

Alternatief Ring Utrecht

Eindnotitie expertcommissie

Datum: 14 november 2023

1. Inleiding en hoofdconclusies

Voor de verbreding van de A27 (bak Amelisweerd) is een ontwerp gemaakt in het kader van het Tracébesluit. De gemeente Utrecht en provincie zijn tegen dat ontwerp. In het regeerakkoord is aangegeven dat er zal worden gekeken naar een door de regio te ontwikkelen alternatief hiervoor. Doelstelling is het bieden van een alternatief binnen de bestaande bakconstructie van Amelisweerd, met oplossingen voor de bereikbaarheidsproblematiek die gelijkwaardig zijn aan het Tracébesluit.

Bij de uitwerking van het Alternatief Ring Utrecht (ARU) is door de projectgroep ARU een commissie samengesteld om met een onafhankelijke blik te bevorderen dat:

- Nieuwe ontwikkelingen en inzichten op goede manier worden meegenomen
- Het juiste pakket aan oplossingen wordt meegenomen
- De juiste beslisinformatie wordt opgesteld

Op basis van het onderstaande trekken wij de volgende hoofdconclusies:

- De projectgroep werkt vanuit een geactualiseerde probleemanalyse drie oplossingsrichtingen ('pilaren') uit die naar onze mening aansluiten bij de opdracht en vigerende discussies over een brede insteek van het bereikbaarheidsbeleid;
- De oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt in een aantal maatregelen met voldoende detail om te inzichten in de effecten te kunnen vaststellen;
- De evaluaties van de alternatieven hebben voldoende diepgang en kwaliteit om inzicht te krijgen in de effecten van het ARU-alternatief en het TB-alternatief;
- Voor een goede vergelijkbaarheid van ARU-alternatief met het TB-alternatief in de MKBA was het wenselijk geweest dat ook een afzonderlijke referentievariant met BNG zou zijn bepaald. Binnen deze referentievariant was het wenselijk geweest dat de baten en kosten van zowel TB als ARU zouden zijn bepaald.
- Voor een goede vergelijkbaarheid van ARU-alternatief met het TB-alternatief in de MKBA was het wenselijk geweest dat beide alternatieven op gelijkwaardige wijze zouden zijn gepresenteerd in de context van zowel WLO-laag als WLO-hoog. Ook zou het wenselijk zijn geweest om de effecten van de Rijksmaatregel afzonderlijk uit te rekenen naast de combinatie met de andere maatregelen.

Deze notitie is het eindverslag van de werkzaamheden op hoofdlijnen.

2. Samenstelling en werkwijze commissie

De commissie bestaat uit:

- Henk Meurs, Bijzonder hoogleraar mobiliteit en RO, Radboud Universiteit (voorzitter)
- Bert van Wee, Hoogleraar Transportbeleid, TU Delft
- Eric van Berkum, Hoogleraar Transport Engineering and Management, Universiteit Twente

De commissie heeft haar rol gepakt met de volgende activiteiten:

- Leveren van schriftelijke reacties op door de opdrachtgever ter beschikking gestelde documenten. Daarnaast zijn in een aantal vergaderingen met de brede projectgroep opmerkingen gemaakt richting de projectgroep en de betrokken uitvoerders van de deelprojecten. Verslagen van deze overleggen zijn geaccordeerd door de expertgroep.
- Presentaties van tussentijdse bevindingen aan de verantwoordelijke bestuurders (wethouder gemeente Utrecht en gedeputeerde van de provincie).
- Toelichting van de werkzaamheden aan en discussie over de onderhavige problematiek met leden van de PS en de gemeenteraad.

De commissie heeft haar werk onafhankelijk kunnen doen. We hebben gemerkt dat de projectgroep steeds de gevraagde informatie heeft geleverd en, binnen de mogelijkheden, onze aanbevelingen heeft opgevolgd.

3. Nieuwe ontwikkelingen en inzichten

3.1 Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen

De commissie constateert dat in de regio sprake is van forse ontwikkelingen die een nieuwe studie naar alternatieven voor het TB-pakket rechtvaardigen:

- Forse verstedelijkingsopgave regio
- Veranderingen in netwerken rondom Utrecht (OV, hubs, fietsnetwerken, etc.)
- Corona leidt ook op langere termijn tot andere wijze van werken en reizen
- Grote aandacht voor de Mobiliteitstransitie en Klimaat/Stikstof
- Streven naar autoluwe steden en invoering van een stevig pakket maatregelen om alternatieven voor de auto te bevorderen

Deze ontwikkelingen zijn in het ARU meegenomen.

Wel merken we op dat besluitvorming inzake de Ring gezien moeten worden in samenhang met een aantal andere grotere projecten in de regio, zoals ruimtelijke projecten (Merwedekanaalzone, Rijnenburg) en ontwikkelingen in transportnetwerken (besluitvorming over tramnetwerken, Station Koningsweg, Noordelijke Randweg).

Daarnaast merken we op dat alle uitkomsten zijn berekend vanuit het zogenaamde WLO-Hoog en WLO-laag scenario, zoals ontwikkeld door het PBL en het CPB. Echter, in de presentatie staat WLO-hoog centraal. In dit scenario is sprake van een relatief forse groei in de mobiliteit. In WLO-laag liggen autogebruik en congestie op een aanzienlijk lager niveau dan in WLO-hoog. Het congestieprobleem, dat ten grondslag ligt aan de capaciteitsuitbreidingen, is daarmee minder groot in WLO-laag, en het rendement (fileverminderende effect) van extra wegcapaciteit daarmee ook

3.2 Nieuwe accenten in beleid

De beoordeling van het TB gaat vooral over verkeerskundige criteria, waaronder de mate waarin knelpunten inzake de doorstroming op de A27 worden opgelost. Ook effecten op de verkeersveiligheid en kwaliteit van de leefomgeving zijn in kaart gebracht. In de rapporten worden daartoe de relevante indicatoren geformuleerd en adequaat gemeten. Het gebruik van dezelfde indicatoren voor TVB en het ARU borgt de vergelijkbaarheid van de effectiviteit.

Naast deze doelstellingen heeft de regio aanvullende doelen geformuleerd, waaronder een bredere/moderne definitie van bereikbaarheid die inmiddels breed wordt geaccepteerd. Daardoor is er meer aandacht voor mogelijkheden om binnen redelijke reistijden gewenste bestemmingen te bereiken, met verschillende vervoerwijzen, en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. In

navolging van de adviezen van de commissie wordt een eerste aanzet gegeven voor beoordeling van alternatieven vanuit een Breed Welvaartsperspectief. Verkeersveiligheid wordt als randvoorwaarde opgevat. Overigens is de vraag of dit betekent dat dit niet mag verslechteren ten opzichte van het TB, dan wel of sprake moet zijn dat de veiligheid past binnen vastgestelde normen.

De commissie merkt op dat deze veranderingen passen in het landelijk beleid zoals geformuleerd in de Mobiliteitsvisie 2050 van het ministerie van IenW, en aansluiten bij een bredere discussie over de beoordeling van (ruimtelijk-)infrastructurele en andere mobiliteitsoplossingen.

3.3 Overall beoordeling door commissie

Naar de mening van de expertcommissie worden nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen adequaat meegenomen bij de ontwikkeling en analyses van het ARU. Daarnaast worden nieuwe accenten in het mobiliteitsbeleid gevolgd, al worden ook de meer traditionele criteria gebruikt die ten tijde van de ontwikkeling van het TB centraal stonden.

4. Het juiste pakket van oplossingen

Op basis van de aangeleverde documenten en toelichtingen heeft de commissie de volgende opmerkingen en kanttekeningen ten aanzien van de uitgevoerde werkzaamheden en resultaten:

- **Probleemanalyse.** De commissie heeft vaak aangedrongen op een brede probleemanalyse, waarbij niet alleen de knelpunten sec in de 'bak' worden geadresseerd, maar ook het bredere netwerk wordt meegenomen evenals een kwalificatie van de weggebruikers. Dit vergroot het inzicht in oorzaak en samenhang van knelpunten en bepaalt daarmee mede de oplossingsruimte. De projectgroep heeft deze wens overgenomen. Zo blijkt dat een fors deel van de gebruikers van de 'bak' regionaal verkeer is. Oplossingen gericht op beïnvloeding van de regionale mobiliteit kunnen dan ook een forse invloed hebben op het verkeersaanbod in de bak.
- **Oplossingsrichtingen.** Het ARU-alternatief is opgesteld vanuit de drie pilaren vraagbeïnvloeding, benutten en capaciteitsvergroting; alle drie de pilaren zijn goed gekozen. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met een aantal aandachtspunten:
 - **Vraagbeïnvloeding:** aandachtspunt is de mate van sturing door overheden in samenspraak met de bevolking en bedrijven. Die samenspraak beïnvloedt de voorstelde opties, en daarmee ook de resultaten van het ARU-alternatief. Denk bijvoorbeeld aan maatregelen om de stad Utrecht autoluw te maken, aantrekkelijke alternatieven uit te werken voor het gebruik van de auto, en maatregelen ter reductie van het gebruik van de auto op het Utrecht Science Park en in andere gemeenten in de regio. De ontwikkeling van alternatieven voor de auto is noodzakelijk, maar ook zullen push-maatregelen nodig zijn, waaronder parkeerbeleid.
 - **Benutten:** maatregelen gericht op routekeuze vragen om een brede beschouwing van het netwerk (stedelijk en regionaal), waarbij de ontwikkeling van alternatieve routes veel aandacht vraagt. Het dilemma is de vraag hoe breed het beschouwde netwerk voor routekeuzes moet zijn.
 - **Capaciteitsvergroting:** de vraag is in welke mate de capaciteit ter hoogte van de bak moet worden vergroot. Wat is 'optimaal'? Meer capaciteit, en vervolgens kortere reistijden, lokken meer verkeer uit (latente vraag), zowel door aanpassen van routes als van tijdstip van reizen ('terug naar de spits' effect). Verder resulteert de maatregel ontvlechten in beginsel in een sub-optimaal gebruik van de beschikbare capaciteit. Het is daarom zaak goed te precieze invulling van deze maatregel te bestuderen.

- **Uitwerking van de alternatieven.**

- De commissie waardeert het ontwerpproces van de ruimte in de bak. Wij menen dat deze past binnen de richtlijnen voor het ontwerp van autosnelwegen. Ook worden de technische uitdagingen opgepakt en op een werkbare manier opgepakt. Duidelijk wordt aangegeven waar het TB en de alternatieven van elkaar verschillen. Terecht wordt aandacht geschonken aan goede verkeerssignalering waarbij weggebruikers vroegtijdig worden geïnformeerd over hun rijstrookkeuze. Dit bevordert de veiligheid.
- De commissie signaleert dat in het ARU een gedegen aanzet is voorgesteld voor alternatieven voor het gebruik van de auto. De aandacht voor het parkeerbeleid en het autoluw maken van de stad Utrecht zijn adequaat. Wel vraagt de commissie aandacht voor de ontwikkeling van parkeerbeleid op regionale schaal bij omliggende gemeenten en het USP. Intensivering van dit beleid in combinatie met vergroting van het aanbod van deelmobiliteit kan hier aanvullende effecten sorteren.
- De commissie beveelt aan om het verkeersmanagement op regionale schaal verder uit te werken. Het optimaliseren van het gebruik van het gehele (multimodale) netwerk in de regio kan nog aanvullende bijdragen leveren aan de bereikbaarheid.
- De commissie waardeert de werkzaamheden zoals die zijn uitgevoerd om de kosten van de alternatieven te bepalen. Wij stellen vast dat daarbij de gebruikelijke stappen zijn uitgevoerd. Wel merken wij op dat het om een raming van de kosten van het TB en het ARU-alternatief gaat, en dat kostenramingen inherent onzeker zijn. Het lijkt ons niettemin zeer waarschijnlijk dat de infrastructurele maatregelen van het ARU-alternatief aanzienlijk goedkoper zijn dan die van het TB-alternatief, omdat de infrastructurele aanpassingen van het ARU-alternatief beperkter zijn dan die van het TB-alternatief. Wij menen daarom dat thans voldoende informatie over de kosten is geleverd om tot besluitvorming te kunnen overgaan omdat de verschillen in de kosten substantieel zijn.

- **Beoordeling van de effecten.**

- **Actualiteit gegevens.** De analyses zijn onderbouwd met het meest actuele landelijke verkeersmodel (NRM22). Recente WLO-scenario's zijn hierin opgenomen. Zo sluiten de analyses optimaal aan op landelijk afgesproken uitgangspunten. Bij analyses naar het onderliggend wegennet (OWN) en bij analyses naar fiets- en OV-gebruik is ook gebruik gemaakt van het regionale U Ned-verkeersmodel. De technische tools zijn gebruikt om de gewenste uitkomsten te krijgen
- **Betalen naar Gebruik.** De commissie betreurt dat geen afzonderlijke analyses zijn uitgevoerd naar de effecten van Betalen naar Gebruik (BNG). Dit enerzijds om vast te stellen in welke mate BNG invloed heeft op de omvang van de verwachte problemen indien geen maatregelen worden getroffen, en anderzijds om de effecten van het TB- en ARU-alternatief vast te stellen, gegeven dat BNG wordt ingevoerd. Wel menen wij dat de onderzoekers binnen deze beperking bruikbare resultaten hebben verkregen om toch het een en ander te kunnen zeggen over de vergelijkbaarheid van het ARU en TB-alternatief. Het is waarschijnlijk dat BNG al tot een lagere groei in het verkeersaanbod (met name: autogebruik) zal leiden ten opzichte van de situatie zonder BNG. Het congestieprobleem, dat ten grondslag ligt aan de capaciteitsuitbreidingen, is daarmee minder groot als BNG wordt ingevoerd, en het rendement (fileverminderende effect) van extra wegcapaciteit daarmee ook.
- **Vergelijkbaarheid ARU met TB.** De commissie concludeert dat de uitkomsten op indicatoren gerelateerd aan de doelen van het TB voldoende onderbouwd zijn om de alternatieven goed te kunnen vergelijken:

- Op doorstromingsindicatoren zijn de inzichten (scores op indicatoren) voldoende onderbouwd en de resultaten komen overeen met a priori verwachtingen
- Op verkeersveiligheid is het technische rapport voorzichtig. Er wordt vastgesteld dat de richtlijnen worden gevolgd en compenserende maatregelen, waaronder trajectcontroles, worden genomen. Wel wijzen we op verschillen tussen Europese en Nederlandse regelgeving inzake rijstrookbreedtes. Op basis van bestaande kennis ondersteunt de commissie de conclusie in de rapportages. Daarbij merken wij wel op dat er sprake is van een bijzondere situatie met een zeer lang weefvak. Daarvoor is wetenschappelijke kennis beperkt. Schaars onderzoek wijst uit dat lagere snelheden en langere weefvakken leiden tot lagere risico's. Ook de compenserende maatregelen dragen bij aan de verkeersveiligheid. Overigens brengt ook ontvlechten risico's met zich mee door de noodzakelijke rijstrookwisselingen van automobilisten.
- **Brede welvaart.** De commissie waardeert de aanzetten die zijn gedaan om, in aanvulling op de MKBA, de alternatieven te vergelijken op aanvullende indicatoren voor Brede Welvaart. Indien wordt besloten om het ARU-alternatief verder uit te werken, adviseren wij om dieper in te gaan op de effecten van alternatieven voor verschillende doelgroepen (zoals naar woongebied, inkomen en autobeschikbaarheid) en uitsplitsingen naar de zones waar de effecten (zoals luchtverontreiniging, geluidhinder en verkeersveiligheid) neerslaan verder uit te werken. Dan wordt duidelijker wie de baathebbers zijn van verschillende alternatieven en wie bepaalde nadelen ondervinden.
- **Beoordeling.** De commissie waardeert het brede beoordelingskader. De doelen en randvoorwaarden zijn adequaat uitgewerkt in indicatoren. De adviezen van de commissie inzake de toekomstvastheid van de maatregelen zijn overgenomen. Wij ondersteunen de scores in het beoordelingskader met de vergelijking van het TB met ARU; deze zijn navolgbaar gescoord. Wij menen dat de verschillen tussen ARU en TB eerder te voorzichtig zijn geformuleerd in de toelichtende tekst. De toelichtingen zijn ook helder en navolgbaar. Voor de milieueffecten zullen wel nadere berekeningen benodigd zijn in een op te stellen milieueffectrapportage.
- **Conclusies.** De conclusies die worden geformuleerd zijn navolgbaar vanuit de uitkomsten van het onderzoek, en de uitkomsten lijken ons degelijk genoeg om te gebruiken voor besluitvorming.