

Datum : 28 september 2006
Aan : Ministerie van V&W, Projectorganisatie Zuiderzeelijn

Second opinion KBA aanvullende OV-alternatieven Zuiderzeelijn

Geen nieuwe gezichtspunten in aanvullende OV alternatieven

De CPB beoordeling van twee aanvullende OV varianten voor de Zuiderzeelijn leidt in grote lijnen tot hetzelfde oordeel als een second opinion over eerder onderzochte alternatieven. Meer specifiek zijn er kanttekeningen te plaatsen bij het in termen van beslisonzekerheden relatief hoge risicoprofiel van de HST-3 en bij de betrouwbaarheid van de vervoersbaten in het alternatief HZL+160 Noordlink. Dit alternatief roept ook nog de vraag op naar additionele baten versus kosten van nieuwe investeringen in de voorgestelde afsnijdingen. De aanvullende alternatieven zijn berekend in een beleidsomgeving zonder beprijzing van het wegverkeer. Ondanks de kanttekeningen concludeert het CPB dat bij deze KBA de methodieken van de OEI-leidraad correct zijn toegepast.

In een eerder stadium heeft het CPB op verzoek van de Projectorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een second opinion uitgebracht over de kosten-batenanalyse (KBA) van de Openbaar Vervoeralternatieven Zuiderzeelijn.¹ Een van de voornaamste conclusies van de second opinion was dat de baten van de verschillende OV-alternatieven gering zijn, soms zelfs negatief. Alle onderzochte alternatieven leverden een negatieve netto contante waarde op. In de loop van 2006 is de Projectorganisatie Zuiderzeelijn een proces gestart met als doel te komen tot een definitieve Structuurvisie Zuiderzeelijn. In dit proces is als één van de hoofdstromen onderscheiden een volwaardige uitwerking van een Hoge Snelheids Trein 3 (HST-3) en een Hanzelijn-plus variant volgens Plan NoordLink (HZL+160 Noordlink). Wederom is het CPB gevraagd een second opinion uit te brengen over de KBA van beide aanvullende OV-alternatieven. Ook nu is de KBA uitgevoerd door het bureau ECORYS.²

¹ Second Opinion op de KBA OV-alternatieven Zuiderzeelijn, CPB Notitie, 14 april 2006.

² Economische beoordeling aanvullende alternatieven Zuiderzeelijn; onderzoek in het kader van de Structuurvisie deel 2, ECORYS Nederland, concept eindrapport 21 september 2006.

Het CPB plaatst bij het onderzoek enkele kanttekeningen. Desondanks komt het CPB tot de conclusie dat bij deze kosten-baten analyse de methodieken zoals opgenomen in de OEI-leidraad correct zijn toegepast.

HST-3

Het alternatief HST-3 behelst een nieuwe verbinding tussen Groningen en Lelystad die het mogelijk maakt treinen met snelheden te laten rijden van 230-250 km per uur. De HST-3 volgt het tracé van de eerder onderzochte HST-1 (zoveel mogelijk gebundeld met de autosnelwegen A6 en A7) en het bedieningsconcept van de eveneens eerder onderzochte HST-2 (directe verbinding tussen Leeuwarden en Amsterdam, zonder overstap). Een belangrijke invalshoek is dat zoveel mogelijk is geoptimaliseerd op het terrein van investerings- en exploitatiekosten. Per saldo leidt dit ertoe dat het effect op de OV-exploitatie neutraal is (ter vgl. in HST-1 en HST-2 nog fors negatief). Waar mogelijk zijn kleinere treinen of goedkoper materieel ingezet.

Een aanzienlijke besparing vergeleken met de HST-1 betreft de investeringskosten, t.w. circa 0,9 mld. Bij de investeringskosten maakt de KBA een onderscheid tussen exogene risico's en beslisonzekerheden. In afwijking van de berekeningen in de voorgaande analyse omvatten de investeringskosten nu ook een provisie voor exogene risico's als de gevolgen van aanscherping van geluidseisen of voorzieningen voor terrorisme of toegang door hulpdiensten, tunnelveiligheid e.d. Ook additionele eisen aan vormgeving vallen hieronder. Deze afwijkende methodiek bemoeilijkt een vergelijking van de uitkomsten met die van de alternatieven in de voorgaande fase, omdat de omvang van de provisie niet apart is aangegeven.

Naast exogene risico's zijn er nog diverse beslisonzekerheden onderscheiden. Het gaat hierbij om diverse typen beslisonzekerheden als inpassing in beschermde gebieden; inpassingmaatregelen vanwege maatschappelijke acceptatie; politiek, wet en regelgeving; en de uitgangspunten in de referentiesituatie. De belangrijkste ongunstige beslisonzekerheid bedraagt 750 miljoen euro en is van toepassing indien alsnog wordt besloten tot het toepassen van *zettingsvrije* platen. De som van de beslisonzekerheden bedraagt 1,7 miljard euro. Op basis van de kosten, risico's en beslisonzekerheden komt de Deense hoogleraar Flyvbjerg tot de conclusie dat de HST-3 vergeleken met de HST-1 een hoger risicoprofiel kent.³ Overigens wordt de omvang van de beslisonzekerheden niet betrokken in de kwantitatieve uitkomst van de KBA in termen van de netto contante waarde

³ Structuurvisie Zuiderzeelijn deel II, Projectorganisatie Zuiderzeelijn, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 22 september 2006, pp. 39-40.

Hoewel de einduitkomst in termen van het KBA saldo minder negatief uitvalt dan de HST-1 en HST-2 blijft de uitkomst negatief, t.w. -3,2 miljard euro.⁴ Voornaamste oorzaak hiervan zijn de zeer geringe baten bij dunne vervoersstromen. Ter illustratie: de netto baten (baten minus kosten voor onderhoud en beheer) bedragen voor de HST-3 slechts 0,3 mrd euro. Ook als men de baten verdisconteert tegen een discontovoet van 5% blijft het saldo van de KBA fors negatief.

Het HST-3 alternatief is berekend in een beleidsomgeving zonder beprijzing van het wegverkeer. Gegeven de huidige stand van de beleidsvorming rond dit onderwerp lijkt een gevoeligheidsanalyse tegen de achtergrond van een beleidsomgeving met prijsbeleid op zijn plaats. Overigens heeft ECORYS in de voorgaande analyse geconcludeerd dat een dergelijke gevoeligheidsanalyse voor de Magneetzweefbaan via de Hollandse Brug (MZB-HB) per saldo tot te verwaarlozen effecten op de einduitkomst van de KBA leidt.⁵

HSL-plus Noordlink

Het alternatief Hanzelijn+160 Noordlink (HZL+160 NL) betreft zowel aanpassingen aan de infrastructuur als een optimalisatie van de dienstregeling op het traject Lelystad-Amsterdam/Schiphol. De aanpassingen aan de infrastructuur kennen twee nieuwe verbindingen (afsnijdingen) tussen Duivendrecht en Hollandse Brug en tussen Zwolle en Hoogeveen. Een punt van kritiek geldt de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de berekende vervoersbaten. Deze zijn op een andere wijze beoordeeld dan de overige alternatieven. De reden hiervoor is dat binnen de beschikbare tijdsperiode geen plausibele uitkomsten zijn verkregen met het Landelijk Model Systeem (LMS). De reistijdwinsten voor de reizigers zijn daarom geraamd op basis van een combinatie van uitkomsten van andere alternatieven die op onderdelen dit alternatief benaderen. Opmerkelijk is daarbij dat ondanks snelheidsverhogingen en afsnijdingen de vervoersbaten aanzienlijk lager uitvallen vergeleken met de andere onderzochte alternatieven, t.w. 0,2 mrd versus 0,4 a 0,8 mrd. De KBA bevat geen concrete aanknopingspunten voor de verklaring van dit verschil.

Bij dit alternatief rijst de vraag over de afweging van kosten en baten van de afsnijdingen. Deze ingrepen vereisen (relatief kostbare) investeringen in nieuwe infrastructuur en het is de vraag of deze extra kosten wel opwegen tegen de additionele baten ervan.

⁴ Bij de bepaling van de NCW zijn alle baten verdisconteerd met 7%. De investeringskosten, vermeden investeringskosten en beheer- en onderhoudskosten zijn verdisconteerd met 4%.

⁵ KBA Openbaar Alternatieven Zuiderzeelijn; onderzoek in het kader van de Structuurvisie, ECORYS Nederland, april 2006, p. 66.

Ook dit integrale bereikbaarheidsalternatief laat een negatief saldo van kosten en baten zien bij de gehanteerde discontovoeten, ook indien bij de baten wordt uitgegaan van een discontovoet van 5%. In termen van kosten van infrastructuur is dit weliswaar de goedkoopste variant, maar de geringe vervoersbaten en een gering positief exploitatiesaldo OV zorgen niet voor een positief eindresultaat.

Eindoordeel in lijn met vorige second opinion

De beoordeling van de twee aanvullende varianten leidt in grote lijnen tot hetzelfde oordeel als in de second opinion over de eerder onderzochte alternatieven. Vooral als gevolg van de dunne vervoersstromen zijn de baten van de beide alternatieven zeer gering.

Meer specifiek zijn er nog kritische kanttekeningen te plaatsen bij de beoordeling van het risico van de besparing op infrastructuurkosten bij de HST-3 (zettingvrije plaat) en de betrouwbaarheid van de vervoersberekeningen in het alternatief HZL+160 Noordlink (geen plausibele uitkomsten vervoersmodel). Laatstgenoemde variant roept ook nog de vraag op naar de additionele baten versus kosten van de nieuwe investeringen in de voorgestelde afsnijdingen.

Beide aanvullende varianten zijn doorgerekend in een beleidsomgeving zonder prijsbeleid voor het wegverkeer.