

Datum : 6 maart 2008

Aan : Ministerie van V&W, Projectorganisatie Planbureau OV-SAAL

Second opinion op de KBA over uitbreiding van het spoor op de Flevolijn

Samenvatting

Het CPB acht het verstandig dat in een vroegtijdig stadium van de besluitvorming op basis van een quick-scan meerdere alternatieven voor uitbreidingen van de Flevolijn zijn onderzocht met een MKBA-systematiek.

De studie laat zien dat de additionele baten van verdere capaciteitsuitbreidingen van de Flevolijn niet opwegen tegen de kosten. Het meest uitgebreide alternatief, waarin de spoorlijn tussen de stations Almere – Muziekwijk en Almere – Oostvaarders viersporig wordt, heeft een baten/kosten-verhouding van 0,2. De overige varianten betreffen het viersporig maken van gedeelten van dit traject. De baten/kosten-verhoudingen van deze varianten liggen tussen de 0,3 en 0,4. Deze baten/kosten-verhoudingen lijken eerder overschat dan onderschat. Dit zijn de resultaten van het meest realistische vraagscenario. In het minder realistische hoge vraagscenario liggen de kosten/baten-verhoudingen tussen de 0,2 en 0,6.

Net als bij de eerder uitgevoerde beoordeling heeft het CPB kritiekpunten. Het CPB heeft wederom een aantal zaken minder goed kunnen controleren dan nodig zou zijn. Dit betreft met name de reistijdbaten en de betrouwbaarheidsbaten.

Inleiding

Op verzoek van de projectorganisatie Planstudie OV-SAAL heeft het CPB de 'Quick Scan Flevolijn'¹ beoordeeld. In deze studie zijn de kosten en baten van mogelijke uitbreidingen van de Flevolijn onderzocht door deskundigen van ProRail, NS, de regio en ECORYS. De studie is een vervolg op een in 2007 opgestelde kosten-batenanalyse (KBA) van spooruitbreidingen op de corridor Schiphol - Amsterdam - Almere - Lelystad (SAAL). Ook die studie, genaamd 'Quick Scan MKBA No Regret maatregelen OV-SAAL', is door het CPB beoordeeld.²

Uitgangspunt bij de voorliggende Quick Scan Flevolijn is dat er reeds een capaciteitsuitbreiding in deze corridor heeft plaatsgevonden. Dit zogenaamde No Regret-pakket (variant c) kost 263 mln euro (exclusief BTW, prijspeil 2007) en had in de in 2007 uitgevoerde MKBA een baten/kostenverhouding van 0,84.

Vraagscenario HOOG is behoorlijk hoog

De eerder opgestelde vervoerprognose is voor de huidige QS Flevolijn aangepast. Belangrijke uitgangspunten voor de oorspronkelijke prognose uit 2007 waren: het beleid uit de Nota Mobiliteit, de groei van Almere met 60.000 huizen in de periode 2010-2030 en een verdere reizigersgroei van 1% per jaar na 2030 tot en met 2042. Deze vervoerprognose was gebaseerd op het zogeheten scenario C. In Bijlage A van de Quick Scan Flevolijn staan 4 scenario's beschreven, genaamd A, B, C en D (zie ook Tabel 1). Scenario D geeft het hoogste aantal treinreizigers ter hoogte van de Hollandse Brug. Scenario A geeft aldaar het laagste aantal treinreizigers.

Tabel 1 Overzicht van vraagscenario's: aantal reizigers op de Hollandse Brug (2 richtingen per werkdag)

	Scenario's QS MKBA No Regret OV-SAAL				Scenario's QS Flevolijn	
	A	B	C	D	LAAG (=C)	HOOG (= C + 23%)
2020 ^a	57.000	65.000	65.000	75.000	65.000	80.000

^a Aantallen reizigers op Hollandse Brug afgelezen uit Figuren 0.2 en 0.3 uit Quick Scan Flevolijn (pagina's 48 en 49). Het genoemde ophoogpercentage van 23% is afgeleid uit Tabel 4.2.

¹ Ministerie van Verkeer & Waterstaat, ProRail, NS, Regio en Ecorys, 2008, Quick Scan Flevolijn - Aanvullende gevoeligheidsanalyses, Eindrapportage, 5 maart 2008, in opdracht van het ministerie van Verkeer & Waterstaat en ProRail. Als achtergronddocumenten zijn ontvangen: (i) M. Vromans, K. van Gent en D. Dral, 2008, Deelrapportage werkgroep capaciteitsanalyse/infra/kosten, Quick scan Flevolijn, 12 februari 2008, ProRail en NS; (ii) F. Hop, 2008, Kostennota Partiel 4 sporig Flevolijn, versie 4.0, 11 februari 2008, ProRail.

² Zie CPB-notitie van 6 november 2007.

De vervoerprognose uit 2007 (o.b.v. scenario C) is voor deze QS Flevolijn met 23%-punt naar boven bijgesteld. Deze bijstelling wordt aangeduid als vraagscenario HOOG. Merk op dat dit scenario hoger is dan scenario D: het hoogste scenario uit de QS MKBA No Regret OV-SAAL. Daarnaast wordt er gesproken over een vraagscenario LAAG³. Dit scenario komt overeen met scenario C. Voor de bijstelling worden de volgende argumenten aangevoerd:

1. Het kabinetsbesluit ten aanzien van Anders Betalen voor Mobiliteit, waardoor er een basisheffing voor het wegverkeer wordt ingevoerd in combinatie met een congestieheffing. Conform het kabinetsbesluit is verondersteld dat de invoering start in 2012 en dat de genoemde heffingen in 2016 volledig zijn geïmplementeerd.
2. Het besluit van de Tweede Kamer om naar aanleiding van het niet aanleggen van de Zuiderzeelijn 160 mln euro extra ter beschikking te stellen voor het verbeteren van het spoor in het Noorden. Daarnaast zijn fondsen toegezegd aan het Noorden die naar verwachting gedeeltelijk worden gebruikt om het OV in het Noorden te verbeteren.
3. Wegwerkzaamheden die gaan plaatsvinden aan de A1, A6 en A9 waarvoor wordt aangenomen dat er een tijdelijke stijging van +2 tot +5%-punt van het aantal treinreizigers plaatsvindt alsmede een structurele stijging van +1%-punt in de jaren erna.
4. De ontwikkeling van luchthaven Lelystad.
5. De beleidsambitie van het vierde kabinet Balkende om het spoorvervoer in deze kabinetsperiode te laten groeien met 5% per jaar.

Op basis van de aannamen in de Quick Scan Flevolijn zouden de eerste 4 genoemde argumenten kunnen leiden tot een cumulatieve reizigersgroei van zo'n 8%-punt⁴ ten opzichte van de oorspronkelijke basisprognose. Voor het laatste argument ten aanzien van de beleidsambitie is aangenomen dat dit kan leiden tot een extra stijging van zo'n 13%-punt ten opzichte van de basisprognose⁴. Opgeteld dus een stijging van 21%-punt ten opzichte van de basisprognose. De ophoging van de reizigersaantallen in het vraagscenario HOOG met 23%-punt is dus behoorlijk hoog. Te meer daar het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid⁵ (KiM) recent concludeerde dat de ambitie van het kabinet om het treingebruik met jaarlijks 5% te laten groeien niet in lijn is met de verwachte groei van 0.9% tot 1.5% per jaar tussen 2000 en 2020. Overigens groeide het spoorvervoer in de periode 2000-2006 met gemiddeld 0.2% per jaar.

³ In 'Quick Scan MKBA No Regret maatregelen OV-SAAL' wordt gesteld dat in het gebruikte vervoersscenario er in 2020 64.328 reizigers ter hoogte van de Hollandse Brug zijn (2 richtingen per werkdag). Zie Bijlage 2, pagina 23 van dit rapport. Achteraf blijkt dit niet te kloppen en is er per abuis een lager vraagscenario gebruikt met 58.062 reizigers ter hoogte van de Hollandse Brug. Deze 'fout' is in de QS Flevolijn (zie Tabel 4.2) hersteld opdat er weer zo'n 65.000 reizigers zijn op de Hollandse Brug in 2020.

⁴ Zie Figuur 2.1 van de Quick Scan Flevolijn.

⁵ Savelsberg, F., P. Bakker, H. van Ooststroom, J.A. Annema, 2007, Marktonwikkelingen in het personenvervoer per spoor 1991-2020, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, november 2007

Er zijn meer redenen waarom de gehanteerde ophogingen fors genoemd kunnen worden. Zo is het de vraag of de beleidsambitie van 5%-reizigersgroei per jaar in deze kabinetperiode volledig zal worden gerealiseerd. De 13%-punt groei als gevolg van deze beleidsambities van het kabinet Balkenende wordt niet onderbouwd met concrete beleidsmaatregelen die naar verwachting een dergelijke vervoergroei realiseren. Sterker, de genoemde voorbeelden van te nemen maatregelen betreffen min of meer autonome ontwikkelingen waarvan mag worden verwacht dat die in de basisprognose zijn meegenomen.

Daarnaast is er uitsluitend aandacht voor recente ontwikkelingen die tot een additionele groei van het treinvervoer leiden en niet voor het tegengestelde. Geen aandacht wordt bijvoorbeeld besteed aan het feit dat er omvangrijke werkzaamheden aan het spoor zullen plaatsvinden. Gedacht kan daarbij worden aan het ondergronds aanleggen van de Zuidas, het viersporig maken van de oostflank van de Zuidas, het No Regret-pakket en eventueel een uitbreiding van de Flevolijn. Dit zal tot overlast leiden voor treinreizigers waardoor kan worden verwacht dat treinreizigers uitwijken naar andere vervoerwijzen of de reis niet meer maken. Daarnaast wordt er ook geen onderbouwing gegeven waarom het treingebruik met 1% per jaar groeit in de jaren 2030- 2042. Merk op dat de voorgenomen uitbreiding van Almere volgens de gemaakte aanname reeds in 2030 is voltooid. Ter informatie: in drie van de vier langetermijnsenario's van de planbureaus⁶ neemt het treingebruik in de jaren 2030 tot 2040 af.

Kortom: vraagscenario LAAG zouden wij niet als 'laag' willen typeren. Er zijn zeer plausibele toekomstscenario's denkbaar die tot aanzienlijk lagere reizigersaantallen leiden. Het eerder genoemde scenario A is daarvan een voorbeeld. Het zou beter zijn geweest als ook dergelijke scenario's zouden zijn onderzocht. De ophoging van de vervoerprognose met 23%-punt in het vraagscenario HOOG wordt onvoldoende onderbouwd.

Comforteffecten en effecten van uitbreiding zitplaatscapaciteit: kosten of baten?

Terecht wordt in de QS Flevolijn gesteld dat comfort- en zitplaatscapaciteitsbaten welvaartsbaten betreffen die meegenomen zouden moeten worden. Deze baten ontstaan doordat er onder andere meer zitplaatscapaciteit wordt aangeboden. Bijvoorbeeld omdat er meer treinen gaan rijden. Door realisatie van het No Regret pakket wordt het aantal treinen uitgebreid van 10 naar 14 per uur. De aanvullende infrastructuurmaatregelen op de Flevolijn leiden echter niet tot een verdere verhoging van het aantal treinen. Wel kunnen daardoor de 14 treinen per uur sneller

⁶ CPB, MNP en RPB, 2006, Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040.

en betrouwbaarder rijden. Deze baten worden reeds meegenomen als reistijd- en betrouwbaarheidsbaten.

Positieve comfort- en zitplaatscapaciteitseffecten zijn dus alleen te verwachten voor het No Regret-pakket. Immers dan wordt het aantal treinen uitgebreid naar 14 per uur in de spits.⁷ De comfort- en zitplaatscapaciteitseffecten van de projectalternatieven ten aanzien van de Flevolijn zouden echter zelfs negatief kunnen zijn. Het aantal treinen neemt dan namelijk niet verder toe, terwijl wel de vraag toeneemt. Hierdoor zullen treinen dus eerder overvol geraken hetgeen tot negatieve comfortbaten leidt. De claim in de QS Flevolijn dat de comfort- en zitplaatseffecten substantieel kunnen zijn, heeft dus alleen betrekking op het No Regret-pakket en niet op de projectalternatieven ten aanzien van de Flevolijn. De tabellen met KBA-resultaten in de QS Flevolijn geven dit correct weer.

Zeer beperkte informatie over reistijd- en betrouwbaarheidswinsten

De reistijd- en betrouwbaarheidswinsten zijn bepaald door experts van ProRail. Zij hebben ingeschat op welke wijze reistijden en betrouwbaarheid veranderen als gevolg van andere lijnvoeringen en infrastructuurmaatregelen in de projectalternatieven. In de Quick Scan Flevolijn worden de handmatig doorgevoerde wijzigingen beschreven. Alhoewel de resulterende welvaartsbaten niet implausibel overkomen, kunnen deze amper door het CPB worden gecontroleerd. Hiervoor ontbreekt de benodigde informatie.

Investeringskosten en kosten beheer en onderhoud: niet implausibel

De investeringskosten en kosten voor beheer en onderhoud zijn gebaseerd op bij ProRail gebruikelijke methoden. Zij lijken niet implausibel. Uit internationaal onderzoek blijkt dat de investeringskosten vanwege een 'optimism bias' vaak worden onderschat. Jonkhoff (2007)⁸ noemt zelfs een gemiddelde kostenstijging als gevolg van deze 'optimism bias' van 34% voor spoorprojecten. Een gevoeligheidsanalyse ten aanzien van de investeringskosten zou op zijn plaats zijn. Te meer daar de in de kostenraming (zie F. Hop, 2008, pagina 7) wordt gesproken over 'minimaal beschikbare gegevens' waardoor een verdere uitwerking op 'onder andere maakbaarheid en inpasbaarheid nabij de stations en met name Almere CS is aan te bevelen'.

⁷ De kwantitatieve omvang van comfort- en zitplaatseffecten hangt met name af van het aantal overvolle treinen in de verschillende projectalternatieven. Omdat informatie daarover niet wordt gegeven, kan niet worden ingeschat of er sprake is van substantiële welvaartsbaten. Dit laatste wordt in de Quick Scan Flevolijn wel gesuggereerd. Hierbij speelt mee dat door het niet meenemen van de effecten van comfort en zitplaatscapaciteit, de reistijd- en betrouwbaarheidsbaten zijn overschat (zie pagina 37 Quick Scan Flevolijn).

⁸ Jonkhoff, W., 2007, De euro op de juiste plaats, ESB 7 september 2007, pp 535-536. Zie Tabel 1.