

Van: <g.horlings@mfdrenthe.nl>

Aan: <A.Boer@drenthe.nl>, <A.Edelenbosch@drenthe.nl>, <A.Faber@drenthe.nl>, <A.Gaasbeek@drenthe.nl>, <A.Haak@drenthe.nl>, <A.Koster@drenthe.nl>, <A.Lubbers@drenthe.nl>, <A.Oeseburg@drenthe.nl>, <A.Smit@drenthe.nl>, <A.Visser@drenthe.nl>, <A.Wendt@drenthe.nl>, <A.Widt@drenthe.nl>, <B.Peters@drenthe.nl>, <B.Popken@drenthe.nl>, <B.Potjer@drenthe.nl>, <BG.Deetman@drenthe.nl>, <C.Haas@drenthe.nl>, <C.Willmense@drenthe.nl>, <D.Mellink@drenthe.nl>, <E.Koerselman@drenthe.nl>, <E.Martens@drenthe.nl>, <F.Benning@drenthe.nl>, <F.Harleman@drenthe.nl>, <F.Ietswaart@drenthe.nl>, <G.deVries@drenthe.nl>, <G.Fonk@drenthe.nl>, <G.Smith@drenthe.nl>, <H.Baas@drenthe.nl>, <H.Bosma@drenthe.nl>, <H.Dijkstra@drenthe.nl>, <H.Engels@drenthe.nl>, <H.Hiemstra@drenthe.nl>, <H.Holman@drenthe.nl>, <H.Homstra@drenthe.nl>, <H.Kamphuijs@drenthe.nl>, <H.Kempe@drenthe.nl>, <H.Stoel@drenthe.nl>, <H.Weggemans@drenthe.nl>, <H.Zomer@drenthe.nl>, <I.Huisman@drenthe.nl>, <J.Alberts@drenthe.nl>, <J.Been@drenthe.nl>, <J.Heukelum@drenthe.nl>, <J.Krøling@drenthe.nl>, <J.Langenkamp@drenthe.nl>, <J.Mastwijk@drenthe.nl>, <J.Medema@drenthe.nl>, <J.Nauta@drenthe.nl>, <J.Prinsen@drenthe.nl>, <J.Schaap@drenthe.nl>, <J.Schipper@drenthe.nl>, <Joh.Dijks@drenthe.nl>, <K.Blanksma@drenthe.nl>, <K.Brouwer@drenthe.nl>, <K.Jonker@drenthe.nl>, <K.Niemeijer@drenthe.nl>, <K.Smidt@drenthe.nl>, <K.Westerkamp@drenthe.nl>, <L.Bomhof@drenthe.nl>, <L.Portegies@drenthe.nl>, <S.Geerlings@drenthe.nl>, <A.Leeuw@drenthe.nl>, <I.Philips@drenthe.nl>, <J.Kuiper@drenthe.nl>, <J.Salome@drenthe.nl>, <statenwerk@drenthe.nl>

Datum: vr, jun 14, 2002 12:14

Onderwerp: duurzame bereikbaarheidsstrategie Goudappel Coffeng

Aan de leden van de Provinciale Staten van Drenthe

Betreft

Aanbieding rapport duurzame bereikbaarheidsstrategie Goudappel Coffeng i.v.m. besluitvorming ZZL

Aanstaande dinsdag behandelt u statenstuk 957, dat betrekking heeft op de besluitvorming Zuiderzeelijn en dat net beschikbaar is gekomen. Op dit statenstuk en de onderliggende stukken geven wij op deze korte termijn nog geen inhoudelijke reactie.

De noordelijke milieufederaties pleiten samen met provinciale landschappen en de Stichting Natuur en Milieu al langere tijd voor een duurzame investeringsstrategie. Wij zijn van mening dat het Noorden in dit stadium geen voorkeur moet uitspreken voor de aard van de snelle spoorverbinding. Daarnaast vinden wij dat met name de intercity-varianten niet als terugval-opties maar als volwaardige varianten in de besluitvorming moeten worden meegenomen. Bij alle varianten is in onze ogen nog onvoldoende nagedacht over het regionale vervoer. Immers niet de reistijd naar Groningen-Amsterdam, maar de reistijd van deur tot deur bepaalt de snelheid van de verbinding en niet alle noordelingen wonen naast stations van de Zuiderzeelijn. Daarom pleiten wij ervoor om de regionale OV-investeringen een belangrijke plek in de besluitvorming te geven.

Wij hebben het bureau Goudappel Coffeng gevraagd een verkenning uit te voeren die hiervoor als bouwsteen kan dienen. De resultaten van deze verkenning heeft het bureau deze week gepresenteerd. Een zwart-wit kopie van rapport zenden wij zonder begeleidend schrijven vandaag aan de leden van de statencommissies Bestuur, Financien en Economie en Ruimte, Infrastructuur en Mobiliteit.

Via het bureau Goudappel Coffeng ontvangt u vandaag per mail het rapport met bijlagen in kleur.
Het gaat om een groot pdf-bestand (plm. 4Mb).

Dit rapport biedt in onze ogen goede aanknopingspunten voor een duurzamere regionale bereikbaarheidsstrategie, die met name ook voor Drenthe van belang is. Wij vragen u dit bij de besluitvorming te betrekken.

Tot een nadere toelichting zijn wij uiteraard altijd bereid

Hoogachtend
namens de Milieufederatie Drenthe:
Reinder Hoekstra
directeur

Een duurzamer bereikbaarheidsstrategie voor een florerend Noord-Nederland

Milieufederaties Noord-Nederland

Datum 12 juni 2002
Kenmerk MFF00101/06-02/Lee

 **Goudappel Coffeng**
verkeer en vervoer · ruimtelijke economie

ECONOMISCH BUREAU  COULON

Documentatiepagina

Opdrachtgevers: Milieufederaties Noord-Nederland

Titel rapport: Een duurzamer bereikbaarheidsstrategie voor een florerend Noord-Nederland

Kenmerk: MFF00101/06-02/Lee

Datum publicatie: 12 juni 2002

Projectteam opdrachtgever(s): Reindert Hoekstra

Projectteam Goudappel Coffeng: Engbert Boneschansker (Economisch Bureau Coulon), Henk Tromp en Martijn Ebben (Goudappel Coffeng)

Projectomschrijving: Investeren in bereikbaarheid leidt tot een betere concurrentiepositie van bedrijven en dus tot meer werkgelegenheid. Een investering in een magneetbaan naar Amsterdam dus ook. Een beter bereikbaar en florerend Noord-Nederland vraagt echter om een andere investeringsstrategie.

Trefwoorden: Magneetzweefbaan, bereikbaarheid, ruimtelijke economie, duurzaamheid

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
2 Investerings Noord-Nederland	11
2.1 Kompas voor het noorden	11
2.2 Deelprogramma's Kompas	12
2.3 Snelle verbinding Randstad-Noorden	14
2.4 Effecten snelle spoorverbinding	15
2.4 Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland	18
2.5 Evaluatie	19
3 Ruimtelijke economie en gewenste bereikbaarheid	21
3.1 Kernzones en stedelijke netwerken	21
3.1 Huidige verplaatsingspatronen	27
3.2 Kwaliteitseisen bereikbaarheid	29
3.3 Evaluatie	30
4 Naar een duurzamer bereikbaarheidsstrategie	33
4.1 Het (inter)nationale schaalniveau: spoor	33
4.2 Het regionale schaalniveau	34
4.3 Het stedelijke schaalniveau	35
4.4 Kosten/Baten	36

Voorwoord

Noord-Nederland heeft van het kabinet de toezegging dat voor de verbetering van de ruimtelijke economische ontwikkeling de spoorverbinding met de Randstad verbeterd gaat worden. Concreet liggen daartoe vier opties op tafel, variërend van een aanzienlijke versnelling van de huidige IC verbindingen met de rest van Nederland, tot een nog snellere magneetzweefbaan tussen Groningen en Amsterdam. De bestuurlijke voorkeur van de noordelijke stuurgroep Zuiderzeelijn gaat op dit moment uit naar de magneetzweefbaan. Maar daar moet het Noorden zelf een hoge financiële bijdrage aan leveren.

Op verzoek van de samenwerkende noordelijke Milieufederaties hebben Economisch Bureau Coulon en Goudappel Coffeng BV zich gebogen over de bijzondere opdracht om een aansprekende alternatieve aanwending te presenteren van de circa 1 miljard euro die het Noorden zelf moet bijdragen om een magneetzweefbaan te kunnen krijgen.

Bij het aannemen van deze opdracht waren wij natuurlijk op de hoogte van de beschreven voors en tegens van de bestudeerde varianten. Uit die studies bleek al zonneklaar dat de besluitvorming over dit project niet eenvoudigweg zal plaatsvinden op basis van een maatschappelijke kosten baten verhouding. We praten over een strategisch project waarvan de indirecte

gevolgen voor de lange termijn nauwelijks in beeld te brengen zijn, laat staan in geld zijn uit te drukken. Uit de vele discussies die wij hebben gevolgd en zelf hebben gevoerd, blijkt dat 'imago' het sleutelbegrip is waarop vele deelbeslissingen in dit project zullen worden genomen.

Wij stonden dan ook voor de vraag of wij de uitdaging aan zouden gaan om een alternatief en duurzaam scenario te beschrijven met een vergelijkbare 'imagosprong' en een minstens vergelijkbare kosten baten saldo.

We hebben gekozen voor een benadering vanuit de gewenste economische structuur en ontwikkeling. Naar ons idee moet de focus vooral gericht worden op het garanderen van het imago van het Noorden als een gebied waarin ruimte en rust gepaard blijft gaan met een betrouwbare bereikbaarheid. Zowel op regionale als op (inter)nationale schaal.

We hebben onze aanpak als volgt opgebouwd:

- Eerst zetten we de kaders neer (Kompas, varianten Zuiderzeelijn).
- Dan belichten we de ruimtelijk economische structuur van Noord-Nederland en leiden daaruit kwaliteitseisen af voor de bereikbaarheid.
- Op basis van die gewenste kwaliteiten beschrijven we een alternatieve duurzame investeringsstrategie.

Inleiding

De noordelijke milieufederaties houden zich bezig met de besluitvorming rond een snelle openbaar vervoerverbinding naar het Noorden. Hierin wordt herhaaldelijk het belang van een snelle verbinding voor de economie van het Noorden benadrukt.

Er is al het Langman-programma (investeringsom ca. 4,7 miljard euro) vastgesteld. Daarbovenop zou een snelle verbinding moeten komen, als (veronderstelde) randvoorwaarde om de regionaal economische ontwikkeling succesvol te doen zijn.

De provincies hebben het Langmanprogramma vertaald in het beleidsprogramma Kompas voor het noorden (investeringsom 2,8 miljard euro). Via dit programma worden rijks-, Europese en regionale gelden in de regio ingezet.

Het Kompasprogramma wordt voor het inhalen van de gesignaleerde economische achterstand veel betekenis gehecht aan de mogelijk overloopfunctie uit de Randstad naar Noord-Nederland en het verkleinen van de afstand van het noorden tot de Randstad. Vanuit die filosofie wordt veel belang gehecht aan het investeren in de corridors (zowel weg als trein) en van daaruit wordt ook het belang van de snelle treinverbinding gemotiveerd. Verondersteld wordt dat deze verbinding in hoge mate bijdraagt aan de economische ontwikkeling en het inhalen van de achterstanden in Noord-Nederland. De noordelijke milieufederaties zetten vraagtekens bij

deze veronderstellingen en hebben Goudappel Coffeng gevraagd om ondersteuning bij het opstellen van een alternatieve investeringsstrategie die zich bevindt op het raakvlak van ruimtelijk-economisch beleid en mobiliteit.

Vraagstelling en onderzoekopdracht

De milieufederaties willen een bouwsteen waarin zo expliciet mogelijk aangegeven wordt welke maatregelen en instrumenten gericht op het bevorderen van duurzame mobiliteit geschikt zijn voor toepassing in Noord-Nederland. Deze bouwsteen moet:

- Als basis dienen voor het formuleren van een alternatieve investeringsstrategie die veel beter of volledig aansluit bij duurzamere vormen van mobiliteit (minder CO₂, betere luchtkwaliteit, minder aantasting van natuur).
- Aansluiten bij belangrijke regionaal/economische doelstellingen uit het Kompas, met name moet het op zijn minst vergelijkbare economische effecten sorteren in termen van werkgelegenheid.

Leeswijzer

Het rapport behandelt eerst het Kompas voor het Noorden en de verwachte effecten van de varianten voor de snelle verbinding met de Randstad. Daarna behandelen we de ruimtelijk economische structuur van de drie noordelijke provincies waaruit we gewenste kwaliteiten bereikbaarheid afleiden per economisch kerngebied. Op basis van dat wensbeeld presenteren we een alternatieve duurzame investeringsstrategie.

2

Investerings Noord-Nederland

Voor Noord-Nederland is een omvangrijk investeringsprogramma opgesteld. Aanleiding voor dit Langman/Kompas-programma is de economische achterstand van het noorden. Het doel van de investeringen is het verschil met de rest van Nederland te overbruggen. Concreet is het doel om in termen van werkgelegenheid 43.000 extra arbeidsplaatsen te creëren, met een investeringsprogramma van 4,7 miljard euro.¹

Het investeringsprogramma is vastgelegd in het *Kompas voor het Noorden*. De Kompasmaatregelen gaan uit van de periode 2000-2006 en investeringen van 2,8 miljard euro. Doel van het investeringsprogramma is het inlopen van de economische achterstand door economische structuurversterking, die over de periode 2000-2006 13.000 tot 26.000 extra banen zou moeten opleveren.

2.1 Kompas voor het noorden

Het Kompas voor het Noorden kan worden beschouwd als een financieringsprogramma, waarin de financieringsbronnen van nog nader uit te werken investeringen zijn aangegeven. De investeringen van de verschillende overheden – de genoemde 2,8 miljard euro – moeten ook private investeringen aantrekken. Van de regionale overheden in het noorden is een bijdrage van 850 miljoen euro voorzien.

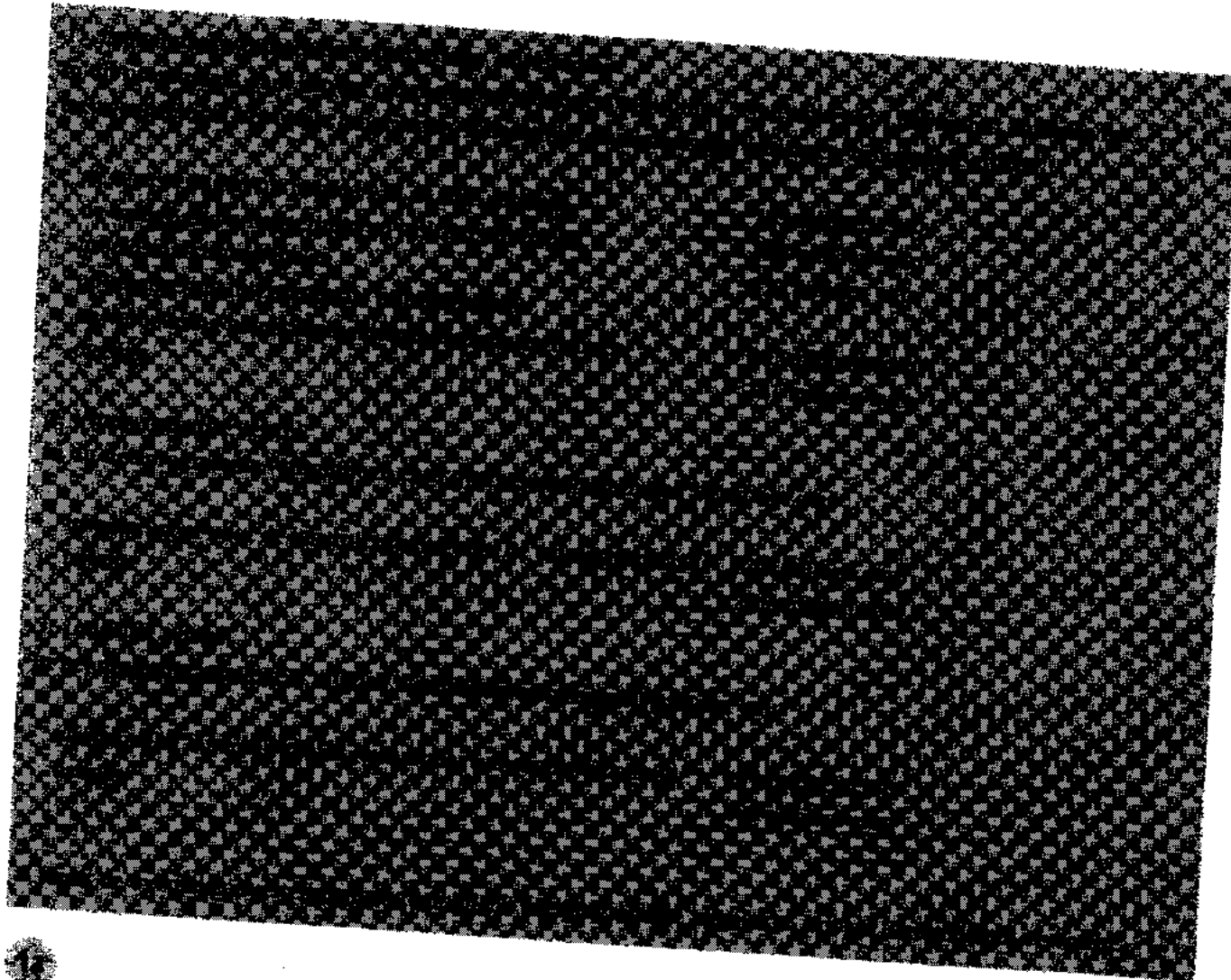
De economische structuurversterking moet volgens het Kompas in belangrijke mate gerealiseerd worden door het ontwikkelen van een internationale transportas in de Noord-corridor, waaronder de Zuiderzeelijn (ongeacht de vorm waarin), en door investeringen in de vijf kernzones. Het Kompas sluit daarmee aan bij de beleidskeuze voor concentratie van economische ontwikkeling in de vijf kernzones. Investeringsmaatregelen in de kernzones moeten vooral het vestigingsklimaat voor bedrijven verbeteren.

Het Kompas kent een zeer divers investeringsprogramma, waarin zijn opgenomen investeringen in het kader van de IPR (Investeringspremieregeling), bedrijventerreinen, arbeidsmarktmaatregelen en volkshuisvesting. Het investeringsprogramma is in die zin vooral een bundeling van reeds bestaande investeringen. Investeringsmaatregelen in bereikbaarheidsmaatregelen en transportassen vormen een onderdeel van de Kompasinvesteringen, maar zeker niet de hoofdmoot (zie het kader).

¹ De 43.000 arbeidsplaatsen zijn berekend voor de situatie in 2010 waarbij de netto-arbeidsparticipatie van Noord-Nederland gelijk is aan die van het Nederlandse gemiddelde. Op dit moment is de arbeidsparticipatie in het Noorden lager. In de berekening is geen rekening gehouden met een grotere bevolkingsgroei in het noorden en met het eventueel afbouwen van de relatief sterk aanwezige gerubriceerde werkgelegenheid. Beide factoren maken dat het gelijk trekken van de netto-arbeidsparticipatie een nog hogere werkgelegenheidsdoelstelling vereist (J. van Dijk, *Arbeidsmarkt en regio*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 2001).

2.2 Deelprogramma's Kompas

Het Kompas-investeringsprogramma is opgedeeld in drie deelprogramma's.



Het Kompas kan worden beschouwd als een belangrijk instrument om investeringen in Noord-Nederland op gang te brengen. Tegelijkertijd valt een aantal onevenwichtigheden in het Kompas op.

- De aanzet voor het programma ligt in een analyse van (relatief) sterke en zwakke punten van de noordelijke economie. Een diepgaande analyse waarin een visie op de ruimtelijk-economische en bereikbaarheidsstrategie op lokaal en regionaal niveau wordt ontwikkeld is in beperkte mate uitgevoerd². Ook in het advies van de Vromraad en de Raad voor verkeer en waterstaat wordt gepleit voor een inbedding van investeringskeuzen in heldere strategische keuzen³.
- Aansluitend kan ten tweede worden geconstateerd dat de ruimtelijk-economische analyse te weinig op het niveau van de steden en kernzones plaatsvindt, terwijl daar de gewenste economische ontwikkeling vooral moet plaatsvinden. Dit leidt er toe dat de verschillende karakteristieken van de kernzones in de investeringsstrategie niet duidelijk een plaats krijgt.
- Ten derde wordt in het Kompas sterk de nadruk gelegd op het belang van de internationale noord-oost corri-

dor, terwijl het feitelijke volume op de internationale transportas van de Randstad naar (Noord-)Duitsland en Scandinavië via Noord-Nederland relatief gering is⁴.

- Ten vierde kan worden opgemerkt dat een snelle verbinding tussen de Randstad en het noorden weliswaar is opgenomen in het Kompas, maar de wenselijkheid van een Zuiderzeelijn volgt niet specifiek uit de in het Kompas gebruikte ruimtelijk-economische analyse. Bovendien is niet aangegeven hoe de lijn moet passen in het totale verkeer- en vervoersysteem. De tijdshorizon van het Kompas en de snelle verbinding verschillen sterk: respectievelijk 2006 en 2020, wanneer de effecten van een Zuiderzeelijn volledig zullen neerslaan. Ook de gevolgen voor de ontwikkeling van de stationslocaties en van de locaties waar de snelle verbinding niet zal stoppen, zijn niet uitgewerkt.

Geconstateerd kan worden dat de doelstelling ten aanzien van de groei van de werkgelegenheid ambitieus is⁵. Daar komt bij dat in het Kompas twee ontwikkelingen worden aangegeven die van belang zijn voor het berei-

² Zie NEI, *Koers op het Noorden*, NEI, Rotterdam, 2000.

³ *Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland*, Vromraad en Raad voor verkeer en waterstaat, Den Haag, juli 2001.

⁴ Zie bijvoorbeeld B&A Groep, *Zuiderzeelijn: Perspectief en beleid*, Eindrapport, Den Haag, 2001.

⁵ Van Dijk (2001) stelt dat de lage doelstelling van 13.000 arbeidsplaatsen in het Kompas eerder als het maximum haalbare moet worden gezien.

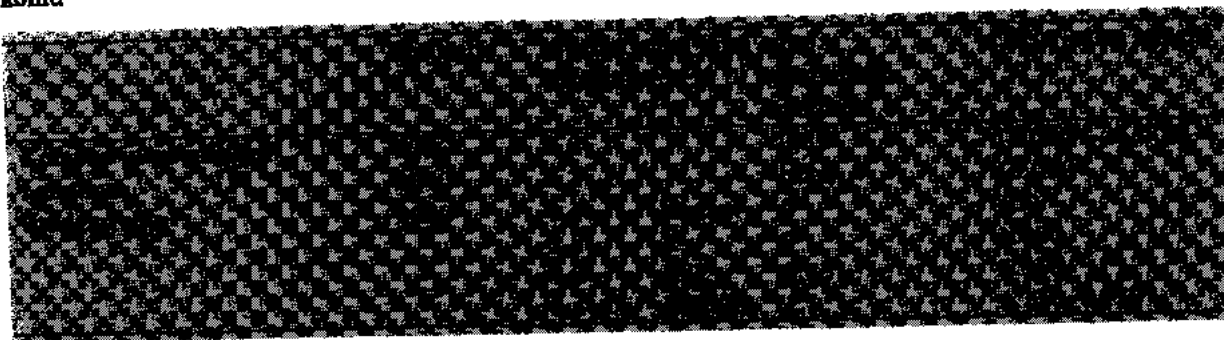
ken van de doelen, namelijk: het invoeren van een congestieheffing of rekening rijden en terughoudendheid in het ruimtelijk beleid in de volle delen van het land (denk aan de glastuinbouw)⁶. De lage schatting van 13.000 arbeidsplaatsen lijkt vooralsnog vanuit het oogpunt van voorzichtigheid realistischer dan de hogere schatting⁷.

2.3 Snelle verbinding Randstad-Noorden

In het Kompas wordt ook de snelle spoorverbinding met het noorden genoemd. In feite gaat het om een aanvullend project waarvan de financiering afzonderlijk 'bovenop' het Kompas/Langman investeringsprogramma komt.

De snelle spoorverbinding kent een aantal varianten: de Hanzelijn+ en de Zuiderzeelijn in de vorm van een Intercity, HSL of magneetzweefbaan (MZB). De effecten in termen van extra arbeidsplaatsen in het noorden zijn geschat op 1.000 tot 4.500 arbeidsplaatsen, afhankelijk van de gekozen variant.

De investeringen voor de Zuiderzeelijn variëren per variant: van 1,4 miljard euro voor de Hanzelijn+, 2,5 miljard euro voor de intercity-variant, 4,0 miljard euro voor de HSL-variant en 6,5 miljard euro voor een magneetzweefbaanvariant.



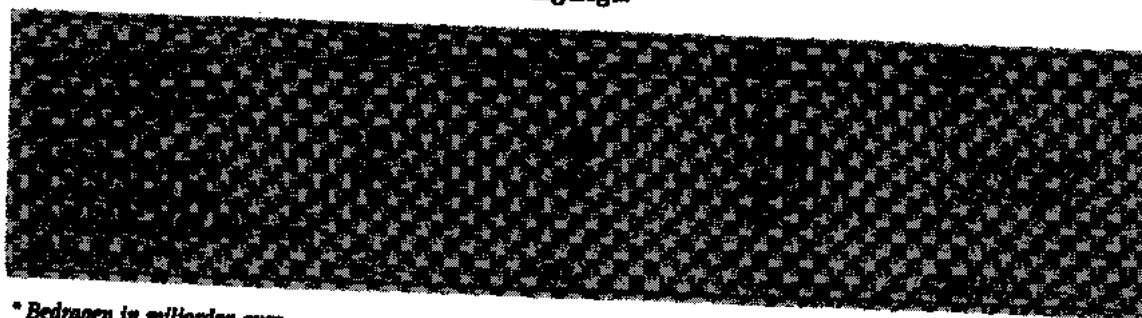
⁶ In 2020 moeten de effecten gerealiseerd zijn; de spoorbaan zelf zou in 2016 gereed moeten zijn.
Bron: Kompas voor het Noorden, Kabinetsbesluit inzake de Zuiderzeelijn (21 december 2001)

⁶ Kompas, p. 17.

⁷ De werkelijke werkgelegenheidsgroei fluctueert nogal per jaar. De recent relatief hoge groei van de werkgelegenheid in het noorden van met name het afgelopen jaar heeft mede te maken met een 'na-ijleffect' van de noordelijke economie. De landelijke hoogconjunctuur in de voorbije jaren werkt als het ware nog na in de noordelijke regio. Andersom mag verwacht worden dat de landelijk minder goede economische ontwikkeling ook met enige vertraging het noorden zal bereiken. Zie T.M. Stelder, *Regionaal Economische Verkenningen 2002. Groningen Friesland en Drenthe*, Rijksuniversiteit Groningen/SNN, Groningen, 2002.



Het Rijk heeft 2,7 miljard toegezegd. De noordelijke overheden zouden daar 1,1 miljard (magneetweefbaan) of 450 miljoen euro (HSL) bij moeten leggen. De rest moet worden bekostigd door private partijen. De private partijen zijn gevraagd om via een prijsvraag hun belangstelling voor concrete (financiële) deelname in investeringen in de HSL- of de MZB-variant te laten blijken.⁸ Het doorgaan van de snelle verbinding in een HSL- of MZB-variant is daarmee afhankelijk van de bijdrage van de noordelijke overheden en private investeerders⁹. De Intercity- en de Hanzelijn-variant kunnen in beginsel met alleen de rijksbijdrage al worden aangelegd.



⁸ Bedragen in miljarden euro.

⁹ Extra bewoners en extra arbeidsplaatsen ten opzichte van situatie zonder snelle verbinding of behoud van bewoners en arbeidsplaatsen die anders weg zouden zijn getrokken respectievelijk voor het Noorden verloren zouden zijn gegaan.

¹⁰ Netto contante waarde van saldo van baten en opbrengsten over veronderstelde levensduur van het project. Mkb staat voor maatschappelijke kosten-batenanalyse.

⁸ Zie kabinetsbesluit december 2001.

⁹ Private partijen zullen met de steden onderhandelen over hun bijdragen. Aangezien private partijen hun rendement zullen moeten halen uit de meerwaarde van de stationslocaties lijkt het reëel om te veronderstellen dat de steden deze meerwaarde niet nog eens zelf te gelde kunnen maken. Het rendement van de investeringen op deze locaties verschuift daarmee gedeeltelijk als het ware van publiek naar privaat. Dit kunnen zij wel in een scenario waarbij geen privaat geld nodig is voor de Zuiderzeelijn.

¹⁰ De effecten kunnen zowel groei van werkgelegenheid en het aantal bewoners betreffen, als het voorkomen van het verdwijnen van werkgelegenheid of vertrek van bewoners.

Opgemerkt kan worden dat het totale Kompas-programma een overheidsinvestering vergt van een zelfde orde van grootte als de rijksbijdrage aan de snelle spoorverbinding, maar - in vergelijking met de MZB-variant een drie (tot zes keer) zo hoge toename van de werkgelegenheid oplevert.

2.4 Effecten snelle spoorverbinding

Een belangrijk effect van de snelle verbinding zal ten eerste liggen in migratie van bewoners. Met name de MZB-variant zou het wonen in het noorden aantrekkelijker maken. De effecten in termen van werkgelegenheid en het aantrekken van bedrijven zijn - in relatie tot het investeringsbedrag - niet erg groot (zie tabel hiernaast). Toch zou een MZB-variant voor het noorden rond de 4.500 arbeidsplaatsen kunnen opleveren.¹⁰

De basisgegevens over de snelle verbinding leveren voor elke variant een negatieve verhouding op tussen baten en kosten. Over de baten/kosten-verhouding valt echter nog iets meer te zeggen. De uiteindelijke verhouding tussen baten en kosten van de snelle verbinding is namelijk afhankelijk van de waardering van een aantal kwalitatieve of moeilijk te kwantificeren effecten. In de in geld uitgedrukte saldo's per variant hiervoor zijn de

volgende factoren niet (volledig) meegenomen:

- Restwaarde: de effecten zijn gerekend over een bepaalde periode (doorgaans tot 2040). De effecten zullen ook na die periode optreden. Hoe groot deze effecten zijn, is onzeker; ze zijn wel positief.
- Externe effecten op natuur, landschap en milieu zijn niet gekwantificeerd bij de effecten. Deze effecten hebben een negatief effect op de baten/kosten-verhouding.
- Schaal- en clustereffecten en effecten op de arbeidsmarkt. De snelle verbinding kan effecten hebben doordat synergie optreedt wanneer meer bedrijven zich in het noorden vestigen: de grotere schaal van bedrijvigheid leidt tot efficiëntere productie, doordat bedrijven bijvoorbeeld beter samenwerken. Daarnaast kan de snelle verbinding een positief effect hebben op de arbeidsmarkt. Met name zouden regio's waar veel vraag naar arbeid is, maar weinig aanbod, en regio's waar weinig vraag is, maar veel aanbod, kunnen profiteren van betere interregionale verbindingen. Hoe groot deze (positieve) effecten zijn, is niet met zekerheid vast te stellen.¹¹
- Herverdeling: bij de effecten wordt geen rekening gehouden met de waardering van herverdeleffecten.

Bij de Zuiderzeelijn wordt uitgegaan van oplevering van de ZZL in 2016. Dat is een 'beleidsmatig' gegeven. Of 2016 wordt gehaald is onder meer afhankelijk van de ruimtelijke-orderingsprocedures (denk aan onteigening) die voorafgaand aan de werkelijke bouw plaats moeten vinden.¹²

In de onderzoeksrapporten naar de economische effecten wordt verondersteld dat de effecten enige tijd nodig hebben om tot hun volledige omvang te komen. Het kost tijd om een verhuizing van een bedrijf of woonplaats te realiseren. In de analyses wordt uitgegaan van een periode van vijf jaar en dat betekent dat de volledige effecten pas vanaf 2020 merkbaar moeten zijn.¹³ Bij de beoordeling van de effecten van de snelle verbinding zijn drie zaken van belang.

- Ten eerste leiden de economische effecten van de snelle verbinding op nationaal niveau niet tot een welvaartsverbetering, maar alleen tot een lichte verschuiving van wonen en werken naar het Noorden vanuit de rest van Nederland.¹⁴ De welvaartsverbetering voor Noord-Nederland leidt tot welvaartsverlies in andere regio's in Nederland. Ook andere regio's profiteren. Met name in Flevoland zijn relatief grote effecten te verwachten. Opvallend is dat binnen het

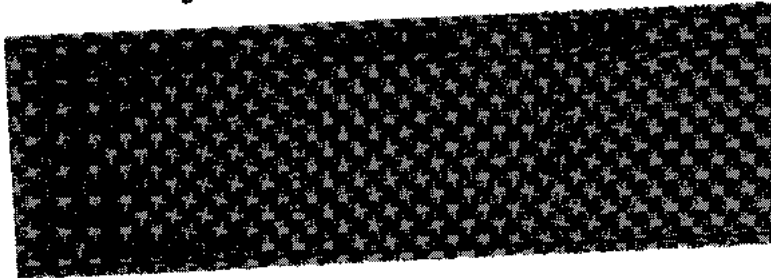
¹¹ Zie bijvoorbeeld J.P. Elhorst en J. Oosterhaven, Arbeidsmarkteffecten van nieuwe verkeersinfrastructuur, in Connekt - kenniscentrum voor verkeer en vervoer, www.connekt.nl, artikel nr. 12, maart 2002.

¹² Vergelijk de aanleg van de HSL-zuid, waarvan het tijdstip van realisatie inmiddels is verschoven van 2005 naar 2007.

¹³ De vijfaanperiode kan worden beschouwd als een soort vuistregel; de periode is niet empirisch getoetst. Als de realisatie van de lijn vertraagt, schuiven de effecten vanzelfsprekend ook op.

¹⁴ Alleen de schaal- of clustereffecten en de effecten op de werking van de arbeidsmarkt leveren ook nationaal iets op.

noorden er ook verschillen zijn. In Fryslân en Groningen zijn relatief grote effecten te verwachten. Voor Drenthe zijn van de snelle verbinding alleen negatieve effecten te verwachten.¹⁵



In een van de Verkenningen naar de Zuiderzeelijn wordt aangegeven dat in beginsel de potentie in termen van vervoerwaarde van een internationale noord-oostcorridor via Noord-Nederland gering is.¹⁶ De transportas naar het noorden moet vooral worden opgevat als een nationale verbinding die de Randstad en het noorden verbindt. Studies naar de effecten van de Zuiderzeelijn wijzen ook vooral op dit effect, met 'overloop' in termen van werken en wonen vanuit de Randstad naar Flevoland, Fryslân en Groningen.¹⁷ Versterking van de noord-oostcorridor heeft in deze redenering vooral een nationaal effect waarbij natio-

nale onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt, de woningmarkt en de markt voor bedrijventerreinen een uitlaatklep vinden in een ruimtelijke spreiding van banen (vooral op lager en middelbaar niveau), wonen en bedrijfs- en kantoorlocaties vanuit de Randstad naar het noorden. De ruimtelijke spreiding kan ook, zij het uiterst marginaal, bijdragen aan het beperken van de congestie in de Randstad, alhoewel rond de nieuwe Zuiderzeelijn-knooppunten in het noorden de congestie ook weer zal toenemen.

De effecten van de snelle verbinding zullen vooral neerslaan op en rond de knooppunten – de stationslocaties. Het zijn de halteplaatsen die vooral een positief effect mogen verwachten. Andersom betekent dat de steden en kernzones in het noorden die niet verbonden worden weinig of zelfs negatieve effecten ondervinden van de snelle verbinding (zoals Leeuwarden, Assen, Emmen).¹⁸

¹⁵ Zie Elhorst en Oosterhaven.

¹⁶ Volgens studie van B&A Groep.

¹⁷ De effecten slaan vooral neer in Flevoland, minder in Fryslân en het minst in Groningen. In Drenthe zal de Zuiderzeelijn een vermindering van arbeidsplaatsen tot gevolg hebben. Zie bijvoorbeeld J.Paul Elhorst en Jan Oosterhaven, *Herziening RUG-KEA Zuiderzeelijnvarianten*, Rijksuniversiteit Groningen, 2001.

¹⁸ Dit verklaart ook waarom een snelle shuttleverbinding tussen Leeuwarden en Heerenveen noodzakelijk is om Leeuwarden te laten meeprofiteren van de snelle verbinding.

2.4 Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland

Wat betreft bereikbaarheidsmaatregelen is aansluitend op het Kompas het Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland opgesteld.¹⁹ Het Bereikbaarheidsprofiel is opgesteld als regionale uitwerking van het Nationaal Verkeers- en Vervoers Plan. Wat betreft bereikbaarheid zijn verschillende maatregelen concreet aangegeven in het bereikbaarheidsprofiel voor het noorden.

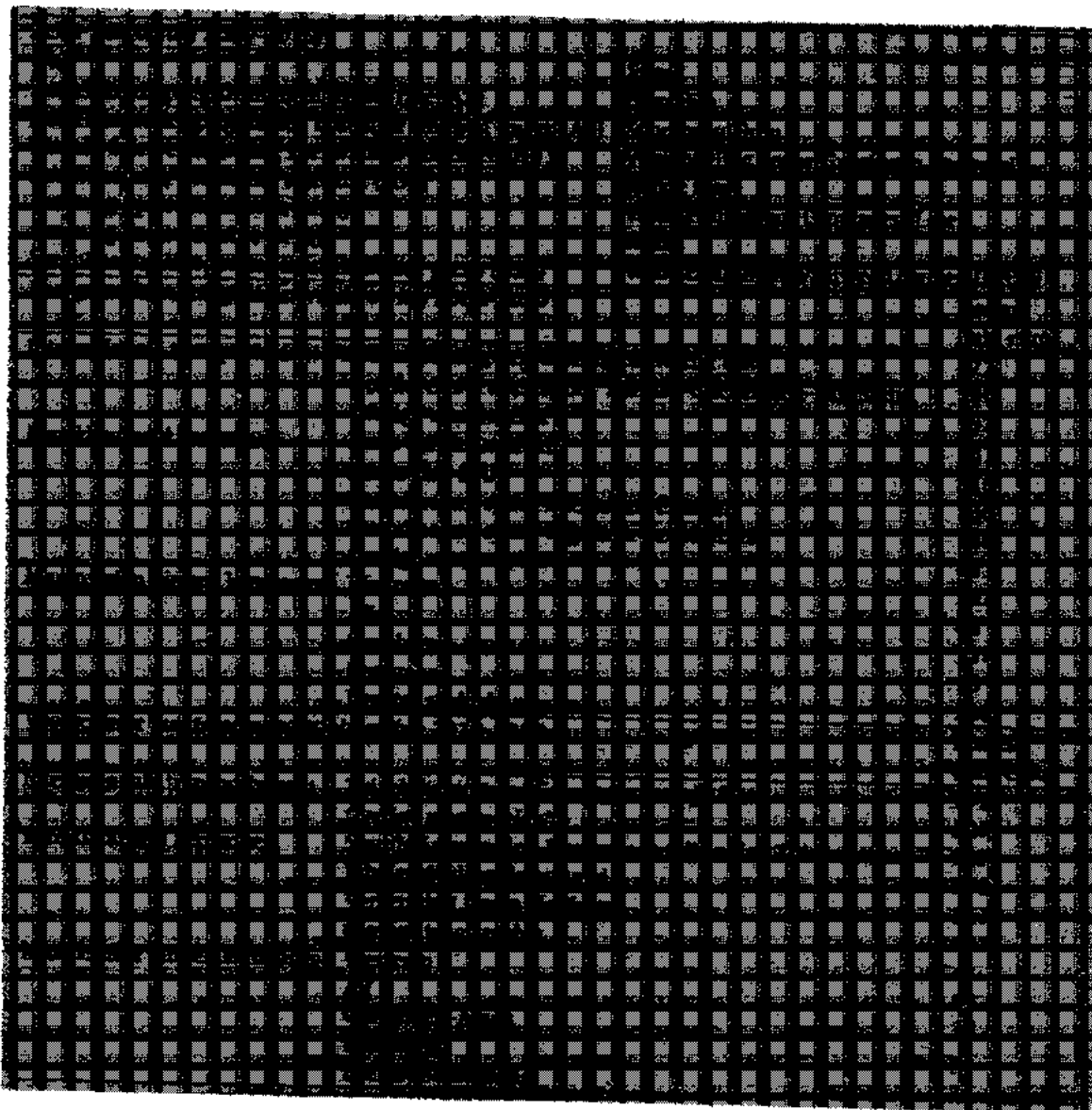
Over een deel van de geplande maatregelen zijn tussen het noorden en het Rijk al afspraken gemaakt over financiering en uitvoering.

Over een ander deel van de maatregelen is nog geen zekerheid. Bij de maatregelen waarvan voorgesteld is om – net als bij de Zuiderzeelijn – voor 2010 met de uitvoering te beginnen maar waarvan de financiering en uitvoering nog niet zeker zijn gaat het om totale investeringen van 3 miljard euro – een bedrag net zo groot als de rijksbijdrage aan een eventuele Zuiderzeelijn. Bij de maatregelen die na 2020 in uitvoering zouden moeten worden genomen gaat het om 2 miljard euro. Onder de maatregelen die voor 2010 al in uitvoering zouden moeten komen, vallen voor de aansluiting van het noorden met de rest van Nederland en de bereikbaarheid van de kernzones maatregelen zoals:

- Zuidelijke ringweg Groningen (tweede fase)
- Haak om Leeuwarden

¹⁹ Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland. Eerst A van Aansluiten, SNN, 2001.

Maatregelen Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland ('Eerst A van Aansluiten')
** Exclusief Zuiderzeelijn.*



- Goederenvervoer per spoor Drentse stedenband-Duitsland
- Verdubbeling spoor Coevorden-Emmen
- STOV

Gezien de omvang van de investeringen die gemoed zijn met voorgestelde, maar onzekere, maatregelen en het duidelijke belang van enkele van die maatregelen, kan worden geconcludeerd dat door het grote budgettaire beslag van de duurdere Zuiderzeelijn-varianten op de eigen regionale middelen, een deel van de financiering van de maatregelen in het bereikbaarheidsprofiel in het gedrang zal komen. Ondertussen zal de regionale bereikbaarheid mogelijk verslechteren als er onvoldoende is geïnvesteerd in regionale bereikbaarheid. De vraag is of het Noorden dit risico wil nemen. Regionale overheden staan, anders gezegd, voor de keuze om te investeren in een extra half uur snelheidswinst per spoor (en een verondersteld imago-effect) of in een meer uitgebalanceerd pakket van bereikbaarheidsmaatregelen.

2.5 Evaluatie

Een beschouwing van de voorliggende investeringsplannen voor Noord-Nederland leidt tot een aantal conclusies.

Ten eerste kan worden gesteld dat in het Kompas voor het Noorden de samenhang tussen de verschillende investeringsonderdelen en tussen de Kompas-investeringen en de investeringen in een Zuiderzeelijn zwak is. Zo is er een onevenwichtigheid tussen de inzet op de ont-

wikkeling van een noord-oost corridor langs de noordelijke transportas aan de ene kant en de regionale ontwikkeling in kernzones aan de andere kant.

Ten tweede moet de omvang en het belang van een internationale noord-oostcorridor sterk worden genuanceerd. De omvang van het vervoer op deze corridor is ten opzichte van de verbindingen die de Randstad heeft richting zuiden en oosten bescheiden. Bovendien loopt een deel van het vervoer op de noord-oost corridor niet langs Noord-Nederland maar langs de oostelijke route. De snelle verbinding met het noorden betreft veel meer de nationale relatie Randstad - Noord-Nederland en heeft niet een sterk internationaal karakter.

Een afweging van baten en kosten van een investering in een snelle railverbinding tussen de Randstad en Noord-Nederland valt in alle varianten negatief uit. Alleen indien effecten in termen van cluster- en schaaffecten of een betere werking van de (nationale) arbeidsmarkt duidelijk positief zouden zijn, kan de baten/kosten-verhouding worden verbeterd. Over deze effecten is echter veel onzekerheid. Positieve effecten als gevolg van een beter imago van het noorden (in casu: 'dichter bij') zijn zeer onzeker en niet goed in te schatten. Het beschermen van het imago 'rust en ruimte' zou op een zelfde manier en met dezelfde onzekerheden als een argument tegen een snelle verbinding en de daarmee gepaard gaande toename van bewoners en bedrijvigheid kunnen worden ingebracht.

De economische effecten van een snelle verbinding zijn niet bijzonder groot te noemen, onder andere niet in vergelijking met de beoogde effecten van het Kompasprogramma an sich. Bovendien betreffen de effecten vooral een verschuiving van wonen en werken tussen regio's en niet een (per saldo) positief effect voor Nederland als geheel.

De effecten zullen pas enkele jaren na realisatie van de snelle verbinding optreden. Dit is wel een heel lange termijn voor een maatregel die nodig is om een inhaalslag te maken.

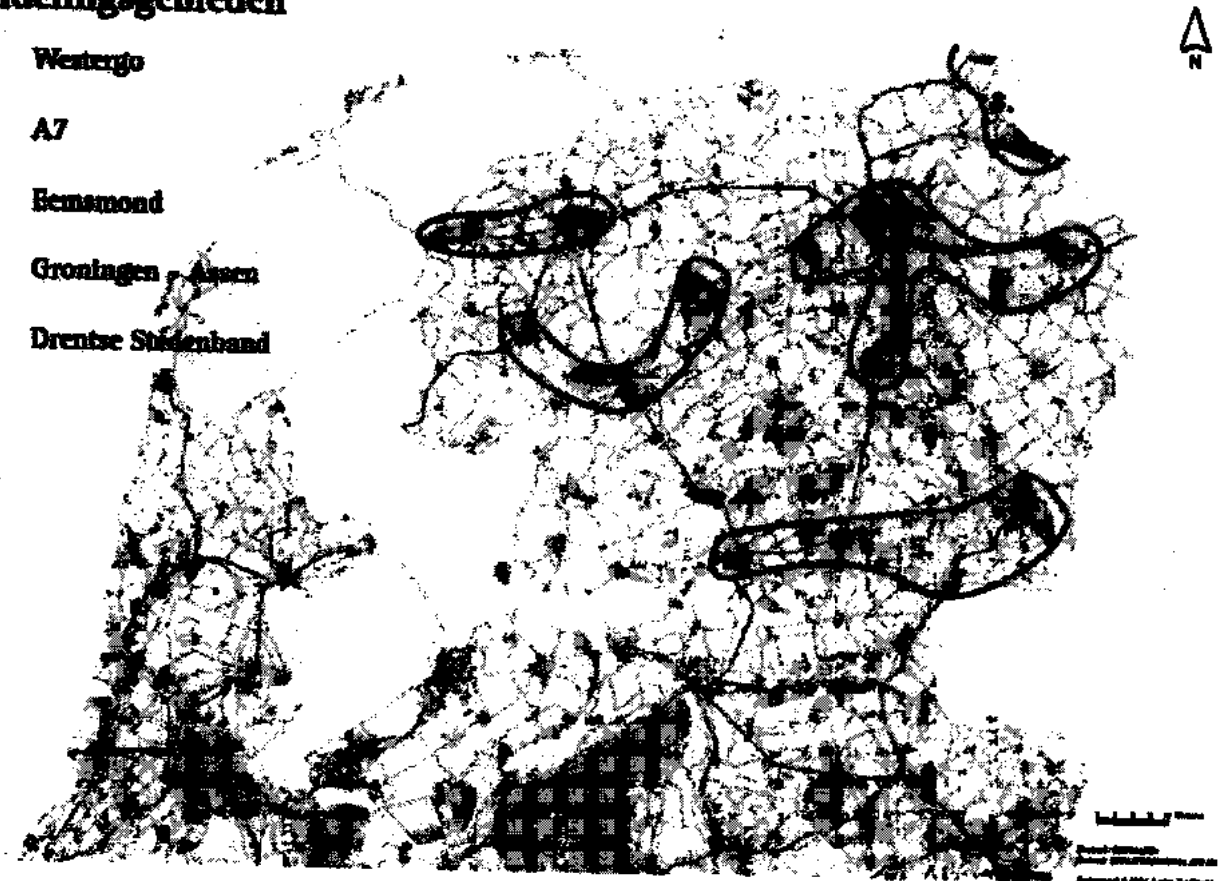
De effecten zijn scheef verdeeld over de regio's. De effecten zijn vooral positief in Flevoland, dat kan profiteren van de overloop van activiteiten uit de Randstad. De werkgelegenheidseffecten voor Flevoland zijn even groot als voor Noord-Nederland. Voor Noord-Nederland liggen de effecten genuanceerd: positief in Fryslân en Groningen, maar negatief in Drenthe. De snelle verbinding heeft in die zin het meest expliciet een positieve betekenis voor Flevoland en een minder eenduidig positief effect voor alleen Noord-Nederland.

Ten slotte levert het Bereikbaarheidsprofiel een groot aantal maatregelen op die op korte of lange termijn kunnen bijdragen aan zowel de ontwikkeling van de verbinding tussen de Randstad en het noorden als aan de bereikbaarheid tussen en in de kernzones. De financiële omvang van het maatregelenpakket gecombineerd met

het beslag dat de duurdere Zuiderzeelijnvarianten op de (regionale) middelen doen, maakt uitvoering van de maatregelen uit het bereikbaarheidsprofiel onzeker. Daarbij gaat het om maatregelen, zoals het STOV of de goederenspoorlijn Coevorden - Duitsland.

Bundelingsgebieden

1. Westergo
2. A7
3. Eemmond
4. Groningen - Assen
5. Drentse Stedenband



Bundelingsgebieden in de Vijfde Nota

3

Ruimtelijke economie en gewenste bereikbaarheid

In de vorige hoofdstukken zijn vraagtekens gezet bij de strategie die ten grondslag ligt aan de noordelijke voorkeur voor de magneetzweefbaan. Het ontbreken van een gedetailleerde visie op het ruimtelijk-economische functioneren van steden en kernzones in het noorden is ons het meest opgevallen. Uit deze visie dienen immers ook de kwaliteitseisen afgeleid te worden waaraan het verkeer- en vervoersysteem zou moeten voldoen.

In dit hoofdstuk kijken we op een gedetailleerd niveau naar het economisch functioneren van het Noorden en van de deelgebieden.

Daarmee wordt een beknopte maar gedetailleerde analyse gegeven die in het Kompas alleen globaal is gemaakt. Met de daaruit volgende gewenste kwaliteiten bereikbaarheid trekken we nieuwe conclusies over de wenselijkheid van investeringen.

Uitgangspunt van de analyse zijn de verwachte en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zoals die in beleidsnotities en toekomstplannen van de verschillende kernzones en steden zijn aangegeven. In beginsel wordt er bij de analyse van uit gegaan dat de in de beleidsnotities en toekomstplannen geschetste ontwikkelingen in grote lijnen ook zullen plaatsvinden.

3.1 Kernzones en stedelijke netwerken

In het Kompas is het uitgangspunt concentratie van economische activiteiten in kernzones. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zijn de kernzones integraal overgenomen. Alle vijf kernzones zijn aangewezen als stedelijke netwerken, waarbij het netwerk Groningen-Assen een nationaal netwerk is en de overige regionaal zijn. Stedelijke netwerken betreffen netwerken binnen en tussen steden in de vorm van bestuurlijke samenwerking en programmatische uitwisseling en taakverdeling, gedragen door fysieke infrastructuur.

In de Vijfde Nota worden ook bundelingsgebieden aangegeven. Bundelingsgebieden zijn gebieden waarbinnen de verstedelijking gebundeld moet worden. Uit de kaarten bij de Vijfde Nota blijkt dat de bundelingsgebieden in Noord-Nederland alle binnen de kernzones liggen. Belangrijk is dat in de meeste gevallen is aangegeven dat langs de corridor binnen de kernzones geen verstedelijking mag plaatsvinden.²⁹ In het kabinetsbesluit over de Zuiderzeelijn wordt aangegeven dat de Zuiderzeelijn ook moet bijdragen aan het bundelen van de verstedelijking in de bundelingsgebieden. Dit zal met name de stationslocaties betreffen.

²⁹ De bundelingsgebieden betreffen de volgende steden of geclusterde steden: Harlingen-Franeker, Leeuwarden, Sneek, Joure-Heereveen, Drachten, Leek, Groningen-Assen-Hoogezand-Sappemeer, Winchoten, Delfzijl, Eemmond, Emmen, Coevorden, Hoogeveen en Meppel.

De kernzones en de inliggende steden in Noord-Nederland verschillen in karakteristiek en economische omvang. Hierna volgt een beknopte karakteristiek die is gebaseerd op bestaande beleidsambities (zie kaartbeelden).

Westergozone – Leeuwarden

De Westergozone is beleidsmatig door de provincie Fryslân aangewezen als een van de twee economische groeizones in de provincie. De spoorlijn Harlingen-Leeuwarden, de autosnelweg A31 en het Van Harinxmakanaal zijn bepalend voor de structuur. Voor goedertransport is de haven van Harlingen belangrijk. Zowel de haven zelf als het Van Harinxmakanaal dienen geschikt gemaakt te worden voor klasse-Va-schepen. Leeuwarden (91.000 inwoners) heeft in Fryslân een belangrijke centrumfunctie. Economisch speelt de stad een vooraanstaande rol in de zakelijke en financiële dienstverlening. Leeuwarden heeft ook een belangrijke onderwijsfunctie (hbo). In de toekomst wil de stad deze functies behouden en versterken. De stad staat voor relatief grote opgaven in de sfeer van woningbouw en bedrijventerreinen en kantoorlocaties. In 2010 zouden volgens de geschetste plannen bijvoorbeeld 8.400 nieuwe woningen zijn gerealiseerd. Een voorwaarde voor het welslagen van deze wens is dat de stad uit zijn geïsoleerde ligging wordt gehaald en ook vanuit de regio beter bereikbaar wordt. De stad heeft een omvangrijke lijst opgesteld met te nemen maatregelen. De financierbaarheid van de geraamde 600 miljoen euro

Westergo

Staatbeeld (2010-2020)

Leeuwarden:

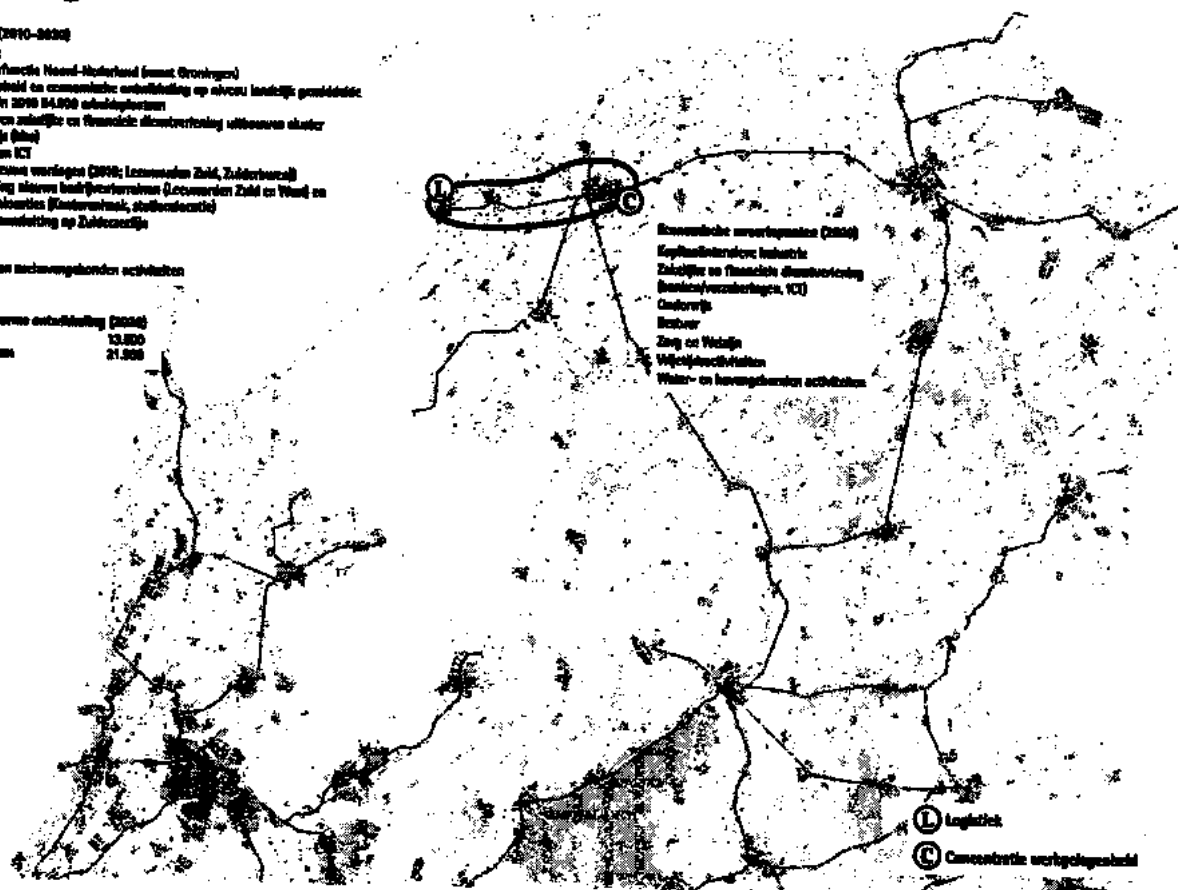
- centrumfunctie Noord-Nederland (naast Groningen)
- werkloosheid en economische ontwikkeling op niveau landelijk gemiddelde (2010); in 2020 84.000 arbeidsplaatsen
- uitbreiden zakelijke en financiële dienstverlening uitbreiden cluster roerwafel (hbo)
- versterken ICT
- 8.400 nieuwe woningen (2010; Leeuwarden Zuid, Zuidoortwal)
- uitbreiding nieuwe bedrijventerreinen (Leeuwarden Zuid en West) en kantoorlocaties (Kantoorwiel, stadscentrum)
- studie-omgeving op Zuidoortwal

Harlingen:

- uitbreiden nachtwinkelende activiteiten

Overal behelsternie ontwikkeling (2010)

Leeuwarden 13.800
Arbeidsplaatsen 21.900



A7

Stadsbeeld (2010)

- Drachten:**
- uitbreiding bedrijventerreinen (+ ontwikkeling kantoorlocaties)
 - 2.000 nieuwe woningen (2010)
 - station Zuidwoldlijn

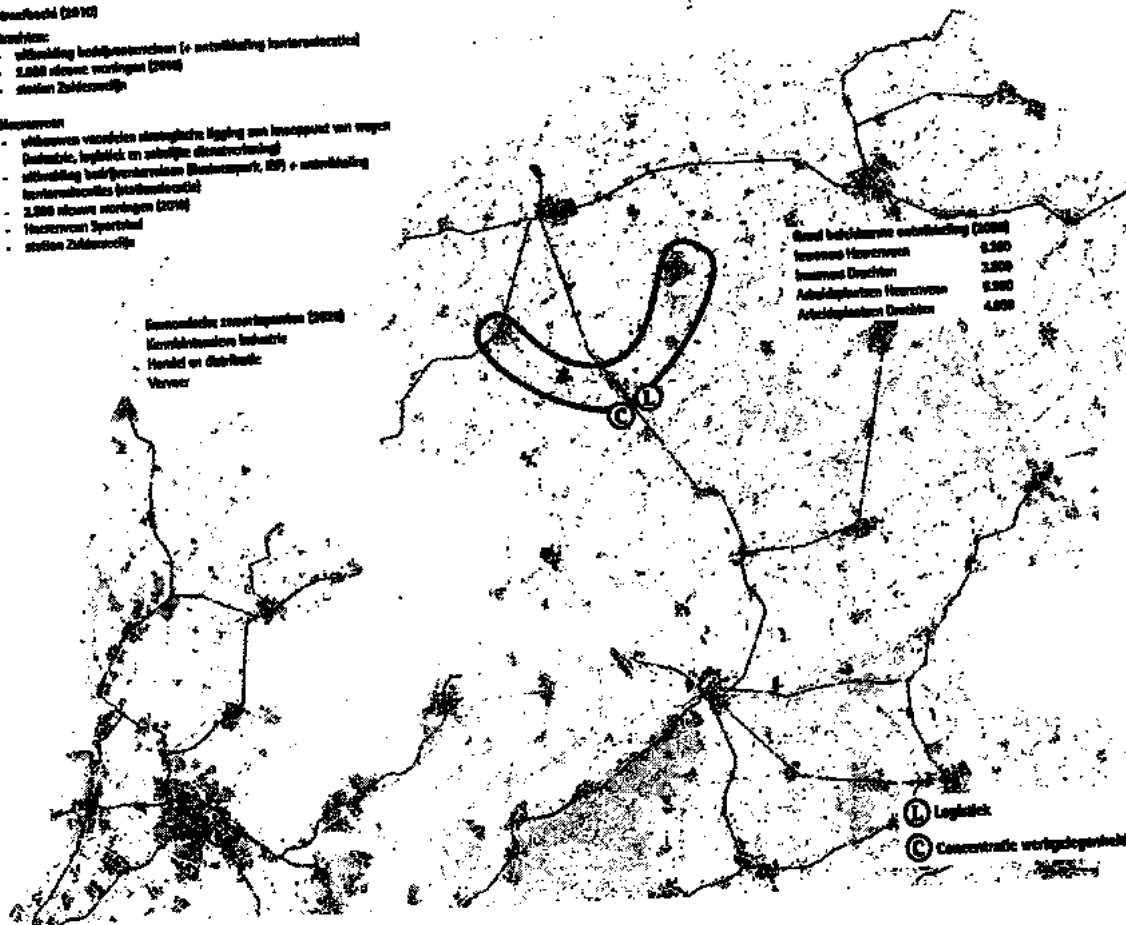
Heerenveen

- uitbreiden van de stadsstructuur ligging van knooppunt van wegen
- (bestaande, logistiek en zeehaven) uitbreiding
- uitbreiding bedrijventerreinen (Buitenvaart, B9) + ontwikkeling kantoorlocaties (Westwalvort)
- 2.000 nieuwe woningen (2010)
- Heerenveen Sportstad
- station Zuidwoldlijn

Kerngebied zwaartepunt (2010)
 Kerngebied industrie
 Handel en distributie
 Vervoer

Totaal bereikbaarheidsaanpak (2010)

Inwoners Heerenveen	3.500
Inwoners Drachten	3.000
Aktieplanlocaties Heerenveen	5.000
Aktieplanlocaties Drachten	4.000



voor deze Leeuwarder maatregelen is onzeker. Dat geldt ook voor de shuttlevverbinding naar Heerenveen van 225 miljoen euro die gepland is bij aanleg van de Zuiderzeelijn. Voor Leeuwarden is het zeer de vraag of de magneetzweefbaan de stad wel uit z'n relatieve isolement haalt²¹. Bovendien zal de financiering van de shuttlevverbinding op Heerenveen ten koste kunnen gaan van andere maatregelen om de bereikbaarheid te verbeteren. De stad heeft geen integrale afweging gemaakt tussen beleidsopties met/zonder zweeftrein.

A7-zone - Heerenveen, Drachten

Heerenveen (42.000 inwoners) en Drachten (53.000 inwoners) behoren tot de middelgrote steden in het noorden. De ligging aan de A7-zone heeft de laatste jaren een relatief sterke ontwikkeling in de sfeer van logistiek en distributie mogelijk gemaakt. Drachten kent van oudsher ook veel industrie. Dankzij de ligging aan de A7 zullen beide steden zich in de sfeer van logistiek en distributie en kantoorlocaties verder ontwikkelen. De ontwikkelingen gaan gepaard gaat met een redelijk grote opgave in termen van woningen en bedrijventerreinen.

²¹ Wij vinden het opvallend dat er vanuit Leeuwarden geen druk wordt uitgeoefend om het tracé via de Afsluitdijk en Harlingen/Leeuwarden en wellicht zelfs Drachten serieus te nemen. Onlangs heeft de RUG deze variant nog eens vergeleken met het tracé via Flevoland en heeft geconstateerd dat de kosten/batenverhouding gunstiger is. De baten voor Harlingen/Leeuwarden zijn vele malen hoger dan bij een tracé via Flevoland (en Leeuwarden bespaart zich 225 mln euro). Groningen 'verliest' 2 minuten reistijd naar de Randstad, maar zal profiteren van een betere verbinding met Leeuwarden.

Op de autobereikbaarheid van deze steden zijn de toenemende problemen op de A32/A28 bij Meppel/Zwolle en op de A7 en A27 richting Randstad van invloed.

Groningen-Assen

Groningen (176.000 inwoners) is met afstand de grootste stad in het Noorden. De zakelijke dienstverlening en ICT zijn sterke economische sectoren. De stad heeft een belangrijke onderwijsfunctie (universiteit en hbo). De zone staat voor relatief grote opgaven in de sfeer van woningbouw en bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Groningen en Assen (nu 62.000 inwoners) kennen uitgebreide plannen voor de aanleg van kantorenlocaties, bedrijventerreinen en voor de bouw van 15.000 woningen in 2010. Een voorwaarde voor het wetslagen van het ruimtelijk economische beleid is de goede onderlinge verbindingen van de centra en subcentra. Daartoe is het nodig om de vervoernetwerken van de afzonderlijke steden aan elkaar te schakelen en het gehele systeem op een hoger prestatieniveau te brengen. Met het STOV (stadsgewestelijke openbaar vervoersysteem) kan deze systemsprong worden gemaakt. Voor de kosten (320 mln euro) heeft de regio echter nog slechts 10% gereserveerd als eigen bijdrage. Ook hier geldt weer het risico dat uitvoering van het een ten koste kan gaan van (het tempo van) de uitvoering van het ander.

Groningen - Assen

Structuur (2010-2020)

Groningen:

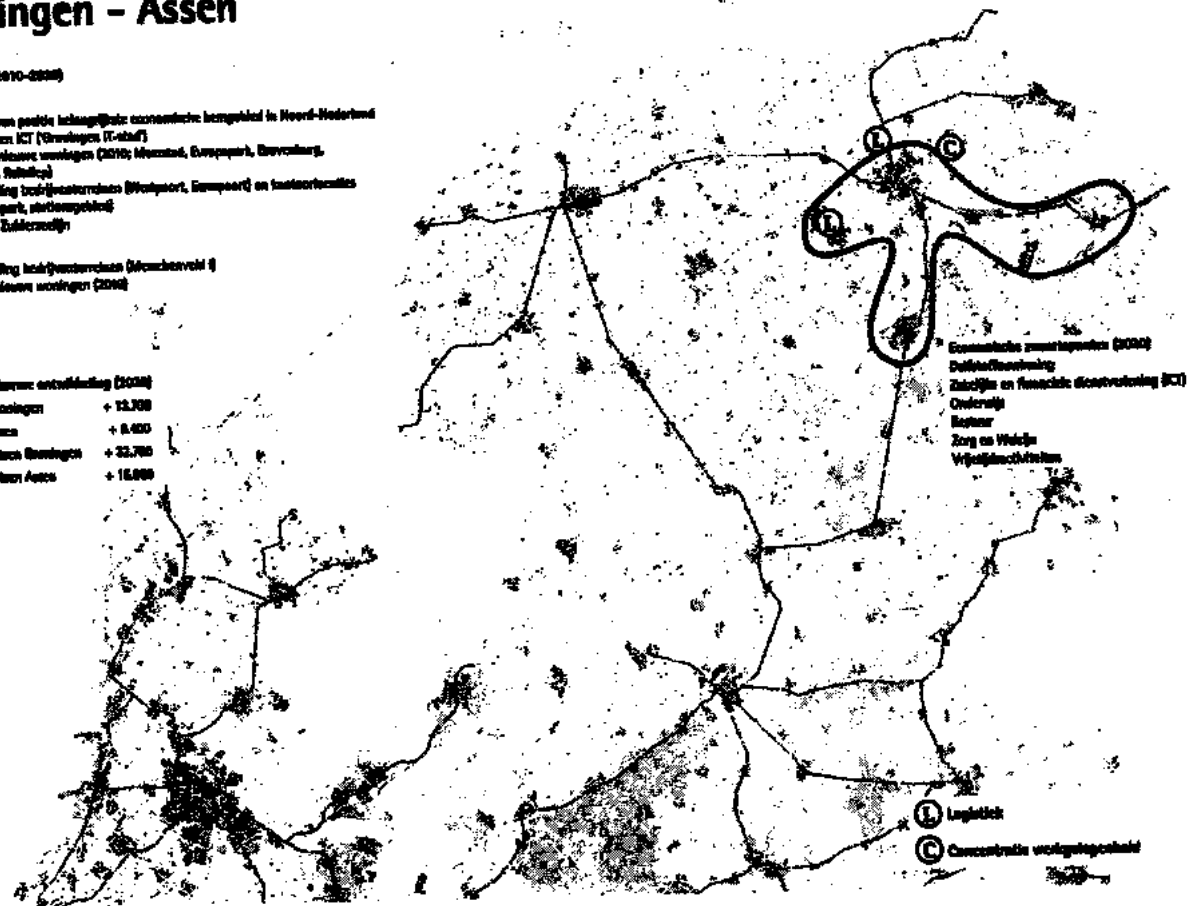
- uitbreiden positie belangrijke economische kerngebied in Noord-Nederland
- vesteren ICT (Vrijlages IT-stad)
- 10.000 nieuwe woningen (2010; Meppel, Europapark, Dronenburg, C&G, Ruiting)
- uitbreiding bedrijventerreinen (Wolpaart, Dimpert) en kantoorlocaties (Europapark, streekgroep)
- station Zuidvleugel

Assen:

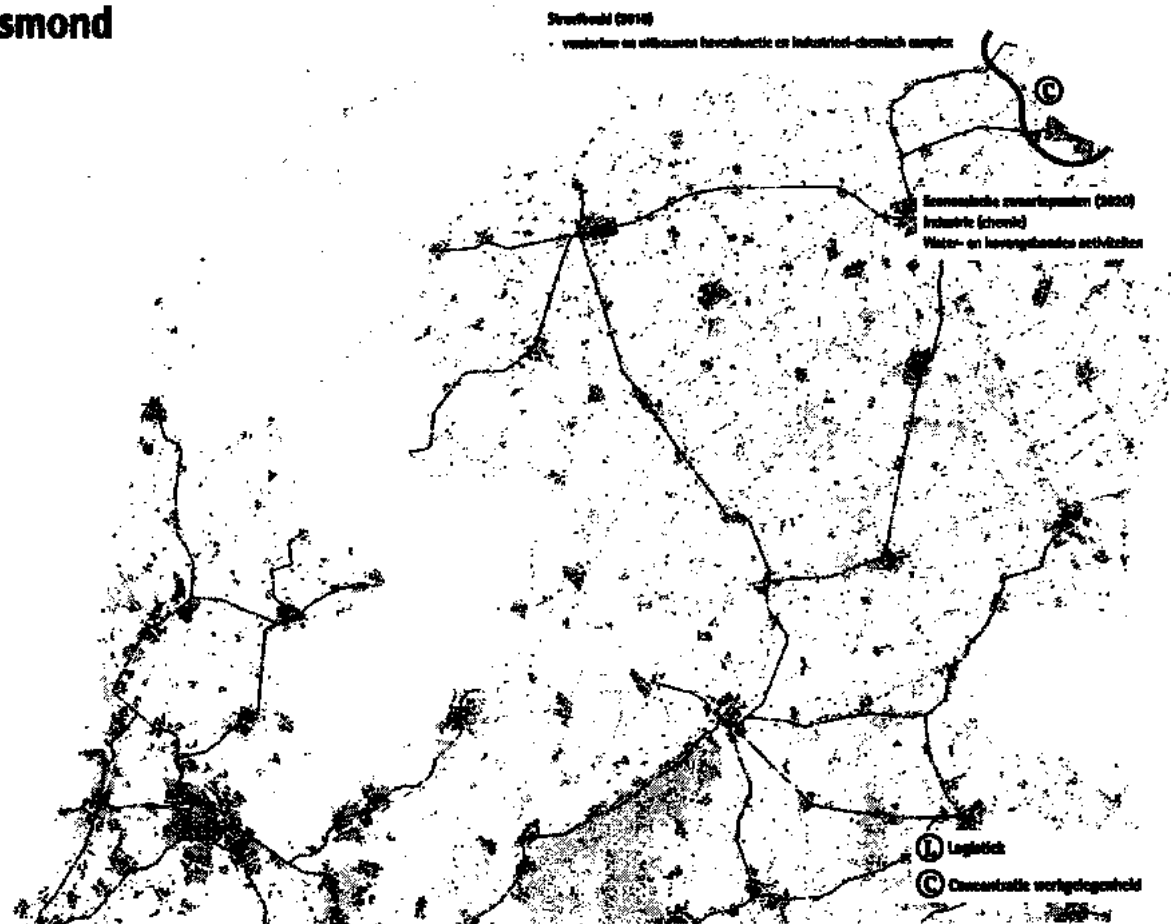
- uitbreiding bedrijventerreinen (Moochenveld)
- 6.100 nieuwe woningen (2010)

Beste beleidsplan ontwikkeling (2008)

Wonen Groningen	+ 12.000
Wonen Assen	+ 6.100
Bedrijfsplannen Groningen	+ 22.700
Arbeidsplannen Assen	+ 15.000



Eemsmond



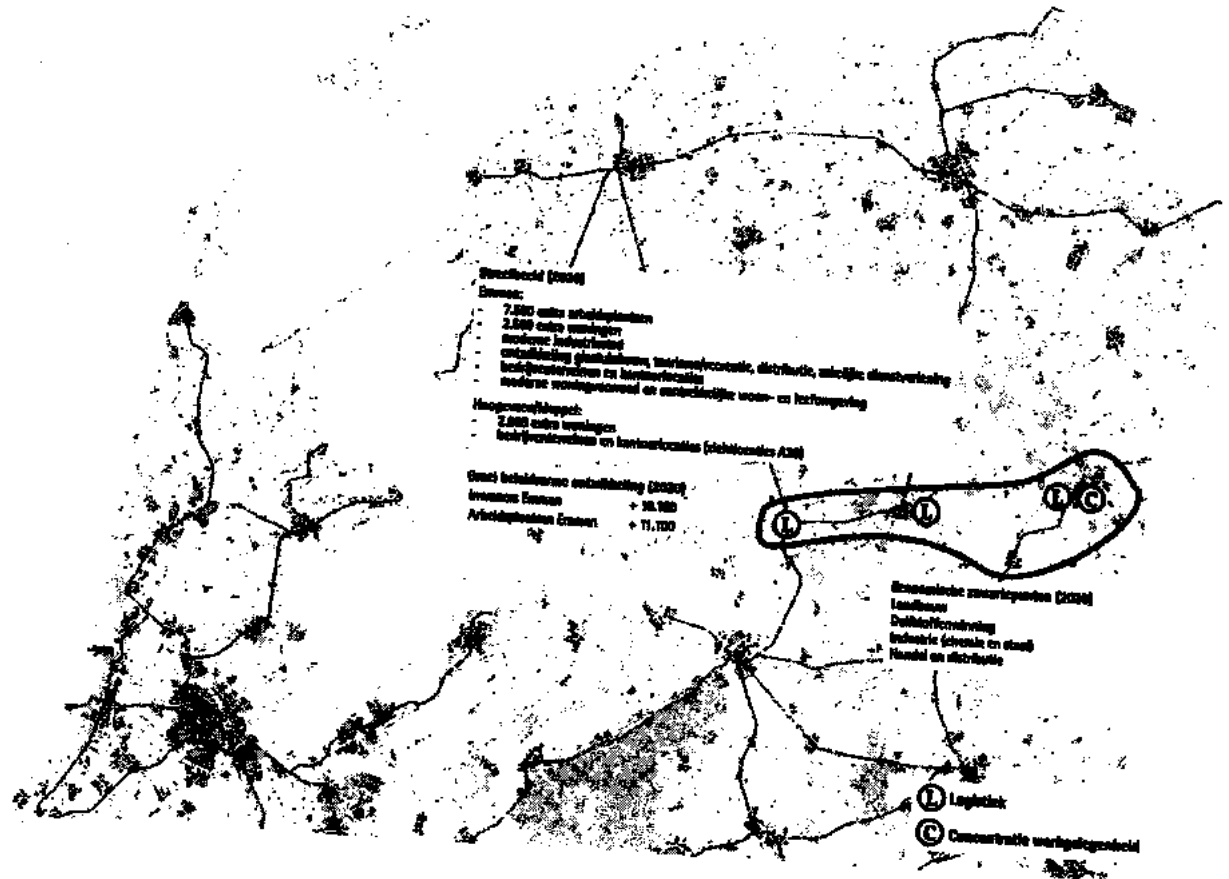
Eemsmond

Deze zone met als grootste stad Delfzijl (29.000 inwoners) is vooral gericht op havengebonden activiteiten en chemie. Ook in de toekomst zullen die activiteiten de economische basis voor de zone vormen. De bereikbaarheid over zowel de weg als per rail laat te wensen over. De verbindingen via overslagcentrum Veendam zouden kunnen worden verbeterd om de railverbinding te versterken.

Drentse Stedenband

Drentse stedenband - Emmen, Hoogeveen, Meppel, Coevorden

Emmen (108.000 inwoners, waarvan 55.000 in de kern Emmen) vormt de belangrijkste kern in deze zone. Emmen kent een sterk op de industrie gebaseerde economie. De gemeente Emmen is bovendien op de landbouw, in het bijzonder de tuinbouw, gericht. Van de overige steden Coevorden (36.000 inwoners), Hoogeveen (53.000) en Meppel (30.000) zijn vooral de laatste twee gericht op logistiek en distributie, met name vanwege de ligging aan de A28. Alle steden in de zone kennen redelijk grote opgaven wat betreft woningbouw en bedrijventerreinen. Om de (inter)nationale positie te versterken is de aansluiting op het (inter)nationale netwerk van weg- en railverbindingen van belang. Met de verdubbeling van de N37 is de stedenband over de weg goed aangesloten. Opgemerkt kan worden dat de railverbinding met Emmen - zeker vanuit het noorden - zwak is. Ook de verbindingen met Duitsland zouden kunnen worden versterkt om de potentie van de relaties met het oosten te kunnen gebruiken.



3.1 Huidige verplaatsingspatronen

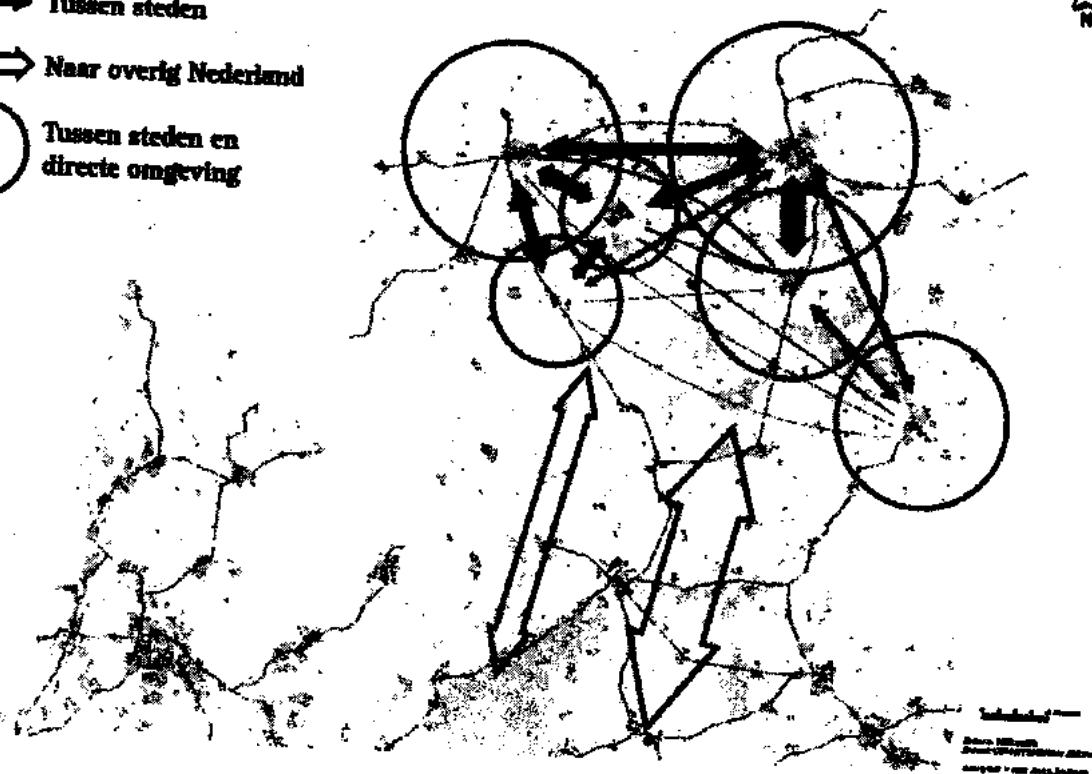
De positie van de steden in het noorden roept de vraag op wat de interne verbanden tussen de steden zijn. In een rapport van TNO Inro zijn relatiepatronen tussen de zes belangrijkste steden geïnventariseerd.²² De relaties zijn geïnventariseerd in termen van migratie, verplaatsingen (personen), goederenstromen en bestuurlijke samenwerking. In het schema is een aantal relaties weergegeven.

Personenvervoer

↔ Tussen steden

↔ Naar overig Nederland

○ Tussen steden en directe omgeving



Geconcludeerd kan worden dat verplaatsingen binnen het noorden belangrijk zijn. Zowel de verplaatsingen tussen de belangrijkste steden in de kernzones als tussen de steden en hun omgeving nemen een zeer groot deel van het totaal aantal verplaatsingen voor hun rekening. Opvallend zijn de sterke relaties tussen ten eerste Groningen-Assen-Emmen en tussen Groningen en de drie Friese steden.²³

Opvallend is dat er tussen 1985-1989 en 1994-1998 een verschuiving is opgetreden in de relaties.²⁴ In de figuur zijn drie typen relaties onderscheiden: tussen de steden onderling, tussen de steden en hun directe omgeving en tussen de steden en de rest van Nederland. Het blijkt nu dat het aandeel van de relaties tussen de steden onderling en met gebieden buiten het noorden toegenomen is. De relaties tussen de steden en de directe omgeving zijn relatief minder belangrijk geworden. Dit geldt voor (bijna) alle reismotieven – het sterkst bij recreatie en winkelen.²⁵ Het aandeel van onderlinge verplaatsingen tussen de steden is over het algemeen vooral voor de motieven werken en zakelijk (en medisch) toegenomen.

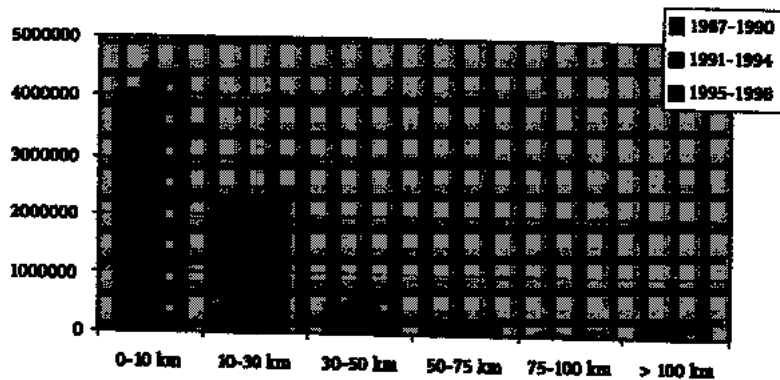
²² TNO Inro. *Relatiepatronen in het Noorden*, Delft, 2001.

²³ Dit patroon doet zich versterkt voor voor verplaatsingen in het goederenvervoer. Opvallend is vooral de sterke relatie Groningen-Emmen als het om goederenvervoer gaat (TNO-Inro).

²⁴ TNO Inro, p. 65.

²⁵ Werken, zakelijk, onderwijs, winkelen, sociaal en recreatie. Alleen voor verplaatsingen met een medisch motief geldt dit niet.

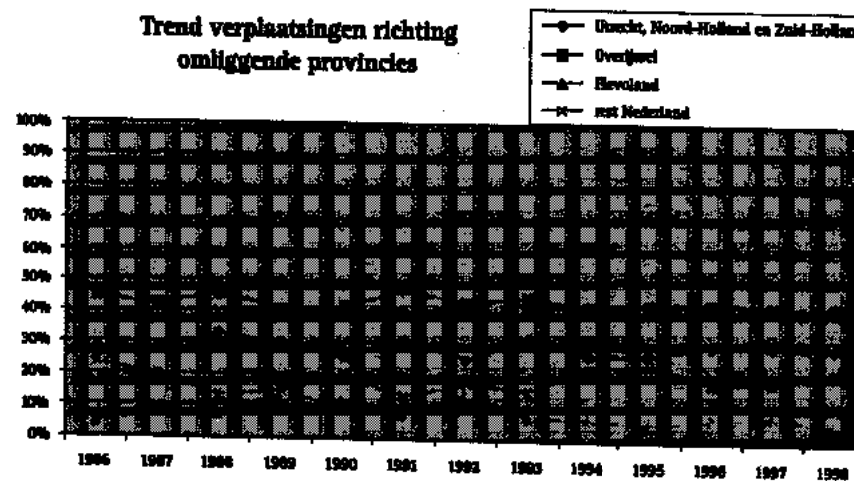
Ritlengtefrequentieverdeling, autobestuurder



Verdeling van autoverplaatsingen uit de regio over verschillende afstanden

Huidige verplaatsingspatronen bevestigen het belang van een goede regionale bereikbaarheid. Nadere analyse laat zien dat het vooral Overijssel is die de meeste aantrekkingskracht uitoefent. Deze cijfers onderstrepen het belang van een goede verbinding met deze provincie. Op dit moment worden al twee maal zoveel autoritten gemaakt vanuit het Noorden naar de rest van Nederland dan vanuit het Noorden naar de Randstad (waar Amsterdam slechts deel van uitmaakt).

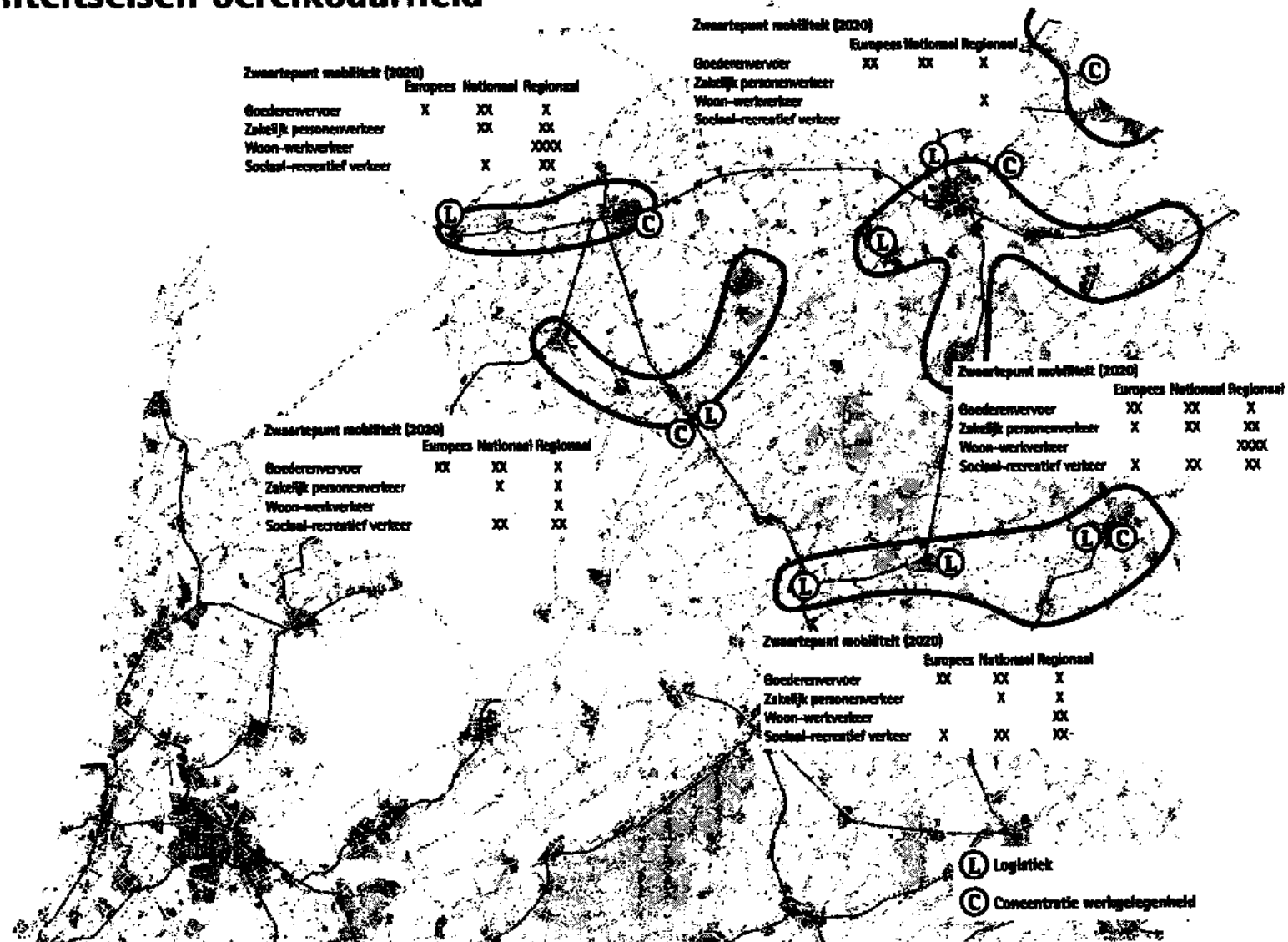
Trend verplaatsingen richting omliggende provincies



Verdeling van autoverplaatsingen naar andere provincies

Er is een tweede reden om de aandacht te verleggen naar de rest van Nederland. Het openbaar vervoeraandeel van verplaatsingen naar de Randstad zit al op 35% en naar de rest van Nederland nog maar op 20%. Daar valt met een investering in het openbaar vervoer dus een interessante inhaalslag te maken.

Kwaliteitseisen bereikbaarheid



3.2 Kwaliteitseisen bereikbaarheid

Op basis van de geschetste (beleidsmatig gewenste) ruimtelijk-economische ontwikkelingen en een analyse van huidige verplaatsingen, kunnen we een beeld geven van de mobiliteit zoals die over ene jaar of tien-twintig zal ontstaan. Daarmee kunnen we in feite kwaliteitseisen formuleren waaraan het mobiliteitssysteem zou moeten voldoen om goed in te spelen op de geschetste ontwikkelingen. De 'eisen bereikbaarheid' hebben we nog eens samengevat in bijgaande kaart.

Daarop zien we dat er weliswaar behoefte is aan een (inter)nationale aansluiting op transportassen, maar dat dit vooral geldt voor goederen. We zien ook dat een goede regionale autobereikbaarheid van cruciale betekenis is voor het economisch functioneren van de kerngebieden. Deze bereikbaarheid verslechtert op dit moment in hoog tempo. Dit geldt niet alleen voor de stad Groningen, maar in toenemende mate ook voor de andere steden. Het Noorden kan zich niet permitteren om een imago te krijgen van een slechte autobereikbaarheid. Dit punt dient prioritaire aandacht te krijgen en er zal veel geld nodig zijn (enkele miljarden euro's) om dit tijd te keren.

3.3 Evaluatie

Op basis van de voorgaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Groningen en Leeuwarden zijn met afstand de grootste steden. Beide hebben een sterke centrumfunctie, waardoor er bijvoorbeeld ook veel pendel met de omliggende regio is. De economische ontwikkelingen - zoals bijvoorbeeld in de ICT - zullen in sterke mate in en rond deze steden plaatsvinden. Groningen en Leeuwarden kennen voor de komende tien jaar de meest omvangrijke uitbreidingsplannen ten aanzien van wonen en werken. De overige steden (buiten Delfzijl) benutten vooral de ruimtelijke ligging aan knooppunten van snelwegen. Logistiek en distributie zijn belangrijk, maar het begin van een groter aandeel in de kantorenmarkt is in de middelgrote steden is zichtbaar. Emmen heeft een wat bijzonder positie met een sterke nadruk op industrie en tuinbouw en de ligging op een snijpunt van verbindingen richting Duitsland.

De concentratie van investeringen in een (inter)nationale transportas sluit niet goed aan bij het ruimtelijke patroon zoals dat in het noorden bestaat en zich ontwikkelt, waar Leeuwarden en Groningen nu en in de toekomst er uit springen in de ruimtelijk-economische structuur in het noorden. Leeuwarden is niet aangesloten met de Zuiderzeelijn of alleen met een shuttlevbinding; Groningen heeft zonder aanvullende maatregelen onmiskenbaar te

maken met voor- en natransport problemen bij aanleg van een Zuiderzeelijn-station ten zuiden van Groningen, daar waar de stad nu al bereikbaarheidsproblemen kent aan met name de zuidkant.

De Zuiderzeelijn stimuleert de ontwikkeling van stationslocaties in de halteplaatsen Heerenveen, Drachten en Groningen. Bij Heerenveen en Drachten is (nog) niet goed aangegeven of de kantoorontwikkeling op en rond de stationslocatie wel een gewenste ontwikkeling is. De andere middelgrote steden Sneek, Meppel, Hoogeveen, Emmen en Coevorden profiteren niet en blijven dus aangewezen op sneiweglocaties. In het geval van Meppel en Hoogeveen kan er zelfs een negatief effect worden verwacht doordat spoorvervoer op de 'Veluwelijn' afneemt.

De rail-aansluiting van Emmen/Coevorden met de Randstad is zwak, daar waar de wegverbinding wel wordt opge-waardeerd naar het niveau van een sneiweg. Meer aandacht door bijvoorbeeld investeringen in rail-verbindingen zou meer recht doen aan de bijzondere ligging van Emmen/Coevorden ten opzichte van midden-Nederland en Duitsland en de mogelijkheden voor Emmen//Coevorden als schakel tussen Noord-Nederland en overig Nederland en Duitsland beter benutten.

Een analyse van vervoerwaarden en van ruimtelijke ontwikkelingen laat zien dat interne verbindingen binnen Noord-Nederland en in het bijzonder tussen de kerngebieden van groot belang zijn. Ook laat het zien dat niet alleen de relatie met de Randstad van belang is maar ook de noord-zuid verbinding met overige delen van Nederland. Voor het behoud van de bereikbaarheid van Noord-Nederland en de aansluiting van infrastructuur op economische relaties schiet de nadruk op de verbinding met de Randstad tekort.

De bereikbaarheid van steden is in het geding. De economische ontwikkelingen zullen ook de komende decennia in sterke mate neerslaan in de steden in het noorden, in het bijzonder in de bundelingsgebieden binnen de kernzones. Geconstateerd kan worden dat zich nu al bereikbaarheidsknelpunten voordoen rond de steden. Extra investeringen in alternatieve vervoerwijzen voor de auto zijn nodig om de positie van de kernzones in het noorden als 'congestievrije' zones te waarborgen.

4

Naar een duurzamer bereikbaarheidsstrategie

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat een snelle verbinding tussen de Randstad en het noorden weliswaar is opgenomen in het Kompas, maar dat de wenselijkheid of prioritering daarvan niet volgt uit een gedetailleerde ruimtelijk-economische analyse op het niveau van steden en kernzones. Bovendien is niet aangegeven hoe de snelle OV-lijn moet passen in het totale verkeer- en vervoersysteem.

In hoofdstuk 3 hebben we kort de kenmerken van de economische kerngebieden neergezet en de daaruit volgende gewenste kwaliteiten bereikbaarheid beschreven. Per kerngebied hebben we aangegeven 'hoe het geld verdiend wordt' en op welk schaalniveau de functies bereikbaar moeten zijn, kortom wat de kwaliteitseisen aan de bereikbaarheid zouden moeten zijn.

In dit hoofdstuk presenteren we een investeringsstrategie waarbij we uitgaan van een kwaliteitsimpuls in termen van een snelle *intercityverbinding* met het noorden. Volgens het huidige kabinetsvoorstel is dat in de vorm van de Hanze+ variant of als Zuiderzeelijn-intercity variant. Bovendien hanteren we als uitgangspunt dat de investeringsstrategie *duurzaam* moet zijn. Dat betekent dus zoveel mogelijk investeren in duurzame en veilige vormen van mobiliteit. Een derde uitgangspunt is dat we een investeringsstrategie willen laten zien die in beginsel dezelfde *economische effecten*

kan hebben als de duurdere en snellere Zuiderzeelijnvarianten. Weliswaar maken we daarbij niet een modelmatige berekening, maar wij menen toch een strategie te kunnen ontwikkelen die eenzelfde potentie heeft als de duurdere Zuiderzeelijn-varianten. Met name door het benadrukken van het noorden als een congestievrije regio van rust en ruimte is naar ons idee ook een belangrijk positief imago.

De alternatieve investeringsstrategie wordt gebaseerd op de financiële ruimte voor de regionale overheden die men nu tracht te realiseren voor een MZB-variant, te weten 1,1 miljard euro.

Per schaalniveau kijken we naar de aanpak die nodig is om de gewenste bereikbaarheid te kunnen bieden. We beginnen met het (inter)nationale schaalniveau. Daarmee is de discussie over de magneetzwefbaan immers ooit begonnen.

4.1 Het (inter)nationale schaalniveau: spoor
De behoefte aan een internationale aansluiting manifesteert zich vooral ten aanzien van het goederenvervoer. Een magneetzwefbaan draagt daar niet aan bij. Investerings in het bestaande IC spoor wel. Op nationaal niveau is met de magneetbaan de blik uitsluitend gericht op Amsterdam. Dat is veel te beperkt. De rest van Nederland is zeker zo belangrijk voor het Noorden.

Door de knelpunten op bestaand spoor aan te pakken kan al een belangrijke kwaliteitsslag worden gemaakt. Aanvullend hierop zijn er ook ideeën over nieuwe tracés. We volstaan met het noemen van enkele interessante richtingen:

- een oosttangent die vanuit Groningen via Veendam - Emmen en Twente aansluiting zoekt op het Duitse HSL netwerk.
- Een alternatief is een traject Groningen - Veendam - Emmen - Zwolle - Arnhem - Duitsland

Beide tracés kunnen bestaand spoor ontlasten van goederentransporten zodat op bestaand spoor hogere frequenties kunnen worden geboden voor zowel nationale als regionale verbindingen. Met deze strategie krijgt ook het goederenvervoer per spoor de zozeer gewenste kwaliteitsimpuls.

We zien dat een investering in bestaande rail de omliggende landen veel dichterbij brengt dan de aanleg van een magneetweefbaan.

Met de 'besparing' op de magneetweefbaan houden we geld over om op regionale en lokale schaal de noodzakelijke investeringen te doen om de bereikbaarheid (en daarmee de concurrentiepositie) van het Noorden duurzamer op peil te houden. Daarmee zorgen we ook voor het economische draagvlak dat zal leiden naar een verdere kwaliteitsverbetering van de IC-lijnen. Daarop gaan nu verder in.

4.2 Het regionale schaalniveau

Op het regionale schaalniveau blijft de auto de komende tijd het belangrijkste vervoermiddel. We streven op dit schaalniveau niet naar een hoge snelheid maar naar betrouwbaarheid van de reistijd. Daarvoor zal het provinciale en stedelijke wegennet duurzaam veilig worden ingericht. Op dit moment is het 'not done' om te praten over meer verkeer op het provinciale wegennet. Niet alleen vanwege de verkeersveiligheid en omgevingshinder, maar ook omdat de provincies geen geld hebben voor capaciteitsuitbreiding. Inmiddels weten we ook hoe we provinciale wegen veilig kunnen inpas- sen in de directe leefomgeving. Daarbij is de notie belangrijk dat verkeer niet over het hele traject 80 km/h hoeft te rijden. Een lage snelheid van bijvoorbeeld 40 km/h bij het passeren van kleine kernen of lintbe- bouwing kan heel goed samengaan met een hoge ver- keersafwikkeling. Bij een vormgeving van de weg die als het ware uitnodigt om het gas los te laten zal de auto- mobilist zich ook niet storen aan dergelijke lage snel- heden. Hij weet immers dat hij ongehinderd zal kunnen doorrijden. Zo voldoen we zowel aan gestelde kwaliteits- eisen met betrekking tot de bereikbaarheid als aan eisen voor verkeersveiligheid, oversteekbaarheid en omge- vingshinder.

Ook het snelwegennet gaan we aanpassen aan de wensen van de regionale automobilist. Nabij de grote steden wordt het hoofdwegennet ingericht voor de afwikkeling

van vooral regionaal verkeer. Rijstroken worden versmald en in spitsomstandigheden geldt een maximale rijnsnelheid van 70 km/h. Dit zogenaamde 'downgraden' van schakels in het hoofdwegennet leidt tot aanmerkelijke capaciteitswinsten. Doorgaand autoverkeer (overigens maakt dit slechts 5% uit van alle verkeer op de A7 bij Groningen) heeft minimale reistijdverliezen. Deze omslag in het denken over het snelwegennet is niet nieuw. Huidige geldstromen en voorschriften voor de inrichting van snelwegen staan deze veranderingen nog in de weg.

Op het regionale schaalniveau passen vanzelfsprekend de forse investeringen die zijn gemoeid met een kwaliteits-sprong in het openbaar vervoer. Daarvoor hebben provincies en gemeenten de nodige ambities neergelegd. Soms zijn deze al vertaald in concrete plannen (STOV). Over de effectiviteit van deze plannen moeten we een kritische kanttekening plaatsen: zolang het mogelijk is om in stedelijk gebied gratis te parkeren, blijft investeren in het openbaar vervoer dwellen met de kraan open. Het ontbreekt aan een prikkel om te kiezen voor een alternatief voor de auto (ondanks de dagelijkse congestie). Hier ligt een opgave voor gemeenten om te komen tot een integraal gebiedsdekkend parkeerbeleid. Daarop gaan we dieper in bij de behandeling van de strategie op het stedelijke schaalniveau.

4.3 Het stedelijke schaalniveau

Door de toenemende automobiliteit slijben de steden dicht. Als antwoord wordt de auto naar het hoofdwegennet gedrugeerd. Daardoor zijn in Groningen, Leeuwarden en Assen files gaan ontstaan. Vervolgens moet het hoofdwegennet dan weer worden uitgebreid met nieuwe schakels. Dit mechanisme moet worden doorbroken.

Eerst een paar cijfers. Liefst een kwart van alle autoritten is korter dan 5 km. En ruim de helft van alle autoritten is korter dan 10 km. Het stedelijke wegennet wordt dus voor een groot deel in beslag genomen door de ritten tot 5 km. Een groot deel van de stedelijke autoritten zou prima per fiets gemaakt kunnen worden, maar waarom zou men eigenlijk? Het rijden in de stad kost immers niets. Ook het parkeren is voor een groot deel van de spitsrijders nog steeds gratis: zij parkeren op het terrein van hun werkgever of anders in een nabijgelegen woonwijk. Al jarenlang proberen steden hier iets aan te doen met parkeermeters en met vergunningsystemen. Maar nog steeds parkeert 30 tot 50% gratis in de binnenstad. En buiten de binnenstad wordt door de gebruikers van de stedelijke ruimte nog steeds helemaal niets betaald. Wat zou er gebeuren als we een gebiedsdekkend tarief zouden zetten op het rijden en parkeren in de stad? Een hoop. Want voor korte ritten pakt men dan vaker de fiets²⁷. Waardoor op het stedelijke wegennet ruimte ontstaat voor de iets langere ritten die dan

²⁷ Zo dragen we ook bij aan de luchtkwaliteit. Catalysatoren werken niet bij korte autoritten.

niet meer over de snelweg hoeven²⁷. En zo wordt ruimte gemaakt voor de regionale automobilist die geen gebruik kan maken van de fiets of openbaar vervoer.

Er gebeurt trouwens nog iets. De steden krijgen eigen inkomsten uit de gebiedsheffing. Daarmee kunnen ze investeren in het stadsgewestelijke openbaar vervoer en transferia. Zodat er ook voor verplaatsingen boven de 5 km een aantrekkelijk alternatief komt voor de auto (van deur tot deur of via transferia). We zien dat steden dus een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de fileproblematiek. Dit allemaal is niet nieuw. In heel de wereld is men al jaren bezig met betaald rijden. In Nederland zijn we al zover dat ook vastgoedontwikkelaars interesse tonen voor deze integrale benadering. De autobereikbaarheid van binnensteden wordt immers gegarandeerd. In Nederland hebben we met de fiets een goed alternatief voor de korte ritten.

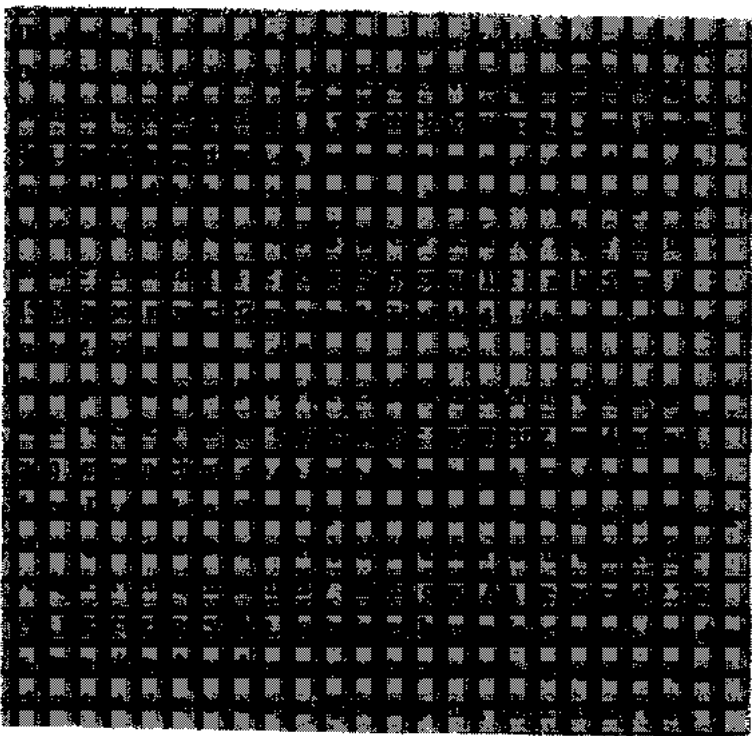
4.4 Kosten/Baten

Investerings en besparingen

De hiervoor beschreven duurzamer bereikbaarheidsstrategie biedt de financiële ruimte voor de benodigde investeringen in vaarwegen, railinfrastructuur, fietsnetwerk en het openbaar vervoersysteem. In het Bereikbaarheidsprofiel van Noord-Nederland zijn daartoe reeds vele maatregelen opgenomen. Tot nu toe is de

financiering hiervan nog niet geregeld en met een eventuele forse bijdrage aan de magneetzweefbaan zal dit alleen maar moeilijker worden.

Het belangrijkste winstpunt van deze integrale strategie is dat fiets en openbaar vervoer zo'n groot aandeel in de vervoermarkt krijgen dat het wegennet nauwelijks een capaciteitsuitbreiding behoeft. Wel zijn er de nodige investeringen nodig om de wegen duurzaam veilig in te richten. Het spreekt vanzelf dat het woon- en werkklimaat aanzienlijk interessanter wordt.



²⁷ We weten inmiddels ook hoe we de doorstroming in steden kunnen verbeteren met een gelijktijdige verbetering van de verkeersveiligheid en het milieu (concept 'Langzaam rijden gaat sneller').

Ruimtelijk-economische effecten

Met de hiervoor beschreven strategie blijven de steden per auto beter bereikbaar. Daarmee is voldaan aan een belangrijke voorwaarde om de vitaliteit van deze 'motoren van het noorden' te kunnen blijven waarborgen. Vastgoedontwikkelaars zullen blijven investeren in de binnensteden, zowel in woningbouw als in werkgelegenheid. De baten in termen van werkgelegenheid zullen wellicht groter zijn dan bij een strategie die vooral is gebaseerd op een snelle OV-verbinding vanuit een deel van het Noorden naar een deel van de Randstad²⁸.

Investeringszaken zijn in dit scenario gericht op het uitbreiden van het stads- en streekvervoernetwerk en het optimaal benutten van de bestaande railinfrastructuur met onder anderen light rail voertuigen (denk ook aan de verdubbeling en elektrificatie van de lijn Groningen - Leeuwarden; deze zal belangrijk bijdragen aan de ontwikkeling van beide steden).

Met dit perspectief is het ook mogelijk om Leeuwarden en Groningen beter per trein met de Randstad te verbinden door bijvoorbeeld vier maal per uur een snelle trein (> 160 km/h) te laten rijden die de reiziger zonder overstap een verbinding biedt met de belangrijkste Nederlandse steden. En daarmee wordt voldaan aan de belangrijke eis van de aansluiting op het (inter)nationale netwerk van transportassen.

In de duurzame investeringsstrategie ligt de nadruk op de economische potentie van het vergroten van de bereikbaarheid van de stedelijke zones. De volgende effecten op de ruimtelijk-economische ontwikkeling mogen worden verwacht:

- De economische potentie betreft ten eerste het waarborgen van congestievrije kernzones in Noord-Nederland, die een aantrekkingskracht moeten hebben op bedrijven uit de Randstad. Het imago van het Noorden als een gebied van rust en ruimte en als congestievrije zone en ov-gebied wordt benadrukt. In de investeringsstrategie gaat het minder om de overloop vanuit de Randstad, met een nadruk op transportgerelateerde en distributiebedrijven, maar meer om het versterken van de relatieve concurrentiepositie van de noordelijke steden voor zakelijke dienstverlening en industrie.
- In de investeringsstrategie is het makkelijker om de economische ontwikkeling te concentreren in de bundelingsgebieden in kernzones. De ontwikkeling van economische activiteit vindt geconcentreerd plaats bij de ov-knooppunten (stationslocaties) in de steden in de kernzones.
- Investeringszaken in het bestaande railnetwerk hebben vaak een dubbel effect. Zo leidt een capaciteitsuitbreiding van de lijn Zwolle - Coevorden - Emmen zowel tot een aantakking van Emmen voor personenverkeer, als tot de zeer dringende verbetering

²⁸ In het kader van het bereikbaarheidsprofiel voor het landsdeel Zuid Nederland is met een ruimtelijk economisch model berekend dat investeringen in korte afstanden een veel hoger rendement opleveren in termen van werkgelegenheid dan investeringen in lange afstanden.

van de bereikbaarheid van Coevorden voor goederentransport.

- Ten slotte gaat het wat betreft economische effecten om versterking van de werking van de arbeidsmarkt, in de zin dat de goede ov-aansluiting het voor met name hoger opgeleide werknemers aantrekkelijker maakt om in het noorden te wonen en te werken.

Met de hiervoor beschreven strategie kan het Noorden zich blijven profileren als een regio waarin rust en ruimte wordt gecombineerd met een goede bereikbaarheid. De concurrentiepositie en vitaliteit van alle noordelijke steden verbeteren. Daarmee worden belangrijke bezwaren weggenomen van de magneethaan. Dankzij de goede autobereikbaarheid van Groningen en Leeuwarden, maar ook van de andere 'IC-steden', is het goed mogelijk dat private partners, net zoals bij de Kompasinvesteringen, blijven investeren in stedelijke ontwikkeling.

Daarmee wordt het draagvlak vergroot voor snelle, hoogfrequente en rechtstreekse treindiensten naar vele bestemmingen in de Randstad en daarbuiten. Zodat het noorden op eigen kracht en op een duurzame wijze aangetakt wordt op het (inter)nationale transport-netwerk.