



De Minister van Verkeer en Waterstaat
Karla Peijs
Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag

Contactpersoon
S.W.R. Strzelczyk
Datum
11 april 2006
Ons kenmerk
VenW/DAB/2006/3236
Onderwerp
Advies Critical Review Team Zuiderzeelijn

Doorkiesnummer
070-3516504
Bijlage(n)
-
Uw kenmerk
-

Het Critical Review Team Zuiderzeelijn (CRT) biedt u een advies aan naar aanleiding van het Beleidsvoornemen gebaseerd op de Structuurvisie Zuiderzeelijn.
In dit advies zal worden ingegaan op de werkwijze van het CRT, het oordeel over de kwaliteit van het besluitvormingsproces, de noodzakelijke voorwaarden om nu tot besluitvorming over te gaan en het oordeel van het CRT over het Beleidsvoornemen.

1 Werkwijze CRT

De afgelopen maanden is het CRT intensief betrokken geweest bij de voorbereiding van de besluitvorming over de Zuiderzeelijn. Die betrokkenheid vond plaats binnen de vergaderingen van het CRT en in bilaterale contacten tussen de leden van het CRT en de projectorganisatie Zuiderzeelijn. Tevens vond een gesprek plaats met vertegenwoordigers van het Noorden en Flevoland.

- De opdracht van het CRT was erop gericht een uitspraak te doen over de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de inhoudelijke onderbouwing van de voorstellen van de projectdirectie. Daarbij was het voor het CRT van belang toe te zien dat alle relevante opties en consequenties in de beschouwing werden betrokken en gelijkwaardig werden behandeld. Bij de werkzaamheden van het CRT vormden de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een belangrijke rol. In het kort ging het om de volgende zaken:
 - . integrale afweging van alle alternatieven;

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895

- . een goed inzicht in nut en noodzaak (Kosten-Baten-Analyse);
- . een transparant proces met duidelijke go/no-gobeslissingen;
- . keuzes op basis van robuuste informatie;
- . kwantitatief inzicht in de risico's;
- . onderbouwde ramingen van kosten en opbrengsten.
- Het CRT geeft in dit advies een oordeel of er, op basis van de nu voorhanden zijnde onderzoeken, een gefundeerde beslissing op hoofdlijnen kan worden genomen;
- De keuze tussen de verschillende alternatieven en de uiteindelijke bepaling van de meest wenselijke oplossing blijft uiteraard een politieke keuze.

2 Kwaliteit van het besluitvormingsproces

2.1 De probleemanalyse

Bij de start van de werkzaamheden in november 2005 heeft het CRT benadrukt dat er sprake is van twee afzonderlijke problemen die tot uiting moesten komen in de probleemanalyse: de problematiek van het Noorden en die van de Noordvleugel van de Randstad (met name de ontsluiting van Almere). Het CRT stelde vast dat beide problemen een verschillende dynamiek hebben.

Gezien de verschillen in problematiek tussen het Noorden en de Noordvleugel heeft het CRT, bij de probleemanalyse, een parallelle aanpak voorgesteld. Daarbij werden de deelprojecten (Noorden en Noordvleugel) eerst gescheiden en vervolgens weer gecombineerd. Daardoor werd het mogelijk de effectiviteit van de separate deeloplossingen/alternatieven te vergelijken met de effectiviteit van een 'gehele' Zuiderzeelijn. Aldus kon beter inzicht worden gekregen in onderlinge samenhangen en mogelijke synergie-effecten van integrale en regionale bereikbaarheidsalternatieven.

Bij de bereikbaarheidsalternatieven deed het CRT de suggestie de regionale bereikbaarheidsalternatieven mede te beoordelen op verbetering van de regionale economie en het vestigingsgedrag van bedrijven en particulieren.

Ook werd aanbevolen om structuurversterkende maatregelen voor de noordelijke economie te onderzoeken in aanvulling op de bereikbaarheidsalternatieven. Daarbij zou de nadruk moeten liggen op versterking van het ontwikkelingspotentieel van de noordelijke economie en het benutten van kansen die zowel regionale- als nationaal-economische en maatschappelijke voordelen zouden bieden. De effecten van dit 'Transitiealternatief' zouden op dezelfde wijze moeten worden beoordeeld als de effecten van bereikbaarheidsalternatieven.

Het CRT heeft ook aangegeven de internationale ontwikkelingen nadrukkelijk te betrekken in de beoordeling van de alternatieven.

Een laatste punt van aandacht voor het CRT vormde de afhankelijkheid van de Zuiderzeelijn van internationale en technologische vervoersontwikkelingen. Het CRT vroeg aandacht voor deze ontwikkelingen, mede in het licht van de ontwikkelingen rond Schiphol.

Het CRT stelt vast dat de bovengenoemde aandachtspunten door de projectorganisatie zijn overgenomen en zijn uitgewerkt in de Structuurvisie.

2.2 Het beoordelingskader

Het CRT heeft aangegeven dat het Beoordelingskader Zuiderzeelijn uiteindelijk moet resulteren in één schema ter ondersteuning van de besluitvorming in de politieke arena. Dit schema dient inzicht te geven in alle belangrijkste issues/vragen ten behoeve van de (politieke) besluitvorming over nut en noodzaak van de alternatieven. Dit beoordelingskader dient volgens het CRT begrijpelijk te zijn voor iedereen. Tenslotte is door het CRT aandacht gevraagd voor het opnemen van een risicobenadering waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke kosten gemoeid zijn bij een kans van 70% of 90% om binnen de raming blijven.

Het CRT stelt vast dat in de huidige opzet van de Structuurvisie aan bovengenoemde uitgangspunten is tegemoetgekomen.

3 Voorwaarden voor gevraagde besluitvorming

Het CRT heeft zijn expertise op uiteenlopende terreinen in het project kunnen inbrengen. De lessen uit de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) hebben, zeker wat de openheid en toegankelijkheid van dit project betreft, volgens het CRT hun weerklank gevonden binnen de projectorganisatie Zuiderzeelijn.

De Structuurvisie biedt een helder inzicht in de beschikbare alternatieven van de ZZL. Er heeft een integrale afweging van alle alternatieven plaatsgevonden;

Nut en noodzaak zijn goed in kaart gebracht en er is een MKBA uitgevoerd. Het besluitvormingsproces is helder: het kabinet zal eerst een voornemen op hoofdlijnen uitspreken en later een uitspraak doen over de keuze tussen de regionale alternatieven.

Het tot nu toe gevolgde proces is transparant geweest. De procedure die met de Structuurvisie wordt gevolgd biedt een duidelijke go/no-go keuze.

De risico's van de alternatieven zijn in kaart gebracht. Dat geldt ook voor de kosten en de opbrengsten.

Het CRT stelt vast dat er - vooral in de eindfase - onder zeer grote tijdsdruk is gewerkt, waardoor de tijd om de resultaten van de diverse onderzoeken grondig te beoordelen aan de korte kant was. De conclusies van met name de

KBA zijn echter zo robuust dat het CRT meent dat het verantwoord is om nu een beslissing op hoofdlijnen te nemen.

Het CRT tekent hier wel bij aan dat de besluitvorming over de ZZL niet los kan worden gezien van de besluitvorming over het programma Noordvleugel. Ook dient er aandacht te zijn voor de inbedding van de besluitvorming over de Noordvleugel in de bereikbaarheidsproblematiek van de gehele Randstad.

4 Oordeel over het beleidsvoornemen

In het beleidsvoornemen heeft het kabinet gekozen voor een hoofdrichting. Het voorliggende voorstel kiest niet voor een Zuiderzeelijn als integraal bereikbaarheidsalternatief.

De in 2000 uitgevoerde Kosten-Baten-Analyse (KBA) gaf reeds een negatief beeld van de haalbaarheid van de integrale bereikbaarheidsalternatieven. De nieuwe KBA bevestigt dat beeld. Ecorys trekt een duidelijke conclusie: 'Uit het oogpunt van nationale welvaart scoren alle projectalternatieven negatief. Van de onderzochte alternatieven geeft het alternatief Superbus de meest gunstige, of minst ongunstige, verhouding te zien tussen kosten en baten.'

In een second-opinion van het CPB naar de KBA van de OV-alternatieven wordt geconcludeerd dat, met enkele kleine kanttekeningen, de geëigende methoden in deze KBA correct zijn toegepast. Dat geldt ook voor het Programma Transitiealternatief Zuiderzeelijn.

Het CRT onderschrijft de gevolgde methodes bij deze KBA en staat ook achter de bevindingen. Het CRT meent dat de 'minst ongunstige' score van de Superbus in context moet worden gezien. Dit alternatief verkeert nog in een dermate vroege ontwikkelingsfase dat de haalbaarheid van dit concept met grote onzekerheden is omgeven.

Het CRT heeft kennis genomen van de kritiek die door het Noorden is geuit over de kwaliteit van de KBA. Het CRT deelt die kritiek niet en tekent erbij aan dat zelfs als de veronderstelde effecten zich zouden voordoen, dit de negatieve uitkomst van de integrale alternatieven slechts marginaal zou wijzigen. De hoofdconclusies van de KBA worden nauwelijks beïnvloed.

Het CRT kan zich goed vinden in de wijze waarop het transitiealternatief voor het Noorden tot stand is gekomen.

Wat de ontwikkeling van de economie van het Noorden betreft moet vastgesteld worden dat de ZZL-alternatieven geen probaat middel te zijn om de structuur en het ontwikkelingspotentieel van het Noorden te versterken. Het CRT merkt op dat de investeringskosten per te realiseren arbeidsplaats exorbitant hoog zouden zijn.

De knelpunten van het Noorden werden door Ecorys in de probleemanalyse duidelijk omschreven: de gebrekkige innovativiteit, het ondernemersschap en de exportoriëntatie van het bedrijfsleven. Er is een ijle economische structuur met een gebrek aan clusters, een mismatch op de arbeidsmarkt en achterblijvende prestaties in het basisonderwijs. Hierop dienen de maatregelen zich te richten.

Het verder uit te werken Transitiealternatief dient volgens het CRT meer te zijn dan voortzetting van Kompas voor het Noorden. Een fundamentele herbezinning van het regionaal beleid, in termen van doelmatigheid, efficiency en rechtvaardigheid lijkt op zijn plaats. Hierbij kan aangesloten worden bij de conclusies van het IBO Regionaal Beleid.

Het CRT schaart zich achter de opmerkingen van het CPB dat verder gekeken moet worden dan het instrument van de directe overheidsbijdragen voor individuele projecten. In plaats van de 'traditionele subsidies' kan vooral gedacht worden aan de inzet van risicodragend kapitaal (venture capital). Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden:

- . de inzet van fiscale middelen, al dan niet specifiek voor het Noorden en al dan niet gebonden aan thema's;
- . mogelijkheid om te komen tot een speciale economische zone voor het Noorden en andere regio's op basis van o.a. in Ierland en in China opgedane ervaringen;
- . stimulering van het MKB.

Het CRT hecht eraan te benadrukken dat er, naast de kwantitatieve effecten van de alternatieven, ook aandacht is voor kwalitatieve aspecten. Deze komen deels tot uiting in de huidige systematiek van de KBA. Uiteindelijk is voor een beslissing over een groot infrastructuur project van belang welke onomkeerbare effecten in positieve of negatieve zin resulteren voor de consument. Een zwaarwegend richtsnoer is de impact op de wijze waarop de consument in de toekomst in staat is op allerlei terreinen zijn/haar behoeften te bevredigen.

Het CRT adviseert het kabinet bij de bepaling van de risico's van de voorgenomen investeringen respectievelijk haar definitieve keuze in juni ook nadrukkelijk rekening te houden met scenario's die uitgaan van een lagere demografische groei dan in de tot op heden gehanteerde modellen. De jongste CBS-gegevens laten immers zien dat de daling van de bevolkingsgroei aanhoudt als resultante van een oplopende emigratie, een afnemende immigratie en een dalend aantal geboorten.

In het beleidsvoornemen geeft het kabinet aan welke aanpak de komende twee maanden gevolgd wordt voordat definitieve besluitvorming plaatsvindt. Het CRT onderschrijft deze werkwijze.

Tenslotte wil het CRT opmerken dat het afwijzen door het kabinet van de integrale bereikbaarheidsalternatieven (Zuiderzeelijn) niet uitgelegd mag worden als een gebrek aan visie of lef. Het getuigt juist van doortastendheid om aan de hand van een hernieuwde aanpak politieke toezeggingen uit het verleden te heroverwegen.

Een van de belangrijkste lessen uit de bevindingen van de TCI is te streven naar een zakelijke benadering. Die heeft hier plaatsgevonden.

Door niet te kiezen voor een te duur integraal alternatief houdt het kabinet middelen beschikbaar voor projecten die een betere kosten-batenverhouding in ruime zin kennen en die een grotere bijdrage kunnen leveren aan de oplossingen van bereikbaarheidsvraagstukken in Nederland.

5 Samenvattend

- . het CRT heeft suggesties gedaan om de probleemanalyse te knippen (problematiek Noorden en Noordvleugel) en te verbreden (onderzoek naar structuurversterkende maatregelen voor het Noorden). Deze suggesties zijn door het departement overgenomen;
- . de Structuurvisie voldoet aan de vereisten die ontleend zijn aan de TCI;
- . de uitgevoerde KBA's zijn van goede kwaliteit;
- . Het CRT onderschrijft de conclusies uit de KBA: de belangrijkste batenposten, reistijdwinsten, OV exploitatiesaldo en arbeidseffecten, wegen in geen van de alternatieven op tegen de kosten van aanleg en onderhoud van de infrastructuur. De externe effecten van de projectalternatieven scoren negatief. Alle projectalternatieven hebben een negatief effect op de nationale welvaart;
- . er is weliswaar onder grote tijdsdruk gewerkt, maar het is desalniettemin verantwoord nu een besluit te nemen;
- . Het CRT onderschrijft het beleidsvoornemen van het Kabinet en de daarin aangegeven keuze om niet te kiezen voor de integrale bereikbaarheidsalternatieven van de Zuiderzeelijn;
- . het CRT is het eens met de aanpak die het kabinet voor ogen staat: nu een keuze voor een hoofdrichting en de komende tijd verder te gaan met de uitwerking van de alternatieven.

Het Critical Review Team Zuiderzeelijn

Ewald Kist
Hein Hamer
Arnold Heertje
MARIKE van Lier Lels
Gerd Leers
Albert Pols