

Kwaliteitstoets op Quick scan welvaartseffecten Herontwerp Brienoord en Algeracorridor (HBAC)

notitie

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Johan Visser

April 2011

Samenvatting

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft een kwaliteitstoets uitgevoerd op de *Quick scan Welvaartseffecten Herontwerp Brienoord en Algeracorridor (HBAC)*. Dit is gebeurd op verzoek van de directie Wegen en Verkeersveiligheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Vraagstelling

In de KiM-kwaliteitstoets staat de vraag centraal of de quickscan de welvaartseffecten voldoende in beeld brengt om de meest kansrijke oplossingsrichtingen voor het herontwerp Brienoord en Algeracorridor te kunnen selecteren. Plausibiliteit en bruikbaarheid van de resultaten zijn hierbij aangemerkt als de belangrijkste criteria.

Conclusies

Op grond van de kwaliteitstoets komt het KiM tot de volgende conclusies:

- De quickscan laat zien dat het in deze fase van de verkenning mogelijk is een eerste indruk te krijgen van de verschillen in welvaartseffecten tussen maatregelpakketten;
- Het resultaat van de quickscan is bruikbaar om keuzes te maken ten aanzien van kansrijke oplossingsrichtingen en de selectie van kansrijke maatregelen. Met name de analyse van de individuele maatregelen, in paragraaf 4.2 van de quickscan, biedt waardevolle informatie om in een volgende fase tot een optimaal maatregelenpakket te komen;
- De omvang en richting van de baten en kosten zijn plausibel. Het maatregelenpakket Sorteren (2) heeft als enige van de vijf pakketten een positieve nationale baten/kostenratio. Dit pakket genereert voldoende bereikbaarheidsbaten en de benodigde investeringen zijn beperkt in vergelijking met hoge investeringskosten van de spreidingspakketten (3A, 3B en 3C). De investeringskosten van de benuttingspakketten (1A en 1B) zijn laag maar de bereikbaarheidsbaten zijn ook beperkt.

Leerervaringen

Het is voor het eerst dat een dergelijke quickscan is opgesteld voor de selectie van kansrijke maatregelen in de verkenningsfase. Daarom heeft het KiM bij het uitvoeren van deze toets speciaal aandacht gehad voor mogelijke leerervaringen.

Het toetsen van de quickscan bleek lastig te zijn vanwege de beperkte toelichting op en onderbouwing van de verkregen resultaten. Vooral de toelichting bij de resultaten van de benuttingspakketten (1A en 1B) schiet tekort. Met de inzichten uit de onderliggende verkeersstudie zijn deze resultaten wel beter te begrijpen.

In deze fase van de verkenning acht het KiM een berekening van werkgelegenheidseffecten in deze fase van een verkenning niet nodig. We hebben twijfels of de gehanteerde factor voor werkgelegenheid, namelijk 15% van de directe effecten, hier had mogen worden toegepast. De wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt en er is geen aanleiding om te veronderstellen dat er werkgelegenheidseffecten van dergelijke omvang optreden. Er is geen sprake van significante invloed op de baten/kostenratio's.

Het KiM acht de quickscan welvaartseffecten een goede eerste stap op weg naar een OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur), zoals die aan het eind van de verkenning bij de voorkeursbeslissing dient te worden opgesteld. Bij het opstellen van een OEI bevelen we aan de onzekerheden en risico's in beeld te brengen door middel van

scenario's en gevoeligheidsanalyse en na te gaan hoe en wanneer men kan bijsturen als zich risico's voordoen.

1. Inleiding

De directie Wegen en Verkeersveiligheid van DGMO heeft het KiM gevraagd om een kwaliteitstoets op de *Quick scan Welvaartseffecten Herontwerp Brienoord en Algeracorridor (HBAC)* uit te voeren. Deze quickscan is uitgevoerd door Ecorys.

HBAC is een van de vijf deelprojecten uit de verkenning Rotterdam Vooruit en omvat de knelpunten aan de oostkant van de Rotterdamse regio. Het gaat om:

- de A16 tussen Terbregseplein en Ridderkerk (Brienoordcorridor);
- de N210 tussen Capelle aan den IJssel en Krimpen aan de IJssel (Algeracorridor).

De oplossing wordt gezocht in een herontwerp van het wegennetwerk in relatie met openbaar vervoer en fiets. Er zijn om de huidige problematiek op te lossen maatregelpakketten voorgesteld op basis van benutten, sorteren en spreiden.

Om de meest kansrijke oplossingsrichtingen te kunnen selecteren (zeef 1) wordt naast verkeerskundige analyses en een aanzet tot een MER ook een quickscan op de welvaartseffecten uitgevoerd. De quickscan Welvaartseffecten wordt bij dit eerste zeefmoment gebruikt als grove aanzet tot een kosten-batenanalyse (KBA). De echte en meer gedetailleerde KBA, de OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) wordt opgesteld bij de voorkeursbeslissing (zeef 2), conform het MIRT-spelregelkader (Ministerie VenW & VROM, 2009).

De quickscan is bedoeld om voor de corridor de welvaartseffecten van de verschillende oplossingsrichtingen in beeld te brengen. Het gaat daarbij om de vraag wat de oplossingsrichtingen naar verwachting bij kunnen dragen aan een betere doorstroming en een goede bereikbaarheid. Hiervoor is een inschatting gemaakt van de verhouding tussen de kosten voor de maatregelpakketten en de maatschappelijke effecten op de bereikbaarheid en de externe effecten die daarmee samenhangen. De resultaten van de quickscan gelden als belangrijke input voor het beoordelingskader waarmee de maatregelpakketten beoordeeld worden. Het uiteindelijke doel is om uit deze oplossingsrichtingen kansrijke maatregelen te zeven. In de bijlage staat een korte toelichting op zeef 1, zoals die in een MIRT-verkenning (RWS, DVS & Ecorys, 2010) wordt toegepast.

Het KiM heeft nagegaan of de resultaten van de quickscan voldoende bruikbaar zijn voor de genoemde eerste zeef. Hiervoor hebben we gekeken naar de plausibiliteit en betrouwbaarheid van de resultaten.

De kwaliteitstoets betreft een 'lichte' toets. Het accent ligt op de bruikbaarheid van de gevolgde aanpak en de leerervaringen.

2. Samenvatting quickscan Welvaartseffecten

De quickscan, uitgevoerd door Ecorys (2010) is gebaseerd op kostenschattingen die gemaakt zijn door Gemeentewerken Rotterdam (2010) en op de verkeersanalyse door Goudappel Coffeng (2010). In de quickscan zijn deze gegevens door Ecorys vertaald naar kosten en bereikbaarheidsbaten van de maatregelpakketten.

Daarnaast zijn de effecten op de leefomgeving, verkeersveiligheid en indirecte effecten waar mogelijk gekwantificeerd met kengetallen op basis van verkeersgegevens.

In de quickscan zijn voor vijf maatregelpakketten (1A Benutten, 1B Benutten plus, 2 Sorteren, 3A Spreiden, 3B Spreiden plus en 3C Spreiden min) de kosten en de effecten op bereikbaarheid bepaald. De kosten zijn in euro's uitgedrukt. De reistijdwinsten zijn in uren berekend. Effecten op de leefomgeving en de regionaal-

economische ontwikkeling zijn via aparte studies onderzocht. Op basis van deze informatie is een kosten-batenratio (lokaal en nationaal) bepaald aan de hand van kengetallen voor de waardering van deze effecten. Deze baten-kostenratio's zijn vervolgens in het rapport in een kwalitatieve vorm, dat wil zeggen in min, nul of plus uitgedrukt. De onderliggende tabel met kosten en baten in euro's is in de bijlage van de quickscan opgenomen.

3. Conclusies van het KiM

Bruikbaarheid

De quickscan laat zien dat het bij zeef 1 mogelijk is een eerste indruk te krijgen van de verschillen in scores tussen de alternatieve pakketten op welvaartseffecten en van de oplossingsrichtingen die kansrijk zijn. Het resultaat van deze quickscan is daarom bruikbaar om keuzen te maken ten aanzien van kansrijke oplossingsrichtingen. Met name de analyse van de individuele maatregelen in paragraaf 4.2 van de quickscan biedt waardevolle informatie om in een volgende fase tot een optimaal maatregelenpakket te komen.

De effecten worden in deze quickscan gekwantificeerd en met kengetallen in kosten en baten uitgedrukt, zoals in een kKBA (kengetallen-KBA). In deze fase van een MIRT-verkenning is het niet strikt nodig om de stap naar het omrekenen in euro's te zetten. Kwalitatieve of kwantitatieve informatie, bijvoorbeeld in de vorm van reistijdwinsten (zie de vereisten voor zeef 1 in de bijlage) zouden volstaan. Dit is waarschijnlijk mede de reden dat in de hoofdttekst van de quickscan de kosten en baten in plussen en minnen worden gepresenteerd.

Het is wat KiM betreft positief dat in deze fase van een verkenning voldoende informatie aanwezig is om de kosten en baten te bepalen en het is tevens een goede eerste stap op weg naar een OEI, zoals die bij de voorkeursbeslissing (zeef 2) wordt opgesteld.

Wel is het goed te benadrukken dat deze quickscan van de welvaartsbegrippen nog niet het karakter heeft van een OEI. Hiervoor zijn de berekeningen nog te globaal en ontbreken zaken zoals inpassingskosten, het gebruik van scenario's en gevoeligheidsanalyses, een uitgebreide onderzoeksverantwoording en een uitwerking en presentatie van de resultaten conform het OEI-format. Het gebruik van de term kKBA voor deze fase is niet handig. Het zou onterecht de indruk kunnen wekken dat in de volgende fase geen OEI meer nodig is.

Als bij het voorbereiden van een voorkeursbeslissing een OEI wordt opgesteld, bevelen we aan de onzekerheden en risico's in beeld te brengen door middel van scenario's en gevoeligheidsanalyse en na te gaan hoe en wanneer men kan bijsturen.

Plausibiliteit

De plausibiliteit van de resultaten is globaal getoetst door na te gaan of richting en omvang van de resultaten kloppen. De invoergegevens, zoals verkeersgegevens komen uit eerder verrichte studies. We hebben deze gegevens niet verder gecontroleerd.

We kunnen ons vinden in de uitkomsten. De omvang en richting van de baten en kosten zijn plausibel. Het maatregelpakket Sorteren (2) heeft als enige van de vijf pakketten een positieve nationale baten/kostenratio. Dit pakket genereert voldoende bereikbaarheidsbaten en de benodigde investeringen zijn beperkt in vergelijking met hoge investeringskosten van de spreidingspakketten (3A, 3B en

3C). De investeringskosten van de benuttingspakketten (1A en 1B) zijn laag maar de bereikbaarheidsbaten zijn ook beperkt.

De investeringskosten zijn zo goed als mogelijk is in deze fase in beeld gebracht. Er ontbreken wel kostenposten, zoals in de quickscan al wordt aangegeven. Het gaat om kostenposten, zoals inpassing, aansluitingen op het huidige netwerk en andere aanvullende infrastructurele maatregelen. Deze kunnen aanzienlijk zijn en verdienen aandacht in de volgende fase.

De bereikbaarheidsbaten in de vorm van reistijdwinsten en verbetering van de reistijdbetrouwbaarheid zijn bepaald op basis van de verkeersstudie. Niet alle baten zijn in beeld gebracht. Zo wordt bij de conclusies in hoofdstuk 5 gesuggereerd dat de baten van openbaar vervoer nog onvoldoende in kaart zijn gebracht. Dit is op zich correct maar wekt naar onze mening onterecht de suggestie dat deze ontbrekende baten substantieel zijn.

In de quickscan zijn onder de noemer van indirecte effecten ook de werkgelegenheidseffecten bepaald. Deze zijn berekend aan de hand van een ophoogfactor voor de werkgelegenheid, namelijk 15% van de directe effecten. Het opnemen van de werkgelegenheidseffecten is in deze fase van de verkenning niet nodig (zie de vereisten voor zeef 1 in de bijlage). We hebben twijfels of de voor de berekening gehanteerde ophoogfactor hier had mogen worden toegepast. De wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt en er is geen aanleiding om te veronderstellen dat werkgelegenheidseffecten van een dergelijke omvang optreden. Als hulpmiddel om te bepalen of er additionele indirecte effecten kunnen optreden bij regionale infrastructuren worden de volgende vragen gehanteerd (RWS,DVS, 2010). Leidt het project naar verwachting tot:

- schaalvoordelen voor bedrijven of tot extra productie?
- een substantiële afname van reistijden voor woon-werkverkeer en/of zakelijk verkeer?
- het aantrekken van (buitenlandse) werkgelegenheid?
- een substantiële verandering van woning- of grondprijzen?

Als één of meerdere vragen positief beantwoord kunnen worden, dan is het zinvol om naar de indirecte effecten te kijken. Dit is volgens onze inschatting bij deze maatregelpakketten niet het geval. Het weglaten van werkgelegenheidseffecten leidt niet tot wezenlijk andere conclusies ten aanzien van de kosten-batenratio's.

Het toetsen van de resultaten was lastig vanwege de beperkte toelichting op de verkregen resultaten. De probleemanalyse biedt te weinig informatie om goed het verband te zien tussen de genoemde problemen en de voorgestelde maatregelpakketten. Vooral de toelichting bij de resultaten van de benuttingspakketten (1A en 1B) biedt te weinig informatie om de resultaten afdoende te verklaren. Dit is het geval in paragraaf 3.2 bij de vergelijking van de pakketten op reistijdwinst en in hoofdstuk 4 bij de toelichting op de baten/kostenratio's. De onderliggende studies en analyses van Movares en DHV en de verkeersstudie bieden aanvullende informatie, waarmee de resultaten verklaard konden worden.

4. Literatuur

Ecorys (2010). *Quick scan van Herontwerp Brienoord en Algeracorridor (HBAC): Dl. 1 Welvaartseffecten*. Rotterdam: Ecorys.

Gemeente Rotterdam, Gemeentewerken (2010). *Herontwerp Brienoordcorridor / Algera, kostenplan (21 september 2010)*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Gemeentewerken.

Goudappel Coffeng (2010). *De modelstudie in beeld (20 september 2010)*. Deventer: Goudappel Coffeng.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2009). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Den Haag: VenW & VROM.

RWS, DVS & Ecorys (2010). *OEI bij MIRT-verkenning: kader voor het invullen van de formats*. Den Haag: Projectdirectie Sneller & Beter.

BIJLAGE Toelichting eerste zeefmoment

De quickscan HBAC is onderdeel van de MIRT-verkenning Rotterdam Vooruit. Deze verkenning volgt de procedure zoals die in het MIRT-spelregelkader (Ministerie VenW & VROM, 2009) is vastgesteld.

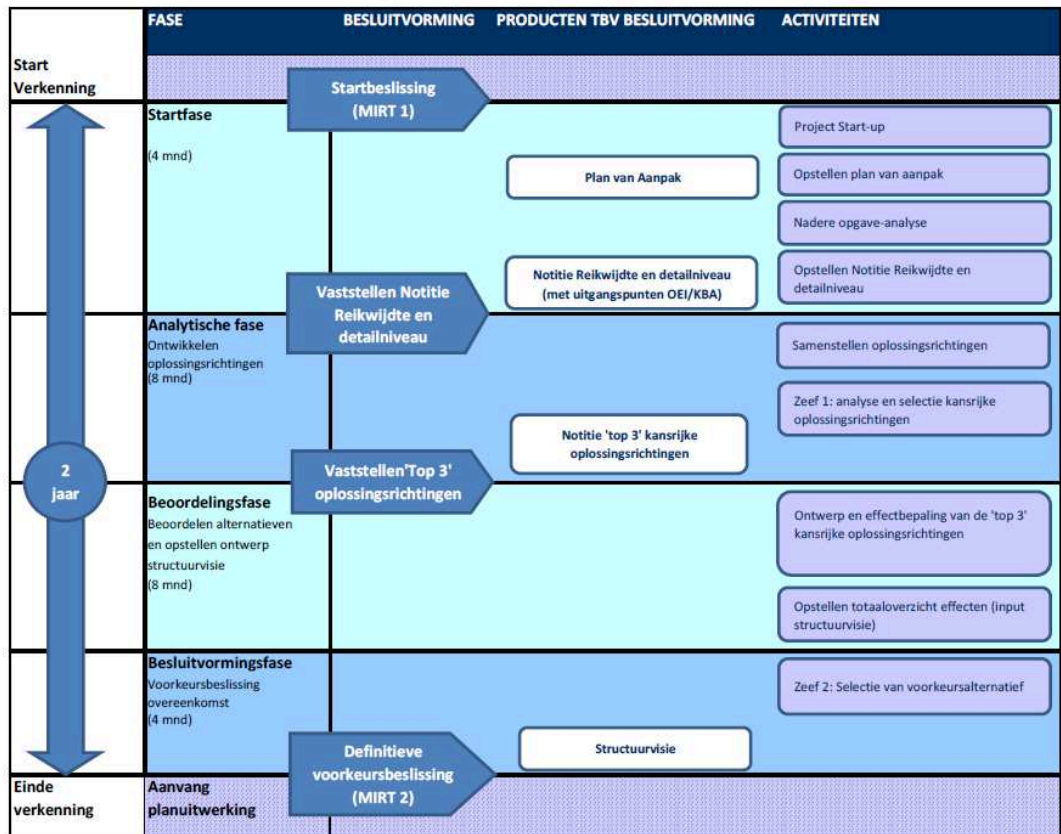
Een verkenning bestaat volgens het MIRT-spelregelkader uit vier fasen (zie figuur 1). De quickscan is opgesteld in de analytische fase van de verkenning als onderdeel van zeef 1: de analyse en selectie van de kansrijke oplossingsrichtingen.

Zeef 1 is een globale toetsing en resulteert in een top 3 van kansrijke oplossingen.

Figuur 1

Overzicht van de verkenningfase

Bron: RWS, DVS & Ecorys, 2010



In deze fase wordt nog geen OEI opgesteld. Op basis van de analyse bij zeef 1 kan al wel een beeld worden gekregen van de richting van de uitkomsten van de in de beoordelingsfase (zeef 2) uit te voeren OEI/KBA.

De werkwijzer *OEI bij MIRT-verkenning: kader voor het invullen van de formats* (RWS, DVS & Ecorys, 2010) zegt het volgende over de toetsing bij zeef 1:

Op basis van een globale toetsing van oplossingsrichtingen op doelbereik (effectiviteit) c.q. probleemoplossend vermogen, een toetsing aan de randvoorwaarden en op basis van eerste indicaties van de verwachte aanleg- en beheer- en onderhoudskosten van het project, wordt een top 3 van kansrijke oplossingen geselecteerd.

Bij de toetsing op doelbereik/probleemoplossend vermogen komen diverse aspecten uit het beoordelingskader aan bod die ook tijdens de OEI/KBA analyse worden gebruikt, zoals de invloed op verkeersstromen en reistijden, de effecten op de

leefomgeving (ruimte, natuur, geluid, luchtkwaliteit, landschap et cetera.) en veiligheid.

De toetsing op randvoorwaarden betreft een toetsing om vast te stellen of er sprake is van zogenaamde show stoppers: oplossingsrichtingen die leiden tot het overschrijden van een bepaalde (wettelijke) norm of kostenniveaus die het beschikbare budget onacceptabel overschrijden.

Een kwantitatieve onderbouwing is voor zeef 1 niet verplicht. De beoordeling kan plaatsvinden op basis van expert judgement, vuistregels, kengetallen, quickscan tools en eerder uitgevoerd onderzoek ('bestaand materiaal'). Indien toetsingselementen in deze fase al wel kwantitatief kunnen worden ingevuld kan dit de onderbouwing van zeef 1 wel versterken. Gedacht kan worden aan:

- *Het verwachte effect op doorstroming c.q. reistijden van het verkeer op netwerkniveau (snelheid, reistijdwinsten/-verliezen en intensiteiten);*
- *Een mogelijke verschuiving in het verkeer, bijvoorbeeld tussen onderliggend wegennet en hoofdwegennet of tussen vervoersmodaliteiten (modal shift);*
- *De indicatieve kosten (ordegrootte op basis van ervaringscijfers) van aanleg, beheer en onderhoud.*

Kwantificering van de effecten bij zeef 1 betekent bovendien dat al in een vroeg stadium een eerste beeld kan ontstaan van de richting van de uitkomsten van de in de beoordelingsfase (zeef 2) uit te voeren OEI/KBA.