

Robuuster over de A2 in Limburg

Marten van den Bossche
Ecorys
Marten.vandenbossche@ecorys.com

Marco Luijten
Provincie Limburg
Ma.luijten@prvlimburg.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
22 en 23 november 2012, Amsterdam**

Samenvatting

Robuuster over de A2 in Limburg

De hele A2 (ruwweg Amsterdam-Maastricht) wordt al gedurende een langere tijd grondig aangepakt om tot een betere capaciteit en doorstroming te komen op deze belangrijke corridor voor Nederland. Een van de tracés op de A2 waar al regelmatig in het verleden naar gekeken is, is het stuk in Midden en Zuid-Limburg, in het smalste stukje Nederland, tussen de knooppunten 't Vonderen en Kerensheide. In het begin van 2012 is door een ambtelijke werkgroep, ondersteund door verschillende adviesbureaus een traject doorlopen dat zeer recent is uitgemond in een bestuurlijk akkoord tussen Rijk en Provincie Limburg over verbreding van dit wegvak én de bijbehorende financiering.

Dit artikel beschrijft kort inhoud en verloop van het proces, omdat het redelijk uniek is dat in deze planningsfase al bestuurlijk en inhoudelijk zo veel stappen zijn gezet, waardoor inderdaad gesteld kan worden dat het project zowel bestuurlijk als inhoudelijk al behoorlijk robuust genoemd mag worden. Het artikel besluit met een aantal conclusies, waar andere projecten in Nederland de komende jaren wellicht ook baat bij kunnen hebben:

- De gekozen procesinsteek heeft goed gewerkt. In een korte periode (feitelijk 5 maanden) en via een strakke projectaanpak, met duidelijk beschreven rollen en verantwoordelijkheden, heeft een dedicated projectteam, in goede samenwerking met de verschillende bestuurders, de benodigde stappen doorlopen om een kwalitatief hoogwaardige startbeslissing te realiseren
- Ook de samenstelling van het projectteam was belangrijk, in dit geval een afgewogen balans tussen inhoudelijke mensen en mensen met bestuurlijke antennes, die transparant de discussie met elkaar hebben durven voeren en vertrouwen in elkaar en in elkaars organisaties hebben.
- Hiermee is een potentieel lastig dossier, met de nodige mogelijke valkuilen in vooral bestuurlijk zin, een forse stap vooruit geholpen, met duidelijke en geaccordeerde afspraken voor het vervolg
- Dit vervolg kan ook op een slimme manier worden ingezet, aangezien nu aan de randvoorwaarden is voldaan om met een verkorte procedure de uiteindelijke realisatie van dit belangrijke stuk van het Nederlandse wegennetwerk op tijd, en in het juiste formaat op kosten efficiënte wijze te realiseren.

1. Inleiding

De hele A2 (ruwweg Amsterdam-Maastricht) wordt al gedurende een langere tijd grondig aangepakt om tot een betere capaciteit en doorstroming te komen op deze belangrijke corridor voor Nederland. Een van de tracés op de A2 waar al regelmatig in het verleden naar gekeken is, is het stuk in Midden en Zuid-Limburg, in het smalste stukje Nederland, tussen de knooppunten 't Vonderen en Kerensheide. In het begin van 2012 is door een ambtelijke werkgroep, ondersteund door verschillende adviesbureaus een traject doorlopen dat zeer recent is uitgemond in een bestuurlijk akkoord tussen Rijk en Provincie Limburg over verbreding van dit wegvak én de bijbehorende financiering. Dit artikel beschrijft kort inhoud en verloop van het proces, omdat het redelijk uniek is dat in deze planningsfase al bestuurlijk en inhoudelijk zo veel stappen zijn gezet, waardoor inderdaad gesteld kan worden dat het project zowel bestuurlijk als inhoudelijk al behoorlijk robuust genoemd mag worden. Het artikel besluit met een aantal conclusies, waar andere projecten in Nederland de komende jaren wellicht ook baat bij kunnen hebben.

2. Achtergrond

In een bestuurlijk overleg van 24 januari 2012 hebben Rijk en regio afgesproken om voor de duurzame verbreding van de A2 een startbeslissing voor een formele tracéwetprocedure voor te bereiden. Het project is aangestuurd door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Limburg, de gemeente Sittard-Geleen (als vertegenwoordiger namens de betrokken gemeenten) en de Limburgse Werkgeversvereniging. Naar aanleiding hiervan is ter voorbereiding een aantal studies en analyses uitgevoerd. Dit betrof onder meer een probleemanalyse, een scan van de financieringsmogelijkheden, een participatiescan, het opstellen van een functioneel programma van eisen en kostenraming van een ontwerp dat hierop gebaseerd is. De resultaten hiervan hebben op geleid tot een overeenkomst tussen provincie Limburg en de minister van IenM, waarin is afgesproken om een verkorte Tracéwetprocedure te starten met als doel de duurzame verbreding te realiseren en waarin afspraken zijn gemaakt over de financiering, inhoud en planning van het project.

In 2005 is voor het tracé A2 Maasbracht-Geleen een tracéwetprocedure gestart om tot een oplossing te komen voor de toenemende drukte op de A2. In deze procedure zijn diverse alternatieven geanalyseerd, waaronder het opwaarderen van de weg naar vier rijstroken per rijrichting (in eventueel een parallelstructuur) of via het opwaarderen van het regionale wegennet de A2 te ontlasten. De kosten van deze alternatieven waren hoog, terwijl vanuit capaciteitsoogpunt een verbreding naar 3 rijstroken tot afzienbare tijd een afdoende oplossing biedt. Een verbreding naar 2x3 rijstroken is toen beoordeeld als het meest kosteneffectief.

De Tracéwetprocedure is destijds ingehaald door de beslissing in het kader van de Spoedwet wegverbreding om de verbreding versneld als semipermanente spitsstroken te realiseren en de capaciteit van knooppunt Kerensheide structureel uit te breiden. Tevens is toen tussen Rijk en regio de afspraak herbevestigd om het tracé op termijn structureel op te waarderen naar 2x3 volwaardige rijstroken inclusief vluchtstroken om de volledige voordelen van de verbreding te realiseren. Als voorwaarde werd door het Rijk gesteld dat dit de noodzaak van structurele verbreding diende te worden aangetoond. En daar

ontstond de nodige discussie aangezien de NMCA deze noodzaak niet aantoonde en de regio uit capaciteitsmodellen en I/C-berekeningen concludeerde dat verbreding wel noodzakelijk was.

Draagvlak bij overheden

In 2009 is een regionale Gebiedsvisie Westelijke Mijnstreek vastgesteld, waarin de doelstelling om de A2 te verbreden is opgenomen. Deze visie werd unaniem aangenomen door de provincie en de gemeenten Stein, Beek, Schinnen en Sittard-Geleen. In mei 2011 heeft de regio (bovengenoemde partijen en andere gemeenten) in een brief een beroep gedaan op de minister van IenM om de spitsstroken op de A2 zo spoedig mogelijk op te waarderen. In november 2011 hebben Provinciale Staten van Limburg een motie aangenomen waarin Gedeputeerde Staten worden opgeroepen alles in het werk te stellen om samen met gemeenten, het bedrijfsleven en andere partners zorg te dragen voor het nakomen van de toezegging van het kabinet om de A2 in Limburg te verbreden. Ook de Tweede kamer heeft zijn steun uitgesproken via de aangenomen motie De Jong, Koopmans, Aptroot (voorjaar 2011): "Verzoekt de regering om samen met de decentrale overheden en het bedrijfsleven zorg te dragen voor het nakomen van eerder gemaakte afspraken en de A2 tussen de knooppunten „t Vonderen en Kerensheide structureel te verbreden tot 2x3 rijstroken".

3. Probleemanalyse

Een eerste stap die heeft bijgedragen aan het vlot kunnen doorlopen van het bestuurlijk proces, is het feit dat er een goede probleemanalyse is uitgevoerd, waarin alle argumenten die zijn genoemd voor (of tegen) de verbreding van de A2 op een gestructureerde manier zijn geanalyseerd en ten opzichte van elkaar zijn gewogen. In de volgende secties worden de belangrijkste bevindingen van de probleemanalyse gepresenteerd.

Belang A2 is groot, verkeerskundig en economisch

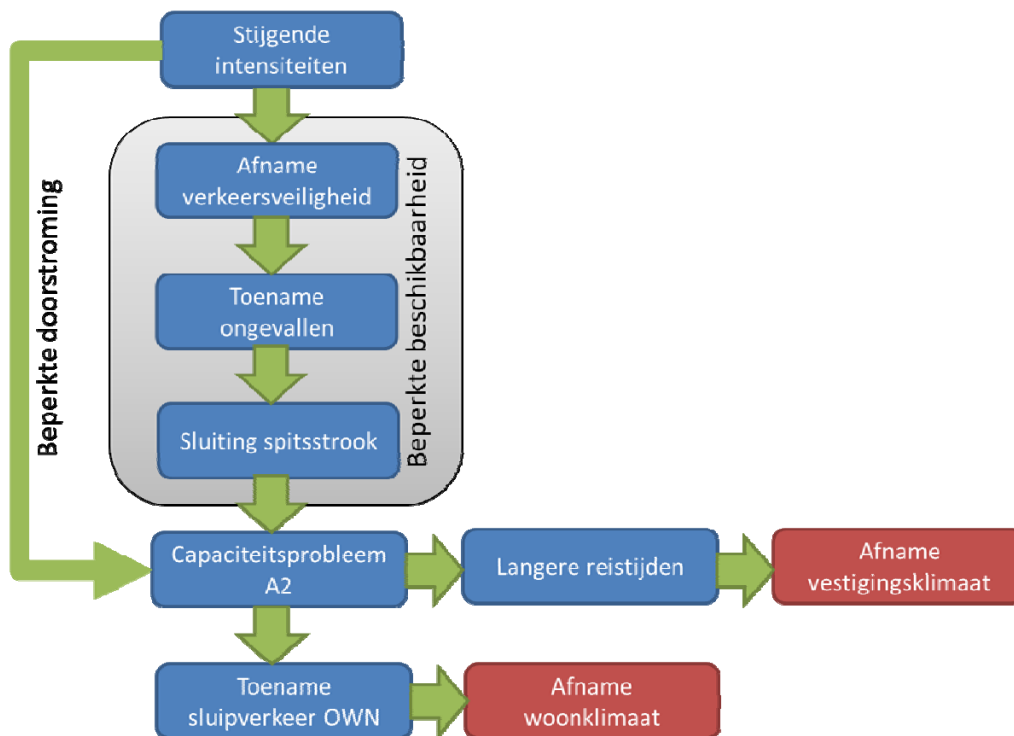
De A2 heeft een belangrijke verkeerskundige functie binnen Limburg en binnen Nederland. De weg heeft een ontsluitende functie voor de kernen in Midden-Limburg en verbindt de regio met de rest van Nederland. Het is feitelijk de enige noord-zuidas en is daarmee van groot belang voor de achterlandverbindingen vanuit de Nederlandse mainports richting Zuid- en Zuidoost-Europa. Maar de weg functioneert ook als een onderdeel van de oost-westverbinding voor goederen tussen de Antwerpse haven en het Ruhrgebied. Daarnaast is de A2 cruciaal voor de ontsluiting van alle economische activiteiten in Midden-Limburg. Het is een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van de economie in Limburg.

Problemen op korte termijn verwacht vanwege beperkte capaciteit spitsstrook

De realisatie van de spitsstrook in 2010 heeft een deel van de bereikbaarheidsproblemen opgelost. De spitsstrook gaat regelmatig en lang open, zorgt voor een betere doorstroming en ontlast het onderliggend wegennet. De prognoses laten echter zien dat deze verbetering van tijdelijke aard zal zijn. Rekening houdend met de verwachte mobiliteitsgroei, is de verwachting dat binnen afzienbare termijn de intensiteit van het wegverkeer op de A2 zal uitstijgen boven de capaciteit. Afhankelijk van de groei van het verkeer en de capaciteitsaanneem van de spitsstrook varieert het moment van filevorming tussen 2015 en 2025. Als puntschatting ligt 2020 op basis van de gegevens

en onzekerheden het meest voor de hand. Er ontstaan op dat moment serieuze problemen op het gebied van doorstroming, verkeersveiligheid en robuustheid. Daarnaast ontstaan grote maatschappelijke kosten als gevolg van reistijdverlies en exploitatiekosten. De problemen van beperkte capaciteit spitsstrook worden verergerd/versneld door de verwachte toename van ongevallen (beschikbaarheid spitsstrook neemt af).

Samenhang tussen problemen op de A2



Bron Ecorys

Bij verkenning oplossingsrichting (toets doelbereik) kom je uit op aanpassing bestaande infrastructuur

Instrumenten in het kader van Beter Benutten lossen de problemen voor de A2 niet structureel op, mede gezien het (inter)nationale karakter van een groot deel van de weggebruikers. Met verbreding (2x3, 2x4, 4x2) worden de meeste problemen opgelost. Echter de robuustheid wordt vooral in de 4x2 variant verbeterd en in mindere mate in de 2x3 en 2x4 variant. Met nieuwe infrastructuur worden de meeste problemen opgelost, inclusief robuustheid. Deze variant lijkt echter op voorhand veruit het minst kosteneffectief; een eerste inventarisatie van de baten rechtvaardigt de met deze variant samenhangende investeringskosten niet.

Verbreding naar 2x3 biedt de komende periode voldoende capaciteit en robuustheid, en is veruit het meest kosteneffectief. Hiermee positioneert deze oplossingsrichting zich als mogelijke voorkeursoplossing.

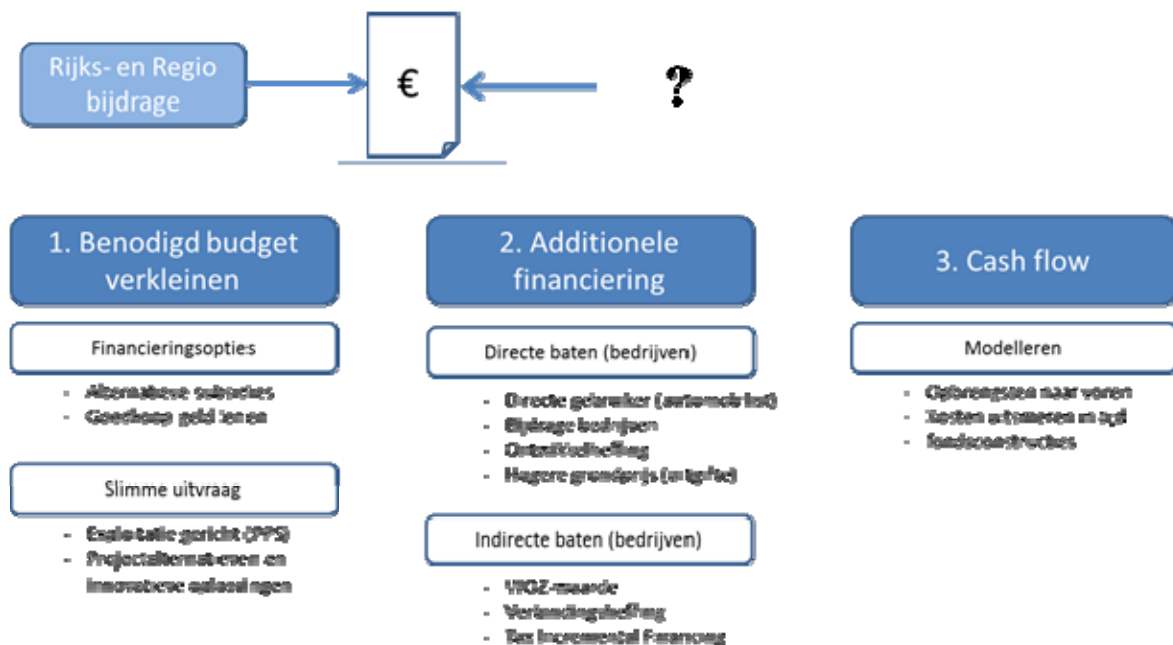
4. Financiële Analyse

Een ander aspect dat in de bestuurlijke discussie regelmatig aan de orde kwam was de vraag hoe de financiering van het project geregeld moest worden. Vragen die in dit kader van belang waren:

- Hoeveel draagt het Rijk bij, hoeveel de regio?
- Kan het (Limburgse bedrijfsleven een rol spelen in de financiering en zo ja welke?
- Zijn er financieringsconstructies denkbaar waardoor kosten gereduceerde kunnen worden?

In een aparte financiële analyse is door Ecorys ingegaan op deze vragen. Door tijdige uitvoering van deze analyse ontstond het voordeel dat wenselijkheden en haalbaarheden duidelijk ten opzicht van elkaar in kaart konden worden gebracht, en te hoge verwachtingen van wat eventueel uit de "markt" verwacht kan worden konden worden getemperd.

Inhoudelijk verliep de financiële analyse via de volgende stappen.



Ad 1 Benodigd budget verkleinen

Financieringsopties

Eén van de financieringsopties die is bekeken, is de mogelijkheid van het benutten van alternatieve subsidies. Er zijn een 6-tal subsidiemogelijkheden bekeken. Daarvan is de TEN-T subsidie, gericht op het bevorderen van een trans-Europees netwerk, het meest kansrijk.

Slimme uitvraag

Er wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van Publiek Private Samenwerking (PPS), waarbij overheid en bedrijfsleven met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak-

en risicoverdeling. Hierdoor kunnen ten opzichte van een traditionele aanbesteding efficiëntievoordelen worden gerealiseerd, zowel in tijd, financieel als kwalitatief. Voorbeelden van PPS zijn het Design, Build, Finance en Maintain contract (DBFM) en het concessie-model. In geval van DBFM nemen contractpartijen en financiers de risico's van realisatie en beschikbaarheid van de infrastructuur gedurende de looptijd van het contract.

In een concessiemodel wordt alleen een gewenste 'output' (bijvoorbeeld doorstromingseis) gedefinieerd. De partijen mogen vervolgens zelf bepalen op welke manier zij dit willen realiseren. Zij hebben dan de vrijheid om investeringen te faseren over de tijd en kunnen ook maatregelen op het gebied van beheer en onderhoud, verkeersmanagement en mobiliteitsmanagement inzetten de afgesproken output te realiseren.

Vanwege de grote risico's en meetbaarheidsproblemen is een concessiemodel niet wenselijk. Ook is het niet wenselijk dat de verantwoordelijkheid van een landelijk netwerk versnipperd komt te liggen. Aanbesteding in de vorm van een DB(FM) contract heeft daarom de voorkeur.

Wel is de vraag of het mogelijk is extra meerwaarde of een kostenreductie te bereiken via een innovatie aanbesteding. Er zijn twee opties: het PvE kan in de markt worden gezet, marktpartijen kunnen bieden tegen welke prijs men dit wil realiseren. Een andere optie is aan te geven welke minimum eisen er zijn en welk budget er beschikbaar is. Marktpartijen worden dan uitgedaagd om hogere kwaliteitsnormen of extra's (wensen) mee te nemen voor diezelfde prijs. Dit laatste geniet de voorkeur bij de financierders van dit project.

Een meer definitieve keuze wordt gemaakt op basis van de in de verkenningsfase op te stellen Public Private Comparator (PPC). Hieruit blijkt op welke punten de inschakeling van de markt tot efficiencywinsten c.q. kostenbesparingen kan leiden. In de verkenningsfase kan ook de kansrijkheid van EU subsidies bekeken worden.

Ad 2 Additionele financiering

Een andere mogelijkheid voor extra financiering is het laten meebetalen van partijen die direct of indirect profiteren van de uitbreiding.

- Heffing bij gebruikers. Deze zijn te verkrijgen bij de directe gebruiker van bijvoorbeeld een weg (bijvoorbeeld in de vorm van tolheffing).
- Heffing op stijging grond- en/of vastgoedwaarde. Door de uitbreiding kan grond en vastgoed meer waarde krijgen.
- Tol heffen is niet mogelijk. Dit mag alleen als er nieuwe infrastructuur wordt aangelegd en weggebruikers een gratis alternatief hebben. Beiden zijn bij de verbreding van de A2 niet aan de orde.

Door de opwaardering worden niet geheel nieuwe gebieden ontsloten die in aanmerking komen voor ontwikkeling. Wel hebben bestaande bedrijven en ondernemers baat bij de opwaardering. Er is echter geen kosteneffectief middel beschikbaar om deze baten rechtstreeks te innen ten goede van het project.

Ad 3 Cashflow

Voorzien in dat de realisatie in 2020 start, vanaf dat jaar zijn gelden in het MIRT gereserveerd. Als de realisatie versneld wordt, dient het project voorgefinancierd te worden. Deze meerkosten zullen door overheden gedragen moeten worden. Gelet op de aanzienlijke kosten die hiermee gepaard gaan is de wens van de regio om in 2016 te starten, losgelaten. Het blijft echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en regio om eerder te realiseren als de financiële kaders dat mogelijk maken.

Een slimme fasering in de uitvoering van het project kan tot kostenreducties leiden. Zo lijkt de markt op dit moment gunstig voor het aanbesteden van nieuwe projecten. Nu aanbesteden is echter niet mogelijk: eerst moeten sowieso alle procedures doorlopen worden. Het is niet te voorspellen hoe de situatie in de komende jaren zal zijn zodat het weinig zinvol is hier rekening mee te houden.

Conclusie: overheidsfinanciering met ruimte voor de markt

Uit deze analyse volgt dat alternatieve bekostigingsopties niet kansrijk zijn. Een financiering door overheden is het meest opportuun. Vanaf 2020 hebben Rijk en regio hiervoor middelen gereserveerd. Eerder met de realisatie beginnen leidt tot extra financieringskosten, deze zouden door overheden gedragen moeten worden. Verder blijkt dat de markt bij het project relatief weinig ruimte heeft voor optimalisaties. De voorkeursoplossing is al gekozen. Het betreft bovendien een relatief eenvoudige infrastructuuroplossing. Optimalisatiemogelijkheden zitten met name in het ontwerp, de contractering en de fasering. Op basis hiervan lijkt een zogeheten Design & Build constructie op dit moment het meest voor de hand liggend. In het vervolg worden hier nadere keuzes voor gemaakt via de Public-Private Comparator (PPC).

5. Bestuurlijk proces

Het inhoudelijke traject is zodanig vormgegeven dat de bestuurlijk verantwoordelijken tijdens de diverse gezamenlijke overleggen op transparante en eenduidige wijze werden geïnformeerd over de op dat moment relevante gegevens en inhoudelijke argumenten. Dit heeft voorkomen dat in de bestuurlijke context discussies ontstonden waarbij partijen onvoldoende of eenzijdig waren geïnformeerd. Uiteindelijk bleek dat nadat scope van het project en de mogelijke betrokkenheid van het bedrijfsleven waren afgekaart, het uiteindelijke onderhandelingstraject over de benodigde financiële bijdrage van de partijen in een relatief kort tijdsbestek kon worden gevoerd, en tot een succesvolle uitkomst heeft geleid.

6. Hoe nu verder?

Voor de planuitwerking (inclusief korte verkenning) is de intentie de verkorte procedure uit de Tracéwet te doorlopen, zonder structuurvisie. De intentie is om in 2013 de startbeslissing naar de Tweede Kamer te sturen. Door te starten in 2013 kan naar verwachting gebruik gemaakt worden van een nieuwe versie van het verkeersmodel (NRM). De periode tot de start wordt benut voor het opzetten van een projectorganisatie. De verkenning moet leiden tot een onderbouwing van het voorkeursalternatief. Hierna volgt de planuitwerking resulterend in een Tracébesluit. De wettelijke termijn hiervoor is twee jaar.

7. Conclusies

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken, die van mogelijke meerwaarde kunnen zijn in vergelijkbare gevallen:

- De gekozen procesinsteek heeft goed gewerkt. In een korte periode (feitelijk 5 maanden) en via een strakke projectaanpak, met duidelijk beschreven rollen en verantwoordelijkheden, heeft een dedicated projectteam, in goede samenwerking met de verschillende bestuurders, de benodigde stappen doorlopen om een kwalitatief hoogwaardige startbeslissing te realiseren
- Ook de samenstelling van het projectteam was belangrijk, in dit geval een afgewogen balans tussen inhoudelijke mensen en mensen met bestuurlijke antennes, die transparant de discussie met elkaar hebben durven voeren en vertrouwen in elkaar en in elkaars organisaties hebben.
- Hiermee is een potentieel lastig dossier, met de nodige mogelijke valkuilen in vooral bestuurlijk zin, een forse stap vooruit geholpen, met duidelijke en geaccordeerde afspraken voor het vervolg
- Dit vervolg kan ook op een slimme manier worden ingezet, aangezien nu aan de randvoorwaarden is voldaan om met een verkorte procedure de uiteindelijke realisatie van dit belangrijke stuk van het Nederlandse wegennetwerk op tijd, en in het juiste formaat op kosten efficiënte wijze te realiseren.

Rotterdam/Maastricht 17 september 2012

Bronnen:

Ecorys, A2 't Vonderen– Kerensheide; Analyse van financieringsmogelijkheden, Rotterdam 2012

Ecorys, A2 't Vonderen – Kerensheide; Probleemanalyse, Rotterdam 2012

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Startbeslissing MIRT verkenning A2 't Vonderen– Kerensheide, Den Haag 2012

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Achtergronddocument bij de startbeslissing MIRT verkenning A2 □t Vonderen - Kerensheide, Den Haag 2012