

Datum : 26 januari 2007
Aan : Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DG Personenvervoer)

Second opinion op de nieuwe kosten-batenanalyse Schiphol-Amsterdam-Almere

Samenvatting

Rijkswaterstaat heeft een nieuwe kosten-batenanalyse gemaakt voor de Planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere.¹ Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het CPB wederom gevraagd een second opinion op te stellen. Het vraagstuk van de gewenste uitbreiding van de wegcapaciteit in deze regio kan nu, analytisch gezien, in heldere deelvragen gesplitst worden:

1. Wat is het rendement van verbreding van de wegen tussen Amsterdam en Almere (de “Locatiespecifieke variant” voor het traject A6/A1/A10)?
2. Wat is het rendement van verbreding van de weg langs de zuidgrens van Amsterdam (de A9 door Amsterdam Zuid-Oost en Amstelveen)?
 - a. Wat zijn de verkeerskundige baten van deze verbreding van de A9?
 - b. Wat zijn de baten voor de leefomgeving van het deels overkappen of ondertunnelen?

Het antwoord op de eerste vraag is nagenoeg gelijk aan het antwoord van afgelopen zomer. Het rendement van verbreding van de wegen tussen Almere en Amsterdam is hoog, zeker als er in de toekomst geen of een afgezwakte vorm van rekening rijden komt.²

Het antwoord op vraag 2a is ook bijna niet gewijzigd. Ook volgens dit onderzoek heeft verbreding van de A9 langs de zuidgrens van Amsterdam verkeerskundig nauwelijks effect. Helaas laat het onderzoek weer niet zien waar dit geringe oplossend vermogen aan te wijten is.

Nieuw is dat het onderzoek nu antwoord probeert te geven op vraag 2b. Overkappen of ondertunnelen van delen van de A9 blijkt gunstig te zijn voor de leefomgeving van de inwoners van Amsterdam Zuid-Oost en Amstelveen. Maar volgens de eerste voorlopige berekeningen zijn deze baten aanmerkelijk kleiner dan de kosten die ermee gemoeid zijn.

¹ Aanvullende KBA op hoofdlijnen voor de Planstudie Schiphol-A'dam-Almere, 23 januari 2007; Planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere, Overzicht aanvullende informatie oktober 2006-januari 2007, 24 januari 2007; Resultaten Dynamische Simulaties, 24 januari 2007.

² De boodschap van Rijkswaterstaat van afgelopen zomer dat deze variant contraproductief zou zijn, omdat het verkeer in de ochtendspits “nagenoeg tot stilstand” zou komen is onjuist gebleken.

Algemeen

Het nieuwe onderzoek is beperkter van aard dan het voorgaande onderzoek ³ omdat het zogeheten Verbindingsalternatief A6/A9, dat een gering oplossend vermogen had, niet meer in het onderzoek wordt betrokken. Het nieuwe onderzoek richt zich met name op twee aspecten:

1. De precieze vormgeving van het traject A6/A1/A10 (de “Locatiespecifieke variant”);
2. Het oplossend vermogen, qua verkeer en leefomgeving, van het aanpassen van de A9 door Amsterdam ZO en Amstelveen.

Het komt de helderheid van de analyse ten goede dat het vraagstuk nu opgesplitst is in deze deelvragen. Ook komt het de helderheid ten goede dat in dit nieuwe onderzoek de effecten van uitbreiding van de wegcapaciteit en de effecten van het eventueel beprijzen van het weggebruik uit elkaar zijn gehaald. Dat is conform de OEI-leidraad.

Helaas is de kosten-batenanalyse nog steeds gebaseerd op een enkel toekomstscenario, en wel het scenario met de hoogste mobiliteitsgroei, ook na 2020. Desondanks wordt in de overzichtsrapportage getwijfeld aan de toekomstvastheid van de onderzochte alternatieven. Was het niet beter geweest de berekeningen ook uit te voeren voor een van de andere, lagere, lange termijn scenario's?

Vreemd is ook dat op diverse plaatsen wordt gesteld dat het verbreden van de A9 extra gunstig zou zijn voor de internationale concurrentiepositie. Het is juist dat de A9 een van de toevoerroutes is voor het internationaal georiënteerde bedrijfsleven in de wijde omgeving van Schiphol. Uit de analyse blijkt echter dat het verbreden van de A9 nauwelijks of geen extra oplossend vermogen heeft voor de doorstroming van het verkeer. Daarom kan het, logischerwijze, nauwelijks of geen extra bijdrage leveren aan het verbeteren van de internationale concurrentiepositie.

Op meer technisch vlak blijft het CPB kritisch over de methode om zogenaamde negatieve reistijdeffecten “op nul te zetten”. De onderzoekers hebben het CPB mondeling gegarandeerd dat het in deze concrete KBA om een marginale ingreep gaat. Het CPB beveelt aan om, ten behoeve van toekomstige KBA's, voor dit vraagstuk een procedure te ontwikkelen die minder riskant is.

³ Rijkswaterstaat, Overzichtsrapportage Planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere, september 2006. Zie ook CPB Notitie d.d. 21 augustus 2006, Second opinion op de Aanvullende KBA Planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere.

Terugslagfiles

Het vermoeden is geuit dat het model waarmee alle verkeerskundige berekeningen worden uitgevoerd (het Nieuw Regionaal Model voor de Noordvleugel) onvoldoende rekening houdt met “terugslagfiles”. De andere Nieuw Regionale Modellen zijn op dit punt verfijnd, maar bij de Noordvleugel-versie ontstonden bij die verfijning problemen. Daarom heeft men er in deze planstudie voor gekozen om naast de berekeningen met het Nieuw Regionaal Model een schaduwberekening uit te voeren met een ander model, Paramics.

Dat roept echter een aantal nieuwe vraagstukken op. Paramics is een dynamisch verkeersmodel dat normaal gesproken alleen wordt ingezet om lokaal te zoeken naar een optimale vormgeving van de weg, zoals de vraag of een knooppunt een enkele of een dubbele afrit moet krijgen. Wat ontbreekt in dit type modellen is een integrale benadering van het verkeer, inclusief alle terugkoppelingen op de omvang en de samenstelling van de verkeersvraag. Deze aanpak bleek met zoveel onzekerheden gepaard te gaan dat men de uitkomsten van Paramics niet heeft meegenomen in de kosten-batenanalyse.

De uitkomsten van de berekeningen met het dynamisch model Paramics worden nog wel separaat gepresenteerd⁴. Deze resultaten laten zien dat de onzekerheden erg groot zijn en dat deze berekeningen daarom terecht niet zijn meegenomen in de kosten-batenanalyse.

In de dynamische berekeningen van afgelopen zomer kwam naar voren dat, ook als een systeem van beprijzen werd ingevoerd, het verkeer op de A1 bij uitvoering van de Locatiespecifieke variant “nagenoeg tot stilstand” zou komen en bij uitvoering van de Stroomlijnvariant niet. Nu wordt geconstateerd dat “...het Stroomlijn alternatief weinig tot geen verschil in doorstroming (blijkt) te geven ten opzicht van het Locatiespecifieke alternatief” en dat “de resultaten van de dynamische simulaties met beprijzen geen plausibel beeld geven van de verkeersafwikkeling” (p. 10).

In de nieuwe rapportage wordt uitgebreid stilgestaan bij de terugslagfiles die ontstaan als er *geen* systeem van beprijzen wordt ingevoerd. De eerder genoemde modelonzekerheden spelen echter ook hier. Zo zijn de uitkomsten heel gevoelig voor de precieze wijze van invoer van de gegevens en er is geen rekening gehouden met terugkoppelingen. Dat maakt de interpretatie van de uitkomsten lastig. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk te begrijpen waarom in het Stroomlijnalternatief verbreding van de Gaasperdammerweg tot afname van de terugslagfiles kan leiden, terwijl in de berekeningen de files in de Locatiespecifieke variant tot stand komen op de A1 en er in dat geval sprake is van een ‘rustige Gaasperdammerweg door de doserende werking van de A1’ (p15). Ook wordt niet duidelijk in hoeverre sprake is van terugslagfiles die in het NRM niet zijn meegenomen, en in hoeverre het files betreft die al wel in het NRM zijn meegenomen.

⁴ Zie het rapport “Resultaten dynamische Simulaties”, 24 januari 2007.

Het Nieuw Regionaal Model is ontworpen voor planstudies als deze. Daarom verdient het aanbeveling om Het Nieuw Regionaal Model voor de Noordvleugel zelf te verfijnen voor het aspect van terugslagfiles. Zou men desondanks ook een dynamisch verkeersmodel willen gebruiken, hetgeen niet erg gebruikelijk is voor vraagstukken van deze schaal, dan zou die exercitie minimaal gevalideerd moeten worden door onafhankelijke verkeerskundigen.

Het grote verkeerskundige effect van verbreding van de A6/A1/A10-Oost

Het nieuwe onderzoek bevestigt het beeld dat afgelopen zomer al naar voren kwam, dat het verbreden van de bestaande wegen tussen Almere en Amsterdam (A6/A1/A10-Oost) maatschappelijk gezien rendabel is. Het hoeft niet al te veel te kosten maar het verkeer stroomt wel veel beter door.

Er is ditmaal gekozen voor een iets andere vormgeving van deze Locatiespecifieke variant. Daardoor kost deze variant in MIT-termen, 0,5 mld euro meer dan de versie van afgelopen zomer. De baten van deze variant zijn echter nauwelijks hoger dan afgelopen zomer werd berekend, soms zelfs lager. Dat roept vragen op.

De ruimere dimensionering van de snelwegen rond Almere is de grootste verandering ten opzichte van de versie van afgelopen zomer. Dit kost 0,25 mld euro meer. In de overzichtsrapportage wordt in kwalitatieve zin opgemerkt dat de ruimere dimensionering “de congestie” op de A6 oplost, een “grote verbetering” van de betrouwbaarheid oplevert en de weg “toekomstvast” maakt (p. 15). Maar de baten van deze extra capaciteit zijn niet gekwantificeerd. Het feit dat de baten van de hele variant nauwelijks hoger liggen dan afgelopen zomer, soms zelfs lager, doet vermoeden dat tegenover deze extra kosten geen of geringe extra baten staan. Het was beter geweest als men in plaats van een kwalitatieve beoordeling van de ruimere dimensionering van de A6 een kwantitatieve beoordeling had gemaakt.

Het geringe verkeerskundige effect van verbreding van de A9

Ook op dit punt levert het nieuwe onderzoek geen nieuw inzicht. Met verbreding van de A9 door Amsterdam ZO en door Amstelveen is, in de bovengrondse uitvoering, een bedrag gemoeid van ongeveer 1 mld euro, terwijl de verkeerskundige baten slechts 0,1 á 0,4 mld euro bedragen.⁵ Hoe komt het toch dat het oplossend vermogen van deze wegverbreding verkeerskundig zo gering is? Dat was een van de hoofdvragen van dit aanvullend onderzoek, maar het antwoord wordt niet gegeven.

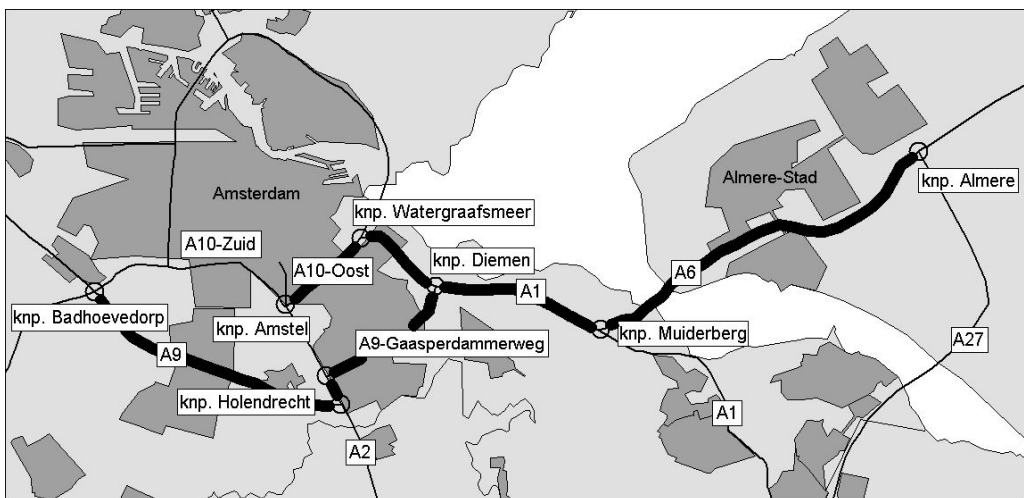
⁵ Het effect van uitbreiding van de A9 kan uit de KBA-tabellen S1 en S3 afgelezen worden door te kijken naar het verschil tussen de kolom “Stroomlijn bovengronds” en de kolom “Locatiespecifiek”.

Overkapping of ondertunneling van delen van de A9

Er zijn twee subvarianten onderzocht om de kwaliteit van de leefomgeving in de buurt van de A9 te vergroten, gedeeltelijk overkappen of gedeeltelijk ondertunnelen⁶. In het onderzoek wordt er op gewezen dat dit een positief effect zal hebben op de lokale luchtkwaliteit. Verder zal het de geluidshinder aanmerkelijk terugdringen. Voorts zal de verkoop van grond geld op kunnen leveren, omdat er vlak bij de weg, of zelfs op de weg, gebouwd kan worden.⁷ Mede daardoor kan er een homogener en aantrekkelijker stadsbeeld ontstaan, met positieve uitstraling op de leefomgeving van de huidige omwonenden. Daar staat tegenover dat overkapping en ondertunneling extra voorzieningen zal vergen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daar is in de kostenraming rekening mee gehouden.

De onderzoekers geven aan dat het, door de globale manier waarop zij deze positieve effecten op de leefomgeving hebben gekwantificeerd, om een eerste indicatie van de orde van grootte gaat. Maar de methode die zij gebruiken is correct. En op basis van de spaarzame informatie die uit vergelijkbare projecten naar voren komt lijkt de orde van grootte die zij schetsen ook redelijk. Alleen de berekende grondbaten van 8 mln euro lijken ons aan de lage kant, zeker bij ondertunneling.

Figuur 1: De hoofdweegen in het studiegebied



⁶ Het effect van de inpassingsmaatregelen van de A9 kan uit de KBA-tabellen S1 en S3 afgelezen worden door te kijken naar het verschil tussen de bedragen in de kolommen "Stroomlijn Overkapt" dan wel "Stroomlijn Verdiept" en de kolom "Stroomlijn Bovengronds".

⁷ Zie bijvoorbeeld het project Sijtwende tussen Voorburg en Leidschendam.