

Advies nr. 29
(gedateerd 13 oktober 1997)
over het rapport van de Commissie Ruimtelijk-Economisch
Perspectief Noord-Nederland (de Commissie-Langman)

SEAN-ADVIES, nr. 29 over het rapport van de Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief
Noord-Nederland (de Commissie-Langman)

- gevraagd advies bij brief van 26 september 1997 van de Stuurgroep REONN
- behandeld in vergadering van 26 september 1997
- uitgebracht aan DB-SNN en IPSC d.d. 13 oktober 1997
(in afschrift gezonden aan de Minister-President, Ministers EZ, V&W, VROM en LNV, Staatssecretaris EZ, Vaste Commissies van de Tweede Kamer voor EZ, V&W, VROM en LNV, de SER, Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Assen, Emmen, Groningen, Heerenveen, Leeuwarden, Smallingerland en aan het Bureau Kolpron)

NOORD NEDERLAND: EEN GEBIED MET GROEIENDE MARKTWAARDE

1. Noord Nederland op de nationale agenda

Op 11 september 1997 heeft de Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief (de Commissie-Langman) aan het Kabinet rapport uitgebracht over de verdere ontwikkeling van Noord Nederland. Het rapport bevat budgettaire voorstellen tot een bedrag van ruim 10 miljard gulden voor de periode tot 2010. De grote verdienste van de commissie is dat zij met dit rapport de discussie over de positie en perspectieven van Noord Nederland, ook op langere termijn op een landelijk niveau heeft getild en een plaats heeft doen geven op de nationale politieke agenda van de toekomst.

Immers, in de op 16 september 1997 gepubliceerde voortgangsrapportage missiebrief van het Kabinet over de versterking van de ruimtelijk-economische structuur en toekomst van Nederland in de periode tot 2010 neemt Noord Nederland naast het economische kerngebied van Nederland een opvallende plaats in. Wij citeren:

"De verhoudingen tussen het economisch kerngebied en de overige delen van het land worden meer gekenmerkt door complementariteit dan door concurrentie. De mate waarin de rest van het land bijvoorbeeld het Noorden, inhoud kan geven aan die complementariteit hangt uiteraard af van goede verbindingen met het concentratiegebied en kan verder worden versterkt door - waar nodig - die verbindingen te verbeteren. Het onlangs verschenen rapport van de Commissie-Langman inzake het ruimtelijk-economisch perspectief voor Noord Nederland vraagt daar aandacht voor. Voorts stelt de commissie terecht dat het Noorden beschikt over eigenstandige potenties en een vestigingsklimaat dat bij uitstek kansen biedt voor: ruimte-extensieve bedrijvigheid, landbouw, toerisme en recreatie."

"De economisch kwetsbare positie van het Noorden des lands blijft naar verwachting voorlopig een daarop gericht regionaal-economisch beleid vragen, teneinde de economische structuur, in termen van bedrijvigheid en daarvan afgeleide activiteiten hechter te maken. Daarbij dienen de eigenstandige potenties, die complementair zijn aan die in het economisch concentratiegebied als uitgangspunt, met andere woorden het beleid moet zich richten op het bevorderen van kansrijke activiteiten en functies. Concentratie en clustering van activiteiten kunnen de effectiviteit van dit beleid ten goede komen."

"Waar de noordelijke economie vooral verbonden is met de economische activiteiten die in het economisch concentratiegebied plaatsvinden, is de economische vitaliteit van dit concentratiegebied een absolute voorwaarde voor de economische versterking van het Noorden. Deze relatie is bijvoorbeeld zichtbaar in de uitstraling van de noordelijke corridor op de bedrijfsvestigingen in Drenthe."

Het Kabinet heeft in deze korte passages de potenties en perspectieven van Noord Nederland weergegeven. Richtinggevend voor het daarop in te zetten beleid dient naar de mening van de SEAN te zijn de zienswijze, dat Noord Nederland een geïntegreerd deel van Nederland is. Wij komen daar nog op terug. Van de kabinetsbrief gaat ons inziens ten onrechte de suggestie uit van een zekere tweedeling in Nederland (Het concentratiegebied en de rest van Nederland). Voorts heeft het onze bevreemding gewekt, dat tussen de voorlopige verkenning door het Kabinet van de investeringswensen voor het Noorden (1,2 miljard) en de voorstellen van de Commissie-Langman (10,3 miljard) nog een wereld van verschil ligt. Terwijl in onze ogen een bedrag van 10 miljard, ook gezien de tijdshorizon van 2010, toch niet overdreven groot is.

Nu ook het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (van de drie noordelijke provincies) zich in positieve zin over het rapport-Langman heeft uitgesproken ("sluit goed aan bij onze eigen ideeën") is een breed draagvlak ontstaan voor een gezamenlijke, duurzame inspanning van

Kabinet(ten), noordelijke provincies en bedrijfsleven voor de realisering van het geschetste toekomstperspectief. Noord Nederland ziet kansen voor een versnelde sociaal-economische ontwikkeling. De daarmee gepaard gaande groei in tal en last vindt het aanvaardbaar, in ruil voor meer werkgelegenheid van voldoende niveau.

2. De centrale uitdagingen van Nederland in de volgende eeuw

Het Kabinet verwijst in zijn brief van 16 september 1997 naar de missiebrief van een jaar geleden, waarin vijf centrale ruimtelijk-economische uitdagingen zijn geïdentificeerd:

- * het bieden van voldoende werkgelegenheid in Nederland aan de groeiende beroepsbevolking bij een duurzame economische ontwikkeling;
- * de sterke toename van de mobiliteit, die een aanvalsplan voor de bereikbaarheid vraagt;
- * groei van bevolking, economie en mobiliteit, die leidt tot verdere toename van de ruimtedruk in ons land en die vereist dat, naast een optimaal gebruik van de bestaande ruimte in de meer verstedelijkte delen van het land ook de mogelijkheden voor een meer afgewogen gebruik van de nog onderbenutte ruimte en het winnen van nieuwe ruimte worden nagegaan;
- * de sociale en economische ontwikkeling van grote steden die een aanpak vergt, waarin het herstel van de sociaal-economische vitaliteit van de stedelijke centra voorop moet staan;
- * de oplossing van deze dilemma's, die alleen kans van slagen heeft als richtinggevoel en daadkracht op alle niveaus van het openbaar bestuur worden gecombineerd.

3. Rol van Noord Nederland

Naar onze mening kan Noord Nederland met zijn ruim(t)e mogelijkheden¹ bij een adequate gezamenlijke inzet van rijk en provincies een bijdrage leveren aan de oplossing van deze dilemma's en daardoor aan een blijvende versterking van het concurrentievermogen van de BV-Nederland. Voorshands zal deze bijdrage ongetwijfeld bescheiden zijn, maar naar mate in de komende decennia de ruimtedruk in Nederland verder toeneemt zal zij zeker pregnanter worden. Het Kabinet heeft zelf al een voorzet gegeven voor een gezamenlijk beleid door mee te delen, dat bij de verdere analyse van de aanpak van de uitdagingen ook het rapport-Langman wordt betrokken.

De kerngedachte hierbij moet ons inziens zijn, dat het kleine Nederland functioneert als één geïntegreerde economische regio op Europese schaal.

De Minister-President typeerde dit onlangs zo kernachtig toen hij zei dat Nederland te klein is om er een periferie op na te houden. Deze wijze van zien betekent dat dan ook alle beschikbare resources in Nederland moeten worden aangeboord en benut in het belang van een duurzame, optimale ontwikkeling. Dit is ook nodig omdat in toenemende mate een groter deel van het bedrijfsleven foot-loose wordt en Nederland derhalve concurrerend moet kunnen faciliteren.

4. Voorwaarden

De rol die Noord-Nederland als geïntegreerd deel van Nederland in die ontwikkeling kan spelen wordt (zie ook de kabinetsbrief) bepaald door een aantal majeure voorwaarden:

- * verdere ontwikkeling van het zgn. economische concentratiegebied in Nederland (*algemene voorwaarde*)
- * verbetering verbindingen concentratiegebied - Noord Nederland (*bereikbaarheid*)
- * benutten van de eigen noordelijke potenties (een aanmerkelijk aantal kansrijke bedrijfssecto-

¹ Noord Nederland vertegenwoordigt 30% van het nationale oppervlak, 11% van de Nederlandse bevolking en 9% van het Bruto Nationaal Product.

ren, ruimte voor uitbreiding, ruime arbeidsmarkt, overigens aantrekkelijk vestigingsklimaat), mede door clustering van economische activiteiten in kerngebieden en versterking van de positie van steden in die gebieden en van de landelijke kwaliteiten (*de eigen kracht*)

4.1. *Verdere ontwikkeling van het economische concentratiegebied in Nederland.*

Het is een bekend, structureel gegeven dat Noord Nederland in perioden van een gunstig economisch tij, zoals de laatste jaren, economisch vrijwel gelijk oploopt met de nationale ontwikkeling en soms zelfs iets beter presteert. Dit is mede te danken aan het hoge binnenlandse bestedingenniveau, waarop de Noord Nederlandse industrie zich vooral richt. In tijden van laag-conjunctuur blijkt de noordelijke economie nog steeds relatief achter te blijven bij de landelijke ontwikkeling (met name in de periode 1980 - 1985, maar ook nog in de jaren daarna). Dit geeft, naast de gesignaleerde potenties, toch ook de kwetsbaarheid en de afhankelijkheid van de noordelijke economie van de landelijke ontwikkeling aan. Kenmerken waar ook het Centraal Planbureau in zijn recent verschenen studie "Economie en fysieke omgeving" (Beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995 - 2020) terdege rekening mee houdt. Vooral in het door het CPB gehanteerde scenario van lage economische groei blijft de vraag naar arbeid in Noordoost Nederland (incl. Overijssel) achter bij de landelijke groei door de relatieve specialisatie van dit landsdeel in industrie en landbouw.

De conclusie is derhalve, dat Noord Nederland, trouwens heel Nederland, er een cruciaal belang bij heeft dat het met het economische concentratiegebied goed gaat. De ruimtelijk-economische positie van dit gebied en met name van de Randstad baart grote zorgen, omdat zij onder toenemende druk staat als gevolg van het bereikbaarheidsprobleem en ruimtegebrek. Het is al langere tijd een gegeven dat de economie in dit deel van Nederland minder snel groeit dan landelijk (en in Midden Nederland) het geval is. Een recent onderzoek van de Universiteit van Utrecht (in opdracht van de Werkgeversvereniging Midden Nederland) heeft dat nogeens duidelijk bevestigd. In de brief van het Kabinet wordt het zo gezegd: "Het economisch concentratiegebied kampt met een ernstig bereikbaarheidsprobleem, dat bedreigingen inhoudt voor de economische groei in ons land."

De SEAN vindt dan ook dat in het beleid van dit en volgende kabinetten de mogelijkheden van een meer evenwichtige ruimtelijke inrichting van ons land, met als resultaat een efficiënter gebruik van de nationale ruimte optimaal moeten worden benut. Door meer gebruik te maken van de noordelijke ruimte en andere onderbenutte potenties van deze regio (zoals infrastructuur, arbeidsmarkt, woningmarkt, bedrijfsterrein, noordelijke havens) kan Noord Nederland aan zijn complementaire functie inhoud geven. Dit zal een gunstige invloed hebben op het functioneren van de landelijke arbeids-, bedrijfsterreinen- en woningmarkt en zal bijdragen tot een betere benutting van de landelijke infrastructuur en een doelmatiger logistieke dienstverlening in Nederland. Het Kabinet kan zelf in velerlei opzichten een beslissende rol spelen bij het inhoud geven aan deze complementaire functie. Wij denken dan niet alleen aan het rapport-Langman, maar bijvoorbeeld ook aan kabinetsbeslissingen omtrent versterking van de zeehavenontwikkeling (uitbreiding Maasvlakte met complementaire rol voor de noordelijke zeehavens), de luchtvaartinfrastructuur en uitbreiding van het HSL-net in Nederland (met een directe verbinding mainport Schiphol/Amsterdam - Noord Nederland). Wij hebben wat dit betreft goede verwachtingen van het kabinetsbeleid, getuige (blijkens persberichten) de uitspraak van de Minister-President, dat het Kabinet de noordelijk ontwikkeling vanuit twee invalshoeken wil bezien: het benutten van de kansen, die het Noorden heeft en het ontlasten van de overvolle Randstad. Die combinatie kan er volgens de premier toe leiden, dat het Noorden evenredig gaat delen in de groei. Ons streven richt zich, conform het rapport-Langman, overigens op een meer dan evenredige groei!

4.2. *Verbetering verbindingen economisch concentratiegebied - Noord Nederland.*

Gegeven het (ook door de Commissie-Langman) gesignaleerde kernprobleem van de (psychologische en feitelijke) afstand van Noord Nederland tot economische centra in Nederland en daarbuiten is verbetering van de bereikbaarheid een essentiële voorwaarde voor een versnelde ontwikkeling van het gebied. De Commissie-Langman heeft daarvoor een groot aantal voorstellen, met een investeringsvolume van ca. 2,5 miljard gulden gedaan. Zonder de andere voorstellen tekort te willen doen willen wij het (ook nationale) belang van een aantal projecten benadrukken:

- * de aanleg van een ethyleenleiding van Rotterdam naar het chemiecomplex Delfzijl (investering 300 mln.), waarvoor een concrete gebruiker blijkt te zijn;
- * de voltooiing van de A31 Emslandlinie in Noord Duitsland richting Ruhrgebied (300 mln.);
- * verkenning aanleg meer rechtstreekse (snelle) railverbinding Randstad - Noord Nederland ("Zuiderzeelijn"/HSL-Noord). Naar onze mening dient deze verkenning naar voren te worden gehaald en de aanleg uitgevoerd in de periode tot 2010. Voor versnelde aanleg hiervan constateren wij in en buiten politieke kringen een groeiend(e) belangstelling en draagvlak.

Het totale pakket aan verbeteringen, dat de Commissie-Langman voorstelt kan er flink toe bijdragen, dat zich op den duur - naast de in de kabinetsbrief aangegeven megacorridors van gebundelde infrastructuur (Randstad - Ruhrgebied, met aftakking naar Twenthe, en Randstad - Parijs) - een Noordoost-corridor ontwikkelt. Zeker wanneer de economie in Noord- en Oost-Europa zich, al dan niet geïntegreerd in de Europese Unie, voorspoedig ontwikkelt. Hoewel wij er begrip voor hebben, dat "Langman" deze corridor, gezien de nu nog relatief bescheiden (internationale) verkeersstromen, niet expliciet noemt, willen wij er met nadruk op wijzen, dat de door hem aangegeven investeringen in de infrastructuur impliciet het op langere termijn totstandkomen van zo'n corridor voorbereiden. Dit corridorconcept met zijn noordelijke economische kerngebieden (zie hieronder) en het infrastructurele (multimodale) netwerk, dat deze knooppunten verbindt is uit een oogpunt van marketing, beeldvorming en prioriteit in het beleid een instrument bij uitstek om de ontwikkeling van Noord Nederland in een versnelling te brengen. De Noordoost-corridor wordt gedragen door de hoofdtransportassen A6/A7 resp. A28/A37 vanuit de mainports Amsterdam en Rotterdam richting Noord-Duitsland, die aansluiten op de noordelijke zeehavens, de Emslandlinie en op het Transeuropese Netwerk (TEN) % (zie bijlage).

4.3. *Benutting noordelijke potenties.*

De Commissie-Langman raamt de hiervoor benodigde investeringen op ca. 8 miljard gulden, waarvan 6 miljard voor regionale economie, 1 miljard voor land- en tuinbouw en 0.9 miljard voor ruimtelijke inrichting.

Dat het Noorden over opmerkelijke potenties beschikt staat, dunkt ons, buiten kijf. Immers, ondanks de bekende structuurkenmerken (waaronder een van het landelijke patroon afwijkende sectorstructuur²) constateert de Commissie-Langman, dat "Noord Nederland qua economi-

² Aandelen BRP in 1995 in %

	Nijverheid	Diensten	Landbouw
Nederland	29.6	67	3.4
Noorden	39.6	55.8	4.6

sche groei en ontwikkeling van het arbeidsvolume de laatste jaren niet onderdoet voor de ontwikkelingen in de rest van het land." Maar, zo onderkent de commissie ook, de historisch gegroeide achterstand, blijkt uit een huidig tekort van 43.000 arbeidsplaatsen (de regionale component in de werkloosheid) kan alleen worden weggewerkt als de groei van de werkgelegenheid langere tijd boven het landelijke gemiddelde komt te liggen.

Om dit doel te bereiken stelt de commissie **binnen Noord Nederland een driesporenbeleid** voor, dat wij in grote lijnen ondersteunen:

* **een sterkere clustering van economische activiteiten in enkele kerngebieden (ter bevordering van de nodige kritische massa):**

- regio Groningen - Assen - Veendam
- Joure - Heerenveen - Drachten
- (Zwolle) - Meppel - Hoogeveen - Coevorden - Emmen
- het havengebied Eemshaven/Delfzijl
- en de kernen Leeuwarden en Harlingen.

Deze kerngebieden worden ondersteund en versterkt door het netwerk van hoofdinfrastructuur (Noordoost-corrider), verder door toespitsing van het zgn. voorwaarden schepend beleid op deze kerngebieden, toepassing van de Investeringspremieregeling voor vestigingen exclusief op deze gebieden en door innovatie- en arbeidsmarktmaatregelen.

Wij gaan er daarbij vanuit dat ook het door de commissie voorgestelde Technologisch Centrum voor Noord Nederland (15 mln. investering) en eventueel een centrum voor product- en procesvernieuwing in de landbouw in deze kerngebieden zullen worden gevestigd.

Het Technologisch Centrum kan voor de structurele versterking van innovatieprocessen in het MKB een belangrijke functie gaan vervullen. Deze fundamentele gedachte van de commissie ondersteunen wij daarom ten volle. Wij voegen daar nog aan toe, dat het Noorden de realisering van dit centrum zou moeten aangrijpen om tot een verdergaande coördinatie van alle kennisinstututen in Noord Nederland te komen, terwille van een optimale kennistransfer.

- * **Versterking van de positie van de steden** (met name worden genoemd Groningen, Leeuwarden, Emmen, Drachten, Assen), mede door de eerdergenoemde clustervorming en betere verbindingen. Bij deze positieversterking wordt een strakke scheiding van stad en land nagestreefd. Hierdoor worden kansen geschapen voor enerzijds steden met een meer stedelijk karakter en anderzijds voor behoud en ontwikkeling van landschapelijke en natuurlijke kwaliteiten. Reeds eerder hebben wij in ons advies nr. 25 over de ruimtelijk-economische ontwikkelingsrichting van (Noord-)Nederland benadrukt, dat wij de versterking van enkele goed ontsloten economische kerngebieden rond steden met een zo aantrekkelijk mogelijk woon-, werk-, leef- en kennisklimaat als het centrale beleidsthema in Noord Nederland voor de komende periode zien. Onder meer een herstructurering van na-oorlogse wijken is van groot belang, waarbij, gezien de hier grotere dreiging van leegstand, een verschuiving van huur- naar koopwoningen zou moeten worden gerealiseerd. Het Noorden zou op dit gebied een nationale voortrekkersrol kunnen vervullen.

- * **Verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied**, door maatregelen op het gebied van land- en tuinbouw, natuurontwikkeling, toerisme, recreatie.

Een sterk punt in het rapport-Langman is de profilering van Noord Nederland als een gebied rijk aan contrasten, als belangrijke uitgangspunten voor een succesvolle ontwikkeling (interessante steden versus een uitgebreid, aantrekkelijk platteland, cultuur(-) landschappen versus natuur, groengebieden versus watergebieden enz.). Vooral in het landelijke gebied zullen deze verschillen nog geaccentueerd moeten worden. Het vasthouden aan een scherpe caesuur tussen stad, dorp en platteland is verstandig. Wel vinden wij, dat ook uit een oogpunt van versterking van het vestigingsklimaat en leefbaarheid er meer oog moet zijn voor de betekenis van het wonen en woningbouw in daartoe geselecteerde kernen. Het uitstekende woonklimaat van Noord Nederland is, naast de toeristisch-recreatieve mogelijkheden, zeker een van de selling-points van deze regio.

Daarnaast zetten wij toch wel enige vraagtekens bij de nogal optimistische conclusie van de Commissie-Langman dat "er een aanzienlijke versterking en vernieuwing van de land- en tuinbouw in Noord Nederland en daarmee een positieve bijdrage aan de regionale economie als geheel (en aan de werkgelegenheid) kan worden gerealiseerd". De ontwikkelingen, zoals ook in de kabinetsbrief geschetst geven aan deze prognose niet zonder meer steun. Wij zijn van oordeel, dat om het perspectief te kunnen realiseren er in ieder geval een zeer (markt-)gericht beleid voor de agrarische sector moet worden gevoerd. De mogelijkheden in de noordelijke agribusiness, die op verschillende terreinen in Europa toonaangevend is, zullen zoveel mogelijk moeten worden uitgebuit.

Maar tegelijkertijd constateren wij, dat vernieuwingen, die zich in de landbouwsector op allerlei terreinen voordoen veelal een relatief bescheiden (werkgelegenheids-)schaal hebben. Ook het Kabinet gaat ervan uit, dat ook al blijven land- en tuinbouw van betekenis voor Nederland, de werkgelegenheid in deze sector, met name in het primaire deel, verder zal teruglopen. Dat laat onverlet dat vernieuwingen, waarvoor een markt blijkt te zijn, zo veel mogelijk moeten worden ondersteund.

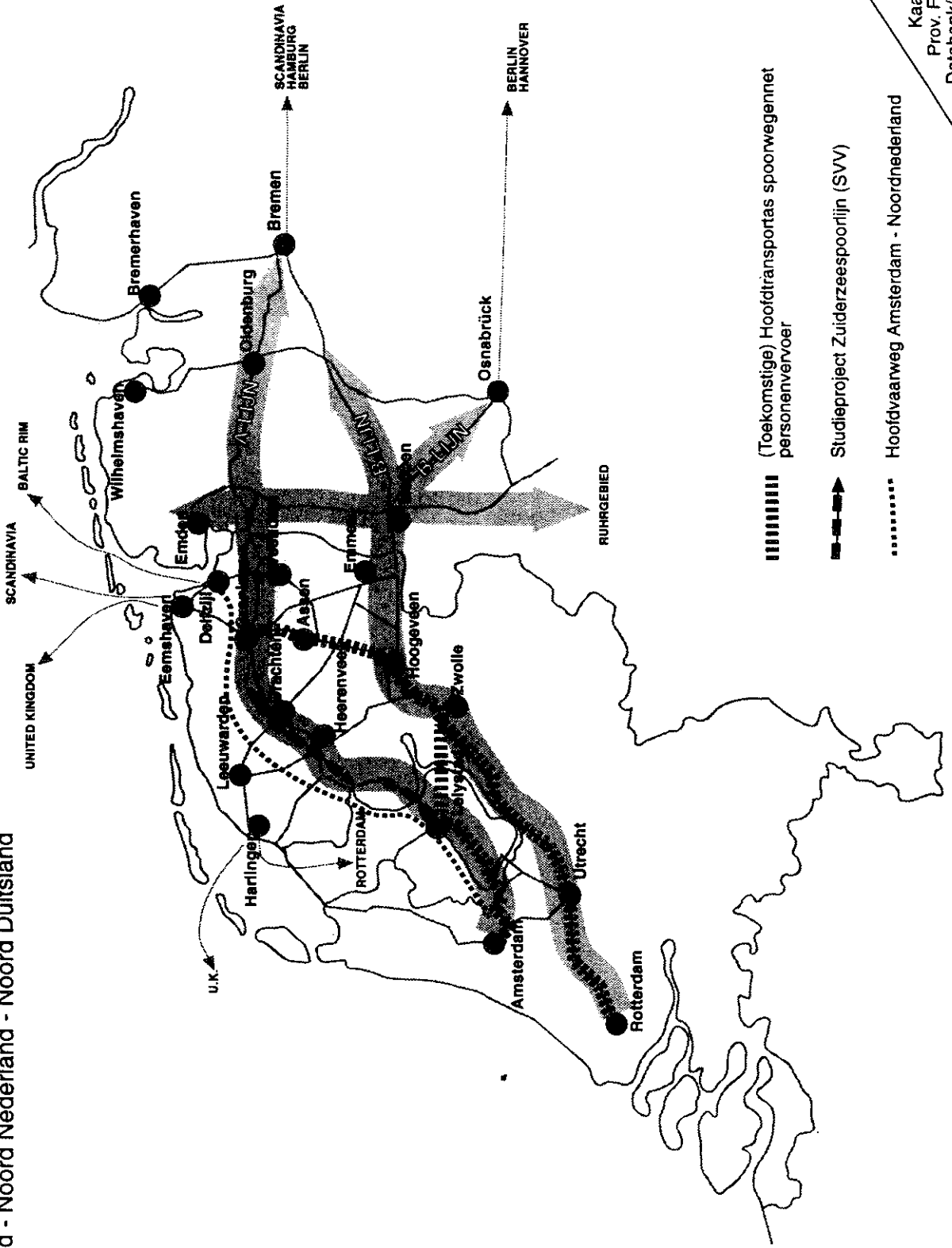
Voor de verdere groei van de tuinbouw - waarbij zich een schaalvergroting naar bedrijven van zo'n 5 à 6 ha. aftekent - biedt Noord Nederland ruime mogelijkheden. Verdergaande concentratie van de glastuinbouw zal daarbij gunstig zijn.

De balans opmakend, komen wij tot de conclusie dat Noord Nederland, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan (denk daarbij niet in de laatste plaats aan een regionale verbijzondering van landelijke regels, toegespitst op de noordelijke situatie) zijn rol in de nationale context in de komende decennia belangrijk zal kunnen verstevigen. Kortom, Noord Nederland: een gebied met toekomstwaarde.

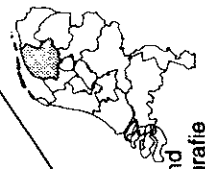
Assen, oktober 1997

NOORD - OOST CORRIDOR

Randstad - Noord Nederland - Noord Duitsland



- ||||| (Toekomstige) Hoofdtransportas spoorwegennet
personenvervoer
- - - - - Studieproject Zuiderzeespoorlijn (SVV)
- Hoofdvaarweg Amsterdam - Noordholland



Kaart:
Prov. Friesland
Databank/Kartografie