

**TOETSINGSADVIES OVER DE
INTEGRALE EFFECTRAPPORTAGE
DELTAMETROPOOL**

29 OKTOBER 2001

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. OORDEEL OVER DE IER.....	2
3. TOELICHTING OP HET OORDEEL EN AANBEVELINGEN	3
3.1 De beschreven modellen	3
3.2 Beoordeling van de modellen.....	4
3.3 De economische meerwaarde van de modellen.....	6
3.4 Realiseren van benodigde bestuurskracht	7

BIJLAGEN

1. Brief van het bevoegd gezag d.d. 5 oktober 2001 waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen.
2. Projectgegevens

1. INLEIDING

Het Kabinet wil besluiten nemen over de gewenste ruimtelijke hoofdstructuur voor de Randstad in de periode tot 2030. Het gaat om met elkaar samenhangende strategische beslissingen over de gewenste :

- hoofdinfrastructuur, inclusief de techniekkeuze en ligging voor het zogenoemde Rondje Randstad;
- hoofdstructuur van het stedelijk netwerk;
- verstedelijking, met name de keuze tussen woningbouw op de binnenflank van de randstadring, dan wel op de ring en buitenflank;
- groenblauwe structuur.

Het uiteindelijke doel is om te komen tot een ruimtelijke structuur die de economische positie van de randstad zo veel mogelijk verbetert, zowel in nationaal als internationaal verband

Voor het ondersteunen van het Kabinet bij de besluitvorming is een integrale effectrapportage opgesteld (IER). Hierin worden vijf ruimtelijke modellen voor de Deltametropool met elkaar vergeleken op sociale, ruimtelijke, economische, verkeers- en vervoers-, financiële en milieueffecten.

Het Kabinet heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd de volledigheid en juistheid van de informatie in de IER te beoordelen. Vanwege de tijdsdruk in het besluitvormingsproces heeft de Commissie daarvoor slechts enkele weken gekregen. Gelet op het experimenteel karakter van de effectbeoordeling is dit bij uitzondering haalbaar gebleken door de beoordeling te concentreren op hoofdlijnen. Wenselijk is het echter niet. Een langere adviestertermijn leidt tot een beoordeling met een betere nuancering en diepgang. In de toekomst vindt de Commissie dit noodzakelijk.

Concreet heeft de Commissie beoordeeld of de IER de noodzakelijke informatie bevat om de belangrijkste drie voorliggende vragen te kunnen beantwoorden:

1. Welke techniek kan het beste worden ingezet voor de verbetering van de interne bereikbaarheid: **magneetweefbaan of trein?**
2. Welke ruimtelijke hoofdstructuur draagt het meest bij aan de gestelde *nationale* doelen voor de Randstad, te weten:
 - **verbeteren van de interne bereikbaarheid;**
 - **opvangen van de ruimtebehoefte;**
 - **versterken van het deltakarakter (de 'groenblauwe' structuur).**
3. Welke ruimtelijke hoofdstructuur zal het meeste bijdragen aan het *internationale* doel voor het voornemen: het **verbeteren van de internationale economische positie van de Randstad?**

Bij de beoordeling heeft de Commissie zich vooral gericht op de IER. Waar relevant geeft de Commissie ook een beoordeling van de relatie tussen de infor-

matie in de IER, in de Kentallen-Kostenbatenanalyse (KKBA)¹ en in de 'Quick-Scan'². Deze laatste twee documenten zijn echter pas in een laat stadium van de beoordeling ontvangen en zijn daarom slechts op hoofdlijnen bij de beoordeling betrokken.

Bij brief van 5 oktober 2001³ heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Commissie in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de opgestelde IER. Het advies is opgesteld door een werkgroep⁴ die optreedt namens de Commissie.

2. OORDEEL OVER DE IER

De Commissie is van mening dat in de IER in korte tijd een indrukwekkende hoeveelheid relevante informatie is verzameld. De onderbouwing van de strategische besluitvorming wordt hierdoor belangrijk verbeterd. Naar de mening van de Commissie verdient de gevolgde aanpak navolging bij vergelijkbare strategische besluiten.

Op basis van deze informatie is het naar de mening van de Commissie goed mogelijk een beredeneerde keuze te maken tussen magneetzwefbaan en trein en tussen concentratie van woningbouw op de binnenflank dan wel op de buitenflank/ring.

Verdergaande keuzen zijn echter op basis van de IER nog niet mogelijk. Daarvoor ontbreekt in de IER een ruimtelijk model waarin gezocht is naar de optimale combinatie van concrete woon- en werklocaties, openbaar vervoervoorzieningen en gewenste groenblauwe structuur. Dit is ook logisch, omdat de geschetste vijf modellen niet met dit doel zijn ontwikkeld, maar bedoeld zijn om de bandbreedte van te verwachten effecten aan te geven. Dit doen ze goed.

De IER is wel een goede aanzet voor een verdere concretisering. Daarbij dient het realiseren van de gewenste groenblauwe structuur dan een belangrijker rol te spelen dan in de IER is gebeurd.

Op basis van de IER is het niet mogelijk vast te stellen welke ruimtelijke hoofdstructuur het meest effectief de internationale economische positie van de Randstad verbetert. Naar de mening van de Commissie is dit op basis van de huidige beschikbare kennis ook niet mogelijk voor een voornemen met een complexiteit en schaal als de Deltametropool. Wel beveelt de Commissie aan te bezien welke onderzoeken opgestart moeten worden om een dergelijke economische effectvoorspelling op termijn mogelijk te maken. Indien gewenst, is de Commissie graag bereid hiervoor aanbevelingen te formuleren.

¹ 'KKBA van een snelle verbinding tussen de vier grote steden: 'Rondje Randstad' - concept 10-10-2001

² 'Quick Scan Deltametropool Rondje Randstad - consequenties van grote bouwlocaties op mobiliteit en infrastructuur (HWN, OWN en regionaal OV) tussen 2010 en 2030' - concept 8-10-2001

³ Zie bijlage 1.

⁴ Zie bijlage 2 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

Bovenstaande conclusies worden onderstaand nader toegelicht, waarbij de Commissie waar relevant aanbevelingen formuleert.

3. TOELICHTING OP HET OORDEEL EN AANBEVELINGEN

3.1 De beschreven modellen

De beschreven modellen geven voldoende inzicht in de bandbreedte van de te verwachten effecten voor de strategische keuzen tussen magneetzweefbaan en trein, en tussen woningbouw op de binnenflank of op de buitenflank/ring.

Als concrete opties voor een te realiseren ruimtelijke hoofdstructuur zijn de modellen niet geschikt. Dit om de volgende redenen:

- De modellen zijn gericht op het in beeld brengen van bandbreedtes in mogelijkheden en minder op het vinden van de combinatie van openbaar vervoer, woon- en werklocaties en groenblauwe structuur die de meeste synergie oplevert. Daarvoor zal een optimaliseringslag nodig zijn.
- De aanname dat in alle modellen de werkgebieden dezelfde zullen zijn⁵ is voor de praktijk niet aannemelijk; de werkgebieden zullen per model verschillen in ligging en omvang.
- De groenblauwe structuur van de Randstad is alleen als 'onderlegger' bij de ontwikkeling van modellen betrokken. Dit doet geen recht aan de realiteit. De bescherming en gewenste ontwikkeling van natuur, landschap, landbouw en waterberging zijn in de praktijk belangrijk bepalend voor de realiseerbaarheid van infrastructuur en woningbouw. Bij het zoeken naar het beste ruimtelijke model voor de Randstad moeten de groenblauwe doelen op dezelfde wijze worden gehanteerd als de stedenbouwkundige en mobiliteitsdoelen.
- In alle modellen is uitgegaan van een Rondje Randstad. De meerwaarde van het Rondje Randstad ten opzichte van alternatieven voor het verbeteren van de interne bereikbaarheid – bijvoorbeeld versterking van het regionaal openbaar vervoer – is daarom uit de IER niet af te leiden⁶. In de nog uit te voeren optimaliseringslag moet dit nader worden bepaald.
- Uit de IER wordt weinig duidelijk wat de logica en argumenten zijn achter de gekozen verschillen tussen de beschreven modellen. Voor het in beeld brengen van bandbreedtes is dit geen probleem, maar een betere beschrijving op dit punt maakt de modellen bruikbaar als uitgangspunt voor verdere planvorming. Ook maakt het de IER beter leesbaar⁷.

⁵ Waar de werkgebieden gepland zijn is overigens niet uit de IER af te leiden.

⁶ Zie ook volgende paragraaf.

⁷ Zie verder de aanbevelingen over de presentatie van informatie in de volgende paragraaf.

- In de IER wordt weinig informatie gegeven over de vereiste *internationale* afstemming van de Deltametropool. Welke ontwikkelingen worden verwacht bij vergelijkbare stedelijke agglomeraties zoals de Vlaamse Ruit, Londen, Parijs en het Roergebied en welke verdere ontwikkeling van de Deltametropool speelt hier optimaal op in?
- De Commissie beveelt aan voor de verdere concretisering van het optimale ruimtelijke model voor de Randstad nadere informatie te verzamelen over onder andere gewenste omvang en ligging van de woon- en werkgebieden, de consequenties van groenblauwe doelen voor verstedelijking en infrastructuur, alternatieven voor een Rondje Randstad en de noodzakelijke internationale afstemming van de Deltametropool met te verwachten ontwikkelingen bij vergelijkbare agglomeraties in Noordwest-Europa.

3.2 Beoordeling van de modellen

De effectbeoordeling van de modellen is over het algemeen goed uitgevoerd, waarbij de 'fact sheets' een goed overzicht geven van de belangrijkste basisgegevens. In het licht van de hiervoor beschikbare tijd is dit een indrukwekkende prestatie. Dit geldt zeker ook voor de beoordeling van de flexibiliteit en robuustheid van ruimtelijke modellen.

Meest milieuvriendelijk model

In de IER wordt geconcludeerd dat (par. 4.3) *'er niet een model is dat voor alle drie de aspecten als meest milieuvriendelijk model is aan te duiden; afhankelijk van de invalshoek is het meest milieuvriendelijk model een ander model'*. Deze conclusie moet worden genuanceerd in die zin, dat wel duidelijk is dat model A (magneetzwefbaan met woningbouw op de binnenflank) op de meeste milieuaspecten *ongunstiger* scoort dan de andere modellen. Dit model scoort alleen op geluidsaspecten iets gunstiger. Zoals ook blijkt uit de KKBA, is deze score in de totaalafweging echter van relatief weinig belang. Kortom, op basis van de informatie in de IER is de conclusie gerechtvaardigd dat model A in ieder geval duidelijk *minder* milieuvriendelijk is dan de modellen B en C2 (trein op de ring en woningbouw op de buitenflank, resp. ring).

Sociale effecten

Wat betreft de sociale effecten is de Commissie van mening dat een serieuze poging is gedaan deze in beeld te brengen. Toch komen de sociale effecten in vergelijking met de milieu- en economische effecten in de IER minder goed uit de verf. In het licht van de complexiteit en beschikbare tijd is dit begrijpelijk.

- De Commissie beveelt aan nader onderzoek uit te voeren en methoden te ontwikkelen om in de toekomst de sociale effecten van strategische ruimtelijke beslissingen beter te kunnen aangeven. De Commissie is graag bereid een eerste aanzet te leveren voor een onderzoeksplan, indien dit nuttig wordt geacht.

Referenties

Het is belangrijk te constateren dat modellen niet zijn vergeleken met twee belangrijke referentiemodellen:

- een ruimtelijk model *zonder* Rondje Randstad. Dat wil zeggen, een model waarin volstaan wordt met een verbetering van de openbaarvervoerverbinding volgens het voorgenomen (NVVP-)beleid⁸.
- een model met verbetering van het *regionale* openbaar vervoer. Dat wil zeggen, een model waarbij de beschikbare middelen niet worden besteed aan een Rondje Randstad, maar aan verbetering van het regionale openbaar vervoer.

In haar richtlijnenadvies heeft de Commissie aangedrongen op een vergelijking tegen deze referentiemodellen. Hier is echter niet voor gekozen. Door het ontbreken hiervan is uit de IER niet af te leiden wat de feitelijke meerwaarde van een Rondje Randstad is (in welke vorm dan ook).

Een vergelijking van het Rondje Randstad tegen een referentiesituatie vindt wel plaats in de KKBA. Bij de interpretatie van de resultaten hiervan gelden echter twee aandachtspunten:

- de KKBA is nog niet volledig: een schatting van de mate waarin het Rondje Randstad leidt tot een versterking van de internationale economische positie van de Randstad is nog niet gemaakt⁹;
- de KKBA heeft een andere tijdshorizon dan de IER. De eindresultaten zijn dus ook niet rechtstreeks vergelijkbaar.

Ook is een aandachtspunt dat de KKBA is uitgevoerd voor het Rondje Randstad, maar niet voor de *integrale* ruimtelijke modellen waar het Rondje Randstad deel van uitmaakt. Met andere woorden, de maatschappelijke kosten en baten van samenhangende combinaties van verstedelijking, infrastructuur en groenblauwe structuur zijn niet bepaald.

- De Commissie beveelt aan bij de verdere ontwikkeling van het gewenste ruimtelijk model meer inzicht te geven in voor- en nadelen van een model *zonder* Rondje Randstad. Met name een model dat bestaat uit een samenhangende combinatie van verstedelijking, groenblauwe structuur en verbetering van het regionaal openbaar vervoer.

Aanvullende infrastructuur

Bij het bepalen van de benodigde aanvullende (weg)infrastructuur is in ieder van de modellen een 'spitsintensiteit' van 5% gehanteerd. Dit betekent dat ervan is uitgegaan dat het verkeer op de wegen zich in grote mate over de dag 'uitsmeert' en dus tot minder congestie leidt dan bij het hanteren van een hoger percentage. Hierdoor is in de modellen relatief weinig aanvullende infrastructuur nodig.

Deze aanname is naar de mening van de Commissie te optimistisch. Zelfs bij een succesvolle uitvoering van het NVVP is een hogere intensiteit realistischer, zoals deze in actuele modellen ook wordt gehanteerd. Op basis hiervan is veel meer aanvullende infrastructuur nodig, inclusief de daarbij horende kosten en effecten. De gehanteerde werkwijze betekent dat in de IER kosten en effecten van benodigde aanvullende infrastructuur mogelijk belangrijk worden onderschat.

⁸ In het NVVP worden reeds substantiële verbeteringen in de infrastructuur voor openbaar vervoer in de Randstad aangekondigd.

⁹ Zie verder par. 3.3 van dit advies.

Dit geldt eveneens voor de uitgevoerde 'Quick Scan', waarin op grond van dezelfde spitsintensiteit van 5% de kosten voor aanvullende infrastructuur bij ieder van de modellen op 18 tot 30 miljard gulden wordt geschat¹⁰.

- De Commissie beveelt aan er bij de besluitvorming rekening mee te houden dat de kosten voor aanvullende infrastructuur mogelijk aanzienlijk hoger zullen zijn dan nu ingeschat.

Presentatie

De toegankelijkheid van de gegenereerde informatie kan belangrijk verbeterd worden door voor bestuurders en burgers een samenvatting op te stellen waarin meer nadruk ligt op de *belangrijkste* effecten:

- veel effecten zijn in absolute zin klein; deze moeten in de presentatie een lager gewicht krijgen dan 'grote' effecten;
 - veel geconstateerde verschillen zijn dermate gering, dat deze in het licht van de onzekerheid van de effectvoorspelling waarschijnlijk niet significant zijn; ook deze verschillen moeten een kleiner gewicht krijgen dan wel significante verschillen;
 - in de IER wordt alleen per aspect vergeleken. Er vindt geen onderlinge afweging plaats tussen aspecten van hun relatief belang. Eindconclusies worden duidelijker als dit beargumenteerd wordt besproken. Wat zijn de belangrijkste effecten en wat zijn de verschillen tussen modellen op deze effecten?
- De Commissie beveelt aan een dergelijke samenvatting op te stellen. Hierin kan tevens beter inzicht worden geboden in de ratio achter de beschreven modellen¹¹.

3.3 De economische meerwaarde van de modellen

Uit de huidige concept-KKBA, die nog niet volledig is, blijkt dat alle opties voor het Rondje Randstad uit economisch oogpunt negatief scoren. Dat was ook te verwachten, omdat de uitgevoerde kosten-batenafweging gedomineerd wordt door de hoge *kosten* van de nieuwe infrastructuur, terwijl de *directe baten* als relatief gering worden ingeschat. Daarbij komt dat een van de belangrijkste *indirecte baten* nog niet is bepaald: de versterkte economische positie van de Deltametropool in Noordwest-Europa.

Dit laatste gebeurt ook in de IER onvoldoende. Daarom is op grond van de voorliggende informatie niet te bepalen of een model het beoogde economische effect zal hebben en zo ja, hoe groot dat effect is.

Dit moet als een leemte in kennis worden beschouwd, omdat naar de mening van de Commissie dit effect op grond van de huidige beschikbare kennis moeilijk met voldoende zekerheid is in te schatten. Dit is bijvoorbeeld gebleken bij het beoordelen van het lange termijn economisch effect van de Zuiderezeespoorlijn. Naast het ontbreken van geschikte modellen, zijn er internationaal ook geen vergelijkbare praktijksituaties te vinden op grond waarvan een schatting is te maken.

¹⁰ Ter vergelijking: aanlegkosten voor het Rondje Randstad worden op 8 tot 17 miljard gulden geschat.

¹¹ Zie de opmerking hierover in de vorige paragraaf.

- De Commissie beveelt aan een onderzoeksprogramma op te stellen, gericht op het op termijn verminderen van deze leemte in kennis. Indien gewenst is de Commissie graag bereid hiervoor aanbevelingen te formuleren. Met name zal dit mogelijk zijn voor de effecten van maatregelen die beogen grote stedelijke agglomeraties een economische stimulans te geven. Het inschatten van de internationale economische effecten van infrastructuur zal moeilijker zijn.

3.4 Realiseren van benodigde bestuurskracht

De Commissie onderschrijft de opmerking in de IER (par. 4.1) dat *'realisering van de groenblauwe structuur vraagt om vergaande bestuurlijke besluiten voor de lange termijn en daarmee om een krachtig bestuur'*. Dit geldt bijvoorbeeld voor het waarborgen van een grondbeleid dat zorgt voor het tijdig beschikbaar komen van gronden waarvan de bestemming moet veranderen. Ook geldt het voor het afstemmen van conflicterende belangen van bijvoorbeeld natuurontwikkeling en woningbouw.

Voldoende bestuurskracht is overigens niet alleen noodzakelijk voor het realiseren van de groenblauwe structuur, maar ook bijvoorbeeld voor het realiseren van een goed functionerend regionaal openbaar vervoer. Ook de vereiste internationale afstemming met te verwachten ontwikkelingen in Vlaanderen, Londen, Parijs en Roergebied noopt tot nadenken over de hiervoor meest effectieve bestuurlijke inrichting.

De Commissie is van mening dat de concrete uitwerking en implementatie van een ruimtelijk model noodzaakt tot een goede samenwerking en afstemming van de verschillende betrokken bestuurslagen. In de voorliggende informatie wordt hier nog weinig op ingegaan. Zo lang nog niet duidelijk is hoe deze samenwerking gewaarborgd is, kent de concrete uitwerking van een ruimtelijk model relatief grote onzekerheden. Ervaringen met de realisering van ruimtelijke plannen in het verleden laten dit ook zien.

- De Commissie beveelt aan deze onzekerheden bij de planvorming voldoende in beeld te houden. Ook beveelt zij aan na te gaan welke maatregelen genomen kunnen worden om de gewenste bestuurskracht tot stand te brengen.