

Provinciale Staten van Zuid-Holland

<i>Datum</i>	<i>Bijlagen</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
24 april 2008	1		2008/GM/062

Onderwerp
Resultaten verzoek quick scan MKBA RijnlandRoute

Geachte leden van de Provinciale Staten,

Hierbij bieden wij u graag de resultaten aan van de quick scan van de MKBA RijnlandRoute, waartoe de commissie MKE de Randstedelijke Rekenkamer op 14 maart 2008 heeft verzocht. In deze brief beschrijven wij achtereenvolgens de vraagstelling, de bevindingen, de conclusies en aanbevelingen van de door de Rekenkamer uitgevoerde quick scan. Voor meer gedetailleerde informatie verwijzen wij u naar het bijgevoegde rapport.

Vraagstelling

De vragen van de commissie MKE zijn gericht op de overeenkomsten en verschillen tussen de rapporten enerzijds en de contra-expertises en commentaren anderzijds, alsmede op de aannemelijkheid hiervan. De Rekenkamer heeft bij brief van 26 maart 2008 aangegeven op hoofdlijnen een antwoord op deze vragen te kunnen geven en heeft tevens een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de vraag naar de aannemelijkheid. In de uitvoering van de quick scan hebben we de vraagstelling enigszins aangepast.

Met deze quick scan streeft de Rekenkamer de volgende algemene doelstelling na:

Het voor PS inzichtelijk maken of de NEN en de MKBA voldoen aan de geldende kwaliteitseisen die betrekking hebben op de onderdelen waarover tussen betrokken partijen verschil van inzicht bestaat.

De Rekenkamer heeft het verzoek van PS vervat in een meer algemene onderzoeksvraag, die als volgt luidt:

In hoeverre beschikken PS over de vereiste informatie om de voor- en nadelen van de verschillende tracés tegen elkaar af te kunnen wegen?

In de quick scan hebben we er omwille van de inzichtelijkheid weloverwogen voor gekozen bij de samenvatting van relevante documenten en selectie van onderdelen hieruit zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke teksten te blijven door hieruit vooral te citeren en parafraseren.

Geschilpunten

De Rekenkamer stelt na lezing van de diverse documenten betreffende nut en noodzaak en de MKBA vast dat de voornaamste geschilpunten zich richten op:

- de onderbouwing van nut en noodzaak van de RijnlandRoute als nieuwe wegverbinding;
- het al dan niet voldoen aan de vereiste OEI-richtlijnen;
- het ontbreken van een (expliciet) nulalternatief, waardoor kwaliteit hiervan en vergelijking met andere alternatieven niet objectief mogelijk is;
- volledigheid van de MKBA, m.n. ontbreken van gevoeligheidsanalyses en analyses van indirecte effecten, mate van uitwerking van de gepresenteerde alternatieven, ontbreken van een toelichting bij de overzichtstabel;
- onderbouwing en inzichtelijkheid van de gebruikte methoden en berekeningswijzen;
- mate waarin onderscheiden effecten zijn gemonetariseerd;
- interpretatie van de uitkomsten: implicaties van negatieve netto contante waarden bij alle varianten;
- wenselijkheid van toevoegen van een nulplusalternatief bij de te maken afwegingen.

De Rekenkamer stelt op basis van de quick scan vast dat de verschillende onderzoeken en commentaren inzake de MKBA, van de Provincie Zuid-Holland en DHV enerzijds en de gemeente Voorschoten, TNO en Witteveen + Bos niet of nauwelijks overeenkomsten vertonen betreffende de gewenste alternatieve verkeersoplossing, in het bijzonder ten aanzien van de noodzaak van een nieuwe wegverbinding RijnlandRoute.

Bevindingen

Hieronder worden de beoordelingscriteria vragenderwijs gepresenteerd met daarbij op hoofdlijnen de bevindingen. De bevindingen zijn, net als de conclusies en aanbevelingen, gegroepeerd in vier onderdelen, namelijk:

- A. Nut- en noodzaak (NEN) (bevinding 1)
- B. De kwaliteit van de MKBA (bevinding 2 t/m 6)
- C. De kwaliteit van de informatievoorziening aan PS (bevinding 7 t/m 10)
- D. De procedureregeling grote projecten (bevinding 11)

A. Nut en noodzaak

1. *Zijn nut en noodzaak goed onderbouwd en helder omschreven? Ligt aan de MKBA een probleemanalyse ten grondslag waarin wordt beschreven welke knelpunten worden weggenomen als het project wordt uitgevoerd en/of welke kansen het uitvoeren van het project biedt?*

Bevinding 1: Nut en noodzaak van een RijnlandRoute is naar de mening van de Rekenkamer voldoende aangetoond, gegeven de combinatie van het oplossen van een erkende (verkeers)problematiek en ontwikkelambities op het vlak van wonen en werken in regionaal verband. Nut en noodzaak van de RijnlandRoute *als nieuwe wegverbinding* is naar de mening van de Rekenkamer nog niet voldoende overtuigend aangetoond.

Toelichting

Aangetoond is dat er reeds knelpunten zijn en dat deze in de toekomst nog groter worden. De RijnlandRoute kan bijdragen aan het oplossen van de (te verwachten) knelpunten. Nog niet is overtuigend aangetoond dat het door de stuurgroep RijnlandRoute geselecteerde voorkeursstracé daar de meest geschikte oplossing voor is. De Rekenkamer baseert dit standpunt vooral op het ontbreken van inzicht in het nulalternatief in combinatie met de mate van uitwerking die aan de MKBA is gegeven.

NB De notitie “RijnlandRoute. Verbinding van belang” motiveert niet duidelijk het waarom van deze aanvullende notitie over ‘nut en noodzaak’. Ook de aanbiedingsbrief d.d. 29 november 2007 voorziet hier niet in.

B. Kwaliteit van de MKBA

Bij de MKBA voor de RijnlandRoute stelt de Rekenkamer vast dat sprake is van een aantal onduidelijkheden en tekortkomingen, die een onomstreden gebruik van dit instrument in het besluitvormingsproces thans belemmeren. Aan het bepalen van een voorkeursalternatief voor de RijnlandRoute op basis van voorliggende MKBA kleven volgens de Rekenkamer de nodige inhoudelijke en procedurele problemen. Met name het niet expliciet inzichtelijk zijn van het nulalternatief is bezwaarlijk. Daardoor kan niet worden vastgesteld in hoeverre het nulalternatief en de uitwerking hiervan voldoet aan de hieraan te stellen eisen. Dit inzicht is onontbeerlijk voor een goede interpretatie en beoordeling van de gepresenteerde alternatieven in de MKBA. De Rekenkamer heeft op dit punt begrip voor beide contra-expertises, waarin het ontbreken van een nulalternatief een wezenlijk punt van kritiek is.

De Rekenkamer stelt vast dat in de MKBA wordt gewezen op de ‘Werkwijzer OEI bij MIT verkenningen’. Daarmee wordt echter niet voldoende duidelijk gemaakt aan welke richtlijnen van OEI dit document beoogt te voldoen. Gelet op de aard van het project (regionaal) en de fase waarin het zich bevindt (verkenning) kan volstaan worden met een minder uitgebreide KBA, maar de indruk wordt gewekt dat bestuurlijk is gekozen voor een meer uitgebreide variant. Veel discussiepunten in relatie tot de contra-expertises, bijvoorbeeld over de mate waarin de MKBA volledig is en de mate waarin aannames en uitkomsten zijn uitgewerkt en onderbouwd, zijn terug te voeren op uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van de reikwijdte van deze MKBA.

- 2. Worden in de MKBA diverse projectalternatieven onderscheiden en tegen elkaar afgewogen? Wordt daarbij duidelijk gemaakt waarom deze specifieke projectalternatieven in de MKBA worden betrokken?*

<p>Bevinding 2: In de MKBA worden 8 meer of minder realistische projectalternatieven onderscheiden. Een expliciet en voldoende uitgewerkt nulalternatief ontbreekt echter, waardoor de vergelijking eerder tussen alternatieven onderling plaatsvindt dan van alternatieven ten opzichte van een nulalternatief.</p>

Toelichting

Door het ontbreken van een nulalternatief hebben PS onvoldoende informatie over de toegevoegde waarde van de verschillende projectalternatieven. Het is de Rekenkamer daarnaast niet duidelijk waarom het nulplusalternatief “ingrijpende verbetering van het bestaande tracé”, zoals dat is voorgesteld door de gemeente Voorschoten, niet in de afweging is betrokken.

3. *Worden de effecten van de projectalternatieven afgezet tegen de effecten van een reëel nulalternatief? Wordt het nulalternatief expliciet benoemd in de MKBA?*

Bevinding 3: De effecten van de projectalternatieven worden in de MKBA niet expliciet afgezet tegen een nulalternatief of referentiealternatief. Daarmee voldoet de MKBA niet volledig aan de leidraad OEI, hoewel in het rapport zelf wordt aangegeven dat deze leidraad is gevolgd.

Toelichting

Omdat het nulalternatief in de MKBA impliciet is, kan niet worden beoordeeld of een alternatief is gehanteerd dat voldoet aan de OEI-vereisten. Beide contra-expertises bevatten naar de mening van de Rekenkamer correcte kritiek wat betreft het ontbreken van een nulalternatief of referentiealternatief.

4. *Worden de effecten van de projectalternatieven zoveel mogelijk in geld uitgedrukt? Wordt, wanneer dit niet lukt, een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving opgenomen? Zijn alle relevante effecten in kaart gebracht?*

Bevinding 4: De effecten van de alternatieven zijn in de MKBA in redelijke mate in geld uitgedrukt. Alle relevante directe en externe effecten zijn in kaart gebracht (kwantitatief of kwalitatief). Indirecte effecten zijn niet meegenomen. De MKBA laat voor alle onderzochte alternatieven zien dat voor de effecten die in geld zijn uitgedrukt, de kosten groter zijn dan de baten.

Toelichting

Gelet op de contra-expertises is er enige discussie over de vraag of het mogelijk is meer van de effecten te monetariseren. Dat is een belangrijke voorwaarde voor een integrale afweging van de alternatieven.

De MKBA maakt duidelijk dat, wanneer alleen wordt gekeken naar de effecten die zijn te monetariseren, alle alternatieven een negatieve Netto Contante Waarde hebben, d.w.z. dat de kosten van alle onderzochte alternatieven groter zijn dan de baten. Het is twijfelachtig of de effecten, die niet in geld zijn uitgedrukt, tegen deze kosten kunnen opwegen. De Rekenkamer beschouwt het ontbreken van een duidelijke toelichting hierop in de MKBA als een gemis. De Rekenkamer onderschrijft de vragen die hierover in beide contra-expertises worden gesteld, namelijk of het wenselijk is de planstudiefase in te gaan met een voorkeurstracé dat een negatief saldo lijkt te hebben.

5. *Is het gebruik van begrippen in de MKBA eenduidig en zijn de grondslagen voor waardering van de effecten helder?*

Bevinding 5: Het gebruik van begrippen in de MKBA is eenduidig. De grondslagen voor waardering van de effecten zijn voldoende helder toegelicht.

Toelichting

Over de reikwijdte en diepgang van deze MKBA bestaan wel verschillen van inzicht tussen de opstellers van de MKBA en de auteurs van de contra-expertises, welke vooral samenhangen met welke richtlijn van OEI van toepassing wordt geacht te zijn. Zie verder de toelichting bij bevinding 8.

6. *Worden de resultaten van de MKBA helder en begrijpelijk gepresenteerd?*

Bevinding 6: Aan het eind van de MKBA worden de kosten en baten van de verschillende alternatieven in een overzichtelijke tabel gepresenteerd. Bij de overzichtstabel ontbreekt echter een toelichting op de wijze waarop de resultaten moeten worden geïnterpreteerd. Met name het feit dat de tabel voor alle alternatieven negatieve netto contante waarden laat zien, vereist volgens de Rekenkamer een nadere toelichting.

Toelichting

Door het ontbreken van een nulalternatief zijn de uitkomsten van de MKBA niet zonder meer helder en begrijpelijk. De contra-expertises wijzen in belangrijke mate op het ontbreken van dit nulalternatief. Hierdoor is voor lezers, die niet bekend zijn met het MKBA-gedachtegoed, moeilijk te overzien welke conclusies uit de overzichtstabel mogen worden getrokken.

C. Kwaliteit van de informatievoorziening bij besluitvorming in initiatieffase

Ten aanzien van de beoordelingscriteria voor de kwaliteit van de informatievoorziening (aanwezigheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid) stelt de Rekenkamer vast, dat de gepresenteerde documenten op onderdelen tekortschieten. Met name de weinig nauwkeurige duiding van de aard van deze MKBA in relatie tot relevante richtlijnen terzake heeft volgens de Rekenkamer onnodig veel discussie losgemaakt over de MKBA zelf in plaats van over de uitkomsten. Hieronder wordt per criterium aangegeven tot welke bevindingen de Rekenkamer is gekomen.

7. *Aanwezigheid. Beschikken PS over informatie over de onderzochte alternatieven, de plus- en minpunten per alternatief en over alle relevante onderzoeken en adviezen die bij de afweging een rol spelen? Voldoet deze informatie aan hiervoor geldende regels en richtlijnen?*

Bevinding 7: PS beschikken met de NEN en MKBA, alsmede begeleidende brieven e.d., over informatie die een belangrijke rol speelt bij de afwegingen voor het bepalen van een voorkeursalternatief voor de RijnlandRoute. De Rekenkamer stelt echter vast dat deze informatie niet volledig is, hetgeen in essentie het ontbreken van een expliciet nulalternatief betreft.

Toelichting

De informatie is ten eerste niet volledig door het ontbreken van een expliciet nulalternatief. Daarnaast blijkt uit de contra-expertises dat een zogenoemd nulplusalternatief ('ingrijpende verbetering van het bestaande tracé'), zoals voorgesteld door de gemeente Voorschoten, als onderdeel van de te beschouwen alternatieven wordt gemist.

De Rekenkamer stelt tevens vast dat PS tot slot niet beschikken over een reactie van GS waarin wordt aangegeven op welke wijze zal worden omgegaan met de naar voren gebrachte kritiek van de gemeente Voorschoten en de beide contra-expertises. De gedeputeerde heeft de commissie MKE recentelijk wel geïnformeerd over een ambtelijke reactie op TNO en een verslag van eerder gevoerd overleg tussen partijen.

8. *Begrijpelijkheid. Is de informatie die aan PS ter beschikking wordt gesteld, overzichtelijk gepresenteerd, helder geformuleerd en bondig?*

Bevinding 8: De Rekenkamer vindt dat de informatie in NEN en MKBA overzichtelijk wordt gepresenteerd, maar qua begrijpelijkheid te wensen overlaat.

Toelichting

In de NEN wordt niet duidelijk aangegeven waarom deze is opgesteld. Het begrip nut en noodzaak wordt geïntroduceerd, maar niet nader uitgewerkt in termen van de betekenis hiervan voor het besluitvormingsproces.

De MKBA is niet erg duidelijk over welke richtlijnen van OEI precies van toepassing zijn en welke daadwerkelijk zijn toegepast. De Rekenkamer heeft de indruk gekregen dat de MKBA, ondanks expliciete referenties aan het vereenvoudigde OEI-kader voor MIT-projecten, de pretentie wekt te voldoen aan de OEI leidraad en dat hier bestuurlijk gezien ook behoefte aan bestond. Daarmee zijn uiteenlopende verwachtingen ontstaan ten aanzien van de aard van deze MKBA. De Rekenkamer heeft begrip voor de opmerkingen hierover in de beide contra-expertises. Inmiddels is de Rekenkamer gebleken dat met name tijdsdruk om bestuurlijke redenen ten grondslag ligt aan het feit dat de MKBA versneld en daardoor op onderdelen minder uitgebreid is uitgevoerd dan oorspronkelijk voorgenomen.¹

In de MKBA ontbreekt bij de samenvattende overzichtstabel een toelichting met hieraan te verbinden conclusies.

9. *Vergelijkbaarheid. Worden de projectalternatieven ten behoeve van de afweging door PS op dezelfde wijze gepresenteerd?*

Bevinding 9: In de MKBA worden projectalternatieven onderscheiden en op min of meer vergelijkbare wijze gepresenteerd.

¹ Toelichtend gesprek met projectleiding provincie Zuid-Holland, 2 april 2008.

Toelichting

Op bepaalde onderdelen (luchtkwaliteit, geluid) is gekozen voor een clustering van alternatieven. Volledigheidshalve wordt hier herhaald dat een nulalternatief in de MKBA niet is uitgewerkt.

10. *Tijdigheid. Is informatie die PS nodig hebben om een besluit te kunnen nemen tijdig beschikbaar?*

Bevinding 10: De Rekenkamer stelt vast dat de informatie ten behoeve van de besluitvorming voor deze fase van RijnlandRoute tijdig beschikbaar is.

Toelichting

Het bevreemdt ons echter dat min of meer gelijktijdig, maar los van de MKBA, nogmaals een notitie inzake nut en noodzaak aan PS is aangeboden.

D. Procedureregeling Grote projecten

11. *Sluiten de informatievoorziening en besluitvorming ten behoeve van de RijnlandRoute aan op hetgeen voor de initiatief- en verkenningsfase is bepaald in de procedureregeling (grote) projecten?*

Bevinding 11: Voorzover kon worden nagegaan in de onderzochte documenten, is op geen enkele wijze een referentie opgenomen dat door PS aan de RijnlandRoute de status van groot project in het kader van de procedureregeling is toegekend. De toekenning van deze status heeft niet geleid tot informatievoorziening aan PS die aansluit bij wat hierover is bepaald.

Toelichting

Tot op heden is geen basisuitvoeringsrapportage voor de RijnlandRoute opgesteld en ter kennis gebracht van PS. Ook hebben PS nog geen (nieuwe) rapporteur voor de RijnlandRoute aangewezen.

Conclusies en aanbevelingen

A. Nut en noodzaak

Conclusie bij bevinding 1: ten aanzien van nut en noodzaak concludeert de Rekenkamer dat het nut en noodzaak van *een* Rijnlandroute is aangetoond (gegeven de ontwikkelambities op het terrein van wonen en werken), maar nut en noodzaak van de RijnlandRoute *als nieuwe verbinding* (nog) niet toereikend. Aangetoond is dat een RijnlandRoute bijdraagt aan het oplossen van verkeersknelpunten in de regio. Er is echter niet overtuigend aangetoond dat een nieuwe verbinding noodzakelijk is om deze knelpunten op te lossen.

Toelichting

Nut en noodzaak worden vaak in één adem genoemd, maar tussen beide is wel degelijk een onderscheid aan te brengen. Het onderscheid dat de Rekenkamer maakt tussen nut en noodzaak van

een RijnlandRoute houdt vooral verband met het ontbreken van een expliciet nulalternatief, mede in de context van de minder uitgebreide MKBA, die thans voorligt. De noodzaak van een RijnlandRoute *als nieuwe verbinding* is daardoor volgens de Rekenkamer minder overtuigend aangetoond. De Rekenkamer constateert bovendien dat in de overwegingen de uitwerking van een nulplusalternatief wordt bepleit, dat ook raakt aan de discussie over de noodzaak.

Uit het gespreksverslag van overleg tussen betrokken partijen leiden wij af, dat op een aantal punten bereidheid bestaat tot nadere toelichting dan wel aanvulling op de MKBA. Wij vinden het van belang dat GS PS informeren over de geschilpunten waarover overeenstemming is bereikt en hoe hiermee zal worden omgegaan. Tevens acht de Rekenkamer het van belang, dat PS bondig maar wel expliciet worden geïnformeerd over de geschilpunten waarover geen overeenstemming is bereikt.

Aanbeveling 1: vraag GS om een schriftelijke reactie op de in opdracht van de gemeente Voorschoten opgestelde contra-expertises van TNO en Witteveen+Bos, waarin helder is verwoord wat hiervan de gevolgtrekkingen voor voorliggende MKBA zijn.

B. Kwaliteit van de MKBA

Conclusie bij bevinding 2 t/m 6: ten aanzien van de MKBA Rijnlandroute en de contra-expertises die op verzoek van de gemeente Voorschoten zijn uitgevoerd, concludeert de Rekenkamer dat de MKBA op onderdelen tekort schiet. Met name het ontbreken van een expliciet uitgewerkt nulalternatief is een tekortkoming.

Toelichting

De geschilpunten richten zich vooral op de toepassing van OEI-richtlijnen, alhoewel hierover inmiddels bij het gevoerde overleg op onderdelen duidelijkheid is geboden. Gelet op de fase van besluitvorming acht de Rekenkamer de alternatieven voldoende uitgewerkt, mits deze goed zijn te beoordelen in relatie tot een expliciet en voldoende uitgewerkt nulalternatief. Een tekortkoming betreft het ontbreken van voldoende toelichting op de interpretatie van de uitkomsten van de MKBA, hetgeen m.n. gemist wordt doordat de effecten niet volledig zijn gemonetariseerd en het resultaat een negatieve netto contante waarde laat zien.

De Rekenkamer merkt op dat de toereikendheid van de MKBA sterk afhangt van de aanwezigheid van een nulalternatief, dat aan de hieraan te stellen eisen voldoet en dat reeds bij het opstellen van de MKBA is betrokken in relatie tot de onderscheiden alternatieven. Indien dit op beide punten niet het geval is, is het moeilijk voorstelbaar dat het alsnog presenteren van een adequaat nulalternatief zonder gevolgen kan blijven voor de huidige MKBA. Anders gezegd, eerder dan een aanvulling op ligt dan een herziening van de MKBA voor de hand.

Aanbeveling 2: overweeg GS te vragen om een aangevulde c.q. herziene rapportage MKBA, opdat de MKBA voldoet aan de in dit kader relevante richtlijnen.

C. Kwaliteit van de informatievoorziening bij besluitvorming in initiatieffase

Conclusie bij bevinding 7 t/m 10: de kwaliteit van de informatievoorziening ten behoeve van de besluitvorming omtrent de RijnlandRoute schiet op onderdelen tekort, omdat zij onduidelijkheden en onvolledigheden bevat. Hierdoor is het voor PS niet eenvoudig zich een mening te vormen over de vraag of het door de stuurgroep RijnlandRoute geselecteerde voorkeustracé de meest geschikte oplossing is voor de knelpunten in de regio.

Toelichting

De Rekenkamer is van mening dat het min of meer gelijktijdig verschijnen van NEN en MKBA en de totstandkoming hiervan tot onduidelijkheden bij PS kan leiden over de status van beide documenten in relatie tot het besluitvormingsproces over de RijnlandRoute. De MKBA bevat onduidelijkheden op het punt van de eisen waaraan deze MKBA beoogt te voldoen en het ambitieniveau dat bestuurlijk gezien met deze MKBA werd nagestreefd. De MKBA is onvolledig ten aanzien van het nulalternatief, dat niet expliciet is uitgewerkt.

PS beschikken niet over een reactie van GS waarin wordt aangegeven op welke wijze zal worden omgegaan met de naar voren gebrachte kritiek van de gemeente Voorschoten en de beide contra-expertises. De gedeputeerde heeft de commissie MKE recentelijk wel geïnformeerd over een ambtelijke reactie op TNO en een verslag van eerder gevoerd overleg tussen partijen.

De Rekenkamer heeft vernomen dat gedurende 2007 de totstandkoming van de MKBA is versneld om tijdig documenten beschikbaar te hebben voor verschillende bestuurlijke processen in het kader van het MIRT-overleg. Het lijkt ons zinvol dat GS richting PS duidelijk uiteenzetten in hoeverre de voorliggende MKBA voldoet aan de informatie-eisen voor het thans relevante beslismoment binnen het spelregelkader voor MIRT.

Aanbeveling 3: vraag GS om een heldere uiteenzetting over de inrichting van het besluitvormingstraject, de daarbij doorlopen en nog te doorlopen stappen, alsmede genomen en nog te nemen besluiten, in het bijzonder wat betreft de betekenis van de voortgaande discussie over nut en noodzaak en de MKBA hierbij.

D. Procedureregeling Grote projecten

Conclusie bij bevinding 11: de Rekenkamer stelt vast dat de aanwijzing van de RijnlandRoute als groot project in het kader van de procedureregeling (grote) projecten nog niet heeft geleid tot een daarop aansluitende informatievoorziening aan PS.

Toelichting

De RijnlandRoute is door PS aangewezen als groot project. In afwijking van de procedureregeling (grote) projecten is tot op heden geen basisuitvoerings-rapportage voor de RijnlandRoute opgesteld en ter kennis gebracht van PS. Ook hebben PS nog geen (nieuwe) rapporteur voor de RijnlandRoute aangewezen.

Aanbeveling 4: overleg op welke wijze PS inzake de RijnlandRoute om willen gaan met de bepalingen van de procedureregeling (grote) projecten.

Kanttekening

De Rekenkamer merkt op dat de tijd niet heeft stilgestaan sinds het verzoek van de commissie MKE d.d. 12 maart 2008. De gedeputeerde heeft inmiddels diverse aanvullende documenten naar de commissie gestuurd. Bovendien is een aanvullende notitie op de MKBA in voorbereiding, waarvan de aanbidding aan PS kan kruisen of samenvallen met de aanbidding van deze quick scan. Wij achten het daarom mogelijk dat deze notitie zal voorzien in antwoorden op een aantal van de geschilpunten.

Wederhoor

GS zijn in het kader van een kort wederhoor in de gelegenheid gesteld te reageren op het conceptrapport, alsmede op deze brief. De reactie van GS d.d. 18 april 2008 is in het rapport opgenomen, gevolgd door een nawoord van de Rekenkamer.

Wij hopen dat deze brief en de quick scan u zullen ondersteunen bij de behandeling van de RijnlandRoute in de Commissievergadering MKE en in Provinciale Staten. Desgevraagd zijn wij graag bereid onze bevindingen mondeling te komen toelichten.

Met vriendelijke groet,

Dr. G. Molenaar

Directielid Randstedelijke Rekenkamer
Portefeuillehouder Zuid-Holland

MKBA Rijnland Route

Quick scan op rapporten, contra-expertises en commentaren

Provincie Zuid-Holland

Amsterdam, april 2008

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Overwegingen bij het onderzoek	5
1.3	Leeswijzer	7
2.	Beoordelingskader	8
2.1	Richtlijnen OEI	8
2.2	Kwaliteit informatievoorziening	12
2.3	Procedureregeling grote projecten	14
2.4	Beoordelingskader	15
3.	Nut en noodzaak	17
3.1	Verkenning RijnlandRoute (2005)	17
3.2	RijnlandRoute – Verbinding van belang (november 2007)	19
3.3	Contra-expertises en commentaren	19
3.4	Reactie provincie Zuid-Holland	20
3.5	Samenvatting geschilpunten	21
4.	Maatschappelijke kosten-batenanalyse	22
4.1	Plan van aanpak en Uitgangspuntennotitie MKBA	22
4.2	MKBA	24
4.3	Contra-expertises en commentaren	28
4.4	Reactie provincie Zuid-Holland	31
4.5	Samenvatting geschilpunten	33
5.	Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	35
5.1	Nut en noodzaak	35
5.2	MKBA	35
5.3	Kwaliteit informatievoorziening aan PS	37
5.4	Procedureregeling grote projecten	39
5.5	Conclusies en aanbevelingen	39
	Reactie Gedeputeerde Staten	42
	Nawoord Rekenkamer	45
	Bijlage A. Verzoek PS-cie MKE d.d. 14 maart 2008	47
	Bijlage B. Informatieprofiel MIT beslismoment 2	48
	Bijlage C Lijst van geraadpleegde bronnen	50
	Bijlage D Lijst van afkortingen	52
	Colofon	53



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Inleiding

De RijnlandRoute is een wegverbinding tussen de A4 en de kuststreek die de regionale bereikbaarheid voor het autoverkeer in een oost-west richting moet verbeteren. Deze route bestaat uit twee tracédelen: een verbinding tussen de A4 en A44 en een verbinding tussen de A44 en Katwijk. De verbinding is volgens de provincie een essentiële voorwaarde om de programma's voor wonen en werken in de As Leiden-Katwijk te kunnen realiseren. De kern van dit project is het realiseren van een nieuwe of verbeterde oost-westverbinding in de regio Rijnland, om bestaande verkeersproblemen op te lossen in samenhang met ontwikkelambities op het vlak van wonen en werken.

Binnen de provincie Zuid-Holland zijn de voorbereidingen van het project RijnlandRoute gaande. In het voorjaar van 2004 is gestart met het uitvoeren van de verkenning. In 2003 hebben GS besloten dit project onder de naam 'Verbetering verkeersdoorstroming Katwijk-Leiden west (A44) – A4' als nieuw project op te nemen in het verkenningenprogramma van het MPI (Meerjarenprogramma Investerings Provinciale Infrastructuur).² De RijnlandRoute staat op rijksniveau ook op de agenda van het MIRT (Meerjarenprogramma Investerings Ruimte en Transport).³

De voorbereidingen van bestuurlijke beslissingen over de RijnlandRoute vinden plaats in een stuurgroep. Voorzitter is de gedeputeerde Verkeer en Vervoer van de Provincie Zuid-Holland. Verder bestaat de stuurgroep uit afgevaardigden van de provincie en bestuurders van de betrokken gemeenten en andere overheden. De Stuurgroep RijnlandRoute heeft op basis van diverse onderzoeken in de verkennende fase op 31 oktober 2007 een voorkeur uitgesproken voor een voorkeurstracé (namelijk het N11 West tracé, zie figuur 1). In het bijzonder is een tweetal documenten (november 2007) hierbij van belang:

- 'RijnlandRoute – Structurerend element in de As Leiden Katwijk. Maatschappelijke kosten-batenanalyse (verder aangeduid als MKBA, van de provincie Zuid-Holland en DHV);
- 'RijnlandRoute – Verbinding van belang' (verder aangeduid als nut-en-noodzaaknotitie (NEN) van de provincie Zuid-Holland en de regio Holland-Rijnland).

In de periode na het verschijnen van deze documenten zijn hierop van verschillende kanten reacties en commentaren gegeven. In dit kader zijn vooral vermeldenswaard een reactie van de gemeente Voorschoten, welke vergezeld gaat van een tweetal contra-expertises (TNO en Witteveen+Bos) en diverse commentaren van de Stichting Behoud Stad Natuur en Landschap Rijnland (SNL).⁴

² Provincie Zuid-Holland (17 april 2005), Samenvattende rapportage van de uitkomsten Verkenning RijnlandRoute.

³ Dit MIRT komt in de plaats van het MIT (Meerjarenprogramma Investerings Transport) en verschijnt met ingang van de begroting 2008 jaarlijks als onderdeel van de begrotingen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (www.verkeerenwaterstaat.nl).

⁴ Zie website SNL: www.behoudrijnland.nl. Volledigheidshalve zijn enkele relevante commentaren opgenomen in de lijst van geraadpleegde bronnen.



Figuur 1: Voorkeurstracé van de Stuurgroep RijnlandRoute d.d. 31-10-2007

Op dit moment bevindt het project zich in de fase waarin van PS een besluit gevraagd wordt over nut en noodzaak van de RijnlandRoute, alsmede over het voorkeurstracé. Het is de bedoeling dat PS deze besluiten in mei 2008 behandelen. Op 12 maart 2008 heeft de Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie (MKE) gesproken over een voorstel van de GroenLinks fractie om de NEN en MKBA en de verschillende contra-expertises en commentaren hierop aan een quick-scan te onderwerpen. Geconstateerd is namelijk dat conclusies van de NEN en MKBA en de contra-expertises op onderdelen lijnrecht tegenover elkaar staan. De Randstedelijke Rekenkamer is verzocht deze quick scan voor PS uit te voeren en hierover eind april te rapporteren.⁵

De Rekenkamer heeft zich, na een eerste verkenning van het dossier, bij brief van 25 maart 2008 bereid verklaard graag aan het verzoek van PS tegemoet te komen. Ook de Rekenkamer hecht veel belang aan kwalitatief goede informatie die aan besluitvorming ten grondslag ligt. In paragraaf 1.2 en 1.3 wordt uiteengezet op welke wijze en binnen welke randvoorwaarden de Rekenkamer aan het verzoek van de commissie invulling heeft gegeven.

1.2 Overwegingen bij het onderzoek

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het verzoek van PS. Vervolgens wordt uitgewerkt hoe de Rekenkamer dit onderzoek heeft ingericht en uitgevoerd.

Verzoek commissie MKE

De commissie MKE verzoekt om een quick-scan welke zich richt op de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke onderdelen komen (de conclusies van) de verschillende onderzoeken en commentaren met elkaar overeen?
2. Welke (aanmerkelijke) verschillen bestaan er tussen (de conclusies van) de verschillende onderzoeken en commentaren?
3. Op welke van deze verschilpunten kan op basis van gehanteerde bronnen en/of onderzoeksmethoden een grotere aannemelijkheid worden toegedicht aan de NEN of MKBA, danwel juist aan (een van) de contra-expertises en commentaren?

De Rekenkamer acht zich in staat de onderzoeksvragen 1 en 2 voor de hoofdzaken te beantwoorden. Bij onderzoeksvraag 3 maken we nadrukkelijk een voorbehoud. Gelet op het quick scan karakter en op de beperkt beschikbare tijd zijn we niet in staat om in een grote mate van inhoudelijk detail de verschilpunten te onderzoeken. Daarvoor staat ons op dit moment niet de expertise ter beschikking. Bovendien zijn we van mening dat een rapportage van de Rekenkamer de facto niet zou moeten resulteren in nog een contra-expertise. Daarvoor zou o.i. een meer omvattend inzicht in het totale dossier van de RijnlandRoute benodigd zijn. Daar staat tegenover dat wij onze bevindingen en conclusies willen plaatsen in de context van een toepasselijk beoordelingskader met als centrale elementen de eisen die aan een MKBA gesteld kunnen worden, en aan de kwaliteit van informatievoorziening, in het bijzonder voor grote projecten (zie verder hoofdstuk 2).

Doelstelling

Met deze quick scan streeft de Rekenkamer de volgende algemene doelstelling na:

Het voor PS inzichtelijk maken of de NEN en de MKBA voldoen aan de geldende kwaliteitseisen die betrekking hebben op de onderdelen waarover tussen betrokken partijen verschil van inzicht bestaat.

⁵ Zie bijlage 2 voor het verzoek van PS d.d. 14 maart 2008.

De Rekenkamer heeft het verzoek van PS vervat in een meer algemene onderzoeksvraag, die als volgt luidt:

In hoeverre beschikken PS over de vereiste informatie om de voor- en nadelen van de verschillende tracés tegen elkaar af te kunnen wegen?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in enkele deelvragen (met tussen haakjes het hoofdstuk waarin deze vraag aan de orde wordt gesteld):

1. Wat zijn de minimale eisen die aan de informatievoorziening kunnen worden gesteld, gezien de fase van besluitvorming waarin het project RijnlandRoute zich bevindt? (hoofdstuk 2).
2. Welke opmerkingen bevatten de contra-expertises die op verzoek van de gemeente Voorschoten zijn uitgevoerd ten aanzien van nut en noodzaak (NEN)? Op welke punten bestaan inhoudelijke meningsverschillen? (hoofdstuk 3).
3. Welke opmerkingen bevatten de contra-expertises ten aanzien van de MKBA? Op welke punten bestaan inhoudelijke meningsverschillen? (hoofdstuk 4).
4. In hoeverre voldoen de NEN en de MKBA aan de geformuleerde criteria die gelden voor de onderdelen waarover verschil van inzicht bestaat? (hoofdstuk 5).

Afbakening

Vanwege de strakke randvoorwaarden in doorlooptijd en beschikbare capaciteit hebben we ons nadrukkelijk beperkingen opgelegd bij de uitvoering van dit onderzoek. Zo is, behoudens een toelichtend gesprek⁶ met de projectleiding RijnlandRoute van de provincie Zuid-Holland, afgezien van het uitvoeren van interviews en nadere informatieverzameling om eventuele vraagpunten verhelderd te krijgen. Ook de dossieranalyse is zoveel mogelijk beperkt tot documenten die in directe relatie staan tot de NEN en de MKBA en de reacties hierop (zie de bijlage voor een overzicht van geraadpleegde bronnen).

Het is belangrijk op te merken dat de Rekenkamer niet heeft beoordeeld of NEN en MKBA aan *alle* daaraan te stellen eisen voldoen. De Rekenkamer heeft alleen onderzocht welke opmerkingen zijn gemaakt in de contra-expertises die op verzoek van de gemeente Voorschoten zijn uitgevoerd. Voor deze opmerkingen is nagegaan of:

1. de kwaliteit van de rapporten tekort schiet, dat wil zeggen dat de onderzoeken niet voldoen aan de *minimale* eisen die daaraan kunnen worden gesteld. In dit geval spreekt de Rekenkamer een oordeel uit over de kwaliteit.
2. inhoudelijke verschillen van inzicht bestaan tussen de rapporten en de contra-expertises. In dit geval maakt de Rekenkamer alleen inzichtelijk wat de geschilpunten zijn.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de Rekenkamer op 4 maart en 9 april 2008 verzoeken van SNL ontving om onderzoek te doen naar de RijnlandRoute.⁷ Gelet op het verzoek vanuit PS en onze reactie hierop hebben wij besloten ons in het kader van deze quick scan vooral te richten op de twee contra-expertises in opdracht van de gemeente Voorschoten.

⁶ Dit gesprek, waarbij ook DHV was vertegenwoordigd, heeft plaatsgevonden op 2 april 2008. Naast een toelichting op de context van de totstandkoming van de NEN en de MKBA zijn in dit gesprek de voornaamste geschilpunten door de Rekenkamer aan de orde gesteld. Tevens is de werkwijze van de Rekenkamer voor dit korte verzoekonderzoek toegelicht.

⁷ Zie website SNL voor de tekst van deze verzoeken: www.behoudrijnland.nl.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het beoordelingskader en de documenten die hieraan ten grondslag liggen. In de eerste plaats betreft dit verschillende documenten over het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI), die richtinggevend zijn voor de uitvoering van MKBA's. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op eisen die gesteld kunnen worden aan informatievoorziening ten behoeve van besluitvorming over grote projecten.

Hoofdstuk 3 behandelt het onderwerp nut en de noodzaak. In dit hoofdstuk staan m.n. de volgende documenten centraal:

- Verkenning RijnlandRoute – samenvattende rapportage (17 april 2005), van provincie Zuid-Holland;
- RijnlandRoute – Verbinding van belang (NEN) (22 november 2007), van provincie en regio Holland-Rijnland;
- Contra-expertises TNO en Witteveen+Bos in opdracht van gemeente Voorschoten (januari-februari 2008).

In hoofdstuk 4 staat de MKBA RijnlandRoute centraal. Behandeld worden m.n. de volgende documenten:

- Herzien Plan van Aanpak RijnlandRoute Planstudie/MKBA en Uitgangspuntennotitie MKBA RijnlandRoute (beide 10 januari 2007) van provincie Zuid-Holland
- RijnlandRoute – Structurerend element in de As Leiden Katwijk. Maatschappelijke kosten-batenanalyse. (oktober 2007), van provincie Zuid-Holland en DHV
- Contra-expertises TNO en Witteveen+Bos in opdracht van gemeente Voorschoten (januari-februari 2008), alsmede commentaren in reactie hierop.

In hoofdstuk 5 worden de verworven inzichten uit voorgaande hoofdstukken geïntegreerd tot bevindingen en conclusies. Tevens wordt een aantal aanbevelingen gedaan op basis hiervan.



HOOFDSTUK 2

Beoordelingskader

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet vanuit welk perspectief de Rekenkamer de NEN en de MKBA, contra-expertises en commentaren in beschouwing heeft genomen. Dit valt in drie onderdelen uiteen. Ten eerste de inhoudelijke richtlijnen voor het opstellen van een MKBA, m.n. gerelateerd aan OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur). Ten tweede de criteria die verband houden met de kwaliteit van de informatievoorziening in het kader van besluitvorming over grote projecten. Ten derde de relevante aspecten van de procedureregeling grote projecten. Het hoofdstuk wordt besloten met een beknopt beoordelingskader.

2.1 Richtlijnen OEI

In de discussie over nut en noodzaak en de MKBA voor de RijnlandRoute spelen de wijze waarop en mate waarin wordt voldaan aan verplichte richtlijnen⁸ voor de uitvoering van een kosten-batenanalyse (KBA) voor grote (infrastructuur)projecten een belangrijke rol. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen weergegeven wat deze richtlijnen zijn, toegespitst op wat relevant is voor de informatievoorziening en besluitvorming voor een project als de RijnlandRoute en voor de vragen die in deze quick scan centraal staan.⁹

Leidraad OEI

Het grootschalig Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI) ligt ten grondslag aan een leidraad voor de evaluatie c.q. kosten-batenanalyse (KBA) van voorgenomen infrastructuurprojecten, waarbij een breed scala van effecten in beschouwing is genomen, inclusief methoden om (de kosten en baten van) deze effecten te bepalen. De uitkomsten worden vastgelegd in een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI)

Een OEI is gebaseerd op een kosten-batenanalyse, maar is meer dan een overzicht van in geld uitgedrukte effecten alleen. In het overzicht staan, naast de kosten voor aanleg en onderhoud, de effecten van de infrastructuur op de bereikbaarheid, economie, de veiligheid, natuur en het milieu. Ook kan in een OEI aan de orde komen hoe de effecten verdeeld zijn over de verschillende belanghebbenden / beleidsvelden. Een OEI is een document waarin alle maatschappelijke effecten van een infrastructuurproject overzichtelijk en bondig op een rij staan. Alle voor besluitvorming relevante effecten moeten in een OEI aan de orde komen. Het streven is wel om effecten zoveel mogelijk in geld uit te drukken. Wanneer dit niet lukt wordt een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving opgenomen.

De rol van een OEI is het aanleveren van transparante beleidsinformatie (mede) op basis waarvan een besluit over het project kan worden genomen. OEI geeft geen pasklaar antwoord op de vraag of een project wel of niet uitgevoerd moet worden.

In figuur 2 wordt schematisch weergegeven welke effecten worden onderscheiden.

⁸ In de praktijk veelal aangeduid als leidraad OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur), waarvan ook latere aanvullingen integraal onderdeel uitmaken.

⁹ De inhoud van deze paragraaf blijft door veelal te citeren dicht bij de geraadpleegde documenten. Voor meer informatie zij verwezen naar de website van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat: www.verkeerenwaterstaat.nl.

welvaartsbenadering		Nederland				buitenland
		geprijsde effecten		niet geprijsde effecten		
		herverdeling	efficiëntie	efficiëntie	herverdeling	
causale benadering						
directe effecten	exploitanten gebruikers derden	<i>bedrijfswinsten</i> <i>goedkoper transport</i>	<i>onverzekerde risico's</i> <i>reistijdwinsten, veiligheid</i> <i>luchtvervuiling, geluid</i>		<i>reistijdwinsten</i> <i>luchtvervuiling</i>	
indirecte effecten		<i>effect op andere modaliteiten</i> <i>strategische effecten</i>	<i>congestie</i> <i>regionale ongelijkheid</i>		<i>congestie</i> <i>ruilvoeteffect</i>	

Figuur 2 Typologie van projecteffecten¹⁰

Een belangrijk doel van deze leidraad is dat effecten van infrastructuurprojecten meer gestructureerd en transparanter worden gepresenteerd ten behoeve van de besluitvorming. De leidraad is opgesteld voor de evaluatie van alle soorten infrastructuurprojecten. Bij grote projecten komt daarbij het hele scala aan effecten aan bod, terwijl bij kleinere projecten op sommige effecten niet of minder diepgaand hoeft te worden ingegaan. Dergelijke OEI's vervangen niet de afwegingen bij politieke besluitvorming, maar proberen wel te bereiken dat politieke beslissingen op basis van relevante informatie genomen kunnen worden, met gebruik van eenduidige begrippen en met heldere grondslagen voor waarderingen. In de politieke afweging dient het saldo van kosten en baten in geld afgewogen te worden tegen de moeilijk in geld uit te drukken PM-posten.

De informatie in OEI's uit een KBA is in bijna ieder stadium van de beleidsvoorbereiding nuttig, omdat voortdurend beslissingen worden genomen over nadere invulling van projectalternatieven. Afhankelijk van de fase van besluitvormingsproces varieert de mate van diepgang van de KBA. Bovendien is de vereiste KBA naar aard en omvang afhankelijk van de aard van het project. Anders gezegd, het idee is dat er zoveel mogelijk wordt gewerkt conform de leidraad OEI (Onderzoek Effecten Infrastructuur), maar dat daarbij wel rekening wordt gehouden met de aard en omvang van het project.

Belangrijke aspecten van de leidraad OEI

De leidraad OEI onderscheidt een aantal inhoudelijke onderzoeksaspecten die bij kosten-batenanalyse aan de orde komen, namelijk:¹¹

- projectalternatieven en nulalternatief;
- omgevingsscenario's risico's en onzekerheid;
- vervoerseffecten / markt- en concurrentieanalyse;
- indirecte effecten en nationale economische analyse;
- externe effecten, met name milieu en veiligheid;
- niet (goed) in geld te waarderen effecten, o.a. verdelingseffecten.

¹⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse. Deel 1: Hoofdrapport Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, p.14.

¹¹ Zie Leidraad OEI, hoofdstuk 5 voor uitvoeriger informatie.

Gelet op de discussie rond de MKBA voor de RijnlandRoute wordt hieronder ingegaan op het nulalternatief.

Nulalternatief

De leidraad OEI (p. 27-29) zegt in enkele passages het volgende over het nulalternatief en de betekenis hiervan. "Het nulalternatief is het beste alternatief voor het project. Het is dus niet 'niets doen' en ook niet per definitie 'bestaand beleid'. Als beste alternatieve besteding van investeringsmiddelen wordt vaak een risicovrije belegging tegen 4% reële rente gebruikt. De beste alternatieve beleidsinvulling kan bijvoorbeeld bestaan uit benuttingsmaatregelen of uit kleinere investeringen. Door de uitvoering van een project beleeft de maatschappij een andere ontwikkeling dan zonder de uitvoering van het project. Maatschappelijke besluitvorming is het kiezen voor één van deze ontwikkelingstrajecten: een van de projectalternatieven of het nulalternatief. Projecteffecten zijn te definiëren als de verschillen tussen een projectalternatief en het nulalternatief. Voor het meten van deze effecten is derhalve het nulalternatief even bepalend als een projectalternatief. Ook zonder project moeten we er het beste van zien te maken. Het nulalternatief voor een project is daarom een combinatie van de beste, andere aanwending van de beschikbare investeringsmiddelen en de best mogelijke andere oplossingen voor het probleem dat we met het project willen oplossen. (...) Er dreigt ernstige overschatting van de rentabiliteit als het nulalternatief te mager wordt ingevuld. Bij grote projecten kan de omschrijving van het nulalternatief lastig zijn. Zonder project zullen waarschijnlijk knelpunten ontstaan, zodat de ontwikkelingen in het nulalternatief minder dan in het projectalternatief een extrapolatie van historische trends zijn. (...)

Soms is uitvoering van een ander, kleiner project de beste actie; soms biedt ander beleid dan een fysieke oplossing van het knelpunt soelaas. (...) Een bij grote projecten veel voorkomende vorm van het nulalternatief is de uitvoering van kleinere projecten, die voor een deel of tijdelijk soortgelijke prestaties leveren als het project. Het nulalternatief kan dus andere investeringsprojecten omvatten."

Aanvullingen op OEI

In december 2004 verschijnen een aantal aanvullingen op de leidraad OEI, waarvan enkele in dit kader relevant zijn.¹² In deze aanvullingen wordt het toepassingsbereik van OEI nader bepaald, onder andere door een nieuwe indeling van infrastructuurprojecten vast te stellen. De RijnlandRoute valt in deze indeling onder de 'regionale/lokale projecten groter dan €112,5/ € 225 miljoen'. Voor deze projecten moet in ieder geval een vereenvoudigd OEI worden opgesteld om opgenomen te kunnen worden in het MIT.

Veel belang wordt gehecht aan een heldere en begrijpelijke presentatie van de resultaten van een OEI.

- Als OEI resultaten voor besluitvormers niet helder zijn, kan een verkeerd beeld van de merites van een project ontstaan. Men gaat dan zoeken naar andere maatstaven die men wel begrijpt. Het doel van OEI om gestructureerde informatie een belangrijke rol te laten spelen bij de besluitvorming, wordt dan niet of in mindere mate gerealiseerd. Dit kan leiden tot andere beslissingen, met mogelijk ongunstige gevolgen voor de Nederlandse welvaart.
- Op langere termijn kan het draagvlak voor OEI, of voor onderzoek als ondersteuning van besluitvorming in het algemeen, lijden onder een onduidelijke presentatie. Als men de onderzoeksresultaten niet begrijpt, zal al snel worden geconcludeerd dat het onderzoek niet hoeft plaats te vinden.

Bij veel aspecten van de presentatie van onderzoeksresultaten zijn meerdere keuzes mogelijk, die meestal zowel voordelen als nadelen kennen. Het is voor de herkenbaarheid en begrijpelijkheid van OEI resultaten van groot belang dat een vaste presentatievorm wordt gebruikt en dat deze in alle OEI's wordt toegepast.

In het bijzonder worden richtlijnen gegeven voor de samenvatting van een OEI in een specifieke overzichtstabel.

¹² Dit betreft de aanvullingen 'Oei in het besluitvormingsproces' en 'Heldere Presentatie OEI' van het Ministerie van V&W (december 2004).

Spelregelkader MIT¹³

Sinds 1997 wordt binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat gewerkt volgens de “Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport” (MIT). Dit spelregelkader beschrijft stapsgewijs de werkwijze van het ministerie in het MIT-proces. In 2004 is het MIT spelregelkader geactualiseerd. Er worden drie fasen (verkenningfase, planstudiefase en realisatiefase) en vijf hiermee samenhangende beslismomenten onderscheiden. Per fase wordt een expliciete beslissing genomen over het wel of niet (blijven) opnemen van het project in het MIT. Er is géén automatische doorstroming van de ene naar de volgende fase.

Het doel van een verkenning is de minister van Verkeer en Waterstaat in staat te stellen om een zorgvuldige beslissing te nemen over (1) het wel/niet erkennen van een probleem, (2) welke oplossingen wel/niet relevant zijn en (3) de noodzaak om wel/niet een aantal (infrastructurele) oplossingsrichtingen te bestuderen in een MIT planstudie en (4) welk indicatief investeringsbedrag hiervoor wordt opgenomen in het MIT.

In de MIT-verkenning kunnen verschillende fasen worden onderscheiden die samenhangen met de MIT-beslismomenten één (intake) en twee (opdracht wel/geen planstudie). Een MIT-verkenning omvat het doorlopen van een proces en het opstellen van een rapport, waarin een (toekomstig) verkeers- en vervoersprobleem wordt geanalyseerd vanuit de verschillende invalshoeken van de belanghebbenden en waarin mogelijke kansrijke oplossingsrichtingen (en gevolgen) in beeld worden gebracht. Hoewel nauw gerelateerd worden de probleemanalyse (fase 1) en de uitwerking van de oplossingsrichtingen (fase 2) expliciet als twee afzonderlijke fasen van de verkenning onderscheiden. Hiermee wordt geborgd dat het probleem eerst zorgvuldig wordt geanalyseerd en er niet te snel wordt overgestapt naar de uitwerking van oplossingsrichtingen. Kortom: een goede verkenning start met een goede probleemanalyse. Het genereren van oplossingsrichtingen en het in kaart brengen is daarop een logisch vervolg. In fase 1 wordt de referentiesituatie/nulalternatief in 2020 (verkeerskundig) in beeld gebracht middels het NRM (nieuw regionaal model). In fase 2 worden de gevolgen van mogelijke oplossingsrichtingen berekend en vergeleken met de referentiesituatie.

Ten behoeve van beslismoment 2 is een informatieprofiel van toepassing, waarvan naast een OEI ook de probleemanalyse (i.c. inzicht in de aard en omvang van het verkeer- en vervoerprobleem) en de analyse van de omgeving deel uitmaken (zie de bijlage voor een uitwerking van dit informatieprofiel).

Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen

In het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) van het Rijk is de leidraad OEI toegesneden op de reguliere projecten, zowel voor de verkenningfase als de planstudiefase. Dit betreft de zogenoemde ‘Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen’ (verder aangeduid als Werkwijzer). Dit is relevant omdat de RijnlandRoute is te beschouwen als een regionaal project in het MIT (althoewel het daarin nog niet is opgenomen). Het vereiste format¹⁴ voor de KBA’s bij dergelijke projecten is eenvoudiger dan dat voor rijksprojecten. Bij die projecten is een volwaardige kengetallen KBA (kKBA) voor de verkenningfase en een maatschappelijke KBA (MKBA) voor de planstudiefase voorgeschreven, welke integraler en uitgebreider zijn. Daarom is het zinvol om het werken ‘conform de leidraad OEI’ nader te beschouwen in relatie tot het onderhavig project en de mate waarin zoveel mogelijk conform OEI wordt gewerkt te specificeren.¹⁵

De formats voor de MIT-verkenning van reguliere MIT projecten zijn afgeleid van de OEI-leidraad, maar eenvoudiger van opzet. Het doel van OEI hierbij is om op een gestructureerde en integrale manier alle verwachte effecten (baten en kosten) van de verschillende oplossingsrichtingen weer te geven. Het integrale karakter betekent dat naast bereikbaarheidseffecten ook effecten op het gebied van veiligheid en kwaliteit leefomgeving

¹³ M.i.v. de (rijks)begroting 2008 is het MIT vervangen door MIRT (Meerjarenprogramma Investerings Ruimte en Transport).

¹⁴ Formats OEI bij MIT verkenningen zijn per 1 januari 2005 verplicht gesteld.

¹⁵ Ministerie van V&W / SEE (20 april 2006), KBA verschijningsvormen.

inzichtelijk worden gemaakt. Ook worden de kosten en eventuele opbrengsten in kaart gebracht. De verschillende effecten voor de aspecten bereikbaarheid, aanleg-, beheer- en onderhoudskosten en (indien relevant) exploitatieresultaat worden gemonetariseerd (in geld uitgedrukt) en contant/vergelijkbaar gemaakt met de Netto Contante Waarde methode.

In een format zijn een groot aantal effecten gerubriceerd in vier hoofdaspecten namelijk: bereikbaarheid, veiligheid, kwaliteit leefomgeving en kosten/opbrengsten. De vier hoofdaspecten worden in de formats verder uitgesplitst in deelaspecten. De deelaspecten zijn:

- betrouwbaarheid, vervoersomvang, reistijd (hoofdaspect 'bereikbaarheid');
- verkeersveiligheid, externe veiligheid (hoofdaspect 'veiligheid');
- luchtkwaliteit, geluid, natuur (hoofdaspect 'kwaliteit leefomgeving');
- investering (aanleg), beheer en onderhoud, exploitatieresultaat (hoofdaspect 'kosten/opbrengsten').

De Werkwijzer (p. 22) zegt over de referentiesituatie / het nulalternatief het volgende: 'De manier waarop de referentiesituatie/nulalternatief wordt bepaald, is van groot belang voor de resultaten die uiteindelijk in het OEI format worden ingevuld. Immers, OEI is een 'verschillenanalyse'; de projectalternatieven worden ten opzichte van het nulalternatief (referentiesituatie in 2020) gescoord. Het is van belang om een goede discussie over het nulalternatief te voeren alvorens van start te gaan. Hierbij is het van belang dat voor de verschillende verkenningen zoveel mogelijk en voorzover relevant van dezelfde uitgangspunten wordt uitgegaan'.

Voorts zijn in de Werkwijzer tal van uitgangspunten en aanbevelingen voor de wijze waarop de formats moeten worden ingevuld omschreven. Bovendien wordt gewezen op de mogelijkheid van maatwerk, mits bestuurlijk vastgelegd bij opdrachtverlening en op het hanteren van het juiste detailniveau, m.n. om te voorkomen dat de verkenning in inhoud en tijd uitdijt en a.h.w. al een planstudie wordt. Ingeval van het ontbreken van informatie of modellen om effecten te beschrijven kan gebruik gemaakt worden van 'expert judgment'.

2.2 Kwaliteit informatievoorziening ¹⁶

De benodigde informatie in het kader van besluitvorming over (grote) projecten varieert al naar gelang de fase waarin het project verkeert. In tabel 1 wordt hiervan een overzicht geboden.¹⁷ In de context van de ontwikkeling van een groot project bevindt de RijnlandRoute zich in de zogenoemde initiatieffase. In de initiatieffase staan visie en gedachtevorming centraal. Allereerst wordt het probleem herkend en geanalyseerd. Vervolgens bepalen PS wat nut, noodzaak en doelstellingen van het project zijn. Als daar overeenstemming over bestaat, vinden verkenningen plaats naar mogelijke oplossingsrichtingen. Deze worden vertaald naar alternatieven: globale scenario's van mogelijke eindsituaties waarin de doelstelling van het project is bereikt en het probleem is opgelost. De initiatieffase wordt conform tabel 1 afgesloten met een besluit van PS om een aantal alternatieven verder uit te werken.

¹⁶ De inhoud van deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op het rapport Grip op grote projecten – provincie Zuid-Holland (2007) van de Randstedelijke Rekenkamer (www.randstedelijke-rekenkamer.nl).

¹⁷ Opgemerkt wordt dat in deze paragraaf is uitgegaan van de indeling en fasering van grote projecten zoals opgenomen in dat rapport. Deze indeling wijkt qua benamingen en indelingen (enigszins) af van de indelingen in het kader van MIT, zoals besproken in paragraaf 2.1 en van de procedureregeling grote projecten van PS die in paragraaf 2.3 wordt besproken. De initiatieffase valt min of meer samen met de verkenningfase van MIT.

Tabel 1: Overzicht besluiten per fase van het project

Projectfase	Aard besluit PS	Voorbeelden van relevante informatie voor PS
Initiatiefase	Vaststellen nut, noodzaak, doelstellingen	Probleemanalyse, doelstellingen
	Besluit uitwerking alternatieven	Alternatieven, oplossingsrichtingen
Uitwerkingsfase		
➤ Subfase a: alternatieven	Keuze uitwerking alternatief	Afweging tussen alternatieven, relevante onderzoeken
➤ Subfase b: projectplan	Besluit tot uitvoering projectplan	Projectplan, partners, voortgangsrapportages
Uitvoeringsfase	Besluit over wijziging	Wijziging projectplan
	Vaststellen resultaat	Resultaat van het project

Toereikende informatievoorziening aan PS is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede kwaliteit van besluitvorming door PS. Relevante criteria voor informatie zijn aanwezigheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid. Tabel 2 biedt hiervan een overzicht in relatie tot onderscheiden projectfasen.

Tabel 2: Beoordelingskader informatievoorziening aan PS

Projectfase	Relevante informatie	Beoordelingscriteria
Initiatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Probleemanalyse - Doelstellingen - Alternatieven - Raakvlakken - Doorwerking 	<i>Aanwezig</i> <i>Begrijpelijk</i> <i>Vergelijkbaar</i> <i>Tijdig</i>
Uitwerkingsfase ➤ Subfase a: alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> - Afweging alternatieven - Relevante onderzoeken 	<i>Aanwezig</i> <i>Begrijpelijk</i> <i>Vergelijkbaar</i> <i>Tijdig</i>
Uitwerkingsfase ➤ Subfase b: projectplan	<ul style="list-style-type: none"> - Projectplan - Grenzen afwijkingen - Partners - Voortgangsrapportages - Voorwaarden PPS (o.v.) 	<i>Aanwezig</i> <i>Begrijpelijk</i> <i>Vergelijkbaar</i> <i>Tijdig</i>
Uitvoeringsfase	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling planning - Ontwikkeling risico's - Eventueel wijziging projectplan 	<i>Aanwezig</i> <i>Begrijpelijk</i> <i>Vergelijkbaar</i> <i>Tijdig</i>

Toelichting op de criteria, toegespitst op dit in dit kader relevante projectfasen:

Aanwezigheid: de aanwezigheid van relevante informatie in elke fase van een project. Deze informatie moet ter beschikking zijn gesteld aan PS. In de initiatiefase gaat het om een probleemanalyse, de beoogde doelstellingen, een overzicht van alternatieven en de raakvlakken met en doorwerking op andere terreinen en projecten. In subfase a van de uitwerkingsfase moeten PS kunnen beschikken over de onderzochte alternatieven, de plus- en minpunten per alternatief en de relevante onderzoeken. Relevante informatie impliceert ook dat deze voldoet aan (wettelijke) regels en richtlijnen omtrent de inhoud en vormvereisten voor de presentatie van de informatie.

Begrijpelijkheid: het doel van de informatie moet duidelijk zijn voor PS door middel van bijvoorbeeld een

ontwerpbesluit, oplegnotitie of inleiding van GS. Verder is de structuur van de informatie overzichtelijk, zijn de begrippen duidelijk en worden waar nodig toegelicht en de informatie wordt bondig gepresenteerd.

Vergelijkbaarheid: dit is afhankelijk van de aard van de informatie. Bij de afweging tussen alternatieven moeten deze op dezelfde wijze worden gepresenteerd. Voortgangsrapportages hebben dezelfde structuur en bevatten dezelfde informatie, zodat ze in de tijd vergelijkbaar zijn. Verder maken deze rapportages inzichtelijk hoe de voortgang loopt in vergelijking met het projectplan.

Tijdigheid: de informatie wordt ter beschikking gesteld aan PS op een moment dat PS deze kunnen gebruiken voor (bij-)sturing van de projecten.

2.3 Procedureregeling grote projecten

PS van de provincie Zuid-Holland hebben op 29 maart 2006 een procedureregeling grote projecten vastgesteld. Om de werking van deze regeling te toetsen, is besloten de RijnLandRoute aan te wijzen als groot project.¹⁸ Een rapport van de Rekenkamer¹⁹ is aanleiding geweest voor de Statenleden Heemskerk en Hillebrand om een initiatiefvoorstel²⁰ te doen ter herziening van de procedureregeling. Dit initiatiefvoorstel is op 26 maart 2008 behandeld door PS. Uit het voorstel blijkt dat het onderdeel betreffende grote projecten inhoudelijk volledig ongewijzigd is gebleven. In deze regeling worden bij een groot project de volgende fasen onderscheiden:

1. initiatieffase
2. verkenningsfase
3. realisatiefase
4. exploitatie / onderhoudsfase

In het kader van deze quick scan wordt in het bijzonder ingegaan op de initiatieffase en de verkenningsfase van projecten. In de initiatieffase gaat het om visie- en gedachtevorming. De informatie waarover PS dienen te beschikken bestaat uit een uitgewerkte probleemanalyse, een heldere omschrijving van de te bereiken doelstellingen en een overzicht van mogelijke alternatieven en de daarbij betrokken bestuurlijke partners. Door in deze fase expliciet bij de genoemde aspecten stil te staan, zou de kans worden vergroot dat de (politieke) ambities realistisch worden geformuleerd. Deze fase kan leiden tot een besluit om een of meerdere alternatieven nader uit te werken en af te wegen. Dit vergt een expliciet besluit van PS (toelatingsbesluit).

In de verkenningsfase staat het onderzoeken, wegen en selecteren van varianten centraal. De aspecten, zoals die zijn genoemd in de initiatieffase, worden concreter uitgewerkt. Planstudies en m.e.r.-rapportages worden in deze fase opgesteld. Om een besluit te kunnen nemen welke variant zal worden uitgevoerd, dienen Provinciale Staten de beschikking te hebben over een overzicht van alternatieven, de wijze waarop deze worden gewogen en de onderzoeken en rapportages die bij de weging een rol hebben gespeeld. Daarnaast wordt een beschrijving van de wijze waarop het uit te voeren project organisatorisch wordt vormgegeven aan PS voorgelegd. PS nemen een besluit over het uit te voeren project.

In de procedureregeling worden bindende afspraken tussen PS en GS gemaakt over de informatievoorziening voor een project dat de status van 'groot project' heeft gekregen. Deze afspraken dienen te worden vastgelegd in een door GS op te stellen basisuitvoeringsrapportage. In de artikelen 1.3.2. en 1.3.3. van de procedureregeling is omschreven wat de informatievoorziening dient te omvatten, namelijk:

¹⁸ Commissie MKE en PS mei 2006.

¹⁹ Randstedelijke Rekenkamer (2007), Grip op grote projecten – provincie Zuid-Holland.

²⁰ Initiatiefvoorstel aan PS (maart 2008), Regeling projecten Zuid-Holland.

- (a) de reikwijdte van het project (scope);
- (b) de raakvlakken met andere grote projecten;
- (c) de planning van het project;
- (d) de financiën van het project (de raming van de kosten en de voorziene budgettaire dekking daarvan);
- (e) de aan het project verbonden risico's, de wijze waarop deze zullen worden beheerst en de mogelijke (financiële) gevolgen van de risico's;
- (f) de relevante partners;
- (g) het aanwezige en het gewenste bestuurlijk commitment bij de relevante bestuurlijke partners;
- (h) overige informatie die Provinciale Staten in het kader van het betreffende project moet weten.

Daarnaast worden in de basisuitvoeringsrapportage de doelstellingen van het project en de hiervoor noodzakelijke randvoorwaarden, zoals flankerend beleid, vastgelegd. Doelstellingen worden in beginsel SMART geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden).

Zodra een project van de initiatieffase overgaat naar de verkenningsfase (via een toelatingsbesluit) en/of wanneer een project overgaat van de verkenningsfase naar de realisatiefase (via een uitvoeringsbesluit) kunnen de gemaakte bindende afspraken en de basisuitvoeringsrapportage worden geactualiseerd en zonodig worden aangepast of uitgebreid.

2.4 Beoordelingskader

Op basis van voorgaande inzichten is een beknopt beoordelingskader opgesteld dat dient als leidraad voor de quick scan van de NEN, de MKBA en de contra-expertises. Dit valt in drie onderdelen uiteen: criteria voor de NEN en de MKBA, voor de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en criteria in relatie tot de procedureregeling grote projecten. Tevens is hierbij aangegeven wat volgens de Rekenkamer het belang hiervan voor PS is.

Beoordelingscriteria voor nut en noodzaak	Belang voor PS
1. Nut en noodzaak zijn goed onderbouwd en helder omschreven. Aan de MKBA ligt een probleemanalyse ten grondslag, waarin wordt beschreven welke knelpunten worden weggenomen als het project wordt uitgevoerd en/of welke kansen het uitvoeren van het project biedt.	Voor PS moet duidelijk zijn voor welke knelpunten en ambities het project een oplossing biedt.

Beoordelingscriteria voor de MKBA	Belang voor PS
2. In de MKBA worden diverse project-alternatieven onderscheiden en tegen elkaar afgewogen. Daarbij wordt duidelijk gemaakt waarom deze specifieke projectalternatieven in de MKBA worden betrokken.	Voor PS is het belangrijk dat de voor- en nadelen van de diverse oplossingen in beeld zijn gebracht, zodat zij een goede keuze voor een voorkeursalternatief kunnen maken.

Beoordelingscriteria voor de MKBA	Belang voor PS
3. De effecten van de projectalternatieven worden afgezet tegen de effecten van een <i>reële</i> nulalternatief. Het nulalternatief wordt expliciet benoemd in de MKBA.	Voor besluitvorming door PS over de toegevoegde waarde van het project is van belang, dat een realistisch beeld wordt geboden van de te maken keuze. Het is belangrijk dat de projectalternatieven worden afgewogen tegen een scenario waarin het project niet wordt uitgevoerd en de beschikbare investeringsmid- delen worden aangewend voor een andere oplossing voor het probleem (nulalternatief).
4. De effecten van de projectalternatieven worden zoveel mogelijk in geld uitgedrukt. Wanneer dit niet lukt, wordt een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving opgenomen. Alle relevante effecten zijn in kaart gebracht.	Door alle relevante effecten van de projectalternatieven zoveel mogelijk van een passende (geld)waardering te voorzien, kan overzichtelijk informatie geboden worden en is een integrale afweging voor PS gemakkelijker te maken.
5. Het gebruik van begrippen in de MKBA is eenduidig en de grondslagen voor waardering van de effecten zijn helder.	Voor een goede afweging door PS is het belangrijk dat duidelijk is welke aannames ten grondslag liggen aan de berekening van de effecten.
6. De resultaten van de MKBA moeten helder en begrijpelijk worden gepresenteerd.	Een heldere en begrijpelijke presentatie voorkomt dat PS een verkeerd beeld krijgen van de sterke en zwakke kanten van de projectalternatieven.

Beoordelingscriteria voor informatie bij besluitvorming door PS in de initiatiefase	Belang voor PS
7. Aanwezigheid. PS beschikken over informatie over de onderzochte alternatieven, de plus- en minpunten per alternatief en over alle relevante onderzoeken en adviezen die bij de afweging een rol spelen. Deze informatie voldoet aan hiervoor geldende regels en richtlijnen.	Toereikende informatievoorziening aan PS is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede kwaliteit van besluitvorming door PS over de verdere uitwerking van het project.
8. Begrijpelijkheid. De informatie die aan PS ter beschikking wordt gesteld, is overzichtelijk gepresenteerd, helder geformuleerd en bondig.	
9. Vergelijkbaarheid. Ten behoeve van de afweging door PS worden de projectalternatieven op dezelfde wijze gepresenteerd.	
10. Tijdigheid. Informatie die PS nodig hebben om een besluit te kunnen nemen, is tijdig beschikbaar.	

Beoordelingscriteria procedureregeling grote projecten	Belang voor PS
11. De informatievoorziening en besluitvorming ten behoeve van de RijnlandRoute sluiten aan op hetgeen is bepaald in de procedureregeling (grote) projecten ten aanzien van de initiatief- en verkenningsfase.	PS hebben in 2006 een procedureregeling voor grote projecten vastgesteld om de informatievoorziening en besluitvorming over grote projecten te verbeteren. De RijnlandRoute is door PS aangewezen als groot project.

HOOFDSTUK 3

Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de RijnlandRoute zijn op verschillende momenten in de verkenningsfase van het project aan de orde gesteld. Van recente datum (22 november 2007) is de notitie 'RijnlandRoute – Verbinding van belang' van de provincie Zuid-Holland en de regio Holland Rijnland, ook wel aangeduid als de nut-en noodzaaknotitie (NEN). De notitie bevat een presentatie van verschillende argumenten om de wenselijkheid van een RijnlandRoute te onderbouwen. Eerder in de verkenningsfase van de RijnlandRoute, namelijk in april 2005, is ook een andere rapportage opgesteld die gaat over het nut en de noodzaak van dit project.²¹ Voor een goed begrip van de recente NEN is het zinnig eerst in te gaan op deze rapportage, met name op de elementen die in het kader van deze quick scan van belang zijn. Vervolgens wordt ingegaan op de contra-expertises en commentaren.

3.1 Verkenning RijnlandRoute (2005)²²

De primaire opdracht van het project RijnlandRoute is een oplossing te bieden voor een verkeersprobleem. Echter, verkeer is een afgeleide van (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen. De scope van dit project is dan ook veel breder gericht dan alleen verkeersinfrastructuur. Het uiteindelijke doel is te voorzien in een oplossing die de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen binnen de regio faciliteert en tevens past binnen de kaders van een leefbare omgeving in de breedste zin van het woord.

Eerst sobere MKBA vanwege tijdsdruk

De methode waarmee de potentiële oplossingen kunnen worden getoetst is een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Bij een MKBA worden de positieve en negatieve effecten van alternatieven tegen elkaar afgezet. Gezien de beperkte doorlooptijd van het project en de wens om te komen tot een zo hoog mogelijk rendement op de onderzoeksinvesteringen is er door de Stuurgroep voor gekozen om binnen de Verkenning een sobere versie van de MKBA uit te voeren, de zogenaamde MKBA-light. Deze 'light' variant geeft een goed eerste inzicht in de aard en globale omvang van de effecten en is daarmee een goede basis voor een eventueel later uit te voeren MER of een volledige MKBA op de voorkeurstracés. De toegepaste beoordelingsmethode gaat uit van de opzet van een MKBA, maar met een uitwerkingsniveau van een overzichtstabellenmethode. Hierbij worden effecten gemonetariseerd zover de reeds beschikbare informatie dat mogelijk maakt. Voor de overige effecten wordt een kwalitatieve waardering uitgevoerd. In de MKBA 'light' wordt zoveel mogelijk aangesloten op de OEI-leidraad (zie hoofdstuk 2 voor een toelichting op OEI).

De druk is hoog om snel duidelijkheid te geven waar wel, maar ook waar geen tracé van de RijnlandRoute komt. Daarom is besloten de Verkenning te doen op basis van hoofdlijnen aangevuld met maatgevende details. Dit onderzoek heeft, naar de mening van de Stuurgroep, voldoende diepgang om een schifting te maken tussen kansrijke en kansarme oplossingen, maar biedt nog geen kant en klaar ontwerp. Het doel van deze verkenning is dus helderheid te geven over:

²¹ Provincie Zuid-Holland (17 april 2005, definitief concept), Samenvattende rapportage van de uitkomsten – Verkenning RijnlandRoute. Onderliggende documenten, zoals vermeld op p.4 van deze rapportage zijn niet nader in beschouwing genomen.

²² De inhoud van deze paragraaf blijft door veelal te citeren en parafraseren zo dicht mogelijk bij het geraadpleegde document. Omwille van de leesbaarheid heeft de Rekenkamer af en toe kopjes toegevoegd.

- Is het noodzakelijk te investeren in infrastructuur voor het autoverkeer?
- Zo ja, waar kan het beste geïnvesteerd worden?

Het eindresultaat van de verkenning is: “Dat er aangetoond is dat infrastructurele investeringen noodzakelijk zijn en dat een gedragen keuze uit de tracés tussen zowel Katwijk en Leiden west / A44 en de A44 en de A4 mogelijk is.”

Varianten doorgerekend met maximumscenario

In het rapport wordt gesteld dat er is gerekend aan verschillende aspecten, maar zonder dat alle details van verschillende varianten zijn uitgewerkt. Ook wordt gewezen op de hoge tijdsdruk, de groeiende problematiek, het grote aantal alternatieven en de beweeglijke omgeving van het project. Er is voor alle varianten gerekend met hetzelfde (maximum) scenario, waardoor het mogelijk is om door onderlinge weging een voorkeursalternatief te bepalen. Dit maximumscenario betreft forse groei op het vlak van kantoren, bedrijventerrein en woningen, en onderscheidt zich van zogenoemde minimum en minimum minimum scenario's die gekenmerkt worden door minder of nauwelijks ambities op dit vlak.

Opgemerkt wordt dat bij uitwerking van de voorkeursvariant de ruimtelijke en economische context van het voorkeursalternatief opnieuw bezien en zo mogelijk bijgesteld zal worden.

Met behulp van een MKBA dienen de twee belangrijkste alternatieven (herstructurering van de huidige doorgaande route door Leiden versus aanleg van een nieuwe verbinding ten zuiden van Leiden) vergeleken te worden, waarbij ook verschillende inpassingsvarianten worden meegenomen.

Tracés, alternatieven en nulalternatief

In de Verkenning worden verschillende tracés en alternatieven (combinaties van tracés) onderzocht. Beschreven wordt hoe tot de selectie van zes alternatieven op basis van tracés is gekomen en onder welke condities deze met elkaar zijn vergeleken. Naast de zes geselecteerde alternatieven op basis van tracés zijn nog twee alternatieven doorgerekend die geen geografisch tracé als ondergrond hebben, namelijk een nulalternatief en een nulplusalternatief. Het nulalternatief betreft een referentiesituatie waarbij wel sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen, maar er geen nieuwe infrastructuur is toegevoegd. Hiermee is het mogelijk de nut en noodzaak van de RijnlandRoute kwantitatief te onderbouwen. Het betreft hier uitdrukkelijk geen autonome situatie zoals een referentiealternatief in de m.e.r.-systematiek bedoeld is, maar een fictieve toekomstige situatie waarbij de Rijnlandroute niet is ingevoerd ten opzichte van de ruimtelijke ontwikkelingen.

Het nulplusalternatief is een specifieke combinatie van een bepaald tracé dat verkeerskundig zeer aantrekkelijk is gemaakt door weerstanden te verwijderen. Hierbij wordt uitdrukkelijk gewezen op het feit dat dit fysiek geen reëel tracé is. Het alternatief fungeert uitsluitend ten behoeve van de onderlinge vergelijking van alle alternatieven.

Uitkomsten

De uitkomsten worden zowel thematisch als per tracé gepresenteerd, waarbij nogmaals wordt opgemerkt dat het een MKBA-light betreft op basis van de OEI-systematiek. Voor het aspect verkeer en vervoer wordt geconcludeerd dat op basis van de gekozen uitgangspunten geen enkel tracé of combinatie van tracés (alternatief) de verkeers- en leefbaarheidsproblemen geheel oplost. Dit geldt met name voor de Churchillaan, die in alle gevallen een drukke weg blijft. Er zijn wel alternatieven die verkeerskundig goede resultaten laten zien en kansen bieden. In alle gevallen geldt dat de aansluitende rijkswegen zwaar of overbelast zijn. Het verbeteren van de bereikbaarheid van de regio kan dan ook niet los van deze problematiek gezien worden.

De effecten op bodem en water zijn een punt van aandacht, maar zijn niet significant onderscheidend. De aard en ernst van de effecten op landschappelijke en stedelijke structuren (barrièrewerking, ecologische waarde, openheid, zichtlijnen, cultuurhistorische waarden) verschillen per tracé. Dat is ook het geval voor milieu en leefbaarheid, in het bijzonder de aspecten geluid en luchtkwaliteit.

Overzichttabel en weging

De verkenning resulteert in een globale kostenraming en in een overzichtstabel van de verschillende kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingen. Bovendien wordt aandacht geschonken aan de maatschappelijke haalbaarheid van en draagvlak voor de RijnlandRoute.

In de MKBA-light zijn zes hoofdthema's benoemd waaraan de varianten getoetst zijn, namelijk (1) verkeer en vervoer, (2) kosten en kostendragers, (3) milieu en leefbaarheid, (4) maatschappelijke haalbaarheid, (5) natuur en landschap, en (6) ruimtelijke en economische ontwikkeling. Vervolgens een weging c.q. rangorde van deze thema's bepaald. Het thema 'verkeer en vervoer' wordt voor het beoordelen van de tracés als de belangrijkste maatstaf gezien. Op een gedeelde tweede plaats volgen de thema's criteria 'natuur en landschap' en 'milieu en leefbaarheid'.

Opmerking

De Rekenkamer merkt op dat in de Verkenning geen conclusie is opgenomen over het wenselijke alternatief op basis van de uitgevoerde analyses. In de MKBA (zie hoofdstuk 4) wordt aangegeven dat de verkenning vier tracés heeft opgeleverd die kansrijk zijn. Twee voor het tracédeel Katwijk-A44 (Verbreden N206 en Nieuw tracé Valkenburg Zuid) en twee voor het tracédeel A4-A44 (N11 West / A11 en Korte Vliet / Oude Rijn tracé).

3.2 RijnlandRoute – Verbinding van belang (november 2007)

In deze notitie (NEN) wordt nader ingegaan op het begrip nut en noodzaak van de RijnlandRoute. Aandacht wordt geschonken aan de regionale en nationale ruimtelijke belangen die een rol spelen in de regio Holland Rijnland: de woningbouwopgave, ontwikkeling van de locatie Valkenburg, Greenport en Bio Life Science. Daarnaast wordt ingegaan op de verkeerssituatie in de regio: files en leefbaarheidsproblematiek, stagnatie in bouwplannen door slechte bereikbaarheid en het principe 'eerst bewegen, dan bouwen' (aanleg van infrastructuur mag niet achterlopen bij verstedelijking). Tenslotte wordt het belang van de RijnlandRoute voor het verkeersnetwerk in de regio behandeld, m.n. de functie ervan als schakel in de verkeersstructuur en de bijdrage van de RijnlandRoute voor leefbaarheid en bereikbaarheid. Vanuit verschillende invalshoeken behandelt de notitie de wenselijkheid van een RijnlandRoute, niet alleen in relatie tot bestaande knelpunten, maar evenzeer in relatie tot toekomstige ontwikkelingen en ambities.

De resultaten van verschillende onderzoeken geven aan dat de RijnlandRoute voorziet in een grote latente behoefte. Kortom, hoewel de RijnlandRoute niet een totaaloplossing biedt voor alle verkeersproblematiek in de regio, draagt de verbinding wel in zeer belangrijke mate bij aan het verbeteren van de regionale bereikbaarheid en het ontlasten van het onderliggende wegennet. Niet alleen wordt de verkeersafwikkeling en leefbaarheid op de Churchillaan verbeterd door de RijnlandRoute, ook neemt op verschillende andere verbindingen de (sluip)verkeersdruk af. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de intentie om zowel op lokaal niveau de leefbaarheid te verbeteren als op regionaal niveau de oost-west bereikbaarheid te verbeteren.

3.3 Contra-expertises en commentaren

De gemeente Voorschoten heeft twee contra-expertises laten uitvoeren op de NEN en de MKBA. In tabel 3 wordt in citaatvorm beknopt weergegeven welke kritiek is verwoord op de NEN en/of nut en noodzaak.

Tabel 3: Kritiekpunten bij nut en noodzaak van de RijnlandRoute

Aandachtspunt	Gemeente Voorschoten ²³	TNO ²⁴	Witteveen + Bos ²⁵
Algemeen	'Ernstige twijfels gerezen bij kwaliteit en volledigheid van de notities' [RR: NEN en MKBA]		
Nut en noodzaak	<p>'De resultaten van deze analyses [RR: second opinions TNO en W+B] leiden tot de conclusie dat in de NEN en MKBA onvoldoende is aangetoond dat voor de verkeersproblematiek in de regio een nieuwe wegverbinding nodig is.'</p> <p>'De notitie NEN blijkt onvolledig en op onderdelen onjuist. Veel daarin geponeerde stellingen worden niet of onvoldoende onderbouwd.'</p>	'TNO vindt dat de NEN onvoldoende onderbouwing bevat om een conclusie over nut en noodzaak te trekken. Het ontbreken van een bereikbaarheidsanalyse, het weglaten van het distributie-effect en de missende getalsmatige onderbouwing zijn de belangrijkste redenen.'	<p>'Ten aanzien van de nut- en noodzaakdiscussie worden de volgende opmerkingen geplaatst:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het verkeerskundige nut van een verbetering van de oost-west verbinding wordt onderkend; - de noodzaak voor een nieuwe verbinding is op basis van alleen de opgestelde MKBA niet zonder meer aantoonbaar door voornamelijk: <ul style="list-style-type: none"> het ontbreken van een vergelijkend nulalternatief; het beperkt moneteriseren van effecten; - het lijkt legitiem om een 0+ variant in de nut- en noodzaakdiscussie te betrekken om de duurzaamheid en het (tijdelijke) oplossend vermogen ervan af te zetten tegen de aanleg van nieuwe verbindingen om zo een objectievere afweging van nut en noodzaak te kunnen doen'.

3.4 Reactie provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft schriftelijk gereageerd op de contra-expertise van TNO.²⁶ Voorzover de Rekenkamer bekend heeft de provincie geen schriftelijke reacties gegeven op de contra-expertise van Witteveen + Bos, alsmede op de brief van gemeente Voorschoten d.d. 13 februari 2008. Op deze plaats beperken we ons tot de elementen die betrekking hebben op nut en noodzaak.

De provincie maakt in haar reactie TNO het verwijt, dat zij heeft vermeden 'om de aanleiding en de context van de N&N notitie helder te krijgen. Hierdoor wordt door TNO het kardinale punt gemist dat de N&N notitie op

²³ Brief gemeente Voorschoten d.d. 13-2-2008, reactie op MKBA en Nut- en noodzaaknotitie RijnlandRoute. In een eerdere brief d.d. 4 juni 2007 heeft de gemeente Voorschoten haar randvoorwaarden en aanvullingen voor de nut en noodzaakstudie en de MKBA aan GS kenbaar gemaakt. GS reageren hierop bij brief van 16 januari 2008; dit is ruim na afronding van NEN en MKBA.

²⁴ TNO (31-1-2008), Contra-expertise MKBA RijnlandRoute en Nut- en noodzaaknotitie.

²⁵ Witteveen + Bos (8-2-2008), second opinion MKBA Rijnlandroute. W+B maken in de context van hun beoordeling van de MKBA ook opmerkingen over nut en noodzaak, maar doen dit niet rechtstreeks over de NEN.

²⁶ Provincie Zuid-Holland (7-2-2008), Reactie op contra-expertise TNO. De second opinion van TNO en de reactie van de provincie hierop zijn op 7 februari 2008 aanvullend op de nazending toegezonden aan de commissie MKE van 13 februari 2008.

verzoek van de Stuurgroep RijnlandRoute is opgesteld om met name de verkeerskundige en ruimtelijk-economische onderbouwing te actualiseren en hierover op hoofdlijnen te rapporteren. Dit verzoek moet worden gezien tegen de achtergrond van de vaststelling dat, ondanks de behandeling van het onderwerp nut en noodzaak in het kader van de verkenningsstudie in 2005, voor de MKBA inmiddels andere verkeerscijfers waren opgesteld die mogelijk aanleiding zouden kunnen zijn de conclusie over nut- en noodzaak van destijds te herzien'.²⁷

De Rekenkamer merkt op dat zij deze argumentatie niet expliciet in de bestudeerde documenten heeft kunnen traceren. In de aanbiedingsbrief bij NEN en MKBA is de volgende passage over nut en noodzaak aangetroffen.²⁸ 'Het onderwerp nut en noodzaak is in beginsel reeds in het kader van de Verkenning behandeld en komt derhalve niet (diepgaand) in de MKBA zelf aan de orde. Met het oog op de voortgaande discussie over dit thema is parallel aan de MKBA in nauwe samenspraak met de regio Holland-Rijnland een aanvullende notitie opgesteld waarin nut en noodzaak worden belicht'.

3.5 Samenvatting geschilpunten

De Rekenkamer stelt na lezing van de documenten betreffende nut en noodzaak vast, dat de voornaamste geschilpunten zich richten op de onderbouwing van nut en noodzaak van RijnlandRoute als nieuwe wegverbinding. TNO uit kritiek op de verkeerskundige analyses die hieraan ten grondslag liggen. Dit betreft met name het ontbreken van een bereikbaarheidsanalyse, het weglaten van distributie-effecten en een missende getalsmatige onderbouwing. Witteveen + Bos erkent het verkeerskundige nut van een verbetering, maar is van mening dat de noodzaak van een nieuwe verbinding onvoldoende is aangetoond.

²⁷ Provincie Zuid-Holland (7-2-2008), Reactie op contra-expertise TNO, p. 3

²⁸ Provincie Zuid-Holland (29 november 2007), Aanbieding MKBA en nut- en noodzaaknotitie (door voorzitter Stuurgroep RijnlandRoute).

HOOFDSTUK 4

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

In dit hoofdstuk staat de MKBA RijnlandRoute centraal. Voor een goed begrip van de discussie over de MKBA is het zinnig eerst beknopt weer te geven wat hierover door de provincie is vermeld in enkele voorbereidende documenten, met name voor de elementen die in het kader van deze quick scan van belang zijn. Dit zijn het (herziene) plan van aanpak en de uitgangspuntennotitie voor deze MKBA. Vervolgens wordt de MKBA zelf behandeld. Daarna wordt ingegaan op de contra-expertises en commentaren.

4.1 Plan van aanpak en Uitgangspuntennotitie MKBA ²⁹

Ontwikkelingen 2005-2006

Na afronding van de verkenning in 2005 hebben zich in 2006 diverse ontwikkelingen voorgedaan met consequenties voor het project RijnlandRoute. In januari 2007 wordt door de provincie een herzien plan van aanpak voor de planstudie aangeboden aan de commissie MKE.³⁰ Hierin is onder meer het volgende opgenomen: 'Tijdens het MIT-overleg (begin oktober 2006) tussen de minister van V en W, de Provincie en de regio is geconstateerd dat de RijnlandRoute voor zowel het rijk als de regio van belang is. Vanuit dit belang wordt het project middels een planstudie opgepakt. De provincie is bereid de studie te trekken met inzet van V&W. Medio 2007 worden definitieve vervolgspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en wie welk deel van de planstudie verder oppakt. In samenwerking met Rijkswaterstaat is eind oktober 2006 onderzocht op welke wijze de provincie een "MIT-proof" planstudie kan uitvoeren. Door analoog aan de "spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport" te werken, is de kans op succes groot voor wat betreft de inhoud. Het ligt voor de hand om de planstudie te richten op zowel het gedeelte ten oosten van de A44 (inclusief de aansluiting op de A44) én het gedeelte ten westen van de A44, dat vooral een regionale functie heeft. In de praktijk betekent het dat het project RijnlandRoute een volledige Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uit moet voeren. Deze MKBA zal parallel aan het opstellen van de PlanMER worden opgesteld' (p.7).

Eisen aan de MKBA

'In dit plan van aanpak wordt de uitgangspuntennotitie aangeduid als de basis voor de detailstudie en MKBA RijnlandRoute, die als input voor de MER in de planstudiefase dienen. De opgave is om een MKBA uit te voeren met de volgende eisen:

- De MKBA moet een toevoeging zijn op de planMER die in het kader van de streekplanwijziging wordt gestart;
- De MKBA moet voldoende solide zijn om als basis te dienen voor een tracébesluit door het Rijk (MIT-proof);
- De MKBA moet voldoende input leveren voor de gemeenten die ten behoeve van de realisatie van de RijnlandRoute hun bestemmingsplan moeten wijzigen.

Om aan deze eisen te voldoen, worden de spelregels van het MIT, de Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen [RR: zie ook hoofdstuk 2] en de uitgangspuntennotitie (voorheen Startnotitie MER) als uitgangspunten voor de MKBA gebruikt. Op deze wijze sluit de MKBA behalve bij de gewenste diepgang voor de provincie ook aan bij de werkwijze van het Rijk en wordt het detailniveau ten behoeve van de gemeentelijke m.e.r.-procedures optimaal ingevuld' (p.10).

²⁹ De inhoud van deze paragraaf blijft door veelal te citeren en parafraseren zo dicht mogelijk bij het geraadpleegde document. Omwille van de leesbaarheid heeft de Rekenkamer af en toe kopjes toegevoegd.

³⁰ Provincie Zuid-Holland (10 januari 2007), Herzien Plan van Aanpak RijnlandRoute Planstudie/MKBA.

Mate van uitwerking

'Het uitwerken van de alternatieven tot op een schetsniveau wordt uitgevoerd binnen de aanpak die bij het opstellen van de MKBA wordt ontwikkeld. Het uitgangspunt voor de nader te detailleren schetsen is dat de alternatieven 1 t/m 7 voor de nadere uitwerking in aanmerking komen. De exacte aanpak van de MKBA is op dit moment uiteraard nog niet bekend. Wat wel bekend is, is dat alle alternatieven in beginsel kansrijk zijn omdat ze uit de Verkenning als zodanig naar voren kwamen. Op uitwerkingsniveau moet echter blijken, bijvoorbeeld uit een verkeerskundige modelstudie of uit een technische haalbaarheidsstudie die dieper gaat dan in de verkenning, hoe houdbaar alle alternatieven zijn. In concreto betekent dit dat het niet vanzelfsprekend is dat alle alternatieven tot in detail ontworpen worden. Het resultaat van de planstudie fase 1 is dus dat de kansrijke alternatieven tot in detail uitgewerkt zijn voor zover dat nodig is binnen diezelfde MKBA. Ontwerp en MKBA zijn interactieve processen' (p.12).

Uitgangspunten voor de MKBA

Uit de uitgangspuntennotitie is het navolgende in dit kader relevant.³¹ 'Het doel van de MKBA is om bij projecten de maatschappelijke effecten volwaardig en evenwichtig mee te wegen in de besluitvorming. Het resultaat van de analyse is een MKBA-rapport. De MKBA vormt het ondersteunend document waarin de argumenten voor de besluitvorming terug te vinden zijn. De MKBA start met een uitgangspuntennotitie. Deze uitgangspuntennotitie geeft aan welke alternatieven in de MKBA nader worden onderzocht, welke onderzoeksvragen worden beantwoord en welke aspecten deel uitmaken van de effectbeoordeling' (p.4). De MKBA volgt op een eerder uitgevoerd Verkennend onderzoek waarin het nut en de noodzaak van de RijnlandRoute nader zijn uitgewerkt. Dit verkennend onderzoek is de basis voor de uitgangspuntennotitie.

'De doelstelling voor MKBA voor de RijnlandRoute is het bieden van een evenwichtig afwegingskader voor de alternatieven van de RijnlandRoute als ondersteunend document waarin de argumenten voor de besluitvorming over de RijnlandRoute terug te vinden zijn' (p. 6).

In de uitgangspuntennotitie wordt, naast de probleemanalyse, ingegaan op uitgangspunten en randvoorwaarden die worden gevormd door vigerende wet- en regelgeving, beleidsmatige uitgangspunten en bestuurlijke randvoorwaarden. In de MKBA wordt de toetsing aan wet- en regelgeving nader uitgewerkt.

Nulalternatief

Over het nulalternatief wordt in de uitgangspuntennotitie het volgende gezegd: 'Het nulalternatief in de MKBA is de referentiesituatie. Dat is de situatie waarin de economische en ruimtelijke ontwikkelingen in het studiegebied volgens de plannen plaats vinden, maar waarin geen extra verkeersmaatregelen worden genomen, anders dan die zijn vastgelegd in beleidsplannen. In de verkenning is uitgegaan van een referentiealternatief waarbij geen extra ingrepen in de regionale infrastructuur zijn gedaan. Dit zal ook het nulalternatief voor de MKBA zijn' (p.15).

'De methode die in de planstudie wordt toegepast, wordt maximaal afgestemd op het OEI-proces (overzicht effecten infrastructuur), zoals dat ook bij MIT-verkenningen wordt toegepast (Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2004) Om de effecten van de verschillende alternatieven goed te kunnen vergelijken, moeten ze met dezelfde methodiek en op dezelfde aspecten worden beoordeeld. De effecten worden met het nulalternatief vergeleken. Per aspect worden beoordelingscriteria gehanteerd die afgeleid zijn van relevante wetten, beleidsnota's en expertbeoordeling. Voor het afwegen van de alternatieven wordt in de MKBA gebruik gemaakt van wegingsfactoren' (p.19).

³¹ Provincie Zuid-Holland (10 januari 2007), Uitgangspuntennotitie MKBA RijnlandRoute.

4.2 MKBA³²

Met de MKBA *RijnlandRoute – Structurerend element in de As Leiden Katwijk (oktober 2007)*³³ wordt een stap gezet in de definitieve tracékeuze voor de RijnlandRoute. In de MKBA, die een vervolg is op een verkennend onderzoek dat in mei 2005 is afgerond, worden de daaruit resulterende tracédelen nader uitgewerkt. Het doel van de MKBA is een evenwichtige afweging tussen de alternatieven, op basis waarvan een of meerdere voorkeursalternatieven worden bepaald. Het voorkeursalternatief wordt vervolgens nader onderzocht in een milieueffectrapportage (m.e.r.). Ook zullen dan ontwerpaspecten nader in detail worden uitgewerkt.

Methodiek en richtlijnen OEI

De MKBA voldoet volgens de opstellers aan de OEI systematiek. In oktober 2007 staat het voorkeursalternatief van de RijnlandRoute op de agenda van het MIRT overleg. De MKBA dient daartoe te voldoen aan de eisen die worden gesteld in het MIRT spelregelkader. Dat wil zeggen dat de OEI leidraad leidend is voor de MKBA. Hoofdstuk 4 van de MKBA gaat in op eisen die aan een dergelijk document gesteld mogen worden. Na een beschrijving van de MKBA in het algemeen wordt opgemerkt, dat deze in verschillende mate van detail uitgevoerd kunnen worden, al naar gelang de aard van het project. Het onderscheid tussen grote infrastructurele projecten en 'kleinere' projecten in het MIRT programma is van belang, evenals het onderscheid tussen verkenningsfase en planstudiefase, want dan gelden andere regels van onderbouwing en vereiste mate van uitwerking.

Ambitieniveau MKBA

Voor de Verkenningfase MIRT is een eenvoudiger format opgesteld (OEI bij MIRT Verkenningen). Hierin worden effecten beschreven en van een waardering voorzien, maar dit is niet altijd een monetaire waardering. Verder is geen sprake van een saldo van effecten en worden dubbeltellingen niet uitgesloten. Er is dus geen sprake van een kosten-batenanalyse, het betreft een toesnijding van OEI voor MIRT. Voor de planstudiefase is een richtlijn over economische onderbouwing nog in ontwikkeling, naar verwachting zal dit tenminste (delen van) een kengetallen kosten baten analyse (kkBA) betreffen.

Aangezien de RijnlandRoute een regionaal project is, volstaat een kkBA voor opname van de RijnlandRoute als planstudie in het MIRT. Gezien de informatiebehoefte van de betrokken bestuurders is er echter voor gekozen om een MKBA uit te voeren voor de RijnlandRoute. Deze is er op gericht door middel van een doelgerichte korte studiefase te komen tot een beknopte rapportage die ingaat op:

- Het weergeven van de onderscheidende effecten van de verschillende alternatieven;
- De kosten en baten van de relevante effecten in een MBKA consolidatie-overzicht samengevat en onderling vergelijkbaar voor de afweging van de alternatieven.

Uitgangspunten zijn de Richtlijnen voor de MER en de OEI-leidraad, voor zover van toepassing op het onderhavig project. De opzet van de MKBA dient helder te zijn en niet te gedetailleerd waar dat niet nodig is. Er is een duidelijke en bondige MKBA RijnlandRoute opgesteld, waarin de bovengenoemde aspecten worden uitgewerkt. De kern van de MKBA bestaat uit een resultatenkaart, die duidelijk de effecten van de alternatieven weergeeft op een kwalitatieve én kwantitatieve wijze. Dit leidt tot een MKBA op hoofdlijnen waarin de (vanuit welvaartseconomisch perspectief) significante effecten op het studiegebied in beeld worden gebracht. Daarbij wordt inzicht verkregen in:

- de kosten en baten van de alternatieven;
- de relatie tussen de effecten;
- de aard van eventuele verschillen tussen de alternatieven.

³² De inhoud van deze paragraaf blijft door veelal te citeren en parafaseren zo dicht mogelijk bij het geraadpleegde document. Omwille van de leesbaarheid heeft de Rekenkamer af en toe kopjes toegevoegd.

³³ Daarbij is ook gebruik gemaakt van de managementrapportage over de MKBA voor de Stuurgroep RLR van 25-10-2007.

Effecten

In de MKBA wordt gesteld dat conform de OEI-methodiek drie typen effecten zijn onderscheiden, namelijk directe effecten, indirecte effecten en externe effecten. De directe effecten omvatten de waardering van de toegenomen bereikbaarheid, alsmede de financiële investerings- en onderhoudskosten. De indirecte effecten zijn de additionele effecten. Indirect optredend zoals de werkgelegenheid of het aantrekken van additionele vestigingsplaatsen voor bedrijven. De externe effecten omvatten omgevingsgebonden effecten op het gebied van geluid, veiligheid en milieu.

Thema's

In de MKBA (paragraaf 4.1.3 en 4.2) worden de werkwijze en uitgangspunten bij de berekeningen en beoordelingen toegelicht en samengevat in enkele tabellen. De varianten zijn in deze MKBA getoetst op een zestal hoofdthema's, namelijk (1) Verkeer en vervoer, (2) Kosten en Kostendragers, (3) Milieu en Leefbaarheid, (4) Maatschappelijke haalbaarheid, (5) Natuur en landschap en (6) Ruimtelijke en Economische ontwikkeling. Qua weging en rangordening van deze thema's wordt aangesloten bij hetgeen hierover in de Verkenning is bepaald (zie hoofdstuk 3). Het volledig kwantificeren en monetariseren van de effecten is op dit moment niet noodzakelijk, gezien de eisen vanuit het MIRT.

Alternatieven en nulalternatief

In de MKBA worden 8 alternatieven uitgewerkt en vergeleken. Het zogenaamde nulalternatief, de situatie in 2020 zónder dat er een RijnlandRoute wordt aangelegd, is in deze MKBA niet expliciet uitgewerkt. Dit heeft als reden dat het doel van de MKBA is om het aantal te onderzoeken alternatieven voor de vervolgfase van de planstudie in te perken. Vanzelfsprekend zal in deze vervolgfase van de Project MER het nulalternatief expliciet en op gelijkwaardig niveau met de overige alternatieven of uitvoeringsvarianten tot uitwerking worden gebracht. Overigens is het nulalternatief wel impliciet in deze MKBA aan de orde. Bij het bepalen van de externe effecten van de alternatieven wordt immers steeds het verschil ten opzichte van het nulalternatief in kaart gebracht.

De acht onderscheiden alternatieven zijn vertrekpunt voor de MKBA. De tweede pijler onder de MKBA is het resultaat van de verkeersmodelberekeningen. De resultaten geven inzicht in de te verwachten verkeersintensiteiten in het studiegebied na aanleg van de nieuwe infrastructuur. De ontwerpen van het tracédeel tussen de A4 en de A44 zijn concreter dan de ontwerpen van het tracédeel van A44 naar Katwijk. Deze ontwerpen hangen nauw samen met de ontwikkeling van Valkenburg. De ontwikkelingen van Valkenburg zijn nog niet voldoende concreet om de Rijnlandroute zorgvuldig te kunnen inpassen. De ruimtelijke en stedenbouwkundige ontwikkeling van de nieuwbouwlocatie Valkenburg zal richtinggevend zijn voor het verdere vervolg van de tracéuitwerking ten westen van de A44 van de Rijnlandroute.

Verkeersanalyse

Voor het berekenen van de verkeersstromen voor de MKBA RijnlandRoute is gebruik gemaakt van zowel een statisch als een dynamisch verkeersmodel. Het statische model NRM Randstad van Rijkswaterstaat (versie 2.2) is gebruikt met als belangrijkste reden het feit dat voor aanvaarding van de verkeersresultaten in het MIRT, het doorrekenen met het NRM een vereiste is. Er is gekozen voor het NRM Randstad, omdat dit een van de eisen is die aan een MKBA voor het MIRT worden gesteld. Daarnaast is het dynamische model Dynasmart ingezet. De toegepaste netwerken in beide modellen komen in deze studie overeen.

Uit de verkeersanalyse wordt (onder meer) het volgende geconcludeerd. Wanneer het om de "winst" gaat op de verliestijd per verplaatsing dan gaat het om een "winst" van 0,5-1,0 minuten per gemiddelde verplaatsing.

Wanneer deze “kleine verschillen” getotaliseerd worden dan blijkt dat het in een periode van 30 jaar gaat om grote bedragen aan maatschappelijke “winst”.

Op basis van de statische berekeningen zijn er geen grote verschillen geconstateerd tussen de verschillende alternatieven. Dit lag ook in de lijn der verwachting aangezien de alternatieven verkeerskundig op elkaar lijken. Alle alternatieven zorgen voor een significante afname van het doorgaande verkeer door Leiden. In alle gevallen neemt de intensiteit op bijvoorbeeld de Churchillaan sterk af. In algemene zin kan worden gesteld dat uit de dynamische modellering naar voren komt dat de realisatie van de RijnlandRoute, welk alternatief ook, een verbetering geeft van de kwaliteit van de verkeersafwikkeling in het studiegebied.

Directe effecten

Directe effecten betreffen kosten en mobiliteitseffecten. Onder kosten worden verstaan de kosten die in de verschillende alternatieven worden gemaakt door de overheid of eventuele andere partijen (investeringen, beheer en onderhoud, en restwaarde van investeringen). Mobiliteitseffecten betreffen effecten op reistijden en leverbetrouwbaarheid. Uit de analyse blijkt dat de alternatieven 1 t/m 5 aanzienlijk goedkoper zijn dan de alternatieven 6 t/m 8.

Externe effecten

Deze effecten betreffen luchtkwaliteit, geluid, veiligheid (verkeersveiligheid en externe veiligheid), natuur en landschap, doorsnijding en barrièrewerking, ruimtelijke ordening en cultuurhistorie. Gewezen wordt op verschillende onzekerheden aan het modelleren van de verkeerssituatie voor 2020.

Resultaten MKBA

In een overzichtstabel worden de uitkomsten van de MKBA weergegeven. Deze is hieronder in tabel 4 opgenomen. De resultaten zijn ten opzichte van een referentiealternatief weergegeven op volgorde van de weging van de hoofdthema's. Het meest positieve gescoorde alternatief op een bepaald effect is groen gekleurd, het meest negatief scorende alternatief rood.

De Rekenkamer merkt op dat deze tabel in de MKBA niet vergezeld gaat van een toelichting.

Tabel 4: Overzicht effecten t.o.v. referentiealternatief (bedragen in mln. euro, netto contant 1-1-2007)
Bron: MKBA RijnlandRoute, p. 64.

Effect	EH	Alternatieven							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Verkeer en vervoer									
Reistijdwinst autoverkeer	€	104	94	95	85	106	62	91	81
Reistijdwinst vrachtverkeer	€	28	26	26	23	29	17	24	22
Betrouwbaarheid	€	33	30	30	27	34	20	29	26
Totaal	€	165	150	151	135	169	99	144	129
Natuur en landschap									
Effecten landschappelijke elementen	+ / -	-	-	-	--	-	0/-	0/-	0/-
Effecten op ecologische verbindingzones	+ / -	--	--	--	--	--	0/-	0/-	0/-
Effecten op beschermde soorten	+ / -	-	-	-	--	-	0/-	0/-	0/-
Milieu en Leefbaarheid									
Luchtkwaliteit expert judgement	+ / -	-	-	-	--	--	0/-	--	--
Geluid expert judgement	+ / -	-	-	-	--	--	-	-	-
Externe veiligheid	+ / -	+	+	+	+	+	0	0	0
Verkeersveiligheid	+ / -	+	+	+	+	+	+	+	+
Kosten en Kostendragers									
Investeringen	€	-343	-257	-262	-242	-243	-523	-620	-634
Beheer en onderhoud	€	-87	-65	-66	-61	-61	-132	-157	-161
Restwaarde	€	23	17	17	16	16	35	41	42
Totaal	€	-407	-305	-311	-287	-288	-621	-736	-753
Maatschappelijke haalbaarheid									
Doorsnijding / barrièrewerking	+ / -	-	-	-	--	-/0	0	0	0
Cultuur & Archeologie	+ / -	--	--	--	--	--	--	--	--
Economische en ruimtelijke ontwikkeling									
Ruimtelijke ordening (woningen en bedrijven)	+ / -	-	-	-	++	0	+	+	+
Recreatiegebied	+ / -	--	--	--	-	-	0/-	0/-	0/-
TOTAAL	€	-241	-155	-160	-151	-119	-522	-592	-624

Managementrapportage

In de managementrapportage³⁴ voor de Stuurgroep RijnlandRoute is op basis van de MKBA een vergelijking op hoofdlijnen gemaakt van de onderzochte alternatieven in relatie tot gestelde criteria. Hieruit ontstaat het volgende beeld.

- Alle alternatieven van de RijnlandRoute leiden tot een verbetering van de bereikbaarheid, maar zijn qua verkeerskundige werking niet sterk verschillend van elkaar.
- Een Korte Vliet-tracé is significant duurder dan een N11-West tracé.
- Een N11-West tracé heeft een sterk doorsnijdend karakter en vergt zorgvuldige inpassing.
- Een Korte Vliet-tracé geeft op de Knoop-Leiden West een uiterst complexe verkeerssituatie. Een eventuele aansluiting op Leiden-Centrum is zeer ingrijpend.
- Een tracé dat het Valkenburgse Meer aan de zuidzijde passeert (alternatief 4) conflicteert sterk met een groene bufferzone. Alle N11-West tracés worden verbonden aan de A44 middels een nieuw knooppunt (Maaldrift), hetgeen ter plaatse de ruime voor groene buffer beperkt, maar kansen biedt voor oplossing van de bestaande versnippering door de A44.

Voorkeurstracé Stuurgroep RijnlandRoute

Op 9 januari 2008 wordt de commissie MKE door de voorzitter van de Stuurgroep RijnlandRoute (i.c. de gedeputeerde) geïnformeerd over de aanbiedingsbrief bij de MKBA en NEN d.d. 29 november 2007. In deze brief wordt een nadere toelichting op beide documenten gegeven. Tevens wordt aangegeven dat de Stuurgroep zich op 30 oktober 2007 heeft uitgesproken over een voorkeurstracé, namelijk het N11 West tracé. De Stuurgroep heeft besloten de MKBA te accepteren als voldoende basis voor deze keuze.

Het is de bedoeling dat de planstudie wordt voortgezet op basis van dit voorkeurstracé. Colleges van B&W van betrokken gemeenten is gevraagd voor 15 februari 2008 te reageren op de opvatting van de Stuurgroep.³⁵ Op basis van de reacties zal de finale besluitvorming plaatsvinden. De keuze voor een voorkeurstracé sluit de fase van de MKBA af.

4.3 Contra-expertises en commentaren³⁶

Op verzoek van de gemeente Voorschoten hebben TNO en Witteveen+Bos een contra-expertise gedaan naar de NEN en de MKBA. Beide contra-expertises worden achtereenvolgens op hoofdlijnen behandeld.

TNO

Volgens TNO voldoet de gehanteerde methode voor MKBA niet volledig aan de OEI-methodiek. Een nulalternatief ontbreekt in het rapport. Dit is een belangrijk onderdeel van de OEI-systematiek, omdat de projecteffecten uitgedrukt worden ten opzichten van het nulalternatief. TNO is van mening dat de MKBA onduidelijk is over de gebruikte methoden. Hierdoor is het niet mogelijk om de resultaten goed te interpreteren. Een gevoeligheidsanalyse ontbreekt waardoor de bandbreedtes van de resultaten niet duidelijk zijn. De enige bandbreedte die wel is aangegeven (30% op de kosten) is groot waardoor de alternatieven 1 tot en met 5 hierin niet onderscheidend van elkaar zijn. De vergelijking tussen alternatieven is niet goed mogelijk, omdat niet alle kosten en baten in monetaire eenheden zijn uitgedrukt. De notitie geeft geen aanwijzingen hoe de opdrachtgever hiermee zou kunnen omgaan. De gebruikte modellen worden onvoldoende toegelicht. Een toelichting op de resulterende kosten-batentabel ontbreekt, waardoor niet duidelijk is hoe deze geïnterpreteerd moet worden.

³⁴ Provincie Zuid-Holland (25 oktober 2007), Managementrapportage MKBA voor Stuurgroep RijnlandRoute.

³⁵ Zie www.hollandrijnland.nl voor deze reacties.

³⁶ De inhoud van deze samenvattende paragraaf blijft door veelal te citeren of parafaseren zo dicht mogelijk bij de geraadpleegde documenten. Omwille van de leesbaarheid heeft de Rekenkamer af en toe kopjes toegevoegd.

Mate van detaillering MKBA

TNO brengt naar voren dat een MKBA in verschillende mate van detail uitgevoerd kan worden. De OEI-leidraad biedt hier een standaard voor en geeft voor verschillende typen projecten aan in welke mate van detail de MKBA uitgevoerd moet worden. Voor de Rijnlandroute geldt dat dit een project is in de categorie 'regionale/ lokale projecten groter dan € 112,5/€ 225 miljoen'. Dit betekent dat in ieder geval een vereenvoudigde OEI-berekening moet worden opgesteld om opgenomen te kunnen worden in het MIRT. Naast de noodzaak voor het volgen van een vereenvoudigde OEI-systematiek wordt in de aanvulling op de leidraad aanbevolen om voor alle regionale projecten de OEI-leidraad zo goed mogelijk te volgen, omdat dit extra inzichten kan bieden voor het besluitvormingsproces. TNO wijst er op dat in de MKBA voor de RijnlandRoute is aangegeven, dat deze aanbeveling is opgevolgd. Het resultaat is een MKBA op hoofdlijnen waarbij de OEI-leidraad is gevolgd voor zover van toepassing op de Rijnlandroute. Hoewel het dus niet strikt noodzakelijk is om de OEI-systematiek volledig te volgen, is de vraag of de MKBA voldoet aan de OEI-systematiek volgens TNO wel relevant. Hierbij heeft TNO gekeken naar twee vragen:

- I. Volledigheid van de onderzoeksfacetten: zijn alle onderzoeksfacetten die volgens de OEI-systematiek tot een MKBA behoren in voldoende mate uitgewerkt?
- II. Varianten en alternatieven: zijn de juiste alternatieven en varianten beoordeeld en zijn ze gelijkwaardig beoordeeld?

Volledigheid van de onderzoeksfacetten

Over de volledigheid van de onderzoeksfacetten worden door TNO (onder meer) de volgende opmerkingen gemaakt:

1. Alle aspecten (directe effecten, indirecte effecten, externe effecten en kosten) zijn genoemd in de MKBA, maar niet alle aspecten zijn in evenveel detail uitgewerkt. De OEI-tabel in hoofdstuk 7 van de MKBA geeft een duidelijk overzicht van de berekende effecten en van de effecten waarvoor een kwalitatieve inschatting is gemaakt.
2. Voor de indirecte effecten geldt dat deze niet zijn bepaald. TNO merkt op dat deze effecten moeilijk zijn te kwantificeren en dat er veel discussie over is. TNO wijst er op dat de leidraad OEI aangeeft dat een analyse van indirecte effecten onderdeel uitmaakt van een MKBA.
3. Ten aanzien van luchtkwaliteit en geluid zijn alleen berekeningen gemaakt voor de nieuw aan te leggen en aan te passen wegen. Eventuele baten van verbeteringen op andere (bestaande) wegvakken zijn niet meegenomen. Dit maakt de leefbaarheidsanalyse onvolledig.
4. Het aspect tunnelveiligheid ontbreekt, terwijl dit toch relevant lijkt omdat een aantal varianten met een tunnel wordt onderscheiden.

Varianten en alternatieven

Over de varianten en alternatieven worden door TNO (onder meer) de volgende opmerkingen gemaakt:

1. Nulalternatief. Uit de MKBA voor de RijnlandRoute wordt niet duidelijk of het nulalternatief wel of niet is gedefinieerd. Voor externe effecten wordt aangegeven dat een vergelijking is gemaakt met het nulalternatief, maar deze zijn volgens TNO niet opgenomen in deze MKBA. In de effectbeschrijving worden de verkeersintensiteiten met een nulalternatief vergeleken. Hieruit blijkt dat ondanks het feit dat het nulalternatief niet expliciet is uitgewerkt, deze wel in deze analyses meegenomen moet zijn. Doordat een duidelijke beschrijving hiervan ontbreekt, kunnen geen uitspraken gedaan worden over de kwaliteit van het nulalternatief.
2. Verder uit TNO kritiek op een aantal keuzen in de mate van uitwerking van bepaalde aspecten bij de onderscheiden alternatieven. Dit betreft het onderzoek naar de aansluitingen en bouwwijzen en de uitwerking van het aspect luchtkwaliteit.

Negatieve netto contante waarde

TNO merkt op dat alle varianten een negatieve netto contante waarde (NCW) hebben. Strikt genomen zou hieruit geconcludeerd kunnen worden, dat alle alternatieven slechter scoren dan het nulalternatief en dat de alternatieven dus geen verbetering brengen. Het gaat echter te ver om deze conclusie te trekken, omdat de niet-gemonetariseerde effecten niet in deze afweging worden meegenomen en omdat er nog te veel onduidelijkheden en onzekerheden zijn over de berekening van de NCW in de notitie. De notitie geeft evenwel weinig houvast over de interpretatie van de samenvattende tabel. Er is een handreiking gegeven voor de weging van de indicatoren (hoe eerder vermeld in de tabel, hoe belangrijker). Toch is lastig te beoordelen hoe de alternatieven 6, 7 en 8 (die goed scoren op het op een na belangrijkste aspect Natuur en landschap) scoren ten opzichte van de varianten 1 t/m 5 (die vooral goed scoren op het op drie na belangrijkste aspect Kosten en kostendragers).

Witteveen + Bos

Op verzoek van de gemeente Voorschoten heeft W+B een second opinion gegeven bij de MKBA, m.n. voor wat betreft het ontbreken van een referentievariant / nulalternatief in de MKBA. Daarnaast is de vraag of er niet een nulplusvariant denkbaar is die kan worden in de afweging.

Leidraad OEI

De MKBA kijkt volgens W+B op een aantal punten af van de leidraad OEI. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wat het nulalternatief inhoudt en daarom is niet na te gaan of dit juist is gekozen. Door het ontbreken van een expliciet nulalternatief is de vergelijking van de andere alternatieven met de referentiesituatie niet objectief mogelijk.

Volgens de leidraad OEI voor de MKBA wordt gestreefd naar het zoveel mogelijk monetariseren van effecten en worden de moeilijk in geld uit te drukken posten als PM post middels + en - meegenomen. Het was bij de MKBA RijnlandRoute mogelijk geweest meer posten te monetariseren. Alleen de investeringskosten en de verkeersbaten zijn becijferd, de overige effecten zijn kwalitatief meegenomen.

Negatieve saldi

In het algemeen kan op basis van de saldi, maar ook op basis van de kostenbaten ratio, een volgorde in de alternatieven worden aangebracht. Het feit dat in deze MKBA een beperkt aantal posten in geld is uitgedrukt, bemoeilijkt echter de beoordeling van de saldi. Het MKBA-rapport biedt hierbij bovendien geen ondersteuning, omdat conclusies ontbreken. In deze MKBA hebben alle projectalternatieven een duidelijk negatief saldo. Daarbij zal naar verwachting het saldo verder dalen wanneer de overige in deze MKBA studie meegenomen effecten, worden gemonetariseerd en verwerkt in het saldo. Het is niet vast te stellen of de negatieve saldi inhouden dat de projectalternatieven geen meerwaarde hebben ten opzichte van het nulalternatief, zoals gebruikelijk is bij MKBA's die dienen als input voor een investeringsbeslissing.

Nulplusvariant in context van nut en noodzaak

Over de verschillende varianten in de context van nut en noodzaak, en over het toevoegen van een nulplusvariant, brengt W+B het volgende naar voren. De modelresultaten van de verschillende varianten tonen een verkeersbeeld waarvan verwacht mag worden, dat zonder maatregelen de gewenste ontwikkelingen (Valkenburg, Greenport, Bioscience) niet mogelijk zijn zonder ernstige verkeersproblemen. Het nemen van maatregelen, in de vorm van het toevoegen van extra capaciteit, lijkt noodzakelijk.

Op basis van de modelresultaten voor de overige varianten mag worden verwacht, dat een opgevaardeerd Churchillaantracé evenals de andere varianten meer doorgaand, intern en extern verkeer aantrekt. Een dergelijk alternatief is in deze MKBA niet meegenomen, waardoor het maken van een afweging tussen een nieuwe oost-westverbinding en de voorgestelde opwaardering van de bestaande N206 wegverbinding niet mogelijk is.

Opname van een dergelijk alternatief in de MKBA en de bijbehorende modelstudie is nodig om meer inzicht te

krijgen in de effecten (niet alleen verkeerskundig) op het omliggende gebied. Omdat de intensiteiten van de referentiesituatie met aanpassingen aan de knooppunten wel zijn af te wikkelen, is het opnemen van een dergelijke nulplusvariant in de MKBA zeker legitiem. Behalve het verkrijgen van inzicht in de duurzaamheid en het (tijdelijk) oplossend vermogen is daarmee ook een objectievere beoordeling van de effecten van de andere voorgestelde alternatieven mogelijk.

Ten aanzien van het verkeerskundige nut en de noodzaak wordt door W+B onderkend, dat het verbeteren van de verbinding in oost-west richting van regionaal nut kan zijn. De noodzaak voor een nieuwe verbinding is op basis van alleen de opgestelde MKBA, zonder kennis van het gehele dossier, niet zonder meer aantoonbaar. Daartoe zal tenminste een vergelijking moeten worden gemaakt met een nulalternatief. Daarnaast is er wellicht ruimte voor een nulplusvariant, waarin de huidige doorstromingsproblematiek op de Churchillaan door verkeerskundige optimalisaties kan worden verbeterd. Het lijkt dan ook legitiem een dergelijke variant in de MKBA op te nemen om de duurzaamheid en het (tijdelijke) oplossend vermogen ervan af te zetten tegen de aanleg van nieuwe verbindingen met als doel zo een objectievere afweging van nut en noodzaak te kunnen doen.

Negatieve saldi in relatie tot MIT spelregelkader

W+B refereert ook aan het MIT spelregelkader (zie hoofdstuk 2) en geeft aan dat het project Rijnlandroute zich momenteel bevindt bij beslismoment 2 (wel of geen planstudie). Indien deze MKBA gezien wordt als de enige en daarmee volledige onderbouwing van de investeringsbeslissing ten aanzien van de Rijnland-Route, is het gezien de negatieve saldi procedureel niet wenselijk om over te gaan op de planstudiefase met deze projectalternatieven.

W+B beveelt aan om na te gaan in hoeverre de saldi uit de MKBA in positieve zin kunnen worden beïnvloed. Ten aanzien van het verkeersmodel en de MKBA studie zou nader kunnen worden uitgezocht welke keuzes bij het opstellen van het verkeersmodel zijn gemaakt ten aanzien van de vergelijking met het nulalternatief. In die zin zou de koppeling tussen MKBA en NEN explicieter beschreven kunnen worden.

Bovendien acht W+B het legitiem om aanvullend op de projectalternatieven een alternatief te ontwikkelen op de bestaande N206. Een dergelijk alternatief behoeft dan niet zozeer gericht te zijn op het faciliteren van zoveel mogelijk verkeer op het huidige Churchillaantracé, maar kan ook gericht zijn op een kostenefficiënte oplossing voor aanlegkosten in relatie tot reistijdwinst. De meerwaarde van een dergelijk tracé kan er daarbij mogelijk in zitten dat het op aanlegkosten beter scoort dan de alternatieven 6, 7 en 8 en op de overige effecten positiever beter scoort dan de alternatieven 1 tot en met 5.

4.4 Reactie provincie Zuid-Holland³⁷

De provincie Zuid-Holland heeft schriftelijk gereageerd op de contra-expertise van TNO.³⁸ Voorzover de Rekenkamer bekend heeft de provincie geen schriftelijke reacties gegeven op de contra-expertise van Witteveen + Bos, noch op de brief van gemeente Voorschoten d.d. 13 februari 2008. Op deze plaats beperken we ons tot de hoofdzaken die betrekking hebben op de MKBA.

'Het project-kernteam van de provincie Zuid-Holland en de Regio Holland-Rijnland is van mening dat de kwaliteit van de contra-expertise sterk onvoldoende is en de conclusies onterecht en onjuist.' In haar reactie stelt de provincie dat bij de contra-expertise een verkeerd referentiekader van de OEI-systematiek is gebruikt, op basis

³⁷ De inhoud van deze samenvattende paragraaf blijft door veelal te citeren of parafraseren zo dicht mogelijk bij de geraadpleegde documenten.

³⁸ Provincie Zuid-Holland (7-2-2008), Reactie op contra-expertise TNO.

waarvan is geconcludeerd dat de MKBA niet volledig aan de OEI-systematiek voldoet. De provincie geeft aan dat MKBA wel voldoet aan de OEI-systematiek van MIT-verkenningen.

'Er zijn verschillende soorten MKBA's van verschillend detailniveau die allemaal voldoen aan de OEI-systematiek. Ook de MKBA RijnlandRoute voldoet aan de door het rijk gestelde eisen. De provincie benadrukt dat een aantal van de genoemde aspecten bij een meer gedetailleerde afweging wel van belang kunnen zijn, maar niet in dit stadium. Ook doet dit geen afbreuk aan hetgeen op basis van de MKBA of nut- en noodzaaknotitie is vastgesteld. Er volgt nog een m.e.r. en een tunnelveiligheidsprocedure waarin genoemde aspecten worden meegenomen. Daarnaast geeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in haar Werkwijzer juist aan dat het belangrijk is om te voorkomen dat de studie in inhoud en tijd te groot wordt, en het dus belangrijk is te concentreren op aspecten die voor de afweging (trechtering) van belang zijn. Ook de vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat in de Stuurgroep heeft verklaard dat de MKBA van voldoende kwaliteit is om tot trechtering te kunnen overgaan.'

De provincie vindt dat TNO tot 'onjuiste conclusies komt op basis van halve informatie'. Het voert te ver om alle opmerkingen op deze plaats te herhalen. Verwezen zij naar de stukken die de gedeputeerde op 17 maart 2008 aan de cie MKE heeft toegestuurd.

'Het project-kernteam is van mening van dat de kwaliteit van de contra-expertise van TNO ver onder de maat is. Wel is het zo dat TNO een aantal zaken aanstipt die mogelijk beter uitgelegd hadden kunnen worden. Door contact op te nemen voor achtergrondinformatie hadden deze onduidelijkheden eenvoudigweg opgehelderd kunnen worden. Dit zou mogelijk hebben kunnen leiden tot een nadere beschrijving, maar nadrukkelijk niet op de gemaakte keuzes. Tot slot benadrukt de provincie dat veel onderbouwingsvragen van TNO pas in de m.e.r. procedure aan de orde zullen zijn.'

Bijeenkomst bespreking MKBA en contra-expertises

Relevant in de context van deze quick scan is het verslag van de bespreking naar aanleiding van de twee second opinions.³⁹ In deze bespreking zijn de opmerkingen op de MKBA aan de orde gesteld, weliswaar op hoofdlijnen en niet uitputtend. Inhoudelijk lag de focus hierbij op de items OEI-systematiek, nulalternatief / nulplusalternatief en de impact van omissies en onduidelijkheden op de scores van de eindtabel van de MKBA. 'Basisvraag voor de bespreking van woensdag 5 maart 2008 was of TNO en W+B na kennisneming van de context en doel van de MKBA alsnog met de Provincie en DHV van oordeel zouden zijn dat de MKBA en Nut- en noodzaaknotitie voldoende basis bieden voor de bepaling van het voorkeustracé zoals dat eind vorig jaar door de Stuurgroep Rijnlandroute is gedaan'. Schematisch heeft de Rekenkamer op basis van het verslag en een bijlage hierbij de voornaamste standpunten samengevat in tabel 5.

³⁹ Dit betreft de contra-expertises van TNO en W+B in opdracht van de gemeente Voorschoten. Aan het overleg d.d. 5-3-2008 is deelgenomen door vertegenwoordigers van de provincie Zuid-Holland, de gemeente Voorschoten, de regio Holland Rijnland en de bureaus DHV, TNO en W+B.

Tabel 5: Voornaamste geschilpunten over de MKBA tussen betrokken partijen

Onderwerp	Kritiek TNO e/o W+B / Voorschoten	Reactie PZH e/o DHV
OEI	<p>MKBA voldoet niet aan OEI.</p> <p>Bij contra-expertises is strenger OEI-referentiekader toegepast.</p> <p>Vaststelling en erkenning dat MKBA niet aan OEI-richtlijn hoeft te voldoen, maar wel zo beoordeeld omdat MKBA zelf stelt aan OEI te voldoen.</p> <p>Expliciete verduidelijking context MKBA wordt gemist, waardoor oordeel over kwaliteit MKBA lastig is.</p>	<p>MKBA voldoet aan 'Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen'.</p> <p>Oplossing: uitwerking context van MKBA in separate oplegnotitie.</p>
Nulalternatief	<p>Expliciete beschrijving nulalternatief in MKBA ontbreekt.</p>	<p>Opmerking wordt erkend, met kanttekening dat het nulalternatief in project m.e.r. aan de orde komt.</p> <p>Oplossing: aanvulling op MKBA met beschrijving van het nulalternatief.</p>
Nulplusalternatief	<p>Afweging onvolledig door niet meegenomen zijn van nulplusalternatief.</p>	<p>Nulplusalternatief kan bij project m.e.r. een plek krijgen.</p>
Omissies en onduidelijkheden	<p>Interpretatie scores eindtabel MKBA ter discussie. Aanpassing hiervan nodig voor besluitvorming.</p>	<p>Eventuele herziening van scoretabel zou niet leiden tot een andere uitkomst in voorkeursbepaling tracé.</p>
Conclusies	<p>MKBA en NEN bieden voor TNO en W+B niet voldoende achtergrondinformatie om basisvraag te kunnen beantwoorden, namelijk of deze stukken voldoende basis bieden voor bepaling voorkeustracé.</p> <p>MKBA is onvolledig in haar informatie en roept vragen op.</p> <p>Oordeel is vooral aan bestuurders.</p>	<p>Standpunt PZH dat aanpassing MKBA in vorm van al dan niet forse reparatie niet aan de orde is, behoudens een erratalijst, beschrijving nulalternatief en beschrijving context en doel MKBA in vorm van oplegnotitie. Wat betreft PZH geen noodzaak tot uitbrengen herziene MKBA-versie met uitwerking van genoemde correcties en aanvulling.</p>

4.5 Samenvatting geschilpunten

De Rekenkamer stelt na lezing van de diverse documenten betreffende de MKBA vast dat de voornaamste geschilpunten zich richten op:

- het al dan niet voldoen aan de vereiste OEI-richtlijnen;
- het ontbreken van een (expliciet) nulalternatief, waardoor kwaliteit hiervan en vergelijking met andere alternatieven niet objectief mogelijk is;
- volledigheid van de MKBA, m.n. ontbreken van gevoeligheidsanalyses en analyses van indirecte effecten, mate van uitwerking van de gepresenteerde alternatieven, ontbreken van een toelichting bij de overzichtstabel;
- onderbouwing en inzichtelijkheid van de gebruikte methoden en berekeningswijzen;

- mate waarin onderscheiden effecten zijn gemonetariseerd;
- interpretatie van de uitkomsten: implicaties van negatieve netto contante waarden bij alle varianten;
- wenselijkheid van toevoegen van een nulplusalternatief bij de te maken afwegingen.

De Rekenkamer stelt op basis van de quick scan vast dat de verschillende onderzoeken en commentaren inzake de MKBA, van de Provincie Zuid-Holland en DHV enerzijds en de gemeente Voorschoten, TNO en Witteveen + Bos niet of nauwelijks overeenkomsten vertonen betreffende de gewenste alternatieve verkeersoplossing, in het bijzonder ten aanzien van de noodzaak van een nieuwe wegverbinding RijnlandRoute.

HOOFDSTUK 5

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt gepresenteerd tot welke bevindingen en conclusies de Rekenkamer komt op basis van hetgeen in voorgaande hoofdstukken is beschreven. Bij elk onderdeel wordt eerst het beoordelingscriterium vragenderwijs vermeld. Nadrukkelijk maakt de Rekenkamer vanwege het quick scan karakter van dit verzoekonderzoek (nogmaals) een voorbehoud ten aanzien van de mate van diepgang van haar analyse en beoordeling. Op basis hiervan formuleert de Rekenkamer tevens enkele aanbevelingen.

5.1 Nut en noodzaak

1. *Zijn nut en noodzaak goed onderbouwd en helder omschreven? Ligt aan de MKBA een probleemanalyse ten grondslag waarin wordt beschreven welke knelpunten worden weggelaten als het project wordt uitgevoerd en/of welke kansen het uitvoeren van het project biedt?*

Bevinding 1: Nut en noodzaak van een RijnlandRoute is naar de mening van de Rekenkamer voldoende aangetoond, gegeven de combinatie van het oplossen van een erkende (verkeers)problematiek en ontwikkelambities op het vlak van wonen en werken in regionaal verband. Nut en noodzaak van de RijnlandRoute als nieuwe wegverbinding is naar de mening van de Rekenkamer nog niet voldoende overtuigend aangetoond.

Toelichting

Aangetoond is dat er reeds knelpunten zijn en dat deze in de toekomst nog groter worden. De RijnlandRoute kan bijdragen aan het oplossen van de (te verwachten) knelpunten. Nog niet is overtuigend aangetoond dat het door de stuurgroep RijnlandRoute geselecteerde voorkeursstracé daar de meest geschikte oplossing voor is. De Rekenkamer baseert dit standpunt vooral op het ontbreken van inzicht in het nulalternatief in combinatie met de mate van uitwerking die aan de MKBA is gegeven.

NB De notitie "RijnlandRoute. Verbinding van belang" motiveert niet duidelijk het waarom van deze aanvullende notitie over 'nut en noodzaak'. Ook de aanbiedingsbrief d.d. 29 november 2007 voorziet hier niet in.

5.2 MKBA

Bij de MKBA voor de RijnlandRoute stelt de Rekenkamer vast dat sprake is van een aantal onduidelijkheden en tekortkomingen, die een onomstreden gebruik van dit instrument in het besluitvormingsproces thans belemmeren. Aan het bepalen van een voorkeursalternatief voor de RijnlandRoute op basis van voorliggende MKBA kleven volgens de Rekenkamer de nodige inhoudelijke en procedurele problemen. Met name het niet expliciet inzichtelijk zijn van het nulalternatief is bezwaarlijk. Daardoor kan niet worden vastgesteld in hoeverre het nulalternatief en de uitwerking hiervan voldoet aan de hieraan te stellen eisen. Dit inzicht is onontbeerlijk voor een goede interpretatie en beoordeling van de gepresenteerde alternatieven in de MKBA. De Rekenkamer heeft op dit punt begrip voor beide contra-expertises, waarin het ontbreken van een nulalternatief een wezenlijk punt van kritiek is.

De Rekenkamer stelt vast dat in de MKBA wordt gewezen op de 'Werkwijzer OEI bij MIT verkenningen'. Daarmee wordt echter niet voldoende duidelijk gemaakt aan welke richtlijnen van OEI dit document beoogt te voldoen. Gelet op de aard van het project (regionaal) en de fase waarin het zich bevindt (verkenning) kan volstaan worden met een minder uitgebreide KBA, maar de indruk wordt gewekt dat bestuurlijk is gekozen voor een meer uitgebreide variant. Veel discussiepunten in relatie tot de contra-expertises, bijvoorbeeld over de mate waarin de MKBA volledig is en de mate waarin aannames en uitkomsten zijn uitgewerkt en onderbouwd, zijn terug te voeren op uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van de reikwijdte van deze MKBA.

2. *Worden in de MKBA diverse projectalternatieven onderscheiden en tegen elkaar afgewogen? Wordt daarbij duidelijk gemaakt waarom deze specifieke projectalternatieven in de MKBA worden betrokken?*

Bevinding 2: In de MKBA worden 8 meer of minder realistische projectalternatieven onderscheiden. Een expliciet en voldoende uitgewerkt nulalternatief ontbreekt echter, waardoor de vergelijking eerder tussen alternatieven onderling plaatsvindt dan van alternatieven ten opzichte van een nulalternatief.

Toelichting

Door het ontbreken van een nulalternatief hebben PS onvoldoende informatie over de toegevoegde waarde van de verschillende projectalternatieven. Het is de Rekenkamer daarnaast niet duidelijk waarom het nulplusalternatief "ingrijpende verbetering van het bestaande tracé", zoals dat is voorgesteld door de gemeente Voorschoten, niet in de afweging is betrokken.

3. *Worden de effecten van de projectalternatieven afgezet tegen de effecten van een reëel nulalternatief? Wordt het nulalternatief expliciet benoemd in de MKBA?*

Bevinding 3: De effecten van de projectalternatieven worden in de MKBA niet expliciet afgezet tegen een nulalternatief of referentiealternatief. Daarmee voldoet de MKBA niet volledig aan de leidraad OEI, hoewel in het rapport zelf wordt aangegeven dat deze leidraad is gevolgd.

Toelichting

Omdat het nulalternatief in de MKBA impliciet is, kan niet worden beoordeeld of een alternatief is gehanteerd dat voldoet aan de OEI-vereisten. Beide contra-expertises bevatten naar de mening van de Rekenkamer correcte kritiek wat betreft het ontbreken van een nulalternatief of referentiealternatief.

4. *Worden de effecten van de projectalternatieven zoveel mogelijk in geld uitgedrukt? Wordt, wanneer dit niet lukt, een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving opgenomen? Zijn alle relevante effecten in kaart gebracht?*

Bevinding 4: De effecten van de alternatieven zijn in de MKBA in redelijke mate in geld uitgedrukt. Alle relevante directe en externe effecten zijn in kaart gebracht (kwantitatief of kwalitatief). Indirecte effecten zijn niet meegenomen. De MKBA laat voor alle onderzochte alternatieven zien dat voor de effecten die in geld zijn uitgedrukt, de kosten groter zijn dan de baten.

Toelichting

Gelet op de contra-expertises is er enige discussie over de vraag of het mogelijk is meer van de effecten te moneteriseren. Dat is een belangrijke voorwaarde voor een integrale afweging van de alternatieven.

De MKBA maakt duidelijk dat, wanneer alleen wordt gekeken naar de effecten die zijn te moneteriseren, alle alternatieven een negatieve Netto Contante Waarde hebben, d.w.z. dat de kosten van alle onderzochte alternatieven groter zijn dan de baten. Het is twijfelachtig of de effecten, die niet in geld zijn uitgedrukt, tegen deze kosten kunnen opwegen. De Rekenkamer beschouwt het ontbreken van een duidelijke toelichting hierop in de MKBA als een gemis. De Rekenkamer onderschrijft de vragen die hierover in beide contra-expertises worden gesteld, namelijk of het wenselijk is de planstudiefase in te gaan met een voorkeurstracé dat een negatief saldo lijkt te hebben.

5. *Is het gebruik van begrippen in de MKBA eenduidig en zijn de grondslagen voor waardering van de effecten helder?*

Bevinding 5: Het gebruik van begrippen in de MKBA is eenduidig. De grondslagen voor waardering van de effecten zijn voldoende helder toegelicht.

Toelichting

Over de reikwijdte en diepgang van deze MKBA bestaan wel verschillen van inzicht tussen de opstellers van de MKBA en de auteurs van de contra-expertises, welke vooral samenhangen met welke richtlijn van OEI van toepassing wordt geacht te zijn. Zie verder de toelichting bij bevinding 8.

6. *Worden de resultaten van de MKBA helder en begrijpelijk gepresenteerd?*

Bevinding 6: Aan het eind van de MKBA worden de kosten en baten van de verschillende alternatieven in een overzichtelijke tabel gepresenteerd. Bij de overzichtstabel ontbreekt echter een toelichting op de wijze waarop de resultaten moeten worden geïnterpreteerd. Met name het feit dat de tabel voor alle alternatieven negatieve netto contante waarden laat zien, vereist volgens de Rekenkamer een nadere toelichting.

Toelichting

Door het ontbreken van een nulalternatief zijn de uitkomsten van de MKBA niet zonder meer helder en begrijpelijk. De contra-expertises wijzen in belangrijke mate op het ontbreken van dit nulalternatief. Hierdoor is voor lezers, die niet bekend zijn met het MKBA-gedachtegoed, moeilijk te overzien welke conclusies uit de overzichtstabel mogen worden getrokken.

5.3 Kwaliteit informatievoorziening aan PS

Ten aanzien van de beoordelingscriteria voor de kwaliteit van de informatievoorziening (aanwezigheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid) stelt de Rekenkamer vast, dat de gepresenteerde documenten op onderdelen tekortschieten. Met name de weinig nauwkeurige duiding van de aard van deze MKBA in relatie tot relevante richtlijnen terzake heeft volgens de Rekenkamer onnodig veel discussie losgemaakt over de MKBA zelf in plaats van over de uitkomsten. Hieronder wordt per criterium aangegeven tot welke bevindingen de Rekenkamer is gekomen.

7. *Aanwezigheid. Beschikken PS over informatie over de onderzochte alternatieven, de plus- en minpunten per alternatief en over alle relevante onderzoeken en adviezen die bij de afweging een rol spelen? Voldoet deze informatie aan hiervoor geldende regels en richtlijnen?*

Bevinding 7: PS beschikken met de NEN en MKBA, alsmede begeleidende brieven e.d., over informatie die een belangrijke rol speelt bij de afwegingen voor het bepalen van een voorkeursalternatief voor de RijnlandRoute. De Rekenkamer stelt echter vast dat deze informatie niet volledig is, hetgeen in essentie het ontbreken van een expliciet nulalternatief betreft.

Toelichting

De informatie is ten eerste niet volledig door het ontbreken van een expliciet nulalternatief. Daarnaast blijkt uit de contra-expertises dat een zogenaamd nulplusalternatief ('ingrijpende verbetering van het bestaande tracé'), zoals voorgesteld door de gemeente Voorschoten, als onderdeel van de te beschouwen alternatieven wordt gemist.

De Rekenkamer stelt tevens vast dat PS tot slot niet beschikken over een reactie van GS waarin wordt aangegeven op welke wijze zal worden omgegaan met de naar voren gebrachte kritiek van de gemeente Voorschoten en de beide contra-expertises. De gedeputeerde heeft de commissie MKE recentelijk wel geïnformeerd over een ambtelijke reactie op TNO en een verslag van eerder gevoerd overleg tussen partijen.

8. *Begrijpelijkheid. Is de informatie die aan PS ter beschikking wordt gesteld, overzichtelijk gepresenteerd, helder geformuleerd en bondig?*

Bevinding 8: De Rekenkamer vindt dat de informatie in NEN en MKBA overzichtelijk wordt gepresenteerd, maar qua begrijpelijkheid te wensen overlaat.

Toelichting

In de NEN wordt niet duidelijk aangegeven waarom deze is opgesteld. Het begrip nut en noodzaak wordt geïntroduceerd, maar niet nader uitgewerkt in termen van de betekenis hiervan voor het besluitvormingsproces.

De MKBA is niet erg duidelijk over welke richtlijnen van OEI precies van toepassing zijn en welke daadwerkelijk zijn toegepast. De Rekenkamer heeft de indruk gekregen dat de MKBA, ondanks expliciete referenties aan het vereenvoudigde OEI-kader voor MIT-projecten, de pretentie wekt te voldoen aan de OEI leidraad en dat hier bestuurlijk gezien ook behoefte aan bestond. Daarmee zijn uiteenlopende verwachtingen ontstaan ten aanzien van de aard van deze MKBA. De Rekenkamer heeft begrip voor de opmerkingen hierover in de beide contra-expertises. Inmiddels is de Rekenkamer gebleken dat met name tijdsdruk om bestuurlijke redenen ten grondslag ligt aan het feit dat de MKBA versneld en daardoor op onderdelen minder uitgebreid is uitgevoerd dan oorspronkelijk voorgenomen.⁴⁰

In de MKBA ontbreekt bij de samenvattende overzichtstabel een toelichting met hieraan te verbinden conclusies.

9. *Vergelijkbaarheid. Worden de projectalternatieven ten behoeve van de afweging door PS op dezelfde wijze gepresenteerd?*

⁴⁰ Toelichtend gesprek met projectleiding provincie Zuid-Holland, 2 april 2008.

Bevinding 9: In de MKBA worden projectalternatieven onderscheiden en op min of meer vergelijkbare wijze gepresenteerd.

Toelichting

Op bepaalde onderdelen (luchtkwaliteit, geluid) is gekozen voor een clustering van alternatieven. Volledigheidshalve wordt hier herhaald dat een nulalternatief in de MKBA niet is uitgewerkt.

10. *Tijdigheid. Is informatie die PS nodig hebben om een besluit te kunnen nemen tijdig beschikbaar?*

Bevinding 10: De Rekenkamer stelt vast dat de informatie ten behoeve van de besluitvorming voor deze fase van RijnlandRoute tijdig beschikbaar is.

Toelichting

Het bevreemdt ons echter dat min of meer gelijktijdig, maar los van de MKBA, nogmaals een notitie inzake nut en noodzaak aan PS is aangeboden.

5.4 Procedureregeling grote projecten

11. *Sluiten de informatievoorziening en besluitvorming ten behoeve van de RijnlandRoute aan op hetgeen voor de initiatief- en verkenningsfase is bepaald in de procedureregeling (grote) projecten?*

Bevinding 11: Voorzover kon worden nagegaan in de onderzochte documenten, is op geen enkele wijze een referentie opgenomen dat door PS aan de RijnlandRoute de status van groot project in het kader van de procedureregeling is toegekend. De toekenning van deze status heeft niet geleid tot informatievoorziening aan PS die aansluit bij wat hierover is bepaald.

Toelichting

Tot op heden is geen basisuitvoeringsrapportage voor de RijnlandRoute opgesteld en ter kennis gebracht van PS. Ook hebben PS nog geen (nieuwe) rapporteur voor de RijnlandRoute aangewezen.

5.5 Conclusies en aanbevelingen

A. Nut en noodzaak

Conclusie bij bevinding 1: ten aanzien van nut en noodzaak concludeert de Rekenkamer dat het nut en noodzaak van een Rijnlandroute is aangetoond (gegeven de ontwikkelambities op het terrein van wonen en werken), maar nut en noodzaak van de RijnlandRoute *als nieuwe verbinding* (nog) niet toereikend. Aangetoond is dat een RijnlandRoute bijdraagt aan het oplossen van verkeersknelpunten in de regio. Er is echter niet overtuigend aangetoond dat een nieuwe verbinding noodzakelijk is om deze knelpunten op te lossen.

Toelichting

Nut en noodzaak worden vaak in één adem genoemd, maar tussen beide is wel degelijk een onderscheid aan te brengen. Het onderscheid dat de Rekenkamer maakt tussen nut en noodzaak van een RijnlandRoute houdt

vooral verband met het ontbreken van een expliciet nulalternatief, mede in de context van de minder uitgebreide MKBA, die thans voorligt. De noodzaak van een RijnlandRoute *als nieuwe verbinding* is daardoor volgens de Rekenkamer minder overtuigend aangetoond. De Rekenkamer constateert bovendien dat in de overwegingen de uitwerking van een nulplusalternatief wordt bepleit, dat ook raakt aan de discussie over de noodzaak.

Uit het gespreksverslag van overleg tussen betrokken partijen leiden wij af, dat op een aantal punten bereidheid bestaat tot nadere toelichting dan wel aanvulling op de MKBA. Wij vinden het van belang dat GS PS informeren over de geschilpunten waarover overeenstemming is bereikt en hoe hiermee zal worden omgegaan. Tevens acht de Rekenkamer het van belang, dat PS bondig maar wel expliciet worden geïnformeerd over de geschilpunten waarover geen overeenstemming is bereikt.

Aanbeveling 1: vraag GS om een schriftelijke reactie op de in opdracht van de gemeente Voorschoten opgestelde contra-expertises van TNO en Witteveen+Bos, waarin helder is verwoord wat hiervan de gevolgtrekkingen voor voorliggende MKBA zijn.

B. Kwaliteit van de MKBA

Conclusie bij bevinding 2 t/m 6: ten aanzien van de MKBA Rijnlandroute en de contra-expertises die op verzoek van de gemeente Voorschoten zijn uitgevoerd, concludeert de Rekenkamer dat de MKBA op onderdelen tekort schiet. Met name het ontbreken van een expliciet uitgewerkt nulalternatief is een tekortkoming.

Toelichting

De geschilpunten richten zich vooral op de toepassing van OEI-richtlijnen, alhoewel hierover inmiddels bij het gevoerde overleg op onderdelen duidelijkheid is geboden. Gelet op de fase van besluitvorming acht de Rekenkamer de alternatieven voldoende uitgewerkt, mits deze goed zijn te beoordelen in relatie tot een expliciet en voldoende uitgewerkt nulalternatief. Een tekortkoming betreft het ontbreken van voldoende toelichting op de interpretatie van de uitkomsten van de MKBA, hetgeen m.n. gemist wordt doordat de effecten niet volledig zijn gemonetariseerd en het resultaat een negatieve netto contante waarde laat zien.

De Rekenkamer merkt op dat de toereikendheid van de MKBA sterk afhangt van de aanwezigheid van een nulalternatief, dat aan de hieraan te stellen eisen voldoet en dat reeds bij het opstellen van de MKBA is betrokken in relatie tot de onderscheiden alternatieven. Indien dit op beide punten niet het geval is, is het moeilijk voorstelbaar dat het alsnog presenteren van een adequaat nulalternatief zonder gevolgen kan blijven voor de huidige MKBA. Anders gezegd, eerder dan een aanvulling op ligt dan een herziening van de MKBA voor de hand.

Aanbeveling 2: overweeg GS te vragen om een aangevulde c.q. herziene rapportage MKBA, opdat de MKBA voldoet aan de in dit kader relevante richtlijnen.

C. Kwaliteit van de informatievoorziening bij besluitvorming in initiatieffase

Conclusie bij bevinding 7 t/m 10: de kwaliteit van de informatievoorziening ten behoeve van de besluitvorming omtrent de RijnlandRoute schiet op onderdelen tekort, omdat zij onduidelijkheden en onvolledigheden bevat. Hierdoor is het voor PS niet eenvoudig zich een mening te vormen over de vraag of het door de stuurgroep RijnlandRoute geselecteerde voorkeustracé de meest geschikte oplossing is voor de knelpunten in de regio.

Toelichting

De Rekenkamer is van mening dat het min of meer gelijktijdig verschijnen van NEN en MKBA en de totstandkoming hiervan tot onduidelijkheden bij PS kan leiden over de status van beide documenten in relatie tot het besluitvormingsproces over de RijnlandRoute. De MKBA bevat onduidelijkheden op het punt van de eisen waaraan deze MKBA beoogt te voldoen en het ambitieniveau dat bestuurlijk gezien met deze MKBA werd nagestreefd. De MKBA is onvolledig ten aanzien van het nulalternatief, dat niet expliciet is uitgewerkt.

PS beschikken niet over een reactie van GS waarin wordt aangegeven op welke wijze zal worden omgegaan met de naar voren gebrachte kritiek van de gemeente Voorschoten en de beide contra-expertises. De gedeputeerde heeft de commissie MKE recentelijk wel geïnformeerd over een ambtelijke reactie op TNO en een verslag van eerder gevoerd overleg tussen partijen.

De Rekenkamer heeft vernomen dat gedurende 2007 de totstandkoming van de MKBA is versneld om tijdig documenten beschikbaar te hebben voor verschillende bestuurlijke processen in het kader van het MIRT-overleg. Het lijkt ons zinvol dat GS richting PS duidelijk uiteenzetten in hoeverre de voorliggende MKBA voldoet aan de informatie-eisen voor het thans relevante beslismoment binnen het spelregelkader voor MIRT.

Aanbeveling 3: vraag GS om een heldere uiteenzetting over de inrichting van het besluitvormingstraject, de daarbij doorlopen en nog te doorlopen stappen, alsmede genomen en nog te nemen besluiten, in het bijzonder wat betreft de betekenis van de voortgaande discussie over nut en noodzaak en de MKBA hierbij.

D. Procedureregeling Grote projecten

Conclusie bij bevinding 11: de Rekenkamer stelt vast dat de aanwijzing van de RijnlandRoute als groot project in het kader van de procedureregeling (grote) projecten nog niet heeft geleid tot een daarop aansluitende informatievoorziening aan PS.

Toelichting

De RijnlandRoute is door PS aangewezen als groot project. In afwijking van de procedureregeling (grote) projecten is tot op heden geen basisuitvoerings-rapportage voor de RijnlandRoute opgesteld en ter kennis gebracht van PS. Ook hebben PS nog geen (nieuwe) rapporteur voor de RijnlandRoute aangewezen.

Aanbeveling 4: overleg op welke wijze PS inzake de RijnlandRoute om willen gaan met de bepalingen van de procedureregeling (grote) projecten.



Reactie Gedeputeerde Staten

Graag maak ik [gedeputeerde Verkeer en vervoer, de heer Veldhuijzen - RR] gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Randstedelijke Rekenkamer zoals opgenomen in de conceptversie dd. 10 april jl. van de Quick scan MKBA RijnlandRoute.

Het lijkt mij juist om in deze brief in te gaan op de hoofdpunten van de Quick scan. Verder zal ik in mijn brief aangeven op welke wijze de aanbevelingen - voor zover op GS van toepassing - worden opgevolgd of uitgevoerd.

Hoofdpunten Quick scan:

1. Algemene nut en noodzaak aangetoond, echter niet van voorkeurstracé.
 - Ik onderschrijf uw bevinding dat met de combinatie van het oplossen van erkende verkeersproblematiek en ontwikkelambities op het vlak van wonen en werken in regionaal verband nut en noodzaak van een RijnlandRoute is aangetoond. Nut en noodzaak van de RijnlandRoute als nieuwe wegverbinding zou daarentegen nog niet voldoende overtuigend zijn aangetoond. Uit de toelichting blijkt dat u voor dit laatste met name doelt op het voorkeurstracé voor de vervolgfase waartoe de Stuurgroep RijnlandRoute heeft besloten. Uit de toelichting op de betreffende bevinding blijkt verder dat het oordeel van de Rekenkamer over de RijnlandRoute als nieuwe wegverbinding vooral het gevolg is van het ontbreken van inzicht in het nulalternatief in combinatie met de mate van uitwerking die aan de MKBA is gegeven. Over het ontbreken van een beschrijving van het nulalternatief wordt hieronder apart bij punt 2 ingegaan, mede omdat dit in de Quick scan meerdere malen wordt benoemd. Wat betreft de mate van uitwerking wil ik voorop stellen dat deze MKBA past binnen wat de geldende richtlijnen ('Werkwijzer OEI bij MIT verkenningen') hierover nadrukkelijk voorschrijven.
2. Beschrijving van het nulalternatief ontbreekt.
 - Feitelijk klopt uw bevinding dat het nulalternatief niet apart beschreven is in de MKBA die in 2007 is uitgebracht. In de MKBA is echter het nulalternatief wel als referentie in de effectvergelijking meegenomen. Op blz 25 van uw Quick scan staat ook correct aangegeven dat het nulalternatief impliciet, nl. bij het bepalen van de effecten van de alternatieven, wel degelijk aan de orde is. Ook in de kop van de MKBA-eindtabel is aangegeven dat het gaat om een overzicht van effecten ten opzichte van het referentiealternatief, een term waarmee het nulalternatief ook wordt aangeduid. Dit laat onverlet dat het niet expliciet opgenomen zijn van een beschrijving van het nulalternatief terecht als manco van de MKBA wordt gezien. Dit manco is inmiddels gecorrigeerd in een zogenaamde Oplegnotitie die bij de MKBA is gevoegd.
3. Het is onduidelijk welke systematiek is gevolgd.
 - Deze bevinding moet ik weerspreken, aangezien in de MKBA duidelijk staat (zie blz 24-25) dat voor de MKBA de 'Werkwijzer OEI bij MIT verkenningen' van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is gevolgd.
4. Eindtabel MKBA behoeft toelichting.
 - Het klopt dat de MKBA-eindtabel verder niet is voorzien van verdere toelichting. In de toelichting op bevinding 4 blijkt dat dit punt is toegespitst op het ontbreken van een verklaring over de negatieve netto contante waarde uitkomst van alle onderzochte alternatieven in de MKBA. Inmiddels is de eindtabel in de

Oplegnotitie voorzien van een korte, kernachtige toelichting waarin wordt aangegeven waarom in dit stadium geen van de alternatieven in een positief saldo eindigen.

5. De procedureregeling voor grote projecten is niet gevolgd.
 - Onder de vorige Procedureregeling Grote Projecten is de RijnlandRoute inderdaad aangewezen als groot project. De Rekenkamer heeft correct vastgesteld dat het in samenspraak tussen de gedeputeerde en Provinciale Staten vaststellen van een basisuitvoeringsrapportage binnen twee maanden na de aanwijzing achterwege is gebleven. Nu hebben de Staten hebben op 26 maart jl. een nieuwe Procedureregeling Grote Projecten vastgesteld. Hierin is bepaald dat voor projecten die zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur (MPI) de Procedureregeling Grote Projecten niet meer geldt. Met de verantwoordelijke Statencommissie moet nu overlegd worden wat de consequenties hiervan zijn voor de wijze van rapporteren over het project RijnlandRoute. Aangezien project RijnlandRoute was opgenomen in het MPI werden de Staten in het kader van de MPI-rapportage elk halfjaar reeds geïnformeerd over de voortgang van het project.

Naar aanleiding van de Aanbevelingen:

Aanbeveling 1: vraag GS om een schriftelijke reactie op de in opdracht van de gemeente Voorschoten opgestelde contra-expertises van TNO en Witteveen+Bos, waarin helder is verwoord wat hiervan de gevolgtrekkingen voor voorliggende MKBA zijn.

Provinciale Staten zijn reeds in februari jl op de hoogte gebracht van een op schrift gestelde uitvoerige reactie op de contra-expertise van TNO. Aansluitend is op 5 maart jl. overleg met de gemeente Voorschoten en de twee contra-expertisebureaus gevoerd. Basisvraag in dit overleg was of de MKBA en Nut- en noodzaaknotitie voldoende basis bieden voor de bepaling van het voorkeurs tracé eind vorig jaar door de Stuurgroep Rijnlandroute. Niet alle items in de contra-expertises konden in dit overleg worden besproken. Besloten is vooralsnog in te gaan op een aantal hoofdonderwerpen.

Het overleg met de contra-expertisebureaus heeft geresulteerd in een voorstel voor een aanvulling op de MKBA. Naast een correctie van evidente onjuistheden in de MKBA (errata) en een beschrijving van het nul-alternatief, zou in de vorm van een oplegnotitie de context en doel van de MKBA moeten worden verduidelijkt omdat die in de huidige MKBA-versie te summier is aangeduid. Met dit voorstel heeft de Stuurgroep ingestemd. Een en ander is uitgewerkt in de Oplegnotitie.

Een verslag van het overleg van 5 maart jl is aan Provinciale Staten gezonden. Overigens is in het overleg van 5 maart jl geconcludeerd dat verdere verdieping van de punten in de contra-expertises met het oog op verbetering van de kwaliteit van de basisinformatie voor de vervolgfase na de MKBA in een behoefte zou voorzien. Daartoe zal een vervolgesprek met de contra-expertisebureaus worden georganiseerd.

Nu overleg is gevoerd over de contra-expertises en een Oplegnotitie is opgesteld waarin onjuistheden en onduidelijkheden in de MKBA, zoals die op hoofdlijnen in de contra-expertises zijn aangeduid, zijn gecorrigeerd zie ik in dit stadium geen meerwaarde in nog een schriftelijk reactie van GS over de contra-expertises.

Aanbeveling 2: overweeg GS te vragen om een aangevulde c.q. herziene rapportage MKBA, opdat de MKBA voldoet aan de in dit kader relevante richtlijnen.

Op 22 april a.s. zal GS met de vaststelling van de Oplegnotitie besluiten tot één herziene, complete versie van de MKBA; deze herziene versie zal ter goedkeuring aan Provinciale Staten worden voorgelegd. De herziene MKBA zal voldoen aan de relevante richtlijnen.

Aanbeveling 3: vraag GS om een heldere uiteenzetting over de inrichting van het besluitvormingstraject, de daarbij doorlopen en nog te doorlopen stappen, alsmede genomen en nog te nemen besluiten, in het bijzonder wat betreft de betekenis van de voortgaande discussie over nut en noodzaak en de MKBA hierbij.

De voordracht aan Provinciale Staten die voor de MKBA-behandeling in mei a.s. door GS op 22 april a.s. zal worden vastgesteld, bevat een uiteenzetting over de vervolgstappen in het besluitvormingsproces. In de Startnotitie voor de Project-m.e.r. zal uiteraard specifiek op de reeds doorlopen en nog te doorlopen stappen in het besluitvormingsproces worden ingegaan. De Startnotitie zal een voorstel bevatten voor de omvang en diepgang van de Project-m.e.r. Ter onderbouwing hiervan dienen de nut- en noodzaaknotitie en MKBA.

Aanbeveling 4: overleg op welke wijze PS inzake de RijnlandRoute om willen gaan met de bepalingen van de procedureregeling (grote) projecten.

Zoals ik hierboven in de brief bij punt 5 (hoofdpunten Quick scan) al heb gemeld, zal ik met de verantwoordelijke Statencommissie overleggen over de wijze van rapporteren over het project RijnlandRoute.

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten op de hoofdpunten van de quick scan en de aanbevelingen. De reactie van GS geeft ons aanleiding te reageren op enkele specifieke punten.

Expliciet nulalternatief ontbreekt (reactie punt 1 en 2)

Terecht constateren GS dat het ontbreken van een nulalternatief in de quick scan meerdere malen wordt benoemd. Naar de mening van de Rekenkamer is dit een kernpunt van onze bevindingen en conclusies. Inzicht in het nulalternatief ontbreekt niet alleen in de beschrijving, maar ook in de overzichtstabel. Pas als het nulalternatief expliciet beschreven wordt, is het mogelijk om te beoordelen in hoeverre de uitwerking hiervan in voldoende mate tegemoet komt aan de bedoeling van het nulalternatief, zoals omschreven in de leidraad OEI c.q. de Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen.

GS verwijzen naar de zogenoemde Oplegnotitie waarin dit manco zal zijn gecorrigeerd. De Rekenkamer heeft inmiddels kennis kunnen nemen van deze notitie (definitieve versie april, ontvangen d.d. 9 april jl.). Hierin wordt het nulalternatief of referentiealternatief beschreven, voorafgegaan door een passage hierover uit de OEI-leidraad.⁴¹ Wij merken op dat dit nulalternatief beperkt blijft tot het bepalen van een referentiesituatie voor de verkeerskundige analyses. Mogelijk is het daardoor onvoldoende uitgewerkt om te kunnen dienen als nulalternatief in de zin van de MKBA in relatie tot de onderscheiden projectalternatieven.

Systematiek: MKBA volgens 'Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen' (reactie punt 1 en 3)

In de reactie van GS (punt 1) wordt gesteld dat de voorliggende MKBA qua uitwerking past bij de geldende richtlijnen. GS stellen voorts (punt 3) dat de Rekenkamer bevindt dat onduidelijk is welke systematiek is gevolgd, en weerspreken deze bevinding vervolgens met de opmerking dat in de MKBA duidelijk wordt verwezen naar de Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen. Wat ons betreft zijn enkele nuanceringen op zijn plaats. GS merken terecht op dat de Werkwijzer in de MKBA expliciet wordt genoemd. Deze opmerking hebben wij ter verduidelijking en volledigheidshalve extra toegevoegd aan de brief (p. 3) en aan hoofdstuk 5 (p. 36), alhoewel dit in onze brief (p. 6) en rapportage (p. 38) al expliciet is aangegeven. Wij hebben echter ook vastgesteld dat de MKBA onvoldoende duidelijk is over de richtlijnen van OEI waaraan de MKBA beoogt te voldoen. Naar onze mening wordt in de MKBA de indruk gewekt dat aan deze MKBA een ambitieniveau ten grondslag lag, dat verder reikte dan de Werkwijzer. Dit blijkt bijvoorbeeld uit relevante passages in de MKBA op p. 5 (waarin staat dat "de OEI leidraad (...) leidend is voor de MKBA") en op p. 25 (waarin expliciet wordt aangegeven dat "gezien de informatiebehoefte van de betrokken bestuurders ervoor is gekozen om een MKBA uit te voeren voor de RijnlandRoute", en niet te volstaan met een beknoptere kKBA die zou volstaan voor opname van de RijnlandRoute als planstudie in het MIRT).

Echter, ook in relatie tot de richtlijnen van de Werkwijzer stelt de Rekenkamer vast dat deze MKBA op onderdelen onvolledig is. Hierbij willen wij aanvullend opmerken dat de overzichtstabel, zoals opgenomen in de MKBA, niet overeenkomt met de onderdelen van de voorbeeldtabellen uit de Werkwijzer.⁴² In de overzichtstabel ontbreken, naast feitelijke informatie over het nulalternatief, ook feitelijke gegevens over onderscheiden effecten ten opzichte van de gemonetariseerde weergave hiervan.

⁴¹ Het betreft een relevant citaat uit de Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen (2004), p. 22.

⁴² Zie bijlage 2 in Werkwijzer OEI bij MIT Verkenningen (2004), p. 63.

Overzichttabel MKBA: negatieve netto contante waarden (reactie punt 4)

De overzichttabel in de MKBA bevat geen toelichting, onder andere wat betreft de negatieve saldi. Deze negatieve saldi gelden voor alle alternatieven en impliceren dat de maatschappelijke kosten hoger zijn dan de baten. GS verwijzen in hun reactie naar de Oplegnotitie voor een beknopte toelichting. In deze toelichting wordt gesteld dat negatieve saldi vaker voorkomen bij infrastructuurprojecten, vooral vanwege het feit dat de externe effecten niet of nauwelijks gemonetariseerd kunnen worden. De Rekenkamer betwijfelt of deze verklaring voldoende steekhoudend is, gelet op de aard van de onderscheiden (externe) effecten. Een deel van deze effecten, bijvoorbeeld op natuur en landschap, luchtkwaliteit en geluid, zijn te duiden als kosten. Andere effecten, bijvoorbeeld voor verkeersveiligheid, zijn te duiden als baten. Het is de vraag of deze externe effecten, indien gemonetariseerd, zouden bijdragen aan minder negatieve of zelfs positieve netto contante waarden. Op dit moment willen wij volstaan met het vragen van aandacht voor dit punt in de beoordeling van de MKBA, te meer omdat beide contra-expertises ook ingaan op dit onderwerp.

Procedureregeling grote projecten niet gevolgd (reactie punt 5)

GS brengen naar voren dat de RijnlandRoute weliswaar is aangewezen als groot project, maar dat door de nieuwe procedureregeling (PS 26 maart 2008) mogelijk veranderingen inzake de wijze van rapporteren aan de orde zijn, omdat de RijnlandRoute is opgenomen in het MPI. GS stellen namelijk dat voor projecten in het MPI de Procedureregeling grote projecten niet meer geldt. De Rekenkamer merkt op dat in de nieuwe procedureregeling het onderdeel voor grote projecten ongewijzigd is gebleven. PS hebben op 26 maart jl. niet besloten dat de RijnlandRoute geen 'groot project' meer is. Overigens hebben wij ook vastgesteld dat de toekenning van status van groot project aan de RijnlandRoute sinds mei 2006 niet heeft geleid tot een daarop aansluitende informatievoorziening conform de bepalingen van de procedureregeling.

Aanbevelingen

De reactie van GS bij de aanbevelingen geeft de Rekenkamer nog aanleiding tot een enkele opmerking.

Aanbeveling 1. GS zien geen meerwaarde in een schriftelijke reactie van GS over de contra-expertises, gelet op de documenten die inmiddels aan PS zijn gestuurd. GS constateren terecht dat PS zijn geïnformeerd met reacties op en verslagen van bijeenkomsten in verband met de contra-expertises, hetgeen als zodanig ook in deze quick scan (paragraaf 3.4, noot 26) wordt vermeld. Dit is echter niet het punt dat de Rekenkamer aan de orde wil stellen. De door GS aan PS verstrekte informatie heeft een ambtelijk en geen bestuurlijk karakter. Wij doen deze aanbeveling met het oogmerk dat expliciet aan PS wordt geschreven welke gevolgtrekkingen GS aan de discussie over deze MKBA verbinden. Het is uiteraard aan PS om te bepalen of zij hieraan behoefte hebben.

Aanbeveling 2 en 3. De Rekenkamer neemt met instemming kennis van het voornemen van GS om te besluiten tot een herziene, complete versie van de MKBA, alsmede om in de voordracht voor PS de vervolgstappen in het besluitvormingsproces uiteen te zetten. Een herziene MKBA heeft de voorkeur van de Rekenkamer boven een aanvulling op de bestaande MKBA in de vorm van een oplegnotitie.

Aanbeveling 4. De Rekenkamer richt deze aanbeveling nadrukkelijk ook aan PS, opdat PS bespreken hoe zij met de procedureregeling om willen gaan, vooral gelet op de status van groot project, die PS eerder aan de RijnlandRoute hebben toegekend.



BIJLAGE A

Verzoek PS-cie MKE d.d. 14 maart 2008

Binnenkort zullen Provinciale Staten in besluitvormende zin spreken over de Rijnlandroute. De Staten hechten aan een goede informatievoorziening zodat besluitvorming op gefundeerde wijze kan plaatsvinden. Op 12 maart 2008 heeft de commissie Mobiliteit, Kennis en Economie (MKE) gesproken over een voorstel van de GroenLinks fractie om de door Gedeputeerde Staten opgestelde NEN en MKBA en de verschillende contra-expertises en commentaren hierop aan een quick-scan te onderwerpen. Geconstateerd is namelijk dat conclusies van de NEN en MKBA en de contra-expertises op onderdelen lijnrecht tegenover elkaar staan.

De commissie is in meerderheid positief over het verzoek van GroenLinks. De fracties van het CDA en de VVD hebben geen dringende bezwaren tegen de uitvoering van de quick-scan zolang het niet tot vertraging in de besluitvorming leidt. De commissie wil het onderzoek binnen een maand afgerond hebben met het oog op een mogelijke commissiebehandeling in mei.

Ten behoeve van het onderzoek, hebben GS toegezegd binnen een week de volgende stukken te leveren:

- De contra-expertise van bureau Witteveen en Bos.
- De contra-expertise van TNO.
- Het gespreksverslag van de vergadering van de drie bureaus (DHV/ WB en TNO) en het daaruit voortvloeiende lijstje errata m.b.t. de MKBA zoals deze door de Stuurgroep RijnlandRoute is vastgesteld.

De door Gedeputeerde Staten opgestelde NEN en MKBA treft u bijgaand aan.

De quick-scan richt zich op de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke onderdelen komen (de conclusies van) de verschillende onderzoeken en commentaren met elkaar overeen?
2. Welke (aanmerkelijke) verschillen bestaan er tussen (de conclusies van) de verschillende onderzoeken en commentaren?
3. Op welke van deze verschillpunten kan op basis van gehanteerde bronnen en/of onderzoeksmethoden een grotere aannemelijkheid worden toegedicht aan de NEN of MKBA, danwel juist aan (een van) de contra-expertises en commentaren?

Gezien het bovenstaande, leg ik u namens de commissie MKE de volgende vragen voor.

1. Bent u bereid en in staat om de quick-scan op basis van de bovenstaande onderzoeksvragen uit te voeren?
2. Kunt u de quick-scan uiterlijk maandag 28 april 2008 opleveren zodat deze beschikbaar is voor de commissievergadering van 14 mei 2008?

Ik ontvang uw reactie graag zo spoedig mogelijk.

Hoogachtend,

M. van der Sloot,
voorzitter statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie.

Informatieprofiel MIT beslismoment 2

1. Probleemanalyse

Problematiekomschrijving:

Dit betreft: de aanleiding, achterliggende oorzaken, ruimtelijk schaalniveau, koppeling problemenoorzaken - betrokkenen -schaalniveau, probleemomvang in termen van bereikbaarheid, verkeersveiligheid, kwaliteit van de leefomgeving, (economische) ontwikkelingen en tendensen. Aandachtspunten zijn: kwaliteit van informatie m.b.t. volledigheid, consistentie, gehanteerde uitgangspunten en aannames (prognoses, gehanteerde planhorizon); is het van (inter)nationaal, regionaal of lokaal belang; robuustheid problematiek; urgentie probleemaanpak. Onderscheid tussen capaciteitsknelpunt op bestaande net of tekortschietend aanbod.

Relatie met beleid en gehanteerd beleidsmatig referentiekader

Aandachtspunten: past het probleem en/of de meerwaarde van het initiatief van derden binnen de prioriteiten en accenten in het vigerend beleid?

Tijdshorizon

Wanneer speelt het probleem? Aandachtspunten zijn: relatie tussen termijn waarop de oplossing voltooid moet zijn en moment waarop opdracht voor planstudie of ander vervolg nodig is.

Betrokken partijen, inclusief de mate van bereidheid tot medewerking aan een mogelijke oplossing

Dit betreft: aanmelder (initiatiefnemer), probleemhebbers, -veroorzakers, -oplossers, -gebruikers, andere belanghebbenden. Aandachtspunten zijn: bepaling probleemoplosser aan de hand van verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden, instanties e.d. inventarisatie publiek-publieke samenwerking. Er dient een inventarisatie plaats te vinden of en op welke wijze marktpartijen kunnen participeren en de verwachte meerwaarde daarvan.

Politiek en bestuurlijk draagvlak

Aandachtspunten zijn: draagvlak voor aanpak probleem, realisatiekansen op termijn.

2. Oplossingsrichtingen

Beschrijving van de oplossingsrichtingen

Daarvoor op hoofdlijnen inzicht in:

- bereikbaarheid (directe effecten), zoals uitgedrukt in effect op betrouwbaarheid, effecten op vervoersomvang, effect op de reistijd, effect op het gebied/ruimte, economische effecten.
- Veiligheid, zoals verkeersveiligheid en externe veiligheid.
- Kwaliteit leefomgeving, zoals luchtkwaliteit, geluid, natuur en water.
- Kosten en opbrengsten, zoals investering (raming op verkenningniveau), beheer en onderhoud en exploitatie.

Aandachtspunten: gebruik indicatoren die hiervoor (b.v. voor rail in concessies) zijn geïdentificeerd. Het gaat hierbij om 'gevoel voor de bal' en niet om de cijfers achter de komma. De *meest kosteneffectieve variant* bepaalt

voor regionale projecten of een oplossingsrichting boven of onder de GDU grens uitkomt, en bepaalt tevens de maximale rijksbijdrage.

Integraliteit van de oplossingsrichting

Mogelijke beheersrisico's zoals tijd, geld, bestuurlijk commitment etc.

Aandachtspunt: beheersing van die risico's.

Politiek bestuurlijke voorkeur en (interdepartementale) standpunten m.b.t. de oplossingen.

Aandachtspunten zijn: draagvlak oplossingen, realisatiekans haalbaarheid

Bron: V&W, Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen (december 2004), p. 9-10 (uit: V&W, Spelregels van het MIT, juni 2004)



BIJLAGE C

Lijst van geraadpleegde bronnen

Gemeente Voorschoten (4 juni 2007), brief Randvoorwaarden en aanvullingen nut en noodzaakstudie en MKBA (met bijlage).

Gemeente Voorschoten (13 februari 2008), brief Reactie op MKBA en Nut- en noodzaaknotitie RijnlandRoute.

Gemeente Voorschoten / TNO (31 januari 2008), Contra-expertise MKBA Rijnlandroute en Nut- en noodzaaknotitie.

Gemeente Voorschoten / Bos + Witteveen (8 februari 2008), Beoordeling / second opinion MKBA Rijnlandroute.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse. Deel 1: Hoofdrapport Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (december 2004), Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (december 2004), OEI in het besluitvormingsproces. Aanvulling op de Leidraad OEI.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (december 2004), Heldere presentatie OEI. Aanvulling op de Leidraad OEI.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Steunpunt Economische Evaluatie (SEE), (20 april 2006), KBA verschijningsvormen.

Provincie Zuid-Holland (17 april 2005, definitief concept), Samenvattende rapportage van de uitkomsten – Verkenning RijnlandRoute.

Provincie Zuid-Holland (10 januari 2007), Herzien Plan van Aanpak RijnlandRoute Planstudie/MKBA.

Provincie Zuid-Holland (10 januari 2007), Uitgangspuntennotitie MKBA RijnlandRoute.

Provincie Zuid-Holland / DHV (oktober 2007, definitief), RijnlandRoute – Structurerend element in de As Leiden Katwijk. Maatschappelijke kosten-batenanalyse. (Opm. in het rapport aangeduid als MKBA)

Provincie Zuid-Holland (25 oktober 2007), Managementrapportage MKBA voor Stuurgroep RijnlandRoute.

Provincie Zuid-Holland / Regio Holland – Rijnland (22 november 2007), RijnlandRoute – Verbinding van belang. (Opm. in het rapport aangeduid als nut-en-noodzaaknotitie, NEN).

Provincie Zuid-Holland / stuurgroep Rijnlandroute (29 november 2007), Aanbieding MKBA en nut- en noodzaaknotitie (brief).

Provincie Zuid-Holland (16 januari 2008), Reactie op brief gemeente Voorschoten d.d. 4 juni 2007 inzake MKBA RijnlandRoute.

Provincie Zuid-Holland (17 maart 2008), Stukken RijnlandRoute t.b.v. de SC MKE. (Betreft: second opinion Witteveen + Bos d.d. 8-2-2008; second opinion TNO 31-1-2008; verslag en bijlage hierbij van bespreking contra-expertises DHV, TNO en Witteveen = Bos d.d. 5-3-2008; reactie op contra-expertise TNO d.d. 7-2-2008).

Randstedelijke Rekenkamer (juli 2007), Grip op grote projecten – provincie Zuid-Holland.

Stichting Behoud Stad, Natuur en Landschap Rijnland (16 januari 2008), Commentaar op nut-en-noodzaaknotitie 'RijnlandRoute Verbinding van belang'.

Stichting Behoud Stad, Natuur en Landschap Rijnland (28 januari 2008), Commentaar op MKBA 'RijnlandRoute Structurerend element in de As Leiden Katwijk'.

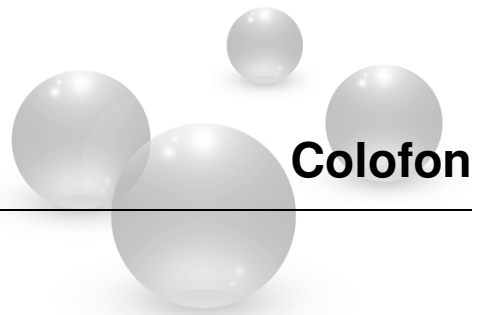
Stichting Behoud Stad, Natuur en Landschap Rijnland (11 februari 2008), Commentaar op reactie provincie (7-2-2008) op Contra-expertise MKBA van TNO (31-1-2008).



BIJLAGE D

Lijst van afkortingen

KBA	Kosten-batenanalyse
kKBA	kengetallen KBA
MER of m.e.r.	Milieueffectrapport
Ministerie van V&W / SEE	Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Steunpunt Economische Evaluatie
MIRT	Meerjarenprogramma Investerings Ruimte en Transport
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport
MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
MPI	Meerjarenprogramma Investerings Provinciale Infrastructuur
NCW	Netto Constante Waarde
NEN	Nut-en-noodzaaknotitie
NRM	Nieuw regionaal model
OEEI	Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur
OEI	Overzicht Effecten Infrastructuur
PZH	Provincie Zuid-Holland
SMART	Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden
SNL	Stichting Behoud Stad Natuur en Landschap Rijnland
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
W+B	Witteveen + Bos



RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585	TELEFOON
020 – 58 18 586	FAX
info@randstedelijke-rekenkamer.nl	EMAIL
www.randstedelijke-rekenkamer.nl	INTERNET

Amsterdam
April 2008