

HOV busbanen – van businesscase tot realisatie

Cees Bakker

Keypoint Consultancy, adviesbureau voor verkeer en vervoer
cees@keypoint.eu

Tim Schouwenaar

Keypoint Consultancy, adviesbureau voor verkeer en vervoer
tim@keypoint.eu

www.keypoint.eu

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2008, Santpoort**

Samenvatting

HOV busbanen – van businesscase tot realisatie

Investerings in openbaar vervoer infrastructuur zijn hoog. Veelal worden de investeringen verantwoord vanuit een bereikbaarheidsperspectief. Toch zien we steeds meer een tendens waarin ook economische ontwikkeling een belangrijke rol krijgt toebedeeld. Het doel van lokale overheden is niet langer sec gericht op bereikbaarheid, maar ook op economische bereikbaarheid. De corridorbenadering kan hierin een belangrijke rol spelen. De vraag is dan hoe de corridorbenadering in de praktijk kan worden toegepast.

Op basis van een strategisch ontwikkelingsmodel van De Graaf en Dewulf (2007) hebben we de corridorbenadering in twee casestudies te beschouwd. Ten eerste hebben een afgeronde HOV verbinding tussen Enschede centrum en een oostelijk gelegen VINEX-locatie bekeken. Daarnaast hebben we ons gericht op een HOV-ontwikkeling die nog in de kinderschoenen staat, namelijk HOV Noordoost Brabant.

De corridorbenadering komt er in het kort op neer dat de ontwikkeling van een gebied vanuit een breed perspectief wordt gezien. Dat betekent dat de verweven aspecten mobiliteit, bereikbaarheid, ruimtelijke ordening (groen, rood, blauw en grijs) en leefbaarheid worden betrokken. Economische ontwikkeling vormt daarvan ook een belangrijk onderdeel.

Wij hebben het strategisch ontwikkelingsmodel toegepast op HOV-ontwikkelingen. Het model beschrijft een methode voor stedelijke ontwikkeling in twaalf stappen. Voor ons zijn de eerste vier stappen (initiatief, bepalen stakeholders, coalitievorming en initiële overeenstemming) het belangrijkste, omdat daarin de uitgangspunten voor een project als geheel worden vastgesteld.

Op basis van het model hebben we kunnen vaststellen dat de HOV-verbinding in Enschede een overheidsinitiatief is met relatief weinig stakeholders en waarin het bedrijfsleven in het geheel niet betrokken is. Wellicht is daardoor weinig economische gebiedontwikkeling ontstaan. Hoewel de HOV-verbinding is aangelegd binnen de kaders van de corridorbenadering, was er meer winst te behalen geweest voor economische ontwikkeling.

Voor de provincie Noord-Brabant konden we opmerken dat zij voor de inzet strategische ontwikkeling het initiatief moet houden en eventuele andere initiatiefnemers beschouwen als stakeholders. Vervolgens kan met die – en eventueel andere – stakeholders een coalitie worden gesloten. Met die partners kan vervolgens – op basis van al ingediende plannen – het hoofddoel worden bepaald. Grootste gevaar vanuit HOV-perspectief is dat de belangen van reizigers mogelijk in het gedrang komen.

1. Inleiding

We zien een grote verscheidenheid aan implementatie van infrastructuur voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer – HOV – in Nederland. De investeringen in openbaar vervoer infrastructuur zijn hoog. Veelal worden de investeringen verantwoord vanuit een bereikbaarheidsperspectief. En volgens diverse berichtgevingen dragen verschillende HOV-concepten in Nederland hieraan bij (zie ook kader).

Toch zien we steeds meer een tendens waarin ook economische ontwikkeling een belangrijke rol krijgt toebedeeld. Het doel van lokale overheden is niet langer sec gericht op bereikbaarheid, maar ook op economische bereikbaarheid. De corridorbenadering kan hierin een belangrijke rol spelen. De vraag is dan hoe de corridorbenadering in de praktijk kan worden toegepast.

We hebben er in deze paper voor gekozen om op basis van een strategisch ontwikkelingsmodel (De Graaf en Dewulf, 2007) de uitwerking van de corridorgedachte in twee casestudies te beschouwen. Ten eerste bekijken een afgeronde HOV verbinding tussen Enschede centrum en een oostelijk gelegen VINEX-locatie. Daarnaast richten we ons op een HOV-ontwikkeling die nog in de kinderschoenen staat, namelijk HOV Noordoost Brabant. We geven daarbij aan wat vanuit de theorie wenselijk is, maar laten ook niet na eigen ervaringen te delen. Daarna maken we een vergelijking tussen de twee praktijkgevallen. We sluiten af met aanbevelingen.

Successen in het HOV

Zuidtangent (Van der Spek en Iding, 2007)

Reeds vanaf de ingebruikname van de Zuidtangent overtreft de reizigersgroei alle prognoses en blijft groeien. De leerpunten betreffen enerzijds vooral gerealiseerde fysieke items, zoals halteplaatsen en materiaalgebruik. Anderzijds betreft het gebruiksaspecten. Hierbij valt te denken aan vandalisme, zwartrijden en sociale veiligheid.

Busbanen in Twente (Zoontjes, Van de Vrugt en Schouwenaar, 2008)

Keypoint Consultancy heeft in opdracht van Regio Twente het eerste Nederlandse evaluatieonderzoek verricht naar de effecten van investeringen in businfrastructuur. De uitkomsten zijn motiverend. Naast een zeer sterke groei van de reizigersgroei zijn ook de toegankelijkheid en het rendement van het openbaar vervoer verbeterd.

2. De theorie: corridorbenadering en strategic urban planning

2.1 De corridorbenadering

De corridorbenadering kan worden als: "Een benadering die vooral waarde heeft in een (groot) aaneengesloten gebied waar verschillende vraagstukken spelen op het terrein van mobiliteit, bereikbaarheid en leefbaarheid die met elkaar verweven zijn. In het gebied wonen veel mensen en zijn veel bedrijven aanwezig. Het is een complexe

omgeving op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructuur” (Rijkswaterstaat/PMZ, 2006).

Rijkswaterstaat zegt over de ambitie van de corridorbenadering het volgende: “De ambitie is om in een gebied de kosten van maatregelen, producten en diensten die samenhangen met bereikbaarheid te laten dragen door de gebruikers die er voordeel van hebben. Met bereikbaarheid hangen bijvoorbeeld ook gebiedsontwikkeling (rood, groen, blauw) en leefbaarheid samen. En dus ook economische ontwikkeling” (Rijkswaterstaat/PMZ, 2006).

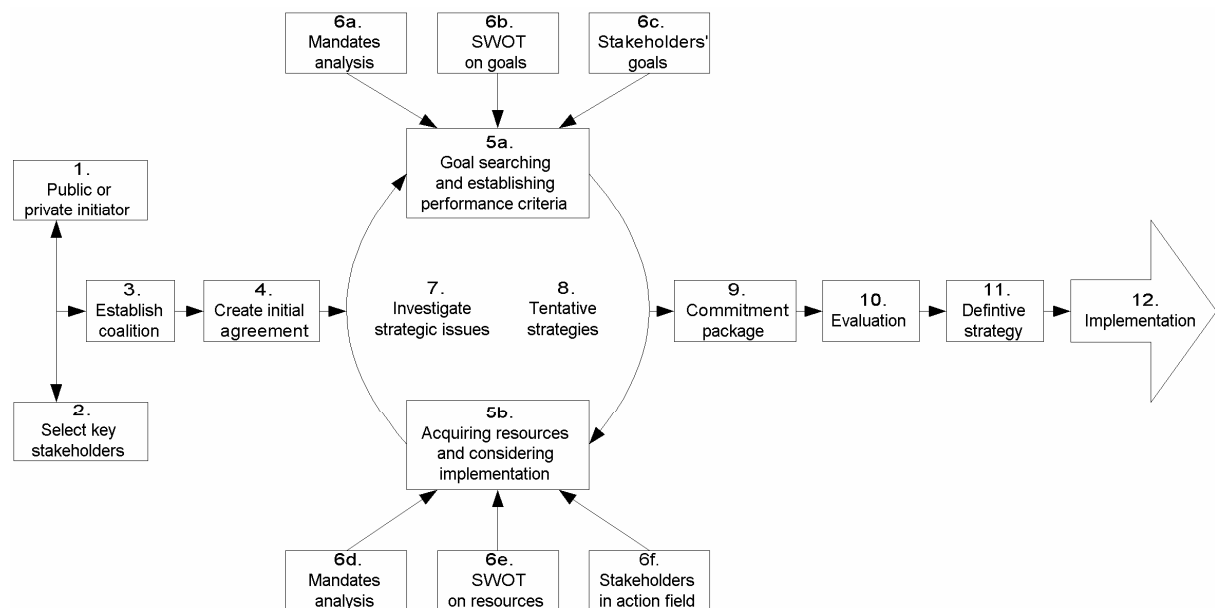
Bij de aanleg van HOV worden gebieden doorkruist met een diversiteit aan functies. Voor ons is het dus interessant om de mogelijkheden van de corridorbenadering verder te bestuderen.

Over de organisatie wordt het volgende gezegd: “Randvoorwaarde voor een geslaagde corridoraanpak is dat de integrale visie voor de corridor door één ‘autoriteit’ wordt geformuleerd en dat de afzonderlijke maatregelen door die autoriteit worden gecoördineerd en aangestuurd” (Rijkswaterstaat/PMZ, 2006).

Mooie woorden, maar wat betekent dat in de praktijk? Een mogelijkheid is een model voor strategische stedelijke ontwikkeling te volgen.

2.2 Strategic Urban Planning

De Graaf en Dewulf beschrijven in hun artikel ‘Towards a model of Strategic Urban Planning’ (2007) op welke wijze strategisch kan worden omgegaan met stedelijke ontwikkelingen. Zij baseren hun model op de eerdere bevindingen van Bryson, Freeman en Roering (1986). Met behulp van een empirische toets van het model van Bryson e.a. voor een aantal Nederlandse situaties komen zij tot het volgende model.



Figuur 1: The Strategic Urban Planning Model (De Graaf and Dewulf, 2007)

Hieronder beschrijven we de eerste vier stappen van het model van De Graaf en Dewulf met als doel die later te gebruiken bij de beschrijving van de HOV-cases. Hierbij zij opgemerkt dat we ze hebben toegeschreven naar HOV.

Stap 1: initiatief

De eerste stap is dat een initiator een HOV-concept wil ontwikkelen en daarbij gebruik wil maken van een strategisch ontwikkelingsproces. De initiator kan zowel een publieke als een private partij zijn.

Stap 2: bepaal de belangrijkste stakeholders

Als de initiator andere partijen nodig heeft, moet zij de belangrijkste stakeholders achterhalen die nodig zijn voor een succesvolle ontwikkeling en implementatie. Dit kunnen zowel publieke als private partijen zijn.

Stap 3: vorm een coalitie

De initiator en de belangrijkste stakeholders vormen een coalitie waarin belangen worden verkend. Daarnaast is deze stap van belang om de partijen aan elkaar te laten wennen. Een coalitie is in het model van De Graaf en Dewulf niet het uitgangspunt, maar de uitkomst van een wederzijds kennismakingsproces.

Stap 4: initiële overeenstemming

Na het vormen van de coalitie en de wederzijdse kennismaking wordt overeenstemming gezocht over het hoofddoel van het project, de onderwerpen, de planning en de vorm en planning van rapportage.

Voor de volledigheid hebben we de overige zeven stappen ook opgenomen (maar niet beschreven).

Stap 5: doelen, doelbereiking en middelen

Stap 6: analyse

Stap 7: bepaal strategische onderwerpen

Stap 8: ontwikkelen voorlopige strategie

Stap 9: het creëren van betrokkenheid

Stappen 10, 11 en 12: stappen richting implementatie

Wij gebruiken dit model om aanbevelingen te doen over hoe de corridorbenadering kan worden gebruikt.

3. De praktijk: Enschede en Noordoost Brabant

In dit hoofdstuk beschrijven we – zoals gezegd – twee praktijkgevallen aan de hand van de eerste vier stappen van het strategisch ontwikkelingsmodel. Het eerste praktijkgeval is een aangelegde HOV-busbaan in Enschede. De tweede casus is een nog verder te ontwikkelen HOV-concept in Noordoost Brabant. Tot slot vergelijken we de twee cases.

3.1 Enschede

Kenmerken HOV Enschede

Om de groei van het verkeer in de stad op te kunnen vangen heeft de gemeente Enschede een visie op het verkeer en vervoer in de stad tot 2015 vastgelegd in het Mobiliteitsplan 2004-2015. Eén van de maatregelen is het aanleggen van HOV buscorridors in de vier windrichtingen. Hierdoor wordt het reizen per bus aantrekkelijker en is het een goed alternatief voor het gebruik van de auto. De groei van het openbaar vervoer kan de groei van het autogebruik in de stad verminderen. Een van de vier buscorridors is de HOV verbinding tussen Enschede CS en de VINEX-locatie ten oosten van Enschede.

Strategische ontwikkeling Enschede

Stap 1: initiatief

De initiator voor HOV-Oost is de gemeente Enschede.

Stap 2: bepaal de belangrijkste stakeholders

Vervolgens heeft de gemeente bepaald welke stakeholders beschikbaar waren. Dat bleek de subsidieverstrekkers Regio Twente en Rijkswaterstaat. Verder zijn wijk- en dorpsraden betrokken. Het bedrijfsleven is in het geheel niet betrokken.

Stap 3: vorm een coalitie

Er is een coalitie gevormd tussen Regio Twente / Rijkswaterstaat en de gemeente Enschede. Daarnaast is heeft de gemeente Enschede een coalitie gesloten met de wijk- en dorpsraden.

Stap 4: initiële overeenstemming

Er is geen initiële overeenstemming bereikt over het hoofddoel. Het hoofddoel was namelijk het realiseren van een HOV-busbaan tussen het centrum van Enschede en de VINEX-locatie. De overeenstemming betrof telkens maar een gedeelte van deze verbinding. Zowel gemeenteraad als subsidieverstrekker stelden alleen per deel budget beschikbaar.

Corridorbenadering Enschede

In de gemeente Enschede is op projectniveau multidisciplinair gewerkt. Verschillende disciplines hebben samengewerkt aan het ontwerp. Zo zijn stedenbouw, groen, water en verkeer goed op elkaar afgestemd. Dit heeft geleid tot een goed ingepaste HOV-verbinding. Deze constatering betekent dat invulling is gegeven aan de corridorbenadering. Toch is dat op een onbewust niveau gebeurd. Indien er bewust mee was omgegaan, was het wellicht mogelijk geweest ook het bedrijfsleven een impuls te geven.

Conclusie Enschede

De HOV-verbinding is een overheidsinitiatief met relatief weinig stakeholders. Het bedrijfsleven is in het geheel niet betrokken. Wellicht is daardoor weinig economische gebiedontwikkeling ontstaan. Hoewel was voorzien om vanaf het eerste begin HOV in een VINEX-locatie te integreren, is dat niet gelukt omdat er geen initiële overeenstemming is bereikt. Het resultaat was dat het HOV te laat in de woonwijk is gerealiseerd. Hoewel de

HOV-verbinding is aangelegd binnen de kaders van de corridorbenadering, was er meer winst te behalen geweest voor economische ontwikkeling.

Bovenstaande leerpunten worden momenteel toegepast op een andere HOV-verbinding tussen Hengelo en Enschede.

3.2 Noordoost Brabant

Kenmerken Noordoost Brabant

De Provincie Noord-Brabant heeft samen met diverse partners geconstateerd dat de autobereikbaarheid van Noordoost Brabant de afgelopen periode sterk is verbeterd, maar dat de bereikbaarheid per openbaar vervoer verslechtert. De provincie en haar partners hebben daarom de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: "Op welke wijze kan het openbaar vervoer in Noordoost Brabant worden verbeterd, zodat de bereikbaarheid van de regio duurzaam verbetert?" De Provincie Noord-Brabant heeft in 2008 een prijsvraag op de markt uitgezet om antwoorden te krijgen op haar vraag. Inmiddels hebben vier bedrijven / consortia, waaronder Keypoint Consultancy, een plan ingediend om het HOV in Noordoost Brabant een impuls te geven.

Strategische ontwikkeling Noordoost Brabant

Stap 1: initiatief

Het proces om HOV in Noordoost Brabant aan te leggen is formeel geïnitieerd door de provincie Noord-Brabant.

Informeel lijkt het initiatief genomen te zijn door een aantal regionale bestuurders (wethouders) en een vertegenwoordiging van het bedrijfsleven die naast de toepassing voor het vervoer van personen ook goederenvervoer willen realiseren over het spoor (revitalisering Duitse Lijntje).

Stap 2: bepaal de belangrijkste stakeholders

Via een uitvraag op de markt heeft de provincie Noord-Brabant een aantal belangrijke stakeholders in kaart gebracht, namelijk mogelijke investeerders en vervoerbedrijven. Daarnaast is een deel van de stakeholders naar voren gekomen tijdens de door de vier marktpartijen aangeboden plannen. Voor de provincie Noord-Brabant is het nu zaak duidelijk in beeld te krijgen met welke stakeholders zij een coalitie wil gaan sluiten.

Stap 3: vorm een coalitie

De provincie Noord-Brabant heeft nog geen coalitie gevormd. Dat is wel van belang om te kunnen bepalen met welke stakeholders de vervolgstappen genomen gaan worden.

Mogelijke gevaren die daarin schuilen is dat er stakeholders worden betrokken wiens eigen belangen op gespannen voet kunnen staan met die van de overheid. Te denken valt aan projectontwikkelaars, die willen ontwikkelen en aannemers die willen bouwen.

Stap 4: initiële overeenstemming

Na het vormen van de coalitie moet overeenstemming worden gevonden over het hoofddoel van het HOV in Noordoost Brabant. Gaat het daarbij om bereikbaarheid? Of is het economische ontwikkeling die nagestreefd moet worden, waarbij HOV slechts een onderdeel vormt van het geheel. Dan zullen er ook afspraken gemaakt moeten worden over de inzet van HOV-gelden.

Corridorbenadering Noordoost Brabant

In ten minste één van de gepresenteerde plannen wordt de corridorbenadering gebruikt om HOV in te passen in Noord-Brabant. Uitgangspunt daarbij is ondermeer dat geen nieuwe doorsnijdingen worden gemaakt. In een aantal plannen wordt ook voorgesteld

lightrail in het gebied te introduceren en daarbij nieuwe doorsnijding(en) in het gebied te maken.

Conclusie Noordoost Brabant

Indien de provincie Noord-Brabant gebruik wil maken van strategische ontwikkeling moet zij duidelijk het initiatief houden en eventuele andere initiatiefnemers beschouwen als stakeholders. Vervolgens kan met die – en eventueel andere – stakeholders een coalitie worden gesloten. Met die partners kan vervolgens – op basis van al ingediende plannen – het hoofddoel worden bepaald.

Grootste gevaar vanuit HOV-perspectief is dat de belangen van reizigers mogelijk in het gedrang komen.

3.3 Vergelijking

In onderstaande tabel hebben we de eerste vier stappen van het strategisch ontwikkelingsmodel in twee beschreven cases naast elkaar geplaatst te vergelijking.

Stap	HOV gemeente Enschede	HOV Noordoost Brabant
1	Eén initiatiefnemer: gemeente Enschede	Eén initiatiefnemer: Provincie Noord-Brabant Mogelijk een aantal informele initiatiefnemers
2	Stakeholders waren Regio Twente, Rijkswaterstaat, bewoners	Provincie Brabant heeft partijen nodig: gemeenten, Rijkswaterstaat
3	Twee coalities: - subsidieverlener (een zeer goede relatie) - wijk- en dorpsraden (relatie wisselend)	Nog geen coalitie
4	Geen duidelijke afspraken met subsidieverlener over rapportage Ad hoc afspraken met wijk- en dorpsraden	Nog geen afspraken

Tabel 1: vergelijking cases Enschede en Noordoost Brabant

3.4 Bevindingen

In de Enschedese situatie is er duidelijk één initiatiefnemer, waarbij er is gezorgd voor ambtelijk en bestuurlijk draagvlak gedurende de gehele looptijd van het project. Dat is een essentiële omstandigheid gebleken. Een minder aspect is dat er naast de noodzakelijke subsidieverlener en de onontkoombare bewoners geen stakeholders in de sfeer van de economische ontwikkeling zijn gezocht. Daardoor is de economische ontwikkeling mogelijk gering.

De Provincie Noord-Brabant is formeel de initiator. Wel lijken er ook andere initiatiefnemers te zijn. Het is een goed initiatief van de provincie om de markt te betrekken. Wel is het zaak alle stakeholders in kaart te brengen en met de belangrijke partijen een coalitie te sluiten. Vervolgens kunnen concrete afspraken worden gemaakt.

3.5 Doorkijk naar realisatie

Kijken we naar realisatie van HOV dan kunnen we voor Enschede opmerken dat het van belang is alle leerpunten in andere projecten toe te passen. Voor Noordoost Brabant geldt dat eerst nog een aantal stappen moet worden doorlopen. Daarbij is het volgens

ons van groot belang dat het – nog vast te stellen – hoofddoel nagestreefd blijft worden. Het hoofddoel dient ertoe de ambtelijke en politieke wil te behouden, hetgeen ons inziens noodzakelijk is voor een succesvol project.

4. Aanbevelingen

Voor de situatie in Enschede geldt dat de bevindingen van HOV-verbinding Enschede centrum – Enschede Oost kunnen worden toegepast op andere HOV-projecten en gebiedsontwikkelingsprojecten. Het Kennispark is daarvan een goed voorbeeld (zie ook De Graaf en Dewulf, 2007).

Voor de Provincie Noord-Brabant is veel winst te halen uit het behouden van de rol als initiatiefnemer, het goed in kaart brengen van de stakeholders en daarna met een coalitie het hoofddoel te bepalen. Dan is de basis gevormd voor een robuust toekomstplan voor HOV in Noordoost Brabant.

Verder is het zaak bedachtzaam te zijn in het vormen van een coalitie. Zorg daarbij voor een goede procesbegeleiding, waarin de belangen van de verschillende stakeholders duidelijk in beeld worden gebracht en geformuleerd.

Let er tot slot op dat in HOV-plannen de reiziger niet de dupe wordt van andere belangen. Dat kan ondermeer door tijdens de vierde stap in het model dit aspect op te nemen in de formulering van het einddoel.

Literatuur

Bakker, C.E., T. Schouwenaar e.a., *myn bus*, Enschede, juni 2008

Graaf, R.S. de en G.P.M.R. Dewulf, *Towards a model of strategic urban planning at project level*, Enschede, 2007

Rijkswaterstaat/PMZ, *Eerste besluit inzake project mainportcorridor Zuid, De corridorbenadering, de scope en de PPS-aanpak, Tweede concept*, 16 januari 2006

Spaan, G. en C.E. Bakker, *OV én auto profiteren van Enschedese busbanen*, in: *Verkeerskunde* nummer 3, 2007

Spek, D. van der en M. Iding, *Het succes van de Zuidtangent ontrafeld*, in: *Verkeerskunde* nummer 9, 2007

Vos, A. de, *Bij 20.000 reizigers komt de tram in beeld*, in: *ov magazine*, 30 augustus 2007

Zoontjes, P., A. van de Vrugt en T. Schouwenaar, *HOV-Twente terechte succesformule?!*, in: *Verkeerskunde* 8, 2008