

EEN INTEGRAAL AFWEGINGSKADER VOOR NIEUWE TREINSTATIONS
Breda Oost als voorbeeld

Joris Vergouwen
John Baggen

Technische Universiteit Delft
Faculteit Techniek, Bestuur en Management
Sectie Transportbeleid en Logistieke Organisatie

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Het besluitvormingsproces rond nieuwe treinstations	5
3	Het bestaande toetsingskader van het ministerie van Verkeer en Waterstaat	7
4	Analyse en opgave: naar een integraal afwegingskader.....	9
4.1	<i>Kanttekeningen bij het bestaande kader</i>	9
4.2	<i>Programma van eisen voor een nieuw kader</i>	10
5	Ontwerp voor een integraal afwegingskader.....	11
5.1	<i>Evaluatie van effecten</i>	11
5.2	<i>Sturing van partijen</i>	13
6	Toepassing van het nieuwe afwegingskader: een nieuw station in Breda Oost?	14
6.1	<i>Aanleiding</i>	14
6.2	<i>Locatiekeuze en ontwerp</i>	14
6.3	<i>Evaluatie</i>	15
6.4	<i>Resultaat en terugkoppeling</i>	17
7	Conclusies en aanbevelingen	18
	Literatuur	19

Samenvatting

*Een integraal afwegingskader voor nieuwe stations
Breda Oost als voorbeeld*

In deze paper is een afwegingskader gepresenteerd dat beoogt de kwaliteit van het besluitvormingsproces rond nieuwe treinstations te verbeteren. Een kritische analyse heeft aangetoond dat het huidige toetsingskader van het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet langer voldoet aan de hedendaagse beleidscontext. Op basis van de geconstateerde gebreken is een instrument ontwikkeld waarmee –met behulp van verschillende methoden- de bredere vervoerskundige én ruimtelijke implicaties van een station kunnen worden geëvalueerd. Het afwegingskader past hiermee binnen het ruimtelijke beleid van de stedelijke netwerken waarin aan vervoersknooppunten een structurerende rol wordt toegekend. Daarnaast is met een eenvoudig procesontwerp getracht de initiërende partij(en) op een constructieve wijze te sturen in haar/hun ontwerpkeuzes. Op die manier is aangesloten bij een andere tendens, namelijk die van decentralisatie van middelen en bevoegdheden bij de aanleg van regionale infrastructuur.

Summary

*An integral assessment for new train stations
The case of Breda Oost*

This paper presents an assessment which aims at improving the quality of decision-making with regard to new train stations.

A critical analysis has shown that the current assessment of the Ministry of Transport, Publics Works and Water Management no longer meets the contemporary policy context. Based on the defects ascertained an instrument has been developed with which – with the help of several methods – the wider transport-related and spatial implications of a station can be evaluated.

The integrated assessment proposed here applies to the spatial policy of the urban networks where a structuring role is assigned to transport nodes. Besides, with a simple process design it is tried to direct the initiating parties positively in their design options. This way this tendency is in line with another tendency, namely decentralization of powers in building regional infrastructure.

1 Inleiding

Railinfrastructuur en meer in het bijzonder treinstations werden lange tijd gezien als dragers van ruimtelijk-economische ontwikkelingen. In de tweede helft van de negentiende eeuw ging een structurerende kracht uit van het snel uitdijende spoornetwerk. Steden die verbonden waren met het netwerk, kenden een sterke demografische en economische groei. Nieuwe (industriële) activiteiten concentreerden zich rond de treinstations. De overheid speelde hier actief op in door de aanleg van nieuw spoor ter hand te nemen. Begin twintigste eeuw was het spoornetwerk min of meer voltooid. Wel verschenen er nieuwe stations in de middelgrote en kleine gemeenten waardoor het groeiaccent juist naar deze plaatsen verschoof. Het openen van een nieuw station had kennelijk een structurerende werking ten aanzien van de activiteitenruimte. In de tweede helft van de vorige eeuw echter, verloor men deze werking uit het oog door het groeiende autogebruik en het daarmee gepaard gaande verstedelijkingspatroon (Boelens e.a., 1999).

Tegenwoordig lijkt de rijksoverheid terug te komen op de sturende rol van spoorinfrastructuur en zeker ook die van treinstations. Zo heeft het rijk de komst van de hogesnelheidstrein aangewend om de centrale stationsgebieden in de zes aangesloten steden te herontwikkelen (Nieuwe Sleutelprojecten) en worden stations in de nieuwe Nota Ruimte gezien als belangrijke knooppunten in de stedelijke netwerken (Ministerie van VROM, 2004). De structurerende kracht van het spoor blijkt dan ook nog steeds te bestaan. Met name in dichtbevolkte gebieden waar veel congestie op de weg plaatsvindt, blijken railinfrastructuur en stations structurerend te kunnen werken op de ruimtelijke ordening (Goudappel Coffeng, 2000). Dit is bijvoorbeeld te zien geweest bij de aanleg van nieuwe metrolijnen in Parijs en Londen. Daarnaast is in ons land rond sommige voorstadstations allerlei economische dynamiek ontstaan. Te denken valt daarbij aan stations als Amsterdam Zuid/WTC en Rotterdam Alexander (Bertolini, 1999).

Het succes van laatstgenoemde stationslocaties kan worden afgezet tegen een aantal voorstadstations in Nederland die van zeer beperkte waarde zijn voor de plaatselijke omgeving en daarbij weinig vervoerwaarde genereren. De contextuele omstandigheden zijn in die gevallen dusdanig dat nauwelijks programmatische vulling plaatsvindt en daardoor ook geen extra reizigersstromen worden aangetrokken. In het besluitvormingsproces rond deze

stations van de nieuwe generatie (na 1945) lijkt men niet of nauwelijks nagedacht te hebben over de mogelijke betekenis voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de plek. Ze zijn ooit gebouwd om nieuwe woonlocaties te ontsluiten en voldeden daarbij simpelweg aan de criteria van de Nederlandse Spoorwegen (Douma, 1998). Binnen het hedendaagse beleid van knooppuntontwikkeling kan het nut van deze stations echter in twijfel worden getrokken.

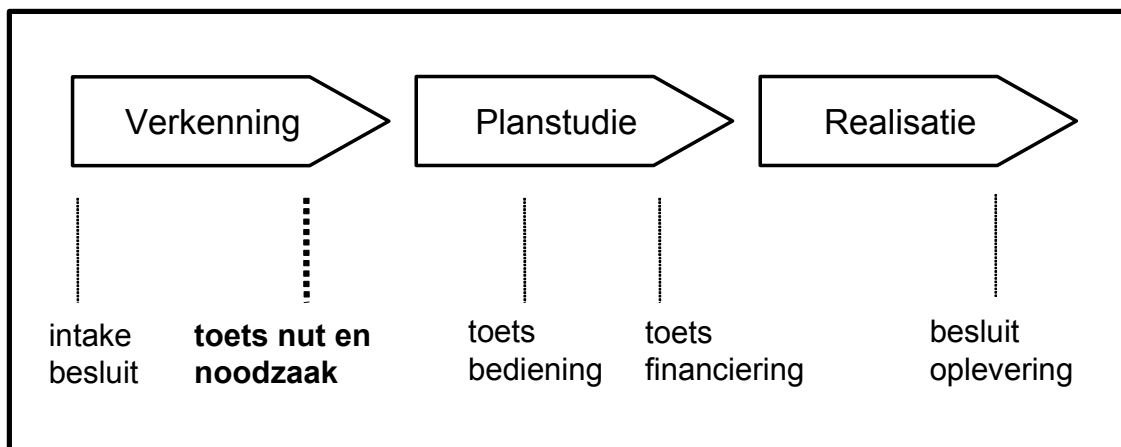
De vraag waarop in deze paper een antwoord wordt gezocht, is hoe het besluitvormingsproces rond nieuwe treinstations precies verloopt en op welke manier de nut- en noodzaakafweging daarbinnen is te verbeteren, opdat alleen die stations worden gerealiseerd die tot een succesvolle ontwikkeling kunnen komen.

Het paper beschrijft allereerst de huidige besluitvormingssituatie bij de opening van een station, waarna het bestaande toetsingskader van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan een kritische beschouwing wordt onderworpen. Vervolgens wordt een ontwerp voor een integraal afwegingskader gepresenteerd dat aan de daarvoor geformuleerde eisen voldoet. In paragraaf 6 wordt een case behandeld waarin toepassing van het afwegingskader heeft plaatsgevonden. Besloten wordt met enkele conclusies en aanbevelingen.

2 Het besluitvormingsproces rond nieuwe treinstations

De relevantie van bovengestelde vraag blijkt wel uit het feit dat er vanuit de lagere overheden plannen bestaan voor meer dan honderd nieuwe stations (!) aan het huidige netwerk (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). Veel gemeenten willen hun VINEX-locatie ontsluiten door middel van een nieuw station, terwijl enkele bestuursregio's druk bezig zijn met het voorbereiden van stadsgewestelijke railprojecten inclusief de opening van nieuwe stations. Deze partijen hebben een initiërende rol in het besluitvormingsproces. Het rijk daarentegen vervult een toetsende rol. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is primair verantwoordelijk voor het hoofdrailnet en daarmee ook voor de aan dit net gelegen stations. Zij beslist uiteindelijk over de komst van een nieuw treinstation. Voor het besluitvormingsproces wordt daarom het spelregelkader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) gehanteerd.

Een gemeente of regionale overheid klopt als initiator eerst aan bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met het verzoek tot opname van het stationsproject in het MIT. De verkenning start wanneer het verzoek wordt gehonoreerd. Het ministerie vraagt op dat moment railinfrastructuurbeheerder ProRail een advies uit te brengen over de wenselijkheid van het station. Op basis van een viertal toetsingscriteria beoordeelt ProRail of een investering door het rijk gerechtvaardigd is (zie paragraaf 3). Belangrijke voorwaarde in de planstudie is of de vervoerder een bedieningsgarantie afgeeft, dat wil zeggen of tussen NS Reizigers en het ministerie van V&W contractueel is -of in ieder geval wordt- vastgelegd dat het te realiseren station bediend gaat worden met treinen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). Naast het verkrijgen van een bedieningsgarantie wordt in de planstudiefase ook gewerkt aan het te doorlopen realisatietraject. De opdracht tot de bouw van het station kan in principe worden gegeven als de bediening is gegarandeerd en de planactiviteiten zijn afgerond.



Figuur 1 Besluitvormingsproces nieuwe stations

Voor de realisatie van nieuwe stations heeft het ministerie echter een beperkte hoeveelheid geld beschikbaar. In het MIT is voor de periode na 2005 slechts 5 miljoen euro per jaar begroot (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003). Voor dit bedrag kan één basisstation worden opgeleverd. Stationsprojecten waar de financiële middelen voor ontbreken, blijven zodoende in de planstudiefase hangen. Een alternatief voor deze procedure kan worden gevonden wanneer de initiator het station zelf wil financieren. Steeds vaker is het ministerie van Verkeer en Waterstaat bereid een beschikking voor de aanleg van een station te verlenen wanneer de initiator voor de kosten opdraait. Hiervoor kunnen lagere overheden bijvoorbeeld

gedecentraliseerde infrastructuurgelden aanwenden. Deze procedure vergt meer van de initiator, omdat die een eigen afweging moet maken met betrekking tot zijn schaarse middelen.

3 Het bestaande toetsingskader van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bovenstaande beschrijving van het procesverloop maakt duidelijk dat de inhoudelijke afweging ten aanzien van nieuwe stations plaatsvindt in de verkenningsfase. Bij deze stations-evaluatie onderscheid het ministerie een viertal criteria, te weten:

- vervoerwaarde

De vervoerwaarde van het voorziene station wordt geoperationaliseerd door het aantal nieuwe in- en uitstappers per dag te berekenen. Dit gebeurt aan de hand van de zogenoemde kringen-theorie; met een discrete weerstandsfunctie op basis van hemelsbrede afstand worden de gebruikers afgeleid uit het aantal inwoners en arbeidsplaatsen in de directe omgeving van het station. Een vast percentage hiervan wordt bestempeld als nieuwe in- en uitstappers (Railned, 1999a).

- inpasbaarheid

Dit criterium betreft de vraag of het halteren van treinen op het nieuwe station in te passen valt in het dienstregelingsmodel. Het draait hier om een capaciteitstoets, dat wil zeggen: kan er op het betreffende traject binnen de huidige dienstregelingen (ook die voor goederentreinen) nog een keer extra gestopt worden zonder dat er nieuwe infrastructurele voorzieningen noodzakelijk worden? Wanneer toch zo'n voorziening nodig is, komt dit ten laste van het station.

- bedieningsgarantie

Het criterium ligt in het verlengde van de inpasbaarheid in de dienstregeling, maar bestrijkt meer de organisatorische kant van het verhaal. Het gaat immers om de bereidheid van de vervoerder het station te bedienen. De vervoerder kijkt hierbij zowel naar de eigen dienst-

regeling als naar de beschikbaarheid van materieel en personeel. Zoals reeds vermeld ontstaat over dit criterium pas helderheid in de planstudiefase.

- investeringskosten

De investeringskosten worden bepaald door de aanlegkosten voor die onderdelen van het station die een transferfunctie vervullen. Het ministerie van V&W dicht namelijk alleen die functie een publieke verantwoordelijkheid toe. Berekening vindt plaats op grond van de standaarden van een basisstation en de eerste globale ontwerpen (Railned, 1999b).

De criteria ‘vervoerwaarde’ en ‘investeringskosten’ zijn voor het ministerie van primair belang. Door absolute normen te stellen aan de vervoerwaarde (aantal nieuwe in- en uitstappers >1000 per dag) en de investeringskosten (< 5 miljoen euro voor basisstation) poogt men tot een effectieve en efficiënte besteding van de schaarse middelen te komen. De aanleg van een nieuw station moet immers bijdragen aan een substantiële verbetering van de bereikbaarheid tegen een minimale besteding van belastinggelden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). De criteria ‘inpasbaarheid’ en ‘bedieningsgarantie’ zijn in feite door het ministerie gestelde voorwaarden waaraan simpelweg moet worden voldaan om tot een positief oordeel op de primaire criteria te komen.

Normstelling lokt echter ook strategisch gedrag uit bij de initiërende partij(en). De praktijk laat zien dat het besluitvormingsproces rond nieuwe stations zich over vele jaren voortsleept waarbij het toetsingskader vaak meerdere malen wordt toegepast (Vergouwen, 2004). Wanneer een nieuw station niet voldoet aan de eis van duizend nieuwe in- en uitstappers, kan een gemeente bijvoorbeeld haar ruimtelijk plannen wijzigen of de voorgenomen busbediening aanpassen opdat er meer mensen met de trein zullen gaan reizen. Toetsing op een later tijdstip kan dan tot nieuwe uitkomsten leiden, omdat de factoren die ten grondslag liggen aan de berekening zijn veranderd. Naast de ex-ante evaluatie van het voorgenomen station vervult het kader van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dus nog een tweede functie, namelijk die van sturingsinstrument richting de initiator.

4 Analyse en opgave: naar een integraal afwegingskader

4.1 *Kanttekeningen bij het bestaande kader*

In de vervulling van de zojuist genoemde functies schiet het bestaande toetsingskader tekort, zo zal hier worden betoogd. Ten eerste kan men zich afvragen of de methode van berekening van het aantal nieuwe in- en uitstappers wel een nauwkeurige is. Het hanteren van reductiefactoren per kring en het vervolgens corrigeren van de berekening met allerlei ‘losse’ factoren roept de nodige vragen op. Waarom wordt de verplaatsingsweerstand naar het station niet met een continue functie beschreven in plaats van per kring een percentage te gebruiken? En is het niet vanzelfsprekender deze weerstand op basis van transportkosten te berekenen in plaats van afstanden? Met het gebruik van een verkeersmodel zouden de verschillende correctiefactoren voor busbediening, stopfrequentie en concurrentie niet nodig zijn omdat zulke variabelen dan integraal zijn mee te nemen. Bovendien kan op die manier de invloed van een nieuw station op bestaande treinreizigers en op ander modaliteiten worden meegenomen.

Hiermee komen we op een tweede punt van kritiek. Met de criteria uit het toetsingskader pretendeert men de effectiviteit van een nieuw station op grond van slechts de vervoerwaarde en de investeringskosten te kunnen vaststellen. Als het ministerie zich een substantiële verbetering van de bereikbaarheid ten doel stelt, is het toch vreemd dat alleen naar de directe opbrengsten en kosten van het station wordt gekeken. Aandacht voor de bredere vervoerskundige effecten – die op netwerkniveau – bestaat er binnen het kader immers niet. Bovendien wordt op deze manier de structurerende werking van een openbaar vervoersknoop volledig genegeerd. De mogelijkheid van ruimtelijk-economische ontwikkeling op de stationslocatie komt niet aan de orde, terwijl het begrip bereikbaarheid toch juist is gelegen in de interactie tussen verkeer en ruimte. In combinatie met het hanteren van een absolute norm betekent dit dat een station dat nu 1000 nieuwe reizigers oplevert maar waar veel belemmeringen voor ruimtelijke ontwikkeling bestaan, de voorkeur krijgt boven een locatie van 800 in- en uitstappers met veel potentie.

Ten derde en hierop voortbordurend, kan worden gesteld dat het kader procesmatig gezien tamelijk eenzijdig van stof is. Alleen de belangen van het rijk en de vervoerder worden erdoor afgedekt en niet die van bijvoorbeeld de lagere overheid, reiziger of vastgoedontwikkelaar. Omdat het uiteindelijke besluit voor de aanleg van een station door Verkeer en Waterstaat

wordt genomen, zal zij toch een breed gedragen afweging moeten maken of in ieder geval faciliteren zodat het nut van een dergelijke investering wordt achterhaald. Daarbij komt dat het enkel stellen van normen een eenzijdige vorm van sturing is die geen recht doet aan de onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende partijen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1997). Hierdoor krijgt de initiërende partij geen goed inzicht in de set factoren die ten grondslag ligt aan de evaluatie-uitkomsten en die zij mogelijk anderszins op een positieve manier kunnen beïnvloeden. Kortom, het toetsingskader sluit slecht aan bij de dynamiek van het besluitvormingsproces.

De hierboven genoemde tekortkomingen vormen een ernstige belemmering voor de evaluatie van een potentieel treinstation en het succesvol doorlopen van het besluitvormingsproces daaromtrent. Belangrijkste verklaring voor deze tekortkomingen is dat het toetsingskader een indirecte reactie vormt op het uitbrengen van de VINEX en de daarin gemaakte afspraken met betrekking tot de openbaar vervoerontsluiting van stadsuitbreidingen. Hierdoor ontstond voornamelijk vanuit de gemeenten een hele lijst voor mogelijke treinstations. De logische reactie van het ministerie van V&W daarop was een eenvoudig kader te ontwikkelen dat deze lijst flink inkortte en de belangen van de vervoerder dekte; men legde de nadruk op de korte termijn en financieel-economische effecten. De context van het kader is echter veranderd. Openbaar vervoerknooppunten worden in het nieuwe ruimtelijke beleid niet langer als volgend beschouwd, maar veel meer als ruimtestructurerend. Het zijn de nieuwe brandpunten van de stedelijke netwerken. Het bestaande kader voldoet daarom niet langer.

4.2 Programma van eisen voor een nieuw kader

Op basis van de geconstateerde gebreken kunnen de volgende eisen aan een nieuw te ontwikkelen afwegingskader worden geformuleerd:

- integraal in de evaluatie

Met behulp van het afwegingskader moet een integrale evaluatie van effecten kunnen plaatsvinden. Dat wil zeggen dat alle vervoerskundige effecten in beeld moeten worden gebracht en niet alleen de intensiteiten op het station zelf. Verder moeten de ruimtelijke effecten van de stationsaanleg kunnen worden beoordeeld. Als laatste geldt dat naast de effectiviteit ook de efficiëntie van een stationsinvestering dient te worden getoetst.

- constructief in de sturing

De toepassing van het te ontwikkelen kader moet de initiërende partij(en) op constructieve wijze sturen in haar/hun keuzes. Er moet recht worden gedaan aan de onderlinge afhankelijkheden tussen de partijen door inzicht te verschaffen in de factoren die ten grondslag liggen aan de stationsevaluatie. De dynamiek in het besluitvormingsproces dient voor een deel te worden geïncorporeerd zodat de verschillende ontwerp-opgaven beter op elkaar worden afgestemd.

5 Ontwerp voor een integraal afwegingskader

5.1 *Evaluatie van effecten*

Met de bovengenoemde twee eisen in het achterhoofd is het mogelijk een ontwerp te construeren voor een integraal afwegingskader voor nieuwe treinstations. Wat betreft de eerste functie van het kader – de evaluatie van effecten – is gekozen voor een combinatie van methoden. De financiële en vervoerskundige implicaties van een mogelijk station worden beoordeeld met behulp van een kosten-batenanalyse (KBA). Deze methode biedt de mogelijkheid de economische efficiëntie van een infrastructuurproject te bepalen (Eijgenraam, 2000). Belangrijk voordeel van de KBA is dat de gemeten effecten worden gemonetariseerd zodat uiteindelijk één bedrag resteert. Hierdoor wordt een vergelijking met een alternatieve aanwending van de besteedbare middelen eenvoudig. Ruimtelijk-economische effecten zijn echter moeilijk in geld uit te drukken. Bovendien zijn zij in het geval van een station onlosmakelijk verbonden met de kwaliteiten van de betreffende locatie, alsmede de ruimtelijke ingrepen die daar vaak gelijktijdig plaatsvinden (Vergouwen, 2004). Daarom wordt voorgesteld de stations*locatie* te beoordelen in een multicriteria-analyse (MCA).

In de kosten-batenanalyse zouden minimaal de reistijdwinsten, de bedrijfswinsten en de kosten voor aanleg en onderhoud moeten worden opgenomen. De reistijdwinsten zijn opgebouwd uit de totale tijd die reizigers met een herkomst of bestemming in het invloedsgebied van het station winnen en de tijd die doorgaande treinreizigers verliezen. De bedrijfswinsten bestaan uit het verschil tussen de exploitatieopbrengsten als gevolg van de extra reizigers en de exploitatiekosten als gevolg van de bediening van het station. Voor de berekening van bei-

de effecten is het noodzakelijk de veranderingen in het collectieve verplaatsingspatroon met een multimodaal verkeersmodel te voorspellen. Vermenigvuldiging met kengetallen (bijv. reistijdwaardering) levert vervolgens de gewenste bedragen op. De investeringen in een nieuw station kunnen worden vastgesteld op basis van de eerste globale ontwerpen. Wanneer er onvoldoende capaciteit op het spoor blijkt te zijn voor de bediening van het station, dan kunnen additionele maatregelen noodzakelijk worden. De kosten hiervoor dienen ook in kaart te worden gebracht.

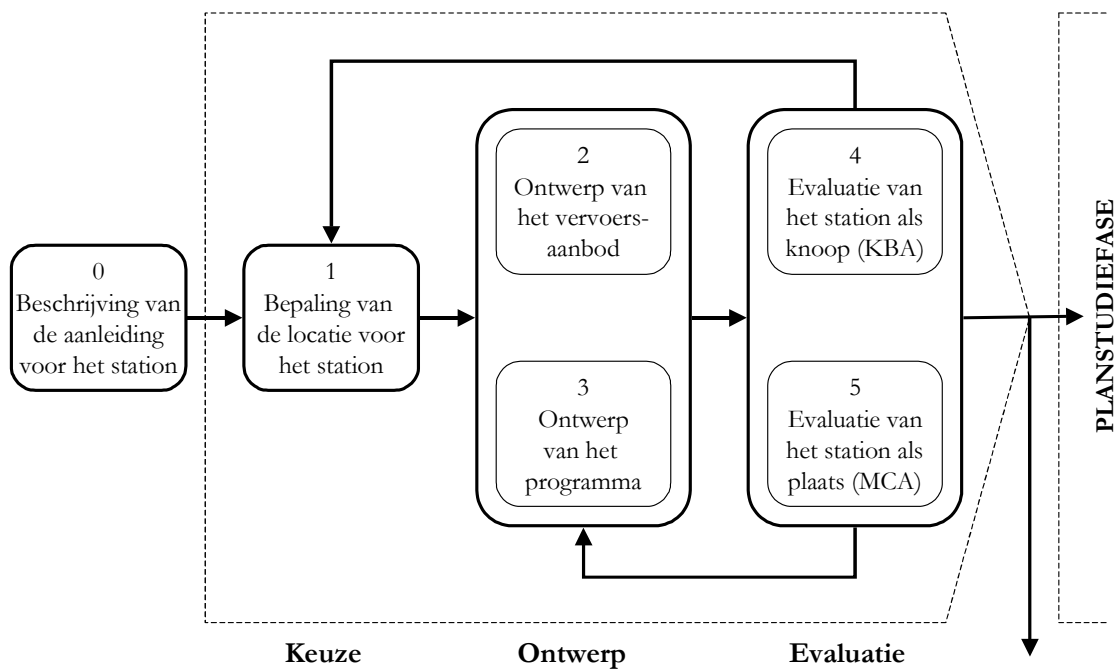
Met de multicriteria-analyse wordt de stationslocatie gewaardeerd. Hiertoe is een viertal criteria afgeleid dat samen de ontwikkelingspotentie van de plek representeert. Het gaat dan om de fysieke ruimte voor nieuwbouw en herstructurering, de belemmeringen als gevolg van milieu- en veiligheidswetgeving, de beschikbare restcapaciteit op het toeleidende wegennet en de kenmerken van de vastgoedmarkt. Bij de eerste drie criteria gaat het specifiek over de locatie; hoe ziet het aanbod van activiteitenruimte eruit? Bij het vierde criterium wordt naar de vraag vanuit de regio gekeken. De stationsomgeving kan een aantrekkelijke vestigingsplaats zijn, maar als er geen markt voor is of er bestaan nog betere locaties, dan zal ruimtelijke vulling op zich laten wachten. Voor de operationalisering van de criteria kan een GIS-applicatie worden gebruikt en wederom een verkeersmodel. Beoordeling van de vastgoedmarkt vergt de beschikbaarheid van een aantal, algemene statistieken over de betreffende regio. De potentiescore voor de betreffende locatie is samengesteld uit de individuele scores vermenigvuldigt met de gewichten die men aan de vier criteria toekent.

Wanneer het voorziene station met beide methoden is geëvalueerd, kan een uiteindelijke afweging worden gemaakt door het kosten-batensaldo en de potentiescore te combineren. Scoort een station op beide evaluatie-uitkomsten positief dan kan de besluitvormingsprocedure worden voortgezet; de planstudiefase zal dan aanvangen (zie paragraaf 2). Scoort een station tweemaal negatief dan geldt dat de realisering ervan moet worden afgeraden, in ieder geval voor de korte tot middellange termijn. De besluitvormingsprocedure kan in dat geval worden stopgezet. Vaak echter zal de evaluatie een combinatie van een positief kosten-batensaldo en een lage potentiescore opleveren of juist een negatief saldo en een hoge score. In die gevallen verdient het de aanbeveling om de aan de evaluatie ten grondslag liggende

ontwerpkeuzen nog eens te heroverwegen. Hiermee komen we op de invulling van de sturende functie van het afwegingskader.

5.2 Sturing van partijen

Aan de tweede programma-eis is getracht te voldoen door niet alleen op de output te sturen (normstelling), maar ook op de procesgang. Figuur 2 laat de verkenningsfase van het besluitvormingsproces zien met daarbinnen een aantal te ondernemen stappen. Naast de evaluatie van het mogelijke station zijn er ook keuze- en ontwerpstappen onderscheiden. Enerzijds maken deze stappen de initiator duidelijk welke afwegingen gemaakt moeten worden alvorens het maatschappelijke nut van een station te kunnen bepalen. Anderzijds wordt via de feedbacklusen de mogelijkheid van een optimalisatieslag erkend. Zo levert de evaluatie van het station informatie op over het ontwerp van het vervoersaanbod en het programma op de betreffende locatie. Uit de resultaten van de KBA kan bijvoorbeeld blijken dat de bediening van het station weinig reistijdwinsten oplevert voor bepaalde herkomsten of bestemmingen en/of dat er eenvoudigweg te weinig mensen wonen en werken in de buurt van het station. In het laatste geval biedt de uitkomst van de MCA inzicht in hoeverre het programma rond het station nog kan worden uitgebreid.



Figuur 2 Afwegingskader voor nieuwe stations in de verkenningsfase

Daarnaast laat de figuur een lus zien naar de keuzefase; de gekozen locatie hoeft immers niet de enige geschikte plek te zijn voor een station. Door het station meer binnen bestaande bebouwing te situeren, kan het bedrijfseconomische rendement voor de vervoerder mogelijk- wijs worden verhoogd of in ieder geval eerder worden bereikt. Andersom geldt dat een station op een plek met nog veel vrije ruimte een structurerende werking zal hebben op en bij de ontwikkeling van een stedelijk programma aldaar. Nadat een andere locatie voor het voor- ziene station is gekozen, zullen ook de stappen 2 en 3 weer opnieuw moeten worden bekeken. Overigens is het voor een vergelijking van alternatieven noodzakelijk meerdere stations- locaties te beoordelen. Hetzij hier opgemerkt dat het stappenplan zelf erg eenvoudig en vanzelfsprekend is. Het gaat er dan ook vooral om het verband tussen de vervoerskundige en de ruimtelijke opgave op een stationslocatie expliciet te duiden en tevens de dynamiek van het besluitvormingsproces in te calculeren.

6 Toepassing van het nieuwe afwegingskader: een nieuw station in Breda Oost?

6.1 Aanleiding

Een casus biedt de mogelijkheid het ontworpen afwegingskader te illustreren. Gekozen is voor een potentieel station aan de oostkant van Breda. Deze stationslocatie is boven komen drijven tijdens een studie naar de kwaliteit van het openbaar vervoer in Noord-Brabant (MIT- verkenning OV-netwerk BrabantStad). In bovengenoemde studie zijn een aantal oplossings- richtingen voor het Brabantse openbaar vervoernetwerk bedacht waarbij aan het openen van nieuwe stations prioriteit werd verleend. De provincie Noord-Brabant en haar regionale partners zien stationslocaties als belangrijke knooppunten in het stedelijke netwerk. Zij willen hun ruimtelijke programma voor de komende twintig jaar concentreren op en rond deze knooppunten om een economisch aantrekkelijk en duurzaam vestigingsklimaat te scheppen. Daarom is voorgesteld een aantal nieuwe treinstations te openen aan de randen van de grote steden (Provincie Noord-Brabant e.a., 2003).

6.2 Locatiekeuze en ontwerp

Met de keuze van de locatie ligt het ontwerp van het vervoersaanbod vast voor wat betreft de wegontsluiting. In het geval van Breda Oost is de onderzochte locatie direct gelegen aan een

stadsontsluitingsweg (Noordelijke Rondweg) en op 800 meter van een oprit naar de A27. Qua treinbediening is het volgens de Brabantse partners noodzakelijk meer dan een minimale service te bieden. Naast de stoptrein zou daarom ook de sneltrein twee maal per uur per richting in Breda Oost moeten stoppen. Daarnaast is de bediening door het stad- en streekvervoer meegenomen in de ontwerpfase. Men voorziet twee stadslijnen van/naar het centrum door te trekken naar Breda Oost. Verder zou de streeklijn van/naar Tilburg moeten worden aangetakt op het station evenals de Interliner van/naar Utrecht. Hetzij hier opgemerkt dat de ontworpen stad- en streeklijnen min of meer parallel lopen aan het spoor.

Tot op heden bestaan er geen plannen bij de gemeente voor een specifiek ruimtelijk programma bij Breda Oost. Wel worden er momenteel bijna 3000 VINEX-woningen gebouwd rond het dorp Teteringen dat een halve kilometer ten noorden van de locatie is gelegen. Ten noordoosten van het voorziene station begint na 300 meter de Teteringse Heide met daarachter de bossen van Dorst. Direct ten zuidoosten van de plek ligt Moleneind, een twintig jaar oud bedrijventerrein van ongeveer 25 hectare. Ook aan de andere kant van de snelweg zijn bedrijventerreinen te vinden (Hoogeind). Bredase woonwijken in de buurt vindt men alleen in het zuiden en zuidwesten. Het gaat dan om de wijken Heusdenhout en Brabantpark. Onderdeel van Brabantpark is de 'Molukse wijk' (20 ha) dat aan het spoor is gelegen en moet worden geherstructureerd. Het gebied direct aan de noordkant heeft een agrarische functie en wordt als ecologische geleidingszone beschouwd tussen de stad Breda en Teteringen (Gemeente Breda, 1999).

6.3 *Evaluatie*

Met bovenstaande gegevens is het station in Breda Oost geëvalueerd. Voor de KBA is de toekomstige situatie mét realisering van het station (projectvariant) vergeleken met de toekomstige situatie zonder station (nulvariant). De effecten bestaan dan uit het verschil tussen de beide varianten over een bepaalde tijdsperiode, in dit geval 2006-2020. Tabel 1 laat zien dat de reizigers over het algemeen licht profiteren van het station (+5 miljoen euro), evenals de treinexploitant (+5 miljoen). Deze positieve saldi wegen echter niet geheel op tegen de kosten voor aanleg en onderhoud van het station die worden geschat op ongeveer 14 miljoen euro. Het station blijkt wel in te passen in de huidige dienstregeling, zij het dat het toch al drukke baanvak Breda-Tilburg verder wordt belast. De beschikbare venstertijden voor

het goederenvervoer worden beperkter. Het baanvak is dan ook al enige tijd in beeld voor spoorverdubbeling of versnelde invoering van beveiligingssysteem BB21.

Ter invulling van de MCA is de voorziene locatie gewaardeerd op de vier eerder genoemde criteria. De ruimte voor bebouwing is positief beoordeeld, aangezien er in de directe omgeving relatief veel geschikte ruimte bestaat voor nieuwe ontwikkeling. Binnen loopafstand is veertig procent van de gronden te herstructureren of nieuw te bebouwen (Moleneind, Molukse wijk, deel van geleidingszone). Het criterium ‘milieu- en veiligheidsbelemmeringen’ is negatief gewaardeerd. Het station is voorzien op een punt van samenkomende netwerken wat hinder en veiligheidskwesties met zich mee brengt. Deze hebben een niet te onderschatten invloed op de ontwikkelkosten en het soort van ruimtegebruik. De restcapaciteit op het omliggende wegennet heeft een neutrale score gekregen. Vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ontwikkeling is een goede autobereikbaarheid van groot belang. Deze wordt in casu bedreigd door een toenemende fileproblematiek op de A27. Het laatste criterium is eveneens indifferent beoordeeld. In Breda is weliswaar veel vraag naar ruimte voor nieuwe woningen, maar de kantorenmarkt zit – net als elders – in het slop. Bovendien heeft de gemeente veel nieuw aanbod gepland bij de ontwikkeling van de spoorzone in het centrum van de stad.

Tabel 1 Overzicht KBA: evaluatie station als knoop

<i>Baten</i>	(in miljoenen euro's)
- reistijdwinsten	14
- exploitatieopbrengsten	18
<i>Kosten</i>	
- reistijdverliezen	9
- exploitatiekosten	13
- investeringen	11
- onderhoud en toezicht	3
<i>Saldo (2006-2020)</i>	-4

Tabel 2 *Overzicht MCA: evaluatie station als plaats*

<i>Omgeving</i>	<i>Criterium</i>	<i>Potentiescore *</i>
<i>Locatie (aanbod)</i>	Ruimte voor bebouwing	+
	Milieu- en veiligheidsbelemmeringen	–
	Restcapaciteit op wegennet	+/-
<i>Regio (vraag)</i>	Vastgoedmarkt	+/-

* range van ++ = zeer positief naar -- = zeer negatief

6.4 Resultaat en terugkoppeling

De evaluatie van station Breda Oost als knoop heeft een min of meer neutraal kosten-baten-saldo opgeleverd: minus vier miljoen euro. Aan deze uitkomst zit natuurlijk een bepaalde onzekerheidsmarge vast die wordt veroorzaakt door externe ontwikkelingen en de gedurende de analyse gemaakte aannames. Toch kan op basis van de uitkomst worden gesteld dat de directe effecten van de aanleg van het station niet zullen leiden tot substantiële winsten. De evaluatie van station Breda Oost als plaats heeft eveneens een genuanceerd beeld opgeleverd. Of de potentiescore uiteindelijk positief of negatief uitvalt, is afhankelijk van de gewichten die besluitvormers aan de vier verschillende criteria toekennen. Belangrijker is te constateren dat er zowel kansen als bedreigingen liggen voor ruimtelijk-economische ontwikkeling op de plek. Het optreden van ruimtelijke effecten zal daarom sterk samenhangen met een pro-actief optreden van de initiërende partijen.

In aanvulling daarop is het interessant te bezien of een ander ontwerp van het vervoersaanbod en/of het ruimtelijke programma tot andere evaluatie-uitkomsten zou leiden. Voor Breda Oost geldt bijvoorbeeld dat met het huidige ontwerp het onderliggende OV zal gaan concurreren met de trein. Door de buslijnen een noord-zuid oriëntatie – haaks op het spoor – te geven en kernen als Teteringen en Oosterhout rechtstreeks te verbinden, zouden de vervoersdiensten elkaar meer kunnen aanvullen. Voor echt betere resultaten lijkt het echter noodzakelijk dat de genoemde gebiedsdelen worden bebouwd en/of verdicht. Of dat ook daadwerkelijk zal gebeuren, hangt onder meer af van de toekomstige ruimtebehoefte in de regio, de aanpassing van de A27 en het verschuiven van het transport van gevaarlijke goederen naar de Betuwelijn.

Tenslotte zouden ook andere locaties voor het station moeten worden geëvalueerd, om een eerlijke vergelijking mogelijk te maken.

7 Conclusies en aanbevelingen

In deze paper is een afwegingskader gepresenteerd dat beoogt de kwaliteit van het besluitvormingsproces rond nieuwe treinstations te verbeteren. Een kritische analyse heeft aangetoond dat het huidige toetsingskader van het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet langer voldoet aan de hedendaagse beleidscontext. Op basis van de geconstateerde gebreken is een instrument ontwikkeld waarmee –met behulp van verschillende methoden- de bredere vervoerskundige én ruimtelijke implicaties van een station kunnen worden geëvalueerd. Het afwegingskader past hiermee binnen het ruimtelijke beleid van de stedelijke netwerken waarin aan vervoersknooppunten een structurerende rol wordt toegekend. Daarnaast is met een eenvoudig procesontwerp getracht de initiërende partij(en) op een constructieve wijze te sturen in haar/hun ontwerpkeuzes. Op die manier is aangesloten bij een andere tendens, namelijk die van decentralisatie van middelen en bevoegdheden bij de aanleg van regionale infrastructuur.

Voor de verdere ontwikkeling van het afwegingskader verdient een drietal zaken de aandacht. Ten eerste is bij de casus Breda Oost geen rekening gehouden met onzekerheden in de uitkomsten die als gevolg van externe factoren ontstaan. Zowel voor de kosten-batenanalyse als de multicriteria-analyse is het daarom nodig een gevoeligheidsanalyse uit te voeren door op zijn minst de gehanteerde gewichten en kengetallen te variëren. Ten tweede zou moeten worden bekeken of de criteria die de ontwikkelingspotentie van een stationslocatie representeren op een meer systematische wijze kunnen worden onderbouwd en geoperationaliseerd. Te denken valt aan het maken van een vertaalslag naar vastgoedontwikkelingskosten. Ten derde wordt aanbevolen het afwegingskader tot een beslissingsondersteunend systeem te ontwikkelen. In een geautomatiseerde setting zouden iteratieve ontwerp- en evaluatiestappen in relatief korte tijd kunnen worden gemaakt. Een sneldraaiend verkeersmodel gekoppeld aan een GIS-applicatie zou daar een eerste aanzet toe kunnen zijn.

Literatuur

- Bertolini, L. (1999) *Spatial development patterns and public transport: the application of an analytical model in the Netherlands*, in: Planning Practice & Research 14, no.2, Utrecht
- Boelens, L., W. Sanders en F. Stroeken (1999) *Infrastructuur als katalysator*, Holland Railconsult, Utrecht
- Bruijn de, J.A. en E.F. ten Heuvelhof (1997) *Sturingsinstrumenten voor de overheid*, Stenfert Kroese, Houten
- Douma, C. (1998) *Stationsarchitectuur in Nederland 1938-1998*, Zutphen, Walburg Pers
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse*, Delen I en II, Den Haag
- Gemeente Breda (1999) *Structuurplan Breda Noordoost – Teteringen*
- Goudappel Coffeng (2000), *Stadsgewestelijk railvervoer: sturen op potenties*. Uitgave t.g.v. het congres 'Kansen voor de Rail', Deventer
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000) *Beleidsnotitie aanleg nieuwe stations*, DGP/VI/U.00.01732, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003) *MIT/SNIP-projectenboek, stand van zaken 2004*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004) *Nota Ruimte*, Den Haag
- Provincie Noord-Brabant (2003) Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, B5 partners, *Verkenning OV-netwerk BrabantStad. Samen investeren*
- Railned (ProRail) (1999a) *Onderzoek Nieuwe Stations*, RnP/482/99/268, Utrecht
- Railned (ProRail) (1999b) *Basisstation. Functionele normen en richtlijnen voor stations/OV-knopen*, RnP/440/99/518, Utrecht
- Vergouwen, J. (2004) *Een nieuw station in Breda Oost? De ontwikkeling van een integraal afwegingskader voor het besluitvormingsproces rond nieuwe treinstations*. Afstudeerscriptie, Goudappel Coffeng en Technische Universiteit Delft