

ESSAY - Jouke van Dijk



LELYLIJN VOOR MEER BREDE WELVAART

Al meer dan dertig jaar zijn er plannen voor de aanleg van een spoorverbinding van Amsterdam via Lelystad en Heerenveen naar Groningen die stranden op politieke onwil en op verkeerde aannames over de kosten en baten. Op basis van de bijdrage aan de regionale en nationale Brede Welvaart kan het wel.

Een blik op de spoorkaart van Nederland maakt in één oogopslag duidelijk dat er vergeleken met het snelwegennet een schakel ontbreekt, namelijk een spoorlijn van Lelystad via Emmeloord, Heerenveen en Drachten naar Groningen. Friezen moeten daarom noodgedwongen met de trein via Zwolle naar de Randstad en plaatsen als Emmeloord en Drachten hebben helemaal geen treinstation. Vanuit Leeuwarden en Groningen is de reistijd naar Schiphol meer dan twee uur als er geen vertragings zijn. De aanleg van de Lelylijn biedt hiervoor een alternatief en zorgt ervoor dat Drachten en Emmeloord ook aan het spoor komen te liggen en dat de reistijd van en naar de Randstad voor vele inwoners in het noorden aanzienlijk korter wordt. Het lijkt dan ook zonder al te veel rekensommen aannemelijk dat het aanleggen van de Lelylijn bijdraagt aan het versterken van de regionale economie en het bevorderen van de brede welvaart in zowel de noordelijke provincies en voor Nederland als geheel. Het idee om deze spoorlijn door de polder aan te leggen is er dan ook al lang. De spoorlijn komt bijvoorbeeld voor in een ontwikkelingsperspectief uit 1992 dat gemaakt is als uitwerking van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra. In het begin van deze eeuw was er vanuit het noorden een grote lobby voor de aanleg van de Zuiderzeelijn, maar eind 2007 besloot het kabinet de lijn niet aan te leggen. De vraag is

waarom? Is het echt een slechte investering, politieke onwil of een te sterke focus op het belang van de Randstad en te weinig oog voor de regio's buiten de Randstad? Het recente rapport 'Elke Regio Telt' doet vermoeden dat dit laatste zeker een rol speelt. Maar laten we eerst de discussiepunten en argumenten eens langslopen.

Aanleg ter discussie

In het debat over de aanleg van de Lelylijn zijn er twee belangrijke discussiepunten. Ten eerste zou de aanleg van de Lelylijn niet rendabel en dus geen goede investering zijn. Daarnaast wordt ook geopperd dat de aanleg van de Lelylijn slecht is voor de regionale economie en leefbaarheid van de noorderlingen. Beide discussiepunten worden hier onder de loep genomen. Is de aanleg van de Lelylijn inderdaad niet rendabel en dus geen goede investering? De kosten en baten van de aanleg van de Lelylijn zijn in 2022 doorgerekend in de bredere context van het Deltaplan voor het noorden waarin ook 220.000 woningen in het gebied van de Lelylijn worden gebouwd en de Saksenlijn wordt aangelegd langs de Duitse grens om Groningen per spoor te verbinden met Enschede. Voor de berekening is de methodiek van de Maatschappelijke Kosten-batenanalyse (MKBA) toegepast. De conclusie luidt dat de Lelylijn vanuit het netwerkperspectief van het spoor echt iets

toevoegt voor reizigers van/naar Fryslân, Groningen en delen van Flevoland (Noordoostpolder) en Drenthe (Noord). De reistijden worden korter en er ontstaan nieuwe schakels in het netwerk, waardoor de robuustheid van het net toeneemt en de nieuwe en bestaande vervoersknopen zich kunnen ontwikkelen of kunnen worden versterkt. Maar volgens de gehanteerde methodes van de MKBA is de Lelylijn geen goede investering want de kosten zijn meer dan twee keer zo hoog als de baten.

Dat het niet uit kan volgens de MKBA, geldt voor bijna alle infrastructuure werken, maar die worden desondanks toch vaak aangelegd. Het grote negatieve effect van de Lelylijn wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de gehanteerde methodiek waarin wordt aangenomen dat de aanleg van de Lelylijn enorme negatieve agglomeratie-effecten zal hebben voor de Randstad door het verplaatsen van mensen en economische activiteiten naar het noorden. Agglomeratievoordelen worden gerealiseerd door hoge concentraties van mensen en economische activiteiten: hoe groter de steden, des te hoger de arbeidsproductiviteit, de lonen en de economische groei en des te lager de werkloosheid. Hierdoor verhuizen steeds meer mensen uit de rest van het land naar de Randstad en nemen de agglomeratie-effecten steeds verder toe. Op basis van deze redenering wordt bij de berekening van de agglomeratie-effecten voor de Lelylijn aangenomen dat een toename van de bevolking in Noord-Nederland leidt tot een productiviteitsstijging van 2 procent. Maar omdat de dichtheid in de Randstad hoger is dan in het Noorden, leidt een even grote afname van de bevolking in de rest van het land tot een productiviteitsdaling van 2,5 procent. Dit effect wordt meegenomen over een periode van 100 jaar. Het resultaat is dat het Noorden een positief agglomeratie-effect heeft van € 2,4 miljard euro, maar dat het tegelijkertijd een negatief effect heeft van € 4,2 miljard op de rest van het land. Op een geschatte investering in de Lelylijn van ca. € 10 miljard is dit een fors bedrag. Op basis van dit soort berekeningen kan je concluderen dat je eigenlijk alleen maar in de Randstad moet investeren omdat daar het rendement op investeringen groter zou zijn.

Is het een slechte investering, politieke onwil of een te sterke focus op de Randstad?

Wat is hier van waar?

Er zijn economen die denken dat agglomeratievoordelen oneindig positief zijn. Als je deze redenering volgt, zou het optimaal zijn dat alle inwoners van Nederland in Amsterdam gaan wonen en alle bedrijven zich daar gaan vestigen. Maar is het echt zo dat het negatieve effect van bijvoorbeeld de verhuizing van 300.000 mensen van de Randstad naar het noorden zo'n negatief effect heeft op de Randstad en een veel kleiner positief effect voor het Noorden? Relatief gezien is de afname van de dichtheid in de Randstad veel kleiner dan de toename van de dichtheid in het noorden. Eigenlijk zou je met de marginale veranderingen in de agglomeratie-effecten moeten rekenen. En dan kan het best zo zijn dat de toename van de agglomeratievoordelen in het noorden aanzienlijk groter is dan het negatieve effect voor de Randstad en dan valt de MKBA vele miljarden gunstiger uit dan nu. Studies over de regionale rendementsverschillen zijn schaars, zeker voor Nederland, maar het idee van oneindig positieve agglomeratie-

effecten bepaalt wel het denken van de Rijksoverheid over het investeringsbeleid in regio's. Maar het zal duidelijk zijn dat als iedereen in Amsterdam gaat wonen, er dan ook agglomeratienadelen, zoals congestie, zullen optreden, maar die worden in de MKBA-systematiek niet goed meegenomen. Er valt dus veel af te dingen op het opnemen van agglomeratie-effecten in een MKBA. In plaats van de MKBA-systematiek die in Nederland wordt gehanteerd, lijkt het voor de toekomst veel beter om de impact van een investering te beoordelen op de effecten op de brede welvaart. Dan kunnen ook de effecten van een evenwichtiger verdeling van economisch activiteiten over heel Nederland en van reistijdwinst voor een sociaal, recreatief of consumptiedoel als positieve maatschappelijk baten worden meegeteld.

Brede welvaart versus economie

De analyse van de Lelylijn gebaseerd op de effecten op de regionale en nationale brede welvaart blijkt duidelijk positiever uit te vallen. Op basis daarvan is het dus maar de vraag of alleen maar investeren in de Randstad gerechtvaardigd kan worden omdat daar het economische rendement hoger is. Maar de positieve uitkomsten voor de brede welvaart spelen in de Haagse discussie nauwelijks een rol, terwijl de werkelijke ontwikkelingen deze uitkomsten lijken te ondersteunen. Je ziet de laatste 20 jaar namelijk steeds vaker dat kleinere steden als Lelystad, Almere, Amersfoort en Zwolle een forse banengroei laten zien. Dit geldt vooral voor steden die op circa 60 tot 90 minuten van een echt grote stad of metropool liggen. Kleinere steden profiteren namelijk van de voorzieningen in de metropolen, maar die gebruiken ze niet elke dag. Dit is de zogenaamde borrowed size. Jonge, pas afgestudeerde mensen zonder kinderen wonen graag in een van de grote steden, maar als er kinderen komen, verhuizen ze vanwege de leefbaarheidsvoordelen vaak naar kleinere steden in een ring om de grote steden (de zogenaamde second tier cities). En de banen blijken die mensen vaak te volgen (*jobs-follow-people*).

Op dit moment liggen Groningen, en ook Leeuwarden en Assen, net buiten de grens van de afstand om te profiteren van de borrowed size van de Randstad. Een echt snelle verbinding als de Lelylijn brengt ook Groningen op ruim een uur afstand van de Randstad en dus binnen het borrowed size gebied. Nederland is zo klein dat we het land dan als één grote metropool kunnen zien. In plaats van vooral in de Randstad te investeren kan het dan weleens effectiever en efficiënter zijn om juist te investeren buiten de Randstad om de agglomeratievoordelen buiten de Randstad te versterken.

Het argument dat investeringen in de Randstad rendabeler zijn omdat ze ook goed zijn voor de regionale economie in de rest van het land wordt ook regelmatig genoemd, maar er is weinig

Arriva-trein op het treinnetwerk nabij Leeuwarden.

Foto: Martin de Witte via Flickr CC By 2.0



empirisch bewijs dat investeringen in de economisch sterkste regio's in Nederland ook bijdragen aan de economische groei in de zwakkere regio's. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat zien dat er geen sprake is van dit trickle-downeffect. Omgekeerd concludeert het PBL dat de sterkste regio's wel profiteren van investeringen elders in Nederland, want door het trickle-up effect slaan die (gedeeltelijk) ook neer in de economisch sterkste Nederlandse regio's (Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant). In 2014 adviseerde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in haar Territorial Review voor Nederland dat de agglomeratie-effecten voor het hele land verbeterd kunnen worden door betere verbindingen tussen alle regio's. Dat pleit ook voor meer investeren buiten de Randstad in onder andere de Lelylijn.

Nederland is zo klein dat we het land dan als één grote metropool kunnen zien.

Welvaart versus bruto binnenlands product

In plaats van economische groei in termen van een toename van het bruto binnenlands product (bbp) komt de nadruk in het beleid steeds meer te liggen op het bevorderen van de brede welvaart. Het is dan ook niet verwonderlijk dat provincies als beleidsdoel hebben om de brede welvaart te vergroten. Het bbp laat bijvoorbeeld voor de provincie Groningen een vertekend beeld zien omdat alle baten van de aardgaswinning in die provincie als bbp aan de provincie Groningen worden toegerekend. Maar de bijdrage van deze gasbaten aan de brede welvaart van de inwoners van Groningen was heel klein en voor degenen met aardbevingsschade zelfs negatief.

Het aantal banen en de lonen zijn in de Randstad hoger, maar op andere aspecten van de brede welvaart scoort de Randstad vaak lager. De investering in de Lelylijn kan bijdragen aan een evenwichtiger spreiding van de bevolking over het land, waardoor de brede welvaart in heel Nederland toeneemt. Daarvoor moet je dus niet alleen kijken naar de regionale economie, maar ook naar de woningmarkt. De woningmarkt is in heel Nederland erg krap. Om dit op te lossen moeten er de komende 15 jaar meer dan 1 miljoen woningen worden gebouwd. Een belangrijke vraag is waar die woningen gebouwd moeten worden. De krapte is het grootst in de Randstad, maar daar is ook de minste ruimte om te bouwen en zijn ook de nadelen van verdere concentratie groter, nog afgezien van het feit of het met het oog op de klimaatverandering verstandig is om te bouwen in de gebieden in de Randstad die onder zeeniveau liggen. Het ligt daarom voor de hand om de woningbouw beter over het hele land te verspreiden. Door corona is het thuiswerken ingeburgerd geraakt en dat zal deels zo blijven. De afstand tussen woon- en werklocatie kan daardoor steeds groter worden omdat voor beroepen van met name hoger opgeleiden het niet meer nodig is om elke dag van negen tot vijf op de werklocatie te zijn. Goede fysieke verbindingen als de Lelylijn in combinatie met goede internetverbindingen kunnen dit proces faciliteren, waardoor het voor mensen uit de Randstad makkelijker wordt om buiten de Randstad te gaan wonen. Omgekeerd kunnen inwoners uit het noorden daar blijven wonen en een baan hebben die formeel in de Randstad zit. Meer inwoners zorgen verder voor vermindering van de ijle economische structuur waarover in het noorden vaak over geklaagd wordt. Hierdoor worden de provincies aan de Lelylijn ook

aantrekkelijker als vestigingsplaats voor bedrijven en blijven meer in het noorden opgegroeide hoger opgeleiden hier wonen.

Bezorgdheid om rust en ruimte

Het Deltaplan dat in 2021 is gepresenteerd door de noordelijke provincies, speelt hierop in door een plan te presenteren waarbij de aanleg van de Lelylijn gekoppeld wordt aan de belofte 220.000 woningen extra te bouwen om een betere spreiding van de bevolking over heel Nederland te faciliteren. Dat ontlast de bevolkingsdruk in de Randstad en zorgt voor een groei van de bevolking in het noorden en vermindert het risico van krimp. Dat krimprisco neemt al af, want recente cijfers over 2020 en 2021 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laten zien dat, aangewakkerd door corona en door verschillen in huizenprijzen, migratiepatronen verschuiven: inwoners uit de grote steden in de Randstad vertrekken niet alleen steeds vaker naar de ring eromheen, maar ook naar de verder weg gelegen provincies als Drenthe en Limburg. Ook worden volgens cijfers van het Kadaster steeds meer huizen in het noorden verkocht aan mensen uit de Randstad.

Niet iedereen in het noorden is positief over de Lelylijn en het Deltaplan. Is het gedaan met de rust en ruimte als er 220.000 extra woningen worden gebouwd? De kritiek op het plan om 220.000 woningen extra te bouwen is dat daardoor de 'rust en ruimte' in het noorden wordt opgeofferd voor mensen uit de Randstad omdat het hier dan net zo vol wordt als in de Randstad. Is dat gevaar echt zo groot? De bevolkingsdichtheid in de Randstad is nu 965 inwoners per km², in Flevoland 300 per km² en in de drie noordelijke provincies slechts 209 per km². Van de 220.000 huizen komen er 80.000 in Flevoland, 50.000 in Groningen en in Fryslân en Drenthe elk 45.000. In de drie noordelijke provincies stijgt de bevolking dus met ca. 300.000 inwoners, oftewel van 1,7 miljoen naar 2 miljoen inwoners. De bevolkingsdichtheid neemt daardoor in het hele Noorden toe van 209 naar 246 inwoners per km² en in Fryslân en Drenthe tot 225 per km². Dat is nog steeds vier keer zo weinig als in de Randstad. Natuurlijk vergt het bouwen van 140.000 extra woningen een zorgvuldig ruimtelijke inbedding, maar dat het dan net zo vol wordt als in de Randstad klopt niet.

De investering in de Lelylijn kan bijdragen aan een evenwichtiger spreiding van de bevolking over het land

De Lelylijn als ontbrekende schakel

Voor beide genoemde discussiepunten geldt dat deze dus geen hout snijden. De aanleg van de Lelylijn zorgt voor kortere reistijden voor reizigers van en naar Fryslân, Groningen en delen van Flevoland (Noordoostpolder) en Drenthe (Noord). Emmeloord en Drachten worden aangesloten op het spoornet en er ontstaat een alternatief voor de bottleneck Zwolle. De Lelylijn leidt er niet toe dat er vooral banen verdwijnen naar de Randstad en het bouwen van 220.000 extra woningen langs de Lelylijn betekent niet dat het gedaan is met de rust en ruimte in het Noorden. Door de toename van agglomeratievoordelen wordt het noorden wel aantrekkelijker als vestigingsplaats voor bedrijven. Daarnaast wordt het noorden aantrekkelijk als woongebied voor mensen die deels thuis kunnen werken, zowel voor Noorderlingen die anders mogelijk vertrekken naar de Randstad als voor Randstedelingen die hun baan in de Randstad kunnen houden.



Er is dus alle reden om de Lelylijn na meer dan 30 jaar praten eindelijk aan te leggen. Dat vergt wel dat de investering niet wordt 'dood' gerekend door een klassieke MKBA, die uitgaat van ouderwetse economische rendementscriteria en irrealistische aannames over agglomeratie-effecten. Als de investering wordt beoordeeld op de effecten voor de brede welvaart dan zijn die effecten positief voor het Noorden en ook voor Nederland als geheel.

Dat wil nog niet zeggen dat alle lichten op groen staan voor de aanleg en de financiering. Voor de aanleg van de Lelylijn is naar schatting 7 tot 10 miljard euro nodig. Door het huidige kabinet is in het regeerakkoord 3 miljard euro gereserveerd voor de Lelylijn. De Transportcommissie van het Europees Parlement heeft op 13 april 2023 met ruime steun een voorstel aangenomen om de Lelylijn een prominentere plek te geven op de nieuwe Europese TEN-T-transportkaart voor internationale verbindingen. Daarmee komt de Lelylijn in aanmerking voor Europese subsidie. Maar de ervaring leert dat dit maximaal 1 miljard euro zal bedragen. Dan blijft er nog een flink gat over. De regio zelf zal ook om een bijdrage worden gevraagd, maar gezien de benarde financiële positie van de regionale overheden kan dat maar een kleine bijdrage zijn. Het ligt veel meer voor de hand dat het rijk dieper in de buidel tast.

In het rapport *Elke Regio Telt* wordt geconstateerd dat veel mensen in de regio's zich overgeslagen voelen bij investeringen van het Rijk in onder andere de economie, de zorg, de infrastructuur, het openbaar vervoer, de culturele voorzieningen en het onderwijs. Het rapport adviseert dan ook om de reguliere beleids- en investeringslogica van het rijksbeleid en investeringskeuzes van de Rijksoverheid te herijken, want die moeten niet langer vanzelfsprekend leiden tot 'sterker te maken wat al sterk is'. De betekenis van keuzes van het Rijk voor de brede welvaart in regio's zou veel beter doordacht moeten worden. Het gaat in de besluitvorming immers niet alleen om de economische kracht van het land, maar om een acceptabel niveau van brede welvaart in heel Nederland. Het rapport beveelt aan dat het rijk op basis van de kansenagenda's langjarig extra financiële ruimte moet vrijmaken (dus bovenop de reguliere budgetten) om ongewenste verschillen

tussen regio's te verkleinen. Het na meer dan 30 jaar praten eindelijk aanleggen van de Lelylijn past prima bij deze herijking van het Rijk in plaats van steeds maar argumenten te verzinnen waarom de aanleg niet rendabel is en er geen geld voor is. En het past ook goed in het inlossen als onderdeel van het compensatiepakket om de ereschuld die is ontstaan doordat Groningen de lasten van aardbevingen door de gaswinning kreeg en de opbrengsten vooral in de Randstad zijn geïnvesteerd. Uit de recente burgerraadpleging door Populytics onder 11.000 Nederlanders blijkt dat 80% van de respondenten voor de aanleg van de Lelylijn is. Kortom: het wordt hoog tijd dat het kabinet besluit om de Lelylijn aan te leggen en te financieren om de brede welvaart van zowel de inwoners van het Noorden als die in de rest van Nederland te verhogen.

Literatuurselectie

- Berenschot (2021) Bouwstenen voor het Deltaplan Noordelijk Nederland en het stedelijk netwerk Nederland beter verbonden. <https://www.sterknoordnederland.nl/sites/sterk/files/2021-04/210415%20Bouwstenen%20voor%20het%20Deltaplan%2028digitaal%29.pdf>
- Decisio, Must, Twynstra Gudde, MOVE Mobility & SWECO (2020) Gezamenlijke analyse Deltaplan voor Noordelijk Nederland (deel B) <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-37947774ed9791b81fb3f0e1c714fda8ff0c6f2a/pdf>
- OESO (2014) OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014. <https://doi.org/10.1787/9789264209527-en>
- Populytics (2023) Uitkomsten van de Lelylijnraadpleging. <https://www.rijksverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/15/bijlage-2-rapport-pwe-mirt-lelylijn>.
- Thissen, M., Ivanova, O., Raspe, O., & Weterings, A. (2019) De economische samenhang tussen regio's in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. pp. 1 – 28.

Jouke van Dijk (jouke.van.dijk@rug.nl) is hoogleraar Regionale Arbeidsmarktanalyse aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.