

Transitiealternatief

Structuurvisie Zuiderzeelijn

13 april 2006

Transitiealternatief Structuurvisie Zuiderzeelijn

13 April 2006
DGP-ZZL-TA-03-2006

.....

Colofon

Uitgegeven door: Projectorganisatie Zuiderzeelijn

Informatie: Projectorganisatie Zuiderzeelijn
Telefoon: 070-351 7139
Fax: 070-351 7335

Uitgevoerd door: Werkgroep Transitiealternatief (V&W, EZ, FIN, LNV, OCW, SZW, VROM met BCI en SNN+)

Opmaak: POZZL

Datum: 13 april 2006

Status: Definitief

Versienummer: DGP-ZZL-TA-03-2006

Inhoudsopgave

	pagina
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Scope	6
1.3. Uitgangspunten	7
1.4. Procesmatige aanpak	8
2. Uitwerking Transitiealternatief	10
2.1. Uitwerking kansen	10
2.2. Strategische visie	11
2.3. Programmalijnen	12
2.4. Mogelijke Invulling Transitieprogramma	14
3. Beoordelingen Transitiepakket	17
3.1. Economische effecten	17
3.2. Second opinion CPB	20
3.3. Milieueffecten	20
3.4. Ruimtelijke effecten	21
3.5. Critical Review Team	22
3.6. Multidisciplinair expertpanel	23
3.7. Quick scan Landsadvocaat	24
4. Conclusies en aanbevelingen	25
4.1. Conclusies	25
4.2. Aanbevelingen	27
Bijlagen:	
1: Samenstelling werkgroep Transitiealternatief Zuiderzeelijn	
2: Overzicht achtergrondrapporten	

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In de economische analyse¹ die is opgesteld t.b.v. de Probleemstelling Structuurvisie Zuiderzeelijn zijn diverse knelpunten voor de Noordelijke economie onderscheiden die als volgt kunnen worden samengevat²:

- Een ijle op productie gerichte economische structuur met een geringe banengroei in kennisgebaseerde sectoren met een hoge toegevoegde waarde;
- Beperkte stedelijkheid en (ruimtelijk-economische) clustervorming;
- Relatief geringe innovatie van het bedrijfsleven, relatief weinig export en onvoldoende kwaliteit van ondernemerschap;
- De kwaliteit van het arbeidsaanbod is onvoldoende om op een meer op kennis gebaseerde economie in te spelen;
- Tekortkomingen in de kennisoverdracht van kennisinstellingen naar het bedrijfsleven;
- Knelpunten ten aanzien van de bereikbaarheid, met name extern vanwege de lange reistijden naar andere regio's in Nederland en in Europa.

In aanvulling daarop wijst het CPB op een ander knelpunt in de vorm van achterblijvende scholingsgraad en scholingsresultaten in deelgebieden (bijv. plattelandsgebieden zoals de Veenkoloniën) in Noord-Nederland.

In de brief aan de Tweede Kamer (DGP/ZZL/U.06.00165 d.d. 21 januari 2006) heeft het kabinet gemeld dat zij op grond van deze probleemanalyse en de daaruit voortvloeiende probleemstelling de conclusie heeft getrokken om in de Structuurvisie naast de Zuiderzeelijn-alternatieven ook separate oplossingen voor het Noorden en de Noordvleugel te onderzoeken. Hierbij wordt voor het Noorden breder gekeken dan bereikbaarheidsalternatieven. In de brief worden de volgende vier opgaven geïdentificeerd voor Noord-Nederland:

- "Versterken van de meest kansrijke economische clusters. Dit zijn bijvoorbeeld duurzame energie 'Energy Valley', watertechnologie 'Friese Wateralliantie', toepassingen van sensornetwerken 'Lofar' en de Eemsdelta. Daarnaast zijn voor het Noorden de landbouw en recreatie/toerisme belangrijke sectoren.
- Concentreren van economische ontwikkeling en verstedelijking. Dit beleid is reeds succesvol, maar kan verder worden versterkt zodat (meer) agglomeratievoordelen kunnen ontstaan. Concentratie in het Nationaal Stedelijk Netwerk Groningen-Assen (en Leeuwarden) is het meest kansrijk.

¹ Probleemanalyse Zuiderzeelijn, Kwantitatieve analyse en onderbouwing, Ecorys, Rotterdam, januari 2006

² Deze probleemanalyse heeft betrekking op de 3 Noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe en niet op Noordelijke Flevoland, maar de gesignaleerde knelpunten zijn deels ook op laatstgenoemd gebied van toepassing.

-
- Stimulering van innovatie, kennis en ondernemerschap. Het gaat dan om vernieuwing van producten en processen en een verbetering van het kwalitatief aanbod op de arbeidsmarkt, door afgestudeerden voor de regio te behouden. Intensiever contact tussen bedrijven en kennisinstellingen in de regio kan het gewenste effect versterken
 - Verbeteren bereikbaarheid. Op Nederlandse schaal zijn afstanden groot en reistijden relatief lang. Dit speelt zowel binnen de regio als in relatie tot andere regio's. Binnen het Noorden zijn geen bereikbaarheidsknelpunten op het gebied van de betrouwbaarheid van de reistijd (nauwelijks congestie.)"

In deze rapportage wordt uitwerking gegeven aan de in de brief aangekondigde verbreding van de structuurvisie. Deze is tot stand gekomen in overleg tussen vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen en van de noordelijke provincies en SNN en met ondersteuning van Buck Consultants International en CE. In de rapportage wordt allereerst ingegaan op de scope van het alternatief, vervolgens op de bouwstenen voor oplossingen en de strategische visie voor het nieuwe alternatief (hierna het **Transitiealternatief** genoemd). Daarna wordt ingegaan op de mogelijke programmatische invulling van het transitiealternatief en de beoordelingen die daarop hebben plaatsgevonden.

1. 2. Scope Transitiealternatief

Geografische scope

Het Transitiealternatief vloeit voort uit de uitkomsten van de Probleemanalyse voor het Noorden, en heeft derhalve ook primair betrekking op de Noordelijke regio bestaande uit de provincies Drenthe, Friesland, Groningen. Bij de uitwerking van het Transitiealternatief is gebleken dat de problematiek in Noordelijke Flevoland overeenkomsten vertoont met die in het Noorden, en dat oplossingsrichtingen voor het Noorden mogelijk ook van toepassing kunnen zijn c.q. kunnen bijdragen aan oplossingen voor de problematiek in Noordelijk Flevoland. Binnen de gestelde tijd kon aan de problematiek in Noordelijk Flevoland niet dezelfde aandacht worden gegeven als die in het Noorden.

In het kader van mogelijke vervolgstappen voor het Transitiealternatief kunnen perspectiefrijke (voorbeeld)projecten van Noordelijk-Flevoland worden meegenomen.

Scope maatregelen

Het Transitiealternatief heeft primair tot doel in beeld te brengen welke mogelijkheden er zijn om buiten de sfeer van bereikbaarheidsmaatregelen te komen tot versterking van de economische en ruimtelijke structuur en stimulering van de meest kansrijke (inter)nationaal onderscheidende clusters en transitie naar kenniseconomie.

Voor wat betreft het thema bereikbaarheid geldt dat Rijk en regio het er over eens zijn dat dit in principe onderdeel moet kunnen uitmaken van een investeringspakket ter versterking van de Noordelijke economie. Het kan dus passen in de integrale aanpak die het Transitiealternatief beoogt.

Evenals de andere maatregelen zullen bereikbaarheidsprojecten moeten worden beoordeeld op effectiviteit (probleemoplossend vermogen) en efficiëntie. Omdat een aantal bereikbaarheidsprojecten die hiervoor mogelijk in aanmerking komen is opgenomen in het Hanzelijn++-alternatief, is besloten in het kader van het Transitiealternatief geen analyses uit te voeren of projecten/ investeringsbedragen te noemen³.

1.3. Uitgangspunten voor uitwerking kansen

Bij de uitwerking van het Transitiealternatief zijn de volgende **uitgangspunten** gehanteerd:

- De in paragraaf 1.1. vermelde knelpuntenanalyses zijn in dit project uiteraard meegenomen, maar vooral in die zin dat de genoemde knelpunten het benutten van kansen belemmeren. Anderzijds betekent het ook dat bij het uitwerken van het Transitiealternatief bepaalde elementen van het voorwaardenscheppend beleid (zoals bedrijfslocaties en woonklimaat) geen prominente rol spelen, omdat daar (in nationaal perspectief) geen duidelijke knelpunten zijn gesignaleerd.
- Het accent in het Transitiealternatief moet liggen op economische en ruimtelijke structuurversterking via een transitie naar een kenniseconomie en het versterken en ontwikkelen van een clustereconomie⁴. Dit betekent dat de nadruk ligt op het benutten van economische kansen en minder op het oplossen van gesignaleerde knelpunten (in de probleemanalyse en/of voortkomend uit andere analyses).
- Het gaat in principe om een additioneel programma ten opzichte van bestaande programma's en regulier beleid. Er is desalniettemin voor gekozen om een omvattend transitieprogramma op te stellen dat deels via beschikbare budgetten wordt gefinancierd en deels via eventuele middelen voor het Transitiealternatief. Er is voor zo'n omvattend programma gekozen, omdat het niet mogelijk is om op dit moment een duidelijke scheiding aan te brengen tussen

³ Het Noorden heeft aangegeven in te zetten op het pakket maatregelen uit de tweede plus van het HZL++-alternatief

⁴ In het Transitiealternatief is een behoorlijk accent gelegd op de versterking van de Noordelijke economie via kennisimpulsen. Dit betekent echter niet dat het accent ligt op (fundamenteel) wetenschappelijk onderzoek. Er is juist in de diverse programmalijnen gepoogd om de kennisoverdracht naar het (Noordelijk) bedrijfsleven en de samenwerking tussen kennisinstellingen met het bedrijfsleven te versterken. Daarnaast is de lijn gevolgd om naast aantoonbare 'kennispieken' in Noord-Nederland (op het gebied van bijvoorbeeld energie, water, sensortechnologie en lifesciences) ook aandacht te besteden aan het versterken van al aanwezige clusters van bedrijven in onder meer de agribusines, het toerisme, de chemie en de metaalsector.

bestaande en additionele middelen, aangezien de discussie over de invulling van bestaande middelen (bijv. Waddenfonds, Pieken in de Delta, Europese Structuurfondsen) nog volop loopt.

- Er is nadrukkelijk voor gekozen om robuuste programmalijnen met substantiële (voorbeeld)projecten de basis te laten zijn voor het Transitiealternatief. Hiermee wordt beoogd de schaa sprong te maken van een meer productiegerichte economie naar een meer op kennis gebaseerde economie.
- Het Transitiealternatief heeft betrekking op de periode tot 2020. Dit betekent enerzijds dat de ontwikkelde programmalijnen een langere (structurele) doorlooptijd kennen, maar het betekent ook dat rekening gehouden moet worden met de dynamiek van de economie. Nieuwe kennisvelden en ontwikkelingspotenties, die nu nog niet duidelijk herkend worden, kunnen over enkele jaren wel aanleiding geven om bepaalde programmalijnen te herzien.
- Het Transitiealternatief heeft betrekking op de drie Noordelijke provincies en Noordelijk Flevoland, waarbij moet worden opgemerkt dat in de eventuele vervolgstappen voor het Transitiealternatief, waarbij de projecten van de Noordelijke provincies nader uitgewerkt moeten worden, ook de (voorbeeld)projecten van Noordelijk-Flevoland nog uitgewerkt en geïntegreerd moeten worden.
- In het Transitiealternatief wordt uitgegaan van dezelfde referentiesituatie in 2020 (dit is de situatie zoals wordt verwacht op het terrein van wonen, werken en verkeer en vervoer wanneer het project Zuiderzeelijn niet wordt uitgevoerd).

1.4. Procesmatige Aanpak Transitiealternatief

Het proces is gestart met een verkenning van ontwikkelingspotenties op basis van de Probleemanalyse Noord-Nederland (Ecorys 2006) en de reactie hierop van het CPB; recente nota's en studies uit het Noorden (o.a. 'Koers Verlegd'); de inbreng van de diverse departementen (Rijksnota's en –uitvoeringsprogramma's zoals, zoals Pieken in de Delta, Agenda Vitaal Platteland, Nota Ruimte e.d. en projectaanvragen in het kader van het Fonds Economische Structuurversterking). Daarnaast hebben gesprekken met deskundigen plaatsgevonden en is hierover overlegd in de interdepartementale Begeleidingsgroep aangevuld met vertegenwoordigers van de provincies en SNN. Dit heeft uitgemond in een eerste afbakening van mogelijke programmalijnen

Deze omvangrijke lijst projecten/maatregelen is vervolgens onderworpen aan een eerste globale beoordeling op geschiktheid om mee te nemen in het vervolgtraject. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende criteria:

- De projecten/maatregelen dragen bij aan oplossing van de in de probleemstelling ZZL gesignaleerde knelpunten c.q. aan het benutten van gesignaleerde kansen
- De projecten/maatregelen moeten consistent zijn met het huidige Rijksbeleid zoals verwoord in nota's als Pieken in de

Delta, Nota Ruimte, Agenda Vitaal platteland, Actieprogramma Ruimte en Cultuur e.d.

- De projecten/maatregelen dienen bij te dragen aan de transitie naar een meer kennisgerichte economie en aan versterking van de meest kansrijke economische clusters in Noord Nederland.
- De projecten/maatregelen dienen voldoende concreet te zijn, zodat een effectbepaling van de alternatieven kan plaatsvinden.
- De projecten/maatregelen dienen voldoende robuust te zijn en van wezenlijk financiële omvang te zijn.
- De realisatietermijn van de projecten/maatregelen dient ongeveer gelijk te zijn als die van de bereikbaarheidsalternatieven (dus tot 2015/2020).
- Ruimtelijke projecten/maatregelen, waaronder ook verstedelijking en infrastructurele maatregelen, worden alleen in beschouwing genomen voor zover deze voorwaardenscheppend zijn voor het welslagen van de hiervoor genoemde structuurversterkende projecten/maatregelen.

Het na deze schifting resulterende pakket is vervolgens beoordeeld op economische, milieu- en ruimtelijke effecten.

In dit proces is de kwaliteitsborging vormgegeven door de volgende maatregelen:

- Instelling van een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van EZ, V&W, LNV, VROM, Financiën, OCW, SZW, de provincie Flevoland en het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), dat bestaat uit de provincies Drenthe, Friesland, Groningen en Flevoland.;
- Bespreking van het Transitiealternatief tijdens een expertmeeting over de kosten-batenanalyses in het kader van de Zuiderzeelijn;
- Overall beoordeling van het Transitiealternatief door een multidisciplinair expertpanel;
- Bespreking van het Transitiealternatief in het Critical Review Team (CRT);
- Een quick scan van de landsadvocaat op het aspect staatssteun.

2. Uitwerking transitiealternatief

2.1. Uitwerking kansen

Naast de probleemanalyse en probleemstelling Zuiderzeelijn, waarin kansen en knelpunten worden aangegeven voor het Noorden, is er de afgelopen jaren is een groot aantal studies gedaan naar de oorzaken van de economische problemen in het Noorden, en de knelpunten die belemmerend werken voor de verbetering van de economische ontwikkeling en de economische structuur. Daarbij is ook gekeken naar de sterke punten van de Noordelijke economie: wat zijn de sterke punten van de Noordelijke economische structuur, of welke activiteiten bezitten voldoende potentie om tot een sterk punt uit te groeien?

In de rijksnota voor regionaal-economisch beleid 'Pieken in de Delta', die in 2006 van een programmatische uitwerking wordt voorzien, worden voor het Noorden vier sectoren genoemd als motoren ('Pieken') voor verdere ontwikkeling, dit op grond van de sterke internationale positie van deze sectoren:

- Energy Valley
- Friese wateralliantie (watertechnologie)
- LOFAR (sensortechnologie)
- Eemsdelta/Chemie

In de nadere uitwerking die door het Noorden in haar rapport "De koers verlegd" is gegeven aan "Pieken in de Delta" worden naast deze pieken nog een aantal andere kansrijke sectoren (speerpunten) genoemd:

- Life Sciences/nanotechnologie
- Agribusiness
- Scheepsbouw
- ICT
- Toerisme
- Zorg

Kenniseconomie en clusters

Om de begrippen kenniseconomie en clusters wat scherper op het netvlies te krijgen:

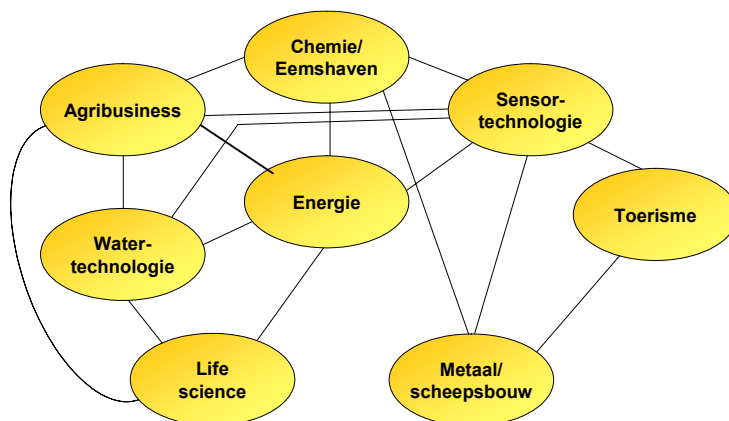
Onder *transitie naar kenniseconomie* wordt verstaan een overgang naar een economische structuur waarbij meer toegevoegde waarde per werknemer wordt gecreëerd door verhoging van het kennisniveau dat benodigd is voor het in een concurrerende omgeving vervaardigen van producten.

De term "*clusters*" wordt in verschillende betekenissen gebruikt. Zo worden onderscheiden: vraag-aanbod clusters, regionale clusters, innovatieclusters en innovatienetwerken.

Het grootste deel van de hiervoor genoemde sectoren vertoont – zij het in verschillende mate - kenmerken van kenniseconomie en/of van een of meer clustertypen. Daarnaast vertoont een aantal clusters ook meer of minder intensieve onderlinge relaties, die bijdragen aan versterking van de economische structuur.

Onderstaande presentatie maakt de onderlinge samenhang tussen de clusters inzichtelijk.

Figuur 1 Samenhang speerpunten/clusters



Naast versterking van kansrijke clusters is ook versterking van het aanpassingsvermogen en de innovativiteit van het bedrijfsleven en de werking van de arbeidsmarkt/arbeidspotentieel van belang voor versterking van de economische structuur van het Noorden. Daarnaast kan in principe ook meer voorwaardenscheppend beleid in de sfeer van bereikbaarheid, vestigingslocaties en woon/leefklimaat daaraan een bijdrage leveren. E.e.a. wordt nader uitgewerkt in de programmalijnen (6.3.)

2.2. Strategische visie

De versterking van de kansrijke clusters en de transitie naar kenniseconomie is voor een belangrijk deel resultaat van investeringen vanuit de marktsector. Immers: het gaat hier om bedrijven die marktactiviteiten in een concurrerende omgeving verrichten. De overheid kan niet zonder meer in deze sectoren gaan investeren omdat zij de indruk heeft dat er ontwikkelmogelijkheden onbenut worden gelaten. Er dient derhalve een legitimering voor overheidsingrijpen te zijn. Er moeten concrete maatschappelijke doelen mee gediend zijn en de concurrentieverhoudingen in het bedrijfsleven mogen er niet door geschaad worden. De Europese Unie ziet nauwlettend toe op ongeoorloofde staatssteun.

Een belangrijke reden voor een bijdrage van de overheid aan de financiering van investeringen in de hiervoor genoemde clusters kan zijn dat bepaalde investeringen bedrijfseconomisch onrendabel zijn (bij de huidige marktprijzen), terwijl zij wel maatschappelijk rendabel worden geacht. M.a.w.: vanuit bedrijfseconomisch perspectief zijn er voor het bedrijfsleven geen prikkels om in deze maatregelen te investeren. Maatschappelijk wenselijke investeringen komen daardoor niet of pas veel later tot stand. Een andere legitimering voor overheidsinterventie kan zijn gelegen in aanwijsbare belemmeringen in de werking van bepaalde markten. Door het wegnemen van deze belemmeringen kan de markt (in sterkere mate) initiatieven ontploien.

De legitimering en de meerwaarde van het Transitiepakket kan daarom worden gevonden in het aan elkaar koppelen van twee doelstellingen:

- Versterking van kansrijke sectoren/clusters en transitie naar kenniseconomie in Noord Nederland;
- Het tot stand brengen van maatschappelijk wenselijke investeringen die zonder overheidsinterventie niet of veel later tot stand zouden komen.

Een belangrijk deel van de hiervoor genoemde clusters waarin het Noorden een sterke positie heeft of kan verwerven heeft een grote potentie om – zeker in onderlinge samenhang – een bijdrage te leveren aan economische structuurversterking, het realiseren van energie- en milieubesparende productieprocessen en kennisontwikkeling t.b.v. vooral energievoorziening, waterkwaliteit en medische doeleinden (lifesciences). Daarbij wordt tevens een bijdrage geleverd aan de transitie van de landbouwsector naar economische levensvatbaarheid en duurzaamheid en een vitaal platteland.

2.3. Programmalijnen: Van visie naar een pakket samenhangende maatregelen

Er is gekozen voor de ontwikkeling van een programma, bestaand uit projecten/maatregelen binnen een aantal zoveel mogelijk met elkaar samenhangende thema's. Beleidsmaatregelen gericht op de beoogde structuurversterking moeten onderbouwd en geconcretiseerd worden met voorbeelden van kansrijke projecten. Aan de hand van die projecten kan een concreter beeld worden geschetst van de mogelijke invulling van het Transitiealternatief t.b.v. de Structuurvisie en kan indicatief inzicht worden verkregen in de kosten en baten, milieu- en ruimtelijke effecten van deze maatregelen. Daarmee wordt ook een globale vergelijking mogelijk met de effecten van de OV-alternatieven in de Structuurvisie. De gedachten gaan uit naar een breed, maar daarbinnen selectief, programma, dat als volgt is opgebouwd:

Tabel 1: overzicht programmalijnen Transitiealternatief

1. Speerpunten kenniseconomie

- A. Energie
- B. Watertechnologie
- C. Sensortechnologie
- D. Life Sciences

2 Versterking belangrijkste bestaande clusters

- E. Agribusiness
- F. Chemie
- G. Toerisme
- H. Metaal/scheepsbouw

3. Versterken aanpassingsvermogen bedrijfsleven en arbeidsmarkt

- I. MKB-algemeen
- J. Arbeidspotentieel

4. Voorwaardenscheppend beleid

- K. Bereikbaarheid
- L. Specifieke vestigingslocaties
- M. Woon/leefklimaat

In bovenstaand schema zijn allereerst de zogenaamde **kennispieken** van het Noorden onderscheiden, waarbij in nota's en rapporten van zowel Rijk als regio de thema's Energie ("Energy Valley"), Watertechnologie ("Wetsus/Friese Wateralliantie") en Sensortechnologie (Astron/Lofar) naar voren komen. Het Noorden onderscheidt daarnaast de kansrijke speerpunten ICT en Lifesciences/Nanotechnologie. In overleg met diverse deskundigen is besloten om ICT niet als aparte kennispiek te onderscheiden, maar ICT als faciliterend te beschouwen voor de kennispieken en de categorie bestaande kansrijke clusters. Daar komt bij dat voor ICT de voorwaardenscheppende investeringen (glasvezel, internethub) grotendeels gerealiseerd zijn en nu het bedrijfsleven deze infrastructuur kan gaan benutten.

Er is bewust voor gekozen om naast de kennispieken ook aandacht te besteden aan economische structuurversterking van **bestaande belangrijke clusters** in Noord-Nederland. Daar moeten juist de aanknopingspunten worden gevonden voor nieuw stuwende bedrijvigheid. Veel toepassingen van de kennispieken zullen namelijk plaatsvinden in de bestaande clusters. Vandaar dat ook een programmaliijn is ontwikkeld om vernieuwing in de agribusiness te ondersteunen, dat het internationaal toerisme in het Noorden een extra impuls wordt gegeven en dat uiteenlopende bedrijven in de metaalsector/scheepsbouw verder worden gestimuleerd, mede vanwege gebleken successen uit het verleden (participatie bedrijfsleven in structuurversterkende projecten) en kansen op bepaalde internationale deelmarkten (o.a. scheepsbouw en machinebouw). Het chemiecluster in de Eemsdelta kan een impuls ontvangen die uit kan gaan van de aanvoer van nieuwe halfabrikaten in combinatie met het benutten van energie tegen concurrerende prijzen. Door het Noorden is ook de zorgsector als belangrijk cluster onderscheiden, maar dit cluster is niet in het Transitiealternatief opgenomen omdat de voorgestelde voorbeeldprojecten nauwelijks tot geen bovenregionaal stuwend karakter hebben.

Bij de selectie binnen de categorie '**vergroten aanpassingsvermogen**' is in het MKB-beleid het accent gelegd op kennistransfer via zgn. technologische werkplaatsen en innovatiestimuleringsregelingen, exportbevordering en investeringspremies voor nieuwvestigingen in de kennispieken en belangrijke clusters. Bij het arbeidspotentieel gaat het met name om een betere aansluiting van opleidingen (op diverse niveaus) op de arbeidsmarkt.

Het **voorwaardenscheppend beleid** is alleen dan meegenomen als het investeringsprojecten in de kennispieken en belangrijke clusters ondersteunt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om integrale gebiedsontwikkeling rond clusters op het gebied van water, sensortechnologie, toerisme, etc. Er is een gedeeld besef dat gebiedsontwikkeling zinvol is voor met name die plekken waar concentratie van economische ontwikkeling en verstedelijking plaatsvindt (vooral Groningen-Assen en Leeuwarden). Gebiedsontwikkeling als methode is dus onderdeel van het Transitiealternatief, maar vergt een integrale aanpak, die pas concreter kan worden ingevuld als het alternatief verder wordt uitgewerkt.

Daarom is geen aparte programmalijn met voorbeeldprojecten voor gebiedsontwikkeling benoemd. Generiek voorwaardenscheppend beleid voor de thema's vestigingslocaties en woon- en leefklimaat hebben vanuit de optiek van het Transitiealternatief minder prioriteit, omdat kwaliteit en kwantiteit van beide locatiefactoren op dit moment geen knelpunt vormen in het Noorden.

Voor wat betreft het thema bereikbaarheid geldt dat Rijk en regio het er over eens zijn dat dit in principe onderdeel moet kunnen uitmaken van een investeringspakket ter versterking van de Noordelijke economie. Het kan dus passen in de integrale aanpak die het Transitiealternatief beoogt. Evenals de andere maatregelen zullen bereikbaarheids-projecten moeten worden beoordeeld op effectiviteit (probleemoplossend vermogen) en efficiëntie. Omdat een aantal bereikbaarheidsprojecten die hiervoor mogelijk in aanmerking komen is opgenomen in het Hanzelijn++-alternatief, is besloten in het kader van het Transitiealternatief geen analyses uit te voeren of projecten/ investeringsbedragen te noemen.

2.4. Mogelijke invulling Transitieprogramma met voorbeeldprojecten

Op basis van de hiervoor omschreven programmalijnen is een inventarisatie gemaakt van mogelijke voorbeeldprojecten. In de rapporten van BCI en CE (specifiek voor Energie/Agricluster) worden deze nader beschreven. Voor deze projecten is bekeken welk investeringsvolume aan de orde is en hoe de financiering daarvan eruit kan zien. In het bijzonder is daarbij bekeken wat de Rijksbijdrage zou kunnen. Onderstaande tabel bevat het resultaat hiervan. Met nadruk moet worden vermeld dat het hier uitsluitend indicatieve bedragen betreft op basis van globaal geanalyseerde, als voorbeeld gebruikte projecten. Het geeft een beeld van de grootte van de mogelijke investeringen en van de rijksbijdrage.

Tabel 2 Totaalinvesterings en Rijksbijdragen

Programmalijn	Geraamde investeringen (x € 1 mln.)	Gevraagde rijksbijdrage (x € 1 mln.)
Speerpunten/clusters		
A Energie	2.350+	500+
B Watertechnologie	370	250
C Sensorsysteemtechnologie	100+	85
D Life sciences	240+	160
E Agribusiness	300	145
F Chemie	2.000+	200
G Toerisme	250	115
H Metaal/scheepsbouw	275	200
Flankerende maatregelen		
I Algemeen MKB-beleid	1.800	500
J Arbeidspotentieel (w.v. basisoffensief PM)	100+	100

Programmaliijn	Geraamde investeringen (x € 1 mln.)	Gevraagde rijksbijdrage (x € 1 mln.)
K Bereikbaarheid	PM	PM
L Vestigingslocaties	150	100
M Woon- en leefklimaat	2.000+	100
Extra investeringen Noordelijk Flevoland	PM	PM
Totaal	Ca 10 mld.	2.455

Bij dit pakket voorbeeldprojecten kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst⁵:

- Een robuust Transitiealternatief voor Noord-Nederland bovenop bestaande programma's (en budgetten) is realistisch, doch in dit stadium slechts op hoofdlijnen in te vullen. Er zijn voldoende programmalijnen te onderscheiden die onderbouwd met voorbeeldprojecten een indruk bieden van de accenten binnen zo'n programma.
- In dit stadium zijn nog geen harde kwantitatieve uitspraken mogelijk over de haalbaarheid (markt; kosten en baten) van projecten. Ook voor de definitieve beoordeling van legitimiteit, effectiviteit en efficiency is het in veel gevallen nog te vroeg (zie Ecorys, maart 2006). Er is in het Transitiealternatief gekozen voor de aanpak om nieuwe (nog beperkt uitgewerkte) ideeën toch in beschouwing te nemen, omdat het tenslotte om een doorkijk gaat tot 2020.
- Een Transitiealternatief dient een goed evenwicht te bevatten tussen enerzijds de onderscheiden kennispieken en anderzijds versterking van bestaande belangrijke clusters. Met name in de bestaande kansrijke clusters (bijvoorbeeld toerisme) zijn ook banen te realiseren voor lager opgeleiden.
- In voorbeeldprojecten van zowel de kennispieken als de bestaande clusters is meer focus nodig om via een selectieproces de hardheid van de uiteindelijke investeringsprojecten te vergroten. Ook zal in mogelijke vervolgstappen veel aandacht noodzakelijk zijn om met name de marktsector intensiever te betrekken bij en te committeren aan de (voorbeeld)projecten.
- Het Transitiealternatief kan, afhankelijk van de uiteindelijk vast te stellen omvang van het pakket, mogelijk enkele duizenden nieuwe banen opleveren, waarvan het merendeel een stuwend karakter heeft voor Nederland. Er zal binnen alle programmalijnen vooral ingezet moeten worden op die kennispieken of die structuurversterkende maatregelen die tot additionele economische groei in Nederland leiden. Naast inhoudelijke verdieping en focus is ook meer aandacht noodzakelijk voor de onderbouwing van effectmetingen, waarbij naast de nu veelal nog mager onderbouwde directe effecten ook aandacht moet zijn voor de doorwerking naar andere bedrijven en instellingen in de Noordelijke economie (indirecte effecten).

⁵ Programma Transitiealternatief ZZL, BCI, Nijmegen, 10 april 2006

-
- In het Transitiealternatief is gepoogd om stuwende activiteiten voor Nederland af te bakenen die onderscheidend zijn ten opzichte van andere initiatieven in Nederland en het buitenland. Dit additionele en onderscheidend karakter van de investeringsprojecten moet voor sommige projecten nog nadrukkelijker worden aangegeven ('concurrentie-analyse').
 - Na de hierboven beschreven uitwerking en focusing resulteert een pakket dat moet worden afgezet tegen het budget dat ervoor ter beschikking wordt gesteld. Een nadere prioriteitstelling kan daarbij noodzakelijk zijn. Daarbij is het belangrijk de samenhang in het pakket zoveel mogelijk te handhaven en niet zonder meer gehele programmalijnen te schrappen.

3. Beoordelingen Transitiepakket

Het hiervoor beschreven pakket aan projecten/maatregelen is beoordeeld op een aantal relevante effecten.

Het gaat hierbij om de economische effecten (door Ecorys), milieueffecten (door een expertpanel en het bureau CE uit Delft) en ruimtelijke effecten (door de projectorganisatie ZZL i.s.m. HollandRailconsult).

Door het Centraal Plan Bureau is een second opinion uitgevoerd op de economische effectenanalyse. Daarnaast is het pakket in het kader van de kwaliteitsborging gereviewed door het CRT, een multidisciplinair expertpanel en de landsadvocaat.

In het nu volgende wordt de mening van de hier genoemde deskundigen op hoofdlijnen weergegeven.

3.1. Economische effecten

Ecorys heeft de maatregelenclusters beoordeeld op een aantal aspecten:

- Beschikbaarheid van informatie (rijpheid van de projecten)
- Legitimiteit (is er sprake van marktfalen en subsidiariteit)
- Effectiviteit in termen van aansluiting op knelpunten en kansen van het Noorden (structuurversterking) en effecten op werkgelegenheid (sociaal-economische baten)
- Efficiëntie: kosten in relatie tot baten, is er een heldere selectieprocedure voor projecten
- Risico's ten aanzien van marktperspectief, medewerking van private partijen etc.

Op basis van deze analyse zijn conclusies getrokken en verbeterpunten geformuleerd.

3.1.1. Belangrijkste conclusie Ecorys: Meer markt, meer focus nodig

De overall-conclusie luidt dat er ten aanzien van de voorgestelde programmalijnen vooral behoefte is aan 'meer markt' (het beter aangeven van het marktpotentieel van voorgestelde programmalijnen en projecten alsmede beter inzicht in de bereidheid van marktpartijen om eveneens te investeren) en 'meer focus'. Meer focus is een belangrijk aandachtspunt in de zin dat het aantal programmalijnen beperkt zou kunnen worden gericht op de belangrijkste knelpunten en kansen in het Noorden. Ook kan binnen de programmalijnen meer focus aangebracht worden door beperking tot een aantal projecten dat meer overtuigend de knelpunten oplost en reële kansen voor het Noorden benut. Bij het aanbrengen van focus zou de aansluiting op (ten opzichte van andere regio's) *onderscheidende* troeven en kansen in het Noorden veel meer centraal kunnen staan.

3.1.2. Algemene beoordeling programma

Resultaten beoordeling

Op grond van de beoordeling worden drie groepen van programmalijnen/projecten onderscheiden:

1. met een overwegend positieve beoordeling;
2. met een negatieve beoordeling;
3. waarvoor onvoldoende informatie is om nu een goede beoordeling te geven.

Met name het aantal programmalijnen onder punt 3. is fors. Er zijn veel ideeën ingediend die het stadium van 'groen' nog niet te boven zijn. Over het algemeen ontbreekt het aan een goede onderbouwing van de omvang van kosten en rijksbijdrage.

A. Overwegend positief

Ecorys geeft een overwegend positieve beoordeling aan onderdelen van Energy Valley (goede aansluiting op de regionale structuur, goed uitgewerkt thema met plausibele effecten, maar wel enkele risico's vanwege de gevoeligheid voor emissieprijsen en te verkennen vormen van overheidssteun in relatie tot marktfalen en emissiehandel), en aan de transitie naar biobased economy onder het Agribusiness thema (eveneens goede aansluiting op de regionale structuur, uitgewerkt voorstel alhoewel het werkgelegenheidsperspectief nog onduidelijk is). Er zijn nog immer verwachtingen ten aanzien van de uitbouw van de waterrecreatie (zoals aanleg van de ontbrekende schakel met Duitsland), maar dit is in de fiches nog weinig uitgewerkt onder de noemer grenzeloos varen.

Een eerste schatting van het effect op werkgelegenheid van de totale clusters energie en agribusiness komt uit op ca. 1000 werkzame personen (rekening houdend met indirecte werkgelegenheid en verdringing).

B. Overwegend negatief

Een overwegend negatief oordeel wordt gegeven aan de programmalijnen Vestigingslocaties en Woon- en leefklimaat. De belangrijkste argumentatie hiervoor is dat in beide gevallen geen sprake is van het oplossen van een wezenlijk knelpunt. Zoals in de bijlage nader wordt aangegeven is er voor tenminste de komende 10 jaar nog voldoende voorraad hoogwaardige bedrijfslocaties (en in sommige regio's zelfs nog meer), terwijl het specifieke project inzake Woon- en leefklimaat (Groningen Centraal Zone) een negatieve uitkomst van de KBA laat zien.

C. Informatie ontbreekt of twijfels ten aanzien van marktfalen of marktperspectief

In alle andere gevallen ontbreekt voldoende informatie om tot een goede beoordeling te komen. De voorstellen zijn nog te weinig uitgewerkt, waarbij dit vaak een goede inschatting van de kosten en/of de opbrengsten betreft. Ook ontbreekt het vaak aan een reëel marktperspectief, is de interesse van de marktpartijen niet duidelijk of

erg zacht, of lijkt het wat 'overdone'. Ecorys plaatst een aantal kanttekeningen:

- Vanuit het oogpunt van 'oplossen knelpunten, benutten kansen' zijn de programmaliijnen Water, MKB/Algemeen en Arbeidspotentieel in ieder geval op onderdelen zonder meer relevant. In deze gevallen gaat het vooral om het goed uitwerken van de benodigde informatie dan wel accentverschuivingen. Voor watertechnologie worden investeringen in markt- en productontwikkeling (in het algemeen een private activiteit) van 215 mln. € voorzien, terwijl vanuit het bedrijfsleven minder dan 120 mln. € zal worden bijgedragen. Deze verhouding lijkt weinig efficiënt vanuit marktfalen en het perspectief van de overheid. Bij MKB/algemeen is het raadzaam om exportbevordering toe te voegen (de gebrekkige exportoriëntatie is een wezenlijk knelpunt in het Noorden), terwijl het Netwerk Technologische Werkplaatsen met 11 beoogde vestigingen wel erg grootschalig lijkt opgezet zonder dat daar enige onderbouwing voor is. Bij Toerisme is TT World een interessant project, maar is er geen sprake van marktfalen ten aanzien van een groot deel van de genoemde voorzieningen.
- Voor Metaal/scheepsbouw (wel een 'echt' cluster in Noord-Nederland) ontbreekt bijna iedere vorm van informatie en lijkt volgens de landsadvocaat de omvang van de overheidsbijdrage te stuiten op juridische problemen ten aanzien van verordening 1540/98.
- Met betrekking tot Sensortechnologie ziet Ecorys wel mogelijkheden maar tegelijkertijd ook grote risico's, terwijl de marktparticipatie niet duidelijk is. Dit vereist een heel goed businessplan.
- De Lifescience-voorstellen vertonen een gemengd beeld. ERIBA is een legitiem project, aansluitend op het Rijksbeleid, maar onvoldoende uitgewerkt. Lifelines overtuigt niet ten aanzien van marktfalen en er zijn vraagtekens bij de omvang van het budget. Nano4Vitality is onvoldoende onderbouwd.
- Bij de Chemie geldt dat het weliswaar goed aansluit op de regionale structuur, maar dat het marktperspectief voor daadwerkelijke uitbouw hoogst onzeker is gegeven de (inter)nationale concurrentie. Ook geldt voor dit cluster dat het marktfalen niet is aangetoond en kunnen volgens de landsadvocaat problemen optreden met betrekking tot de EU regels voor staatssteun. Ook geldt voor dit cluster dat sociaal-economische (arbeidsmarktbatens) naar verwachting beperkt zijn en dat de omvang van de private investeringen niet onderbouwd is.

3.1.3. Overige observaties

In aanvulling op de uitgevoerde beoordeling van de maatregelenclusters is door Ecorys een aantal kanttekeningen geplaatst.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat de meeste clusters of maatregelen zich richten (toerisme uitgezonderd) op de bovenkant van de arbeidsmarkt, en vooral op technisch geschoolden. Er worden vraagtekens geplaatst bij de werving van personeel, gezien de schaarste aan hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt, en bij de sociaal-economische baten. Ten tweede wordt opgemerkt dat er nog eens kritisch moet worden gekeken naar de efficiëntie van de investeringen in hoogwaardige arbeidsplaatsen. Ten derde wordt de kanttekening geplaatst dat er weinig oog lijkt te zijn voor projectinitiatieven elders in Nederland of in het buitenland. Hierdoor is niet duidelijk in welk opzicht het Noorden onderscheidende sterktes of kansen biedt ten opzichte van andere regio's in binnen- en buitenland voor de vestiging van specifieke bedrijven of kennisinstituten. Tot slot wordt opgemerkt dat nog eens goed naar de omvang van een aantal maatregelen moet worden gekeken, in relatie tot de behoefte of vergelijkbare omvang van kennisinstituten elders.

3.2. Second opinion CPB

De economische beoordeling van het Transitiealternatief is door het CPB getoetst⁶. De voorlopige conclusie van het CPB is dat de beoordeling in het algemeen op een goede en evenwichtige wijze is uitgevoerd. Ook voor projecten waarvoor te weinig informatie beschikbaar was om ze te kunnen beoordelen (de meeste), is geprobeerd om aan te geven waar eventuele knelpunten dreigen en waar verbeterpunten lijken te liggen. Met name de clusters MKB/Algemeen en Arbeidspotentieel lijken aan te sluiten bij eerder gesignaleerde knelpunten, maar zijn onvoldoende uitgewerkt. De conclusie dat bij de clusters Vestigingslocatie en Woon- en leefklimaat "geen sprake is van het oplossen van een wezenlijk knelpunt" deelt het CPB. Het CPB plaatst kanttekeningen bij de overwegend positieve beoordeling van de twee clusters Energie en Agribusiness. Bij de beoordeling van het eerste wordt te weinig gewicht gehecht aan het feit dat door de invoering van CO₂-emissierechten het belangrijkste externe effect van energieopwekking is geïnternaliseerd en dat er door het bestaan van een emissieplafond geen daling van CO₂-emissies zal plaatsvinden. Aanvullend overheidsingrijpen bij beperking CO₂-uitstoot is daarom meestal niet langer legitiem, effectief of efficiënt. Bij het cluster Agribusiness vraagt het CPB zich onder andere af, of niet teveel wordt gemikt op sterke punten uit het verleden.

3.3. Milieueffecten

Het Transitiealternatief is beoordeeld op dezelfde milieuaspecten als de bereikbaarheidsalternatieven. Verder zijn aan de beoordeling twee milieuaspecten toegevoegd om de specifieke kenmerken van het Transitiealternatief ook in de milieubeoordeling goed uit de verf te laten

⁶ Het CPB heeft zich voor zijn reactie beperkt tot kennisname van het rapport zelf en geen kennis genomen van eventuele daaraan ten grondslag liggende rapporten of andere informatie

komen. Dit zijn het effect op de biodiversiteit in Nederland en elders op de wereld en het effect op klimaatverandering.

Bij het Transitiealternatief zijn in tegenstelling tot de bereikbaarheidsalternatieven ook positieve milieueffecten te verwachten. De belangrijkste milieueffecten zijn:

- positieve effecten op de problematiek van de klimaatverandering. Gerelateerd aan de Nederlandse CO₂-uitstoot van circa 180 Mton komt dit neer op een reductie van 3-6%
- mogelijk negatieve effecten op natuurwaarden in de Natura 2000 gebieden Waddenzee en IJsselmeer. Significante negatieve effecten hoeven niet noodzakelijkerwijs op te treden, maar zijn in dit stadium ook niet uit te sluiten.
- onzekere (waarschijnlijk negatieve) effecten op biodiversiteit. Dit is sterk afhankelijk van gewas, herkomst en (alternatief) landgebruik. De inzet van biomassa-rest- en afvalstromen en teelt van meerjarige houtachtige gewassen zijn verhoudingsgewijs het meest gunstig

Op de meeste beoordelingsaspecten in de SMB scoort het Transitiealternatief gunstiger dan de bereikbaarheidsalternatieven. In een verdere uitwerking van het transitiealternatief kan nagegaan worden of en hoe door het aanbrengen van mitigerende maatregelen eventuele significante gevolgen voor de beschermde habitats en soorten van de Natura 2000 gebieden vermeden kunnen worden. Uiteraard dienen per project ook de formele procedures te worden gevolgd, zoals een zogeheten passende beoordeling in het kader van de Habitatrictlijn; dit is echter pas aan de orde na de uitwerkingsfase en principebesluitvorming door het kabinet.

3.4. Ruimtelijke effecten

Ruimtelijk (– economisch) levert het Transitiealternatief een bijdrage aan de vitalisering van de ruimtelijke economische structuur van het Noorden door middel van een versterking van kansrijke clusters en transitie naar kenniseconomie. Er wordt uitgegaan van de kracht en de signatuur van het eigen ruimtelijk economisch profiel en het versterken van de ontwikkeling in de richting van een duurzame economie.

De ruimtelijke effecten van het transitiealternatief kunnen als volgt worden gedeut.

- Het ruimtelijk spreidingspatroon van economische activiteiten blijft daarmee gehandhaafd, met een sterkere economische specialisatie per kern(zone).
- Het versterken van kansrijke kennisintensieve economische sectoren zal, onder andere vanwege mogelijke agglomeratievoordelen, met name worden geconcentreerd in het Nationaal Stedelijk Netwerk Groningen-Assen en Leeuwarden.
- De ontwikkeling van het cluster energie is met name geconcentreerd tussen Groningen en Eemshaven. Daarnaast vindt ontwikkeling plaats in de Eemshaven plaats, onder andere voor de clusters metaal en scheepsbouw en chemie.

-
- De transitieopgave voor de landbouwsector is gericht op een meer duurzame en economische levensvatbaarheid en een vitaal platteland. Vooral de zeekelegebieden en de Veenkoloniën zullen hiervan kunnen profiteren. Kennisontwikkeling in de agribusiness vindt vooral in combinatie met gespecialiseerde onderwijs- en wetenschapsinstellingen in Groningen en Leeuwarden plaats.
 - Versterking van de recreatie en toerisme als economische dragers van een vitaal platteland kan vooral plaatsvinden in Friesland en Drenthe. Ook hier spelen de aanwezige eigen kwaliteiten een belangrijke rol.

Andere ruimtelijk te duiden, maar niet nader ingevulde, onderdelen van de transitie zijn de ontwikkeling van specifieke vestigingslocaties, de verbetering van de regionale bereikbaarheid en het verbeteren van het woon- en leefklimaat.

Daarmee levert het Transitiealternatief een bijdrage aan de volgende doelstellingen uit de Nota Ruimte: het versterken van het zeehavengebied, de transitie van de grondgebonden landbouw en het concentreren van economische ontwikkelingen en de verstedelijking in het Nationaal Stedelijk Netwerk Groningen-Assen.

3.5 Critical Review Team

Het ontwikkelen van een alternatief met structuurversterkende maatregelen voor het Noorden is een besluit dat het kabinet mede op basis van advies van de CRT heeft genomen.

In zijn eindadvies merkt de CRT het volgende op:

“De CRT kan zich goed vinden in de wijze waarop het transitiealternatief voor het Noorden tot stand is gekomen. Het verder uit te werken Transitiealternatief dient volgens het CRT meer te zijn dan voortzetting van Kompas voor het Noorden. Een fundamentele herbezinning van het regionaal beleid, in termen van doelmatigheid, efficiency en rechtvaardigheid lijkt op zijn plaats. Hierbij kan worden aangesloten bij de conclusies van het IBO Regionaal Beleid.

Het CRT schaart zich achter de opmerkingen van het CPB dat verder moet worden gekeken dan het instrument van de directe overheidsbijdragen voor individuele projecten. In plaats van de ‘traditionele subsidies’ kan vooral gedacht worden aan de inzet van risicodragend kapitaal (venture capital). Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden:

- de inzet van fiscale middelen, al dan niet specifiek voor het Noorden en al dan niet gebonden aan thema’s;

⁷ Het CPB heeft zich voor zijn reactie beperkt tot kennisname van het rapport zelf en geen kennis genomen van eventuele daaraan ten grondslag liggende rapporten of andere informatie

-
- de mogelijkheid om te komen tot een speciale zone voor het Noorden en andere regio's op basis van o.a. in Ierland en in China opgedane ervaringen;
 - stimulering van het MKB;"

3.6. Multidisciplinair Expert Panel

Het multidisciplinair expertpanel⁸ is ingesteld om te reflecteren op het indicatief uitgewerkte Transitiealternatief, hetgeen belangrijke inzichten en aanvullingen kan opleveren voor (het vervolg van) de Structuurvisie. Het panel ziet gelijkenissen tussen het voorliggende pakket en het regionaal economisch Rijksbeleid van de afgelopen decennia, maar constateert dat dit pakket veel meer op kennis is gericht. Het panel heeft de indruk dat een dergelijk pakket kan bijdragen aan de ruimtelijk-economische structuur van het Noorden.

Het panel heeft op hoofdlijnen een positief beeld bij het Energie/Agriclustert, acht de risico's t.a.v. energieprijzen en prijzen van emissierechten acceptabel, en wijst daarbij op de positieve milieueffecten die dat cluster oplevert, nog afgezien van de economische effecten. Aandachtspunt is daarbij de hoeveelheid binnenlands te genereren biomassa. Over de andere clusters is weinig informatie beschikbaar voor een gefundeerd oordeel.

Het panel onderschrijft de rol van de overheid zoals die als uitgangspunt voor het alternatief heeft gefungeerd:

investeren/faciliteren voor zover maatschappelijk wenselijke investeringen anders niet tot stand zouden komen en het wegnemen van belemmeringen op bepaalde markten.

Ook het inzetten op kansen kan op steun van het panel rekenen, temeer daar hiermee tevens een bijdrage wordt geleverd aan het verminderen van achterstanden.

Naast de economische clusters ziet het panel goede redenen om te investeren in de generieke/voorwaardenscheppende programmalijnen. Zo is behoefte aan een slimme investeringspremieregeling of arbeidskostenverlaging, met name erop gericht om bedrijven uit het buitenland naar het Noorden te halen. Daarnaast is er zendingswerk te verrichten op het gebied van exportstimulering.

Op het gebied van woon- en leefklimaat ziet het panel een rol voor de overheid op het gebied van transitie van het grondgebruik voor de maatschappelijk gewenste nieuwe functies (woon- en recreatielandschap, biomassa, melkveehouderij).

Het panel heeft een aantal keuze- of uitwerkingscriteria geïdentificeerd die kunnen worden toegepast bij de verdere uitwerking van dit alternatief.

- Er moeten bestaande sterke spelers zijn die een cluster kunnen dragen, die de overheid niet hoeft te sturen maar kan faciliteren.
- Elk individueel project moet goedgekeurd worden c.q. rendabel zijn, waarbij er wel een combinatie is te maken tussen meer- en minder scorende (bv R&D) projecten.

⁸ Het panel bestaat uit prof. Meester (Universiteit van Amsterdam), Prof. Oosterhaven (Rijksuniversiteit Groningen), Prof. Rulkens (Rijksuniversiteit Wageningen) en Prof. Keijzers (Nijenrode Business Universiteit)

-
- Een maatschappelijk doel/rendement kan reden zijn een project goed te keuren. Voorbeeld: CO2-reductie, behoud werkgelegenheid.
 - Rekening houden met gevoeligheid voor internationale markt- en prijsontwikkelingen.
 - Bestaande kennis of voorzieningen behouden (maar ombouwen/doorstarten) voorkomt kapitaalvernietiging.
 - Benut ook de huidige kennis om tot concrete markttoepassingen te komen, in plaats van alle mogelijkheden eerst grondig te bestuderen.

3.7. Quick scan Landsadvocaat

Op verzoek van de Projectorganisatie Zuiderzeelijn is door de landsadvocaat een quick scan uitgevoerd op de staatssteun aspecten van het transitiealternatief. Dit onderzoek kon gegeven de nog vaak globale en onvolledige informatie over de projecten alleen voorlopige, indicatieve uitspreken over de staatssteun aspecten opleveren. Desalniettemin heeft de quick scan een aantal nuttige signalen opgeleverd:

- Specifieke maatregelen ter ondersteuning van chemie, metaal en scheepsbouw zijn zo goed als kansloos;
- Maatregelen in de sfeer van arbeidspotentieel, bereikbaarheid en woon- en leefklimaat ontmoeten geen problemen;
- Maatregelen voor energie, water- en sensortechnologie, lifesciences, agribusiness, toerisme, MKB en vestigingslocaties zijn mogelijk onder strikte voorwaarden. Bij die voorwaarden gaat het dan met name om de vormgeving van de maatregelen en de maatvoering (omvang van overheidsbijdragen, zowel rijks- als regionale overheid). De indruk bestaat dat de nu genoemde overheidsbijdragen in een aantal gevallen de toegestane grenzen overschrijden. Dit zal nader moeten worden onderzocht.

4. Conclusies/aanbevelingen

4.1 Conclusies

Het doel van het project Transitiealternatief was “een alternatieve oplossingsrichting uit te werken voor Noord-Nederland op zodanige wijze dat deze oplossingsrichting een volwaardige optie kan vormen in de nut en noodzaakdiscussie en –besluitvorming op basis van de Structuurvisie Zuiderzeelijn” (brief aan de Kamer van 21 januari). Het alternatief zou zich vanwege de geïdentificeerde opgaven (zie paragraaf 1.1) moeten richten op versterking van de ruimtelijk-economische structuur, stimulering van de kansrijke clusters en transitie naar een kenniseconomie.

Op basis van de verkregen informatie kan de conclusie worden getrokken dat er een perspectiefrijk pakket is samen te stellen dat een bijdrage levert aan de bedoelde opgaven:

<u>Opgave</u>	<u>Wat doet Transitiealternatief hiervoor?</u>
Versterking van de meest kansrijke economische clusters	Programmalijnen zetten expliciet in op de door Rijk en regio geïdentificeerde clusters. De voorbeeldprojecten betreffen forse investeringen die versterkend kunnen werken.
Concentreren van economische ontwikkeling en verstedelijking	Diverse van de clusters zijn het meest zinvol te plaatsen in de stedelijke gebieden . Projecten voor kennisuitwisseling en de methoden van gebiedsontwikkeling dragen eraan bij dat op zulke clusterlocaties synergie kan ontstaan.
Stimuleren van innovatie, kennis en ondernemerschap	De voorbeeldprojecten laten zien dat er plausibele projecten op het gebied van innovatie en kennisontwikkeling en –uitwisseling zijn te maken. Diverse programmalijnen zetten in op transitie van productiegerichtheid naar kennisgerichtheid. De programmalijn MKB-algemeen zet expliciet in op kennisuitwisseling en ondernemerschap.
Verbeteren bereikbaarheid	Vanwege het feit dat bereikbaarheidsprojecten zijn onderzocht in de andere ZZL-alternatieven zijn voor deze opgave geen expliciete projecten benoemd in het Transitiealternatief. Wel kan bereikbaarheid in beginsel deel uitmaken van een pakket.

Voor de op dit moment positief beoordeelde clusters Energie/Agribusiness is een verdere uitwerking noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de kosten en baten. Het gaat dan vooral om meer zicht te krijgen op de relatie met de handel in CO2-emissierechten en emissieplafonds en risico's bij emissieprijzen, op de marktperspectieven voor biomassacentrales e.d. Daarnaast vergt ook het staatssteun aspect mogelijk nadere aandacht.

Een aantal andere clusters is op dit moment nog niet goed te beoordelen door gebrek aan voldoende informatie, terwijl een aantal daarvan, zoals Watertechnologie, Algemeen MKBA-beleid en Arbeidspotentieel bezien vanuit de mogelijkheden om daar kansen te benutten en knelpunten op te lossen zeker relevant worden geacht. T.a.v. waterrecreatie bestaan positieve verwachtingen, maar nadere uitwerking is daarvoor noodzakelijk. De verwachting bestaat dat bij een vervolgactie, waar meer tijd zou worden uitgetrokken voor informatieverzameling en opzetten van businesscases e.d., een groter aantal van deze, maar mogelijk ook van andere programmalijnen binnen het Transitiealternatief positief zal kunnen scoren.

Gegeven het voorgaande kan worden geconstateerd dat het Transitiealternatief perspectieven biedt, maar dat nadere uitwerking nodig is om tot definitieve besluiten in een politiek besluitvormingsproces te komen.

Het Transitiealternatief scoort op de meeste beoordelingsaspecten in de SMB gunstiger dan de bereikbaarheidsalternatieven, en draagt bij aan zowel de versterking van stedelijk als landelijk gebied

De beoordelingen en toetsingen door experts hebben nuttige adviezen opgeleverd, waarmee bij een mogelijke verdere uitwerking van het Transitiealternatief rekening moet worden gehouden. Het gaat dan met name om de van veel kanten bepleite aanscherping van marktbetrokkenheid, o.m. met opstelling van business cases, een nadere beoordeling van de legitimiteit, het beter focussen op de meest effectieve onderdelen, en het door het CRT voorgestelde onderzoek naar de mogelijkheden van venture capital i.p.v. subsidies. Deze elementen zijn verwerkt in par. 4.2. waarin aanbevelingen voor een vervolgtraject zijn geformuleerd.

Daarnaast hebben de reacties ook aanleiding gegeven om meer aandacht te besteden aan de onderliggende visie van het Transitiealternatief. De facto is er sprake van een dubbeldoelstelling: enerzijds versterking van de meest kansrijke (inter)nationaal onderscheidende clusters, anderzijds de transitie naar een meer kennisgerichte economische structuur. Gegeven vooral deze laatste doelstelling is het Transitiealternatief logischerwijs relatief sterker gefocust op de bovenkant van de arbeidsmarkt, hoewel vooral door indirecte effecten ook de onderkant van de arbeidsmarkt voordelen van het pakket ondervindt. Ook bij versterking van kansrijke clusters zoals o.a. agribusiness (en mogelijk toerisme indien dit na vervolgonderzoek kansrijk zou blijken te zijn) treden positieve effecten op voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Een ander punt dat tot uiteenlopende standpunten van beoordeelaars aanleiding gaf was de principiële vraag in hoeverre stimuleren van specifieke clusters de voorkeur verdient boven meer generiek beleid. Bij het uitwerken van het Transitiealternatief is bewust aangesloten bij de huidige, in 2004 uitgebrachte rijksnota voor het regionale economische beleid "Pieken in de Delta". Hierin is een aantal 'Pieken' geselecteerd

voor het Noorden, door het Noorden in "de Koers verlegd" aangevuld met een aantal "speerpunten".

In sommige beoordelingen klinkt door dat niet alle projecten of programmalijnen direct bijdragen aan het oplossen van knelpunten. Het kabinet heeft expliciet ervoor gekozen vooral te investeren in kansen en comparatieve voordelen van regio's te benutten en langs deze weg, soms direct, soms indirect ook de knelpunten aan te pakken. Er wordt dus niet primair gefocust op het opheffen van alle knelpunten of op het opheffen van achterstanden.

Pieken in de Delta wordt nu geïmplementeerd, en het Transitiealternatief kan daaraan een bijdrage leveren. Daarbij wordt, zoals ook door een aantal deskundigen is bepleit, maximaal ingezet op het selecteren van de meest effectieve projecten binnen de clusters, waarbij de markt wordt uitgedaagd om met goede voorstellen te komen. De vergelijking met het structuurbeleid zoals dat in het verleden werd gevoerd gaat niet op.

4.2. Aanbevelingen voor uitwerking mogelijk vervolgtraject

Mocht er worden besloten het Transitiealternatief verder uit te werken, dan wordt voorgesteld de volgende aanbevelingen ter harte te nemen.

- a. Betrek de markt meer bij de projectuitwerking; zorg voor uitwerking van goede businesscases.
- b. Maak toezeggingen van projectpartners hard.
- c. Toets de programmalijnen nog meer op de legitimiteit voor (extra) Rijksinzet vanwege marktfalen en het internationaal stuwend karakter van activiteiten. Onderbouw nog beter het unieke karakter van diverse projecten ten opzichte van initiatieven elders in Nederland.
- d. Breng meer focus aan: selecteer binnen programmalijnen de meest harde en efficiënte projecten.
- e. Maak de samenhang tussen de kennispieken onderling en tussen de kennispieken en de bestaande clusters duidelijker zichtbaar.
- f. Maak op programmalijnniveau en op projectniveau risico-analyses en leg daarbij het accent op de slaagkans in de markt van de voorgestelde vernieuwingen.
- g. Let er op dat in het aangescherpte programma er voldoende aandacht blijft voor enkele (generieke) stimuleringsinstrumenten die met name de kennisoverdracht, het aantrekken van kennispersoneel, export en nieuwvestiging van bedrijven stimuleren.
- h. Vergeet niet dat in het Transitiealternatief ook de factor connectiviteit, voor zover die een knelpunt vormt bij het benutten van economische kansen, wordt ingevuld. Er zal een goede afweging gemaakt moeten worden over het benodigde pakket bereikbaarheidsmaatregelen dat nodig is voor het Transitiealternatief.
- i. Zorg ervoor dat voor de gebieden waar een concentratie van projecten neerslaat, integrale gebiedsontwikkeling wordt toegepast om een financieel en kwalitatief zo optimaal mogelijke ruimtelijke invulling te krijgen.

-
- j. Benut de commentaren in de beoordelingsrapportages, onder andere voor prioritering.
 - k. Prioriteer op basis van vastgestelde criteria.
 - l. Kies voor een geschikt instrumentarium voor het stimuleren van de gekozen clusters. Gegeven de doelstelling van de wenselijk geachte stimulerende maatregelen voor een aantal clusters zal moeten worden onderzocht wat in elk specifiek geval de beste vormgeving daarvoor is. Daarbij spelen dan afwegingen van effectiviteit, doelmatigheid, EU-regelgeving waaronder staatssteun, de verhouding t.o.v. andere regio's in Nederland e.d.

Bijlage 1

Samenstelling van de Werkgroep Transitiealternatief Zuiderzeelijn:

Remy Bonnier, Ministerie van EZ
Berry Eijgendaal, Ministerie van EZ
Mattheus v.d. Pol, Ministerie van OCW
William Sanchez, Ministerie van Financien
Jaap Stokking, Ministerie van VROM
Charlotte van Trier, Ministerie van SZW
Bram van der Wees, Ministerie van V&W, projectleider
Rene Wouters, Ministerie van LNV

Rob Engelsman, SNN
Jan Slijkhuis, Provincie Friesland
Ronald Stoffelsma, Provincie Drenthe
Jan Vos, Provincie Groningen
Maarten Woolthuis, Provincie Flevoland

De bijeenkomsten van de Werkgroep zijn ook bijgewoond door
Paul Bleumink, BCI
Berry Roelofs, BCI

Bijlage 2:

Achtergrond rapporten (te downloaden via www.zuiderzeelijn.nl en websites van de bureaus)

Programma Transitiealternatief Structuurvisie Zuiderzeelijn; Buck Consultants International, Nijmegen, april 2006.

Het Energie-Agri Cluster voor het Transitiealternatief (EAC); CE, Delft, april 2006

Beoordeling programma Transitiealternatief Zuiderzeelijn, ECORYS, Rotterdam, april 2006

Strategische Milieubeoordeling Transitie Alternatief Zuiderzeelijn, CE, Delft, maart 2006

Ruimtelijke Analyse Structuurvisie Zuiderzeelijn, Projectorganisatie Zuiderzeelijn, Den Haag, april 2006