

Structuurvisie Zuiderzeelijn

Briefadvies



Briefadvies



Raad voor Verkeer en Waterstaat



VROMraad



Aan:

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
mevrouw drs. K.M.H. Peijs

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
mevrouw S.M. Dekker

De Minister van Economische Zaken,
de heer mr. L.J. Brinkhorst

Onderwerp: Briefadvies Zuiderzeelijn

Datum: 7 april 2006

Ons kenmerk: RVW-ZZL/060

Geachte mevrouw Peijs, mevrouw Dekker, heer Brinkhorst,

Hierbij bieden de VROM-raad, de Raad voor het Landelijk Gebied en de Raad voor Verkeer en Waterstaat u een advies aan over de Zuiderzeelijn.

Inleiding

De drie raden hebben zich gebogen over de vraagstelling¹ zoals de Minister van Verkeer en Waterstaat - mede namens de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Economische Zaken - deze heeft verwoord met betrekking tot de Structuurvisie Zuiderzeelijn. De raden is gevraagd binnen het kader van de 'nut en noodzaakdiscussie' het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad uit 2001 te actualiseren. Met name is de raden gevraagd de meest recente gegevens² bij de reflectie te betrekken die de interdepartementale projectorganisatie Zuiderzeelijn heeft opgeleverd en met een integrale, gezamenlijke blik naar deze gegevens te kijken. Ook is de raden gevraagd separaat aandacht te schenken aan de bereikbaarheidsproblematiek van de Noordvleugel en aan de economische problematiek van Noord-Nederland. Tot slot werd de raden gevraagd aandacht te besteden aan de beide ontwikkelingsassen naar het Noorden, de A6/A7 en A28.

Op basis van eigen kennis en inzichten, verrijkt door consultatie van experts en bestuurders, zijn de drie raden in korte tijd tot een aantal conclusies en aanbevelingen gekomen die in dit briefadvies worden verwoord.

Het was voor de raden niet mogelijk diepgaand onderzoek te (laten) doen naar de validiteit van de reeds beschikbare informatie van de projectorganisatie, of eigen onderzoek te laten uitvoeren. De raden constateren dat al op zeer veel deelgebieden

waardevol onderzoek is gedaan of nog wordt uitgevoerd. Bovendien menen de raden dat er bij deze grote hoeveelheid aan inhoudelijke en technische informatie juist behoefte is aan een kort strategisch advies op hoofdlijnen. De raden hebben daarom de Zuiderzeelijn bezien in het licht van de strategische beleidsdoelen. Ook hebben de raden dit briefadvies afgestemd op de (tussentijdse) bevindingen van de commissie Noordvleugel.

Advies

De Raad voor Verkeer en Waterstaat, de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied hebben de afgelopen weken gekeken naar nut en noodzaak van de aanleg van een Zuiderzeelijn als een snelle OV-verbinding, die werd gepresenteerd als de oplossing van tegelijkertijd de bereikbaarheidsproblematiek van de Noordvleugel en het versterken van de economische structuur van het Noorden. De drie raden concluderen dat een Zuiderzeelijn in de vorm van een snelle verbinding tussen Amsterdam en Groningen onvoldoende bijdraagt aan het tegelijkertijd oplossen van deze problemen. De raden stellen vast dat publieke investeringen in de aanleg van deze verbinding tussen Amsterdam en Groningen niet noodzakelijk zijn. Dit brengt de raden tot het volgende advies.

Advies

De Raad voor Verkeer en Waterstaat, de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied adviseren het kabinet af te zien van de aanleg van een snelle verbinding, in de vorm van een Zuiderzeelijn, tussen Amsterdam en Groningen. De strategische doelstellingen van het kabinet voor de Zuiderzeelijn heeft geformuleerd, kunnen onvoldoende worden bereikt.

De raden zijn van mening dat publieke investeringen in hoogwaardig openbaar vervoer van de Noordvleugel in samenhang met investeringen in rode, groene en blauwe kansen wél gerechtvaardigd zijn. Daarnaast adviseren de raden het kabinet te investeren in een combinatie van elementen uit het transitiepakket³ en regionale bereikbaarheidsoplossingen voor Noord-Nederland.

Overwegingen

Opbrengst en investering niet in verhouding

De raden vinden dat nut, noodzaak en de verwachte grootte van de investering niet in een goede verhouding tot elkaar staan. Uit de berekeningen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat blijkt dat alle varianten van tracés en modaliteiten die onder de noemer Zuiderzeelijn vallen, meer dan € 4.8 miljard⁴ zullen gaan kosten. Ook het feit dat het kabinet definitief heeft besloten tot aanleg van de Hanzelijn, hebben de raden in hun overwegingen betrokken. Er zijn volgens de raden op dit moment - en in vergelijking met 2001 - geen nieuwe (wetenschappelijke) inzichten die overheidsinvesteringen in deze orde van grootte in de aanleg van een Zuiderzeelijn nu wel rechtvaardigen. Ook de experts die door de raden zijn gehoord, zijn vrijwel allen van mening dat het creëren van een nieuwe verbinding weinig zinvol is, als deze niet proportioneel bijdraagt aan het vergroten van de afzet- en arbeidsmarkt van het Noorden⁵. Daarin delen experts en raden hun visie.

De raden twijfelden in 2001 aan de juistheid van de veronderstelling dat de aanleg van een Zuiderzeelijn, als snelle verbinding naar het Noorden zonder meer zou bijdragen

aan de verbetering van de economische positie van het Noorden. De opvatting dat een snelle OV-verbinding een stuwend effect zal hebben op de economische ontwikkeling en het investeringsklimaat van het Noorden, wordt in twijfel getrokken door onderzoek waaruit blijkt dat een snelle OV-verbinding ook een tegengesteld, drainerend effect⁶ kan hebben. Daarnaast moet niet worden uitgesloten dat er in het Noorden op termijn sprake zal zijn van krimp⁷ van de bevolking en in het bijzonder van krimp van de beroepsbevolking. De raden sluiten niet uit dat de processen van drainage en krimp elkaar kunnen versterken. De raden stellen voor de consequenties van de verwachte krimp scherp in beeld te krijgen.

De ontwikkelingsassen

De raden zijn van mening - net als in 2001 - dat de noordelijke regio's op eigen kracht veel kunnen verwezenlijken. Wanneer ze focussen op de krachten van de verschillende groeikernen, de verschillende ontwikkelingsassen en de kracht van een vitaal platteland, ligt een eigen, autonome invulling voor de hand. Langs de as Zwolle - Assen - Groningen, en ook langs de as Heerenveen - Drachten - Groningen zijn inmiddels al veel bedrijventerreinen ontstaan. Deze corridorontwikkelingen weerspiegelen de autonome vitaliteit van de regio. De ontwikkelingen gaan hard, zo hard zelfs dat het zaak is de kwaliteiten van natuur, landschap en landbouw niet uit het oog te verliezen.

In de adviesvraag is apart aandacht gevraagd voor een evenwichtige benadering van de ontwikkelingsassen A6/A7 en A28. Voor de A6/A7 zien de raden een duidelijke ontwikkeling op de as (Joure) - Heerenveen - Drachten - Groningen. Deze as zou versterkt kunnen worden. De raden zijn van mening dat het aan de noordelijke provincies is een uitvoeringsprogramma te maken, vergelijkbaar met het Noordvleugelprogramma, waarin de regionale verantwoordelijkheden expliciet zijn belegd. In dit programma dient rekening te worden gehouden met de gewenste concentratie van bedrijvigheid en behoud van economische effectiviteit. Bovendien menen de raden dat een uitvoeringsprogramma voorstellen moet bevatten die zijn gericht op behoud en ontwikkeling van de specifieke kwaliteiten van het landelijk gebied zoals landschap, natuur, rust en ruimte. De raden benadrukken dat een helder onderscheid tussen de hoofdstructuur en de zogenoemde haarvaten van het spoor- en wegennet niet uit het oog verloren mag worden. Met andere woorden, de ontwikkeling van de as A6/A7 is in eerste instantie een regionaal vraagstuk.

Geen aansluiting op internationaal netwerk

Mede gebaseerd op internationale ervaring lijkt de aanleg van een HSL zonder aansluiting op een internationaal netwerk (richting Hamburg, Scandinavië) niet levensvatbaar te zijn. In 2003 is duidelijk geworden dat de Zuiderzeelijn niet in het Trans European Transport Network (de TEN) opgenomen zou worden. Daarnaast is duidelijk dat de nieuwe Duitse regering in haar regeerakkoord de investeringen binnen de Duitse grenzen concentreert op het verbeteren van de verbindingen tussen noord en zuid en tussen noord en oost.

Hanzelijn is nieuwe realiteit

Inmiddels is in 2004 definitief besloten⁸ tot de aanleg van de Hanzelijn. Dit betekent een impuls tot verdere groei van de economische kern Zwolle. Ook de betekenis van het knooppunt Zwolle⁹ voor het personenvervoer neemt hierdoor toe. De aanleg van de Zuiderzeelijn tussen Lelystad en Groningen zal een deel van de huidige vervoerswaarde van de Hanzelijn wegnemen¹⁰ en de exploitatie ervan minder rendabel maken.

Investeren in (OV-)bereikbaarheid Noordvleugel

De raden maken zich grote zorgen over de bereikbaarheid van de Noordvleugel. De raden hebben met waardering vastgesteld dat de rijksoverheid er met het

Noordvleugelprogramma voor heeft gekozen deze problematiek integraal te benaderen. De raden zijn van mening dat (in internationaal perspectief) het aandeel van het openbaar vervoer in deze metropolitane regio veel te laag is. Het is onmiskenbaar dat overheidsinvesteringen in het openbaar vervoer noodzakelijk zijn om de congestieproblematiek in de Noordvleugel van de Randstad op te lossen. Het gaat dan expliciet niet om een enkele verbinding, maar om een algehele upgrading van het openbaar vervoer tot metropolitane kwaliteit. In juni wordt het besluit van het kabinet verwacht over de groei van de woningvoorraad in Almere. Naar verwachting zal een belangrijk deel daarvan worden opgevangen aan de westkant van Almere. Om verdere congestie tussen Almere en Amsterdam te voorkomen is het meer dan zinvol te zorgen voor een snelle, betrouwbare en frequente, ofwel hoogwaardige OV-verbinding tussen Schiphol en beide steden in combinatie met investeringen in aantrekkelijke woon- en werkmilieus, in de natuur en in de landschappelijke en recreatieve kwaliteit van het landelijk gebied en de ecologische kwaliteit van het IJmeer.

De raden verwijzen in dit kader naar de Tweede tussentijdse bevinding van de commissie Noordvleugel. Daarin staat het volgende: 'De raden zijn van mening, dat er eerst geïnvesteerd dient te worden in aspecten als landschap, ecologie en water ter versterking van de bestaande kwaliteiten van het gebied (water, ruimte). Deze investeringen dienen niet achteraf, of in de vorm van compensatieplannen plaats te vinden, maar juist voorafgaand aan de stedelijke investeringen. (...) het kabinet dient richtinggevend uitspraken te doen (in aanvulling op het integraal ontwikkelingsplan voor het IJmeer) over de ontwikkeling van de groenblauwe kwaliteit van het IJmeergebied.'¹¹

Aanbevelingen

De raden doen hieronder aanbevelingen voor de drie deelgebieden: het Noorden, het middengebied¹² en de Noordvleugel.¹³

Aanbevelingen voor het Noorden

1. Investeer in een combinatie van elementen uit het transitiepakket en regionale bereikbaarheidsoplossingen voor Noord-Nederland. Dit kan ondermeer betekenen dat het OV-netwerk verder kan worden uitgebouwd.
2. Het lijkt zinvol dat de noordelijke provincies een ruimtelijk uitvoeringsprogramma opzetten - analoog aan de opzet van het Noordvleugelprogramma - met daarin de belangrijkste voorstellen uit het zogenoemde transitiepakket. Vul dit uitvoeringsprogramma aan met voorstellen ter versterking van de eigen kwaliteit van het landelijk gebied.

Aanbeveling voor het middengebied

3. Bezie hoe de aanleg van de Hanzelijn kan bijdragen aan de ruimtelijke structuur (wonen, werken, recreëren) van het gebied en welke effecten de aanleg heeft op het gebied van natuur, landschap, landbouw en waterbeheer. Hoe kan deze ontwikkeling bijdragen aan de versterking van de functionele banden tussen stad en platteland en daarmee tot versterking van de identiteit van dit gebied?

Aanbeveling voor de Noordvleugel

4. Investeer in hoogwaardig openbaar vervoer in de Noordvleugel. Zorg voor een hoogwaardige verbinding op de as Schiphol - Amsterdam - Almere en zorg dat deze past binnen een integrale kwaliteitsvisie voor zowel het stedelijk als het landelijk gebied. Indien een verdere ontwikkeling van de economische activiteiten op en rondom het vliegveld Lelystad aan de orde is, is dit een verdere onderbouwing voor publieke investeringen in het openbaar vervoer op het traject Schiphol - Lelystad.

Hoogachtend,

de heer mr. H.M. Meijdam,
voorzitter VROM-raad

de heer prof.mr. P.C.E.
van Wijmen,
voorzitter Raad voor het
Landelijk Gebied

de heer mr. G.J. Jansen,
voorzitter Raad voor
Verkeer en Waterstaat

1. Voor de volledige tekst van de adviesaanvraag van 6 februari 2006: zie bijlage.
2. 'Probleemstelling - conclusies van de probleemanalyse', 19 januari 2006, projectorganisatie Zuiderzeelijn, ministerie van VenW, VROM en EZ; 'Ruimtelijke analyse Structuurvisie Zuiderzeelijn - deel 1: ruimtelijke analyse en perspectieven', projectorganisatie Zuiderzeelijn, januari 2006; overige studies in het kader van het Noordvleugelprogramma en de structuurvisie Zuiderzeelijn, 2005-2006.
3. Transitiepakket: het geheel aan maatregelen, behalve infrastructurele, dat de ruimtelijk economische ontwikkelingen moet stimuleren (transitie = ombuiging naar kenniseconomie).
4. Met uitzondering van de superbuss, die op dit moment nog in een experimentele fase verkeert.
5. Dit blijkt ook uit internationaal vergelijkend onderzoek; zie hierover onder andere 'New Economic Geography, Empirics and Regional Policy', Brakman et.al., CPB, Den Haag 2005.
6. Zie vorige noot.
7. 'Structurele bevolkingsdaling - Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers', Derks, Hovens & Klinkers, Den Haag, februari 2006.
8. Op 29 april 2004 is het tracébesluit van de Hanzelijn (exclusief het stuk Hattum - Zwolle) door de Tweede Kamer vastgesteld. In december 2004 heeft de Raad van State hiertoe formeel besloten en de bezwaren die waren opgeworpen ongegrond verklaard.
9. Gegevens NS 2006: noord-Nederland - midden- en oost-Nederland: dagelijks 21.400 reizigers; Amsterdam/Schiphol - noord-Nederland: dagelijks 4.600 reizigers; Amsterdam/Schiphol - Almere: dagelijks 26.200 reizigers. Uit 'Nederlandse Spoorwegen, Noordlink; meer mogelijkheden, maximale reizigersgroei. De oplossing voor de bereikbaarheid van noord-Nederland en de Noordvleugel', maart 2006.
10. Volgens de projectorganisatie Zuiderzeelijn (april 2006) zal door de komst van een snelle verbinding via het Zuiderzeelijntracé de Hanzelijn zo'n 43% minder reizigers vervoeren, bron: vervoerwaardestudie.
11. 'Tweede tussentijdse bevinding Noordvleugel', zie Noordvleugel (VROM-raad en RVW), p. 2, 2 maart 2006.
12. Het gebied tussen Almere/Lelystad en Zwolle.
13. De aanbevelingen voor de Noordvleugel worden gemaakt in aanvulling op de bevindingen van de commissie Noordvleugel. De commissie Noordvleugel is samengesteld uit leden van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Deze raden zijn door de minister van VenW gevraagd te adviseren over het Noordvleugelprogramma.