

Datum : 26 januari 2006
Aan : Projectorganisatie Zuiderzeelijn

Reactie op: Probleemanalyse Zuiderzeelijn (Ecorys, 28 november 2005)

De analyse in het Ecorys-rapport is overtuigend in zoverre deze laat zien dat een Zuiderzeelijn voor geen van de in het rapport genoemde regionaal economische problemen een oplossing is. De analyse overtuigt niet in het signaleren van regionaal economische knelpunten. De gehanteerde theorie sluit niet aan op de welvaartstheorie. Er ontbreekt een idee over wat eigenlijk als het fundamentele (welvaarts)probleem van regio's wordt gezien. Daardoor ontbreekt ook een idee wat een effectieve, efficiënte en legitieme regionale politiek van de overheid zou kunnen zijn. De analyse is meer gericht op het opsporen van concrete knelpunten voor de regionale concurrentiepositie. Dat zou nuttig zijn als die knelpunten dan goed worden gesignaleerd. Dit lijkt op de drie onderdelen waarnaar wij snel hebben gekeken, niet het geval. Het regionale probleem bij het onderwijs zit niet op universitair niveau, maar eerder bij de gemiddeld lage CITO-scores, zowel in de Noordvleugel als in het Noorden. De reistijden in het Noorden zijn ondanks de 'ijlere' structuur niet langer maar korter dan in de Randstad. Dat geldt ook voor de reisafstanden in het woon-werkverkeer. Door alleen te kijken naar totalen maskeert de analyse van werkloosheid grote problemen op de arbeidsmarkt.

1 Inleiding

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het CPB een korte, snelle reactie gevraagd op het rapport: *Probleemanalyse Zuiderzeelijn; Kwantitatieve analyse en onderbouwing*, Ecorys, 28 november 2005. Dit rapport is een van de bouwstenen voor de 'Structuurvisie Zuiderzeelijn'.

Wij hebben ons bij het geven van de reactie twee vragen gesteld:

- Is dit regionaal economische onderzoek voldoende robuust om vanuit dit perspectief conclusies te trekken over nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn?
- Is de probleemanalyse van Ecorys voldoende robuust om "vast te stellen of er manifeste en robuuste ruimtelijke economische problemen zijn in Noord-Nederland of de Noordvleugel"?

Deze notitie begint in de volgende paragraaf met een zeer korte weergave van (conclusies uit) het Ecorys-rapport, daarna worden de twee vragen beantwoord.

2 Weergave Ecorys: Probleemanalyse Zuiderzeelijn

Doel van de analyse

Ecorys formuleert het doel van het onderzoek als volgt:

“Het doel van de ‘kwantitatieve analyse en onderbouwing’ is:

- om objectief en onderbouwd vast te stellen of er manifeste en robuuste ruimtelijke economische problemen zijn in Noord-Nederland of de Noordvleugel. Daarbij wordt tien jaar teruggekeken om de ontwikkelingen in een historisch perspectief te plaatsen. En er wordt een lange termijn perspectief gehanteerd om te bezien in hoeverre de problemen robuust zijn door de tijd heen (middels gebruik van CPB-scenario’s).
- of deze problemen zich vast laten leggen in een problemenboom, waardoor de urgentie, de hiërarchie en de onderlinge relaties tussen de deelproblemen helder worden.”

Ranglijst van knelpunten en problemen

Ecorys begint met een terugblik over verschillen tussen enige economische indicatoren op regionaal niveau ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Daarna is voor een verklaring daarvan teruggegrepen op een theorie over regiotypen. Via deze analyse komt Ecorys tot de volgende ranglijsten van problemen, waarbij tevens is aangegeven of het knelpunt naar verwachting zal toenemen (pijl omhoog), gelijk blijven of afnemen (pijl omlaag):

<i>Problemen Noord-Nederland</i>	<i>Verandering perspectief 2040</i>
Onvoldoende clusters	↔
Innovativiteit laag	↔
Braindrain, schaarste talent	↑
Onvoldoende ondernemerschap	↔
Kennisinfrastructuur schiet tekort	↔
Beperkte bereikbaarheid	↓

<i>Problemen Noordvleugel</i>	<i>Verandering perspectief 2040</i>
Intraregionale bereikbaarheid	↑
Tekorten op de woningmarkt	↔
OV schiet tekort	↔
Onvoldoende ondernemerschap	↔
Beschikbaarheid bedrijfsruimte	↓

Deze regionaal economische analyse wordt voorafgegaan door een beschrijving in hoofdstuk 2 van delen uit beleidsnota's (en adviezen daarvoor), die gericht zijn op de Zuiderzeelijn. Uit deze beschrijving komt naar voren dat de Zuiderzeelijn in de loop der tijd is gezien en beargumenteerd als de oplossing van duidelijk verschillende problemen.

3 Is het Ecorys-onderzoek voldoende robuust om vanuit een regionaal economisch perspectief conclusies te trekken over nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn?

Ondanks de titel van het onderzoek 'Probleemanalyse Zuiderzeelijn' bevat het Ecorys-rapport van 28 november geen conclusies ten aanzien van de Zuiderzeelijn vanuit regionaal-economisch perspectief. Daar dit laatste toch de bedoeling is van het onderzoek, wordt hieronder het Ecorys-onderzoek toch vanuit dit oogmerk gezien. Overigens, er is niet aan Ecorys gevraagd om te kijken naar de bedrijfseconomische of maatschappelijke rentabiliteit van een Zuiderzeelijn en die aspecten worden hier dan ook niet aan de orde gesteld.

Historische beschrijving

De logische gevolgtrekking uit de historische beschrijving van het beleidsproces rond de Zuiderzeelijn is, dat er blijkbaar niet een duidelijk knelpunt is (aangewezen) waarvoor de Zuiderzeelijn de min of meer vanzelfsprekende oplossing is. Dit komt duidelijk naar voren uit het overzicht van Ecorys. De geciteerde argumenten zijn alle indirect van aard. De betere verbinding zou moeten leiden tot het in gang zetten van andere processen die op hun beurt weer zouden moeten bijdragen tot de oplossing van andere problemen. Daarbij wordt in de beleidsnota's niet duidelijk gemaakt dat slechte railverbindingen op dit moment de cruciale belemmerende factor is waardoor die andere processen niet op gang komen.

Hieraan kan het volgende worden toegevoegd. Bovenstaand type redeneringen is zeer speculatief. Er wordt niet onderkend dat er bij het verbeteren van een lijnverbinding vooraf geen betrouwbare uitspraak kan worden gedaan over de richting van de verdelingseffecten. In dit geval betekent dit dat er geen betrouwbare uitspraak is te doen of het saldo van de verdeling van de effecten voor Noord-Nederland positief is dan wel of dit saldo positief is voor de Noordvleugel en negatief is voor Noord-Nederland.

Sterker nog, in het andere deel van het Ecorys rapport wordt op diverse plaatsen gewezen op het grote belang van clustervoordelen voor economische ontwikkeling. Naarmate dit verschijnsel belangrijker wordt geacht, wordt het waarschijnlijker dat een Zuiderzeelijn per saldo tot verlies van hoogwaardige werkgelegenheid en van meer incidentele bestedingen in Noord Nederland zal leiden.

Een praktisch voorbeeld in Nederland hiervan zijn de effecten van de Westerscheldetunnel op de werkgelegenheid en de bestedingen in Zeeuws Vlaanderen. Vooraf was een positief werkgelegenheidseffect in Zeeuws Vlaanderen voorspeld van (op termijn) 5500 personen. Volgens onderzoek van Peter Lievense (Trouw, 10-1-2006) is er werkgelegenheid uit Zeeuws Vlaanderen verhuisd naar Goes en Middelburg. Dit geldt vooral voor middelbaar en hoger geschoold personeel. Ook blijkt dat 30% van de mensen in Terneuzen regelmatig gaat winkelen aan de andere kant, terwijl het omgekeerde nauwelijks voorkomt. Beide effecten betekenen natuurlijk niet automatisch dat de welvaartseffecten van de tunnel voor Zeeuws Vlaanderen negatief zijn. Zowel voor de consumenten als de beroepsbevolking zijn de keuzemogelijkheden toegenomen en dat betekent in beide gevallen een welvaartsvergroting. Maar dit praktijkvoorbeeld maakt wel duidelijk dat verplaatsing van werkgelegenheid of van bestedingen beide kanten op kan gaan en tevens dat centralisatie op grond van clusterargumenten het sterkst geldt voor de hoogste segmenten, zowel op de arbeidsmarkt als bij consumentenbestedingen.

Regionaal economische analyse

Het is een goede zaak dat Ecorys niet is gestopt bij een opsomming van historische verschillen, maar heeft geprobeerd om daarvoor een samenhangende verklaring te geven. Duidelijk is dat geen van de knelpunten die uit hun analyse naar voren komt, wijst in de richting van een ernstig tekort schieten van interregionale verbindingen. Het feit dat de Zuiderzeelijn dus niet in de conclusies van het Ecorys-rapport naar voren komt, spreekt boekdelen.

In dit opzicht is de probleemanalyse van Ecorys overtuigend. Noch tussen Almere en het Noorden, noch binnen het Noorden speelt het probleem van congestie. Bij het railvervoer zal al een belangrijke verbetering plaatsvinden door de aanleg van de Hanze-spoorlijn. Deze lijn zorgt gelijktijdig voor een alternatieve verbinding naar het oosten los van de drukke trajecten rond Utrecht en Amersfoort.

Over de Noordvleugel wordt in dit verband in een rapport van de projectorganisatie gezegd:¹

“Uit zowel de economische analyse als de ruimtelijke analyse blijkt geen sterke internationale oriëntatie in Noordelijke richting (Noord-Duitsland – Scandinavië). Dit is in overeenstemming met de bevindingen die eerder in opdracht van de projectorganisatie Zuiderzeelijn in kaart zijn gebracht door de B&A Groep. Deze heeft eind 2001 onderzoek gedaan naar de internationale perspectieven van een Zuiderzeelijn². Een conclusie was dat bij géén van de geschetste denkbare internationale ruimtelijk-economische en vervoerskundige ontwikkelingen, een Zuiderzeelijn via Groningen zou voldoen.”

Over het risico dat een Zuiderzeelijn clustervorming in het Noorden eerder kan frustreren dan stimuleren, is in het bovenstaande al gesproken. Ook de recent gesignaleerde terughoudendheid van woningzoekenden met betrekking tot wonen in Almere en de al langer bestaande moeizame ontwikkeling van Lelystad wijzen niet in de richting van een betekenisvolle verschuiving van de woonvoorkeuren naar nog verder afgelegen gebieden. De reistijden vanuit die gebieden naar Amsterdam en Schiphol blijven toch langer dan ze nu vanuit de genoemde plaatsen zijn.

Omgekeerde analyse ontbreekt

Aan Ecorys is niet de omgekeerde vraag gesteld, welke effecten van een eventuele Zuiderzeelijn te verwachten zijn op de regionale economieën. De groep die het grootste directe voordeel van een Zuiderzeelijn zou ondervinden, zijn de huidige treinreizigers. Het zou interessant zijn om te onderzoeken hoe diverse groepen huidige treinreizigers zouden reageren op een reistijdverkorting.

4 Is de probleemanalyse van Ecorys voldoende robuust “om objectief en onderbouwd vast te stellen of er manifeste en robuuste ruimtelijke economische problemen zijn in Noord-Nederland of de Noordvleugel”?

Als de probleemanalyse in de Structuurvisie ZZL zich beperkt tot de interregionale verbindingen tussen Noordvleugel en Noord Nederland, dan volstaat daarvoor de Probleemanalyse Zuiderzeelijn van Ecorys. Heeft de Structuurvisie echter ook betrekking op de probleemanalyse op andere regionale terreinen met een aanduiding van oplossingsrichtingen, dan schiet de analyse van Ecorys tekort in het bereiken van het door hen zelf omschreven doel. De knelpunten worden onvoldoende en niet in voldoende samenhang geschetst. Daarnaast zijn er de vragen over legitimiteit en efficiëntie van regionaal beleid. Nu beperkte de opdracht aan

¹ Interdepartementale projectorganisatie ZZL: *Naar een onderbouwde probleemstelling*.

² Eindrapport B&A Groep: *Verkenning internationale perspectieven voor een Zuiderzeelijn* (sept. 2001).

Ecorys zich weliswaar tot de probleemanalyse, maar deze analyse wint aan betekenis wanneer die leidt tot identificatie van duidelijke zoekrichtingen. Tot slot blijken sommige problemen bij nader inzoomen anders in elkaar te zitten dan door Ecorys geschetst. Met name dit laatste beperkt de mogelijkheid om het Ecorys rapport te gebruiken als een onderbouwd startpunt voor concreet verder onderzoek en beleid.

In het vervolg van deze notitie zullen we eerst ingaan op de vragen rond regionaal economisch beleid in het algemeen, mede aan de hand van het rapport over het IBO Regionaal Economisch Beleid. In het volgende hoofdstuk gaan we kort in op drie thema's: arbeidsmarkt, onderwijs en bereikbaarheid in combinatie met (openbare) voorzieningen.

5 Regionaal economisch beleid

5.1 Theoretisch kader

5.1.1 Welvaartstheorie

Het is opvallend dat de analyse van Ecorys niet start bij het uitgangspunt van de welvaartstheorie, dat mensen proberen hun welvaart te maximaliseren. Dit uitgangspunt wijst er al direct op dat er meer relevant is dan alleen nominaal inkomen per persoon. In de studie van Ecorys lijkt dit laatste herhaaldelijk te worden gesuggereerd (zie bijvoorbeeld pagina 32: "Uiteindelijk doel van regionale concurrentiekracht is het verschaffen van welvaart en welzijn aan inwoners en bedrijven. *Dit wordt doorgaans gemeten door Bruto Toegevoegde Waarde per inwoner.*"). Wel wordt in het Ecorys rapport nadrukkelijk gewezen op de aantrekkelijkheid van het Noorden in termen van landelijk gebied. Het is aannemelijk dat sommige mensen door de nabijheid van natuurschoon of het leven op het platteland (bijvoorbeeld kleinschaligheid) worden gecompenseerd voor een lager inkomen per hoofd (zie leefsituatie onderzoek SCP).

En zelfs als we ons beperken tot inkomen, dan moet zeker ook worden gelet op het regionale prijspeil. Het verschil in woningprijzen tussen regio's in Nederland (bijvoorbeeld Vermeulen en Van Ommeren, 2005) is zo groot, dat het effect op de koopkracht gemiddeld in dezelfde orde van grootte ligt als het nominale inkomensverschil. Het is dus twijfelachtig of er zelfs op het enkele aspect van reëel inkomen sprake is van een duidelijke achterstand van het Noorden. Als compensatie van een nominaal inkomensverschil via verscheidene kanalen volledig is, dan is regionaal beleid gericht op herverdeling vanuit welvaartspectief niet rationeel.

In Nederland kunnen mensen zelf kiezen in welke regio ze willen wonen. Voorzover er geen belemmeringen zijn op verhuizen, mogen we dus verwachten dat er geen (grote) regionale verschillen in welvaart zijn. Waren die verschillen er duidelijk wel, dan zouden mensen wel naar de regio's met de hoogste welvaart verhuizen. Daarom kan het vraagstuk over regionale

herverdeling wellicht beter worden beschouwd aan de hand van belemmeringen op interregionale migratie.

Wat bovenstaand stukje probeert te laten zien, is dat er in het Ecorys rapport geen centrale probleemanalyse staat. Het wordt niet duidelijk wat het uiteindelijke (welvaarts)probleem is waarvoor – vermoedelijk via diverse wegen – een oplossing moet worden gezocht.

5.1.2 Regionaal economische theorie

In Ecorys hoofdstuk 3 wordt een regionaal economisch raamwerk gepresenteerd, waarbij een schema over regionale concurrentiekracht als kapstok wordt gebruikt (zie Ecorys, figuur 3-1). Regio's worden hierin naar drie typen onderscheiden, namelijk productieregio's, clusterregio's en kennishubs.³ Het Noorden wordt gekarakteriseerd als productieregio, en zou zich moeten transformeren naar clusterregio. De wenselijkheid hiervan wordt niet op welvaartseconomische theorie gestoeld, terwijl zwakke punten van de regio wel op grond van de wenselijkheid van die transformatie worden gedefinieerd. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom de meer ruimte vragende sectorstructuur van het Noorden tot slechtere economische resultaten zou moeten leiden dan de minder ruimte vragende sectorstructuur van de Noordvleugel. In plaats van kwalificaties als 'ijl en verouderend' zou ook de kwalificatie kunnen staan: 'goed aansluitend bij de regionale schaarsteverschillen in ruimte'. Zo blijkt dat het aantal hectares bedrijventerrein in het Noorden de laatste jaren aanmerkelijk harder is gegroeid dan in de rest van Nederland. Daardoor is het aandeel van het Noorden in de uitgifte van bedrijventerreinen gestegen van 23% gemiddeld in de periode 1987-1997 tot 30% in de periode 1998-2002 (zie BLM, 2005, tabel 3.4).

5.2 Resultaten van het IBO Regionaal Economisch Beleid

Bovenstaande kanttekeningen bij de analyse en conclusies in het Ecorys rapport zijn in lijn met de conclusies in het IBO Regionaal Economisch beleid.⁴ Hieronder volgt de complete paragraaf over de conclusies uit dat rapport.

³ Een opmerkelijk theoretisch aspect van de indeling is dat het erop lijkt dat elk type regio met een andere economische theorie wordt onderbouwd. Zo is productieregio gebaseerd op "neoklassieke, Keynesiaanse en elementen van endogene groeitheorie" (p. 35). Echter, het type clusterregio is gebaseerd op Marshall's industriële districten, localisatievoordelen, transactiekosten, cumulatieve causatie, agglomeratievoordelen en regionale endogene groei. Op zich is dit al een vrij lastig te interpreteren mix van economische theorie. Echter, wanneer voor twee regio's twee verschillende theorieën worden toegepast, dan kunnen die theorieën nooit de verschillen tussen de regio's verklaren. Daarvoor is één consistente theorie nodig, die geldig is in beide regio's.

⁴ IBO REB (2004): *Regionaal economisch beleid in de toekomst*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 5, juni 2004.

Paragraaf 4.10 Conclusies en lessen voor het beleid

Door de economische krachten zijn verschillen in welvaart tussen regio's tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Daarbij moet worden aangetekend dat de verschillen in Nederland tot de laagste van Europa behoren. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat interregionale verschillen in werkgelegenheid en productiviteit in stand blijven door het optreden van agglomeratie-effecten in combinatie met generiek beleid dat de ruimtelijke marktwerking belemmert.

De lage arbeidsmobiliteit in Europa is volgens Martin (2003) juist een oorzaak van de geografische inslag van het beleid in de EU, dat is gebaseerd op '*banen naar de mensen brengen, als mensen niet naar de banen gaan*'. Dit wordt bevestigd door verschillende studies die uitwijzen dat beleid gericht is op de factor arbeid effectiever is. Overman en Puga (2002) geven aan regionale verschillen in werkloosheid en participatie het beste aangepakt kunnen worden met beleid dat gericht is op opleiding, het verhogen van de arbeidsmobiliteit en het stimuleren van regionale loonvorming. Ook Brakman e.a. (2004) komen tot de conclusie dat beleid gericht op de arbeidsmarkt effectiever is om convergentie te bewerkstelligen.

Vanuit dit perspectief kan Regionaal Economisch Beleid worden gezien als een poging om de ongunstige regionale gevolgen van ander beleid te beperken. Deze stapeling van beleid houdt het risico in dat steeds nieuwe knelpunten worden geïdentificeerd, waarna nieuw beleid wordt gevoerd. Omdat dit beleid de oorzaak van interregionale welvaartsverschillen niet wegneemt, is het onwaarschijnlijk dat dit type beleid welvaartsverschillen tussen regio's kan opheffen. Dit blijkt ook in de praktijk. Ondanks dat de economie zich in het Noorden goed ontwikkelt, neemt het zogenaamde faseverschil nauwelijks af omdat ook de werkgelegenheid in andere regio's verder is toegenomen.

Bovendien heeft de overheid vanuit doelmatigheidsoverwegingen geen aanleiding om de plaats van vestiging van bedrijvigheid actief bij te sturen met instrumenten zoals het Kompas en de IPR. Dit beleid zal een rem op de totale Nederlandse groei geven omdat het tegen de economische krachten in gaat. Funck en Pizatti (2003) geven in een rapport van de Wereldbank aan dat er brede overeenstemming is over het feit dat er een afruil is tussen groei en convergentie in Europa. Ook vanuit bredere welvaartsoverwegingen is dit type beleid niet goed te beargumenteren, omdat concentratie van bedrijvigheid in het Westen niet alleen negatieve externe effecten zoals congestie op de totale welvaart met zich mee brengt, maar ook positieve externe effecten zoals agglomeratievoordelen en nabijheid van voorzieningen. In plaats daarvan biedt een meer marktconforme ruimtelijke allocatie van mensen en bedrijven mogelijkheden om zowel groei als convergentie te verbeteren.

Als we naar het huidige beleid kijken valt op dat er nogal wat overlap bestaat. Er zijn verschillende nationale gebiedsgerichte instrumenten, zoals de economische pijler van het GSB en het Kompas (die onderling ook overlappen), Europese programma's en daarnaast nog generieke instrumenten die op hetzelfde thema gericht zijn met een

vergelijkbaar doel. Daar bovenop komt dan nog het beleid van de decentrale overheden zelf. Een beleidsterrein als bedrijventerreinen is hier een goed voorbeeld van. Hier is efficiencywinst te behalen door stroomlijning en bundeling, in termen van lagere uitvoeringskosten en administratieve lasten. Naast de instrumenten bestaat er overlap in instellingen die gedeeltelijk op dezelfde terreinen werkzaam zijn, zoals de ROM's, Syntens, regiokantoren van het ministerie van EZ en de Kamer van Koophandel. Door stroomlijning kan ook hier efficiencywinst worden gehaald. De aansluiting tussen het gevoerde regionale economische beleid, het generieke beleid van het rijk en het beleid van decentrale overheden is voor verbetering vatbaar, bijvoorbeeld bij het innovatiebeleid en bedrijventerreinenbeleid.

Evaluaties van het Nederlandse regionale economische beleid geven nog onvoldoende inzicht in de netto effectiviteit van het beleid. Buitenlandse evaluaties geven in het algemeen een wisselend beeld over de effectiviteit van het beleid gericht op het verkleinen van welvaartsverschillen en geven nog geen inzicht in het effect van REB op de totale economische groei.

Als we naar andere Europese landen kijken zien we dat daar een verschuiving zichtbaar is van beleid gericht op achterstandsregio's naar beleid gericht op het bevorderen van de totale economische groei, gericht op het oplossen van knelpunten in allerlei regio's en niet bij voorbaat gericht op achterstandsregio's. Tegelijkertijd vindt er in het Nederlandse beleid net als in een aantal andere landen een accentverschuiving plaats richting meer ruimte voor lokaal beleid.

Tot zover de integrale weergave van paragraaf 4.10 uit het IBO Regionaal Beleid. De aanbeveling die hieruit naar voren komt, is dat de aandacht het best gericht kan worden op het opsporen van concrete knelpunten en het nagaan hoe die knelpunten kunnen worden opgelost. Eenzelfde aanpak spreekt uit de recente beleidsnota van EZ over regionaal economisch beleid: 'Pieken in de Delta'.

6 Voorbeelden van concrete knelpunten in het Ecorys rapport

In deze paragraaf gaan we nader in op drie concrete knelpunten die Ecorys heeft gesignaleerd. Daarbij gaan we na of de door Ecorys aangeduide knelpunten en oplossingen in de juiste richting lijken te wijzen. Het is niet de bedoeling om deze onderwerpen uit te diepen, noch om naar volledigheid te streven. Wij gaan uitsluitend na of de aangeduide knelpunten goede aanknopingspunten bieden voor verder onderzoek, want dat is ook hetgeen waarop het Ecorys rapport is gericht.

6.1 Participatie en werkloosheid

Hoge werkloosheid en lage participatie worden vaak als indicator gezien van regionale problematiek, zie bijvoorbeeld het rapport van de commissie Langman. Er is inderdaad iets voor te zeggen om de regionale dimensie van arbeidsmarkten af te meten aan persistente werkloosheidsverschillen, voorzover er sprake is van loonrigiditeiten. Verschillen in participatie kunnen echter allerlei oorzaken hebben en hoeven niet noodzakelijkerwijs een reflectie te zijn van perspectieven op de arbeidsmarkt. Participatieverschillen kunnen bijvoorbeeld sociaal-cultureel bepaald zijn en vrije tijd kan waardevoller zijn in regio's met veel natuurschoon. Voor zover participatie te maken heeft met perspectieven op de arbeidsmarkt, zouden we een omgekeerd verband verwachten met regionale werkloosheid, dus hoge participatie gaat samen met lage werkloosheid. Immers, banen zijn gemakkelijker te vinden als de werkloosheid laag is. Echter, uit een analyse van historische gegevens van regionale participatie en werkloosheid (Vermeulen, 2006) blijkt dat het verband tussen beide variabelen zwak is, zeker als voor tijdsinvariante regionale verschillen wordt gecontroleerd. Daarom is het zeer de vraag of regionale verschillen in participatie als een indicator van regionale arbeidsmarktproblematiek beschouwd mogen worden.

Belangrijk is dat regionale variatie in werkloosheid verschilt per bevolkingsgroep. Dit illustreren we in tabel 6.1, die het percentage werklozen in het Noorden en de Noordvleugel weergeeft voor een periode van laagconjunctuur (1993 - 1996) en een periode van hoogconjunctuur (1999 - 2002).

Tabel 6.1 Regionale werkloosheid naar persoonskenmerken

	Gemiddelde over 1993 - 1996			Gemiddelde over 1999 - 2002		
	Noorden	Noordvleugel	Nederland	Noorden	Noordvleugel	Nederland
Totaal	9,9	9,8	7,9	5,5	4,6	3,9
Mannen	7,2	9,1	6,0	3,9	3,9	2,9
Vrouwen	14,6	10,7	10,9	7,8	5,4	5,3
Leeftijd 15 - 24	16,5	15,4	12,8	11,3	9,1	7,5
Leeftijd 25 - 54	9,0	9,2	7,3	4,8	4,0	3,4
Leeftijd 55 - 64	4,1	5,3	4,3	3,2	4,1	2,8
Lager opgeleiden	13,1	15,2	11,5	8,3	7,1	5,9
MBO, HAVO, VWO	8,1	7,8	6,5	4,7	3,9	3,2
Hoger opgeleiden	8,6	7,1	5,7	3,5	3,4	2,7

Regionale werkloosheid in het Noorden en de Noordvleugel zijn in de periode 1993 - 1996 zo'n twee procent hoger dan het landelijke percentage, de verschillen worden kleiner in de periode van hoogconjunctuur. Voor het Noorden blijken op een na alle cijfers duidelijk hoger dan het

landelijk gemiddelde. Dit wijst op een regionale component in de werkloosheid. Voor de Noordvleugel is dat in de periode van hoogconjunctuur minder duidelijk. Uit de tabel blijkt verder dat achter het algemene verschil een behoorlijke heterogeniteit schuilgaat. Zo is de werkloosheid voor mannen in 1993 - 1996 in de Noordvleugel zo'n drie procent hoger dan landelijk, terwijl de werkloosheid voor vrouwen in het Noorden bijna vier procent hoger is dan landelijk. Alleen het werkloosheidsverschil voor vrouwen in het Noorden blijft in de periode 1999 - 2002 relatief hoog.

Jeugdwerkloosheid blijkt in 1993 - 1996 in zowel het Noorden als in de Noordvleugel zo'n drie tot vier procent hoger te liggen dan het overeenkomstige landelijke percentage, terwijl er voor de bijna gepensioneerde beroepsbevolking nauwelijks regionale verschillen bestaan. Ook in de periode van hoogconjunctuur zijn de regionale verschillen in werkloosheid voor jongeren aanzienlijk.

Tijdens de periode van laagconjunctuur zijn de regionale werkloosheidsverschillen voor lager opgeleiden groter dan voor de andere groepen. Echter ook voor hoger opgeleiden zijn er verschillen, met name in het Noorden. Hierbij merken we op dat het relatief hoge aandeel studenten en net afgestudeerden in het Noorden tot een licht vertekend beeld leidt. In de periode van hoogconjunctuur lijken de verschillen voor hoger opgeleiden bijna te verdwijnen, terwijl werkloosheidsverschillen voor lager opgeleiden persistent groot blijven. Voor een meer gedetailleerde analyse verwijzen we naar Vermeulen (2006).

Het Ecorys rapport besteedt geen aandacht aan het onderscheid naar persoonskenmerken, terwijl deze cijfers suggereren dat dit wel degelijk relevant is. Voor vrouwen, jongeren en lager opgeleiden lijkt de regionale problematiek groter dan voor andere groepen. Ook besteedt het rapport opvallend weinig aandacht aan de scherp stijgende werkloosheid in Almere, die nu al even hoog of hoger is dan het hoogste cijfer in de Noordelijke provincies. Verder blijft door het hoge aggregatieniveau de werkloosheidproblematiek onder allochtonen in de Noordvleugel geheel buiten beeld. Uit een recent rapport van het SCP blijkt dat in de grote(re) steden de werkloosheid onder allochtone jongeren veel hoger is dan die onder autochtone jongeren (SCP, 2006). Ook dit wijst erop dat werkloosheid meer van doen heeft met persoonskenmerken dan met regio's.

6.2 Onderwijsniveau

Een effectieve manier om op (lange) termijn iets te doen aan hoge werkloosheid is opleiding. Terecht vraagt het Ecorys-rapport dan ook aandacht voor dit punt. In de samenvatting staat:

“3. Braindrain, schaarste talent, kwalitatief aanbod arbeidsmarkt. De betrekkelijk geringe groei van de (jonge) bevolking in Noord-Nederland leidt tot een geringe uitstroom van

afgestudeerden in Groningen. Dit zorgt voor een afname van hoog en middelbaar opgeleiden.

5. *Kennisinfrastructuur schiet tekort.* De universiteit van Groningen is de enige universiteit in de drie provincies. Er is te weinig contact tussen het bedrijfsleven en de kennisinstellingen. De afstand van het bedrijfsleven tot bijvoorbeeld de technische universiteiten en TNO is groot. Wij zien geen initiatieven van overheidszijde om deze situatie te wijzigen. ”

Wat hierin opvalt, is de grote nadruk die Ecorys legt op het universitaire niveau. Analyse van de werkloosheid, ook die in de vorige paragraaf, leert nu juist dat hardnekkige arbeidsmarktproblemen zich vooral voordoen bij laagopgeleiden. In het Ecorys rapport worden geen argumenten genoemd waarom het feit dat “De universiteit van Groningen is de enige universiteit in de drie provincies (p 67, knelpunt 5)” een probleem zou zijn, noch dat de kwaliteit van die universiteit tekort zou schieten. Heroprichting van de universiteit van Franeker zou rechtstreeks ingaan tegen hetgeen Ecorys ziet als het grootste knelpunt in het Noorden: ‘Onvoldoende clusters, beperkte stedelijkheid’. Ook ons zijn geen aanwijzingen bekend over een eventuele onvoldoende kwaliteit van de universiteit Groningen. Bovendien is bekend dat universitaire studenten zeer mobiel zijn. Zij studeren gemakkelijk in een andere stad dan de plaats waaruit ze afkomstig zijn. Hierin wijken ze duidelijk af van studenten in het middelbaar, maar ook die in het hoger beroepsonderwijs. Die blijven op veel grotere schaal thuis wonen en voor hen zijn reisafstanden en reistijden dus wel belangrijk.

Om diverse redenen zijn lager opgeleiden minder mobiel dan hoger opgeleiden. Voorzover er een zekere complementariteit is tussen hoger en lager opgeleiden (eenvoudig voorbeeld: ieder kantoor moet ook schoongemaakt worden), kan brain drain van hoger opgeleiden aanleiding zijn voor meer werkloosheid onder laagopgeleiden. Het is echter de vraag of deze complementariteit op macroniveau ook geldt. Verder telt het Noorden een relatief groot aantal studenten, die voor een deel van elders afkomstig zijn en waarvan het dus niet vreemd is dat zij weer elders werk zoeken. Maar hoe dan ook, het Ecorys-rapport levert geen duidelijke aanwijzingen voor brain drain, noch bevat het een analyse waarom dat een negatief welvaartseffect heeft op het Noorden.

Het bovenstaande wil niet suggereren dat er niets schort aan het opleidingsniveau in het Noorden, maar wel dat de echte problemen vermoedelijk op een ander terrein liggen. Een eenvoudige analyse van door de Onderwijsinspectie ter beschikking gestelde informatie over CITO-scores in 2002 aan het einde van de basisschool laat opvallend slechte scores zien voor de drie noordelijke provincies. Het landelijk gemiddelde van de CITO-scores is 534,6. Drenthe scoort van alle provincies gemiddeld het laagst met 532,7 gevolgd door Zuid-Holland met 532,8; Friesland met 532,9 en Groningen met 533,2. En dit, terwijl de basisscholen in het Noorden nauwelijks kampen met de ernstige problematiek van allochtone kinderen die bij komst op school niet, nauwelijks of slecht Nederlands spreken. De scores van de noordelijke

provincies overtreffen daarom nog wel de CITO-scores in Almere (532,4) en Amsterdam (531,6). Gelet op het feit dat het hier gaat over gemiddelden over grote aantallen in een vrij geconcentreerde verdeling wijken deze cijfers toch wel duidelijk af van die in Noord-Brabant (536,1) en Limburg (536,4).

Als er dus al een gebrek aan opleidingsniveau is in het Noorden, dan loont het zeker om te starten met een analyse waarom de basisschoolprestaties in het Noorden zo duidelijk achterblijven bij het landelijke gemiddelde. Daarnaast kan er bij middelbare scholen en het beroepsonderwijs het probleem spelen van een minder goede bereikbaarheid door de ‘ijle’ structuur van het Noorden.

6.3 Bereikbaarheid en openbare voorzieningen

De ‘ijle’ structuur in het Noorden leidt volgens Ecorys tot het volgende knelpunt:

“6. *Beperkte bereikbaarheid* (binnen de regio en met andere regio’s). Hoewel er weinig congestie is in Noord-Nederland zijn en blijven de afstanden op de Nederlandse schaal groot. De reistijd in Noord-Nederland ligt hierdoor toch hoog. Het OV is weinig aantrekkelijk doordat de railinfrastructuur weinig vertakt is. Voor veel locaties in Noord-Nederland is de trein geen geschikte optie. De auto is duidelijk in het voordeel omdat veel locaties ontsloten zijn. Voornamelijk captives (mensen zonder auto) zijn aangewezen op het openbaar vervoer. Voor ondernemers betekent de beperkte bereikbaarheid dat m.n. de arbeidsmarkt kleiner is dan in andere dichtbevolktere regio’s.”

Het Ecorys rapport bevat echter geen aanwijzingen dat reisafstanden of reistijden in het Noorden gemiddeld groter zijn dan elders. Uit informatie uit het LMS (AVV) gebruikt voor de berekeningen over rekening rijden is de volgende informatie af te leiden.

Tabel 6.2 Reisafstanden en reistijden per hoofd van de (werkzame) beroepsbevolking, 2000, Nederland=100

	Afstand		Reistijd	
	Piekuren en daluren		Piekuren en daluren	
	woon - werk*)	overig**)	woon - werk*)	overig**)
Randstad	106	96	111	101
NO-Nederland	92	111	85	101
ZO-Nederland	95	100	92	98
Totaal	100	100	100	100

*) per hoofd van de werkzame beroepsbevolking

***) per hoofd van de bevolking

Uit deze tabel blijkt dat zowel de afstanden als – in nog sterkere mate – de reistijden in het woon-werkverkeer in het Noordoosten (Fr,Gr,Dr,Ov) korter zijn dan in de Randstad of in Zuidoost Nederland (Gld,Ze,NB,Li). Uit het onderliggend materiaal blijkt dat dit in de piekuren nog iets sterker geldt dan in de daluren. De verschillen zijn echter zo klein dat piek- en daluren

in tabel 6.2 zijn samengenomen. Deze tabel ondersteunt de constatering van weinig congestie in het Noorden, maar weerspreekt de stelling van Ecorys dat: “Hoewel er weinig congestie is in Noord-Nederland, zijn en blijven de afstanden op de Nederlandse schaal groot. De reistijd in Noord-Nederland ligt hierdoor toch hoog.”

De informatie geeft ook geen ondersteuning aan de bewering van Ecorys: “Voor ondernemers betekent de beperkte bereikbaarheid dat m.n. de arbeidsmarkt kleiner is dan in andere dichtbevolktere regio’s.” Verwacht mag worden dat als werknemers in een bepaalde straal rond hun woning een beperkte kans hebben om een goed passende baan te vinden, zij wel in een grotere straal gaan zoeken. En dat ook bedrijven in het relatief dun bevolkte Noord-Nederland wel in een grotere straal zouden proberen geschikt personeel te werven, eventueel met een ruimere reiskostenvergoeding, al dan niet fiscaal aftrekbaar. En dat daardoor de reisafstanden en de reistijden langer zouden zijn dan in de rest van Nederland. Deze algemene verwachting blijkt volgens tabel 6.2 niet te kloppen.

Dat is opmerkelijk en het vraagt om een bijstelling van het beeld. Zonder te willen claimen dat wij een sluitende verklaring hebben, denken we wel dat bij het woon-werkverkeer niet alleen de arbeidsmarkt maar ook de woningmarkt een rol speelt. In de Randstad is het, mede door het ruimtelijk ordeningsbeleid, vaak onmogelijk om op enigszins redelijke afstand van het werk een geschikte, betaalbare woning te vinden, met als gevolg veel pendelverkeer over lange afstanden op drukke wegen. In het dunbevolkte Noorden is het daarentegen voor een werknemer niet moeilijk om een woning te vinden, of te laten bouwen, in de buurt van het werk. Dat kan de reden zijn dat de afstanden in Noord-Nederland relatief kort zijn.

Het beeld in tabel 6.2 wordt globaal bevestigd door meer algemene uitkomsten van het Onderzoek Verplaatsingsgedrag voor 2000 (OVG, vroeger CBS nu AVV), voor alle verplaatsingen met alle modaliteiten en voor alle motieven:

1. de totale reisduur per persoon per dag ligt in de randstad provincies duidelijk hoger dan in de drie noordelijke provincies;
2. naar afgelegde afstand (in kilometers per persoon per dag) vindt het OVG geen significant verschil tussen de randstad provincies en de drie noordelijke provincies.

Voor andere reismotieven dan woon-werkverkeer blijken de afgelegde afstanden in het Noordoosten gemiddeld wel groter dan in de rest van Nederland. Weliswaar levert de kortere reistijd per km daar gemiddeld compensatie voor, maar dat hoeft niet automatisch voor alle groeperingen te gelden. Terecht wijst Ecorys op de kwetsbaarheid van groepen die op het openbaar vervoer zijn aangewezen. Zorgen voor goed openbaar vervoer, bijvoorbeeld om publieke voorzieningen als onderwijs en zorginstellingen voor iedereen goed bereikbaar te houden, kan inderdaad een overheidstaak zijn. Goed openbaar vervoer in een minder dicht bevolkte regio vraagt meer om maatoplossingen dan in dicht bevolkte gebieden.

Een andere manier om tegenwicht te bieden aan de 'ijle' structuur van het Noorden is om normen voor de oprichting en instandhouding van publieke voorzieningen niet uitsluitend te koppelen aan bevolkingsaantallen, maar ook aan oppervlakten of afstanden. Een voorbeeld van dit laatste zijn de bestaande normen voor basisscholen. Die zijn niet alleen gekoppeld aan het aantal leerlingen per klas of school, maar ook aan afstanden die leerlingen moeten afleggen om de basisschool te bereiken.

Referenties

Arts, P.H.A.M., J. Ebregt, C.J.J. Eijgenraam en M.J. Stoffers (2005): *Bedrijfslocatiemonitor De vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040*; Centraal Planbureau, december 2005.

Dagevos, J. (2006): *Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden*; Sociaal en Cultureel Planbureau, januari 2006.

Vermeulen, W. and J.N. van Ommeren, 2005, Compensation of regional unemployment in housing markets, *Tinbergen Discussion Paper* TI - 05 - 93/3.

Vermeulen, W., 2006, Regional disparities in a small country? An analysis of regional unemployment and participation differentials in the Netherlands from 1975 to 2003, *forthcoming CPB Document* (draft available from <http://www.cpb.nl/nl/org/homepages/wvm/>).