

Nummer : 2006/4
Datum : 8 februari 2006
Aan : Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Van den Hoek, RWS-RDY)

Second opinion op de KBA Planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het CPB gevraagd een second opinion te geven op de “KBA op hoofdlijnen voor de Planstudie Schiphol-A'dam-Almere” van Decisio BV.¹

Het onderzoek

In deze kosten-batenanalyse worden drie hoofdalternatieven onderzocht om de congestie aan de zuid-oostkant van Amsterdam te verminderen:

1. Nulplusalternatief: een landelijk systeem van beprijzen van het wegverkeer;
2. Stroomlijnalternatief: uitbreiding van de bestaande rijkswegen A1/A6/A9/A10 in de regio, waaronder aanpassing van de Gaasperdammerweg, hetzij bovengronds, hetzij verdiept;
3. Verbindingsalternatief: een nieuwe verbinding om de A6 en de A9 rechtstreeks op elkaar aan te sluiten, hetzij bovengronds, hetzij in een korte boortunnel; tevens worden overige wegen in het studiegebied uitgebreid.

Daarnaast zijn een groot aantal subvarianten onderzocht, is een risico-analyse uitgevoerd en zijn gevoeligheidsanalyses toegevoegd.

De onderzoeksresultaten

Decisio concludeert dat alleen het Nulplusalternatief een positief KBA -saldo laat zien, en wel van + 1½ mld euro.

Het Verbindingsalternatief geeft echter de grootste verbetering van de bereikbaarheid, meer mensen kunnen gebruik maken van de wegen en de congestie neemt duidelijk af. Die bereikbaarheidsverbeteringen wegen bij bovengrondse aanleg nagenoeg precies op tegen de kosten van aanleg. Maar bovengrondse aanleg gaat wel gepaard met negatieve effecten van de nieuwe verbinding op met name natuur en milieu.

Het Stroomlijnalternatief scoort minder goed voor de verbetering van de bereikbaarheid dan het Verbindingsalternatief. Bovendien brengt het Stroomlijnalternatief met verdiepte aanleg

¹ Decisio, 2005, KBA op hoofdlijnen voor de Planstudie Schiphol-A'dam-Almere (in samenwerking met Bureau Louter).

hoge inpassingskosten met zich mee. Voor het Verbindingsalternatief met een korte boortunnel lopen de investeringskosten verder op tot 4½ mld euro. Daardoor resulteert voor die laatste variant een KBA-saldo van circa – 1½ mld euro.

Wordt de uitbreiding van de wegcapaciteit gecombineerd met tolheffing dan zijn de uitkomsten negatiever, vanwege de inningskosten en omdat er dan minder gebruik wordt gemaakt van de nieuwe infrastructuur. Zo verslechtert voor het Verbindingsalternatief met een korte boortunnel het KBA-resultaat door de tol met ½ mld euro.

Diverse subvarianten zijn onderzocht met een milieuvriendelijker uitvoering van het project. Zo past het Verbindingsalternatief met een lange boortunnel beter in het landschap dan het hoofdalternatief met een korte boortunnel, maar die lange tunnel is ook ½ mld euro duurder.

Algehele beoordeling van het onderzoek

Het CPB concludeert dat, behoudens enkele punten hieronder genoemd, het onderzoek is uitgevoerd conform de Leidraad OEI.² Bovendien is Decisio er in geslaagd in de rapportage een overzichtelijk beeld te schetsen van de vele varianten, subvarianten en gevoeligheidsanalyses. En ook al merkt Decisio op dat het gaat om een “KBA op hoofdlijnen”, het onderzoek is op een groot aantal punten toch behoorlijk gedetailleerd uitgewerkt.

De KBA berust op een analyse van de vervoerskundige effecten door het bureau 4Cast uitgevoerd met een nieuw ontwikkeld verkeersmodel, het Nieuw Regionaal Model (NRM), dat bij deze gelegenheid voor de eerste keer is toegepast. De uitkomsten zijn op hoofdlijnen plausibel. Dat is niet verwonderlijk omdat het model in wezen een kloon is van het goed gevalideerde Landelijk Model Systeem (LMS). Enigszins verontrustend is wel de mededeling “De verkeerskundige effecten van de tolvarianten leiden tot onrealistische uitkomsten op bepaalde relaties” (p. 96). De onderzoekers hebben een eenvoudige oplossing bedacht om met dit probleem om te gaan. Maar voor toekomstig gebruik is het zeker aan te bevelen de precieze oorzaken van dit probleem op te sporen en het model indien nodig aan te passen.

Op drie punten plaatst het CPB kritische kanttekeningen bij het onderzoek. De kritiek heeft betrekking op 1) het beprijzingsalternatief, 2) de relatie met andere onderdelen van het Noordvleugel programma en 3) de geschetste verschuiving van bedrijvigheid. Deze drie kritiekpunten worden hieronder toegelicht.

Het beprijzingsalternatief is verkeerd gekozen

Voor het oplossen van het specifiek lokale congestieprobleem heeft men in het Nulplusalternatief gekozen voor een generiek landelijk systeem van beprijzen. Dat is geen voor de hand liggende keuze. Het belangrijkste effect van dit landelijke systeem van beprijzen is immers dat overal in het land de hoeveelheid wegverkeer met 14% wordt teruggedrongen

² Zie www.minvenw.nl/oei/.

waardoor met name het milieu minder zwaar belast wordt³⁴. Maar de onderzoeksvraag luidde welke maatregelen getroffen zouden kunnen worden om de congestie ten zuid-oosten van Amsterdam te verlichten.

Het was logischer geweest om voor dit specifiek lokale congestieprobleem een meer gericht systeem van beprijzen te onderzoeken, bestaande uit een combinatie van enerzijds uitbreiding van de wegcapaciteit op die plaatsen in de regio waar dat niet al te duur is met anderzijds gestaffelde congestieheffingen op die plaatsen in de regio waar uitbreiden van de capaciteit wel erg duur is. Eerder onderzoek laat zien dat deze combinatie van bouwen en lokaal heffen de meest doelmatige strategie is als het gaat om het terugdringen van congestie.⁵ Ten onrechte is deze voor de oordeelsvorming relevante variant buiten beschouwing gebleven.⁶

Wat is de relatie met andere onderdelen van het Noordvleugel programma?

Er lijkt geen duidelijke strategie aanwezig te zijn om de relatie te onderzoeken tussen dit onderdeel van het Noordvleugel programma en de andere onderdelen van het programma, zoals de groei van Almere, de IJmeerverbinding, de Zuidas, de Zuiderzeelijn en de ontwikkeling van Schiphol. Daardoor blijft onduidelijk of de besluitvorming over dit onderdeel afhankelijk zou moeten zijn van de besluitvorming over de andere onderdelen, of niet. De analytisch meest zuivere aanpak zou zijn geweest om bij de analyse van dit onderdeel van het programma een gevoeligheidsanalyse uit te voeren voor elk van de andere onderdelen van het programma.

Alleen voor de groei van Almere is dat daadwerkelijk gedaan (paragraaf 6.8): hoe groter Almere, hoe groter de druk op de wegen in de regio, hoe groter de noodzaak om iets te ondernemen. Bij een hogere groei van Almere, 36,5 duizend woningen meer, pakt het KBA-saldo van de bovengrondse versie van het Stroomlijnalternatief ¼ mld euro gunstiger uit. Bij een lagere groei van Almere, 20 duizend woningen minder, ¼ mld euro minder gunstig. De verschillen zijn niet onbelangrijk, maar gezien de KBA-saldo's voor de hoofdalternatieven zijn ze relatief klein. Dit impliceert enerzijds dat men over de weginfrastructuur in het gebied Schiphol-Amsterdam-Almere heel goed een besluit op hoofdlijnen kan nemen, ook als er nog geen besluit is genomen over de uiteindelijke omvang van Almere. Anderzijds betekent dit dat

³ Besseling, P.J., W. Groot en R. Lebouille, 2005, Economische analyse van verschillende vormen van beprijzen van het wegverkeer, CPB Document 87, p. 116, variant 5.

⁴ Onvermijdelijk ontstaat ook een toewijzingsprobleem: welke deel van de kosten en welk deel van de baten van het landelijke systeem vallen toe aan "de regio"? Op dit punt heeft men tamelijk arbitraire keuzes moeten maken. Decisio merkt op "Het moge duidelijk zijn dat dit een grove indicatie is van het effect van de invoering van beprijzing in het plangebied. Om hier een goed beeld van te krijgen is een meer gedetailleerde analyse met alleen beprijzing in de regio noodzakelijk" (p. 11).

⁵ Besseling et al, op cit. Merk op dat men vanuit economisch gezichtspunt zou moeten heffen op die plaatsen waar men de infrastructuur *niet* of onvoldoende uit kan breiden, omdat daar de capaciteit schaars is. In de bestudeerde tol varianten wordt geheven op plaatsen waar de infrastructuur *wel* uitgebreid wordt. Daar is echter, dankzij de uitbreiding, geen sprake meer van schaarste, en daar zal een heffing alleen maar leiden tot onderbenutting van de nieuwe infrastructuur.

⁶ Het is heel goed mogelijk dat over niet al te lange tijd daadwerkelijk besloten gaat worden tot een landelijk systeem van beprijzen. Deze mogelijkheid had hetzij verwerkt moeten worden in het nulalternatief, hetzij in de gevoeligheidsanalyses.

men later, bij de concrete uitwerking van het gekozen hoofdalternatief zich terdege bewust moet zijn van de druk die uitgaat van de ontwikkeling van Almere.⁷

De verschuiving van bedrijvigheid kan ook de andere kant op gaan

De analyse laat zien dat de regio door de vermindering van de congestie een aantrekkelijker vestigingsplaats wordt voor bedrijven, ten koste van de rest van Nederland. Anders geformuleerd: de noodzaak voor bedrijven om uit te wijken naar de rest van Nederland wordt minder groot. Dat is heel plausibel.

Volgens de analyse zou er echter ook *binnen* de regio een beduidende verschuiving van bedrijvigheid op gaan treden, van Amsterdam en omgeving naar Flevoland. Of die verschuiving ook op zal treden is echter lang niet zeker. Het is beslist niet uitgesloten dat dankzij de betere verbinding Amsterdam-Flevoland juist een verschuiving van bedrijvigheid in omgekeerde richting op gaat treden, van Flevoland naar Amsterdam en omgeving. Anders geformuleerd: de noodzaak voor bedrijven om uit te wijken naar Flevoland, dichtbij de woonplaats van veel potentiële werknemers, wordt minder groot. Bedrijven kunnen zich blijven permitteren om zich te vestigen in de bestaande industriële centra, dichtbij belangrijke internationale knooppunten, voorzieningen, toeleveranciers en afnemers.

In de Aanvulling op de OEI-leidraad wordt er op gewezen dat men noch op theoretische gronden, noch op empirische gronden, met zekerheid kan zeggen in welke richting de bedrijvigheid zal verschuiven. Daarom wordt aanbevolen beide mogelijke uitkomsten in beeld te brengen.⁸ Dat is in onderhavige KBA niet gedaan.

⁷ De tekst van paragraaf 6.2 suggereert dat ook voor de IJmeerverbinding een *gevoeligheidsanalyse* is uitgevoerd maar dat is onjuist, het is een *projectanalyse*.

⁸ Elhorst, P.A. et al, 2004, Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten; Aanvulling op de Leidraad OEI (Aanbeveling 27, p. 101).