

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Personenvervoer

Probleemstelling Zuiderzeelijn

Conclusies van de probleemanalyse

19 januari 2006

Colofon

**Uitgegeven
door:** Projectorganisatie Zuiderzeelijn

Informatie:

Telefoon: 070-351 7139
Fax: 070-351 7335

**Uitgevoerd
door:** Projectorganisatie Zuiderzeelijn

Opmaak: Secretariaat Zuiderzeelijn

Datum: 19 januari 2006

Status: Definitief

Versienummer: 1.0

Inhoudsopgave

1.	Inleiding 4
1.1	Aanleiding 4
1.2	Structuurvisie en probleemanalyse 4
1.3	Aanpak 5
1.4	Leeswijzer 9
2.	Beleids- en omgevingsanalyse 10
2.1	Inleiding 10
2.2	Nationaal beleidskader 10
2.3	Historische en beleidsmatige context Zuiderzeelijn 12
2.4	Resultaten analyse maatschappelijk krachtenveld 15
3.	Probleemanalyse Noord-Nederland 17
3.1	Typering regio 17
3.2	Ambitie van het rijk 21
3.3	De visie van Noord-Nederland 22
3.4	Kansen en knelpunten 23
3.5	Voorziene aanpak van kansen en knelpunten 27
3.6	Conclusies probleemanalyse Noord-Nederland: opgave voor Structuurvisie ZZL 29
4.	Probleemanalyse Noordvleugel 31
4.1	Typering regio 31
4.2	Ambitie van het rijk 34
4.3	Regionale visie op de Noordvleugel 35
4.4	Kansen en knelpunten 36
4.5	Voorziene aanpak van kansen en knelpunten 38
5.	Consequenties probleemanalyse 42
5.1	Consequenties voor vervolg Structuurvisie 42
5.2	Herijking projectdoelstelling 43
5.3	Scope alternatieven 44
5.3.1.	Initiële scope 44
5.3.2.	Aangepaste scope alternatieven 45
6.	Beoordelingskader voor nut en noodzaak 47
	Bijlage 1 Bronnen probleemanalyse 49

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het kabinet heeft in maart 2005, conform aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI), geconcludeerd dat de besluitvorming en beheersing van grote projecten verbeterd kan en moet worden. De Tweede Kamer heeft ingestemd met de voorgestelde aanpak om het besluitvormingsproces zodanig te faseren, dat er concrete beslismomenten ontstaan. Dit proces kent – na een initiatieffase – een voorbereidende fase die resulteert in een besluit over de nut en noodzaak van het project op basis van een Structuurvisie, zoals opgenomen in het wetsvoorstel voor de nieuwe WRO. Na die besluitvorming volgt eventueel een uitwerkingsfase (planstudie) en een realisatiefase.

1.2 Structuurvisie en probleemanalyse

Het project Zuiderzeelijn (ZZL) bevindt zich in de voorbereidingsfase en hiervoor wordt dan ook een Structuurvisie opgesteld. Het opstellen van deze Structuurvisie verloopt volgens het plan van aanpak Structuurvisie ZZL dat eind juni 2005 door de Tweede Kamer is goedgekeurd.

De Structuurvisie Zuiderzeelijn heeft als primair doel om als basis te dienen voor besluitvorming over nut en noodzaak van het project. Een tweede doel van deze Structuurvisie is het vaststellen van de kaders waarbinnen verdere uitwerking in een latere fase dient plaats te vinden (dit zijn selectie van alternatieven en bijbehorende uitwerkingwijze) indien besloten wordt om na het besluit over nut en noodzaak met het project door te gaan.

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer is afgesproken dat de concept-Structuurvisie op 1 april 2006 gereed moet zijn. Aansluitend zal inspraak plaatsvinden zodat de definitieve besluitvorming over nut en noodzaak nog voor het zomerreces plaats kan vinden.

Scope structuurvisie

Zoals door de Tijdelijke Commissie Infrastructuur is voorgesteld, moet de Structuurvisie inzicht verschaffen in de actualiteit van de probleemstelling, de doelstelling van het project, de mogelijke alternatieven en de samenhang met andere plannen en projecten binnen de ruimtelijke hoofdstructuur en in de betreffende regio's (voor de Zuiderzeelijn gaat het hierbij om zowel Noord-Nederland als de Noordvleugel van de Randstad).

Het vertrekpunt van de Structuurvisie wordt gevormd door de projectdoelen van de Zuiderzeelijn zoals omschreven in de Nota Ruimte (zie paragraaf 2.3).

De initiële scope van de alternatieven voor de Structuurvisie ZZL richt zich op de Zuiderzeelijn-alternatieven (magneetweefbaan, hogesnelheidslijn en intercity), de Hanzelijn-plus en het door de

Tweede Kamer (tijdens het debat over de TCI van 7 en 8 juni 2005) aangedragen alternatief “Hanzelijn-plus-plus”. In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over het plan van aanpak is afgesproken dat bovenstaande initiële scope van alternatieven geldt als uitgangspunt en dat op grond van de probleemanalyse wordt bekeken of er naast de hierboven genoemde alternatieven ook andere alternatieven relevant zijn voor verdere uitwerking.

Doel probleemanalyse

De probleemanalyse is een belangrijke stap van de Structuurvisie. Voor de structuurvisie ZZL heeft de probleemanalyse als doel een probleemstelling te formuleren voor Noord-Nederland en de Noordvleugel van de Randstad. Op basis daarvan wordt vervolgens de projectdoelstelling en de definitieve scope van de alternatieven voor de Structuurvisiefase bepaald.

Uit de probleemanalyse moet blijken welke knelpunten en kansen er zijn met betrekking tot de ruimtelijke en (ruimtelijk- en sociaal-) economische structuur in en tussen het Noorden en de Noordvleugel van de Randstad.

1.3 Aanpak

In het plan van aanpak Structuurvisie Zuiderzeelijn, is aangegeven dat:

- De probleemanalyse een concreet, betrouwbaar en actueel inzicht zal geven in de huidige en verwachte ruimtelijk-economische situatie in Noord-Nederland en de Noordvleugel van de Randstad. Hierbij gelden de vijf projectdoelen als vertrekpunt voor de analyse (zie Hoofdstuk 5).
- De probleemanalyse zal aansluiten bij de ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden op ruimtelijk en (ruimtelijk-sociaal)-economisch vlak en bij de uitgangspunten die zijn vastgesteld in de nationale beleidsnota's Nota Ruimte deel 3A, Pieken in de Delta, de Nota Mobiliteit (PKB deel 1) en Agenda Vitaal Platteland. Op basis van de probleemanalyse kunnen de projectdoelen worden herijkt.

In de Structuurvisie kan onderscheid gemaakt worden tussen het Noorden, de Noordvleugel en het tussengebied Overijssel en Flevoland (deels overlappend met Noordvleugel). Dit tussengebied behoort niet tot het primaire onderzoeksgebied van de probleemanalyse zoals geformuleerd op basis van de projectdoelstellingen maar zijn in het kader van de Structuurvisie als geheel zeer van belang. In de probleemanalyse is gebleken dat er veel relaties bestaan tussen het Noorden en de Noordvleugel en het zogeheten tussengebied. Daarom wordt hieraan ook waar relevant aandacht besteed, zoals bij de bijvoorbeeld bij de typering van Noord-Nederland in paragraaf 3.1 ook Lelystad en Zwolle worden meegenomen. Daarnaast worden in het vervolg van de Structuurvisiefase, met name bij de effectbepaling en de ruimtelijke

ontwerpen, het Noorden, de Noordvleugel en de tussengebieden op gelijkwaardige wijze beschreven.

De probleemstelling is tot stand gekomen aan de hand van een probleemanalyse waarvoor vier onderzoeken / analyses zijn uitgevoerd met ieder een eigen invalshoek. Met de betrokken regio's heeft overleg plaatsgevonden. Daarnaast hebben de regio's Noord-Nederland en Noordvleugel zelf gebiedsvisies opgesteld waarin hun eigen visie op het gebied tot uiting komt. Deze gebiedsvisies hebben een duidelijke plaats binnen de probleemanalyse.

Hieronder wordt een korte toelichting per analyse gegeven.

Economische analyse

Door Ecorys is in opdracht van de projectorganisatie een economische analyse uitgevoerd. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de huidige regionaal-economische situatie en de ontwikkelingen die daaraan de afgelopen tien jaar zijn vooraf gegaan. Knelpunten in de regionale concurrentiekracht zijn geïnterpreteerd en geprioriteerd door in kaart te brengen:

- a) welke factoren met name van belang zijn voor de ontwikkeling van de regionale economie;
- b) hoe de regio's op deze factoren 'scoren'.

Vervolgens worden de resultaten hiervan in het perspectief geplaatst van de ontwikkelingen op middellange (2020) en lange termijn (doorkijk naar 2040). Op deze wijze wordt bepaald in welke mate gevonden knelpunten al dan niet oplossen in de tijd en / of in hoeverre op termijn mogelijke andere c.q. nieuwe knelpunten worden verwacht.

Ruimtelijke analyse

De ruimtelijke analyse bevat een trendanalyse en een eerste inzicht in mogelijke ruimtelijke perspectieven voor de toekomst.

De ruimtelijke trendanalyse maakt zichtbaar hoe de ruimtelijke ontwikkelingen zich in de afgelopen tien jaar hebben voltrokken. Dit omvat onder andere een analyse van de interacties tussen de steden, de onderscheiden stedelijke netwerken en tussen Noord-Nederland en de Randstad, alsmede een analyse van de internationale positionering van de Noordvleugel en het Nationaal Stedelijk Netwerk Groningen-Assen.

De ruimtelijke perspectieven zijn vergelijkbaar met scenario's. Zij geven geen beeld van de werkelijkheid, maar bieden inzicht in mogelijke ruimtelijke toekomstbeelden.

Deze analyse is uitgevoerd door de projectorganisatie ZZL, in samenwerking met Holland Railconsult.

Analyse van het maatschappelijke krachtenveld

Om de wensen en belangen van partijen in beeld te krijgen is een analyse uitgevoerd van het maatschappelijk krachtenveld.

Zo zijn in oktober per betrokken provincie discussieavonden met inwoners georganiseerd en is in november een enquête op de internetsite www.zuiderzeelijn.nl uitgevoerd. Daarnaast is het voor iedere geïnteresseerde mogelijk via een forum te reageren.

Ook maatschappelijke- en belangenorganisaties zijn structureel betrokken bij het proces richting structuurvisie. Het gaat hier om vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en werknemers, natuur- en milieubelangen en consumentenbelangen. Naast gesprekken met deze partijen zijn ook de Stakeholdersadviezen die eerder over het project zijn gegeven (Brokx 2001 en Hendrix 2004) gebruikt.

Analyse van het rijksbeleid en relevant Europees beleid.

Een analyse van het Europees en nationaal beleid, bieden samen de basis voor het schetsen van de politieke en beleidsmatige context. Dit heeft geleid tot een beschrijving van de projectgeschiedenis en met name de ontwikkeling van de probleemstelling / projectdoelen voor de Zuiderzeelijn in de afgelopen vijf jaar.

Synthese van de onderzoeken

Om te komen van de vier analyses tot een probleemstelling heeft per regio een synthese plaatsgevonden via de volgende stappen:

- 1) Typering; wat zijn de ruimtelijke en economische kenmerken van de onderzochte regio's? Gebaseerd op kwantitatief onderzoek van Ecorys en ruimtelijke analyse.
- 2) Ambitie / rijksbeleid; welke ontwikkeling wordt nagestreefd door het rijk voor de Noordvleugel en Noord-Nederland?
- 3) Welke visies hebben de regio's zelf ten aanzien van de ruimtelijke en economische ontwikkeling van hun gebied?
- 4) Kansen en knelpunten; welke kansen en knelpunten zijn er bij de verwezenlijking van de ambitie m.b.t. de regio's, met een doorkijk naar 2020 en 2040?
- 5) In hoeverre worden de kansen en knelpunten reeds aangepakt:
 - a) Wie is probleemhouder?
 - b) Wie is verantwoordelijk?
 - c) Door middel van welk(e) beleidsopgave / project / programma wordt het opgepakt?
 - d) Wat is het beoogde effect hiervan?
- 6) Welke knelpunten worden nog niet concreet c.q. onvoldoende aangepakt en welke kansen worden nog onvoldoende benut?
- 7) Kan het aanpakken van die knelpunten plaatsvinden als (onderdeel van de) opgave voor de Structuurvisie Zuiderzeelijn?

De aanpak van de probleemanalyse, zoals hierboven beschreven, brengt met zich mee dat de nadruk ligt op het in kaart brengen van knelpunten en kansen op afzonderlijke aandachtsgebieden. Onderstaand wordt beargumenteerd waarom voor deze benadering is gekozen en hoe zich dit verhoudt tot het integrale beeld dat de structuurvisie uiteindelijk zal opleveren.

Voor de werkwijze van de probleemanalyse is gekozen om een scherper inzicht te krijgen in specifieke knelpunten, die de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio's- en daarmee mogelijk de ontwikkeling van de nationale economie, kunnen belemmeren en het relatieve belang van de knelpunten (prioriteitsvolgorde). Aan de hand van dit inzicht kan worden vastgesteld wat de opgave is die voorligt in de structuurvisie Zuiderzeelijn en welke Zuiderzeelijn-alternatieven of eventuele andere maatregelen hiervoor een oplossing zouden kunnen bieden.

Deze werkwijze laat onverlet dat de Zuiderzeelijn-alternatieven en eventuele andere maatregelen op integrale wijze, dat wil zeggen in samenhang met andere ruimtelijke en economische ontwikkelingen, zullen worden uitgewerkt en op hun effecten zullen worden beoordeeld. In het vervolg van de structuurvisie (na afronding van de probleemanalyse, zal dit concreet worden vormgegeven in zogenaamde integrale ruimtelijke ontwerpen. Hierin worden de Zuiderzeelijn-alternatieven en eventuele andere maatregelen geplaatst in een bredere context en ontstaat een minder gefragmenteerd en meer integrale beschouwing. Zo kan ook het rendement van de verschillende varianten en maatregelen vanuit een gebieds- en ontwikkelingsgerichte benadering worden onderzocht. Hierbij zal ook naar de samenhang tussen de verschillende regio's worden gekeken.

Kwaliteitsborging

Ten behoeve van de kwaliteitsborging van de probleemanalyse is een aantal partijen gevraagd de resultaten te beoordelen. Dit zijn:

- Critical Review Team¹
- Commissie voor de milieueffectrapportage²
- Centraal Planbureau
- College van Rijksadviseurs
- Maatschappelijke organisaties

De opmerkingen en adviezen van deze partijen zijn als bijlage bij deze rapportage opgenomen.

¹ Het CRT is door de minister van VenW ingesteld met als doel om:

- te borgen dat ZZL, conform het toetskader van de TCI, als voorbeeldproject voor toekomstige projecten kan dienen. Dit houdt onder meer in betere besluitvorming, betere projectbeheersing en meer maatschappelijke kwaliteit;
- de Structuurvisie inhoudelijk en procesmatig versterken door de vragen, kritiek, opinies, kennis en expertise van de leden van het CRT vroegtijdig in te brengen in het project (evt. aangevuld met andere expertise).

² In het kader van de structuurvisie ZZL vindt een strategische milieubeoordeling (SMB) plaats. De Commissie voor de m.e.r. geeft advies over de reikwijdte en het detailniveau van de SMB ZZL.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de synthese zoals in de vorige paragraaf is weergegeven. In het rapport worden de resultaten van de deelstudies meegenomen. Het rapport geeft geen volledige weergave van de uitgevoerde deelstudies. Hiervoor wordt verwezen naar de onderliggende rapporten.

De opbouw van dit rapport is als volgt:

Hoofdstuk twee beschrijft op hoofdlijnen de context van het project Zuiderzeelijn. Dit omvat de voor dit project relevante kaders van het nationaal beleid, de resultaten van de omgevingsanalyse alsmede de voorgeschiedenis van de Zuiderzeelijn.

In hoofdstuk drie en vier wordt achtereenvolgens voor het Noorden en de Noordvleugel van de Randstad de probleemanalyse beschreven op basis van de in de vorige paragraaf beschreven vier deelonderzoeken/analyses. Op grond van de resultaten van de probleemanalyse worden voor beide regio's vervolgens opgaven geformuleerd en conclusies getrokken. Bij het formuleren van de conclusies zijn de gebiedsvisies die het Noorden en de Noordvleugel voor hun regio hebben opgesteld - welke staan beschreven in de paragrafen 3.3 en 4.3. - in beschouwing genomen.

In hoofdstuk vijf worden de consequenties van de probleemanalyse aangegeven voor de structuurvisie Zuiderzeelijn. Hierbij wordt beschreven wat dit betekent voor achtereenvolgens het vervolg van de structuurvisiefase ZZL, de huidige projectdoelstelling en de scope (bandbreedte) van de in de Structuurvisie te onderzoeken alternatieven.

In Hoofdstuk 6 wordt het beoordelingskader voor nut en noodzaak toegelicht

2. Beleids- en omgevingsanalyse

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de resultaten van de beleidsanalyse en de krachtenveldanalyse. Hiertoe wordt eerst het nationaal beleidskader geschetst, wordt vervolgens ingegaan op de historische en beleidsmatige context van het project Zuiderzeelijn en worden als laatste de belangrijkste opinies vanuit de projectomgeving beschreven.

2.2 Nationaal beleidskader

In de Nota Ruimte is het hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid geformuleerd als het scheppen van ruimte voor de verschillende ruimtevragende functies. Meer specifiek richt het beleid zich op:

- versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederland;
- bevorderen van krachtige steden en een vitaal platteland;
- borging en ontwikkeling van belangrijke (internationale) ruimtelijke waarden;
- borgen van de veiligheid.

De onderdelen internationale concurrentiepositie en krachtige steden en vitaal platteland worden hieronder kort uitgewerkt. Hierbij worden ook de specifieke beleidsopgaven van de Pieken in de Delta, Nota Mobiliteit en Agenda Vitaal Platteland meegenomen.

Versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederland

De internationale concurrentiepositie van Nederland staat onder druk en moet worden versterkt. Herstel van het groeivermogen van de Nederlandse economie is nodig en dat vraagt om maatregelen op verschillende beleidsterreinen, waardoor het aantrekkelijker wordt om in Nederland te ondernemen.

Van belang hiervoor zijn vanuit ruimtelijk beleid:

- Mate waarin bedrijven gebruik kunnen maken van agglomeratievoordelen en toegang kunnen krijgen tot internationale transportnetwerken (mainports).
- Goed functionerende verkeers- en vervoersinfrastructuur en betrouwbare bereikbaarheid.
- Goede vestigings- en productieomstandigheden voor alle schakels in de agroketen, inclusief agrologistiek.
- Ontwikkeling kenniseconomie; uitwisseling en toepassing van kennis en verdergaande netwerk- en clustervorming is belangrijk voor de innovatiekracht voor Nederland.

Specifiek vanuit economisch beleid wordt in aanvulling op generieke maatregelen - zoals het verminderen van de administratieve lastendruk, een goed werkende arbeidsmarkt en de zorg voor een

concurrerend fiscaal beleid – ingezet op gebiedsgerichte maatregelen. Het kabinet wil de economische groei in alle regio's stimuleren door regiospecifieke kansen van nationaal belang te benutten. Naast de zorg voor een generieke basiskwaliteit, moet dit gebeuren door het wegnemen van regiospecifieke knelpunten van nationaal belang. Wie het nationale groeivermogen wil versterken moet comparatieve voordelen van de regio's ('pieken') benutten in plaats van het egaliseren van achterstanden. Rijk, provincies en gemeenten hebben hierbij een eigen verantwoordelijkheid.

Het kabinet wil zich met andere overheden en het bedrijfsleven richten op de volgende nationale economische prioriteiten met het oog op de internationale concurrentiekracht:

- Internationaal concurrerende mainports
- Economische kerngebieden
- Topprojecten bedrijventerreinen
- Prioritaire hoofdverbindingssassen
- Gebiedsgericht innovatiebeleid
- Stedelijke economie en toerisme.

De Nota Mobiliteit zet in op een sterkere economie door de bereikbaarheid te verbeteren. Daarbij wil het kabinet de groei van verkeer en vervoer faciliteren en komen tot een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid van deur tot deur.

Het rijk is verantwoordelijk voor de gehele hoofdinfrastructuur, maar geeft prioriteit aan het verbeteren van de bereikbaarheid op de hoofdverbindingssassen, die de nationale stedelijke netwerken en economische kerngebieden onderling en internationaal verbinden (o.a. de mainports Schiphol en de haven van Rotterdam, brainport Eindhoven en greenports).

Bevorderen van krachtige steden en een vitaal platteland.

Ten aanzien van krachtige steden gaat het er in de Nota Ruimte om de juiste voorwaarden te scheppen om de midden- en hogere inkomens aan de stad te binden en de kansen en mogelijkheden die steden en infrastructuur bieden optimaal te benutten.

Meer variatie in het aanbod van, voorzieningen en woonmilieus is in dit verband cruciaal. Maar ook een goede regionale bereikbaarheid is essentieel voor het stedelijk vestigingsklimaat. Nationale, regionale en lokale netwerken van weg, water en openbaar vervoer hangen met elkaar samen. Daarom is een integrale netwerkbenadering noodzakelijk. Evenzeer is het van belang dat er voldoende bedrijventerreinen van de juiste kwaliteit beschikbaar zijn.

Kansen spelen met name op het niveau van stedelijke netwerken. Samenwerking, afstemming en taakverdeling tussen steden en stedelijke regio's is hierbij belangrijk. De (economische) focus van het rijk ligt op de zes stedelijke netwerken en gerelateerde economische gebieden die onderdeel uitmaken van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur zoals beschreven in de Nota Ruimte.

Het kabinetsbeleid is gericht op een leefbaar platteland en op een vitale en duurzame agrarische sector. Om de voorwaarden hiervoor te creëren gaat het om enerzijds de middelen en inzet te richten op een

vernieuwd sociaal-economisch draagvlak met behoud van sociaal-culturele identiteit en anderzijds gericht bij te dragen aan de kwaliteitsborging en –verbetering van de groene ruimte.

Door het kabinet wordt geïnvesteerd in de Ecologische Hoofdstructuur en in reconstructiegebieden. Daarnaast wordt de vitaliteit van een gebied wordt bepaald door een bloeiende economie, goede woonomstandigheden, een levendige sociale structuur en een sterke identiteit, een gezond functionerend ecosysteem en een aantrekkelijk landschap.

2.3 Historische en beleidsmatige context

Zuiderzeelijn

Ten behoeve van de hernieuwde probleemanalyse in het kader van de structuurvisie Zuiderzeelijn wordt hieronder kort ingegaan op de hoofdlijnen van de historische en beleidsmatige context van het project Zuiderzeelijn.

Commissie Langman

Op 11 september 1997 presenteert de Commissie Langman haar advies in het rapport "Ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland". Deze commissie had tot taak een analyse te maken van de sterke en zwakke punten van Noord-Nederland in relatie tot zijn omgeving, op de terreinen van regionale economie, ruimtelijke structuur, verkeer en vervoer, land- en tuinbouw alsmede natuur, recreatie en landschap. De Commissie geeft aan dat de ontwikkeling van de Noordelijke economie goed is (groei volgt landelijk beeld van 1985-1997), maar dat er een structurele achterstand is t.o.v. het gemiddelde in Nederland op het gebied van werkloosheid en participatiegraad. Dit rapport geeft onder andere aan dat het Noorden een relatieve achterstand heeft van 43.000 arbeidsplaatsen. In de analyse van de Commissie Langman is de verklaring hiervoor dat de economie van het Noorden ijl is: de lage bevolkingsdichtheid en de relatief grote afstanden tussen de stedelijke kernen leidt ertoe dat de economische activiteiten elkaar onvoldoende ondersteunen.

Om deze achterstand weg te werken stelt de commissie een pakket van maatregelen voor, te onderscheiden naar de periode tot 2010 en de periode 2010-2030. Het betreft een breed pakket maatregelen op het terrein van de regionale economie, de land- en tuinbouw, verkeer en vervoer en de ruimtelijke inrichting. De Commissie spreekt in haar advies Noord-Nederland zelf aan op haar verantwoordelijkheid: het Noorden moet uitgaan van haar eigen kwaliteiten.

Ten aanzien van de bereikbaarheid stelt de Commissie een versnelde aanleg van de (reistijdverkortende) Hanzespoorlijn (Lelystad-Zwolle) voor. De Commissie acht het wenselijk een meer rechtstreekse railverbinding vanuit de Randstad naar Noord-Nederland te onderzoeken als uitwerking van het perspectief richting 2030.

Kompas voor de Toekomst

Noord-Nederland geeft invulling aan het advies van Langman in haar rapport "Kompas voor de toekomst - ruimte voor ontwikkeling" (dec. 1997). Dit rapport bevat een integrale ontwikkelingsstrategie voor Noord-Nederland voor de periode 2000-2010, tegen de achtergrond van een visie op de (inter)nationale ruimtelijke ontwikkeling voor de periode tot 2030. In "Kompas voor de Toekomst" heeft het Noorden de door de Commissie-Langman aanbevolen maatregelen geïntegreerd. In afwijking van de analyse van Langman stelt het Noorden voor dat Noord-Nederland extra moet groeien om daarmee de Randstad te ontlasten. Het Noorden schetst een noordcorridor, die een functie heeft tussen de mainports in de Randstad en het achterland (Duitsland, Scandinavië, Polen en de Baltische Staten). Ten aanzien van de snelle OV-verbinding geeft Noord-Nederland aan dat de aanleg van de snelle internationale spoorverbinding Randstad - Flevoland – Friesland – Groningen van groot strategisch belang is en vóór 2010 van start dient te gaan.

Langman-akkoord

Op basis van het advies van de Commissie Langman en het rapport "Kompas voor de toekomst" van het Noorden wordt in 1998 het Langman-akkoord gesloten tussen het Kabinet en de drie noordelijke provincies. Dit akkoord omvat de strategische uitgangspunten voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Noord-Nederland en de bijbehorende financiële randvoorwaarden voor de periode t/m 2006 (economisch pakket van maatregelen), respectievelijk 2010 (infrastructuurmaatregelen). Met dit akkoord wordt overeenstemming bereikt over de noodzaak van een regionaal toegespitste aanpak om het faseverschil tussen het Noorden en de rest van Nederland weg te werken. Voor de periode 2000-2006 wordt een bedrag van € 2,27 miljard beschikbaar gesteld, de zogenoemde 'Langmangelden'. Dit bedrag bestaat uit Nederlandse en Europese subsidieprogramma's en uit investeringen in infrastructuur. Door cofinanciering (provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties en de markt) moeten de maatregelen leiden tot een kwaliteitsimpuls. Ten aanzien van de Zuiderzeelijn geeft de minister van Verkeer en Waterstaat aan dat de snelle spoorverbinding Zuiderzeelijn zal worden opgenomen in het SVV 3, waarbij het streven erop is gericht om de uitvoering vóór 2010 te beginnen.

Kabinetsbesluit december 2001

Op basis van de verkenningen Zuiderzeelijn – die in 2000 en 2001 zijn uitgevoerd – concludeert het toenmalige kabinet in december 2001 dat een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden een bijdrage levert aan de gestelde projectdoelstelling, te weten: *"Met het project Zuiderzeelijn wordt beoogd de bereikbaarheid van het Noorden en de Randstad te verbeteren en zodoende de regionale economie in het Noorden te stimuleren, alsmede een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het evenwicht in de sociaal economische situatie en de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Tevens wil het de mogelijkheden benutten, die de Zuiderzeelijn biedt om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen"*.

Het kabinet reserveert een maximum rijksbijdrage van Euro 2,73 miljard (Netto Contante Waarde 2010, prijspeil 2002). Als voorwaarde wordt gesteld dat de betrokken regionale overheden mede verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van het project en een substantiële financiële bijdrage leveren.

Nota Ruimte

In paragraaf (2.2.4.2) de Nota Ruimte, deel 3A, staan de doelen voor het project Zuiderzeelijn weergegeven, zie paragraaf 1.2. het volgende aangegeven:

“Met een snelle OV-verbinding van Schiphol en Amsterdam naar Almere en Groningen, wordt een verbetering van de bereikbaarheid van het noorden en de Noordvleugel van de Randstad beoogd. Onderzocht wordt in hoeverre deze snelle verbinding tevens de positionering van het noorden en van het nationaal stedelijk netwerk Groningen- Assen op de as Amsterdam-Hamburg (en verder) kan verbeteren en mogelijkheden kan bieden om de regionaal-economische structuur van het noorden te versterken en wel op een dusdanige wijze, dat de huidige kernkwaliteiten van het noorden worden behouden en versterkt.

Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre een snelle OV-verbinding een structurerend element kan zijn in de verdere ruimtelijke ontwikkeling van de as Schiphol/Amsterdam – Almere en de verbinding van Flevoland met het noorden kan verbeteren. De vraag daarbij is of Almere, door het te ontsluiten met een openbaar vervoerssysteem van een hoog kwaliteitsniveau, een meer gelijkwaardige positie ten opzichte van de andere steden binnen de Randstad kan krijgen”.

Pieken in de Delta

Met Pieken in de Delta anticipeert het kabinet voor het Noorden mede op het aflopen van zowel het “Kompas voor het Noorden” als de huidige Europese programma’s (in 2006). Het kabinet komt tot de conclusie dat het Noorden in internationaal opzicht het hoge groeitempo van Nederland in de jaren negentig kan bijbenen en dat de economische dynamiek in het Noorden sterk is verbeterd.

Op grond van deze ervaring én de samenhang tussen welvaartsverschillen, demografische factoren en opleidingsniveau, acht het kabinet de effectiviteit van additioneel beleid na 2006 onvoldoende om de bestaande welvaartsverschillen te elimineren. Voor de periode na 2006 wil het kabinet haar beleidsinzet dan ook herijken aan de nieuwe doelstelling van het regionaal-economisch beleid: het Noorden lijkt thans over voldoende eigen potenties te beschikken om zich zonder achterstandsbeleid van het rijk verder te kunnen ontwikkelen.

Motie Van Dijk

Eind 2004 is in de Tweede Kamer de zogeheten Motie Van Dijk aangenomen. In deze motie verzoekt de Tweede Kamer de regering om samen met Noord-Nederland een vervolg op Kompas voor het Noorden te ontwikkelen en met voorstellen te komen hoe de daarvoor

vanaf 2007 (additionele) middelen beschikbaar kunnen komen en hierover in de zomer van 2005 aan de Kamer te rapporteren. Op grond van deze motie is extra geld toegezegd (€ 115 tot € 120 miljoen) voor kenniseconomie Noord-Nederland.¹ Daarmee wordt Noord-Nederland ook de komende jaren financieel ondersteund, maar niet in de mate van het Kompas en meer gericht op de overgang naar de kenniseconomie.

2.4 Resultaten analyse maatschappelijk krachtenveld

Inwoners

In oktober en november hebben ruim 2400 inwoners van Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Flevoland en Noord-Holland via discussiebijeenkomsten en een enquête op internet hun mening en ideeën over het nut en de noodzaak van een Zuiderzeelijn kenbaar kunnen maken. Aan inwoners is gevraagd welke problemen zij in hun regio ondervinden en in hoeverre een snelle openbaar vervoer verbinding zoals een Zuiderzeelijn hiervoor een oplossing kan zijn. Ook werd gevraagd welke andere oplossingen dan een Zuiderzeelijn in hun ogen mogelijk zijn.

Uit de enquête kwamen de volgende problemen in de betreffende regio's naar voren: de gevoelsmatige afstand van Randstad naar Noord-Nederland, de bereikbaarheid van en binnen hun eigen regio (files, openbaar vervoer, weg- en spoorverbindingen, etc), de (achterblijvende) economie, diverse sociale problemen (nieuwkomers, sociale cohesie, onveiligheid, leefbaarheid, etc) en het milieu (lucht- en bodemverontreiniging). In de discussieavonden werd daar nog aan toegevoegd dat de Randstad volloopt, het Noorden geen goede aansluiting heeft op de Randstad, het openbaar vervoer in het Noorden onvoldoende is, er een goede verbinding met handelspartner Duitsland nodig is en tevens een structurele economische impuls voor het Noorden. Inwoners gebruiken vooral de eigen regio als referentiekader in hun probleemdefinities en in de oplossingsrichtingen die zij zelf voorstellen. Daarom zijn er ook regionale verschillen merkbaar: zo ervaren de inwoners van Flevoland, Friesland en Noord Holland bereikbaarheid als grootste probleem (in Noord Holland met name congestie op de weg en Friesland het OV) en de inwoners van Groningen de economische ontwikkeling.

Concluderend kan worden gesteld dat inwoners in meerderheid vinden dat een snelle OV-verbinding een bijdrage kan leveren aan het oplossen van de belangrijkste problemen, maar daaraan worden wel de volgende randvoorwaarden gesteld:

- de oplossing mag niet ten koste gaan van sterke punten van het Noorden (rust en ruimte);
- de bestaande knelpunten op het spoor moeten ook worden opgelost;
- de achterlandverbindingen (Duitsland en Denemarken) moeten in de planvorming worden meegenomen, en

-
- ook op andere terreinen (wonen, werken) moeten maatregelen (meer of uitbreiding woonlocaties, stimuleren bedrijfsvestiging en sectoren) worden genomen;

Inwoners konden zich in de consultatie ook uitspreken over de verschillende oplossingen waar de Structuurvisie Zuiderzeelijn naar kijkt. Tijdens de discussiebijeenkomsten bleek dat bij inwoners geen eenduidig beeld bestaat over de varianten en de onderlinge verschillen in kosten en effecten daartussen. Wel gaven ze aan dat de Intercity over het Zuiderzeelijn-tracé kan rekenen op de meeste steun. Een Hanzelijn-plus en Hanzelijn-plus-plus volgen, daarna komen een HSL, een MZB en als laatste de Superbus.

Hoewel expliciet werd gevraagd om ook andere oplossingen te zoeken, werden deze relatief weinig genoemd en als minder effectief beoordeeld. Het oplossen van bestaande knelpunten op het spoor scoorde bij alle respondenten hoog. Groningers zien daarnaast vooral mogelijkheden voor het ontwikkelen van ICT-bedrijvigheid. In de andere noordelijke provincies wordt vooral gedacht aan het verbeteren van het wegennet.

Maatschappelijke organisaties

Zoals eerder aangegeven zijn de maatschappelijke organisaties structureel betrokken bij het proces tot totstandkoming van de Structuurvisie Zuiderzeelijn. In eerdere fasen van het project Zuiderzeelijn is hen om een gezamenlijk advies gevraagd. Bij de Structuurvisie is aan het begin door de partijen zelf aangegeven dat ze dat proces niet willen herhalen, maar rond cruciale deelproducten van de Structuurvisie betrokken willen zijn. Hierbij geldt de spelregel dat standpunten pas aan het eind worden ingenomen en niet rond de verschillende deelproducten.

De organisaties hebben met benadrukt dat voor beide gebieden (Noordvleugel en Noord-Nederland) een afzonderlijke probleemanalyse gemaakt moet worden, omdat de aard van de problematiek zeer verschillend is. In de Noordvleugel is sprake van een sterke economische groei met als gevolg knelpunten op het gebied van wonen, werken en infrastructuur. In Noord-Nederland is juist sprake van achterblijvende economische groei als gevolg de ijle economische structuur. Voorts vormt de interne bereikbaarheid in Noord-Nederland een probleem. De vraag die ze daarbij stellen is of deze afzonderlijke problemen met één en dezelfde oplossing aan te pakken zijn, of dat de oplossing toegespitst moeten worden op de specifieke problematiek in de betreffende regio.

3. Probleemanalyse Noord-Nederland

3.1 Typering regio

Inleiding

Op basis van de uitgevoerde analyses kan Noord-Nederland getypeerd worden als een regio met relatief groot oppervlak (een kwart van Nederland) en ten opzichte daarvan een relatief laag bevolkingsaandeel, in het Noorden wonen ongeveer 1,7 miljoen mensen (10% van Nederland)³, waarvan 400.000 in de vier grootste steden Groningen, Leeuwarden, Assen en Emmen. In onderstaand kader zijn enkele kerncijfers over Noord-Nederland als aandeel van Nederland als geheel opgenomen.

Kerncijfers Noord-Nederland

Bron: kwantitatieve analyse en onderbouwing, Ecorys

Oppervlakte	24,6%
Bevolking	10,4%
Beroepsbevolking	10,0% (cijfers 2004)
65+ers	11,2%
Jongeren (0-20)	10,3%
Werklozen	12,3% (cijfers 2004)
Werkgelegenheid (banen)	9,0% (cijfers 2004)
Bruto toegevoegde waarde	9,6% (cijfers 2002)

Economische structuur

Hoewel de economische structuur sterk is opgeschoven naar het Nederlands gemiddelde. Uit CBS-cijfers blijkt dat Noord-Nederland sinds 2001 iets harder groeit dan de rest van Nederland.

Op nationale schaal kan Noord-Nederland op dit moment nog overwegend kan worden getypeerd als een zogeheten productieregio⁴. Het Noorden ontleent zijn productiviteit vooral aan lage factorkosten, zoals de prijs van arbeid, grond en kapitaal. De aantrekkelijkheid van het Noorden ligt niet zozeer in agglomeratie- en schaalvoordelen, maar veeleer in de beschikbaarheid van goede basisinfrastructuur, bereikbaarheid, lage kosten van bedrijventerreinen en de beschikbaarheid van arbeidskrachten tegen redelijke lonen.

Het Noorden heeft een lichte oververtegenwoordiging van industrie (chemie, energiegerelateerde activiteiten en metaalverwerkende industrie) en de agrarische sector (agribusiness). Een dominant cluster ontbreekt in het Noorden.

³ Het Noorden omvat: provincie Groningen, Friesland, Drenthe. In de beschrijving wordt waar relevant ook Overijssel (Zwolle) en Flevoland meegenomen.

⁴ bron: Probleemanalyse Zuiderzeelijn, kwantitatieve analyse en onderbouwing, Ecorys

In het Noorden is inmiddels een transitie ingezet van een meer traditionele economie naar een meer moderne economie met een aantal gespecialiseerde clusters waar (op termijn) agglomeratie- en schaalvoordelen kunnen gaan optreden die leiden tot een belangrijk concurrentievoordeel; een zogeheten 'clusterregio', waarbij sprake is van een meer gespecialiseerde economie.

Ook vindt structuurversterking van de landbouweconomie plaats.

De economische profielen van de grotere steden in Noord-Nederland laten allemaal een daling zien van het aandeel banen in de stuwende bedrijfssectoren⁵. Het aandeel banen in de verzorgende (niet-stuwende) sectoren neemt steeds verder toe, vooral ten koste van banen in de industrie en logistieke diensten.

De grotere steden krijgen steeds meer een verzorgende functie voor geheel Noord-Nederland. In Groningen en Emmen is, evenals in Zwolle, wel een stijging van de zakelijke diensten waarneembaar. Door z'n omvang is Groningen de belangrijkste dienstestad in het Noorden, en door de aanwezigheid van vele hogere onderwijsinstellingen ook de belangrijkste 'kennisstad'.

In Leeuwarden en Assen neemt het aandeel zakelijke en financiële dienstverlening juist af.

Ten opzichte van de stedelijke gebieden is het inwonertal en het aantal banen in het landelijk gebied, absoluut gezien, beperkt gegroeid. Het aantal banen is procentueel overigens wel flink toegenomen (12%). Het aandeel banen in de niet-stuwende sector is ook in de gebieden buiten de stedelijke kernzones toegenomen. Dit heeft deels te maken met de verbreding van de economie in het landelijk gebied. In de stuwende sectoren is het opvallend dat het aandeel banen in de landbouw toch nog groeit. Ook de distributiesector groeit. Opvallend is tevens dat de zakelijke en financiële dienstverlening in het landelijk gebied afneemt. Hieruit mag worden geconcludeerd dat een verdere concentratie van deze diensten in de stedelijke kernzones plaatsvindt.

Ruimtelijke structuur

Noord-Nederland is ruimtelijk gezien een gebied met veel kwaliteiten. De regio heeft een uitstekend woon- en leefklimaat en voldoende aantrekkelijke vestigingsmogelijkheden voor wonen, werken en recreatie. Het gebied wordt gekenmerkt door veel verschillende landschappen, open ruimtes en natuur van internationale betekenis en een plasseengebied met potenties voor toerisme, recreatie en wonen.

De ruimtelijke spreiding van stedelijke activiteiten in Noord-Nederland is groot. Op de hoekpunten van een vierhoek liggen de grootste steden: Groningen, Zwolle, Leeuwarden en Emmen. Daartussen liggen verspreid in de ruimte grotere en kleinere plaatsen. Mede door deze ijle ruimtelijke structuur is de netwerkvorming nog beperkt van aard.

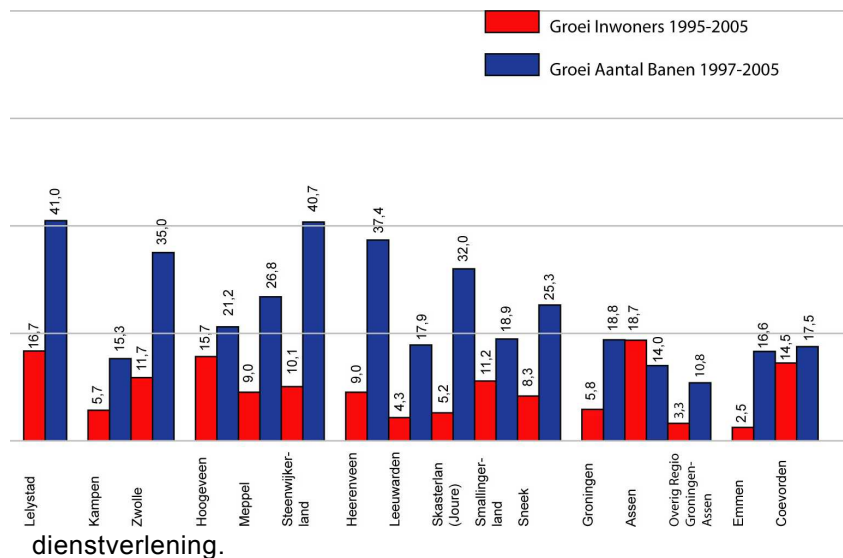
⁵ Onder stuwende sectoren worden de volgende bedrijfssectoren verstaan: landbouw, industrie, distributie en zakelijke en financiële dienstverlening.

Het laatste decennium heeft de verstedelijking in Noord-Nederland, uitgedrukt in de absolute groei van inwoners en banen, vooral plaatsgevonden in de stedelijke gebieden en is ongeveer twee tot drie keer zo groot als in het landelijk gebied. Groningen springt eruit als grootste groeier en in mindere mate Leeuwarden.

Niet tot het Noorden behorend, maar wel meegenomen in de ruimtelijke analyse is de absolute groei van Zwolle en Lelystad opvallend. De prognose is dat de groei hier zal doorzetten.

De analyse van de relatieve (procentuele) groei van de steden geeft een wat ander beeld. Naast Zwolle en Lelystad zijn het dan vooral de plaatsen langs de belangrijke infrastructuurassen A28 en A6/A7 die een groei laten zien: Heerenveen, Joure, Sneek, Meppel en Hoogeveen.

De groei van banen zich vooral heeft voorgedaan in de sector van de distributieactiviteiten en minder in de industrie en de zakelijke



dienstverlening.

Mobiliteit

Uit de analyse van de gegevens van het Mobiliteitsonderzoek Nederland (2004)⁶ blijkt de centrale positie die de stad Groningen inneemt in het Noorden. Zowel van de Friese steden en de Drentse steden bestaan relaties met de stad Groningen. Opvallend is verder dat het aantal verplaatsingen tussen Groningen en Assen beduidend minder is dan met de direct omliggende gemeenten.

De relatiepatronen tussen de Friese steden zijn meer diffuus van aard. Tussen de meeste steden bestaan wel verplaatsingspatronen, maar er is geen duidelijke hiërarchie.

Tussen Zwolle en Kampen is een duidelijk verplaatsingspatroon aanwezig dat duidt op netwerkvorming. Ook de relatie Zwolle-

⁶ Het Mobiliteitsonderzoek Nederland wordt jaarlijks door het ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgevoerd. Het onderzoek heeft tot doel te komen tot een snelle en flexibele informatievoorziening over de mobiliteit van de Nederlandse bevolking. De resultaten van het onderzoek hebben uitsluitend betrekking op personenvervoer.

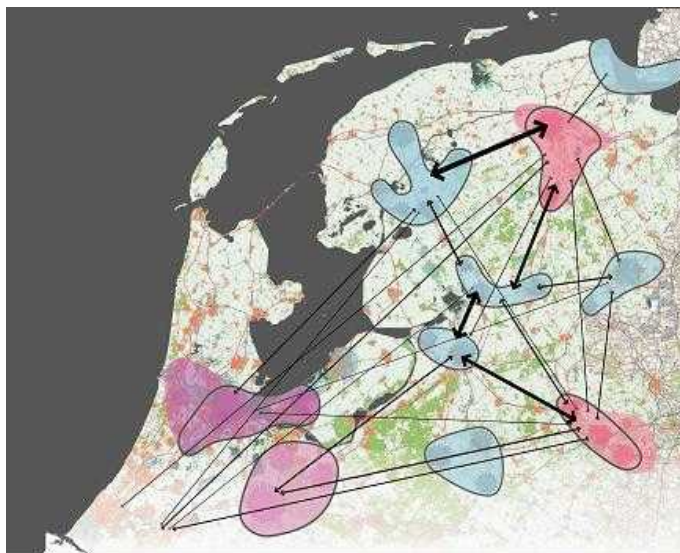
Steenwijk is opvallend zwaar. De stromen tussen Zwolle en Dronten en Lelystad zijn aanmerkelijk dunner.



Binnen Noord-Nederland is de relatie tussen het stedelijk netwerk Groningen-Assen en het netwerk van de Friese steden het grootst. De relatie tussen het netwerk Zwolle-Kampen en de stedenband Hoogeveen-Meppel-Steenwijk is sterker dan de relatie van deze stedenband met het netwerk Groningen-Assen.

Uit de analyse van de verplaatsingspatronen tussen het Noorden en de Randstad blijkt dat het stedelijk netwerk Groningen-Assen meer relatie vertoont met de Zuidvleugel dan met de Noordvleugel (ca. 5 miljoen verplaatsingen per jaar ten opzichte van ca. 2 miljoen). Het Friese 'stedelijk veld' is evenveel gericht op de Noordvleugel als op de Zuidvleugel.

De regio Zwolle heeft zowel relaties met Utrecht als met de Noordvleugel, maar minder met de Zuidvleugel. Opvallend is de goede bereikbaarheid van Zwolle per trein. Deze stad is binnen één uur te bereiken vanuit zowel Groningen als Amsterdam en heeft een belangrijke knooppuntfunctie.



Verplaatsingspatronen tussen de kernzones, exclusief relaties binnen de Randstad (MON 2004). Stromen vanaf 1,5 miljoen interstedelijke relaties op jaarbasis

Gezien de blijvend gespreide en overwegend ijle ruimtelijke structuur van Noord-Nederland zullen verplaatsingen overwegend via de weg blijven plaatsvinden. De bereikbaarheid via de weg is daarom een relevante factor in de economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Voor de omvangrijke regionale verplaatsingen is een adequaat regionaal openbaar vervoersysteem een vereiste.

3.2 Ambitie van het rijk

De ambitie voor Noord-Nederland vanuit het rijk is de transitie naar een meer robuuste en toekomstvaste economische structuur – van productie- naar clustereconomie – te intensiveren. Dit is conform Pieken in de Delta.

Een versterking van de economische structuur betekent volgens het rijk dat een verdere bundeling van verstedelijking en economische activiteiten moet plaatsvinden, met een bijzondere positie voor het nationaal stedelijk netwerk Groningen -Assen en Leeuwarden als tweede hoofdstad, zodat Noord-Nederland kan beschikken over agglomeratievoordelen die op hun beurt weer kunnen leiden tot een concurrentievoordeel.

Voor de verdere omslag van de economie is het voortzetten van een versterking van clusters nodig. Hierbij wordt maximaal ingezet op kansrijke (inter-)nationaal onderscheidende clusters. Daarbij moet innovatie en ondernemersschap gestimuleerd worden en hoogopgeleiden zoveel mogelijk in de regio worden vastgehouden.

Meer concreet kunnen de volgende ambities voor het Noorden worden benoemd:

-
- De versterking van Groningen als centrale stad van het noorden met een verdere ontwikkeling van de kenniseconomie als een krachtige motor voor de vernieuwing van de gehele economie in Noord-Nederland.
 - Bundeling van verstedelijking en infrastructuur
 - Vitaal platteland
 - Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden.

3.3 De visie van Noord-Nederland

De gebiedsvisie van Noord-Nederland staat hieronder verwoord in een kader. Het betreft een samenvatting van de gebiedsvisie “Zuiderzeelijn – de kansen in kaart” van de Regionale Stuurgroep Zuiderzeelijn (provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en Flevoland).

Noord-Nederland is haar rol in de Nederlandse economie aan het versterken, maar om bij te blijven met de mondiale en nationale ontwikkelingen is een transitie tot een meer innovatieve en kennisgerichte economie en landbouw nodig.

De regio heeft daarvoor kansen: economisch sterke punten en ruimtelijke kwaliteiten en mogelijkheden om vele Nederlanders een aantrekkelijk woonmilieu te bieden, waarmee zij tegenwicht kan bieden aan de hectiek van de Randstad

Om deze kansen te benutten en te vermarkten is verbetering van het vestigingsklimaat en het opheffen van de perifere ligging van het gebied noodzakelijk. Een structurele verbetering van de aansluiting op de Randstad, die de mentale afstand tussen het economisch kerngebied en de kennisinfrastructuur in het Noorden vermindert. Dit helpt om hoogwaardige arbeidskrachten aan te trekken en in de regio te houden en aantrekkelijke woonmilieus te maken waar deze mensen graag willen wonen.

Met de aanleg van een snelle Zuiderzeelijn zijn we in staat om de regionale economie én de toenemende uitschuifbeweging uit de Randstad een grote impuls te geven. Door op enkele plekken in Flevoland, Fryslân en Groningen wonen en werken te bundelen en goed te ontsluiten met de ZZL en met een hoogwaardig regionaal openbaar vervoer als voor- en natransport. Hierdoor ontstaat een ruimtelijke ontwikkelingsas die bijdraagt aan de wisselwerking tussen beide gebieden en wordt de ruimtelijke structuur versterkt. Daar profiteren het Noorden, de Randstad en uiteindelijk heel Nederland van.

Wanneer de lijn op termijn ook nog wordt doorgetrokken naar Hamburg ("de missing link") is Nederland aangetakt aan het toekomstig europees hogesnelheidsnetwerk en kan de kennisgerichte dynamiek in de hele noordelijke ontwikkelingsas nog beter worden versterkt.

Afgelopen jaren is consistent beleid gevoerd om de ruimtelijk-economische structuur te versterken. Het is noodzakelijk dit beleid nu voort te zetten en de volgende stap te nemen: de aanleg van de Zuiderzeelijn.

3.4 Kansen en knelpunten

De huidige economische structuur van Noord-Nederland is ondanks het doorzetten van een productieregio naar een clusterregio nog kwetsbaar. Dit heeft een aantal oorzaken.

Enerzijds is vanwege de internationale ontwikkelingen (globalisering) en de uitbreiding van de Europese Unie de internationale concurrentiepositie van Noord-Nederland met concurrentie op productiekosten op termijn niet houdbaar. Anderzijds zijn er voor Noord-Nederland nog een aantal voorwaarden in te vullen om de transitie naar een meer toekomstvaste economische structuur te kunnen intensiveren en de genoemde kansen te kunnen vermarkten.

Daarnaast zijn er ook een aantal kansen te onderkennen in de regio die wellicht nog beter benut zouden kunnen worden. Hieronder staan de knelpunten en kansen in samenhang beschreven.

Economische clusters

Hoewel de behoorlijke economische prestaties aangeven dat de economische stabiliteit en dynamiek in het Noorden zijn verbeterd, kan worden geconstateerd dat er weinig robuuste economische clusters aanwezig zijn in Noord-Nederland. En van de enkele clusters die in Noord-Nederland aanwezig zijn, is hun kracht in de nabije toekomst niet verzekerd. Het ICT-cluster en het biomedische cluster in Groningen zijn bijvoorbeeld kwetsbaar voor internationale shake-out en concurrentie met gelijke clusters elders in Nederland. Ook het agricluster is nog in ontwikkeling. Dit als gevolg van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, maar ook de schaalvergroting van de primaire sector en de uitbreiding van de EU.

In Pieken in de Delta zijn de economische prioriteiten aangegeven voor Noord-Nederland:

- “Energy Vally”: Duurzame energiegerelateerde activiteiten, in het bijzonder voor duurzame energie, kennisinfrastructuur en vestiging/uitbouw van bedrijfsactiviteiten ontwikkeld.
- Op het terrein van water dat met innovaties op het gebied van gebied van technologie, beheer, instituties en financiën op een efficiënte wijze nieuwe economische activiteiten te ontwikkelen zijn. De Friese Water Alliantie (FWA) biedt hiervoor mogelijkheden.
- Lofar: Noord-Nederland gaat zich positioneren met ontwikkeling en toepassing van multifunctionele sensornetwerken in grote gebieden. Toepassing: actief en nauwkeurig registreren van fysische, chemische, biologische en meteorologische en ecologische gebeurtenissen.
- Eemsdelta: Betere positionering van Eemsdelta in de richting van Noord- en Oost-Europa

De betekenis van de landbouwsector in het Noorden is aanzienlijk (agribusiness). De economische potenties van het landelijk gebied moeten dan ook goed worden benut en versterkt.

De potenties van de economische structuurverbetering zit in het Noorden vooral in de verdere intensivering van de landbouw.

Noord-Nederland als een semi-perifeer gebied heeft door zijn lage grondprijzen en mestruimte grote potenties voor de intensieve veehouderij en voor melkveehouderij, in agroparken gecombineerd met glastuinbouw

Recreatie en toerisme worden in toenemende mate geprofessionaliseerd en het landschap verandert van karakter. De toeristisch recreatieve sector is voor met name het landelijk gebied een basis voor het behoud van de leefbaarheid en vitaliteit. Voor de economische structuur van het Noorden als zodanig heeft dit minder invloed.

Concentratie van economische ontwikkeling en stedelijkheid

Het beleid voor concentratie in kernzones is succesvol maar er zitten nog te weinig soortgelijke bedrijven en versterkende bedrijven en instellingen bij elkaar waardoor er in de regio onvoldoende concurrentie en bevruchting tussen bedrijven plaatsvindt.

Gezien de beperkte netwerkstructuur in Noord Nederland lijkt het versterken van de economische structuur het meest kansrijk als een verdere bundeling van verstedelijking en economische activiteiten gaat plaatsvinden, primair te beginnen bij het nationaal stedelijk netwerk Groningen-Assen.

Het daadwerkelijk behalen van agglomeratievoordelen is sterk afhankelijk van de (inter)nationale economische omstandigheden en de ontwikkeling van specifieke stedelijke activiteiten. Het stedelijk netwerk Groningen-Assen bevat in principe voldoende massa en diversiteit om agglomeratievoordelen bij gunstige economische omstandigheden te kunnen genereren.

De steden Leeuwarden en Emmen zijn qua concentratie, voorzieningen en verplaatsingen veel meer op de eigen regio gericht, als werkgelegenheidscentra in respectievelijk Friesland en Zuidoost-Drenthe.

Waar het gaat om de ijlheid en de relatief geïsoleerde ligging liggen kansen op een verdergaande mate van concentratie van verstedelijking en economische activiteiten in de ontwikkelingsassen en in het stedelijk netwerk Groningen-Assen.

Uit de resultaten van de ruimtelijke analyse is op te maken dat de grootste (absolute) groei in de afgelopen periode zich heeft voorgedaan in de grootste stedelijke concentraties: Groningen en Zwolle. De prognose is dat de groei in de regio Lelystad-Zwolle-Meppel verder zal doorzetten. De prognoses voor de Friese steden en het stedelijk netwerk Groningen-Assen liggen lager.

Innovatie / kennis / ondernemerschap

Om in de internationale concurrentie overeind te blijven, is vernieuwing nodig. Product- en procesvernieuwing is thans beperkt en vormt een Achilleshiel in de internationale concurrentie. Door de ijle economische structuur worden de ondernemers in Noord-Nederland niet sterk geïnspireerd door voorbeelden in de directe omgeving.

Daarnaast is sprake van schaarste aan talent, kwalitatief aanbod arbeidsmarkt. De afgestudeerden in Noord-Nederland trekken weg naar andere regio's om daar te gaan werken en wonen. Dit leidt tot een tekort aan hoger opgeleiden, waardoor de innovatie bij de bedrijven onder druk staat. Voor ondernemers is een tekort aan goed geschoolde arbeidskrachten een probleem.

De universiteit van Groningen is de enige universiteit in de drie provincies. Er zijn wel hogescholen en initiatieven als kennisplatforms e.d. Niettemin is er weinig contact tussen het bedrijfsleven en de kennisinstellingen. De fysieke afstand van het bedrijfsleven in Noord-Nederland tot bijvoorbeeld de technische universiteiten en TNO is groot. In andere regio's zijn er meer contacten tussen de kennisinstellingen en de bedrijven.

Beperkte bereikbaarheid

De afstanden op Nederlandse schaal zijn groot, waardoor de reistijden relatief hoog zijn. Dit speelt zowel binnen de regio als in relatie tot andere regio's. Door de lange reistijden heeft het Noorden een perifere ligging ten opzichte van de Randstad.

Binnen het Noorden zijn geen bereikbaarheidsknelpunten in de zin van betrouwbaarheid van de reistijd (nauwelijks congestie). Daarentegen kan worden geconstateerd dat de railinfrastructuur in het Noorden minder vertakt is dan in de meer stedelijke gebieden zoals de Randstad. Dit is verklaarbaar door de ijle economische en ruimtelijke structuur van het Noorden. Als gevolg daarvan is er een geringere en meer gespreide vervoersvraag, waardoor de mogelijkheden voor het OV per spoor geringer zijn.

Het overgrote deel van de verplaatsingen speelt zich af binnen de regio Noord-Nederland. Dit is op zich niet verwonderlijk aangezien in heel Nederland verplaatsingen op korte afstanden groter zijn dan verplaatsingen op grote afstand. Uit de analyse van de verplaatsingspatronen is gebleken dat de stad Groningen een belangrijke positie inneemt in geheel Noord-Nederland. Leeuwarden heeft een centrumpositie voor de eigen regio. Ook Heerenveen, Assen en Emmen hebben een beperkte regionale aantrekkingsgracht. Tussen de verschillende grotere steden is een meer diffuus verplaatsingspatroon aanwezig, waarbij de relatie met de stad Groningen opvallend blijft. Er zijn geen omvangrijke verplaatsingspatronen geconstateerd tussen de steden in Groningen, Friesland en Drenthe met Zwolle. Alleen Meppel en Steenwijk hebben omvangrijke relaties met Zwolle.

Doorkijk naar 2040

Om te kunnen bepalen hoe robuust de gesignaleerde knelpunten zijn is als onderdeel van de economische analyse een doorkijk gemaakt naar 2040. Ook is hierbij gekeken of zich nog nieuwe problemen aandienen.

De doorkijk is gebaseerd op lange termijn scenario's van het Centraal Planbureau: vier vergezichten voor Nederland. In de scenario's zijn den belangrijkste variabelen de mate waarin het niveau van collectieve voorzieningen overeind blijft en de mate waarin sprake is van internationale samenwerking.

Het basisscenario in voor deze doorkijk is Strong Europe. In dit scenario blijft het huidige niveau van de collectieve voorzieningen overeind en is er veel internationale samenwerking.

Het probleem van de werkloosheid verandert van karakter. Het gat tussen Noord-Nederland en de rest van Nederland is in de afgelopen periode reeds deels ingelopen en deze trend blijft zich voortzetten. De werkloosheid blijft percentueel wel iets hoger dan het landelijk gemiddelde.

De ijle structuur van de economie, zal ondanks de concentratie van wonen en werken in de huidige steden niet snel veranderen. Dat betekent dat agglomeratie-effecten beperkt zullen blijven (het stedelijk netwerk Groningen-Assen is hierop de uitzondering) en een zekere economische achterstand met zich zal meebrengen.

Wanneer de economische structuur van het Noorden in 2040 wordt vergeleken met Nederland is met name werkgelegenheid in de sector gezondheids- en welzijnszorg hoger dan gemiddeld. De dienstensector blijft achterlopen.

De sector gezondheids- en welzijnszorg draagt weinig bij aan de concurrentiekracht van de regio.

Op basis van de ruimtelijke analyses kunnen verschillende denklijnen voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingskansen van Noord-Nederland worden ingevuld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wijze van verstedelijking in Noord-Nederland en de positionering van de twee ontwikkelingsassen (A28 en A6/A7).

De volgende ontwikkelingskansen voor het Noorden worden benoemd:

Concentratie en agglomeratievorming

Economische structuurversterking is gebaat bij ruimtelijke concentratie en agglomeratievorming. Het gebied dat hiervoor in het Noorden in aanmerking komt, is het stedelijke netwerk Groningen-Assen. Volgens deze denklijn zouden toekomstige ruimtelijk-economische ontwikkelingen dan ook zo veel mogelijk geconcentreerd moeten worden in dit stedelijk netwerk.

Regionale netwerkvorming

Noord-Nederland kan worden opgevat als een extensief stedelijk netwerk. Economische ontwikkelingen worden ruimtelijk gespreid over het gehele netwerk op basis van de kwaliteiten van de afzonderlijke

steden of delen van het netwerk. Teneinde het netwerk te laten functioneren is een excellente regionale netwerkstructuur noodzakelijk.

Economische ontwikkelingsassen

Economische ontwikkelingen in Noord-Nederland hebben in de afgelopen jaren plaatsgevonden in de stedelijke gebieden langs de infrastructuurassen A28 en A6/A7. Deze 'ontwikkelingsassen' bieden ook voor de toekomstige ontwikkelingen de basis voor de versterking van de economische structuur in Noord-Nederland.

Potenties landelijk gebied

De ontwikkeling van de stedelijke economie in het Noorden blijft beperkt van omvang. De economische structuurversterking in Noord-Nederland zal ook bewerkstelligd moeten worden door de transitie van de economische structuur van het landelijk gebied naar een meer stedelijke economie: woon-, werk- en zorgclusters, recreatie en toerisme en innovatieve landbouw.

In de Structuurvisie Zuiderzeelijn worden op grond van deze denklijnen verschillende perspectieven voor de toekomstige ruimtelijk-economische ontwikkeling van Noord-Nederland ontwikkeld. Deze perspectieven geven ieder een eigen blik op een samenhangende toekomstvisie op de ruimtelijke inrichting van het gebied. De perspectieven geven geen beeld van de werkelijkheid in 2040 maar bieden inzicht in mogelijke ruimtelijke toekomstbeelden.

3.5 Voorziene aanpak van kansen en knelpunten

Onderstaand volgt een beknopt overzicht van een aantal reeds lopende acties voor de in paragraaf 3.4 afgebakende kansen en knelpunten voor Noord-Nederland.

Economische clusters

Het bepalen van kansrijke economische clusters voor Noord-Nederland en het stimuleren van clustervorming is een gedeelde verantwoordelijkheid voor rijk en regio. Sinds 1998 heeft het rijk samen met de regio gericht beleid ten behoeve van de economische ontwikkeling van het Noorden. Voor de jaren 2007-2010 zal worden geïnvesteerd in regiospecifieke kansen voor de economische ontwikkeling van het Noorden, waarbij kansen van nationaal belang worden benut.

Naar aanleiding van de motie van Dijk aangenomen, is extra geld toegezegd (€ 115 tot € 120 miljoen) voor kenniseconomie Noord-Nederland.⁷ Daarmee wordt Noord-Nederland ook de komende jaren financieel ondersteund, maar niet in de mate van het Kompas en meer gericht op de overgang naar de kenniseconomie.

⁷ Zie paragraaf 2.3

Door SNN en het ministerie van Economische Zaken wordt momenteel gewerkt aan een gezamenlijk document voor de periode 2007-2010, enerzijds gebaseerd op de noordelijke Strategische Agenda en de daarop gebaseerde beleidsnota "De Koers Verlegd" en anderzijds op de rijksnota "Pieken in de Delta". Dit document vormt het basisdocument voor een nog in te stellen programmacommissie, waarin vertegenwoordigd EZ, SNN, gemeenten, kennisinstellingen en bedrijfsleven. De programma commissie krijgt tot taak om in deze periode via een door haar op te stellen programma invulling te geven aan de transitie van het Noorden richting een kenniseconomie zoals verwoord in de motie van Dijk.

De transitie van de landbouw in het Noorden vindt reeds plaats. Het Noorden speelt reeds innovatief en flexibel in op de kansen die veranderingen met zich meebrengen. In "De Koers Verlegd" worden bijvoorbeeld ideeën gelanceerd, zoals bijvoorbeeld energieteelten en precisieland- en tuinbouw.

Concentratie van economische ontwikkeling en stedelijkheid

Een verdergaande mate van concentratie van verstedelijking en economische activiteiten in de ontwikkelingsassen en het stedelijk netwerken Groningen-Assen is primair een verantwoordelijkheid van de regio en maakt onderdeel uit van het regionaal beleid. Daarnaast wordt dit door de regio opgepakt in de eerder genoemde verkenning Noordelijke Ontwikkelingsas.

Innovatie / kennis / ondernemerschap

Het verbeteren van het arbeidspotentieel in de regio maakt onderdeel uit van regulier rijksbeleid (SZW en OCW), waarbij wordt gestreefd naar een betere afstemming van onderwijs met wensen vanuit het bedrijfsleven. De nadere invulling hiervoor is gedecentraliseerd. In het Langmanoverleg is afgesproken, dat een ambtelijke werkgroep regio - rijk wordt samengesteld om mogelijke stappen op het terrein van onderwijs en scholing met relevantie voor het transitieprogramma uit te werken.

Innovatie is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de ondernemers zelf. Stimulering hiervan wordt door rijk en regio opgepakt in het programmadocument zoals onder clustervorming beschreven.

Bereikbaarheid

De interne bereikbaarheid van Noord-Nederland wordt deels nader bekeken in de netwerkanalyse die hiervoor door de regio wordt opgesteld voor het stedelijk netwerk Groningen-Assen (in samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer).

Daarnaast loopt een aantal concrete infrastructuurprojecten, o.a.:

- A28 Zwolle-Meppel, planstudie;
- Ringweg Groningen, planstudie;

-
- RW31 Leeuwarden, realisatie;
 - N31 Leeuwarden-Drachten, planstudie
 - Rondweg Sneek, planstudie;
 - N37 -Hoogeveen -Emmen - Duitse grens, realisatie.

Voor de externe bereikbaarheid van het Noorden is op dit moment de realisatie van de Hanzelijn in 2012 voorzien. Daarnaast loopt hiervoor de Structuurvisie Zuiderzeelijn, waar deze probleemanalyse een onderdeel van vormt.

3.6 Conclusies probleemanalyse Noord-Nederland: opgave voor Structuurvisie ZZL

Op grond van de voorgaande paragrafen kan worden geconcludeerd dat de geconstateerde kansen en knelpunten voor Noord-Nederland reeds in belangrijke mate worden aangepakt door rijk en/of regio.

Geconstateerd kan worden dat er voor het knelpunt “bereikbaarheid”, op de wijze zoals dat wordt geagendeerd in de analyse, thans geen concrete maatregelen zijn voorzien. De reden hiervoor is, dat de aandacht voor bereikbaarheid thans logischerwijs vooral uitgaat van de normen die in de Nota Mobiliteit worden gehanteerd: betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid van deur tot deur. In termen van deze normstelling doen zich geen (grote) knelpunten voor in de bereikbaarheid over de weg in Noord-Nederland.

Vanuit het perspectief van de regionaal-economische concurrentiekracht, de insteek van de probleemanalyse Noord-Nederland, wordt het OV voor Noord-Nederland wel als zwak punt geagendeerd. Voor ondernemers betekent de beperkte bereikbaarheid dat m.n. de arbeidsmarkt kleiner is dan in andere dichtbevolktere regio's.

Onderzoek naar de mogelijkheden om de OV bereikbaarheid van Noord-Nederland te versterken, teneinde de regionaal-economische concurrentiekracht te vergroten, kan derhalve worden aangemerkt als opgave voor de structuurvisie Zuiderzeelijn.

De opgave voor de structuurvisie Zuiderzeelijn, voor wat betreft Noord-Nederland, kan als volgt nader worden geconcretiseerd in drie onderzoeksvragen:

- Vraag 1: in welke mate draagt verbetering van de OV bereikbaarheid met andere regio's bij aan versterking van de regionaal-economische concurrentiekracht van Noord-Nederland?
- Vraag 2: in welke mate draagt verbetering van de OV bereikbaarheid binnen Noord-Nederland bij aan versterking van de regionaal-economische concurrentiekracht van Noord-Nederland?

-
- Vraag 3: in welke mate leidt intensivering van reeds lopende acties tot een effectievere versterking van de regionaal-economische concurrentiekracht van Noord-Nederland dan verbetering van de OV bereikbaarheid?

Bij de verdere uitwerking en beantwoording van deze vragen in het vervolg van de structuurvisie zal ook een integrale benadering van het ruimtelijk-economische ontwikkelingsconcept van het Noorden een rol spelen. Verbeteringen van de OV bereikbaarheid worden geplaatst in een gebiedsgericht totaalconcept – een integraal ruimtelijk ontwerp – en de bijdrage van dit totaalconcept aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling wordt inzichtelijk gemaakt.

4. Probleemanalyse Noordvleugel

4.1 Typering regio

Inleiding

De Noordvleugel beslaat een relatief kleine oppervlakte (één veertigste deel van ons land) ten opzichte waarvan een relatief groot aandeel van de bevolking woont (8,5%)⁸. In onderstaand kader zijn enkele kerncijfers voor de Noordvleugel als aandeel van Nederland als geheel weergegeven.

Kerncijfers Noordvleugel

Oppervlakte	2,5%
Bevolking	8,5%
Beroepsbevolking	9,1% (cijfers 2004)
65+ers	6,9%
Jongeren (0-20)	8,2%
Werklozen	10,0% (cijfers 2004)
Werkgelegenheid (banen)	11,1% (cijfers 2004)
Bruto toegevoegde waarde	12,1% (cijfers 2002)

Economische structuur

De regionale economie van de Noordvleugel kan op nationale schaal getypeerd worden als een zogeheten 'kennishub'. Een kennishub heeft betrekking op gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid en een hoog Bruto Nationaal Product⁹. Het gaat hierbij om een kenniseconomie:

- met een hoog dienstengehalte;
- die zijn concurrentievoordeel ontleent aan een groot aantal sectoroverstijgende agglomeratievoordelen;
- met een hoog opleidingsniveau.

Almere en Midden-Flevoland scoren qua economische groei erg goed. Maar de Noordoostpolder is één van de hekkensluiters. De verklaring dat de Noordoostpolder zo laag scoort, betreft de oververtegenwoordiging van de agrarische en industriële sector.

Ruimtelijke structuur Noordvleugel op Europese schaal bezien

Ruimtelijk kan de Noordvleugel als onderdeel van de Randstad getypeerd worden als metropolitane omgeving. Op het niveau van de Europese Unie maakt de Randstad onderdeel uit van het zogeheten Pentagon (zie figuur 1). Het Pentagon is een van die gebieden waarin economische activiteiten zijn geconcentreerd. Naast de Randstad maken ook Londen, Parijs, het Ruhrgebied en de Vlaamse Ruit onderdeel uit van het Pentagon.

⁸ Noordvleugel omvat in deze analyse Haarlemmermeer/Schiphol, Groot Amsterdam en Almere

⁹ bron: Probleemanalyse Zuiderzeelijn, kwantitatieve analyse en onderbouwing, Ecorys

Vanuit de Randstad geredeneerd lopen de belangrijkste internationale assen via de A4/HSL-Zuid naar Brussel/Parijs en via de A2/A12/HSL-Oost naar het Ruhrgebied. Het Ruhrgebied is het belangrijkste West-Europese knooppunt binnen Noordwest Europa, waar de andere metropolitane gebieden op aangesloten zijn. Nederland, België en Frankrijk worden via het Ruhrgebied gekoppeld worden aan Hamburg. Uit de economische, ruimtelijke en beleidsanalyse blijkt dat er nog geen sterke internationale oriëntatie is in Noordelijke richting (Noord-Duitsland – Scandinavië).

Een sterkere Noordoostelijke oriëntatie van de Randstad is in de toekomst denkbaar, maar het is waarschijnlijk dat deze dan ook via de vervoersas Ruhrgebied-Hamburg zal blijven lopen, omdat deze meer massa heeft. Het Ruhrgebied is (en zal naar verwachting blijven) het belangrijkste West-Europese knooppunt binnen Noordwest-Europa, waar de andere economische gebieden ook op aangesloten zijn.

Noordelijke Ontwikkelingsas

Hoewel de externe relatie in Noord-Oostelijke richting vooralsnog niet zodanig lijkt dat er op dit moment kan worden gesproken van een corridor en er aanleiding is een zware OV-verbinding aan te leggen (zie hierboven) heeft het Noorden wel de behoefte om voor de langere termijn te onderzoeken welke internationale relaties op de noord-oostelijke as (Randstad-Noorden-Hamburg en verder in beide richtingen) aan de orde zijn en hoe de economische vruchten hiervan verder kunnen worden geoptimaliseerd. Het gaat dan zowel om fysieke als niet-fysieke maatregelen (o.a. cultuur, kennis, infrastructuur). Onder de titel Noordelijke Ontwikkelingsas heeft het Samenwerkingsverband Noord-Nederland het initiatief genomen tot enkele onderzoeken. Op 14 september 2005 is in het Langmanoverleg afgesproken dat het Noorden een nadere verkenning uitvoert en dat de departementen van VROM, EZ en V&W hieraan deelnemen. Inmiddels is een klein projectbureau ingesteld en een plan van aanpak gemaakt. De horizon is vooralsnog enkele jaren. De potentieel zinvolle activiteiten die voortvloeien uit de verkenning kunnen worden ingebracht in het traject van uitvoering van Pieken in de Delta en uitvoering van de Noordelijke (en Nota Ruimte) wens tot concentratie langs de hoofdverbindingssassen.

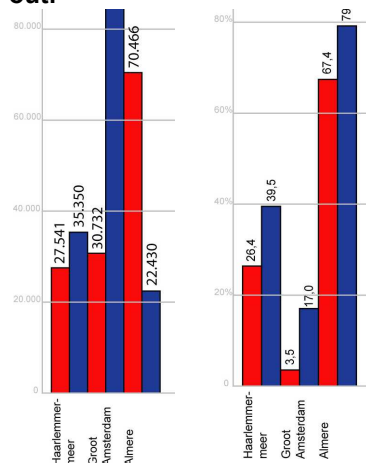
Ruimtelijke structuur van de Noordvleugel

Binnen de Noordvleugel is Amsterdam de centripool met ontwikkeling langs twee primaire assen.

Naar het zuidwesten langs de A4 naar Haarlemmermeer/Schiphol. Deze ontwikkeling gaat vooral om werken, voor wonen is de ruimte beperkt. Uit de ruimtelijke analyse blijkt dat in de afgelopen periode het aantal banen in de Haarlemmermeer veel harder is gegroeid dan het aantal inwoners. Hoewel in omvang afgenomen blijft de distributiesector het grootste aandeel van het totale aantal banen in Haarlemmermeer behouden. Groei is te zien in het aandeel banen in de zakelijke en financiële dienstverlening.

Naar het oosten langs de A1/A6 richting Almere. Het gaat hier tot nu toe met name om wonen en minder om werken. Dit blijkt ook uit de ruimtelijke analyse. Het aantal inwoners is meer dan drie keer zo snel gegroeid als het aantal banen. De procentuele groei van het aantal banen in Almere is overigens wel hoger dan de groei van het aantal inwoners, waarmee iets van de achterstand in groei wordt ingehaald. Almere is de enige onderzochte gemeente in de ruimtelijke analyse waarbij het aandeel stuwende werkgelegenheid is gestegen. De stijging komt zowel voor rekening van de distributie sector als de zakelijke en financiële dienstverlening.

Fout!



Stedelijke profielen: Groei 1995/1997-2005 , absoluut (links) en procentueel

De grootste groei van het aantal banen in de Noordvleugel vindt in Groot-Amsterdam plaats¹⁰. Er is dus nog steeds sprake van een verder gaande ruimtelijke concentratie van economische clusters. Het is vooral de zakelijke en financiële dienstverlening die de afgelopen jaren is gegroeid. De groei van het aantal inwoners in Groot-Amsterdam blijft sterk achter bij die in Almere en ligt ongeveer op het zelfde niveau als Haarlemmermeer.

De prognoses is dat Groot-Amsterdam nog met 100.000 inwoners tussen 2000 en 2040 groeit en Haarlemmermeer en Almere samen met 150.000 (20.000 resp. 130.000). De groei vindt overigens vooral plaats voor 2020. In Haarlemmermeer wordt zelfs een daling van het inwonertal verwacht na 2020. Het aantal arbeidsplaatsen blijft in dezelfde periode in Groot-Amsterdam stabiel (groei voor 2020, daling na 2020). In Almere is de verwachte groei van het aantal arbeidsplaatsen 22.500 (forse groei voor 2020, maar daling na 2020), in Haarlemmermeer 70.000 (evenwichtige groei).

Hieruit blijkt een scheefgroei tussen woonfuncties en werkfuncties in de Noordvleugel, maar ook het behoud van de centrumfunctie voor

¹⁰ Groot Amsterdam omvat: Amsterdam, Amstelveen, Diemen, Muiden, Ouder-Amstel, Uithoorn, Weesp en Aalsmeer

Groot-Amsterdam. Beide ontwikkelingen zullen leiden tot een versterkte vraag naar regionaal openbaar vervoer.

Het betreft niet alleen een toekomstig capaciteitsprobleem, maar vooral ook een structuurvraagstuk. De uiteengelegde netwerkstad vraagt om een adequate afstemming van ruimtelijke ontwikkelingen en kwaliteit van openbaar vervoer, ook wat betreft de structuur van het ov-netwerk.

Mobiliteit

Uit de analyse van de verplaatsingspatronen op basis van het Mobiliteitsonderzoek Nederland blijkt ook dat de belangrijkste relaties tussen Amsterdam en Haarlemmermeer en tussen Amsterdam en Almere liggen. Een belangrijke interne relatie is aanwezig tussen Amsterdam en Amstelveen. De relaties tussen Amsterdam en Haarlem en Zaandam zijn ook erg groot. De relatie tussen Almere en Haarlemmermeer is overigens opvallend beperkt, evenals de relatie tussen 't Gooi en Amsterdam.

In de Noordvleugel is bij de woon-werk verplaatsingen het aandeel van het openbaar vervoer erg hoog. Tussen Amsterdam en Almere is het zelfs hoger dan het aandeel autoreizigers.



Interstedelijke verplaatsingspatronen (MON 2004) stromen getekend vanaf 1.5 interstedelijke relaties op jaarbasis

4.2 Ambitie van het rijk

De ambitie voor de Noordvleugel, als onderdeel van het Nationaal Stedelijk Netwerk Randstad Holland, kan vanuit het rijksbeleid worden geformuleerd als het versterken van de internationale concurrentiepositie: de Randstad is de belangrijkste economische motor van Nederland.

Als onderdeel hiervan zou de Noordvleugel moeten functioneren als één stedelijk netwerk.

Belangrijke onderdelen van deze ambitie vanuit de rijksnota's zijn:

- Een goede wegbereikbaarheid binnen de Noordvleugel en dan met name beter bereikbare steden, werklocaties en de Mainport.
- Voldoende woningen en aantrekkelijk woonmilieu, met bijzondere positie voor de verstedelijkingsopgave van Almere.
- Passend arbeidsaanbod; voldoende en hoog opgeleid personeel.
- Een versterking van de structuur van het stedelijk netwerk Noordvleugel, met adequate OV-verbindingen.
- Een goed functionerende Mainport Schiphol, met ruimte om zich verder te kunnen ontwikkelen binnen de gestelde wettelijke kaders.

4.3 Regionale visie op de Noordvleugel

Onderstaande betreft een samenvatting van de regionale gebiedsvisie “De Noordvleugel, een regionale netwerkstad” van het Platform Bereikbaarheid Noordvleugel (gemeente Amsterdam, Regionaal Orgaan Amsterdam, provincie Noord-Holland en provincie Flevoland).

Door de regio wordt een metropolitane strategie ontwikkeld om de internationale concurrentiekracht te versterken. Voor de economische groei, met de gewenste massa en diversiteit, is groei van een gevarieerde beroepsbevolking nodig. Om de autonome bevolkingsgroei tezamen met de gewenste groei van de beroepsbevolking te huisvesten kent de Noordvleugel een woningbouwopgave van 150.000 woningen voor de periode van 2010 tot 2030, waarvan tenminste 45.000 in Almere. Door woningen te bouwen in Haarlemmermeer e.o. en een grote binnenstedelijke opgave wordt de woon-werkbalans meer in evenwicht gebracht. Voor Almere wordt een westelijke stedelijke ontwikkeling voorgestaan, zodat de binding met de Noordvleugel en vooral tussen Amsterdam en Almere maximaal zal zijn. Een IJmeerverbinding bestaande uit OV van hoge kwaliteit zal de werking van Amsterdam en Almere als tweelingstad versterken en zal bovendien een katalysator zijn voor het scheppen van en hoogstedelijk woon- en werkmilieu.

Als de trend van de ontwikkeling wordt voortgezet zal de werkgelegenheid zich blijven concentreren rondom Schiphol en de zuidkant van Amsterdam en zal de werkgelegenheid in Almere niettemin in een scheve verhouding blijven tot de beroepsbevolking. Voor een deel is dit onvermijdelijk. Bedrijven met een internationale oriëntatie zoeken agglomeratievoordelen, niveau van bereikbaarheid en stedelijke kwaliteit, die alleen rondom Schiphol en delen van Amsterdam, met name aan de Zuidas te vinden zijn. Grootschalige werkgelegenheid wordt geconcentreerd rond knooppunten van openbaar vervoer. Er worden naar mogelijkheden gezocht de groei van de werkgelegenheid in Almere te bevorderen.

Volgens het huidige overheidsbeleid kan Schiphol beperkt groeien op zijn huidige plek. De evaluatie van de Luchtvaartwet die gaande is zal een indicatie geven in welke mate dat kan binnen de afgesproken milieunormen. Ten behoeve van de groei wordt de bouw van een tweede terminal onderzocht. Als deze er komt is een goede ontsluiting per openbaar vervoer (regionaal en nationaal) gewenst. Een optie om de hub-functie van Schiphol maximaal ruimte te geven is het uitplaatsen van functies naar Lelystad die niet of in geringe mate bijdragen aan de hub. Daarbij valt te denken aan chartervluchten en de vluchten van low cost carriers.

In de wetenschap dat het gebruik van de auto in een sterk verstedelijkt gebied aan beperkingen onderhevig is, moet het openbaar vervoer en in het bijzonder het regionale openbaar vervoer voldoende capaciteit en kwaliteit bieden om de groeiende forenzenstromen te verwerken. Dat geldt zeker voor de corridor Schiphol – Amsterdam (Zuidas) – Almere, waar zich de komende jaren de grootste ruimtelijke ontwikkelingen voordoen.

4.4 Kansen en knelpunten

De aantrekkelijkheid van de Noordvleugel als internationale vestigingslocatie staat onder druk. Als de huidige concrete knelpunten in de Noordvleugel - zoals die hieronder worden beschreven - niet worden opgelost, zal de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel verzwakken en daarmee de welvaartsstijging afvlakken.

De huidige ruimtelijke configuratie van de Noordvleugel belemmert de ontwikkeling tot één stedelijk netwerk. Functies, met name wonen en werken, zijn geografisch in disbalans en de huidige beschikbare infrastructuur is hier niet op toegesneden. De ruimtelijke druk aan de westkant van de Noordvleugel neemt toe doordat daar ruimtelijke 'beperkingen' gelden. Dit zijn Schiphol (Haarlemmermeer), het Groene Hart en Green Port (de Bollenstreek). De druk verplaatst zich dan ook in de richting van Almere waar de ruimte nog beschikbaar is, met als gevolg dat de disbalans wordt versterkt.

Hieronder staan concrete knelpunten die ten grondslag liggen aan bovenstaande constatering en beschreven. Hierna zijn ook de relevante kansen benoemd.

De regionale wegbereikbaarheid

De bereikbaarheid met de auto, met name tussen Amsterdam en Almere, is een knelpunt. Er is een grote pendel tussen wonen en werken welke moet worden opgevangen om de Noordvleugel voldoende aantrekkelijk te houden. Ook de bereikbaarheid van bedrijven onderling is in een diensteneconomie als de Noordvleugel van belang.

Woningmarkt

Aanbod en vraag sluiten in deze regio niet op elkaar aan. Het gaat hierbij zowel om de kwaliteit (type woningen) als de kwantiteit (aantal woningen). De makkelijke locaties in het bestaand bebouwd gebied zijn of raken langzamerhand uitgeput. Dit betekent dat duurdere locaties moeten worden gezocht, waarbij sloop en nieuwbouw nodig is. Ook komt er druk op de groene gebieden rond de steden, in een situatie waar recreatief groen al schaars is.

Arbeidsmarkt

Om internationaal goed te kunnen concurreren, is beschikbaarheid van goed opgeleid personeel van groot belang. Momenteel is er een tekort aan goed opgeleid personeel.

Openbaar vervoer in de regio

Voor een internationaal concurrerend vestigingsklimaat is een kwalitatief hoogwaardig Openbaar vervoer (OV) nodig. Vanwege de afnemende bereikbaarheid van binnensteden met de auto is het voor bedrijven belangrijk dat het alternatief van het OV aan kwaliteit wint. Het vervoer is op dit moment relatief langzaam. Het gaat dan met name om het bieden van voldoende comfort, betrouwbaarheid en aantrekkelijkheid.

Het laten functioneren van de twee steden Amsterdam en Almere als één stedelijk netwerk stelt eisen aan de (OV-)verbindingen tussen deze steden. Het betreft vooral een structuurvraagstuk. De uiteengelegde netwerkstad vraagt om een adequate afstemming van ruimtelijke ontwikkelingen en kwaliteit van openbaar vervoer, ook wat betreft de structuur van het OV-netwerk.

Op middellange termijn (tot 2020) vormt de beschikbare capaciteit op het hoofdrailnet naar verwachting van het rijk geen knelpunt (nadere capaciteitsanalyse loopt).

Beschikbaarheid van bedrijfsruimte

Ruimte voor bedrijventerreinen is in Groot Amsterdam steeds moeilijker te vinden. Ter nuancering: voor de kantorenmarkt is op dit moment sprake van overcapaciteit.

Kansen

Sterke punten, of kansen, binnen het vestigingsklimaat van de Noordvleugel zijn:

- een krachtige internationale oriëntatie;
- met sterke knooppunten;
- een zee- en een luchthaven;
- binnenkort een goede aansluiting op het net van hogesnelheidstreinen;
- de internethub AMSIX;
- een concentratie van kennisintensieve en contactintensieve activiteiten.
- en door steden (cultuur) en het landschap ook een groot toeristisch potentieel.

Meer specifiek zijn de volgende kansen voor de regio van belang.

- Schiphol speelt een prominente rol in de economische ontwikkeling van de Noordvleugel, maar ook de Randstad en Nederland als geheel. Door regio en luchthaven nauwer aan elkaar te verbinden, moeten de agglomeratievoordelen en diversiteit van de Randstad als geheel beter benut worden.
- Voor Almere liggen er in economisch opzicht kansen in het bieden van ruimte aan Schiphol gerelateerde activiteiten (back-offices, logistiek en distributie), verplaatsing van productiebedrijven uit Utrecht en het Gooi en Amsterdam, zakelijke en verzorgende diensten, nieuwe economische activiteiten (ICT en biotechnologie) en bedrijven die een groen/blauwe setting zoeken.
- Flevoland vormt een verbindende schakel tussen de randstad en het noorden en oosten van Nederland. Voor Flevoland zijn de mogelijke groei van het vliegveld Lelystad en de innovatie in landbouw en voedselproductie belangrijke ontwikkelingen die als kansen kunnen worden gezien.

Doorkijk 2040

Zoals in 2.2.4 is aangegeven is de doorkijk naar 2040 uitgevoerd om de robuustheid van de genoemde knelpunten te onderzoeken. Deze doorkijk is gebaseerd op het scenario Strong Europe, dat een van de vier scenario's is dat het Centraal Planbureau heeft ontwikkeld ('vier vergezichten voor Nederland').

Op basis van de doorkijk naar 2040 wordt geconcludeerd dat:

- Almere een grote groei van inwoners en huizen blijft houden. De groei van werkgelegenheid loopt achter. De onevenwichtige woon-werkbalans neemt na 2020 geleidelijk af.
- De sectorstructuur blijft passen bij een kennishubregio; de zakelijke diensten, financiële instellingen en vervoer en communicatie blijven sterkere sectoren dan het gemiddelde in Nederland.

4.5 Voorziene aanpak van kansen en knelpunten

Onderstaand volgt een beknopt overzicht van een aantal reeds lopende acties voor de in paragraaf 4.4 afgebakende kansen en knelpunten voor de Noordvleugel.

Belangrijk hierbij is het Programma Noordvleugel¹¹, waarin een aantal van de hieronder genoemde projecten samenkomen. Doel van het programma is het vormgeven van het besluitvormingsproces richting samenhangende besluitvorming medio 2006 samen met betrokken ministeries en regionale overheden. Het kabinet is voornemens om voor de zomer van 2006 een kabinetsstandpunt te formuleren met

¹¹ De volgende projecten zijn opgenomen in het Noordvleugelprogramma: Planstudie Schiphol – Amsterdam – Almere, Structuurvisie Zuiderzeelijn, Verstedelijking Almere, Landzijdige bereikbaarheid Schiphol, Nieuw Sleutelproject Amsterdam Zuidas, Verstedelijking en bereikbaarheid Utrecht, Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer e.o.

afgestemde besluiten over genoemde projecten, gebaseerd op de dan beschikbare onderzoeksresultaten van de verschillende projecten.

Verbeteren interne bereikbaarheid over de weg

Het verbeteren van de interne regionale bereikbaarheid over de weg binnen de Noordvleugel is een gedeelde verantwoordelijkheid van het rijk en de regio.

Op dit moment wordt deze opgave als volgt ingevuld:

- De planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere onderzoekt de mogelijkheden voor het verhogen van de capaciteit op de weg.
- Daarnaast worden er in het kader van het programma ZSM benuttingsmaatregelen uitgevoerd op het hoofdwegennet, wordt de capaciteit van de A2 tussen Holendrecht en Oudenrijn en van de A4 tussen Burgerveen en Leiden uitgebreid, is er een bestuursovereenkomst getekend voor het omleggen van de A9 rond Badhoevedorp en is de aanleg van de Tweede Coentunnel en Westrandweg in voorbereiding.
- Anders Betalen voor Mobiliteit beoogt de bereikbaarheid op de weg te verbeteren via het invoeren van een versnellingsprijs. Met de opbrengsten worden knelpunten versneld aangepakt. Daarnaast treft het kabinet alle voorbereidingen om een volgend kabinet in staat te stellen een besluit te nemen over de kilometerprijs.

Aantrekkelijker en voldoende woningaanbod

Het bieden van een aantrekkelijk en voldoende woningaanbod is een taak van de private sector. Rijk en regio zijn verantwoordelijk voor het creëren van de juiste randvoorwaarden zoals (planologische) ruimte, ontsluiting en leefomgeving.

Op dit moment worden de mogelijkheden voor woningbouw uitgewerkt in een nadere gebiedsuitwerking voor de Haarlemmermeer en de Bollenstreek en de verstedelijkingsopgave voor Almere.

Passend aanbod van personeel

Het kunnen bieden van een passend aanbod van personeel is een verantwoordelijkheid van zowel rijk (SZW en OCW) als regio. Vanuit het rijk wordt beleid gevoerd om het onderwijs aan te passen op wensen vanuit het bedrijfsleven. De nadere invulling hiervoor is gedecentraliseerd.

Verbeteren van de intra-regionale functie van het OV

Het verbeteren van regionaal OV is waar dit het hoofdrailnet betreft een rijksverantwoordelijkheid en daarnaast in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de regio.

Het rijk, de provincies, de WGR-plusregio's en de betreffende gemeenten maken gezamenlijk netwerkanalyses voor een

gebiedsgerichte aanpak.¹² Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is trekker van het opstellen van een netwerkanalyse voor de Noordvleugel die in het najaar van 2006 gereed zal zijn.

Regionale OV-projecten / studies zijn o.a.:

- Noordzuidlijn doortrekken naar Haarlemmermeer (CASH);
- doortrekken Zuidtangent richting Diemen;
- en verkenning regionale IJmeerverbinding (VRIJ).

In het kader van de Structuurvisie Zuiderzeelijn, waar deze probleemanalyse een onderdeel van vormt, wordt ook bekeken in hoeverre de Zuiderzeelijn de OV-bereikbaarheid in de Noordvleugel kan verbeteren.

Beschikbaarheid van bedrijfslocaties

De beschikbaarheid van bedrijfslocaties is een regionale verantwoordelijkheid. De vraag naar bedrijfslocaties hangt samen met de conjunctuur.

Het rijk is betrokken bij het Nationaal Sleutelproject Zuidas met als doel dit gebied te ontwikkelen tot een internationaal concurrerende toplocatie.

In Pieken in de Delta zijn economische prioriteiten voor de Noordvleugel opgenomen, waaronder bedrijfsterreinen. Dit betreffen enerzijds herstructureringssterreinen (bijv. Coen- en Vlothaven in Amsterdam), anderzijds nieuw aan te leggen bedrijventerreinen (bijv. Westrandzone in Amsterdam, Zoekgebied Haarlemmermeer en langs de A6/A7 in Almere).

4.6 Conclusies probleemanalyse Noordvleugel

Geconstateerd kan worden dat voor het knelpunt “intra-regionale OV-bereikbaarheid” thans geen concrete rijksprojecten zijn voorzien. Er loopt wel een aantal regionale studies, maar deze hebben logischerwijs geen betrekking op het hoofdtrainnet (rijksverantwoordelijkheid). In het kader van de netwerkanalyse die wordt getrokken door het ministerie van Verkeer en Waterstaat is hiervoor wel aandacht, maar de focus ligt op de bereikbaarheid van 'deur-tot-deur' voor de Noordvleugel als geheel. Vanuit economisch en ruimtelijk perspectief wordt de intra-regionale OV-bereikbaarheid op de as Schiphol-Almere als knelpunt geagendeerd in de probleemanalyse voor de Noordvleugel, omdat uit analyse blijkt dat met name op deze as de bereikbaarheid onder druk staat als gevolg van ontwikkeling van met name de woonfunctie in Almere in relatie tot met name de werkfunctie rond Amsterdam en Schiphol.

De opgave voor de structuurvisie Zuiderzeelijn, voor wat betreft de Noordvleugel, kan als volgt nader worden geconcretiseerd in twee onderzoeksvragen:

¹² Deze analyses brengen de ruimtelijke ontwikkeling en de mobiliteitsontwikkelingen van alle modaliteiten en de daaruit voortvloeiende potentiële problemen en opgaven in een gebied voor de periode tot 2010 en 2020 in kaart. (Uitvoeringagenda Nota Mobiliteit, blz. 22)

-
- Vraag 1: wat zijn voor de Noordvleugel gegeven de ambitie adequate (regionaal) OV-verbindingen op de as Schiphol – Almere, op het gebied van capaciteit, frequentie en comfort. Op welke termijn ontstaan in het huidige OV-systeem knelpunten en op welk vlak?
 - Vraag 2: in welke mate draagt verbetering van het OV op de as Schiphol-Almere, via verbetering van de intra-regionale bereikbaarheid (van met name Schiphol en omstreken ten behoeve van het bereiken de arbeidsmarkt en van Almere als groeiende stad) bij aan versterking van de regionaal-economische concurrentiekracht van de Noordvleugel?

Op grond van de voorgaande paragrafen kan worden geconcludeerd dat de geconstateerde kansen en knelpunten reeds in belangrijke mate worden aangepakt door rijk en/of regio in onder meer het Programma Noordvleugel.

5. Consequenties probleemanalyse

5.1 Consequenties voor vervolg Structuurvisie

In het plan van aanpak Structuurvisie ZZL is aangegeven dat naar aanleiding van de brede probleemanalyse bezien zou worden of de scope van alternatieven ten opzichte van de initiële scope zou moeten worden verbreed.

De resultaten van de probleemanalyse laten zien dat het voor de twee regio's om verschillende soorten opgaven gaat. Voor het Noorden gaat het met name om het versterken van de economische structuur met inzet op de meest kansrijke clusters en voor de Noordvleugel is de opgave het behouden van de internationale concurrentiekracht waarbij met name de (weg)bereikbaarheid een knelpunt is. OV bereikbaarheid wordt voor beide regio's wel als knelpunt genoemd, maar niet als meest prioritair. (NB een capaciteitsanalyse loopt nog en kan uitwijzen of er na 2020 capaciteitsproblemen ontstaan.)

Een nadere analyse van de problemen leert dat al veel maatregelen (projecten en programma's) lopen om de problemen concreet aan te pakken. De NVL-problemen op ruimtelijk vlak worden veelal opgepakt onder het programma Noordvleugel. Voor de meeste Noordelijke opgaven loopt een groot aantal acties dat voortvloeit uit het (integrale) Langmanpakket/Kompas voor het Noorden, dan wel het in voorbereiding zijnde uitvoeringsprogramma Pieken in de Delta/uitvoering motie Van Dijk vanaf 2007. Voor de gesignaleerde problemen "afstanden zijn relatief groot" (Noorden) en "regionaal bereikbaarheidsprobleem OV" (NVL) is de Zuiderzeelijn beoogd als oplossing (getuige de oorspronkelijke projectdoelen).

Naar aanleiding van de probleemanalyse rijst de vraag of het separaat aanpakken van de opgaven voor het Noorden en de Noordvleugel effectiever is dan een integrale oplossing in de vorm van een Zuiderzeelijn.

Het Critical Review Team heeft geadviseerd om de problemen van het Noorden en de Noordvleugel ook separaat te beschouwen en daarbij voor het Noorden breder te kijken dan (OV) bereikbaarheid. Dit punt wordt ook nadrukkelijk ondersteund door de Commissie m.e.r..

Naar aanleiding van de uitkomsten van de probleemanalyse en de genoemde adviezen zal het rijk in de tweede fase van de Structuurvisie ZZL ook separate oplossingen voor Noord-Nederland en de Noordvleugel, onderzoeken om te kunnen beoordelen of de effecten van separate oplossingen groter zijn dan de effecten van de Zuiderzeelijn-alternatieven. Hierbij wordt voor het Noorden breder gekeken dan bereikbaarheid. Tegelijkertijd worden de eerder genoemde Zuiderzeelijn-alternatieven onderzocht. Vervolgens worden deze verschillende oplossingen met elkaar vergeleken, waarbij een

belangrijke vraag is: hoe scoren de Zuiderzeelijn-alternatieven ten opzichte van de separate oplossingen voor Noord-Nederland en Noordvleugel op het gebied van het probleemoplossend vermogen dan wel het bereiken van de gestelde ambities?

5.2 Herijking projectdoelstelling

Aanleiding

Gezien de uitkomsten van de probleemanalyse dient de vraag zich aan of en zo ja, in welke vorm stilgestaan zal worden bij de consequenties van de probleemanalyse voor de projectdoelstellingen zoals deze geformuleerd zijn in de Nota Ruimte.

In het plan van aanpak voor de Structuurvisie ZZL zijn o.a. de volgende passages terug te vinden die relevant zijn voor deze afwegingen:

“De Structuurvisie Zuiderzeelijn heeft als primair doel om de besluitvorming over nut en noodzaak van het project te faciliteren. Ten behoeve van deze besluitvorming wordt vooraf geconsulteerd wat betrokkenen onder nut en noodzaak verstaan. Een tweede doel van de Structuurvisie is het vaststellen van de kaders waarbinnen verdere uitwerking in een latere fase dient plaats te vinden (dit zijn selectie van alternatieven en bijbehorende uitwerkingswijze) indien besloten wordt om na het besluit over nut en noodzaak met het project door te gaan.”

“De Structuurvisie Zuiderzeelijn moet licht werpen op actualiteit van de probleemstelling, de doelstelling van het project, de mogelijke alternatieven en de samenhang met andere plannen en projecten binnen de ruimtelijke hoofdstructuur en in de betreffende regio's (Noord-Nederland en Noordvleugel van de Randstad).”

“De scope van de Structuurvisie wordt verbreed indien de probleemanalyse (1e onderdeel Structuurvisie) hiertoe aanleiding geeft.”

“Hierbij gelden de vijf projectdoelen (zie bijlage 1), die herijkt worden, als vertrekpunt voor de analyse.”

“Op basis van de probleemanalyse kunnen de projectdoelen worden herijkt.”

Samengevat kan worden geconcludeerd dat in het plan van aanpak is toegezegd dat de projectdoelstellingen op basis van de

probleemanalyse herijkt kunnen worden, maar niet is aangegeven op welk moment dit wordt voorgelegd ter besluitvorming.

Is er aanleiding om op basis van de probleemanalyse de projectdoelen te herijken?

De in de Nota Ruimte vastgestelde doelen gaan uit van een integrale Zuiderzeelijn-oplossing. In het plan van aanpak is aangegeven dat de Structuurvisie Zuiderzeelijn licht moet werpen op actualiteit van de probleemstelling, de doelstelling van het project, de mogelijke alternatieven en de samenhang met andere plannen en projecten. Dit betekent dat een herijking van de projectdoelen pas in de Structuurvisie kan plaatsvinden, wanneer alle informatie voor handen is. De herijking van de projectdoelen maakt daarmee onderdeel uit van de nut- en noodzaakdiscussie en -besluitvorming over het project.

Voor het vervolg van de structuurvisie wordt daarom volstaan met het vertalen van de probleemstelling in concrete onderzoeksvragen, waarop het vervolg van de structuurvisie een antwoord moet geven. Deze onderzoeksvragen zijn vanuit ruimtelijk-economisch perspectief gericht op de verdere ontwikkeling en verbreding van alternatieven, ook buiten de sfeer van bereikbaarheid.

Daarnaast wordt een overzicht gegeven van geconstateerde knelpunten en kansen voor Noord-Nederland en de Noordvleugel; De probleemstelling en onderzoeksvragen vormen tevens input voor het beoordelingskader, op basis waarvan de verschillende oplossingsrichtingen (bekende ZZL-alternatieven, regio-specifieke oplossingen, waaronder niet-bereikbaarheidsoplossingen voor Noord Nederland) worden beoordeeld.

5.3 Scope alternatieven

5.3.1. Initiële scope

De initiële scope van de Structuurvisie zoals verwoord in het door de Tweede Kamer vastgestelde Plan van Aanpak richt zich op de Zuiderzeelijn-alternatieven (magneetweefbaan, hogesnelheidslijn en intercity), de Hanzelijn+, de Hanzelijn++. Tevens is onderzocht of de Superbus in de Structuurvisie kan worden uitgewerkt (zie ook paragraaf 5.2). Hieronder wordt kort aangegeven hoe de initiële scope tot stand is gekomen.

De Zuiderzeelijn alternatieven en de Hanzelijn+ zijn de vier alternatieven die in de Verkenningen (2000-2001) zijn uitgewerkt. De scope van alternatieven in de Verkenningen is gebaseerd op een Quick Scan naar de mogelijke alternatieven. Deze Quick Scan geeft een globaal beeld van alle mogelijke alternatieven (voor een verbinding tussen de Randstad en het Noorden, waaronder bijvoorbeeld ook een alternatief door het IJsselmeer en een alternatief via de Afsluitdijk) en een beoordeling van al deze alternatieven op economische haalbaarheid, ruimtelijke en milieueffecten, financiële haalbaarheid en overige effecten (zoals risico's). Op basis van deze Quick Scan zijn de 3 Zuiderzeelijn

alternatieven en het Hanzelijn-plus alternatief verder uitgewerkt in de Verkenningen.

De overige alternatieven zijn op grond van de genoemde criteria niet verder onderzocht in de Verkenningen. Het IJsselmeeralternatief is niet opgenomen in de scope van de Verkenningen omdat het beperkte economische effecten heeft, en daarmee beperkt bijdraagt aan de doelstellingen van het project. Tevens is de ruimtelijke inpassing lastig (onder andere doordat het belangrijke natuurgebieden in Zuidwest Friesland doorkruist). Dit gecombineerd met de hoge technische risico's van een lange tunnel onder het IJsselmeer heeft tot de conclusie geleid het alternatief niet verder te onderzoeken. Ook voor het alternatief via de Afsluitdijk geldt dat dit alternatief beperkte economische effecten heeft. Daarnaast doorkruist het over een lange afstand twee belangrijke natuurgebieden: het Waddengebied en het IJsselmeer. Een verbinding over de Afsluitdijk levert grote risico's op in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Om deze redenen is ook het Afsluitdijkalternatief niet opgenomen in de scope van de Verkenningen.

De Hanzelijn++ en de Superbus zijn beide 'nieuwe' alternatieven die niet in de Verkenningen zijn onderzocht. De Hanzelijn++ is een alternatief dat door de Tweede Kamer is aangedragen tijdens het debat over de adviezen van de TCI begin juni 2005. Dit alternatief betreft een Hanzelijn+ aangevuld met regionale bereikbaarheidsprojecten voor het Noorden en de Noordvleugel. Het kabinet heeft toegezegd dit alternatief in de Structuurvisie te onderzoeken. Tijdens het bestuurlijk overleg van 18 januari 2006 zal het te onderzoeken pakket worden vastgesteld.

Ook de Superbus wordt meegenomen. In het Algemeen Overleg van 29 juni 2005 over het plan van aanpak Structuurvisie ZZL is afgesproken dat onderzocht zou worden of de Superbus, een initiatief van de Technische Universiteit Delft, in de Structuurvisie kan worden uitgewerkt. Inmiddels is geconcludeerd dat er voldoende aanleiding en informatie is om dit alternatief – binnen de planning – uit te werken in het kader van de Structuurvisie. In de volgende paragraaf wordt dit toegelicht.

5.3.2. Aangepaste scope alternatieven

De alternatieven die in het vervolg van de Structuurvisie worden uitgewerkt kunnen in drie categorieën worden opgedeeld:

1. De reeds uit eerdere onderzoeken bekende alternatieven voor een snelle OV-verbinding tussen Schiphol en Groningen;
2. Specifieke bereikbaarheidsoplossingen voor enerzijds de Noordvleugel van de Randstad en anderzijds Noord-Nederland;
3. Een nader te bepalen andersoortige impuls voor de transitie van de regionale economie van Noord-Nederland (nader te bezien of en op welke wijze dit wordt opgenomen in de KBA).

Ad 1) bekende alternatieven

De bekende OV-alternatieven zijn: magneetzwefbaan, hogesnelheidslijn/intercity, Hanzelijn+ en de Superbus.

Ad 2) specifieke bereikbaarheidsoplossingen

De specifieke bereikbaarheidsoplossingen komen vanuit twee invalshoeken. Enerzijds geldt voor de invulling van de tweede plus van de HZL++ dat de inbreng van de regio's reeds regiospecifiek is. Anderzijds wordt bij de uitwerking van de alternatieven ook gekeken naar mogelijkheden voor optimalisatie waaronder fasering en combinatie van alternatieven voor verschillende tracéonderdelen. Deze exercitie kan nu verder worden uitgewerkt waarbij meer specifiek gekeken wordt naar de meest optimale oplossing per regio.

Ad 3) andersoortige oplossingen

De verbreding van de scope naar maatregelen buiten bereikbaarheid moet aanvullend worden opgepakt. Deze verbreding geldt alleen voor Noord-Nederland en moet aansluiten bij de kansen zoals geformuleerd in hoofdstuk. Dit omdat het programma Noordvleugel de onderwerpen als verstedelijking en wegbereikbaarheid al oppakt.

6. Beoordelingskader voor nut en noodzaak

Op hoofdlijnen liggen in het kader van de Structuurvisie Zuiderzeelijn een tweetal vragen voor:

- Kan nut en noodzaak van het project ‘Zuiderzeelijn’ in voldoende mate worden aangetoond?
- Wat is de scope aan alternatieven die eventueel in de “Uitwerkingsfase” nader beschouwd zullen worden?

Nut en noodzaak

Bij de beantwoording van de nut en noodzaak-vraag zal moeten worden vastgesteld of het realiseren cq. uitvoeren van het project ‘Zuiderzeelijn’ in voldoende mate bijdraagt aan het realiseren of bereiken van de gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen cq. ambities van Noord-Nederland en de Noordvleugel van de Randstad. Het project is hierbij gericht op zowel het wegnemen van belemmeringen als op het benutten van kansen.

Het aantonen van nut en noodzaak van een project als de Zuiderzeelijn verloopt niet op mathematische wijze. Het is een afwegingsproces vanuit verschillende belangen en verschillende invalshoeken. De Structuurvisie Zuiderzeelijn zal de bouwstenen op een overzichtelijke manier moeten presenteren ten behoeve van dit afwegingsproces.

In de probleemanalyse is inzichtelijk gemaakt welke belemmeringen en kansen bestaan of zullen ontstaan op basis van een visie en ambities ten aanzien van de ruimtelijk-economische ontwikkeling. Door het ontwikkelen van heldere criteria kan worden getoetst wat het oplossend vermogen is.

Teneinde antwoord te kunnen geven in hoeverre alternatieven voor de Zuiderzeelijn aan deze opgaven beantwoorden zullen criteria worden ontwikkeld. De benodigde informatie wordt hierbij verkregen uit de volgende onderzoeken:

- Strategische milieubeoordeling: de belangrijkste effecten op natuur en milieu worden in een SMB uitgewerkt;
- Kwantitatieve risicoanalyse: de risico's die samenhangen met de realisatie/uitvoering en beheer/onderhoud/exploitatie van de projectalternatieven worden geïnterpreteerd en gekwantificeerd. De resultaten van de kwantitatieve risicoanalyse worden, na externe toetsing, in de kostenraming geïmplementeerd;
- Financiële haalbaarheid: om een goed besluit over nut en noodzaak te kunnen nemen is het van belang om reële, concrete en harde uitspraken te kunnen doen over de financiële haalbaarheid van mogelijke alternatieven, met als aspecten:
 - projectkosten en -opbrengsten (business cases);
 - risicoprofiel (o.a. kwantitatieve risicoanalyse);
 - publieke en private financiering.

-
- Kengetallen kosten-batenanalyse (KBA): de maatschappelijke kosten en baten van de verschillende projectalternatieven worden conform de Leidraad OEI in kaart gebracht;
 - Ruimtelijke kwaliteit: de alternatieven worden op robuustheid getoetst aan ruimtelijke criteria. Deze criteria zijn enerzijds gebaseerd op de projectdoelstellingen en anderzijds op die aspecten waar de ruimtelijke perspectieven in essentie van elkaar verschillen.

Naast deze onderzoeken zullen meningen en overwegingen van stakeholders worden geïnventariseerd met betrekking tot het hierboven geschetste beoordelingskader. Doel van deze inventarisatie is het verkrijgen van inzichten over hoe de uitkomsten van de verschillende beoordelingen van de alternatieven naast elkaar gewogen kunnen worden.

Scope aan alternatieven

Indien positief wordt geoordeeld over nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn, zal tevens de vraag moeten worden beantwoord welke alternatieven in de het vervolg nader zullen worden uitgewerkt. In de “Uitwerkingsfase” van de structuurvisie Zuiderzeelijn worden alleen die alternatieven meegenomen die voldoende robuust zijn gebleken. Een alternatief wordt als robuust beschouwd indien deze vanuit de eerder genoemde te onderzoeken invalshoeken voldoende oplossend vermogen biedt, gericht op het realiseren van de hoofdpogaven zoals hierboven verwoord in het kader voor het Noorden en de Noordvleugel. Met andere woorden, alternatieven in de vervolgfase van de structuurvisie ZZL moeten voldoende oplossend vermogen bieden in het wegnemen van geconstateerde knelpunten, dan wel een rechtstreekse bijdrage levert aan de ruimtelijk-economische ambities. Alternatieven met onvoldoende oplossend vermogen zullen beargumenteerd worden weggeschreven.

Bijlage 1 Bronnen probleemanalyse

*Agenda bestuurlijk Langmanoverleg 14 september 2005 over
Agenda Vitaal Platteland
Arbeidsmarktverkenningen*

*Beleidsanalyse m.b.t. Zuiderzeelijn (projectorganisatie Zuiderzeelijn)
Bereikbaarheid van Almere – op weg naar 2030 (2003)
Bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland; febr. 2001*

CBS (gegevens)

*De Zuiderzeelijn; de kansen in beeld (Stuurgroep ZZL)
De Zevensprong (BVR)
Development Options for Noord-Nederland, 2005
Dynamiek in balans (2005 – milieufederatie NH, milieucentrum A'dam
e.a.)*

*Economische Strategie Randstad
Eindrapport "Verkenning internationale perspectieven voor een
Zuiderzeelijn" (B&A Groep)
EROP
ESPON-analyses
Europese Noordelijke ontwikkelingsas; SNN, maart 2000*

*Gaan voor goud (2004 - KvK e.a.)
Gebiedsgerichte inrichting Drenthe, versie 7 juni 2005*

Hittekaarten Louter

*Integraal ontwikkelingsplan Almere (2003 - Toekomst Almere)
Integrale visie Heerveen-Skarsterlan
Integrale visie IJsselmeergebied 2030 (de koers verlegd), incl.
zonering integrale visie IJsselmeergebied*

*Kompas voor het Noorden
Kompas voor de toekomst
Koers op het noorden (2004)
Koers voor het Stedelijk Netwerk Zuid-Drenthe
Krachtenveldanalyse (projectorganisatie Zuiderzeelijn, november
2005)*

Langman-acoord 1998

Masterplan Zuiderzeelijn (M.P 1.0, M.P 2.0)

*Netwerk infrastructuur Randstad Holland
Noordvleugelconferentiedocumenten (1 t/m 4)
Nota Ruimte
Nota Mobiliteit
NVM (gegevens)*

Omgevingsplan Flevoland 2006

Pieken in de Delta

PRIMOS (gegevens)
Programma Noordvleugel
Provinciaal Ontwikkelingsplan (POP) Flevoland 2000 en
Hoofdlijnennota tbv POP 2006
Provinciale omgevingplannen/streekplan Noord-Holland, Groningen,
Drenthe en Fryslân (en voorontwerp 2006)

Rapport Ecorys “Kwantitatieve analyse en onderbouwing”, november
2005
Regionale bedrijfslocatiemonitor
Regiovisie A7 zone
Regiovisie Westergozone (Leeuwarden-Harlingen)
Regiovisie Groningen-Assen
Regiovisie Zuid Drenthe/Noord Overijssel (Met het oog op 2030)
Ruimte te over, ruimte tekort (RUG)
Ruimtelijk ontwerp Zwolle-Kampen Netwerkstad (2002)
Ruimtelijke analyse (projectorganisatie Zuiderzeelijn, november 2005)
Ruimtelijke ontwikkeling van Almere – op weg naar 2030 (2003)

Spoorvisie Noord-Nederland, SNN, 2004

Stedelijk netwerk Zwolle/Kampen – lagendocument (2003)
Strategische Agenda IPO
Strategische agenda Noord-Nederland
Streekplan 2000+
SWOT-analyse (bij Strategische agenda NN)

TCI-rapportage – deelrapport “Het project Zuiderzeelijn – toetsing met
terugwerkende kracht”

Uitwerkingsnotitie Markt: de koers verlegd

Verdragen van Lissabon en Goteborg
Verkenning IJmeer 2004 (AnwB, Natuurmonumenten e.a.)
Verkenningenstudies ZZL
VID (gegevens)

Zwolle Kampen Netwerkadvis (betreft concept voorontwerp 18 aug
2005)