervoer bovendien vanuit een hogere overheid gepland wordt, dan kan een lokaal bestuur ook daar veel minder hard op wegen. In Zweden bijvoorbeeld wordt TOD gerealiseerd via overeenkomsten waarbij het lokaal bestuur zich verbindt tot de ontwikkeling van een bepaald aantal woningen in ruil voor een openbaarvervoersinvestering. Dergelijk instrument blijkt in de praktijk echter het capaciteitsprobleem enkel te vergroten. Kleine gemeentes worden overrompeld door een groei, en dito impact op de ruimtelijke kwaliteit, waar ze geen vat op hebben. Overigens, de meest 'succesvolle' ruraal-urbane TOD's (gemeten in realisatie van zowel openbaar vervoer als ontwikkeling) zijn net diegene waar de bevoegdheden dicht op elkaar blijven, waarbij ruimtelijke planvorming op een regionale schaal gebeurt, en ook het openbaar vervoersysteem op het niveau van de stadsregio opereert, zoals dat bijvoorbeeld bij de Randstadrail het geval is.

Komen we tenslotte bij het sociaalselectieve aspect, dan is het verband met vervoersarmoede onontbeerlijk. De 21ste-eeuwse stad is een aantrekkelijke woonomgeving. Dat is een van de grote successen van de stadsvernieuwingsoperatie sinds het Witboek Stedenbeleid (2003), zij het met gentrificatie tot gevolg. Ook dat is een vliegwieltje dat op gang getrokken wordt wanneer er publieke investeringen gebeuren in een omgeving. Concreet betekent die gentrificatie dat kansarme bevolkingsgroepen deels uit de steden worden verdrongen en bijgevolg veel meer gespreid in de ruimte voorkomen, ook en vooral op plaatsen zonder ruimtelijke nabijheid van jobs en voorzieningen. Op dergelijke plaatsen ontstaat er vervoersarmoede die op zijn beurt de armoedeproblematiek vergroot. Met andere woorden: armoede en vervoersarmoede versterken elkaar. TOD creëert dus impliciet ongelijkheid aan in dit soort contexten door bepaalde (stedelijke) plaatsen bereikbaar te maken en andere (landelijke) plaatsen niet. De middelen om sociale ongelijkheid tegen te gaan blijven echter buiten de scope en schaal van de meeste TOD-projecten. Denk daarbij aan voor- en natransport – al dan niet via actieve modi (wat in de Vlaamse context via 'vervoer op maat' ondervangen wordt) –, gedifferentieerde tarieven voor tickets, de locatiestrategie voor voorzieningen en sociaal wonen, en vooral de samenhang en wisselwerking tussen al deze aspecten.

*Transit Oriented Development in Zaandam, Nederland. Dit is een case study binnen het TOD-IS-RUR project. Foto: **AB**, Openverse.*



TOD in Vlaanderen – op papier voorbeeldig?

Het onderzoeksproject TOD-IS-RUR vertrekt vanuit een kritiek dat TOD te stedelijk en te modelmatig is en daardoor onvoldoende rekening houdt met de context, en bovendien nieuwe problemen in de hand werkt zoals sociale ongelijkheid en ongelijke machtsrelaties tussen politiekruimtelijke schaalniveaus. Dat is vooral gestaafd met buitenlandse voorbeelden, eenvoudigweg omdat er in Vlaanderen ogenschijnlijk geen gerealiseerde projecten zijn in perifere gebieden. Dat klopt echter niet. In Regionet Leuven bleven grote investeringen – en daardoor ook grootschalige ontwikkeling tot op heden uit. Er gebeurde wel iets anders. Gedurende tien jaar werd werk gemaakt van capaciteitsopbouw en draagvlakcreatie. Daardoor is Regionet Leuven vandaag ingebakken in zowel het Regionaal Mobiliteitsplan als, weliswaar in variërende mate, in een rist lokale ruimtelijke beleidsplannen. Vanuit de intercommunale Interleuven worden de lokale besturen ondersteund, want her en der zijn er ontwikkelingen die anticiperen op het hoogwaardig openbaar vervoer. Deze aanpak mist weliswaar de slagkracht van de TOD die we elders in Europa zien, maar daardoor blijven ook de sociale exclusie en het gebrek aan aandacht voor de ruimtelijke context voor een groot deel achterwege. In plaats daarvan is er een geleidelijke transformatie gaande waardoor Regionet veel meer aansluiting vindt bij de manier waarop Zürich, en inderdaad ook 19de-eeuws België, de dynamiek tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkeling inzette. Al is de achterliggende logica toch wat anders: in industrialiserend België bouwde men de buurtspoorwegen om de leegloop van het platteland richting de stedelijke arbeidsmarkt tegen te houden. Vandaag is dat platteland net volgelopen, en zijn de mobiliteitsrelaties een pak complexer geworden dan enkel het woonwerkverkeer tussen stad en platteland. Dat maakt de uitdaging een stuk groter. Wanneer de investering in het hoogwaardig openbaar vervoersnetwerk er (hopelijk eindelijk) komt, in Leuven maar ook elders in Vlaanderen, zal het vooral van belang zijn om die sociaal-ruimtelijke aanpak niet uit het oog te verliezen.

Literatuurselectie

- Blondia, M. (2014) Een onderzoek naar het ruimtelijk sturend potentieel van een geïntegreerd regionaal openbaar vervoersproject voor de Vlaamse Nevelstad & Een netwerk van verknoopte corridors als strategie voor de transformatie van mobiliteits- en verstedelijkingspatronen. Leuven: KULeuven
- De Block, G., & J. Polasky (2011) Light railways and the rural-urban continuum: technology, space and society in late nineteenth-century Belgium. *Journal of historical geography* 37, nr. 3, pp. 312-328.
- Mees, P. (2009) *Transport for suburbia: beyond the automobile age*. Londen: Routledge.
- Qviström, M., Luka, N., & G. De Block (2019). Beyond circular thinking: geographies of transit oriented development. *International Journal of Urban and Regional Research* 43, nr. 4, pp. 786-793.
- Thomas, R., et al. (2018). Is transit-oriented development (TOD) an internationally transferable policy concept? *Regional Studies* 52, nr. 9, pp. 1201-1213.

Matthias Blondia (matthias.blondia@uantwerpen.be) ondersteunt als post-doctoraal onderzoeker (Universiteit Antwerpen) het TOD-IS-RUR project. Daarnaast werkt hij bij het Team Stadsbouwmeester Gent. Eerder was hij aan de KULeuven verbonden als coördinator van het ORDERin'F onderzoek. **Greet De Block** (greet.deblock@uantwerpen.be) is professor Stadsstudies aan de Universiteit Antwerpen en co-directeur van het Urban Studies Instituut. Haar onderzoek spitst zich toe op transportinfrastructuur en ecologische infrastructuur, in relatie tot verstedelijking. Zij is coördinator van het ITN onderzoeksproject TOD-IS-RUR.