

Bereikbaarheid Ameland: Perspectief vanuit Integrale Bereikbaarheid

Erik T Verhoef

Department of Spatial Economics, VU Amsterdam

Bijdrage aan de bijeenkomst “Bereikbaarheid Ameland: Frisse Blikken”, 18 april 2024

Inleiding

Op 18 april vond in Leeuwarden de expertmeeting “Bereikbaarheid Ameland: Frisse Blikken” plaats, waarvoor ik gevraagd was een inleiding te geven met mijn perspectief op de bereikbaarheids- en natuuropgave voor Ameland, uitgaande van de analyses die ten grondslag liggen aan de “Startbeslissing Bereikbaarheid Ameland”. Dit document bevat de geschreven samenvatting van de presentatie (PowerPoint is tevens beschikbaar) die ik daar gegeven heb.

Wat valt op aan de stukken?

Er ligt al een stevige inhoudelijke onderbouwing, waarvoor welgemeende complimenten. De voor- en nadelen van de 6 alternatieven die daarin beschouwd worden, zijn helder in kaart gebracht. Tevens is uitstekend navolgbaar hoe tot deze alternatieven is gekomen.

Wat opvalt aan deze alternatieven, is dat geen van deze “dominant” is, dus op alle relevante aspecten beter scoort dan de concurrenten. Er valt wat te kiezen, en er zal gekozen moeten worden: afwegingen tussen diverse aspecten van de oplossingsrichtingen zullen pijnlijk zijn, maar onvermijdelijk. Alternatieven met hogere kosten scoren logischerwijs beter op andere aspecten dan de kosten (het extra geld wordt zinnig besteed), maar budgetten zijn nu eenmaal niet oneindig dus ook daar zullen afwegingen gemaakt moeten worden.

Wat ook opvalt is dat ook binnen het domein milieu / ecologie conflicten optreden, met name de afruil tussen mogelijke vermindering van toekomstig baggeren als tijdens en door de aanleg grotere verstoringen worden geaccepteerd. De ecologische afruilen die hier spelen kunnen hopelijk nog concreter in beeld gebracht worden, zeker ook omdat de inschatting van vergunbaarheid (waar verstoringen van de huidige situatie zwaar wegen) zeker niet altijd in de pas hoeft te lopen met het totaalbeeld rond ecologisch belangen, over een langere periode.

Duidelijk (en erkend) is dat het optimaliseren binnen alternatieven, en mogelijkserwijs door het combineren van elementen van verschillende alternatieven, nog niet af is. Voor mij speelt daarbij als prominente vraag: wat kunnen we nog bereiken met gedragssturing in personen- en vrachtvervoer? Daar zal ik hieronder meer over zeggen. Verbreiding van scenario's zijn daarbij belangrijk, langs tenminste twee lijnen. De eerste is het beschouwen van meerdere omgevingsscenario's, waarmee ik hier doel op ontwikkelingen die niet (direct) beïnvloedbaar zijn binnen of door de regio en andere betrokken stakeholders. De tweede lijn betreft strategische keuzes die juist wel binnen en/of door de regio gemaakt kunnen worden, en een weerslag zullen hebben op de aantrekkelijkheid van verschillende alternatieven. Ook op deze aspecten kom ik hierna terug.

RLI 2021: Naar een Integraal Bereikbaarheidsbeleid

Voor de ordening van mijn betoog heb ik ervoor gekozen deze te baseren op een advies dat we met de RLI in 2021 hebben uitgebracht omtrent het realiseren van meer integraliteit in bereikbaarheidsbeleid, daar waar dat dienstig is aan het bereiken van beleidsdoelen. Het advies onderscheidt 3 dimensies van integraliteit, die zich vertalen in 3 hoofdaanbevelingen. Die 3 hoofdaanbevelingen zal ik hieronder noemen, om deze vervolgens enige invulling te geven voor de vraagstukken rond de bereikbaarheid van Ameland. “Enige” invulling, omdat mijn invulling niet compleet zal zijn en ik vooral ook hoop een raamwerk te bieden waarbinnen in de komende tijd door betrokken stakeholders en deskundigen nog meer invulling gegeven zal kunnen worden.

De 3 dimensies van integraliteit betreffen:

1. *Integraliteit van effecten.* Kortgezegd gaat het er hier om om aanmerkelijk breder te kijken dan klassieke bereikbaarheidsindicatoren (“reistijden en verliesuren”) bij het afwegen van alternatieven in bereikbaarheidsbeleid. Dit vertaalt zich in de hoofdaanbeveling om te sturen op Brede Welvaart, waarbij hoe je het ook operationaliseert, een veel breder pallet aan effecten meegenomen zal worden.
2. *Integraliteit van oplossingsrichtingen.* Hier maakt het advies dankbaar gebruik van inzichten vanuit de literatuur omtrent de rol van “keuzearchitectuur”, ofwel hoe de wijze waarop je de vraag stelt al heel sturend kan zijn voor het type antwoord dat je krijgt. Als karikatuur: als de analyse van nationale bereikbaarheidsuitdagingen begint met een kaart met knelpunten, dan wordt de oplossing al snel een infrastructureel programma rond capaciteitsvergroting van die knelpunten. Een bredere blik op oplossingsrichtingen helpt om te komen van “vraagvolgend capaciteitsbeleid” naar een aanmerkelijk rijker gevulde “toolkit” aan potentiële beleidsopties, met daaronder in ieder geval voldoende aandacht voor virtuele bereikbaarheid, ruimtelijk beleid, temporele sturing en multimodaliteit.
3. *Integraal besturen en organiseren.* Hier gaat het om de verschuiving van voornamelijk sectoraal aansturen, naar het gezamenlijk aanpakken van gedeelde opgaven waar dat maar behulpzaam is. Binnen het Rijk zou dit gaan om gezamenlijkheid over departementen, bijvoorbeeld bij het integreren van woningmarkt- en bereikbaarheidsbeleid. Maar het gaat zeker ook om samenwerking over jurisdicties; met name Rijk-regio, maar ook tussen regio's.

Elk van deze drie dimensies is relevant voor het verkrijgen van een meer integrale blik op de bereikbaarheid van Ameland. Hieronder koppelen we dat aan de drie hoofdaanbevelingen uit het advies, die elk één van die dimensies afdekt. Zoals gezegd: wat volgt is vooral bedoeld als het begin van een invulling, maar zeker ook als kapstok voor nadere discussie en gedachtenvorming. Uitgangspunt daarbij is dat de bestaande stukken al een zeer gedegen analyse geven van de uitdagingen en de mogelijkheden, maar tegelijkertijd nog te sterk lijken te leunen op extrapolatie vanuit huidige beelden. Een belangrijke aanbeveling is dan ook om de hoeken van het speelveld te verkennen, om zo comfort te krijgen bij de uiteindelijke keuze van de voorkeursoptie.

RLI aanbeveling 1: Stuur op brede welvaart: als ijkpunt in de gehele beleidscyclus van het bereikbaarheidsbeleid, inclusief visies en afwegings-instrumentarium

De eerste aanbeveling uit het RLI advies zou zich in ieder geval langs de volgende aandachtspunten laten uitwerken voor de bereikbaarheid van Ameland:

1. Start vanuit verschillende mogelijke visies op Ameland in 2050 en 2100. Kijk daarbij breder dan alleen maar extrapoleren vanuit toerisme, en zeker dan het extrapoleren vanuit het huidige type toeristen. Is een streng autoluwe toekomst voor een duurzaam Ameland een denkbare, en mogelijk wenselijk toekomstbeeld? Wat zal het realiseren van het beleidsdoel rond verduurzaamde (fossiel-vrije en volledig circulaire) mobiliteit in Nederland in 2050 betekenen voor bezoekers van Ameland? Met wat voor vervoerswijze komen ze eigenlijk, wat willen ze meenemen naar het eiland?
2. Ontwikkel gewenste toekomstbeelden Ameland langs “de assen” van Brede Welvaart (volgens CBS systematiek) en gebruik die toekomstbeelden voor scenarioanalyses van alternatieven. Gaat de ranking van alternatieven veranderen met deze toekomstbeelden? Hoe scoren alternatieven als ambities sterker of minder sterk gerealiseerd worden?
3. Maak in ecologische afwegingen daarbij een helder onderscheid naar verwachte implicaties voor vergunbaarheid (toekomstige baten van minder baggeren mogen niet zomaar worden “ingeboekt”?), versus de werkelijke ecologische plussen en minnen van een nieuwe route vanuit Ferwert in vergelijking met intensief (blijven) baggeren.

RLI aanbeveling 2: Stuur met een brede blik: op alle beschikbare oplossingsrichtingen voor bereikbaarheidsvraagstukken

Volgen we de tweede aanbeveling uit het RLI advies dan komen de volgende aspecten in beeld:

1. Bezie serieus de mogelijkheden voor temporele aanpassingen, onder meer bij het scheiden van verkeer- en vervoersstromen. Wat is mogelijk en wat is onmogelijk bij optimaal benutten van getijden voor grotere/diepere boten wanneer bijvoorbeeld vracht, auto's en passagiers vakergescheiden worden?
2. Wat zijn de mogelijke consequenties, de voor- en nadelen van het sturen op een ander type toerisme, met name minder autoafhankelijk? Wat kan dit betekenen voor de bereikbaarheidsopgave en ook weer de ranking van alternatieven?
3. Wat is de potentie van het benutten of de ontwikkeling van innovatieve logistieke concepten (met name voor baggage, bevoorrading)
4. Ook omgevingsscenario's hebben implicaties voor oplossingsrichtingen; ook voor de bredere richtingen. Denk onder meer aan:
 1. Wat betekent opwarming in Europa voor de toekomstige vraag naar Waddentoerisme?
 2. Wat betekent vergrijzing voor omvang, type, en ook spreiding (over het jaar) van toerisme?
 3. Wat zijn de consequenties van het mogelijke forse terugdringen van vliegtourisme voor Waddentoerisme?
 4. Reeds genoemd: wat zijn de mogelijke consequenties van bredere verduurzaming, klimaatneutraliteit en circulariteit voor de gevraagde bereikbaarheid van Ameland?

Uiteindelijk zal het gaan om het combineren van dergelijke en mogelijke andere ideeën om het gehele speelveld scherp in beeld te krijgen.

RLI aanbeveling 3 Stuur samen: rijksbreed én met de regio's, op basis van een meerjarige programmatische aanpak

De derde aanbeveling, tenslotte, vestigt de aandacht op tenminste de volgende afhankelijkheden, en daarmee gewenste of zelfs noodzakelijke samenwerking, tussen overheidspartijen:

1. Specialisatie van en samenwerking tussen Waddeneilanden voor wat betreft focus op en werving van verschillende type toerisme
2. Samenhang toekomst Ameland met gewenste ontwikkelingen aan Friese (en Groningse) landzijdige Waddenkust
3. Gezamenlijkheid Regio en Rijk komt met name tot uiting in de rolverdeling:
 1. Regionale partners gaan primair over de toekomstige ontwikkelingen van Ameland en Noardeast-Fryslân
 2. Er liggen primair Rijksopgaven rond het begaanbaar houden van de vaargeul en de concessieverlening van Waddenveren

De aanbeveling voor het vervolgtraject

Uit de voorgaande analyse destilleer ik de volgende concrete aanbevelingen voor het vervolgtraject:

1. Verbreed de blik bij het uitwerken alternatieven. Dit betekent voor evaluaties:
 - Beschouw brede scenario's rond externe (dat wil zeggen: niet direct beïnvloedbare) factoren
 - Demografie en toerisme
 - Klimaat en toerisme
 - Mobiliteit Nederlandse, Duitse bevolking
 - Etc
 - Beschouw meerdere beleids- en toekomstscenarios voor Ameland
 - Tussen welke beelden voor Ameland in 2050 en 2100 kunnen we kiezen?
 - Werk deze uit gebruikmakend van de assen van brede welvaart
 - Heb een brede blik op de relevante beleidsknoppen
 - Uiteraard; het gaat natuurlijk óók om technische keuzen omtrent de verbinding (route, diepte, breedte, etc)
 - Maar het gaat óók om belangrijke keuzen in mogelijke gedragssturing
 - Tijdstip-aspecten, in relatie tot getijden en in relatie tot mogelijke differentiatie tussen veren
 - Mobiliteitsbeleid op Ameland: mate van autoluwheid
 - Onderscheid hierbij ook knoppen voor sturing vrachtvervoer, en logistieke concepten
 - ... en meer?
2. Gebruik deze "bredere gevoeligheidsanalyse" voor het vaststellen van
 - Robuustheid van de aantrekkelijkheid van verschillende alternatieven
 - Is het alternatief met de "maximum gain" in het ene scenario ook tenminste "limited regret" in het andere scenario?
 - Toekomst gáát nu eenmaal over onzekerheid...

- Dus maak onderdeel van de ontwerpopdracht: zijn er slimme vormen van flexibiliteit in oplossingen?
- Dus, zet ook in op adaptatievermogen op verandering omgevings- en beleidsscenarios

3. Indien voldoende overtuigd van het RLI advies, houd dan in alle fasen de hoofdaanbevelingen voldoende in het vizier:

- Stuur op Brede Welvaart
- Stuur met Brede Blik
- Stuur Samen
- Maar: laat het betere niet de vijand worden van het goede. Voldoende brede afwegingen nu maken snellere voortgang later mogelijk. Daar moet de bredere afweging nu ook op gericht worden.