

SEAN-ADVIES, nr 25 OVER DE RUIMTELIJK-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGSRICHTING VAN (NOORD-)NEDERLAND EN HET DAARVOOR BENODIGDE INSTRUMENTARIUM

- ongevraagd advies
- behandeld in de vergadering van 31 januari 1997
- uitgebracht aan SNN-bestuur, Interprovinciale Statencommissie en Commissie Noord-Nederland

Dit advies vormt met de adviezen nr. 23, d.d. 27 juni 1996 en nr. 24, d.d. 19 september 1996 een samenhangend geheel.

1. Inleiding

De SEAN schaart zich achter de zienswijze van SNN dat voor de lange termijn een nationale ruimtelijk-economische ontwikkelingsvisie en -strategie moet worden ontwikkeld, waarvan Noord-Nederland integraal onderdeel is. (Bijvoorbeeld: de noordelijke havens of ruimer gesteld de noordelijke multimodale transportregio worden gezien als onderdeel van de mainport Nederland). Vanuit een dergelijke strategische benadering moet worden gezocht naar wegen ter versterking van de nationale economie, mede door vergroting van de noordelijke bijdrage hieraan. In dit licht is het voor ons duidelijk dat een beleid dat zich eenzijdig, dus los van de (inter-)nationale samenhangen, richt op Noord-Nederland slechts beperkte functie zal hebben.

Verscheidene dominante factoren als de geleidelijk aan gunstiger positionering van Nederland en Noord-Duitsland en daarmee van Noord-Nederland in Europa, in combinatie met het ruimte- en mobiliteitsvraagstuk in het economisch kerngebied van Nederland en de nog onderbenutte potenties van het Noorden bieden tezamen goede uitgangspunten voor vergroting van de (absolute en relatieve) bijdrage van de noordelijke regio.

De meer centrale (economische) positie die de "Euregio-Nederland" in Europa is gaan innemen kan worden uitgebuit en versterkt door in het nationale beleid de in Nederland aanwezige resources optimaal in te schakelen.

De kenmerken van de toonaangevende Euregio's in (N.W.-)Europa ¹ (bevolkingsconcentratie van 15 à 20 miljoen inwoners, grootte ongeveer als Nederland, compleet netwerk van bedrijven, massieve transitostromen) duiden er op dat Nederland slechts kan concurreren door zich als één geheel te beschouwen. Daartoe moeten, net als in de andere Europese topgebieden "geografische" allianties worden aangegaan ten behoeve van een optimale functionele ruimtelijke inrichting (vermindering congestie door efficiënter ruimtegebruik) en gebruik van alle beschikbare potenties in Nederland. Euregio's die er het beste in slagen de negatieve congestiefactoren op te lossen, verschaffen zich een voorsprong.

Waar de aantrekkelijkheid van de Euregio-Nederland berust op het onderdeel zijn van de grootste Europese Gateway, is er binnen Nederland een duidelijke specifieke en geconcentreerde mainportfunctie met daaraan verbonden bedrijvigheid (Groter Rotterdam). Verder van de mainport af liggen de gebieden binnen de Euregio-Nederland, waar bedrijven zich vestigen die belang hebben bij de mogelijkheid om af- en aan te takken op de massieve transitostromen.

¹Voorbeelden: Ile de France, Z.O.-Engeland, Hamburg/Bremen.

Om deze ontwikkelingsvisie en -strategie (efficiënte ruimtelijke indeling en optimale allocatie van bedrijvigheid) ² te kunnen realiseren zijn investeringen nodig op de volgende terreinen:

- * het perfectioneren van de verbindingswegen binnen de Euregio-Nederland (hoofdtransportassen)
- * een mede daarop afgestemd nationaal verkeers- en vervoersconcept (ontwikkeling intensieve short-sea relaties tussen de mainport-Rotterdam en de andere havens, ontwikkeling multimodale, binnenlandse op- en afstap faciliteiten met "feederlijnen" naar Z.O.- en Noord-Nederland, maar ook mogelijke uitbreiding Schiphol ten N.W. van Lelystad, benutting noordelijke diepzeehavens en een HSL-Noordlijn)
- * binnen Noord-Nederland de ontwikkeling van (elkaar) versterkende kernzones, die gedragen worden door de hoofdtransportassen.

De specifieke bijdrage van Noord-Nederland aan deze ontwikkelingsstrategie bestaat hieruit dat het zich door zijn ligging en (unieke) multimodale voorzieningen verder zal kunnen ontwikkelen als Noordzeezone, strategisch gelegen ten opzichte van de zware economische centra in de Randstad, Noord-Duitsland en ook het Ruhrgebied.

2. Voorbereidende nationale fase 1997 - 2010

In lijn met de taakopdracht van de Commissie-Langman is het zinvol een onderscheid te maken in de benadering van de rol en bijdrage van en het beleid voor Noord-Nederland op de kortere (tot 2010) en de langere termijn (2010 - 2030).

Wij zien de periode tot 2010 als een voorbereiding binnen Nederland op komende ontwikkelingen en uitdagingen waarin:

- * knelpunten (zoals de Zuidtangent-Groningen) in de beide door SNN gepresenteerde hoofdtransportassen (A6/7 en A28/37) worden opgelost (waarmee het gehele Noorden goed is ontsloten)
- * initiatieven worden genomen tot versterking en benutting van de unieke mogelijkheden (ook diepzeehavens en een directe aansluiting op het Duitse railnet) van de noordelijke multimodale transportregio in het netwerk van logistiek en distributief Nederland (o.m. complementaire samenwerking tussen de Nederlandse zeehavens ³ in het kader van een nationaal verkeers- en vervoersconcept)
- * en een beleidsinstrumentarium van kracht wordt ten behoeve van met name de aangewezen economische kernzones (zie hoofdstuk 4).

Zo toegerust kan Noord-Nederland:

- * (daarbij ondersteund door een goed (re-)allocatiebeleid) een effectieve bijdrage leveren aan

²Wij hebben kennis genomen van de nota van de Minister van VROM over grondexploitatieheffing in nieuwe bouwlocaties waarbij kosten van deze locaties aan de bouwer worden doorberekend. Dit sluit aan bij onze benaderingswijze.

³Uit het rapport "Samenwerking tussen zeehavens in Nederland" (Buck, 1996), dat is opgesteld in opdracht van de nationale Havenraad blijkt dat Rotterdam duidelijk kiest voor samenwerking met droge achterlandlocaties en complementaire havens. In het algemeen wordt ook benadrukt dat bij steeds meer havens de overtuiging groeit dat samenwerking met andere havens zinvol is c.q. kan zijn, ook al lopen de commerciële belangen vaak uiteen. De havens zoeken samenwerking vooral in projecten op het gebied van verbindingen (bijv. binnenvaart, short-sea). Daarbij zijn het vooral bedrijven die - door in meerdere havens te werken - het initiatief hebben en netwerken creëren.

versterking van de concurrentiepositie van de Euregio-Nederland. Tevens wordt daarmee als neveneffect reeds op de kortere termijn bijgedragen aan vermindering van de problematiek van het tekort aan bruikbare ruimte in de Randstad (de ruimte die er nog is of tegen hoge kosten kan worden gecreëerd is door congestie (aan-/afvoer) vaak niet (optimaal) bruikbaar). Door voorwaarden te scheppen voor een zekere overloop van (niet-Randstad verbonden) activiteiten en bevolking naar Noord-Nederland wordt (naast andere maatregelen) ertoe bijgedragen dat de randstedelijke economie op langere termijn niet vastloopt;

- * zich in alle opzichten goed voorbereiden op ontwikkelingen na 2010, waarvan de contouren zich nu nog vaag aftekenen.

Het reallocatiebeleid behoeft geen beslag op extra rijksmiddelen te leggen. Veel van wat in het Noorden moet worden gedaan om de overloop uit de Randstad op te vangen kan in het "dure" Westen worden nagelaten. Per saldo zal dit voor de rijksoverheid aanzienlijke besparingen opleveren.

3. Internationale uitgroefase 2010 - 2030

In verschillende recente studies wordt benadrukt dat door een aantal verschuivingen in Europa (o.m. de Duitse hereniging, aansluiting Scandinavië bij de EU, de ontwikkeling van Oost-Europa) in combinatie met de voortschrijdende Europese integratie (Noord-)Nederland centraler is komen te liggen.

Deze tendens komt ook tot uitdrukking in de ontwikkeling van Noord-West Duitsland.

Dit gebied omvat de deelstaten Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen en Bremen (ca. 13 miljoen inwoners).

Na de Duitse hereniging in 1989 is de Noordduitse economie sneller gegroeid dan die gemiddeld in West-Duitsland. Uit het BAW-Monatsbericht 10/1996 (Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung) komt naar voren dat het BIP (reales Bruttoinlandsprodukt) van Noord-Duitsland in de periode 1988 - 1995 jaarlijks gemiddeld met 2,9% is gegroeid tot een aandeel van 19,2% in de economie van de vroegere Bondsrepubliek. Deze prestatie krijgt temeer reliëf als men ziet dat in de jaren 1980-1988 het aandeel was gezakt van 19,7 naar 18,8%. Het economisch toenemende gewicht van Noord-Duitsland lijkt ook bevestigd te worden in de geleidelijke groei van de Noordduitse handel (import/export) met Nederland sinds 1993.

De versterking en integratie van de economische structuur van Noord-Nederland/Noord-Duitsland zullen mede kunnen worden versneld door verdere ontsluiting van het gebied (A31 Eemshaven/Emden - Ruhrgebied, HSL-spoorlijn Amsterdam - Groningen - Bremen - Hamburg - Berlijn, samenwerking tussen havens/multimodale terminals in het NHI-gebied⁴ en nieuwe infrastructuur in Denemarken) en door een voorspoedige uitgroei van de kernzones.

In dit perspectief kunnen de beide eerder genoemde hoofdtransportassen zich geleidelijk ontwikkelen tot een echte corridor (economische slagader) die de Euregio's Nederland, Bremen/Hamburg-regio en Ruhrgebied verbindt.

In deze zich ontwikkelende corridor zien wij voor de noordlijn (A6/A7), gezien zijn modaliteiten (weg, (diep-) water, spoor en lucht) de grootste ontwikkelingspotentie. De noordlijn ontsluit bovendien een groot deel van Noord-Nederland en biedt de regio een uitstekende internationale aansluiting.

⁴Een rapport over de potenties van de goederenstromen en de daarbij behorende infrastructuur (terminals voor intermodaal vervoer) in het NHI-gebied verschijnt voorjaar 1997.

4. Kernzones⁵ en instrumenten

Op grond van de argumentatie in ons advies nr. 23 van juni 1996 (pag. 3/4) ondersteunen wij de door SNN gemaakte keuze voor een bundelingsbeleid in economische kernzones (industrie, dienstverlening, tuinbouw). De geselecteerde zones langs de beide hoofdtransportassen vormen in samenhang met de havenfaciliteiten en havenverbonden bedrijvigheid de basis en kracht van de toekomstige noordelijke ontwikkeling. Om de veelzijdige doelstellingen die het Noorden met de keuze van deze zones voor ogen heeft te kunnen realiseren is het zaak hiervoor extra⁶ faciliteiten in te zetten, met name gericht op het stimuleren van nieuwe activiteiten (bedrijfsvestigingen, kennisinfrastructuur). Wij denken hierbij met name aan:

- * een hoger IPR-percentages: i.p.v. 20% bijv. 30%
- * doortrekken ethyleenleiding van Hamburg/Bremen danwel van Rotterdam naar het Eemsmondgebied (sluitende chloorketen)
- * vestiging van een of meer (top)instituten voor toegepast wetenschappelijk onderzoek
- * toepassing van een instrument als Stirea op ontwikkeling hoogwaardige bedrijfslocaties (beperking aanbod daarvan en voldoende differentiatie daarin bieden sturingsmogelijkheden voor vestiging in de kernzones)
- * een aantrekkelijk en gevarieerd woningaanbod in de zones, gesitueerd in een "groene" woonomgeving
- * op de noordelijke situatie toegespitste regelgeving (bijv. ten aanzien van milieuzonering, parkeer- en locatiebeleid). Het afwijken van uniforme, landelijke regelgeving kan een belangrijke investeringsimpuls betekenen
- * goedkopere energie (bijv. voor glastuinbouwbedrijven).

5. Kernzones, het centrale beleidsthema binnen Noord-Nederland

De versterking van enkele (infrastructureel goed ontsloten) kernzones rond steden met een zo hoog mogelijk woon-, werk-, leef- en kennisklimaat en goede openbare vervoersvoorzieningen zien wij als het centrale beleidsthema in Noord-Nederland voor de komende periode. Hierdoor worden tevens kwaliteit en dynamiek van het gehele noordelijke bedrijfsleven bevorderd (zie ook SEAN-advies nr. 23, pag. 6).

Facetten (onderdelen) van dit thema zijn:

- * versterking economische structuur
- * corridorontwikkeling
- * ruimtevrugnende activiteiten in de zones
- * stedelijke ontwikkeling in een qua leefklimaat en ruimte aantrekkelijke, parkachtige setting (extra aandacht voor landschappelijke aankleding c.q. woonomgeving en milieu)
- * en - mede in samenhang met de zone-ontwikkeling - versterking van de sector recreatie en toerisme.

⁵De kernzones zoals door SNN op kaart aangegeven zijn (veel) te ruim bemeten. De omvang daarvan suggereert dat ze grote landelijke gebieden insluiten. Dit staat haaks op de doelstelling van behoud en versterking van landelijke kwaliteiten. De kaart dient voorts de internationale ligging/dimensie van het Noorden (beter) in beeld te brengen.

⁶In advies nr. 23 (pag. 9) heeft de SEAN gesteld het van groot belang voor het aanwezige bedrijfsleven te vinden dat generieke bedrijfsregelingen en marktsectorprojecten ook in de toekomst zo veel mogelijk op het gehele Noorden van toepassing zullen zijn. Daarnaast zou moeten worden onderzocht of extra prikkels kunnen worden ontwikkeld voor vestiging van bedrijven op locaties in de kernzones.

De keuze van kernzones voor wonen, werken en recreëren schept duidelijkheid en zekerheid, ook in de zin dat daardoor de bijzondere woon-, omgevings- en milieukwaliteiten (belangrijke vestigingsfactoren!) in stand kunnen worden gehouden. Door voorzieningen en economie zo veel mogelijk te concentreren in stedelijke zones wordt tegelijkertijd een optimale bijdrage geleverd aan behoud van het in het Noorden duidelijk aanwezige contrast tussen stad en platteland ("tuin van Nederland met parksteden") en aan versterking van de verzorgingsfunctie van de steden voor een veel groter gebied. Uit deze benadering blijkt al waarom wij de versterking van de economische kernzones als het centrale thema zien. Dit thema dient als het kader waarin de verschillende facetten in samenhang worden benaderd.

Gezien het bestaande en in onze visie bij het voorgestelde beleid ook blijvende contrast tussen stad en platteland hoeft in het kader van een **nationale ontwikkelingsstrategie** geen speciale actie te worden ondernomen ten aanzien van het platteland. (Dit sluit uiteraard niet uit dat in het kader van kleinschalige **regionale** programma's en regelingen zoals de EU-Doelstellingen 2 en 5b, nog geruime tijd beleid wordt gevoerd dat gericht is op verbetering van de leefbaarheid en vernieuwing van (plattelands)regio's buiten de stedelijke zones).

Hierbij moet ook worden bedacht dat de verdere ontwikkeling van agribusiness, agrarische kennisinfrastructuur en andere nieuwe economische dragers (denk bijv. ook aan hoogwaardige teelten in de tuinbouw) een belangrijk onderdeel is van het voorgestelde zonebeleid. Deze ontwikkeling en met name de versterking van de kennisinfrastructuur zal de gehele land- en tuinbouw in het Noorden ten goede komen.

6. 40 Jaar regionaal beleid

In de afgelopen 40 jaar regionaal beleid zijn er vele commissies en rapporten geweest die zich hebben bezig gehouden met (aspecten van) Noord-Nederland.

De in december 1996 ingestelde Commissie Noord-Nederland heeft - zoals zovele voorgangers - tot taak een analyse te maken van sterke en zwakke punten van het Noorden. Deze moet leiden tot versterking van de bijdrage van het gebied aan de doelstellingen van de nationale economie. Wij vragen ons af welke invloed de nieuwe commissie zal hebben indien haar taakopvatting tot exclusief het Noorden beperkt blijft. Eerst wanneer haar werkzaamheden zich oriënteren op een nationale, samenhangende ontwikkelingsvisie en -strategie kan er ons inziens van doorslaggevende invloed en grote toegevoegde waarde sprake zijn.

Assen, 6 februari 1997