

Antwoorden op de vragen aan de Regering over het rapport “Reconstructie Zuiderzeelijn” infrastructuur voor besluitvorming”

Kamerstuknummer : 29283-9
Vragen aan : Regering
Commissie : Verkeer en Waterstaat

Nr Vraag

- 1 Hoe denkt de regering uitvoering te geven aan de toezegging, die is gedaan in de brief van 12 oktober 2004 van de minister van Verkeer en Waterstaat (TK 2004-2005, 27 658, nr. 19; p. 3) om gedurende de planstudie een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren? Hoe verhoudt zich dit tot de prijsvraag?

Antwoord:

Voor grote projecten is het gebruikelijk om na de kengetallen KBA in de verkenningfase*, ook in de Trajectnota/MER fase een KBA op te stellen. De toezegging die is gedaan in de brief van 12 oktober 2004 doelt hierop.

*In Verkenning deel I (2000) is een kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) uitgevoerd door het NEI. Deze KBA is destijds getoetst en “op hoofdlijnen geloofwaardig bevonden” door het CPB. In het kader van Verkenning deel II is naar aanleiding van de discussie tussen economische instituten een verdiepingsproces uitgevoerd met betrokken instituten (NEI, Nyfer, Rijksuniversiteit Groningen). Mede op basis van toetsing van de resultaten van dit verdiepingsproces door het CPB (“De uitkomsten van het NEI worden nog steeds op hoofdlijnen plausibel geacht”), is de verdiepte KBA van het NEI gebruikt als besluitvormingsinformatie voor het kabinetsbesluit van 21 december 2001.

Voor het project Zuiderzeelijn is uitwerking in een Trajectnota/MER nog niet aan de orde. Dat neemt niet weg dat er gezien de termijn waarop een Trajectnota/MER wel aan de orde is, de beleidsomgeving en relevante ontwikkelingen sinds de KBA van 2001, aanleiding kan zijn om thans een nieuwe of herijkte KBA op te stellen. De informatie uit de prijsvraag zou als input kunnen dienen voor deze herijkte KBA, omdat daarmee de mogelijke betrokkenheid van marktpartijen en de haalbaarheid van het project door middel van robuuste kostenramingen getoetst kan worden

- 2 In hoeverre heeft het mogelijkwerijs niet doorgaan van de Zuiderzeelijn invloed op een mogelijke nieuwe verbinding tussen Almere en Schiphol?

Antwoord:

De in de vraag bedoelde “mogelijke nieuwe verbinding tussen Almere en Schiphol” wordt opgevat als betrekking hebbend op een IJmeerverbinding. In het kader van de Nota Ruimte is op basis van een integrale verkenning voor de corridor Haarlemmermeer-Almere besloten om een planstudie weg Schiphol - Almere uit te voeren en als onderdeel van het project Zuiderzeelijn een mogelijke IJmeerverbinding (als variant) te onderzoeken.

Voor de IJmeervariant van de Zuiderzeelijn geldt dat deze nader wordt onderzocht. Een eventuele combinatie van de IJmeervariant van de Zuiderzeelijn met een (regionale) IJmeerweg maakt van dit onderzoek onderdeel uit. Voor de meerkosten van de IJmeervariant in vergelijking met een Zuiderzeelijn via de Hollandse Brug is op dit moment geen budget beschikbaar gesteld door het rijk en betrokken regionale overheden. Bij

keuze voor deze variant zal tot een kostenverdeling tussen betrokken publieke en eventuele private partijen moeten worden gekomen. Regionale overheden staan positief tegenover een IJmeervariant van de Zuiderzeelijn en bezien daarnaast op eigen initiatief een eigenstandige OV-verbinding (metro of light rail). Dit geldt mogelijk ook voor eventueel regionale initiatieven.

In 2006 wordt in het kader van samenhangende besluitvorming over projecten in de Noordvleugel (NVL) onder andere besloten over de woningbouwopgave voor Almere in relatie tot bereikbaarheid en natuur. De planstudie weg en Zuiderzeelijn (inclusief IJmeervariant) zijn voorzien als onderdeel van deze samenhangende besluitvorming.

Als de procedure voor de Zuiderzeelijn eventueel wordt afgebroken, kan een nieuwe OV-verbinding tussen Schiphol en Almere niet meer via de Zuiderzeelijn worden bereikt. In de Nota Mobiliteit wordt gewezen op de integrale gebiedsgerichte verkenning waarin de verkeers- en vervoerproblematiek tussen Schiphol en Almere is bestudeerd. Aanleiding voor deze verkenning waren de mogelijke locaties voor woningbouw tot 2030 en de consequenties hiervan voor het verkeer op het traject Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam-Almere. Uit de studie is gebleken dat bij het openbaar vervoer op dit traject- op enkele knelpunten na- er geen grote problemen optreden in de vervoerscapaciteit. Beperkte extra investeringen zijn voldoende om de knelpunten op het spoor op te lossen, in combinatie met investeringen in de weg.

De uitkomsten van de verkenning rechtvaardigen een planstudie voor de uitbreiding van de wegcapaciteit. Twee hoofdalternatieven zullen worden onderzocht: een nieuwe verbinding tussen de A6 en de A9 en een tracé dat gebruik maakt van een sterke uitbreiding van de bestaande infrastructuur (stroomlijntacé). Deze planstudie gaat een belangrijk deel uitmaken van het Programma Noordvleugel. De regio heeft een OV-verbinding via het IJmeer als optie aangedragen om de capaciteit van het OV uit te breiden en de ruimtelijke ontwikkeling van Almere (Pampus) te structureren. Deze verbinding wordt als variant meegenomen in de prijsvraag van de Zuiderzeelijn en kan mogelijk gecombineerd worden met een weg. De wegverbinding wordt tevens als scenario meegenomen bij de eerder genoemde planstudie voor de weg.

- 3 Welke implicaties heeft het eventueel afbreken van de procedure voor de Zuiderzeelijn voor de ruimtelijk-economische doelstellingen voor Flevoland en Noord-Nederland en de bijbehorende afspraken met de lagere overheden over het instrumentarium en de financiële middelen?

Antwoord:

Met het project Zuiderzeelijn worden tot nu toe de volgende doelen beoogd:

- bereikbaarheid van het Noorden en verbinding van Flevoland met het Noorden verbeteren;
- bijdrage leveren aan bereikbaarheid van de Noordvleugel en Almere – door het te onsluiten met een hoogwaardig OV-systeem – een meer gelijkwaardige positie geven ten opzichte van andere steden in de Randstad;
- stimuleren van de regionale economie van het Noorden;
- structurend element in de verdere ontwikkeling van de as Schiphol - Amsterdam - Almere; afstemmen van infrastructuur en verstedelijking;
- benutten van de mogelijkheden die de Zuiderzeelijn biedt om de ruimtelijke ontwikkelingen te sturen (activiteiten concentreren in stedelijk gebied en landelijke/ open gebieden behouden).

Als de procedure voor de Zuiderzeelijn eventueel wordt afgebroken, kunnen

de genoemde doelstellingen niet langer via de Zuiderzeelijn worden bereikt. Er zijn op dit moment voor Flevoland (Noordvleugel) en Noord-Nederland geen andere rijksprojecten voorzien, die invulling kunnen geven aan de genoemde doelstellingen. Daarnaast vervallen in dat geval de conceptafspraken met de regionale en lokale overheden over het instrumentarium voor gezamenlijke besluitvorming en risicobeheersing (o.a. go / no go momenten) enerzijds en de financiële bijdrage van deze partijen anderzijds.

Om bij eventuele beëindiging van het project Zuiderzeelijn toch invulling te geven aan bovengenoemde doelstelling zou gezocht kunnen worden naar alternatieve maatregelen. De doelstellingen zijn breder dan alleen bereikbaarheid.

Indien alternatieve maatregelen worden overwogen spelen o.a. de volgende vragen:

- kan een met de Zuiderzeelijn vergelijkbare bijdrage worden geleverd aan de doelstellingen?
- welke rijksbijdrage is gemoeid met een alternatief pakket?
- hoe is de verdeling van verantwoordelijkheden, financiering en risico's tussen rijk en betrokken regionale overheden?
- is nog sprake van samenhang met andere projecten in het Noordvleugelprogramma?

- 4 Wat is de huidige status van het begrip “transfersom of restwaarde” waarover in de op 14 maart 2000 aangeboden kabinetsnotitie Zuiderzeelijn wordt gesproken?

Antwoord:

De begrippen transfersom en restwaarde hebben beide een andere betekenis.

Een transfersom betreft een eventuele betaling door de overheid aan de private concessiehouder aan het eind van de concessieperiode, voor de waarde die het gehele systeem van infrastructuur en vervoer op dat moment (bijv. in 2040) nog vertegenwoordigd. Een dergelijk bijdrage is geopperd in de eerste private plannen voor een magneetzweefbaan (Transrapid). Hieraan wordt in de kabinetsnotitie van 14 maart 2000 gerefereerd in bijlage 4 over ‘financiering en PPS’, waarbij een indicatief bedrag is genoemd van zes miljard gulden. Een constructie met een transfersom is niet aan de orde, vanwege de hoge kosten voor de overheid die hiermee zijn gemoeid.

Het begrip restwaarde, zoals gehanteerd in de business case uit de Verkenningen voor de Zuiderzeelijn (2000 – 2001), heeft betrekking op de opbrengst van de vervoerexploitatie na de eerste concessie termijn (bijvoorbeeld voor de periode van 2040-2080) voor de overheid. In de business case werd uitgegaan van een eerste concessie termijn van 25 jaar, de restwaarde heeft daarmee betrekking op de periode na 2040.

Bij besluitvorming over de verkenningen (2001) werd de restwaarde gezien als mogelijke financieringsbron (bij HSL ca. € 0,23 mld. en bij MZB ca. € 0,36 mld.). Gezien de lange termijn waarop de restwaarde zich voordoet, is deze omgeven met de nodige onzekerheden. Daarom is de restwaarde bij besluitvorming door het kabinet in 2004 in het kader van de Nota Ruimte nog wel gezien als maatschappelijke waarde (zie vraag 7 over de KBA), maar zekerheidshalve niet langer beschouwd als financieringsbron.

In de brief aan de Tweede Kamer van 8 juni 2004 over de Zuiderzeelijn is in bijlage 6 (samenvatting kosten en opbrengsten) ingegaan op de wijziging

van de status van de restwaarde.

- 5 Deelt de regering de conclusie van de projectgroep Zuiderzeelijn uit de Zuiderzeelijn Business Case van november 2000 dat de Zuiderzeelijn, zelfs als de overheid alle risico's op zich neemt, financieel niet haalbaar is?

Antwoord:

De conclusie van de business case van november 2000 is dat alle alternatieven (MZB, HSL, IC en HZL-plus) een significante bijdrage van de overheid vergen, zelfs als de overheid alle risico's op zich neemt. Hiermee is niet geconcludeerd dat het project financieel niet haalbaar is.

Ter toelichting het volgende.

Aan het eind van de verkenningen (2001) heeft het kabinet besloten om maximaal Euro 2,73 miljard te reserveren voor de Zuiderzeelijn. Onderstaand overzicht van de kostenraming uit de Verkenningen (2000 – 2001), laat zien wat de geraamde kosten zijn voor alle alternatieven.

	Materieel	Infrastructuur	Totaal
HZL-plus	0,27	1,20	1,47
ZZL-IC	0,24	2,40	2,64
ZZL-HSL	0,49	3,80	4,29
ZZL-MZB*	0,79	6,15	6,94

Kostenraming verkenningen (x 1 miljard €, netto contante waarde 2010, prijspeil 2002), zie ook brief aan Tweede Kamer van 8 juni 2004

* Hier wordt bedoeld de MZB die op alle stations stopt, de zgn. MZM(etro).

Voor de Intercity en Hanzelijn-plus zou de rijksbijdrage van € 2,73 miljard toereikend moeten zijn voor de gehele investering. Voor de MZB en HSL is de maximale rijksbijdrage niet toereikend voor de gehele investering. Daarom is ook zicht nodig op andere bijdragen om te kunnen bepalen of deze alternatieven haalbaar zijn. Regionale overheden hebben een bijdrage toegezegd van € 0,23 mld. voor een HSL en € 1,02 mld. voor een MZB. In de business case uit de verkenningen is een private bijdrage – winst uit vervoerexploitatie – berekend van € 0,23 mld. voor een HSL en € 1,03 mld. voor een MZB.

Voor de verschillende alternatieven leidt dit tot het onderstaande samenvattende overzicht van kosten en financiële dekking.

	ZZL-HSL	ZZL-MZB*
A Investeringskosten totaal	4,29	6,94
B Dekking totaal	3,19	4,81
waarvan		
rijksbijdrage	2,73	2,73
regionale bijdrage	0,23	1,02
exploitatiesaldo/ private bijdrage	0,23	1,06
C Ongedekt	1,10	2,13
dekkingspercentage	74%	69%

Kosten en financiële dekking (x 1 mld. Euro, NCW 2010, prijspeil 2002), zie ook brief aan Tweede Kamer van

8 juni 2004

Bovenstaand overzicht maakt duidelijk dat een MZB en HSL alleen financieel haalbaar zijn indien marktpartijen via publiek-private samenwerking (PPS) kansen zien om met name de totale investeringskosten te verlagen.

- 6 Deelt de regering de mening van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dat er, zeker naar aanleiding van de kosten-batenanalyse, geen nut en noodzaakdiscussie is gevoerd?

Antwoord:

In maart 2001 heeft het kabinet een breed proces ingezet (Verkenningen deel II), gericht op aanvullende informatie en op draagvlak voor een kabinetsbesluit over de Zuiderzeelijn. Onderdeel van dit proces was een verdieping van de kosten-batenanalyse (KBA), met betrokkenheid van meerdere economische instituten (zie ook vraag 1). De resultaten van de verdiepte KBA zijn betrokken in een breed parallel proces met stakeholders (maatschappelijke organisaties, onder leiding van onafhankelijk voorzitter en secretariaat) en adviesorganen van de regering (VROM Raad en Raad voor V&W, ICES en RPC). De resultaten van de verdiepte KBA zijn in december 2001 aan de orde geweest in zowel het kabinet als in de Tweede Kamer, getuige het AO verslag van februari 2002.

Vervolgens heeft integrale besluitvorming over o.a. de Zuiderzeelijn plaatsgevonden in het kader van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Daarbij zijn de Zuiderzeelijn-doelstellingen voor de Noordvleugel aangescherpt en derhalve niet expliciet onderdeel geweest van eerdere discussie over nut en noodzaak. Bovendien is de discussie gezien het strategisch karakter van deze nota's niet op detailniveau gevoerd.

- 7 Kan een overzicht worden gegeven van de wijze waarop de milieueffecten in de analyses van het Nederlands Economische Instituut (NEI) uit 2001 zijn meegenomen?

Antwoord:

Voor de kosten-batenanalyse (KBA) is zoveel mogelijk getracht de optredende externe effecten te kwantificeren en in geld uit te drukken. Externe effecten omvatten milieueffecten, maar ook effecten op natuur, landschap, ruimtebeslag en energieverbruik.

Voor een aantal externe effecten zijn mitigerende of compenserende maatregelen meegenomen in de investeringskosten. Deze effecten zijn dus als onderdeel van investeringskosten verwerkt in de KBA. Daarnaast was het voor een aantal aspecten onmogelijk om de optredende effecten in geld uit te drukken, vanwege het ontbreken van gegevens en/of geaccepteerde methoden. Deze aspecten zijn kwalitatief meegenomen in de KBA.

De hoofdaspecten van de milieueffecten die in de KBA zijn onderzocht zijn:

- natuur: kwantitatief meegenomen als mitigerende en compenserende maatregelen in de kostenraming;
- landschap: kwantitatief meegenomen als standaardbedrag voor mitigatie (vormgeving en inpassing ten behoeve van visuele kwaliteit);
- ruimtebeslag: ten dele kwantitatief verwerkt in kostenraming in de vorm van kosten voor onteigening van grond en bebouwing;
- milieu (geluid, bodem en water): geluidsmaatregelen conform wettelijke norm kwantitatief verwerkt in kostenraming, overige aspecten kwalitatief beoordeeld;
- woon- en leefmilieu: sociale veiligheid en visuele hinder zijn kwalitatief beoordeeld;

- energiegebruik: kwantitatief opgenomen als extern effect via waardering van emissies van CO2 en NOx.

Onderstaande tabel geeft de uitkomsten weer van de verdiepte KBA van het NEI uit 2001 (die door CPB op hoofdlijnen plausibel is beoordeeld), met een nadere uitsplitsing van de afzonderlijk gemonetariseerde externe effecten door emissies van CO2 en NOx en de kwalitatief beoordeelde externe effecten op natuur, landschap en milieu.

	HZL-plus	ZZL-IC	ZZL-HSL	ZZL-MZM	ZZL-MZB
Gemonetariseerde effecten					
<i>Maatschappelijke baten</i>	0,6/0,7	1,1	1,5/1,8	3,5/4,0	2,9/3,3
<i>Maatschappelijke kosten</i>	1,3	2,5	3,9	6,9	6,4
(waarvan emissies CO2 en NOx)	0 %	0 %	1%	1,5%	2%
Saldo excl. restwaarde	-0,6/-0,7	-1,4	-2,1/-2,3	-3,0/-3,4	-3,2/-3,6
Restwaarde	0,1	0,3	0,4	0,7	0,7
Saldo incl. restwaarde	-0,5/-0,6	-1,1	-1,7/-1,9	-2,3/-2,8	-2,5/-2,9
Niet gemonetariseerde effecten					
Externe effecten op natuur, landschap en milieu	-	---	---	--	--
Schaal- en cluster-effecten	0	0/+	+	+++	+++
Regionale herverdeling	PM	PM	PM	PM	PM

Overzicht van de kosten en baten, netto contante waarde 2010 in miljarden Euro's (bron: NEI 2001), zie aan Tweede Kamer van 21 december 2001

- 8 In hoeverre worden sommige cijfers, die gebruikt zijn bij de presentatie van het kabinetsbesluit van 21 december 2001, niet onderschreven door het Centraal Planbureau?

Antwoord:

Ten behoeve van het kabinetsbesluit van december 2001 is het CPB gevraagd de verdiepte KBA van de Zuiderzeelijn te toetsen. Deze verdiepte KBA bestond uit een samenvattende rapportage en drie onderliggende documenten opgesteld door NEI, Rijksuniversiteit Groningen en Nyfer.

Het CPB plaatst in haar toets kanttekeningen bij enkele onderdelen van de verdiepte KBA van NEI: de reizigersvolumes en arbeidsmarkteffecten lijken (licht) overschat en het opnemen van een restwaarde is moeilijk verdedigbaar, maar het totaalbeeld wordt hierdoor niet in belangrijke mate beïnvloed. Mede op basis van de CPB toets is de restwaarde in de toets afzonderlijk gepresenteerd.

Overigens is de restwaarde in de maatschappelijke economische benadering van de KBA op een andere wijze berekend dan in de bedrijfseconomische benadering van de business case (zie vraag

4).

Het CPB concludeerde dat de uitkomsten van het NEI nog steeds (in 2000 werd door het CPB ook de eerdere KBA van NEI getoetst) op hoofdlijnen plausibel zijn. Om deze reden is de verdiepte KBA van het NEI gebruikt als besluitvormingsinformatie voor het kabinetsbesluit van 21 december 2001. In het kabinetsbesluit van 2001 zijn daarnaast ook cijfers uit andere deelstudies van de verkenningen gepresenteerd. Deze cijfers – zoals bijvoorbeeld de business case, geluidhinder en energieverbruik – zijn niet door het CPB getoetst. Dit is ook niet gebruikelijk.

Onderdeel van de verdiepte KBA van NEI is een deelstudie van o.a. de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) naar de indirecte effecten op de arbeidsmarkt en de woningmarkt. De resultaten van deze deelstudie zijn gebruikt ten behoeve van het kabinetsbesluit. In het TCI rapport heeft dit geleid tot verwarring, omdat de RUG daarnaast ook een eigen KBA heeft opgesteld. Deze KBA werd door het CPB niet onderschreven en is ook niet gebruikt ten behoeve van besluitvorming in het kabinet in december 2001.

- 9 Wat zijn de resultaten van de toezegging van de minister van Verkeer en Waterstaat in het Algemeen Overleg van 27 februari 2002 om deskundigen te laten kijken naar alternatieve investeringsdoelen om de economische structuur van het noorden te versterken

Antwoord:

Mijn inschatting is dat u refereert aan het Algemeen Overleg van 26 juni 2001 waar dit aan de orde is geweest (en niet 27 februari 2002 zoals u suggereert). Dit heeft ertoe geleid dat in het tweede deel van de verkenningen voor de Zuiderzeelijn (2001) in overleg met het ministerie van Economische Zaken en de regio is bekeken of er alternatieve investeringsdoelen beschikbaar waren om de economische structuur van het Noorden te versterken. Daarbij is onder andere de relatie gelegd met maatregelen in het kader van de Commissie Langman, het Integraal Structuurplan (ISP), Europese Structuurfondsen en de Herinrichtingwet Oost Groningen – Gronings Drentse Veenkoloniën. Dit heeft geen concrete alternatieve investeringsdoelen opgeleverd, die de projectdoelen even goed zouden kunnen dienen.

In de brief aan de Tweede Kamer van 21 december 2001 over het kabinetsbesluit op basis van de verkenningen is dit als volgt verwoord: “Dit beleid heeft geleid tot substantiële werkgelegenheidsimpulsen voor het Noorden. Het heeft echter niet kunnen voorkomen dat de achterstand van het Noorden op Nederland als geheel in termen van welvaart (regionale productie, gemiddeld besteedbaar inkomen) nog steeds bestaat.”

- 10 Zijn er vanuit Duitsland nog signalen waardoor de in eerste instantie beoogde internationale context van het project weer in beeld komt? Zo ja, hoe concreet zijn die signalen?

In de Verkenningen voor de Zuiderzeelijn (2000 – 2001) is onderzocht in hoeverre doortrekking naar Duitsland toegevoegde waarde levert. De conclusie was (bron: resultatennotitie verkenningen I en II, bijlage bij brief aan Tweede Kamer over kabinetsbesluit 21 december 2001): “De reizigersstromen tussen Nederland en Noord-Duitsland zullen ook bij sterke economische ontwikkelingen in Noord- en Oost-Duitsland en Scandinavië gering zijn. Voor de relatie Amsterdam - Hamburg en Amsterdam – Berlijn zou de route via de Hanzelijn, Twente en Osnabrück meer voor de hand liggen, maar ook dit is vooralsnog niet aan de orde. Een snelle verbinding via Groningen naar Noord-Duitsland en verder naar Scandinavië is voorlopig niet in beeld.”

Er is in de afgelopen jaren geregeld interesse vanuit Noord-Duitsland voor de internationale context van de Zuiderzeelijn. De Duits - Nederlandse contacten lopen via betrokken bewindslieden (met name Noord-Duitse deelstaten), regionale overheden en handelskamers. De contacten richten zich op de initiërende rol die de Zuiderzeelijn zou kunnen hebben voor een transnationale infrastructuurverbinding tussen Noord-Nederland / Noord-Duitsland en Noord- en Oost-Europa. Ook lijkt sprake van interesse vanuit Noord-Europa voor een hogesnelheidsverbinding Noord-

Duitsland - Scandinavië. Concrete plannen zijn er niet.

Er is op dit moment geen aanleiding om de conclusie van de Verkenningen over de internationale context van de Zuiderzeelijn te herzien.

- 11 Kan de toets van het Centraal Planbureau op de kosten-batenanalyses van het NEI, de Rijksuniversiteit Groningen en Nyfer alsnog officieel aan de Tweede Kamer worden toegezonden?

Antwoord:

Als bijlage is bijgevoegd de CPB notitie 'Toetsing uitwerking KKBA Zuiderzeelijn' van 23 november 2001.