

Vergaderjaar 2007–2008

31 089

Urgentieprogramma Randstad

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2008

Mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer informeer ik u met deze brief over het kabinetsbesluit voor het project OV SAAL.

Het kabinet heeft zich met het programma Randstad Urgent ten doel gesteld de economische concurrentiepositie van de Randstad op een duurzame wijze te verbeteren. Om aan de verkeersproblematiek in de Noordvleugel van de Randstad tegemoet te komen, zal het kabinet zowel in de weg als in het openbaar vervoer (OV) investeren. De investeringen in het OV moeten leiden tot een grote kwaliteitssprong in dit dichtbevolkte gebied met een voor Nederland vitale economische betekenis, passend bij de metropolitane ontwikkeling van de Noordvleugel. De ontwikkeling en ontsluiting van Almere, waar gestreefd wordt naar de bouw van 60 000 woningen tussen 2010 en 2030, is daarbij een urgente opgave. Het kabinet investeert aanzienlijk in concrete maatregelen voor een volwaardig en robuust OV systeem. Deze maatregelen leiden niet alleen op de middellange en lange termijn (2020 en 2030), maar zeker ook op de korte termijn tot noodzakelijke verbeteringen.

Voor de verbetering van het OV in de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (SAAL) heeft het kabinet in totaal een bedrag van maximaal € 1,35 miljard gereserveerd. Dit is vermeld in de brief over de Zuiderzeelijn, die ik op 16 november 2007 aan uw Kamer heb gestuurd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 658, nr. 35). Het project OV SAAL en het daarvoor gereserveerde bedrag maken onderdeel uit van de ambitie voor hoogfrequent spoorvervoer. Deze ambitie heb ik op basis van de LMCA Spoor op 19 november 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 644 en 29 984, nr. 85) kenbaar gemaakt. In totaal is voor deze ambitie een investering in het spoor van ca. € 4,5 miljard nodig, waarover ik u bij het uitbrengen van de mobiliteitsvisie nader informeer.

Besluiten

Het aantal reizigers in de corridor tussen Schiphol en Lelystad groeit sterk. Mede als gevolg van de opening van de Hanzelijn in 2013 zal het aantal reizigers in de corridor op korte termijn al fors toenemen. Om de knelpunten op te lossen, die ontstaan als gevolg van deze grotere vervoervraag, moet de capaciteit en kwaliteit van treindiensten op korte termijn worden verbeterd. Op de langere termijn (2020/2030) zullen opnieuw knelpunten in het OV op de SAAL corridor ontstaan als gevolg van de verwachte voortgaande reizigersgroei en de voorziene grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen (nieuwe woon- en werklocaties) in en rond de corridor.

Samengevat besluit het kabinet voor OV SAAL derhalve als volgt:

1. Op korte termijn maatregelen te treffen om het aanbod van treindiensten in de corridor uit te kunnen breiden en de kwaliteit van de treindienst in termen van reistijd en betrouwbaarheid te verbeteren. Hiertoe wordt een bedrag van € 531 miljoen geïnvesteerd in het spoor tussen Schiphol en Lelystad. Het gaat met name om uitbreidingen van het bestaande spoor ten oosten en ten westen van station Amsterdam Zuid en een partiële uitbreiding van de Flevolijn naar vier sporen in Almere (tussen de stations Almere Muziekwijk en Almere Centrum en tussen de stations Almere Buiten en Almere Oostvaarders). Naast dit investeringsbedrag wordt voor de periode 2014–2020 een budget van € 75 miljoen gereserveerd ten behoeve van het beheer en de instandhouding van deze maatregelen na realisatie.

De maatregelen worden in de volgende fase van het project OV-SAAL conform de gebruikelijke planstudieprocedures nader uitgewerkt, zodat nog deze kabinetsperiode het uitvoeringsbesluit kan worden genomen. In de planstudieprocedure zal gelijktijdig een volwaardige uitwerking van een uitbreiding naar vier sporen op het traject tussen de stations Almere Centrum en Almere Buiten plaatsvinden. Hiermee wordt gewaarborgd dat een volledige uitbreiding van de Flevolijn naar vier sporen tussen de stations Almere Muziekwijk en Almere Oostvaarders ook in één keer zou kunnen worden gerealiseerd, indien in de volgende fase van het Project OV SAAL op basis van o.a. een kosten-batenanalyse wordt vastgesteld dat dit nuttig is vanwege ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de schaalessprong Almere. Hiermee is naar de mening van het kabinet invulling gegeven aan de motie De Krom (31 200 XII-44).

2. In een volgende fase van het project OV SAAL nadere uitwerking te geven aan spoormaatregelen die op middellange termijn (2020) en de OV oplossingen (spoor en andere OV modaliteiten) die op lange termijn (2030) in de corridor nodig zijn. Voor aanvullende uitbreidingen van het spoor in de SAAL corridor tot 2020 wordt een budget van maximaal € 744 miljoen gereserveerd. In de volgende fase van het project OV SAAL wordt nader onderzocht om welke maatregelen het dan gaat. Het kabinet zal in 2009 een besluit nemen over de spoormaatregelen op de middellange termijn (2020), inclusief de financiering. Indien uit het onderzoek blijkt dat eerder dan in 2009 over deze spoormaatregelen moet worden besloten, dan is dit een optie (bijvoorbeeld eind 2008). Het onderzoek naar de oplossingen voor de lange termijn (2030) heeft, net als in de eerste onderzoeksfase, een verkennend karakter. In 2009 volgt een besluit over de oplossingsrichtingen voor de lange termijn, waaronder een principebesluit over een IJmeer-verbinding.
3. De vervolgfase van het project OV SAAL gezamenlijk aan te sturen met

de regio. Deze aansturing vul ik in samen met wethouder Herrema van de gemeente Amsterdam, mijn duo-partner in het kader van Randstad Urgent.

Alle hierboven genoemde bedragen zijn inclusief BTW, prijspeil 2007. De investeringsbedragen zijn gebaseerd op kostenramingen die, zoals gebruikelijk in deze fase, nog relatief grote marges en onzekerheden kennen. De ramingen worden in de vervolgfase nader uitgewerkt tot taakstellende budgetten en voorzien van een audit en risicoanalyse.

Het kabinet onderstreept met bovengenoemde besluiten de urgentie van een integrale verbetering van de bereikbaarheid van de Randstad. Hierna volgt een nadere toelichting op deze besluiten.

Nadere toelichting

Aanleiding

Directe aanleiding voor het project Openbaar Vervoer Schiphol–Amsterdam–Almere–Lelystad (OV SAAL) vormt de Structuurvisie Zuiderzeelijn van april 2006, waarin is vastgesteld dat er op de corridor tussen Schiphol en Lelystad knelpunten in het OV ontstaan die om een oplossing vragen. Dit staat in de zogeheten Noordvleugelbrief van het kabinet uit 2006. Het doel van de Planstudie OV SAAL¹ is om in beeld te brengen wat de OV knelpunten zijn in de corridor en welke kansrijke en kosteneffectieve oplossingen er zijn.² Dit project is in samenwerking met de overheden in het plangebied en met Prorail en NS uitgevoerd.

Investeren in pakket korte termijn maatregelen

Het aantal reizigers in de corridor tussen Schiphol en Lelystad groeit sterk. Uit vervoeranalyses blijkt dat het aantal treinreizigers over de Hollandse brug in de afgelopen tien jaar is verdubbeld naar circa 40 000 per dag. Er zullen al op korte termijn, na het openen van de Hanzelijn in 2013, knelpunten ontstaan op het bestaande spoor in de SAAL corridor. De treinen in de spits zullen overvol zijn, wat nu af en toe ook al het geval is, en reizigers vanuit Flevoland richting Amsterdam Zuid/Schiphol en Amsterdam Centraal zullen mogelijk zelfs op een volgende trein moeten wachten. De capaciteit én kwaliteit van deze verbinding moeten worden verbeterd. Dat wil onder andere zeggen: een hogere frequentie, goede tijddigging van treinen³, meer zitplaatsen en een verbeterde betrouwbaarheid.

Met de spooruitbreidingen waartoe het kabinet heeft besloten is het mogelijk het aantal personentreinen (IC's en Sprinters) tussen Flevoland en Amsterdam van 8 naar 12 per uur op te hogen en de kwaliteit in termen van reistijden en betrouwbaarheid te verbeteren.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 687-1.

³ De tijddigging betreft het spreidingspatroon van treinen in de tijd. Bij vier treinen per uur is een ideale tijddigging 15/15: om de 15 minuten een trein. Een 10/20-ligging zou betekenen dat de intervallen respectievelijk 10 en 20 minuten bedragen. De treinen die volgen na een lang interval zullen over het algemeen drukker bezet zijn dan de treinen na een kort interval.

⁴ Zie ook de brief in het kader van Randstad Urgent (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 089, nr. 6).

⁵ De bandbreedte wordt verklaard door een hoog en laag vervoersscenario.

Uiteraard hecht het kabinet belang aan de kosteneffectiviteit en efficiëntie van de investeringen. Daarom is een pakket aan maatregelen geselecteerd, dat enerzijds nodig is om het groeiende aantal treinreizigers aan te kunnen, en dat anderzijds een goede eerste stap vormt voor de verdere kwaliteitssprong van het spoor en regionaal OV op deze corridor op de langere termijn⁴.

Voor het korte termijn maatregelenpakket is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) opgesteld. Deze analyse heeft het karakter van een «quick scan», wat betekent dat nog niet alle kosten en baten nauwkeurig in beeld zijn. De analyse geeft echter wel een duidelijk beeld van de uitkomsten. Het totale maatregelenpakket heeft een baten/kostenverhouding van 0,65–0,8⁵. Dat wil zeggen dat de kosten grotendeels, maar

niet volledig door de baten worden gedekt. Desondanks is het kabinet van mening dat het van groot belang is om op korte termijn maatregelen te treffen. Zonder maatregelen kunnen er geen extra treinen met voldoende kwaliteit in de dienstregeling worden ingepast en kan de kwaliteit van het OV in de SAAL corridor onvoldoende worden verbeterd. De knelpunten die in diverse studies worden aangetoond, worden dan niet opgelost. Dit zou niet stroken met de ambities die het kabinet voor het OV heeft. Met het oog op de urgentie van de problematiek, is het kabinet van mening dat er voldoende argumenten zijn om te kiezen voor het pakket korte termijn maatregelen.

Korte termijn maatregelen, voornamelijk ten oosten en ten westen van Amsterdam Zuid

Tot de korte termijn maatregelen, die voornamelijk ten oosten en ten westen van Amsterdam Zuid worden uitgevoerd, behoren:

1. Dynamisch verkeersmanagement in de Schipholtunnel;
2. Aanpassing van de aansluiting bij Riekerpolder (dubbele vork-aansluiting);
3. Uitbreiding van de Zuidtak van Amsterdam naar vier sporen (Riekerpolder tot en met de Utrechtboog) inclusief een ontvlechting van trein-corridors;
4. Verkorten van opvolgtijden rond station Duivendrecht;
5. Een wachtspoor bij Venserpolder voor kruisende goederentreinen;
6. Aanleg van keerspooren bij en verlengen perrons van station Almere Centrum;
7. Toepassen van beheersmaatregelen op de Flevolijn;
8. Verkorten van opvolgtijden tussen station Bussum Zuid en Hilversum.

In een volgende fase van het project zullen bovenstaande maatregelen nader worden uitgewerkt, zodat vóór 2010 een uitvoeringsbesluit kan worden genomen en de realisatie tijdig kan starten. De afronding van deze realisatie is gericht op 2013. Gelet op de benodigde doorlooptijden voor onder meer de planologische procedures zullen enkele onderdelen naar verwachting in 2014 gereed zijn. Maatregelen op de Zuidas worden nauw afgestemd met het project Zuidas. In de nadere uitwerking worden eventuele verdere optimalisaties meegenomen.

Uitbreiding van de Flevolijn

Het pakket korte termijn maatregelen bevat naast bovenstaande spoor-uitbreidingen ten oosten en ten westen van Amsterdam Zuid tevens een partiele uitbreiding van twee delen van de Flevolijn naar vier sporen in Almere. Hiervoor zijn diverse varianten onderzocht. Tot deze varianten behoren: een alternatief met alleen een keerspoor bij Almere Centrum (zonder uitbreiding naar vier sporen), een variant met een volledige uitbreiding naar vier sporen in Almere tussen de stations Muziekwijk en Oostvaarders en twee alternatieven voor een gedeeltelijke uitbreiding van de Flevolijn naar vier sporen in Almere. Alle varianten zijn op hun kosten en baten en op hun kwaliteitsaspecten beoordeeld in de uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Het kabinet kiest, op basis van de onderzoeksresultaten en gelet op de motie de Krom c.s., voor een uitbreiding van de Flevolijn naar vier sporen tussen de stations Almere Muziekwijk en Almere Centrum en tussen Almere Buiten en Almere Oostvaarders.

Second opinion Centraal Planbureau (CPB)

Het CPB heeft een second opinion op de MKBA gegeven.¹ De belangrijkste opmerkingen van het CPB zijn de volgende:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- 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.
- Het CPB constateert dat de additionele baten van uitbreidingen van de Flevolijn in het korte termijn pakket (de 4-sporigheid tussen de stations Almere Muziekwijk en Almere Centrum en tussen Almere Buiten en Almere Oostvaarders) niet opwegen tegen de kosten. Bij het volgens het CPB meest realistische vervoersscenario bedraagt de baten/kosten-verhouding van deze variant 0,3. Toevoegen van deze uitbreiding van de Flevolijn verlaagt de baten/kosten-verhouding van het totale pakket korte termijn maatregelen van 0,8 naar 0,6.
- Het CPB constateert dat de baten/kosten-verhoudingen eerder overschat lijken dan onderschat. De genoemde resultaten betreffen het meest realistische vraagscenario. In het hoge vraagscenario liggen de baten/kosten-verhoudingen van uitbreidingen van de Flevolijn tussen de 0,2 en 0,6. De onderbouwing van dit hoge vervoersscenario acht het CPB echter onvoldoende.
- Het CPB merkt verder op dat het een aantal zaken minder goed heeft kunnen controleren dan nodig zou zijn. Dit betreft met name de reistijdbaten en betrouwbaarheidsbaten.

Risico's en onzekerheden

In de kostenramingen is rekening gehouden met een deel van de potentiële risico's. Het gaat daarbij om ramingonzekerheden met betrekking tot het ontwerp, de prijzen en de hoeveelheden materiaal die nodig zijn om het project te realiseren, evenals risico's die binnen de scope van de uitgewerkte maatregelen liggen. Deze onzekerheden komen tot uitdrukking in een bandbreedte van 40% en een trefzekerheid van 50% voor de geraamde investeringsbedragen.¹ Ook de vervoeranalyse kent onzekerheden die vertaald zijn in een bandbreedte van het te verwachte aantal reizigers. Een kwantitatieve risicoanalyse waarin mogelijke risico's systematisch worden geïnventariseerd en beprijsd maakt onderdeel uit van het vervolgproces. Dit geldt ook voor een nadere analyse van beslisonzekerheden, zoals nog te nemen besluiten in het kader van het Project Zuidas, die voorgestelde maatregelen van OV SAAL kunnen beïnvloeden.

Verbeteren bereikbaarheid op middellange termijn

In aanvulling op de investeringen die op korte termijn tot een verbetering van de bereikbaarheid in de SAAL-corridor moeten leiden, zullen ook op langere termijn uitbreidingen op het spoor in de SAAL-corridor nodig zijn. Het kabinet reserveert een budget van maximaal € 744 miljoen voor aanvullende uitbreidingen van het spoor in de SAAL-corridor. In de volgende fase van het project OV SAAL wordt nader onderzocht om welke oplossingen het dan gaat.

Nader onderzoek naar oplossingen voor de lange termijn

Op de lange termijn (2030) zullen opnieuw knelpunten in het OV op de SAAL-corridor ontstaan. Die knelpunten ontstaan in het totale OV netwerk, als gevolg van de verwachte voortgaande reizigersgroei en de voorziene grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen (nieuwe woon- en werklocaties) in en rond de corridor. De opgaven voor het OV in de SAAL corridor zijn een afgeleide van de ambities die rijk en regio voor deze regio hebben. Het rijksbeleid, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit, gaat uit van het vasthouden en zo mogelijk versterken van de internationale concurrentiepositie van de Randstad. Opgaven voor de Noordvleugel zijn onder meer de verdere groei van Almere met 60 000 woningen (eventueel

¹ Dit wil zeggen dat er een kans van 75% is dat de investeringskosten voor het korte termijn pakket, van € 531 miljoen, niet boven de € 743 miljoen zullen uitkomen.

via Almere Pampus) en de Amsterdamse agglomeratie, en een eventuele verdere ontwikkeling van Schiphol (aanleg van een tweede terminal) en Lelystad Airport. Deze ontwikkelingen en de zich voortzettende groei in het aantal OV reizigers zullen leiden tot aanzienlijke reizigerstromen in de corridor die adequaat via het OV netwerk verwerkt dienen te worden. Een goede bereikbaarheid, met een goed functionerend en betrouwbaar OV systeem, is een essentiële voorwaarde voor de economische ontwikkeling van de regio.

Het kabinet kiest ervoor in een vervolgfase van het project OV SAAL nadere uitwerking te geven aan de OV maatregelen (spoor en andere OV modaliteiten) die op de lange termijn nodig zijn. Het onderzoek naar de lange termijn oplossingen zal ook in de volgende fase nog een verkennend karakter hebben, en onder meer een onderzoek naar de milieueffecten, een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een kwantitatieve risicoanalyse bevatten. In de eerste onderzoeksfase van OV SAAL is een zo breed mogelijk scala aan lange termijn oplossingen bestudeerd. Zo is gekeken naar oplossingen via het spoor, een RER verbinding, een metroverbinding en een magneetzweefbaan. En er zijn zowel oplossingen in ogenschouw genomen met een tracé via de Hollandsebrug, als oplossingen met een tracé via het IJmeer. OV verbindingen via het IJmeer kunnen eventueel worden gecombineerd met een IJmeeweg.

Invulling vervolgproces

In 2009 zal het kabinet een besluit nemen over de spoormaatregelen op de middellange termijn (2020), inclusief de financiering. Indien uit het onderzoek blijkt dat eerder dan in 2009 over deze spoormaatregelen moet worden besloten, dan is dit een optie (bijv. najaar 2008). Verder volgt in 2009 een besluit over de oplossingsrichtingen voor de lange termijn, waaronder een principebesluit over een IJmeerverbinding. Dit besluit neemt het kabinet in samenhang met besluiten over de projecten Schaal-sprong Almere 2030 en Toekomstagenda Markermeer/IJmeer. Voorts is er samenhang met besluiten over de ontwikkelingsmogelijkheden op de lange termijn van Schiphol en luchthaven Lelystad. Deze projecten maken eveneens deel uit van het Programma Randstad Urgent. In de volgende fase van het Project OV SAAL zal met al deze projecten worden afgestemd en/of samengewerkt.

Rijk en regio sturen de volgende fase van het Project OV SAAL gezamenlijk aan. Deze aansturing vul ik in samen met wethouder Herrema van de gemeente Amsterdam, mijn duo-partner in het kader van Randstad. De structuur en vorm van deze samenwerking en de aansturing van het vervolgproces zal bij de start van de volgende fase worden vastgelegd. Mevrouw van Nieuwenhoven is de ambassadeur vanuit Randstad Urgent voor het Project OV SAAL.

Het Rijk, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, is ook in de volgende fase eindverantwoordelijke voor het project OV SAAL, aangezien het bevoegd gezag voor de vervolgprocedures bij het Rijk ligt.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings