

## **TOLWEG of TOL WEG?**

**Continueren of afschaffen van de tolheffing voor  
de Westerscheldetunnel**

**- een scenariostudie -**

# Tolweg of Tol weg?

## Continueren of afschaffen van de tolheffing voor de Westerscheldetunnel – een scenariostudie

Definitief rapport, 10 januari 2018

## Colofon

© TU Delft/ ZB 2018

### **Samenstelling**

Evert Meijers  
Dick van der Wouw  
Erik Louw  
Marjolein Spaans

Technische Universiteit Delft  
Faculteit Bouwkunde  
Sectie Stedelijke en Regionale Ontwikkeling  
Julianalaan 134  
2628 BL Delft  
Telefoon (015) 2783450  
bk.tudelft.nl

ZB| Planbureau en Bibliotheek van Zeeland  
Kousteensedijk 7  
4331 JE Middelburg  
Postbus 8004  
4330 EA Middelburg  
Telefoon (0118) 654000  
www.dezb.nl  
info@dezb.nl

### **Ontwerp / drukwerk**

ZB

## Inhoudsopgave

<i>Managementsamenvatting</i> .....	5
Barrièrewerking tol .....	5
Een ‘landje apart’? .....	5
Fragmentatie of integratie? .....	6
Seinen staan op rood .....	6
Rechtvaardigheid van de tolheffing.....	7
Twee sterk contrasterende scenario’s .....	7
Gewenste scenario .....	10
Een effectieve ‘knop om aan te draaien’ voor het Rijk.....	10
Tolheffing heeft een beperkte houdbaarheidsduur .....	10
Aanbevelingen voor het vervolg.....	10
1. <i>Inleiding</i> .....	11
2. <i>De Westerscheldetunnel</i> .....	13
3. <i>Regionale ontwikkeling Zeeland: uitgangssituatie en trends</i> .....	15
Ruimtelijke organisatie en verkeer in Zeeland .....	15
Demografische ontwikkelingen .....	20
Bedrijfsleven en beroepsbevolking.....	23
Arbeidsmarkt.....	27
Voorzieningen.....	31
Koopstromen .....	34
Woningmarkt.....	36
Sociale contacten.....	38
Connectiviteit .....	40
Conclusie .....	43
4. <i>(Wanneer) Is het heffen van tol rechtvaardig?</i> .....	45
Inleiding.....	45
Rechtvaardigheid vanuit utilitaristisch perspectief .....	45
Rechtvaardigheid volgens Rawls’ theorie .....	47
Rechtvaardigheid volgens de ‘capability approach’ .....	49
Conclusie .....	50
5. <i>Ervaringen met het afschaffen van tol elders</i> .....	53
Prijnsbeleid en tolheffing .....	53
Effecten afschaffing tolheffing: Nederlandse casussen .....	54
Effecten afschaffing tolheffing: buitenland.....	58
Effecten afschaffing tolheffing: tolvrije dagen Westerscheldetunnel .....	59
Conclusie: lessen trekken uit het afschaffen van tol .....	62
6. <i>Meningen van inwoners en bedrijven over de tolheffing (en afschaffing ervan)</i> .....	65
Tolheffing en het bedrijfsleven.....	65
Zeeuwen en de tol .....	68
Conclusie: barrièrewerking van de tol .....	71

7. Scenario's: gevolgen van continuering danwel afschaffen van de tolheffing .....	73
Demografie en woningmarkt.....	73
Arbeidsmarkt en bedrijfsleven .....	76
Sociaal-economische ontwikkeling.....	77
Winkels en voorzieningen .....	78
Verkeer.....	79
Ruimtelijke organisatie .....	80
Politiek-bestuurlijk.....	82
8. Tot slot: aanbevelingen voor het vervolg .....	87
Bronnen.....	91
Bijlage 1. Deelnemers workshop 'tolheffing' .....	94

## Managementsamenvatting

### Barrièrewerking tol

De tolheffing bij de Westerscheldetunnel is een serieuze barrière voor de ontwikkeling van Zeeland en met name voor Zeeuws-Vlaanderen. Als de tol verdwijnt is een verkeerstoename door de tunnel van 25-30% te verwachten. Er is een latente vraag naar activiteiten 'aan de overkant' en dus verplaatsingen in die richting. Op iets langere termijn zal de ruimtelijke organisatie van Zeeland veranderen, waardoor die groei nog kan toenemen. Eerder onderzoek, ervaringen elders en wetenschappelijke literatuur wijzen op een versterkte integratie van regio's aan beide kanten van een verkeersweg als deze tolvrij wordt gemaakt. De verwachting is dat met name het verkeer voor motieven als werk, winkelen, het onderhouden van sociale contacten, leisure en het gebruik van voorzieningen zal toenemen.

### Een 'landje apart'?

Het huidige verkeer door de tunnel overtreft al ruimschoots de verwachtingen ten tijde van de aanleg en inmiddels is de tolweg na de A58 de meest gebruikte verkeersweg in Zeeland. De vaste oeververbinding tussen Zeeuws-Vlaanderen en overig Zeeland heeft ertoe geleid dat Zeeuws-Vlaanderen steeds minder als een 'landje apart' functioneert. De regio is steviger opgenomen in de bredere ontwikkeling van de economie, het wonen, het sociaal-culturele leven en het voorzieningennetwerk op provinciaal niveau. Aan de andere kant zijn de mogelijkheden van Zeeuws-Vlaanderen om 'zelfvoorzienend' te zijn met name door de veranderende bevolkingssamenstelling (vergrijzing, ontgroening, wegtrekkende jongeren) en de maatschappelijke trends van verstedelijking en schaalvergroting steeds verder beperkt. Deze afhankelijkheid levert bij de Zeeuws-Vlaamse bevolking in toenemende mate een terecht gevoel van onrechtvaardigheid op wanneer zij als enige regio in Nederland tol moeten betalen om toegang te houden tot de functies, voorzieningen en banen die hen in staat stellen zich te ontplooien en in hun levensdoelen te voorzien.

Tolheffing werkt bovendien sterk door in de beleving dat mensen 'opgesloten' zitten, of op de verkeerde plek zijn beland; een plek die ze weinig ontplooiingsmogelijkheden biedt. Niet alleen Zeeuws-Vlaanderen is minder aantrekkelijk als woonlocatie, dit geldt ook voor Zeeland boven de Westerschelde. De mogelijkheid om in Zeeland te wonen en te kunnen werken in de omliggende metropolitane regio's wordt steeds belangrijker voor de aantrekkelijkheid van wonen in de provincie. De tolheffing maakt dat de

potentieel interessante combinatie van werken in Vlaanderen en wonen in (Midden-)Zeeland onderbenut blijft.

### **Fragmentatie of integratie?**

Een blijvende tolheffing voor de Westerscheldetunnel tot 2033 zet een stevige rem op verdere sociaal-economische integratie van de beide overkanten van de Westerschelde en daarmee de welvaart van Zeeuwse bevolking. De verwachting is dat bij blijvende tolheffing de oriëntatie van de Zeeuws-Vlamingen in toenemende mate gericht zal raken op België. De instroom van Belgen zal dit versterken. Het draagvlak voor (top)voorzieningen in Zeeland is al smal en wordt daardoor nog eens verder versmald.

Het direct tolvrij maken van de Westerscheldetunnel zal een belangrijke rem op de ontwikkeling van Zeeland wegnemen. Bovendien wordt een angel uit de soms moeizame bestuurlijke samenwerking en beleidsontwikkeling binnen de provincie gehaald. Het levert nieuwe afwegingskaders op.

Er is namelijk grote potentie voor regionale ontwikkeling in Zeeland, maar de mate waarin daar gebruik van gemaakt kan worden is sterk afhankelijk geworden van de mate waarin Zeeland a. geïntegreerd is om zodoende te profiteren van schaalvoordelen (een geïntegreerde arbeids- en woningmarkt, meer draagvlak voor voorzieningen) en b. verbonden is met omliggende metropolitane regio's om zodoende te profiteren van de al aanwezige agglomeratievoordelen die deze regio's bieden.

### **Seinen staan op rood**

Recente sociaal-economische ontwikkelingen in Zeeland leveren een minder florissant toekomstbeeld op. Er is sprake van vergrijzing, ontgroening, en het wegtrekken van jongeren. In de toekomst wordt bevolkingskrimp voorspeld, met name van de potentiële beroepsbevolking. Huizenprijzen blijven achter bij de rest van het land. De arbeidsmarkt wordt krapper, en alhoewel het aantal bedrijven groeit, is deze groei lager dan elders. Met name het aantrekken van hoogopgeleid personeel wordt lastiger, dit terwijl veel banen, ook in de industrie, steeds kennisintensiever worden, en het wegtrekken van hoogopgeleiden heeft gevolgen voor het innovatiepotentieel. De werkgelegenheid in Zeeuwse steden neemt fors af. Het ontbreekt aan een toonaangevend en nationaal meetellend stedelijk centrum. Steeds meer Zeeuwen zijn afhankelijk van werk buiten Zeeland, wat mede verklaart waarom pendelafstanden in Zeeland, en in het bijzonder in Zeeuws-Vlaanderen, het grootst zijn van Nederland. Het aantal binnen een redelijke tijd bereikbare banen behoort tot het laagste van Nederland, mede omdat de bereikbaarheid van omliggende metropolitane gebieden sterk te wensen overlaat en in bepaalde opzichten zelfs aan het afnemen is. Voorzieningen schalen op en concentreren zich op één bepaalde

plaats, die soms buiten Zeeland ligt. Het aanbod verschaalt, al is het voorzieningenaanbod ten opzichte van het aantal inwoners nog altijd hoog. Eenzaamheid en het gebrek aan sociale contacten zijn een fors probleem, met name in Zeeuws-Vlaanderen.

### Rechtvaardigheid van de tolheffing

Tolheffing belemmert Zeeuwen, en Zeeuws-Vlamingen in het bijzonder, om zich optimaal te kunnen ontplooiën qua opleiding en werk. Het belemmert het participeren in de sociale gemeenschap, belemmert de toegang tot de mogelijkheden en kansen die elders in Zeeland of in de omliggende metropolitane regio's worden geboden, en die door opschaling en concentratie van werk en voorzieningen steeds vaker alleen elders te vinden zijn. Bovendien zorgt de tolheffing voor ongelijke behandeling doordat het alleen in Zeeland wordt toegepast, terwijl gebruik maken van de tunnel helemaal geen keuze is in de zin dat er geen alternatieven zijn en in de zin dat er steeds minder werk en voorzieningen in de nabijheid georganiseerd is. Men *moet* steeds vaker gebruik maken van de tunnel om toegang te houden tot die condities en middelen die mensen in staat stellen om hun levensdoelen te bereiken. Juist de groep die met die ontplooiingsmogelijkheden het minst bedeed is, en zich daardoor al qua afstand en reistijd ver bovengemiddeld moet inspannen om de toegang ertoe te behouden, wordt geconfronteerd met een extra belasting in de vorm van tol.

### Twee sterk contrasterende scenario's

De analyses van de te verwachten effecten van een nog tot 2033 blijvende tolheffing of directe afschaffing daarvan voor de maatschappelijke ontwikkeling van Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen leveren op veel terreinen twee sterk verschillende ontwikkelingspaden op. Het scenario continuering van de tol noemen we het 'Belgisch scenario' omdat onze verwachting is dat de oriëntatie van Zeeuws-Vlaanderen op Vlaanderen dan zodanige vormen zal gaan aannemen dat dit nadrukkelijk ten koste zal gaan van het draagvlak voor Zeeuwse ontwikkelingen en voorzieningen en de sociale cohesie binnen Zeeland zal doen afnemen. Het scenario directe afschaffing van de tol levert nieuwe afwegingskaders en perspectieven niet alleen voor Zeeuws-Vlaanderen maar voor heel Zeeland. Een uitgebreide argumentatie achter deze scenario's is te vinden in hoofdstuk 7.

Dimensie	Scenario 1: Continuering tol (trendscenario)	Scenario 2: Afschaffen tol (afschafscenario)
Demografie en woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevolkingsdaling zoals voorspeld</li> <li>- Geen integratie woningmarkt v.w.b. lagere en middensegment; daardoor minder meebewegen Zeeuws-Vlaamse woningmarkt (zowel omhoog als omlaag) met Nederlands gemiddelde;</li> <li>- Verdere instroom Vlamingen op Zeeuws-Vlaamse huizenmarkt;</li> <li>- Als gevolg van huishoudensdaling meer onverkoopbare woningen;</li> <li>- Blijvende verminderde aantrekkelijkheid voor jongeren om in Zeeuws-Vlaanderen een toekomst op te bouwen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe afwegingskaders voor verhuizingen als de financiële barrière wegvalt: Je bent in Zeeuws-Vlaanderen beter bereikbaar voor anderen en zelf kun je goedkoper naar elders in Nederland;</li> <li>- Vermindering verwachte krimp: Zeeland en met name Zeeuws-Vlaanderen aantrekkelijker als woongebied;</li> <li>- Integratie woningmarkt voor lagere en middensegment met overig Zeeland, m.n. toename vraag naar woningen in dat segment in Zeeuws-Vlaanderen (en dus prijsstijging);</li> </ul>
Arbeidsmarkt en bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toenemende moeite bedrijven om goed passende werknemers te vinden, met name voor Zeeuws-Vlaamse bedrijven;</li> <li>- Verminderde aantrekkelijkheid Zeeland en met name Zeeuws-Vlaanderen als vestigingslocatie bedrijven;</li> <li>- Concurrentienadeel m.n. Zeeuws-Vlaamse bedrijven als gevolg van extra kostenpost.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie arbeidsmarkt voor lagere en middelbaar opgeleiden;</li> <li>- Vermindering krapte op arbeidsmarkt;</li> <li>- Vergroting arbeidsmarkt algemeen</li> <li>- Steviger integratie Zeeuwse regionale economie, leidend tot meer competitie en daardoor uiteindelijk tot betere concurrentiekracht;</li> <li>- Een gelijk spelveld voor Zeeuwse, in het bijzonder Zeeuws-Vlaamse bedrijven;</li> <li>- Metropolitane kwaliteiten Vlaanderen (ook m.b.t. arbeidsmarkt) dichterbij.</li> </ul>
Sociaal-economische ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instandhouding sociaal isolement (hoog gevoel van eenzaamheid) Zeeuws-Vlaanderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welvaartswinst Zeeuwen, m.n. ook Zeeuws-Vlamingen</li> <li>- Vermindering sociaal isolement Zeeuws-Vlaanderen;</li> <li>- Toename sociaal-recreatief verkeer.</li> </ul>



Dimensie	Scenario 1: Continuering tol (trendscenario)	Scenario 2: Afschaffen tol
Winkels en Voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instandhouding rem op wegvloeiën bestedingen van Zeeuws-Vlaanderen (m.n. Terneuzen) naar Midden-Zeeland, echter wegvloeiën bestedingen naar Vlaanderen;</li> <li>- Verzwakking draagvlak voor publieke voorzieningen als gevolg van opschaling veroorzaakt door krimp, de versterkte oriëntatie op België en door toenemende instroom Vlamingen op Zeeuws-Vlaamse huizenmarkt;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorzieningen en detailhandel toegankelijker;</li> <li>- Integratie Zeeuwse detailhandel, met mogelijk wegvloeiën bestedingen detailhandel van Terneuzen naar Midden-Zeeland, minder naar Vlaanderen;</li> <li>- Verdere ruimtelijke opschaling en concentratie voorzieningen (laatste rem weg);</li> <li>- Groter draagvlak voor winkels en voorzieningen, mogelijkheden voor meer gespecialiseerde voorzieningen i.p.v. duplicatie laagwaardigheid.</li> </ul>
Verkeer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename van niet werk gerelateerde passages (als gevolg van toename mobiele ouderen en ruimtelijke opschaling en schaalvergroting voorzieningen), vermindering werkgerelateerde verplaatsingen (Zeeland steeds minder aantrekkelijk als vestigingslocatie bedrijven, wegtrekken bedrijvigheid en opschaling p)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sterke toename verkeer; Westerscheldetunnel (ca. 25-30% ligt in lijn der verwachting); o.a. door toenemende schaalvergroting en concentratie in onderwijs en zorgsector; migratie jongeren leidt tot meer sociaal-recreatief verkeer;</li> <li>- Toename gebruik Westerscheldetunnel als onderdeel van (inter)nationale verbinding, ook door vrachtwagens;</li> <li>- Reistijdwinst (niet meer wachten voor tolpoorten)</li> <li>- Mogelijk meer congestie op toeleidende wegen (Rotonde Zelzate is mogelijk knelpunt)</li> </ul>
Ruimtelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instandhouding fragmentatie</li> <li>- Versterking oriëntatie op Vlaanderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie en cohesie Zeeland versterkt, toename onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid;</li> <li>- Mogelijke versterking stedelijk zwaartepunt Middelburg/Vlissingen met gespecialiseerde hoogwaardige voorzieningen in Goes en Terneuzen (bijv. theater, sportfaciliteiten);</li> </ul>
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vervlaamsing Zeeuws-Vlaanderen</li> <li>- Instandhouding als onrechtvaardig ervaren situatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermindering politieke spanningen binnen Zeeland;</li> <li>- Rechtzetten als onrechtvaardig ervaren situatie.</li> </ul>

### Gewenste scenario

Onze verwachting is dat de positieve effecten van het afschaffen van de tol voor de regionale ontwikkeling van Zeeland als geheel de negatieve effecten ruimschoots overtreffen. Het tolvrij maken van de tunnel en de daarmee te verwachten steviger integratie binnen Zeeland, maar ook van Zeeland met omliggende metropolitane regio's levert maatschappelijk gezien de meeste voordelen op.

### Een effectieve 'knop om aan te draaien' voor het Rijk

De tolheffing en de overwegend aanzienlijke negatieve effecten ervan op het regionale ontwikkelingspotentieel in Zeeland kan met recht een regionaal knelpunt genoemd worden. In het regeerakkoord 2017-2021 van het Kabinet Rutte III wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor regionale ontwikkeling en er is geld beschikbaar om regionale knelpunten op te lossen. Het is evident dat afschaffing van de tol in financieel opzicht niet op het bordje van de provincie kan liggen, maar op het veel grotere bord van de nationale overheid. De negatieve effecten van de tolheffing op de huidige en toekomstige regionale ontwikkeling van Zeeland moet gezien worden als een regionaal knelpunt van nationaal belang. De regionaal-economische, ruimtelijke en sociale ontwikkeling van Zeeland is een urgent vraagstuk, en de tolheffing is daarbinnen een simpele, en uiterst effectieve 'knop om aan te draaien'.

### Tolheffing heeft een beperkte houdbaarheidsduur

Tolheffing is nooit in steen gebeiteld. Nagenoeg alle tolheffingen die we onderzocht hebben in Nederland en elders in Europa zijn voortijdig beëindigd. Belangrijke redenen zijn bewezen negatieve effecten op de regionale ontwikkeling, het reeds terugverdienen van de investering en veranderde meningen over wat rechtvaardig overheidshandelen is. Uiteindelijk is het een politieke keuze om wel of geen tol te heffen. Een positieve regionale ontwikkeling is gebaat bij politieke eensgezindheid en het gezamenlijk een vuist maken naar het Rijksniveau waar de sleutel tot een oplossing van het tolvraagstuk ligt

### Aanbevelingen voor het vervolg

1. Laat een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) uitvoeren voor het afschaffen van de tolheffing waarin de effecten van alle hier geschetste ontwikkelingsrichtingen worden doorgerekend.
2. Laat onderzoeken of een schaduwtol een eenvoudig en reëel alternatief is.
3. Politieke partijen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau moeten bij zichzelf te rade gaan of tolheffing in de Zeeuwse omstandigheden nog te rechtvaardigen is.
4. Gebruik de inzichten van dit onderzoek om te werken aan politieke eensgezindheid in het Zeeuwse voor een kansrijke realisering van een tolvrije tunnel.

## 1. Inleiding

De Westerscheldetunnel is voor de inwoners van Zeeuws-Vlaanderen de enige mogelijkheid om met de auto direct de rest van Nederland te bereiken. De tolheffing is veel Zeeuws-Vlamingen een doorn in het oog, lijkt ontwikkelingen te bemoeilijken en voelt als een ongelijke behandeling. Het hiermee gepaard gaande extra ruimtelijke isolement heeft allerlei maatschappelijke consequenties.

De mobiliteit tussen Zeeuws-Vlaanderen en de rest van Nederland wordt gehinderd door de tolheffing (Spaans, Meijers & Jansen, 2011). Maatschappelijke ontwikkelingen als de opschaling van voorzieningen en markten in Zeeuws-Vlaanderen naar provinciaal en zelfs boven provinciaal niveau vereisen een steeds grotere mobiliteit en maken passages door de tunnel steeds meer noodzakelijk. Reële alternatieven voor het gebruik van de tunnel ontbreken (omrijden via Antwerpen kost onevenredig meer tijd), zodat de Zeeuws-Vlamingen min of meer verplicht zijn om gebruik te maken van de tunnel, willen zij niet veel meer reistijd kwijt zijn. De leefbaarheid in Zeeuws-Vlaanderen wordt steeds meer beïnvloed door de bereikbaarheid van banen, voorzieningen etc. buiten de regio. Omgekeerd zijn voorzieningen en de invulling van banen in Zeeuws-Vlaanderen in toenemende mate afhankelijk van mensen die niet in Zeeuws-Vlaanderen wonen (Van der Wouw et. al., 2014).

In dit kader heeft de gemeente Terneuzen aan de TU Delft en ZB Planbureau opdracht verleend om na te gaan wat een tolvrije Westerscheldetunnel betekent voor de ontwikkeling van de regio. Daarbij wordt de volgende probleemstelling gehanteerd:

*Wat zijn de te voorziene effecten van een tolvrije tunnel voor Zeeuws-Vlaanderen en Zeeland?*

*Welk scenario is op basis van de effectenanalyse voor de maatschappelijke ontwikkeling van Zeeuws-Vlaanderen te schetsen als de tolheffing blijft zoals nu is voorzien en welk scenario is waarschijnlijk als de Westerscheldetunnel direct tolvrij gemaakt zou worden?*

De effectenanalyse en scenario's worden gebaseerd op:

- (extrapolatie van) bestaande trends;
- de identificatie van nieuwe sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen;
- eerder onderzoek onder bedrijven en huishoudens over te verwachten effecten van een tolvrije tunnel (TU Delft, 2011);
- ervaringen elders met beprijzing van infrastructuur;
- de wetenschappelijke en beleidsliteratuur over dit thema;

- input van experts tijdens een workshop medio september 2017.

Dit rapport is als volgt gestructureerd. In hoofdstuk 2 schetsen wij de wijze waarop tolheffing is georganiseerd. Aansluitend geven we in hoofdstuk 3 een overzicht van trends en ontwikkelingen in Zeeland, met een speciale focus op Zeeuws-Vlaanderen, op het gebied van de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid, de bevolkingsontwikkeling, voorzieningen, mobiliteit en verkeer en presenteren een bredere beschouwing op de uitdagingen waarvoor Zeeland zich gesteld ziet en het belang van mobiliteit en connectiviteit voor de regionale ontwikkeling van Zeeland. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 stil gestaan bij de vraag of tolheffing rechtvaardig is in de specifieke context van de Westerscheldetunnel. Veel van het verzet tegen de tolheffing valt immers hierop terug te voeren. Of directe afschaffing van de tolheffing positief of negatief uitpakt is een andere vraag. Het vervolg van dit rapport staat in het teken van de vraag welke scenario's we kunnen verwachten bij de afschaffing van de tolheffing of juist bij een continuering van de bestaande situatie met tol. Achtereenvolgens presenteren wij een analyse van de effecten van het afschaffen van tol eerder in Nederland, met bijzondere aandacht voor de Zeelandbrug, en elders in Europa in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 vatten we de bevindingen van het eerdere, uitgebreide onderzoek van de TU Delft samen voor zover deze betrekking had op de tolheffing. Op basis van de eerder geïdentificeerde trends schetsen we in hoofdstuk 7 de twee scenario's: continuering danwel afschaffing van de tol. Deze scenario's vormen de hoofdconclusie van ons rapport. In het afsluitende hoofdstuk 8 doen we een aantal aanbevelingen voor het vervolg.

## 2. De Westerscheldetunnel

Op 14 maart 2003 is de Westerscheldetunnel geopend. Daarmee is een vaste oeververbinding gerealiseerd tussen Zeeuws-Vlaanderen en overig Zeeland. Tegelijkertijd zijn de Zeeuwse autoveren over de Westerschelde uit de vaart genomen en is een fiets-voetveer gerealiseerd tussen Vlissingen en Breskens.

In de memorie van toelichting bij de Tunnelwet die aanleg, instandhouding en exploitatie van de Westerscheldetunnel wettelijk regelt, wordt onderkend dat de weg door de tunnel voornamelijk door regionaal verkeer zal worden gebruikt, zoals ook de veerverbindingen Kruiningen-Perkpolder en Vlissingen-Breskens, maar ook door nationaal verkeer.

De Staat is eigenaar van de wegen door de Westerscheldetunnel, maar de NV. Westerscheldetunnel is de privaatrechtelijke organisatie die verplicht is de tunnelwegen te onderhouden. De Provincie Zeeland is de enige aandeelhouder van de NV Westerscheldetunnel. Gebruikers van de tunnel gaan een overeenkomst aan met de NV Westerscheldetunnel en betalen voor de passage een toltarief. Provinciale Staten van Zeeland besluiten over de tariefstructuur, met inachtneming van hetgeen bepaald is in de Tunnelwet. Een wijziging van de Tunnelwet of een Statenbesluit zijn nodig om de tol af te schaffen.

In de tariefstructuur van de N.V. Westerscheldetunnel wordt op dit moment onderscheid gemaakt naar het type voertuig en de betaalwijze (t-tag-tarieven voor abonnees). Daarnaast bestaat een veelgebruikerskorting van 20% op het t-tag-tarief voor abonnees die vaker dan 150 keer per jaar door de Westerscheldetunnel rijden.

Hoewel de Staat eigenaar is van de wegen door de Westerscheldetunnel, behoort het tunnel tracé niet tot het Rijkswegennet. Daardoor is er ook geen directe aansluiting van de enige Rijksweg in Zeeuws-Vlaanderen (N61) op de rest van het Rijkswegennet. Dat is op zich een opmerkelijke en unieke situatie voor Nederland.

Met de privaatrechtelijke constructie van de tolheffing wordt het beginsel omzeild dat er geen aparte belasting op het gebruik van de openbare weg mag worden geheven. Het is geen provinciale gebruiksbelasting, maar een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gebruiker en de NV. Westerscheldetunnel.

De Westerscheldetunnel is een van de vier toltunnels in Nederland. Er zijn twee tunnels (Wijkertunnel in de A9 en de Noordtunnel in de A15) met een zogenaamde schaduwtoel: de gebruiker betaalt niet zelf, maar per gepasseerd voertuig betaalt het Rijk vanuit de algemene belastingopbrengsten een tol aan de

private eigenaar van de tunnel. Gebruikers merken dus niets van deze tolheffing. Daarnaast is er de Kiltunnel tussen 's-Gravendeel en Dordrecht (N3), welke wordt beheerd door het Wegschap Tunnel Dordtse Kil, waarin de Provincie Zuid-Holland, de gemeenten Dordrecht, Strijen en Binnenmaas samenwerken. Zelfs na 40 jaar wordt hier nog tol geheven, en de reden is dan ook voornamelijk dat lokale partijen een toename van (vracht)verkeer willen voorkomen. Een ander belangrijk verschil met de Westerscheldetunnel is dat er voor al deze toltunnels goede alternatieve routes zonder tol in de nabijheid zijn om op dezelfde plaats van bestemming te komen.

Dit is bij de Westerscheldetunnel niet het geval. Geografisch gezien bevindt Zeeuws-Vlaanderen zich in een geïsoleerde positie ten opzichte van "de rest van Nederland", dat alleen te bereiken is ofwel door de Westerscheldetunnel ofwel via Belgisch grondgebied (waar ook tol wordt geheven op de voor Zeeuws-Vlamingen kortste route, de Liefkenshoektunnel<sup>1</sup>). Met andere woorden, reële alternatieven voor het gebruik van de tunnel ontbreken voor Zeeuws-Vlamingen (omrijden via Antwerpen kost ook onevenredig meer tijd), zodat de Zeeuws-Vlamingen min of meer verplicht zijn om gebruik te maken van de tunnel, willen zij niet veel meer reistijd kwijt zijn. Omgekeerd is Zeeuws-Vlaanderen komende vanuit de rest van Zeeland slechts bereikbaar via de tolgeweg, een serieuze barrière in de toegankelijkheid van het gebied.

---

<sup>1</sup> De Vlaming heeft evenwel een keuze tussen de tolvrije zuidelijke ring rond Antwerpen en de Liefkenshoektunnel aan de noordkant.

### 3. Regionale ontwikkeling Zeeland: uitgangssituatie en trends

Teneinde de effecten van een tolvrije Westerscheldetunnel te kunnen duiden is een identificatie noodzakelijk van de uitgangssituatie, de trends en de ontwikkelingen die bij de ontwikkeling van Zeeland van belang zijn.

#### Ruimtelijke organisatie en verkeer in Zeeland

Zeeland is een provincie in Nederland, bestaande uit een aantal schiereilanden en Zeeuws-Vlaanderen. Zeeuws-Vlaanderen is geen (schier)eiland, maar is door de brede Westerschelde rivier vanuit de rest van Nederland alleen door de Westerscheldetunnel of over land via België te bereiken. Het geografische karakter, dat door de Provincie Zeeland aangeduid wordt als 'land in zee', heeft in belangrijke mate de (on)mogelijkheden bepaald voor de regionale ontwikkeling.

Zeeland wordt in de regio-statistiek van Nederland en Europa ingedeeld in twee zogenaamde COROP<sup>2</sup>-gebieden. Deze COROP-gebiedsindeling is in 1971 ontworpen om regionale analyses te maken. Bij de opzet van de indeling stond het zogenaamde nodale indelingsprincipe voorop. Dit houdt in dat elk COROP-gebied een centrale kern (bijvoorbeeld een stad) heeft met een omliggend verzorgingsgebied. Er is bijvoorbeeld rekening gehouden met bestaande woonwerkrelaties.

Zeeuws-Vlaanderen was in deze indeling een duidelijk afgebakend gebied, met een van de rest van Zeeland afwijkend (industrieel-agrarisch) economisch profiel, met Terneuzen als grootste centrumkern. Het gebied had destijds geen vaste oeververbinding met de rest van Nederland en bezat daarom ook een relatief goed afgebakende regionale economie.

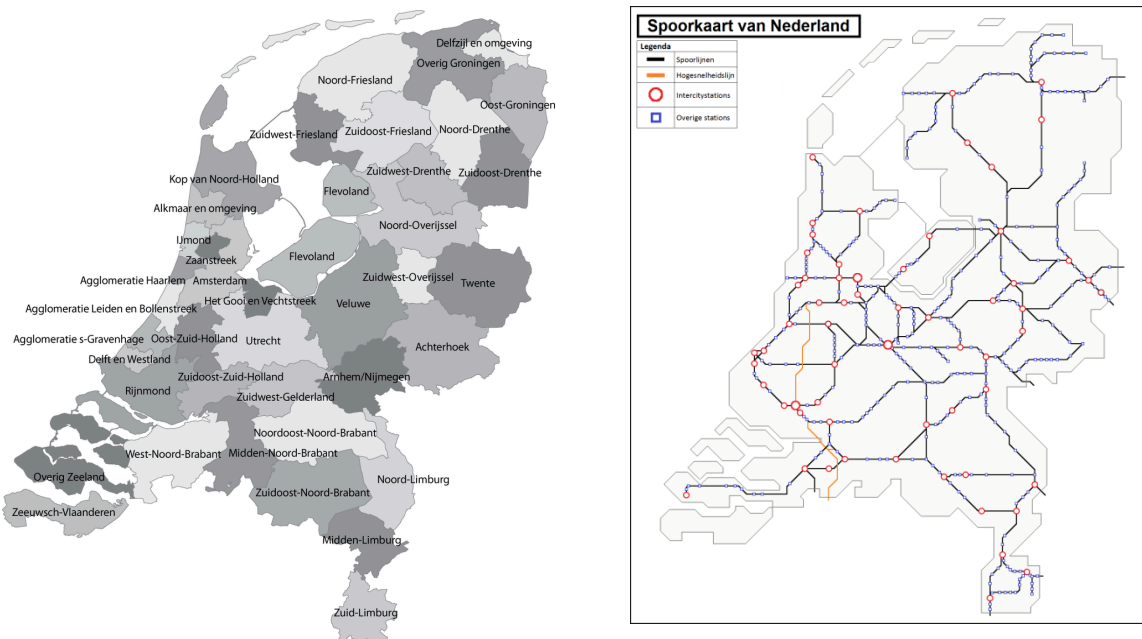
Sinds de 70er jaren is er veel veranderd. Opschaling van bedrijven en voorzieningen, verstedelijking, verbetering van de mobiliteit en gemeentelijke herindelingen hebben de aparte sociaaleconomische betekenis van de COROP-regio's veranderd. Sommigen zijn versterkt, anderen zagen hun betekenis afnemen. Maar nog steeds wordt deze indeling gebruikt door het CBS en anderen om regio's met elkaar te kunnen vergelijken.

Op Europees niveau worden deze regio's eveneens gehanteerd en heten daar NUTS3 gebieden. Feitelijk voldoet Zeeuws-Vlaanderen niet aan de afbakening van NUTS3 gebieden, omdat daarvoor een ondergrens geldt van 150.000 inwoners. Als historische redenen daarom vragen, of als het beter aansluit bij nationale indelingen, worden daar wel uitzonderingen op gemaakt. Dat is dus

---

<sup>2</sup> Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma

ook met Zeeuws-Vlaanderen het geval. Er wonen 105.700 mensen. Qua landoppervlakte is het met 731 km<sup>2</sup> de 23<sup>e</sup> regio van Nederland.

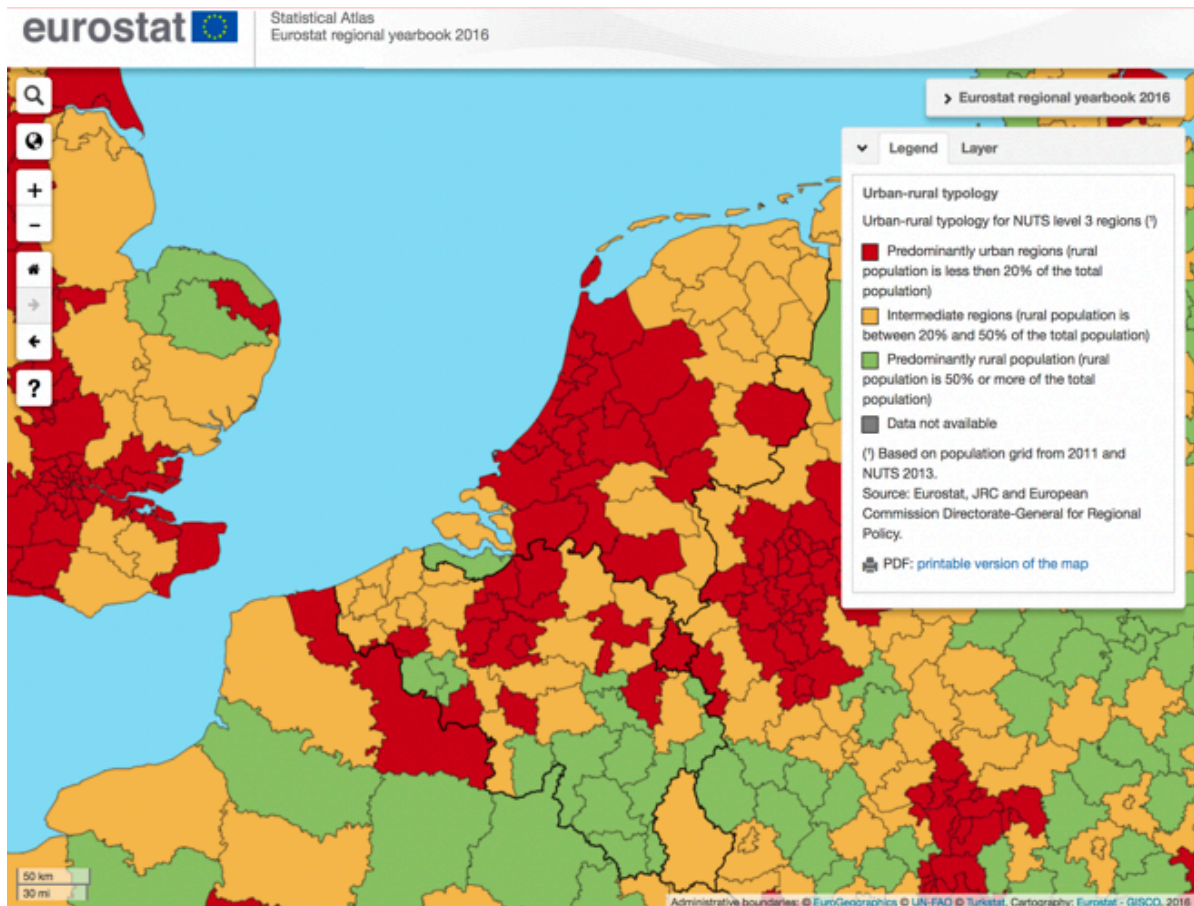


Afbeelding 1 COROP-regio's van Nederland en spoorkaart

Zeeuws-Vlaanderen is de enige regio in Nederland die volledig wordt omsloten door een landsgrens en breed water. In die zin is het voor Nederland de meest perifere en geïsoleerd liggende COROP-regio. Sommige bedrijven rekenen ook extra vervoerskosten voor bezorging in Zeeuws-Vlaanderen (net als voor de Waddeneilanden). Het is ook de enige COROP-regio zonder aansluiting op het spoorweganet (Afbelding1). Gemiddeld moeten Zeeuws-Vlamingen 40,8 km afleggen om bij een Nederlands treinstation te komen. In alle andere regio's is dat minder dan 9 km.

Een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling is verstedelijking. Steden breiden sterk uit en mensen trekken meer en meer van het platteland naar de stad vanwege opleiding en werk. De verstedelijking is in Nederland dusdanig toegenomen dat Zeeuws-Vlaanderen nu nog de enige regio van Nederland is die volgens de Europese definitie platteland genoemd mag worden (Afbelding 2). Dat betekent dat meer dan de helft van de bevolking in een gebied woont met minder dan 150 inwoners per vierkante km<sup>2</sup>.





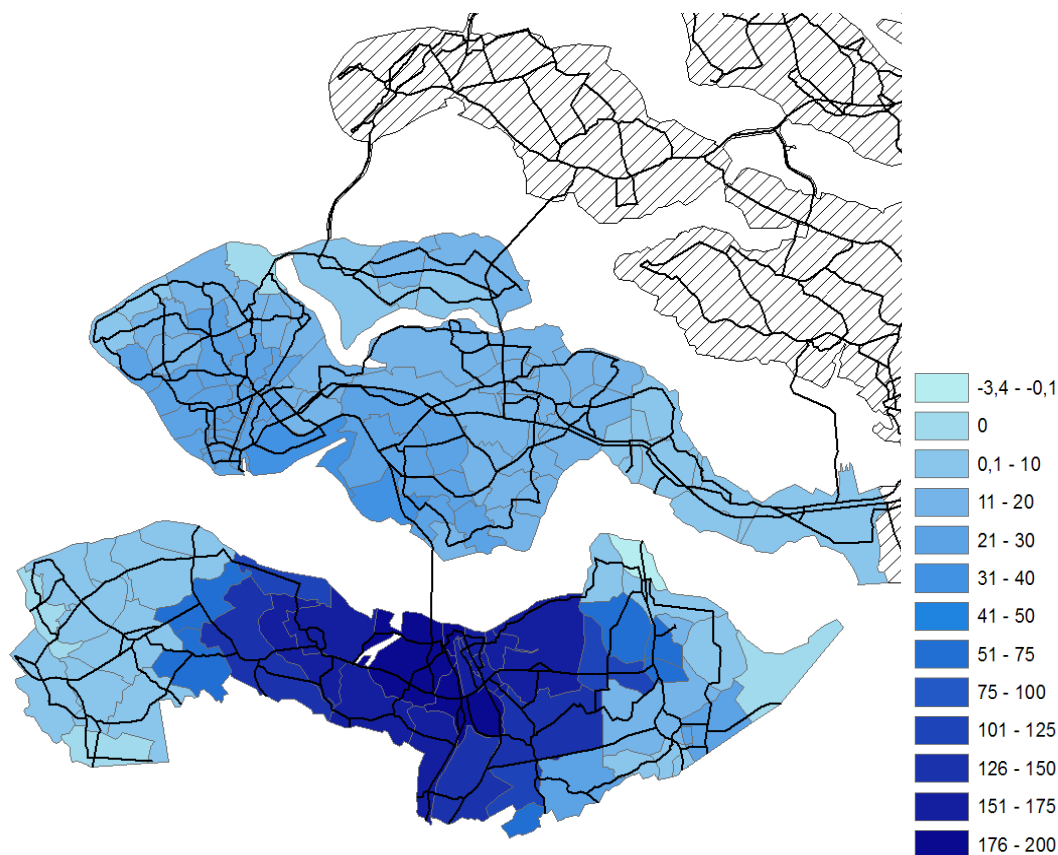
Afbeelding 2 Regiotypering stad-platteland (Bron: Eurostat)

Zeeuws-Vlaanderen heeft ook geen stedelijk centrum. De definitie van een stedelijk centrum is dat in een aaneengesloten gebied tenminste 50.000 inwoners op een kluitje wonen van tenminste 1.500 inwoners per km<sup>2</sup>. De stad Terneuzen heeft met 25.000 inwoners te weinig massa en compactheid om als stedelijk centrum te kunnen functioneren.

Het specifieke plattelandskarakter en vanuit Nederlands perspectief perifere ligging heeft in het verleden - toen Zeeuws-Vlaanderen vanuit Nederland alleen per boot bereikbaar was - het (voort)bestaan van een relatief hoogwaardig voorzieningenniveau kunnen borgen. Zo zijn er lange tijd voorzieningen en (semi-) overheidsdiensten geweest, die elders al vaak sterker waren opgeschaald (bijvoorbeeld een zelfstandige heel kleine Mbo-school, kantoren van publieke diensten als de Kamer van Koophandel, etc.).

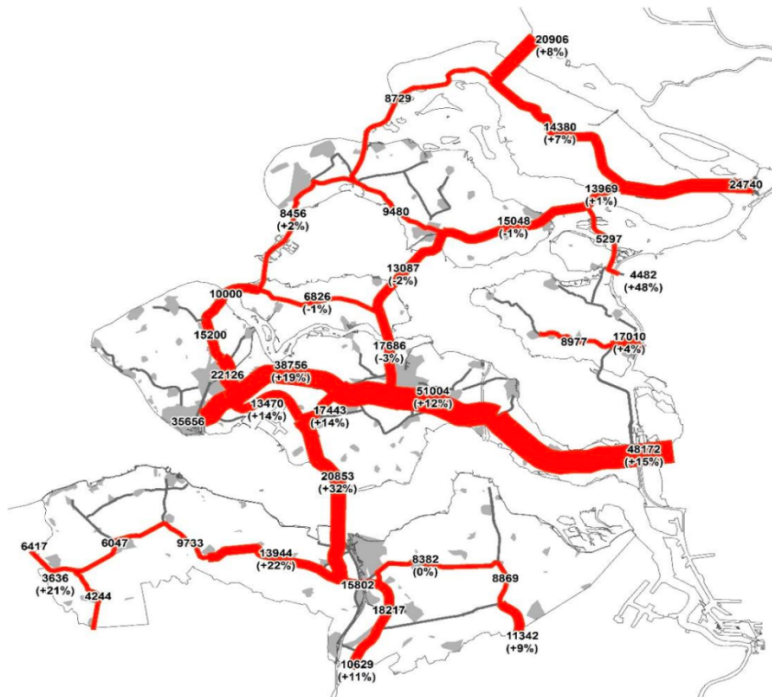
De veerboten over de Westerschelde, die het westen van de regio Zeeuws-Vlaanderen verbonden met Walcheren en het oosten van de regio met de Bevelanden zijn in 2003 vervangen door de in Terneuzen aanlandende tunnel. Met name het centrale deel van Zeeuws-Vlaanderen werd daardoor veel beter bereikbaar (zie afbeelding 3). De flanken van Zeeuws-Vlaanderen zagen hun

bereikbaarheid niet of nauwelijks vooruitgaan, en in diverse kernen zelfs achteruit, wat het opwaarderen van de verbinding van de tunnel met de flanken urgent maakte; de investeringen de afgelopen jaren in de N61 en de N62 Sluiskiltunnel maken dat Figuur 3 er anno 2017 al een stuk rooskleuriger uit zal zien voor de flanken van Zeeuws-Vlaanderen. Het stedelijk centrum Middelburg-Vlissingen is sinds het gereed komen van de Sluiskiltunnel en de verbreding van de N61 vanuit elke uithoek van de provincie in een uur te bereiken (Van der Wouw, 2017).



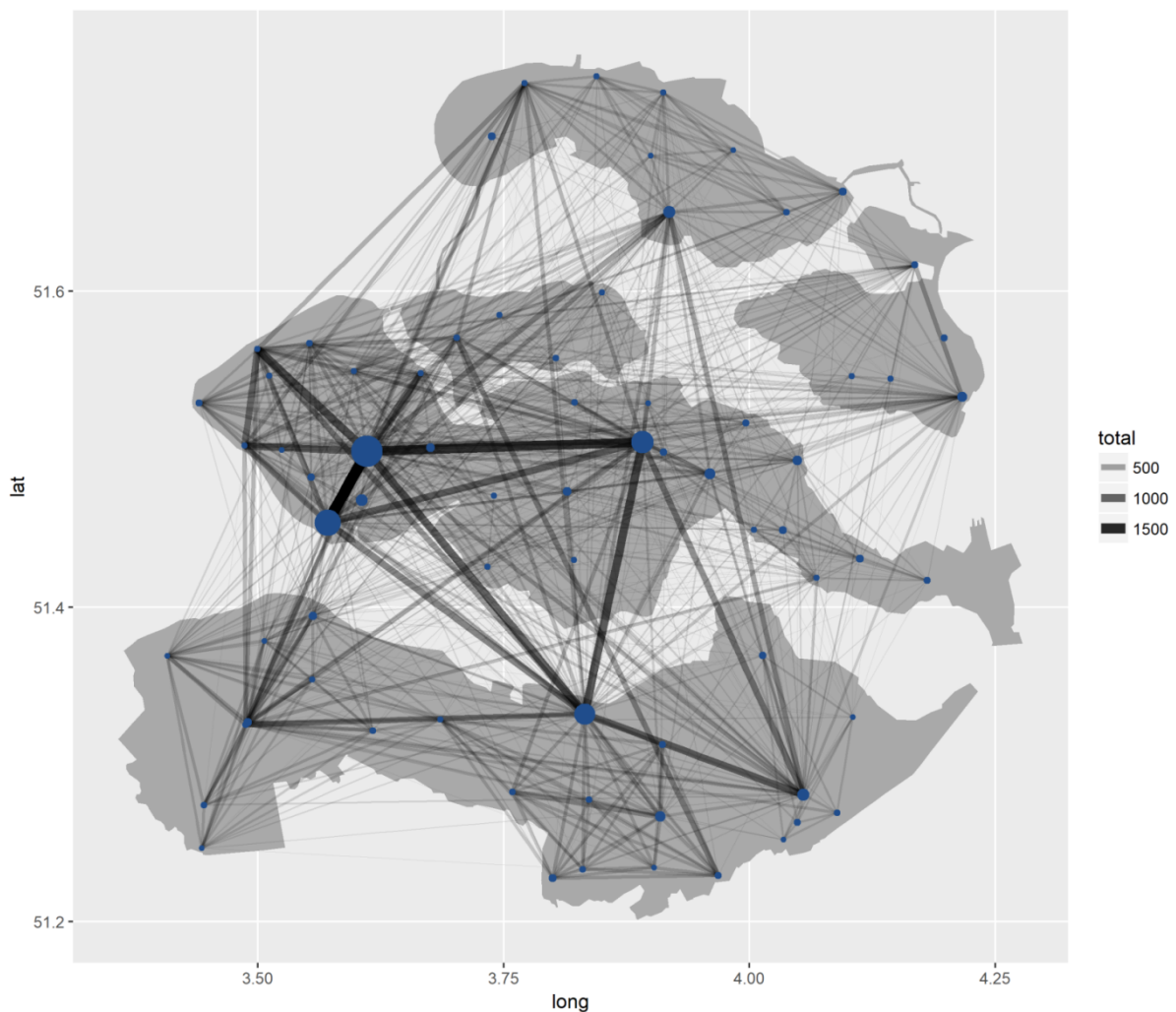
Afbeelding 3 Het effect van de komst van de tunnel en het afschaffen van de autoveren op de bereikbaarheid (procentuele verandering in aantal banen, mensen en voorzieningen bereikbaar binnen 45 minuten na opening t.o.v. situatie daarvoor).  
Bron: Meijers et al. (2011a).

De woon-werkrelaties in Zeeuws-Vlaanderen die naast de aanwezigheid van een regionaal stedelijk centrum het uitgangspunt vormden voor de indeling in COROP-regio's zijn sinds de 70er jaren enorm veranderd. De komst van de Westerscheldetunnel heeft daar sterk aan bijgedragen. Deze Noord-Zuid verbinding is inmiddels na de A58 de meest gebruikte verkeersweg in Zeeland (Afbeelding 4).



Afbeelding 4 Verkeersstromen 2016 (alle verkeer) op het hoofdwegennet (met ontwikkeling sinds 2007) (Bron: Provincie Zeeland).

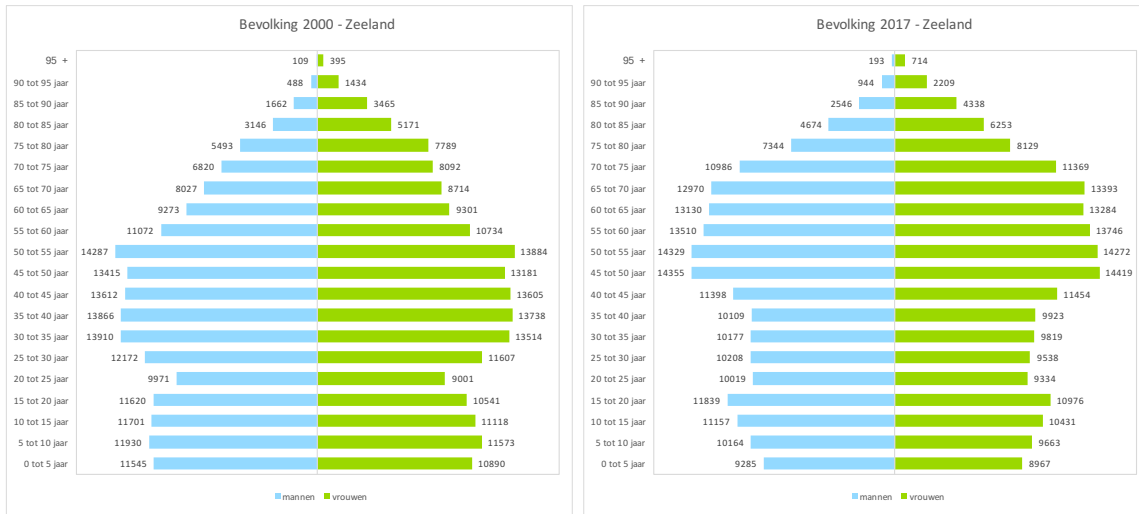
Onderstaand kaartje van Zeeland (afbeelding 5) geeft het resultaat van een experimentele methode om de ruimtelijke organisatie van een gebied in kaart te brengen, namelijk door te kijken hoe vaak plaatsen gezamenlijk genoemd worden op internetpagina's (waarbij vele miljoenen pagina's zijn geanalyseerd). De assumptie is dat plaatsen die vaak samen genoemd worden sterker met elkaar gerelateerd zijn dan plaatsen die weinig samen voorkomen op webpagina's. Om het kaartje overzichtelijk te houden zijn de kleinste plaatsen weggelaten. Te zien valt bijvoorbeeld dat Zeeuws-Vlaanderen uit drie deelsystemen bestaat, een op de westflank rondom Oostburg, een in het midden rondom de kanaalzone en tot slot Hulst met een aantal omliggende plaatsen. Terneuzen lijkt sterkere banden met Middelburg te hebben dan met Vlissingen volgens deze methode. Bij de interpretatie moet men bedenken dat het logisch is dat tussen grotere plaatsen ook dikkere lijnen getekend zijn omdat de absolute omvang groter is, maar relatief gezien kan een dunne lijn tussen kleine plaatsen belangrijker zijn, omdat de kans op een relatie nu eenmaal kleiner is gezien de beperkte bevolkingsomvang.



Afbeelding 5 Ruimtelijke organisatie Zeeland volgens de experimentele 'Co-Occurrence Method (Bron: Peris and Meijers, 2017).

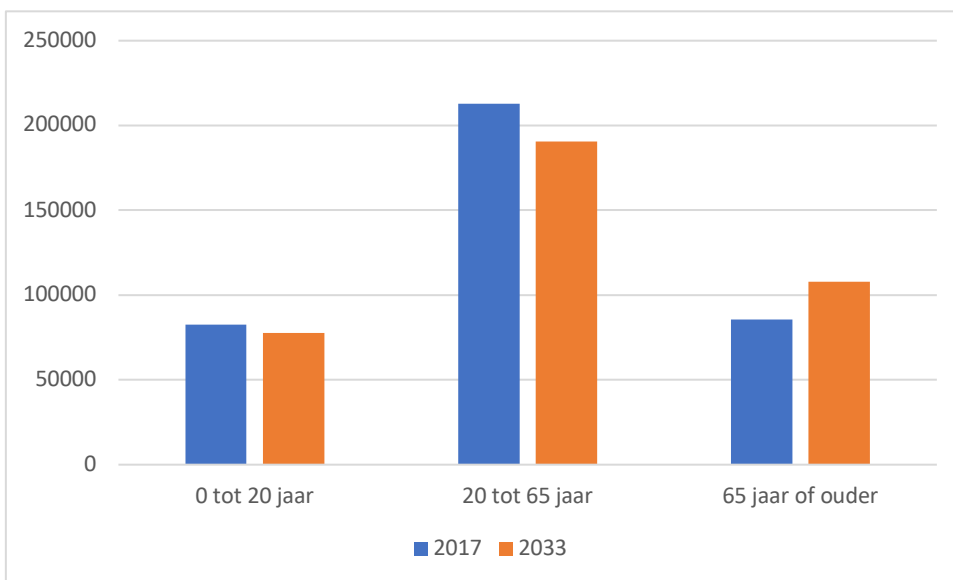
### Demografische ontwikkelingen

Zeeland heeft sinds het begin van deze eeuw te maken met grote demografische veranderingen. Ontgroening, vergrijzing en wegtrekkende jongeren zijn daarbij de dominante factoren. Afbeelding 6 vergelijkt de bevolkingspiramide van het jaar 2000 met die van het jaar 2017.



Afbeelding 6 Bevolkingspiramides in 2000 (links) en 2017 (rechts).

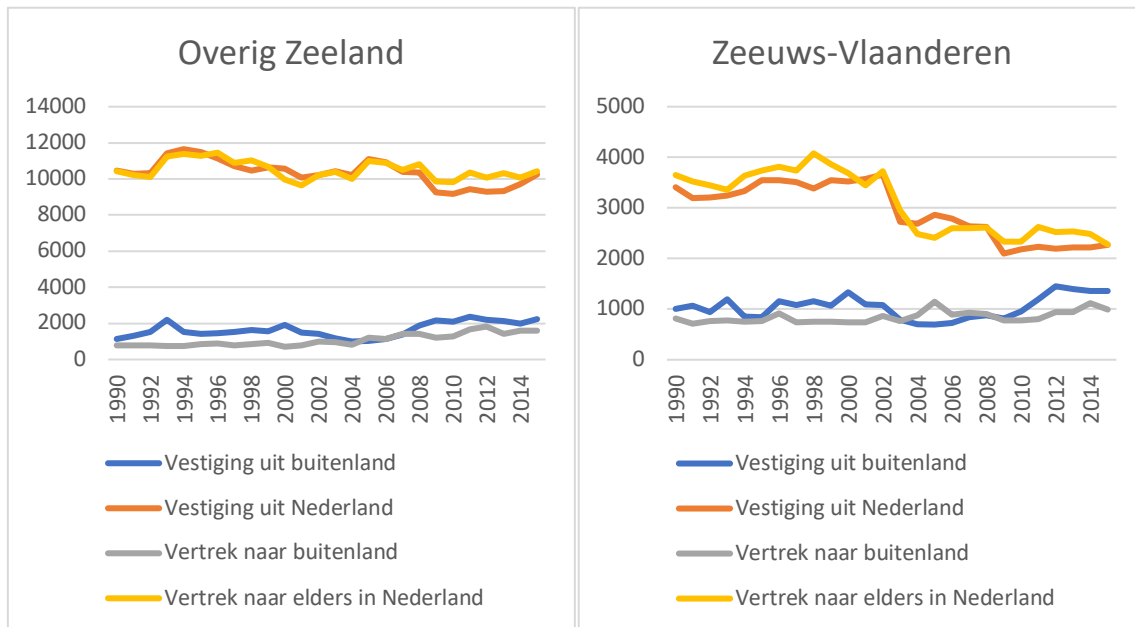
Zeeland zal volgens de CBS-bevolkingsprognose in de nabije toekomst te maken krijgen met een daling van het aantal inwoners (afbeelding 7). De daling zit vooral in de potentiële beroepsbevolking. Het aantal ouderen in Zeeland zal nog flink toenemen. De maatschappelijke ontwikkelingen van verstedelijking en verdere opschaling van voorzieningen zal deze bevolkingsdaling sterk kunnen beïnvloeden.



Afbeelding 7 Bevolkingsprognose Zeeland (Bron: CBS).

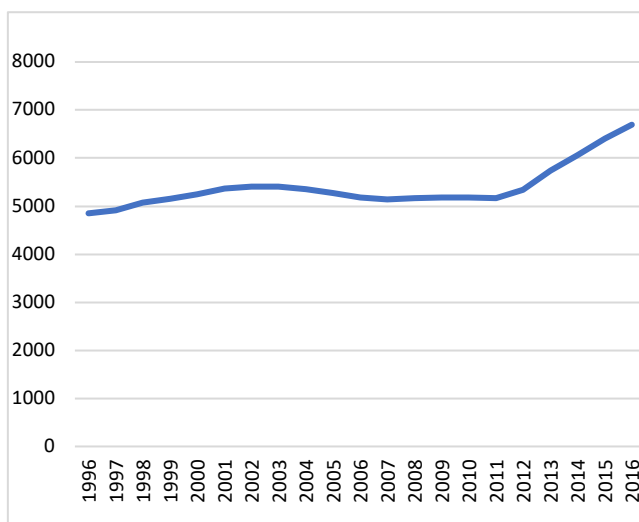
Wat betreft de migratie in Zeeland is er een duidelijk verschil tussen Zeeuws-Vlaanderen en Overig Zeeland (afbeelding 8). Opmerkelijk is de terugval in de binnenlandse migratie ten tijde van de opening van de Westerscheldetunnel. Het lijkt dat door de ontsluiting van de regio met een vaste oeververbinding de noodzaak tot verhuizen (zowel inkomend als uitgaand) met ongeveer een derde

afneemt. In overig Zeeland is van een terugval van de binnenlandse migratie geen sprake.



Afbeelding 8 Migratiestromen van en naar Zeeuws-Vlaanderen en Overig Zeeland (Bron: CBS)

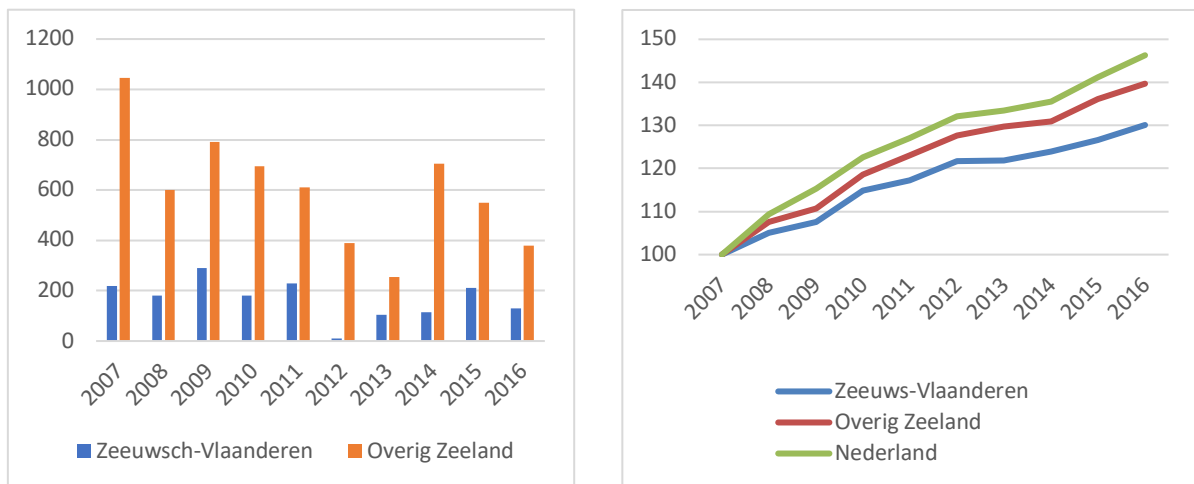
Voor Zeeuws-Vlaanderen is de immigratie van Belgen van belang. Sinds 2011 is er na een intensieve campagne gericht op de verkoop van huizen aan Belgen een stroom uit België op gang gekomen (afbeelding 9). De cijfers van de eerste helft van 2017 (bron: gemeente Terneuzen) geven aan dat de trend zich nog steeds doorzet.



Afbeelding 9 Inwoners van Zeeuws-Vlaanderen met Belgische nationaliteit (Bron: CBS)

### Bedrijfsleven en beroepsbevolking

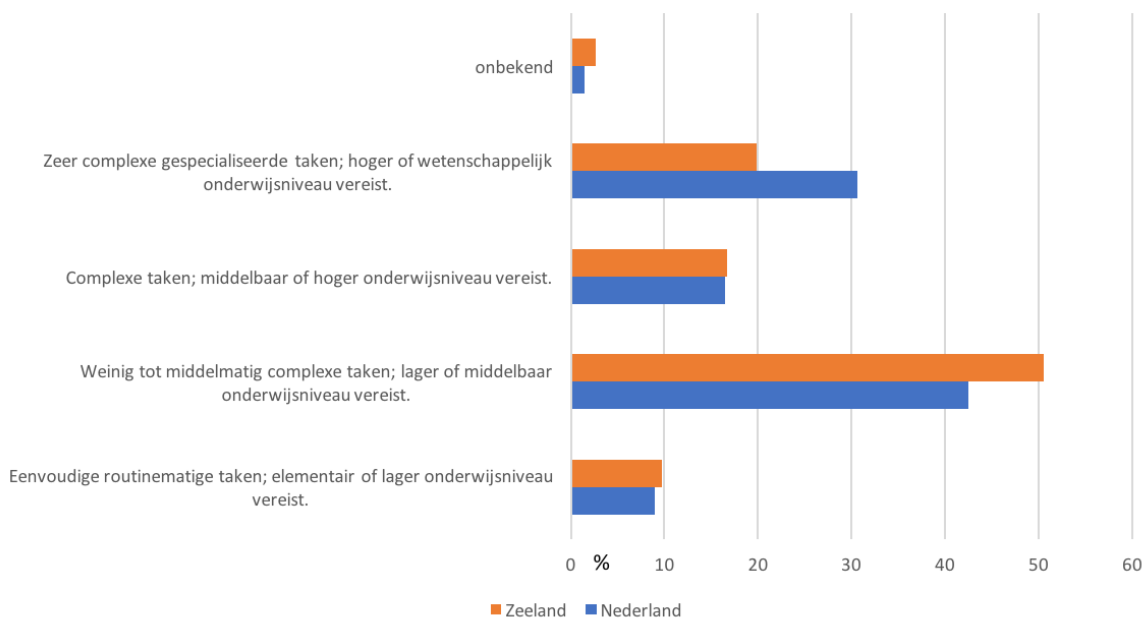
Het aantal bedrijven in Zeeland groeit (Van der Wouw, 2017; afbeelding 10). In vergelijking met Nederland is de toename aan bedrijven wel minder. De bedrijven in Zeeuws-Vlaanderen vertonen een iets meer stabiele ontwikkeling dan in overig Zeeland. De afgelopen 10 jaar is in Zeeland een licht dalende trend in het aantal oprichtingen van bedrijfsvestigingen, en een redelijk stabiel beeld in het aantal opheffingen van bedrijfsvestigingen. Het aantal oprichtingen ligt structureel boven het aantal opheffingen. In 2012 en 2013 lagen ze het dichtst bij elkaar en groeide het aantal vestigingen in Zeeland het minst. In 2016 is het verschil als gevolg van een stijging van het aantal opheffingen weer kleiner geworden. De meeste oprichtingen en opheffingen gebeuren in de specialistische zakelijke dienstverlening en de handel.



Afbeelding 10 Saldo oprichtingen en opheffingen van bedrijven (links), en (rechts) procentuele toename van bedrijfsvestigingen ten opzichte van 2007 (Bron CBS).

Zeeland neemt een bijzondere positie in als het gaat om de ontwikkelingen in bedrijvigheid en arbeidsmarkt. De werkloosheid is al jarenlang het laagst van Nederland en in het tweede kwartaal van 2017 met 3,4% ook weer veruit het laagst van alle provincies. Dat is ver onder de frictiewerkloosheid van 5% en zorgt dus voor sterke krapte op de arbeidsmarkt. In het tweede kwartaal van 2017 zijn 7.000 mensen werkloos in Zeeland, tegenover 10.000 in het tweede kwartaal van 2016. Dat lijken mooie cijfers, maar wie verder kijkt ziet toch een verontrustend beeld. Opmerkelijk is namelijk dat tegenover die dalende werkloosheid geen stijging te zien is van de werkende beroepsbevolking in Zeeland. Het aantal mensen met een betaalde baan is zelfs met 4.000 gedaald.

De oorzaken daarvan zijn vooral de vergrijzing van de werkende beroepsbevolking, het dalende aantal opgroeiende jongeren en het vertrek van hoger opgeleiden. Maatschappelijke ontwikkelingen als verstedelijking, schaalvergroting en informatisering werken niet in het voordeel van Zeeland. Dat stelt Zeeland voor ernstige uitdagingen. In Nederland oefent bijna een derde van de werkenden een beroep uit met zeer complexe gespecialiseerde taken waarvoor hoger of wetenschappelijk onderwijsniveau vereist. In Zeeland is dat slechts een vijfde deel van alle werkenden. Zeeland is bovendien de enige provincie met een in de provincie werkzame beroepsbevolking waarvan een ruime meerderheid van 60% werk verricht met weinig tot middelmatig complexe taken, waarvoor maximaal een lager of middelbaar onderwijsniveau vereist is (afbeelding 11). Innovatie en ontwikkeling vereisen steeds meer hoger opgeleiden en daar wringt het nu juist het meest in Zeeland.



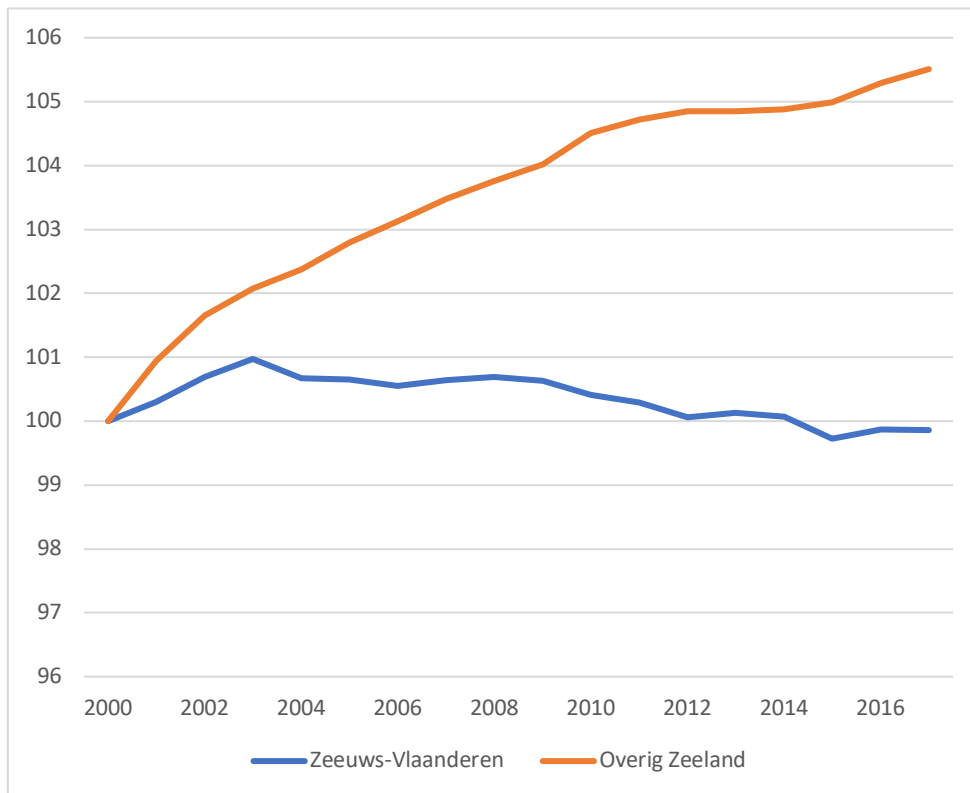
Afbeelding 11 Beroepsniveau werkzame beroepsbevolking 2e kwartaal 2017 (Bron: CBS).

De sterk vergrijsde werkende beroepsbevolking in Zeeland zal in de nabije toekomst een omvangrijke vervangingsvraag tot gevolg hebben. De verwachting is dat er in de periode 2018 en 2022 een tekort van 6.000 werkenden zal ontstaan (Van der Wouw, 2017). De ontgroening in Zeeland noopt daarom tot het bijzetten van alle zeilen om als woon- en werkregio aan aantrekkingskracht te winnen. Een toltunnel is daarbij een bijzondere barrière.

De potentiële beroepsbevolking in Zeeland (15-75-jarigen) is tussen 2000 en 2017 met 10.000 toegenomen en bedraagt nu 284.500 personen. De groei heeft zich uitsluitend voorgedaan boven de Westerschelde, in Zeeuws-Vlaanderen is



sprake geweest van een lichte daling (afbeelding 12). De prognose voor de komende 25 jaar voor heel Zeeland gaat uit van een forse daling van het aantal inwoners in de leeftijd 15-75 jaar met ongeveer 13%.



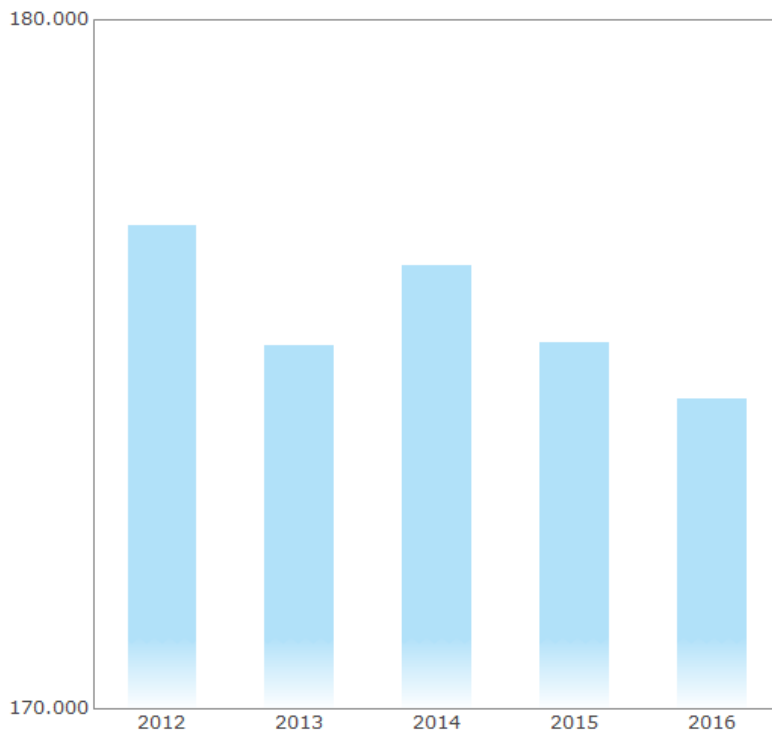
Afbeelding 12 Ontwikkeling 15 tot 75-jarigen (index, 2000=100; Bron: CBS)

De beroepsbevolking (werkenden en werkzoekenden) is zowel in Zeeuws-Vlaanderen als in overig Zeeland toegenomen en de netto arbeidsparticipatie in Zeeland is eveneens flink gestegen van 62,5% in 2003 tot 66% in 2016. Door de sterkere vergrijzing van Zeeuws-Vlaanderen ligt de arbeidsdeelname daar lager dan in de rest van de provincie, maar de toename in de afgelopen jaren is vrijwel gelijk aan beide kanten van de Westerschelde (Tabel 1).

Tabel 1 Beroepsbevolking (Bron: CBS).

	Oosterschelderegio			Walcheren			Zeeuws-Vlaanderen		
	Potentiële beroepsbevolking [*1000]	Beroepsbevolking [*1000]	Netto participatie [%]	Potentiële beroepsbevolking [*1000]	Beroepsbevolking [*1000]	Netto participatie [%]	Potentiële beroepsbevolking [*1000]	Beroepsbevolking [*1000]	Netto participatie [%]
2003	113,8	76	64,6	84,6	54	61,7	80,4	50	60,5
2016	119,1	83	67,9	85,6	59	65,9	79,5	52	63,3

Ondanks de toename van de beroepsbevolking is het aantal in Zeeland werkzame personen tussen 2011 en 2016 gedaald (afbeelding 13). In 2016 rapporteren bedrijven in Zeeland dat er bij hen 174.500 mensen werkzaam zijn. Dat is een afname van 3.500 werkzame personen ten opzichte van 2011. Dit betekent dus dat meer Zeeuwen buiten de provincie werken.



Afbeelding 13 Werkzame personen in Zeeland (Bron: LISA).

De verdeling van banen van werknemers over gemeenten in Zeeland in 2011 en 2016 (CBS) laat zien dat vooral de Zeeuwse steden banen hebben verloren. In Middelburg is de werkgelegenheid zelfs met 16% gedaald (Tabel 2).

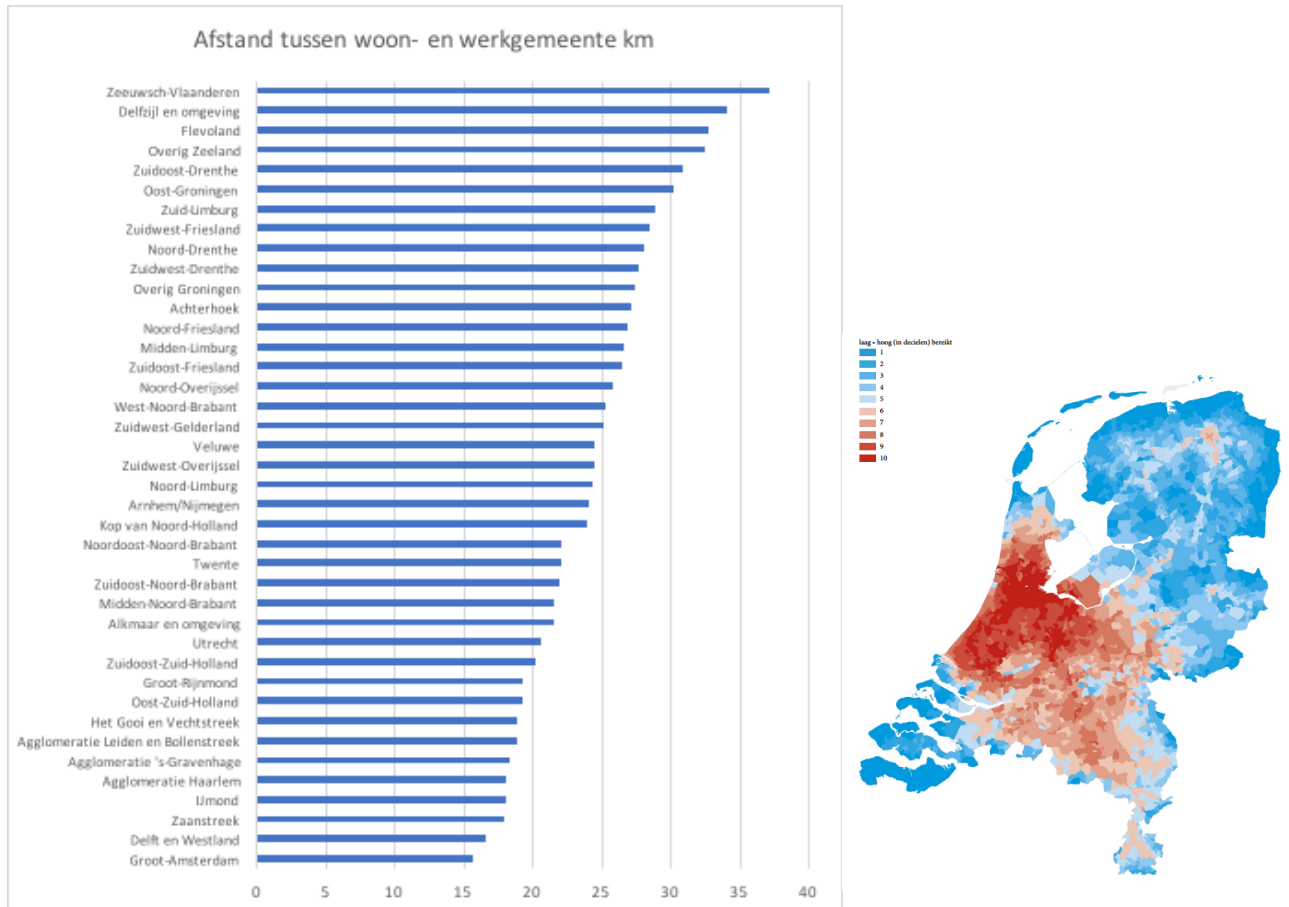
Tabel 2 Verdeling van banen van werknemers in Zeeland 2011 en 2016 (x 1.000, Bron: CBS)

	2011	2016	Trend
Borsele	7	7,5	7,1
Goes	27,4	26,1	-4,7
Hulst	8	7,3	-8,8
Kapelle	3,7	3,9	5,4
Middelburg	25	20,9	-16,4
Noord-Beveland	2	1,7	-15,0
Reimerswaal	7,5	7,9	5,3
Schouwen-Duiveland	10,6	10,9	2,8
Sluis	7,7	7,9	2,6
Terneuzen	27,5	25,4	-7,6
Tholen	5,5	6,2	12,7
Veere	5,9	6,2	5,1
Vlissingen	16,7	16,4	-1,8

Een niet onbelangrijk deel van de economische activiteiten in Nederland wordt niet verricht in loondienst, maar door zelfstandigen met of zonder personeel. In 2003 waren er in Zeeland 25.000 zelfstandigen, in 2017 zijn dat er 32.000. Een belangrijk deel van de werkzame bevolking heeft een deeltijd baan. Interessant is daarom te kijken naar het aantal gewerkte uren. In 2015 zijn in Zeeland 254,4 miljoen uren gewerkt. Een derde deel van die uren is gemaakt door zelfstandigen. Dat is veel in verhouding met Nederland waar iets meer dan een vijfde van de gewerkte uren door zelfstandigen worden gemaakt.

### Arbeidsmarkt

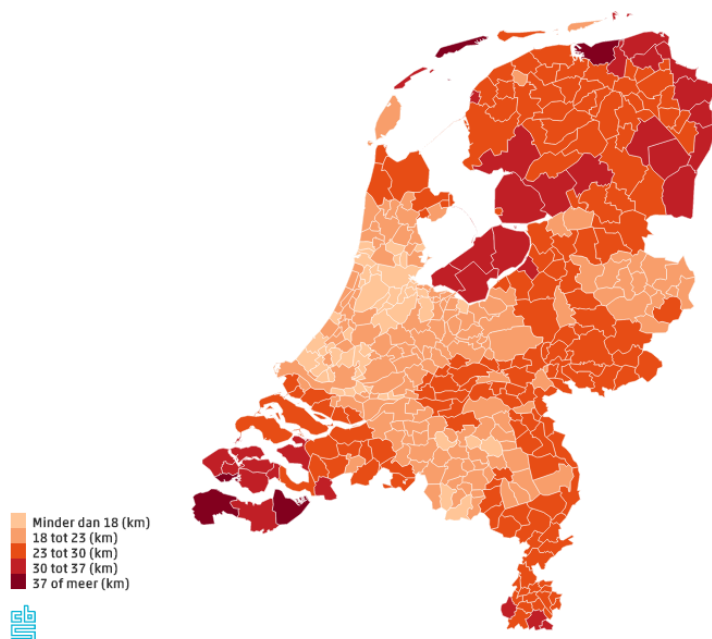
Bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat Zeeuws-Vlaanderen steeds minder als 'een landje apart' functioneert. De toenemende afhankelijkheid van werk buiten de regio en de specifieke ligging van Zeeuws-Vlaanderen maakt dat de gemiddelde afstand die forenzen afleggen van huis naar hun werk met 37,1 km veruit het grootst is van alle regio's (zie afbeelding 14). Om precies te zijn moeten Zeeuws-Vlamingen 64% verder reizen dan de gemiddelde Nederlander om op hun werk te komen. Interessant is hier de ontwikkeling in de tijd, maar het CBS heeft deze gegevens slechts voor de jaren 2014 en 2015. Maar ook dan zien we dat de groei van het aantal afgelegde kilometers in Zeeuws-Vlaanderen het hoogst van Nederland is, op Flevoland na (+3,3% in Zeeuws-Vlaanderen in 1 jaar). Ook in de rest van Zeeland steeg de pendelafstand (+0,6%). NB. De gemiddelde pendelafstand in Nederland nam juist af en slechts in 11 van de 40 regio's nam die toe.



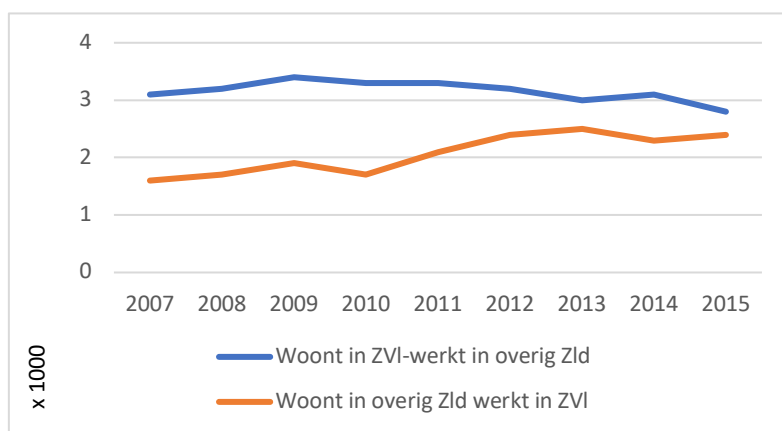
Afbeelding 14 Woon-werk afstanden per regio in 2015 (links; Bron: CBS) en het aantal banen dat binnen 45 minuten reizen kan worden bereikt (rechts; Bron: PBL, 2015, bewerking Alkemade, 2016).

De lange pendelafstanden in Zeeland en met name in Zeeuws-Vlaanderen worden mede veroorzaakt doordat het aantal banen dat binnen reguliere pendeltijden te bereiken is zeer beperkt is. Wat dat betreft hoort Zeeuws-Vlaanderen en ook de westelijke delen van Midden-Zeeland tot de regio's van waaruit de minste banen van Nederland kunnen worden bereikt binnen 45 minuten (afbeelding 15).

De Zeeuwse pendel door de Westerscheldetunnel door werknemers is tussen begin 2007 en begin 2015 toegenomen. Dat is vooral te danken aan de toename van werknemers die in Zeeuws-Vlaanderen werken, maar elders in Zeeland wonen (afbeelding 16).



Afbeelding 15 Afstand tussen woonplaats werknemers en vestigingsplaats werkgever, 2015 (bron: CBS) .



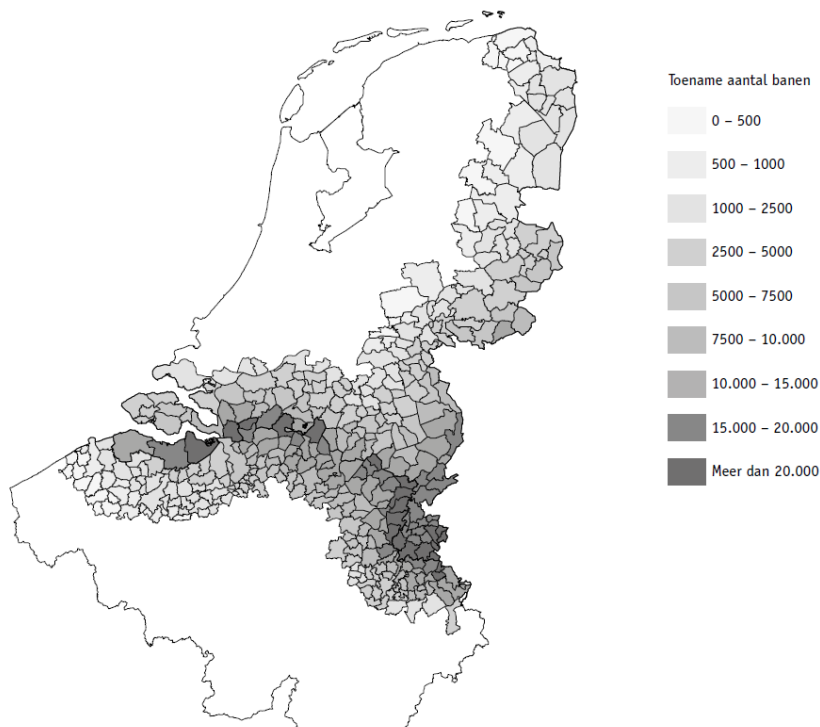
Afbeelding 16 Trend in Zeeuwse pendelstromen van en naar Zeeuws-Vlaanderen (Bron: CBS)

De nieuwste cijfers van het CBS met nieuwe berekeningen rond woon- en werkgemeente geven aan dat in december 2015 een kwart van de Zeeuwse werkzame beroepsbevolking buiten Zeeland werkt. Van de Zeeuws-Vlamingen werkt een vijfde deel buiten de provincie (afbeelding 17). Met andere woorden, voor de arbeidsmarkt is de relatie met de rest van Nederland, in het bijzonder Brabant, belangrijker dan met Midden-Zeeland. De relatie tussen woongemeente en werkgemeenten aan weerszijden van de Westerschelde zijn in onderstaande figuur weergegeven. Een deel van de pendelstroom tussen met name het oostelijk deel van Zeeuws-Vlaanderen en de rest van Nederland zal niet reizen via de Westerscheldetunnel, maar via België.



Afbeelding 17 Pendel tussen Zeeuws-Vlaanderen en overig Zeeland en de rest van Nederland in december 2015. (Bron: CBS)

Uiteraard worden de figuren over de bereikbaarheid van banen vertekend doordat arbeidsmogelijkheden over de grens niet in beschouwing worden genomen. Tot op zekere hoogte is dat terecht, omdat de grenspendel een betrekkelijk bescheiden fenomeen is, waarbij het opvalt dat de pendelstroom naar Nederland toe vanuit België aanzienlijk groter is dan andersom en dat ongeveer de helft van die grensoverschrijdende pendel bestaat uit Belgen die in Nederland wonen maar nog in België werken danwel Nederlanders die net over de grens in België wonen maar nog in Nederland werken (Weterings en Van Gessel-Dabekaussen, 2015). Het planbureau voor de Leefomgeving heeft wel gekeken naar het banenaanbod over de grens, en daarbij de regel gehanteerd dat een baan die verder weg ligt minder meetelt dan een baan die net over de grens ligt (het alternatief was dat men keek naar het totaal aantal banen dat bereikbaar is binnen 45 minuten zonder die te wegen voor afstand), waardoor de aantallen in onze ogen behoorlijk naar beneden zijn bijgesteld. Afbeelding 18 geeft de potentie van een integratie van de Nederlandse en Belgische arbeidsmarkt weer. Met name het aantal banen dat vanuit Hulst te bereiken is ligt fors hoger (doordat Antwerpen nabij is), maar ook Midden-Zeeland zou profiteren van een grotere arbeidsmarkt als banen over de grens beter bereikbaar waren. Andersom geldt dit ook voor Vlamingen, die em plooi kunnen vinden in Nederland, al is het voordeel van een vergroting van de arbeidsmarkt voor Vlamingen kleiner dan voor Nederlanders.



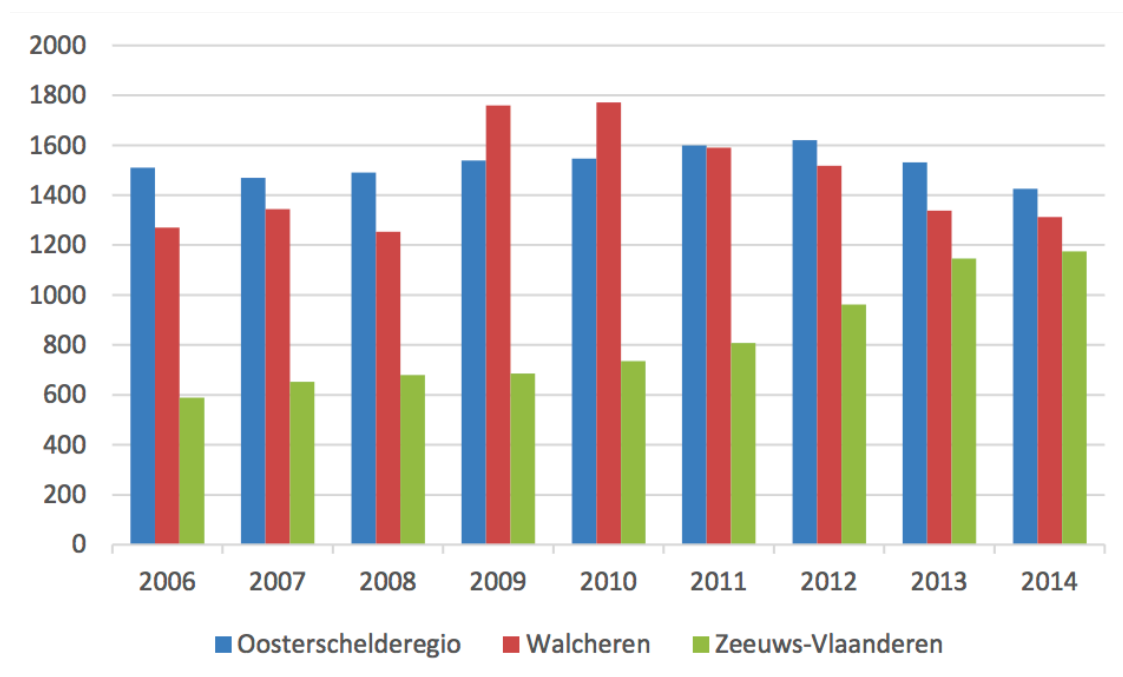
Afbeelding 18 Absolute toename in aantal bereikbare banen bij volledig open grenzen (Bron: Weterings en Van Gessel-Dabekaussen, 2015).

### Voorzieningen

Voorzieningen voor onderwijs, welzijn en zorg, cultuur etc. zijn erg afhankelijk van demografische ontwikkelingen. Deze bepalen in grote mate het draagvlak voor nieuwe initiatieven of instandhouding van bestaande faciliteiten en kunnen verstrekende gevolgen hebben voor de vervoersbewegingen die mensen (moeten) maken. Zo is het aantal basisscholen in Zeeuws-Vlaanderen in de periode 2010-2017 met 30% afgenomen als gevolg van het afnemend aantal geboorten. Het voortgezet onderwijs maakt op dit moment een periode door waarin zij zich zullen moeten reorganiseren als gevolg van de leerlingendaling. Slechts door samen te gaan en met een extra financiële impuls vanuit het Ministerie is de sluiting van een of meerdere scholen in Zeeuws-Vlaanderen recent afgewend. Het middelbaar beroepsonderwijs is eveneens sterk in beweging en herschikkingen van het onderwijs hebben er al toe geleid dat meer MBO-leerlingen uit Zeeuws-Vlaanderen in Middelburg, Vlissingen of Goes onderwijs zijn gaan volgen (zie afbeelding 19). Dit is een extra opvallende stijging doordat het aantal MBO-leerlingen in Zeeland sinds 2010/2011 met 17% is afgenomen (bron: CBS statline). Onderzoek in Zeeland toont aan dat dit voor de nodige problemen zorgt. Zo kan de helft van de Mbo-studenten regelmatig één of meerdere voorzieningen niet bereiken vanwege structurele vervoersproblemen en dat geldt in nog hogere mate voor de studenten uit de

dorpen in Zeeuws-Vlaanderen<sup>3</sup>. Uit de praktijk komen geluiden dat de reistijd en reiskosten MBO-leerlingen afschrikt om onderwijs aan 'de overkant' te volgen. Scalda heeft overigens aangekondigd dat zij verdere concentratie van het aanbod zullen moeten doorvoeren.

Interessante anekdote: de regio Zeeuws-Vlaanderen geeft jaarlijks zo'n 95.000 euro uit aan toelagen voor het leerlingenvervoer door de tunnel. Tel daar de kosten voor de stroom vanuit Midden-Zeeland naar Zeeuws-Vlaanderen nog maar bij op. Het is geen wonder dat Zeeuws-Vlaamse gemeenten meer uitgeven aan leerlingenvervoer dan andere Nederlandse gemeenten.



Afbeelding 19 Woonregio van mbo-deelnemers die in een andere regio in Zeeland studeren (Bron: Scoop).

Het aantal ouderen (65+) in Zeeland is sinds de eeuwwisseling met 40% toegenomen. Deze ouderen zijn hoger opgeleid, welvarender, vitaler, mobieler en actiever dan eerdere generaties ouderen. Samen met de toenemende (auto)mobiliteit van de ouderen betekent dit dat er steeds meer niet aan werk gerelateerde vervoersbewegingen worden gemaakt. We kunnen dan denken aan (groot)ouders die hun vaak elders in het land wonende (klein)kinderen bezoeken, maar ook bezoeken aan theaters, winkels, restaurants etc. De uit Zeeland wegtrekkende jeugd heeft daarbij een sociaal-recreatieve vervoersstroom over grotere afstand tot gevolg. Indicatief daarvoor is het aantal

<sup>3</sup> Cuyper, R. De (2017) Onderzoek naar vervoersarmoede. Middelburg: ZB Planbureau.



personen met een rijbewijs dat in Zeeland tussen 2014 en 2017 met meer dan 5.000 is toegenomen, veel meer dan de toename van het aantal 18-plussers (CBS-cijfers).

De veranderingen in de gezondheidszorg, waarbij de specialistische zorg als gevolg van kwaliteitseisen meer en meer wordt geconcentreerd, brengt een toenemende zorgstroom met zich mee. Ook in de acute zorg worden meer vervoersbewegingen gemeld mede veroorzaakt door het toenemend aantal ouderen. Er wordt op beleidsniveau gestreefd naar samenwerking in de Zeeuwse zorg, in de praktijk zoeken de Zeeuwse ziekenhuizen vooral samenwerking met partners buiten Zeeland (Gent en Rotterdam).

Op het terrein van de recreatieve voorzieningen is de programmering door theaters en bioscopen op Zeeuws niveau gebracht. De op deze voorzieningen gerichte reisbewegingen door de tunnel zijn hierdoor toegenomen en bij verdere afstemming zal dit naar verwachting nog meer toenemen.

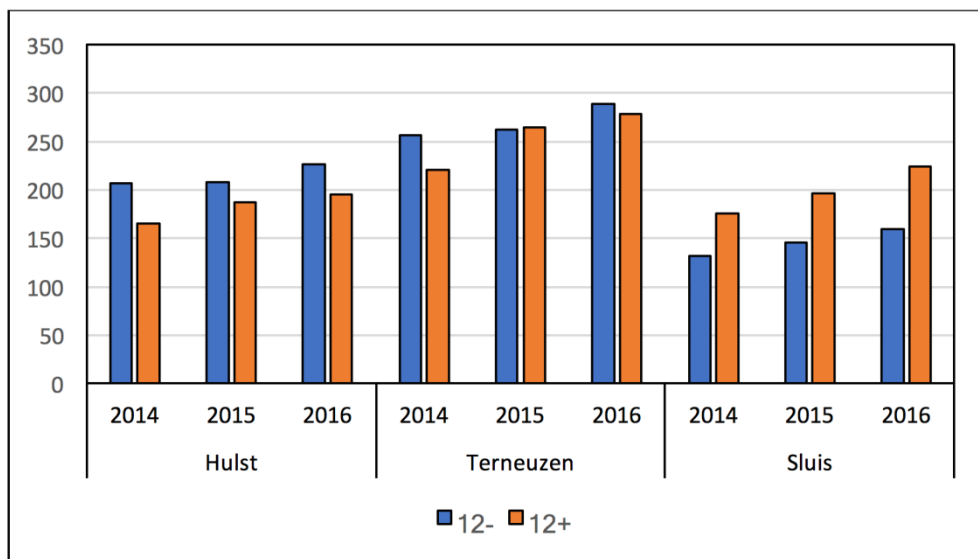
Zeeuws-Vlamingen kunnen gebruik maken van voorzieningen aan de andere kant van de grens. In de praktijk gebeurt dat vooral vanuit de grensdorpen<sup>4</sup>. Substantieel is de weglek in het onderwijs. Voor het basisonderwijs is die eerder becijferd op 9%<sup>5</sup>, en er is ook sprake van een weglek naar het voortgezet onderwijs in Vlaanderen.

In 2016 staken bijna 1.400 leerplichtige leerlingen de grens over om daar onderwijs te volgen. De trend is stijgend (afbeelding 20). De grote afstanden en opschaling van voorzieningen maakt het voor inwoners van Zeeuws-Vlaanderen interessanter om ook naar alternatieven aan de andere kant van de landsgrens te zoeken.

---

<sup>4</sup> Van der Wouw, D. et. al. (2014). Staat van Zeeland 2013. Middelburg: Scoop. Van der Wouw, D. et. al. (2018) Staat van Zeeland 2017. Middelburg: ZB| Planbureau (verschijnt binnenkort)

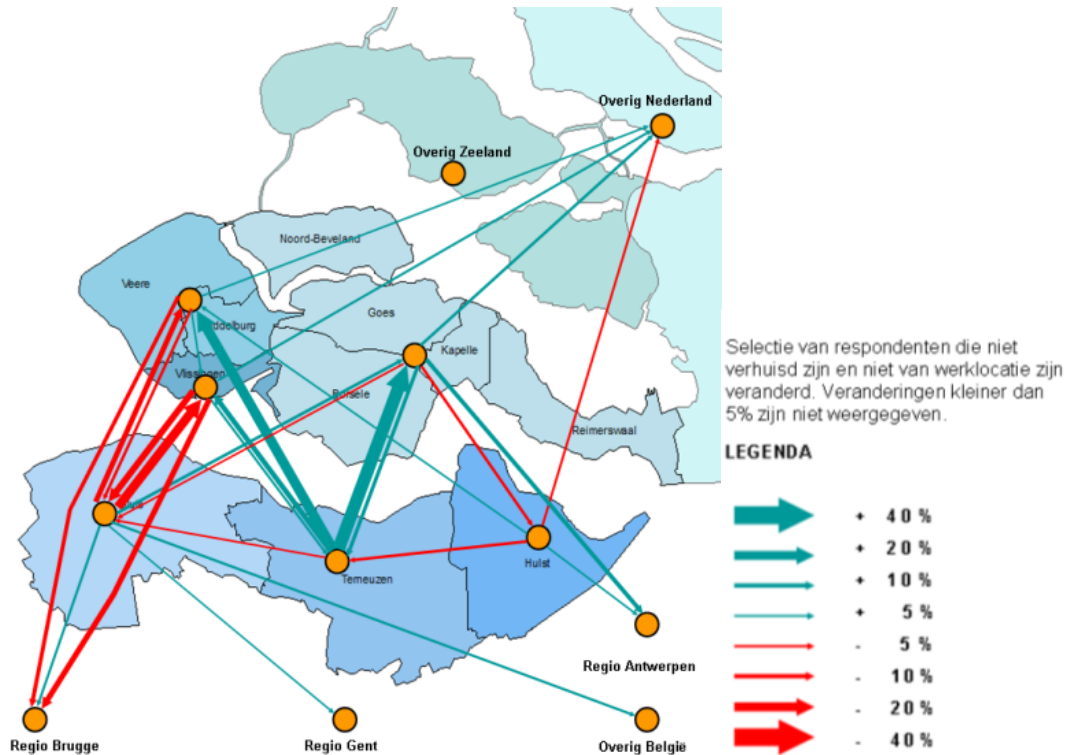
<sup>5</sup> Van der Wouw, D. en J. Van Overbeeke, Onderwijs ons goed; update 2016. Middelburg: ZB| Planbureau.



Afbeelding 20 Leerplichtige leerlingen uit Zeeuws-Vlaanderen die naar België naar school gaan (Bron: gemeente Terneuzen).

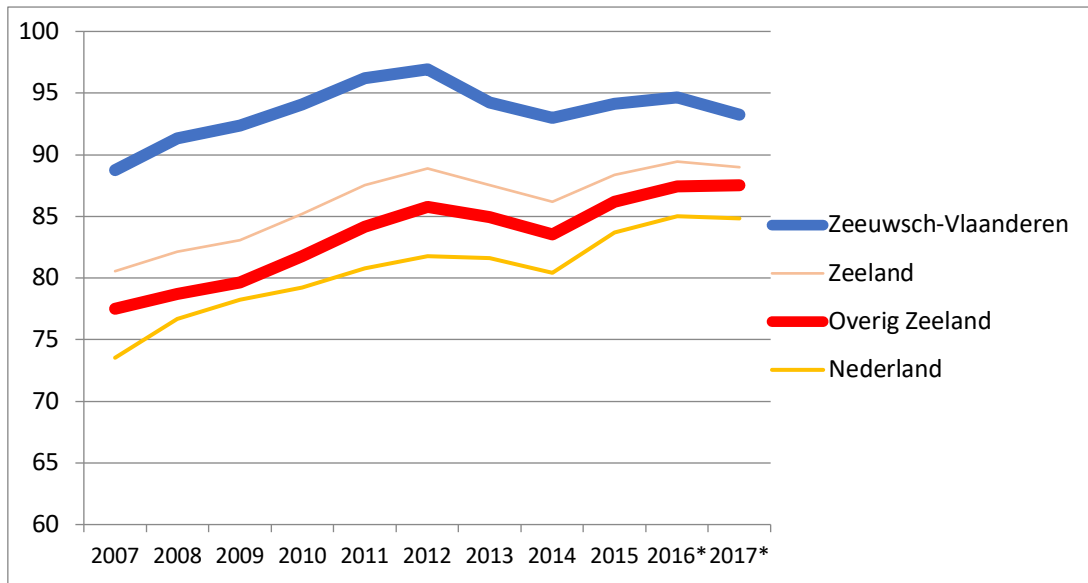
### Koopstromen

Afbeelding 21 geeft de veranderingen in winkelpatronen weer sinds de komst van de Westerscheldetunnel tot het jaar 2011 (toen de data verzameld is; zie Meijers et al., 2011b). Te zien valt dat de sterke relatie tussen Walcheren (in het bijzonder Vlissingen) en West-Zeeuws-Vlaanderen sterk verminderd is. Dat is niet vervangen door een sterkere oriëntatie op Terneuzen; binnen Zeeuws-Vlaanderen zijn de stromen kleiner geworden, en de focus lijkt eerder naar Vlaanderen verlegd te zijn. Inwoners van Terneuzen zijn veel sterker georiënteerd geraakt op Midden-Zeeland, in veel sterkere mate dan andersom. Per saldo stroomt er dus meer koopkracht weg uit Terneuzen.



Afbeelding 21 Veranderingen in winkelpatronen sinds de komst van de Westerscheldetunnel (Bron Meijers e.a, 2011a).

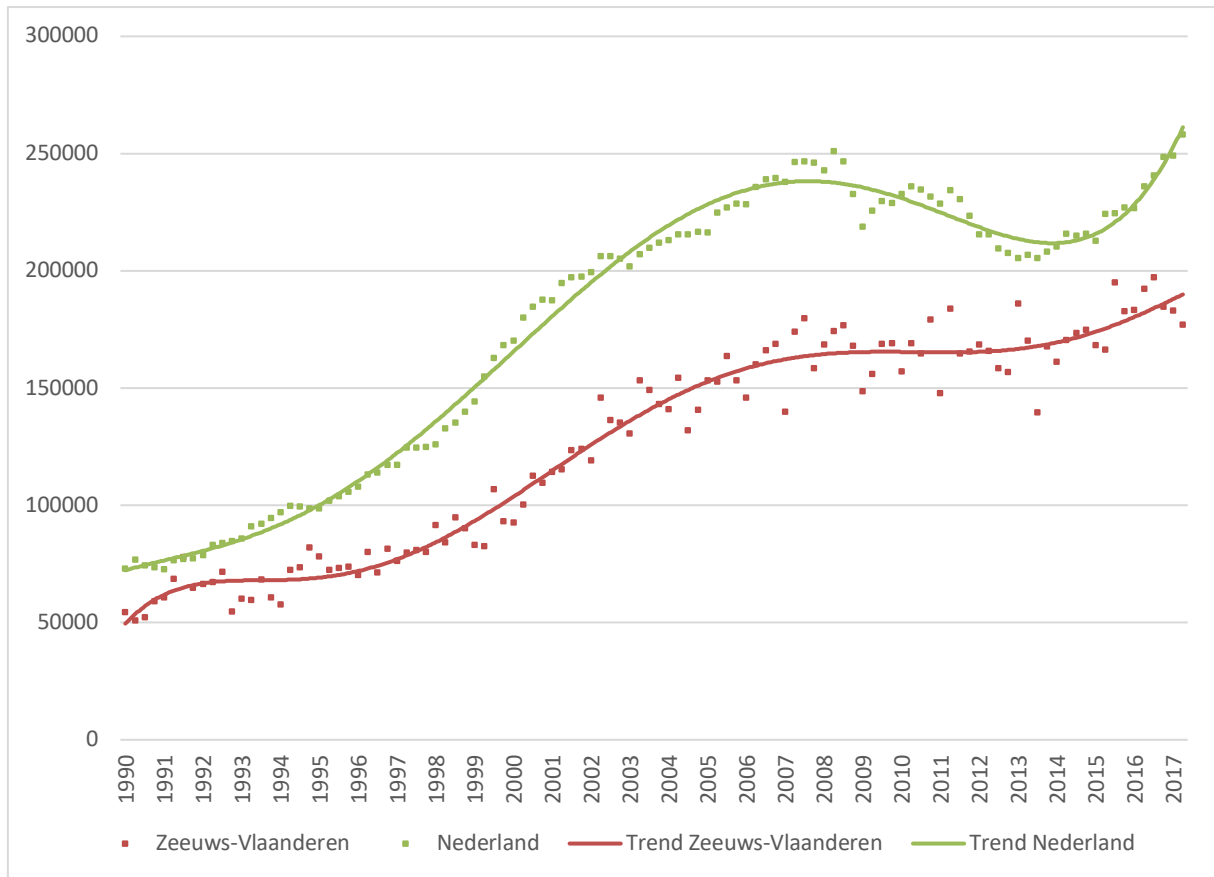
Sinds die tijd lijkt de detailhandel in Zeeuws-Vlaanderen nog steeds meer onder druk te staan dan in Midden-Zeeland. Het aantal verkooppunten neemt in heel Nederland af (als gevolg van de economische recessie en opkomst van het online winkelen), maar in Zeeuws-Vlaanderen (-7% tussen 2010 en 2015) sneller dan in Midden-Zeeland (-4.4%), terwijl het verkoopvloeroppervlak er daalde met 1,6% en in Midden-Zeeland steeg met 5,9%. Voor een deel is dit ook een rationaliseringsslag: het aantal inwoners per verkooppunt is in Zeeuws-Vlaanderen buitengewoon laag; nergens anders in Nederland is het aantal inwoners per verkooppunt zo laag. Anders gezegd, Zeeuws-Vlaanderen heeft zeer veel winkels ten opzichte van het aantal inwoners.



Afbeelding 22 Aantal detailhandelsvestigingen per 10.000 inwoners (Bron: CBS).

### Woningmarkt

In het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw lagen de gemiddelde verkoopprijzen van huizen in Zeeuws-Vlaanderen en de Zeeuwse Eilanden nog dicht bij elkaar. Landelijk zijn de prijzen daarna veel harder gestegen dan in Zeeland. De prijsontwikkeling in Zeeuws-Vlaanderen en overig Zeeland volgen daarbij dezelfde trend. Rond de eeuwwisseling trekt de Nederlandse woningmarkt nog sterker aan. De Zeeuwse eilanden gaan mee in die trend en het prijsniveau stijgt zelfs iets sneller, waardoor het verschil met Nederland zelfs weer iets kleiner wordt. Ondanks de komst van de Westerscheldetunnel mist Zeeuws-Vlaanderen deze boot. Na 2002 stijgen de prijzen er beduidend minder hard dan in Zeeland boven de Westerschelde. De woningmarktcrisis in 2008 zorgt in Nederland voor een sterke prijsdaling. Zeeland boven de Westerschelde gaat volledig mee in die prijsdaling. Het prijsdalingseffect van de crisis gaat volledig voorbij aan Zeeuws-Vlaanderen. Als in 2014 de woningprijzen in Nederland weer gaan stijgen, gaat Zeeland boven de Westerschelde mee in die trend, maar Zeeuws-Vlaanderen blijft daar weer bij achter (afbeelding 23). De woningmarkt van Zeeuws-Vlaanderen is dus maar beperkt geïntegreerd met die van omliggende regio's.



Afbeelding 23 Trend in verkoopprijs van huizen (op basis van gemiddelden per kwartaal (Bron:CBS)).

Hoogendoorn et. al. (2016) concluderen dat de komst van de Westerscheldetunnel vanwege de verbeterde bereikbaarheid een merkbaar effect heeft gehad op de prijzen van huizen in Zeeland. In de analyse van de impact van de komst van de Westerscheldetunnel op de woningmarkt in Zeeland van Meijers, Hoekstra en Spaans (2013) wordt geconcludeerd dat de stijging van de bereikbaarheid door de komst van de tunnel in Midden-Zeeland gekoppeld kan worden aan een stijging van de huizenprijzen aldaar, terwijl een verbeterde bereikbaarheid in Zeeuws-Vlaanderen juist een negatieve impact had op de huizenprijzen. Dat de huizenprijzen daar nog stegen in absolute zin kwam door de positieve invloed van een aantal andere factoren die van invloed zijn op de huizenprijzen. De toen gehouden enquête onder bewoners toonde aan dat de huishoudens die naar Midden-Zeeland verhuisden anders waren dan huishoudens die naar Zeeuws-Vlaanderen verhuisden. De verschillen hadden betrekking op wel/niet werkzaam zijn, leeftijd en huishoudenssamenstelling. Naar Midden-Zeeland trokken jongere huishoudens met kinderen die vaker werkzaam zijn, de

huishoudens die zich in Zeeuws-Vlaanderen vestigden zijn relatief minder vaak werkzaam, hebben minder vaak kinderen en zijn gemiddeld genomen ouder.

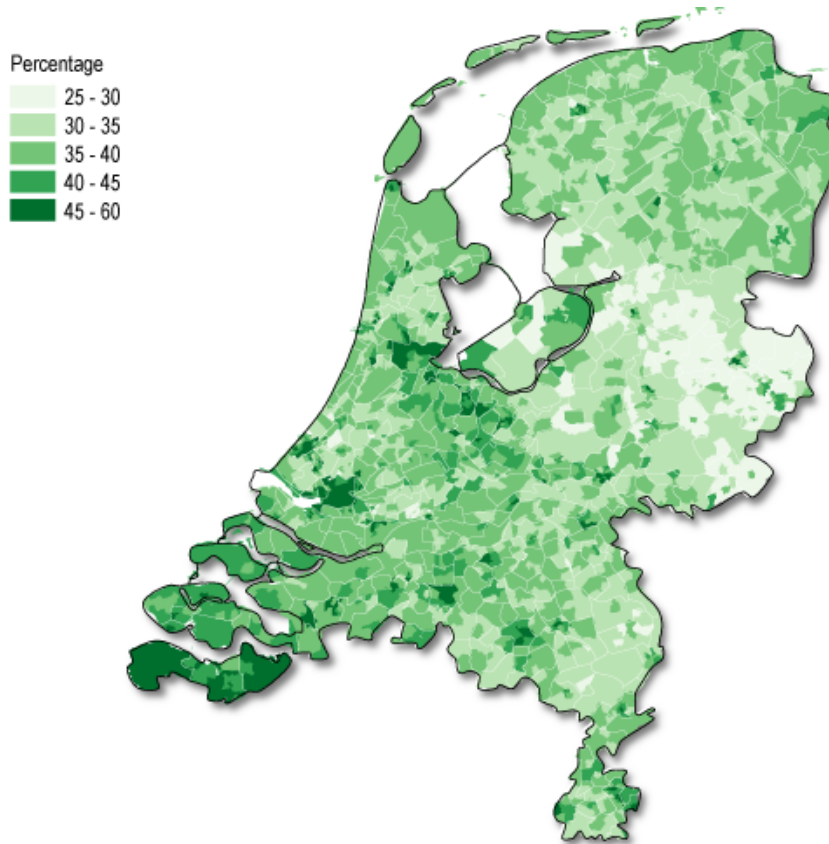
### Sociale contacten

De komst van de tunnel heeft in de eerste plaats het patroon van sociale contacten veranderd. Zo is de frequentie van bezoek aan familie en vrienden 'aan de overkant' veranderd. Vanuit Middelburg/Veere, Vlissingen, Sluis en Hulst gaan mensen minder vaak op bezoek bij familie en vrienden aan de overkant dan voor de komst van de tunnel. Vanuit Terneuzen gaan mensen juist aanmerkelijk vaker naar de overkant voor dit doel (zie tabel 3).

Tabel 3 Frequentie bezoek familie/vrienden aan 'de overkant' (bron: Meijers et al, 2011a).

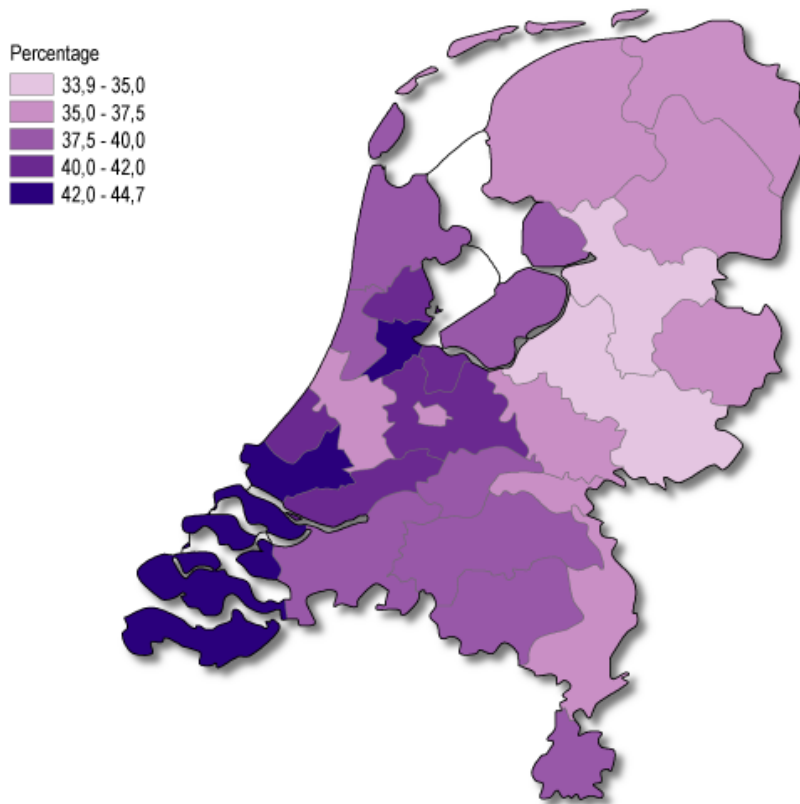
	Maakt geen verschil	Vaker	Minder vaak	Weet niet/ n.v.t.
De Bevelanden	58,8%	19,0%	19,6%	2,6%
Middelburg/Veere	54,5%	14,0%	28,1%	3,3%
Vlissingen	45,3%	15,1%	32,6%	7,0%
Terneuzen	55,1%	34,1%	9,8%	1,0%
Sluis	62,5%	8,1%	26,5%	2,9%
Hulst	64,7%	6,7%	24,4%	4,2%
<b>Totaal</b>	<b>57,1%</b>	<b>19,6%</b>	<b>20,4%</b>	<b>2,9%</b>

Interessant is om deze eerdere bevinding te leggen naast de resultaten van de gezondheidsmonitor van 2012 waar ook gevraagd is naar eenzaamheid. Eenzaamheid wordt hierin gedefinieerd als 'een negatieve situatie, gekenmerkt door gemis en teleurstelling. Het is de uitkomst van een persoonlijke waardering van een situatie waarin iemand zijn bestaande relaties afweegt tegen zijn eigen wensen of verwachtingen ten aanzien van relaties. Eenzaamheid is dus een persoonlijke, subjectieve ervaring. Gevoelens van eenzaamheid hebben vooral betrekking op gebreken in de kwaliteit van relaties. Maar iemand kan zich ook eenzaam voelen doordat het aantal contacten lager is dan gewenst (Gierveld-de Jong & van Tilburg, 2007)'. Afbeelding 24 geeft de eenzaamheid per wijk (in Zeeland doorgaans overeenkomend met plaatsen) weer, zoals gerapporteerd door inwoners.



Afbeelding 24 Eenzaamheid per wijk, 2012 (Bron: Nationale Atlas Volksgezondheid, <https://www.volksgezondheidenzorg.info/>)

De ervaren eenzaamheid in Zeeuws-Vlaanderen behoort tot de hoogste van Nederland, met name op de flanken van Zeeuws-Vlaanderen. Vergelijkbare plekken qua omvang van de eenzaamheid zijn bepaalde wijken van de grootste steden in de Randstad. Andere binnen Nederland perifere en rurale gebieden scoren veel beter. Uiteraard kan dit een effect zijn van de samenstelling van de bevolking, met relatief veel ouderen, die gemiddeld genomen eenzamer zijn dan jongeren. Echter, ook na controle hiervoor (zie afbeelding 25), wat alleen mogelijk was op een hoger ruimtelijk schaalniveau (GGD-regio's), blijkt dat de ervaren eenzaamheid in Zeeland veel hoger ligt dan elders. We zagen dat de komst van de Westerscheldetunnel, en meer precies het afschaffen van de autoveren, ervoor gezorgd heeft dat het bezoek aan familie en vrienden tussen de flanken van Zeeuws-Vlaanderen en Midden-Zeeland is afgenomen. Dit is verder versterkt door het wegtrekken van jongeren en gezinnen in verband met opleiding, arbeidsmarktperspectief en gewenst voorzieningenniveau, waardoor familie en vriendengroepen meer verspreid over het land wonen dan elders het geval lijkt (waarbij wel opvalt dat andere perifere gebieden met een zekere bevolkingskrimp beter scoren).



Afbeelding 25 Eenzaamheid 2012 gecorrigeerd voor leeftijd. (Bron: Nationale Atlas Volksgezondheid, <https://www.volksgezondheidenzorg.info/>). (getallen voor 2016 laten ook zien dat het Zuidwesten het hoogste scoort op eenzaamheid).

### Connectiviteit

Wereldwijd is er een trek naar de stad en groeien de grootste steden of metropolitane regio's uit tot motoren van de economie. De agglomeratievoordelen van grote metropolen stellen mensen en bedrijven in staat om productiever te zijn en zich meer te ontplooiën door middel van 'sharing, matching and learning' (Duranton & Puga, 2004). Grotere steden bieden meer gediversifieerde en meer gespecialiseerde stedelijke functies, diensten en voorzieningen, waardoor ze beter aan de vele gevarieerde behoeften van mensen en bedrijven kunnen voldoen. Bij een grotere arbeidsmarkt zal ook de 'match' tussen vraag en aanbod beter zijn, en kennisuitwisseling en kennisontwikkeling gedijt ook beter in een omgeving waar veel mensen met verschillende ideeën bij elkaar komen. Metropolitane gebieden fungeren bovendien als 'lift' in de zin dat ze carrières een boost geven. Zo verdienen bijvoorbeeld vrouwen met een universitaire opleiding maandelijks gemiddeld 640 euro meer wanneer zij naar de Randstad zijn getrokken dan hoogopgeleide vrouw die in de 'periferie', zoals Zeeland, zijn blijven wonen (Latten en Das, 2016). Tel daarbij op de betere opleidingsmogelijkheden en de grotere kans op een partner met dito opleiding en inkomen, en de migratiestromen zijn snel



verklaard. Uiteraard zijn er naast al deze 'agglomeratievoordelen' ook agglomeratienadelen, zoals congestie, hoge huizenprijzen, criminaliteit en minder sociale cohesie, maar blijkbaar wegen dat soort zaken steeds minder op tegen de voordelen van de stad.

Een belangrijke reden dat landelijke gebieden en rurale economieën het dus moeilijk hebben is het gebrek aan agglomeratievoordelen dat zij hun inwoners en bedrijven kunnen bieden. Er zijn gelukkig strategieën om hier iets aan te doen, in de eerste plaats zorgen dat je zelf een stedelijk centrum ontwikkelt dat een aantal van die voordelen weet te organiseren. Echter, in Zeeland, met zijn 'eilanddenken' is fragmentatie troef in plaats van integratie, neem alleen al de moeizame toenadering tussen Middelburg en Vlissingen die het de facto stedelijke centrum van Zeeland zijn, maar ondanks de bijna 90.000 inwoners de potentie van het gebied om, ook op nationaal niveau, enig gewicht in de schaal te leggen volstrekt onbenut laten.

Juist ook in die situatie wordt een tweede strategie relevant, al is dit geen kwestie van of-of, maar eerder van én-én. Die tweede manier om Zeeuwen en Zeeuwse bedrijven agglomeratievoordelen te kunnen bieden is om middels 'netwerken' wat van die agglomeratievoordelen te lenen bij omliggende metropolitane regio's, wat ook wel aangeduid wordt als 'borrowed size'. Dat kan de vorm aannemen van samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld door als Zeeuws ziekenhuis samen te werken met een academisch ziekenhuis in Rotterdam of Gent, of door een university college te stichten in samenwerking met een gerenommeerde universiteit elders (zoals University College Roosevelt voortkomt uit de Universiteit Utrecht) of ook samengaan zoals in de voorgenomen fusie van Zeeland Seaports met de haven van Gent. Maar het wordt vooral ook bepaald door connectiviteit met omliggende metropolitane regio's, en laat Zeeland er daar nu (gelukkig) een hoop van hebben: de Randstad (7 miljoen inwoners) in het noorden, het Brabantse stedelijke netwerk met brainport Eindhoven in het oosten (2,5 miljoen inwoners) en het Metropolitane Kerngebied van Vlaanderen (5 miljoen inwoners) in het zuiden. Met enige fantasie kan daar Londen in het westen aan worden toegevoegd. Met andere woorden, een betere bereikbaarheid en connectiviteit kan ervoor zorgen dat het gebied waarbinnen de agglomeratievoordelen van die omliggende metropolen beschikbaar komen zich uitstrekt tot Zeeland. Met drie omliggende metropolitane regio's is die potentie enorm, maar de connectiviteit met die gebieden laat volstrekt nog te wensen over.

De verbindingen met de Randstad zijn verre van optimaal bijvoorbeeld. Met de trein moet een aanzienlijke omweg door Brabant worden gemaakt, en, wellicht erger, Zeeland gaf er de voorkeur aan om zoveel mogelijk kleine stationnetjes open te houden waardoor de snelle intercity tussen de steden verworpen is tot

een stoptrein. Het leidt tot de unieke situatie dat, waar overal in Europa de bereikbaarheid van regio's wordt verbeterd, de tijd die nodig is om in de Randstad te komen vanuit Zeeland juist is toegenomen, zie tabel 4. Sterker nog, tegenwoordig stopt de intercity langer in Roosendaal, om inwoners van die regio de kans te geven sneller in de Randstad te komen (ook al zijn er al vele andere verbindingen). Tel daarbij op dat de waarde van een goede verbinding met Roosendaal behoorlijk is afgenomen door de verminderde rol van Roosendaal als knooppunt in het internationale spoorverkeer. Overigens geeft tabel 4 alleen de reistijden naar Rotterdam, maar zou je Amsterdam in beschouwing nemen, dan zou te zien zijn dat de reistijd vanuit Vlissingen recent is toegenomen van 2'39" in 2011 tot 3'05" in 2017. Het idee dat je in Zeeland kunt wonen en in de Randstad kunt werken lijkt verder weg dan ooit, al zal de toevoeging binnenkort van twee treinen 's ochtends heen en twee treinen 's middags terug, die niet overal meer stoppen, de reistijd weer terugbrengen naar het niveau van 1962.

Ook de potentie van een verbinding tussen Terneuzen en Gent voor personenvervoer, naast goederenvervoer, wordt momenteel niet benut, dit terwijl zo'n verbinding het wonen in Zeeuws-Vlaanderen en in het bijzonder de Kanaalzone flink aantrekkelijker zou kunnen maken.

Tabel 4 Reistijden per trein tussen Vlissingen en Rotterdam

Jaar	Reistijd
1948	03'08"
1949	01'44"
1962	01'29"
2017	01'47"

Ook qua wegenstructuur is Zeeland slecht verbonden met de Randstad, eigenlijk is alleen de verbinding met Brabant op orde. Er is geen autosnelweg richting het noorden. De wegen die er zijn, zijn de afgelopen jaren veiliger gemaakt, maar tegelijkertijd is de maximumsnelheid in veel gevallen verlaagd tot 80 kilometer per uur. Richting Vlaanderen is de infrastructuur de afgelopen jaren fors verbeterd (Sluiskiltunnel, Tractaatweg), echter werpt hier de tolheffing roet in het eten.

We zouden tot slot ook nog de overzeese verbindingen kunnen noemen. Tot 1994 werd Vlissingen met een autoveer verbonden met Sheerness, nabij Londen, maar de verbinding sneuvelde (als enige) door de opening van de kanaaltunnel.

## Conclusie

Het geheel overziend moet geconstateerd worden dat de recente ontwikkelingen in Zeeland weinig florissant zijn. Er is sprake van vergrijzing, ontgroening, en het wegtrekken van jongeren. In de toekomst wordt bevolkingskrimp voorspeld, met name van de potentiële beroepsbevolking. Huizenprijzen blijven achter bij de rest van het land. De arbeidsmarkt wordt krappere, en alhoewel het aantal bedrijven groeit, is deze groei lager dan elders. Met name het aantrekken van hoogopgeleid personeel wordt lastiger, dit terwijl veel banen, ook in de industrie, steeds kennisintensiever worden, en het wegtrekken van hoogopgeleiden heeft gevolgen voor het innovatiepotentieel. De werkgelegenheid in Zeeuwse steden neemt fors af. Het ontbreekt aan een toonaangevend en nationaal meetellend stedelijk centrum. Steeds meer Zeeuwen zijn afhankelijk van werk buiten Zeeland, wat mede verklaart waarom pendelafstanden in Zeeland, en in het bijzonder in Zeeuws-Vlaanderen, het grootst zijn van Nederland. Het aantal binnen een redelijke tijd bereikbare banen behoort tot het laagste van Nederland, mede omdat de bereikbaarheid van omliggende metropolitane gebieden sterk te wensen overlaat en in bepaalde opzichten zelfs aan het afnemen is. Voorzieningen schalen op en concentreren zich op één bepaalde plaats, die soms buiten Zeeland ligt. Het aanbod verschaalt, al is het voorzieningenaanbod ten opzichte van het aantal inwoners nog altijd hoog. Eenzaamheid en het gebrek aan sociale contacten zijn een fors probleem, met name in Zeeuws-Vlaanderen. Kortom, de seinen staan op rood.

Gelukkig is er potentie voor regionale ontwikkeling in Zeeland, maar de mate waarin daar gebruik van gemaakt kan worden is sterk afhankelijk geworden van de mate waarin Zeeland a. geïntegreerd is om zodoende te profiteren van schaalvoordelen (een geïntegreerde arbeids- en woningmarkt, meer draagvlak voor voorzieningen) en b. verbonden is met omliggende metropolitane regio's om zodoende te profiteren van de al aanwezige agglomeratievoordelen die deze regio's bieden.

Het zal duidelijk zijn dat in beide opzichten het al dan niet tolheffen voor de Westerscheldetunnel van invloed is, thans vooral in de vorm van een rem op de regionale ontwikkeling. Bij het beschrijven van de scenario's in hoofdstuk 7 gaan we hier uitgebreid op in. Allereerst echter wordt de vraag beantwoord op tolheffing voor de Westerscheldetunnel überhaupt rechtvaardig is.



#### 4. (Wanneer) Is het heffen van tol rechtvaardig?

##### Inleiding

Wat in ons eerdere onderzoek (Meijers et al., 2011a) al sterk naar voren kwam bij de open slotvraag van onze enquête, die aan mensen de ruimte liet om nog een opmerking te maken, is dat de tolheffing zeer onrechtvaardig wordt gevonden. Daarbij werden vooral argumenten genoemd als het ontbreken van alternatieven en het feit dat men wel dezelfde plichten heeft (iedereen betaalt belasting), maar blijkbaar niet dezelfde rechten (alleen hier moet betaald worden voor een verbinding).

Of het heffen van tol voor de Westerscheldetunnel rechtvaardig is hangt af van hoe je rechtvaardigheid definieert. Er zijn verschillende politieke filosofieën die verschillende antwoorden geven op deze vraag. Om tot een antwoord te komen op onze vraag lopen we de belangrijkste en door de politiek meest toegepaste hier langs. Dit zijn achtereenvolgens het utilitarisme, John Rawls' theorie van rechtvaardigheid en de 'capability approach' van Amartya Sen en Martha Nussbaum. We bespreken hiervan de essenties en vertalen de drie verschillende interpretaties van rechtvaardigheid naar de Zeeuwse context. Die context is belangrijk; dit stuk doet zodoende uitspraken specifiek over de tolheffing in de Westerscheldetunnel, en niet over tolheffing in zijn algemeenheid.

##### Rechtvaardigheid vanuit utilitaristisch perspectief

**Filosofie** - Het *utilitarisme* is een ethische stroming die rechtvaardigheid af meet aan de bijdrage die een handeling levert aan het algemeen nut, waarbij onder algemeen nut het welzijn en geluk van alle mensen gezamenlijk wordt verstaan. Dat wil niet zeggen dat iedereen erop vooruit moet gaan, als er per saldo maar sprake is van meer 'winst' dan 'verlies'.

**Toepassing op infrastructuur en betekenis voor tolheffing** - Betrekken we dit op het verkeers- en vervoerssysteem, dan zal een overheid die projecten moeten ondersteunen en uitvoeren die het geaggregeerde voordeel of nut voor de samenleving als geheel maximeert.

Deze interpretatie lijkt helaas voor Zeeland sterk aanwezig (geweest) bij het Rijk. Vanuit dit denken is het wellicht logisch dat de Westerscheldetunnel nooit grote prioriteit heeft gehad bij het Rijk, zeker wanneer gedefinieerd als regionale verbinding die enkel nut heeft voor Zeeland en weinig voor Nederland als geheel, en die dus alleen aan prioriteit kon winnen door het (vermeende) relatieve gebrek aan stijging van het algemeen nut van alle Nederlanders te compenseren met tolheffing. Immers, ga je van dit rechtvaardigheidsbegrip uit dan zullen veel

investeringen in infrastructuur plaatsvinden daar waar de meeste mensen wonen of er gebruik van zullen maken, omdat dit tot een groter maatschappelijk nut zal leiden. Met een relatief geringe massa mensen, zoals het geval in Zeeland, zul je vaak aan het kortste eind trekken. Investerings zullen vooral neerslaan in het centrale deel van Nederland en veel minder in de periferie. Exemplarisch voor dit denken is ook het vorig jaar door de NS doorgevoerde nieuwe spoorboekje, waardoor de intercity vanuit Zeeland er aanmerkelijk langer over doet om in de Randstad te komen ten gunste van een iets snellere verbinding voor inwoners van Brabant (die overigens al allerlei andere opties hebben); per saldo zijn meer mensen sneller op hun plek; dat dit ten koste gaat van een aanzienlijke, maar kleinere groep Zeeuwen wordt bij deze interpretatie nog steeds rechtvaardig geacht.

Interessant is dat de recente (met name provinciale) investeringen in toe leidende wegen mede tot gevolg hebben dat wat ooit werd gebrandmerkt als regionale verbinding steeds meer een nationale en zelfs internationale verbinding geworden is. Met name de verbinding naar Gent en in de richting van Brugge en de Vlaamse kust draagt hieraan bij, terwijl de aantakking op de A58 ook sterk verbeterd is. Kortom, het is steeds minder vol te houden dat hier sprake is van een regionale verbinding die buiten het Rijkswegennet gehouden moet worden. Ettelijke decennia na de plannenmakerij is het nut van de verbinding groter dan alleen een regionale verbinding – daarmee is het zelfs vanuit utilitaristisch perspectief steeds minder te rechtvaardigen dat er sprake is van tolheffing.

*Kritiek op deze interpretatie van rechtvaardigheid* - Er is veel kritiek op het utilitarisme en deze benadering van het rechtvaardigheidsbegrip is eigenlijk al lange tijd achterhaald. De kritiek spitst zich toe op het gebrek aan aandacht voor hoe de voordelen van het handelen van de overheid tussen individuen verdeeld is. Vanuit het utilitarisme is het acceptabel dat individuele rechten of die van minderheden met de voeten worden getreden als dat een groter belang van een grotere groep bedient. Het fundamentele nadeel ervan is dus dat het individu kan worden opgeofferd aan het belang van de meerderheid. Dit is bovendien extra kwalijk als de minderheid die groep mensen is die al minder goed af is (Sen, 2009). De vraag is of hier sprake van is in Zeeland. De toenemende afhankelijkheid van banen en voorzieningen 'aan de overkant' en elders in het land lijken daar wel op te wijzen.

### Rechtvaardigheid volgens Rawls' theorie

*Filosofie* - Tegenover het utilitarisme staat het egalitarisme van Rawls (1971). Rawls' theorie van rechtvaardigheid bestaat uit twee principes:

- 1) Ieder mens heeft een gelijke claim op een volwaardig basispakket aan rechten en vrijheden. Deze rechten en vrijheden zijn verenigbaar met de rechten en vrijheden van anderen. De politieke overheid dient deze basisrechten en vrijheden te garanderen.
- 2) Sociale en economische ongelijkheid is alleen gerechtvaardigd als ze verbonden is aan posities die openstaan voor iedereen en/of als de minst bevoordeelden in de samenleving ervan profiteren.

Waar het eerste principe dus om het garanderen van basisrechten en vrijheden en het niet schaden van rechten en vrijheden van anderen draait, laat het tweede principe zich samenvatten met dat rechtvaardigheid 'gelijke kansen voor iedereen' betekent.

*Toepassing op infrastructuur en betekenis voor tolheffing*- Een voorbeeld van een van de vrijheden/basisrechten behorend bij het eerste principe is de vrijheid om je te verplaatsen van de ene naar de andere plaats (zolang je anderen daarmee niet schaadt) (Pereira et al., 2017). Tolheffing beperkt de vrijheid om je vrijelijk te kunnen verplaatsen en strookt dus niet met dit eerste principe wanneer er geen alternatieven zijn. Bovendien wordt niet voldaan aan het principe dat iedereen dezelfde rechten en vrijheden heeft, immers elders in het land worden mensen niet door tolheffing belemmerd in deze vrijheid van verplaatsing.

Het tweede principe 'gelijke kansen voor iedereen' betekent niet dat ongelijkheden per se onrechtvaardig zijn; zolang ze voortkomen uit keuzes van mensen of te maken hebben met hun eigen inspanningen is het acceptabel. Echter, ongelijkheden die voortkomen uit moreel arbitraire omstandigheden zoals bijvoorbeeld in een arm gezin geboren worden of tot een minderheid behoren zijn niet rechtvaardig. Wellicht valt geboren worden in de periferie van een land ook onder een 'moreel arbitraire omstandigheid' waarvan het onrechtvaardig is wanneer dit tot minder kansen leidt. In het voorgaande hoofdstuk zagen we dat om gebruik te maken van alle ontplooiingsmogelijkheden (school, werk, andere voorzieningen) die ons land biedt het voor Zeeuws-Vlamingen, en in mindere mate ook voor de rest van Zeeland, steeds meer noodzakelijk is om georiënteerd te zijn op omliggende regio's. Een overheid die gelijke kansen wil bieden zou dit volgens deze interpretatie van rechtvaardigheid niet moeten frustreren door bijvoorbeeld tolheffing.

Wat betreft het keuze-aspect, doorgaans is de keuze om gebruik te maken van een geprijsde infrastructuur een bewuste: het biedt een voordeel ten opzichte van alternatieven. Dit gaat bijvoorbeeld op voor Londen en Stockholm, waar de 'congestion charge' mede bedoeld is om meer mensen gebruik te laten maken

van het ruim aanwezige openbaar vervoer, of voor de Kiltunnel (Dordrecht – 's-Gravendeel), waar zowel iets noordelijk als zuidelijk ervan gratis alternatieven zijn en een keuze om van deze toltunnel gebruik te maken dus een bepaald voordeel biedt, bijvoorbeeld reistijdwinst, of het vermijden van files. Het gebruik van de Westerscheldetunnel is evenwel geen keuze bij een gebrek aan alternatieven. Omrijden via Antwerpen leidt tot aanzienlijk langere verplaatsingen en de kortste route is ook daar belast met een tol (Liefkenshoektunnel). Tolheffing voor de Westerscheldetunnel doet zodoende het principe van 'gelijke kansen voor iedereen' geweld aan.

Het tweede principe van Rawls heeft ook betrekking op de verdeling van 'primary goods' – de condities en middelen die mensen in staat stellen om hun levensdoelen te bereiken. Hiertoe moeten ook persoonlijke goederen en diensten die door de staat worden georganiseerd gerekend worden, bijvoorbeeld gezondheidsvoorzieningen of scholen. Volgens Rawls betekent rechtvaardigheid dus ook dat een minimumniveau van dit soort voorzieningen, en de bereikbaarheid ervan door de staat gegarandeerd moet worden. Wat dat minimum is, is vervolgens een tweede, maar is in ieder geval contextafhankelijk in de zin dat dit minimum hoger ligt naarmate een land welvarender is (Rawls, 1999; Van Wee en Geurs, 2011). Dit heeft meerdere betekenissen voor ons vraagstuk van de rechtvaardigheid van tolheffing. In de eerste plaats is het de vraag of de tolheffing het principe van 'gelijke kansen voor iedereen' verstoort. Feit is dat, zoals we eerder schetsten, er sprake is van een opschaling en concentratie van allerlei functies en voorzieningen op een hoger schaalniveau, en ook werkgelegenheid is verdwenen uit Zeeland. Concreet: steeds meer van de 'primary goods' die mensen in staat stellen hun levensdoelen te bereiken staan onder druk, dreigen te verdwijnen uit Zeeuws-Vlaanderen of zelfs uit Zeeland. Denk aan banen, opleidingsmogelijkheden, rechtspraak, culturele ontplooiingsmogelijkheden, de wat complexere en meer gespecialiseerde gezondheidszorg: deze zijn fysiek steeds minder in de nabijheid van mensen georganiseerd, en vereisen dat mensen steeds verder reizen om toegang ertoe te houden. Dit an sich is niet per se onrechtvaardig, onrechtvaardigheid ontstaat pas wanneer de toegang tot de mogelijkheden en kansen die elders in Zeeland of in de omliggende metropolitane regio's geboden worden belemmerd wordt. Dus waar opschaling op zichzelf een wellicht moeilijk tegen te houden economische rationaliseringsslag is, is het volstrekt in tegenspraak met rechtvaardigheidsbeginselen wanneer mensen dan ook nog belast worden met een tolheffing om toegang te houden tot dergelijke 'primary goods'. Sterker nog, een dergelijk proces van opschaling en concentratie zou volgens Rawls juist gepaard moeten gaan met extra beleid om mensen mobiel te houden en connectiviteit te bevorderen. Dat is de vorm van ongelijke behandeling die volgens Rawls rechtvaardig is: de groep die minder bedeeld is (in dit geval met



toegang tot 'primary goods') moet bevoordeeld worden. Ergo, eerder een mobiliteitspremie dan een extra belasting. Deze redenering gaat natuurlijk nog sterker op voor de Zeeuwen die om welke reden dan ook een sociaal-economische achterstandspositie kennen of minder mobiel zijn.

### **Rechtvaardigheid volgens de 'capability approach'**

*Filosofie* - Voortbouwend op het werk van Rawls is de zogenaamde capaciteitenbenadering (Sen, 1999; Nussbaum, 2011), met als voornaamste bijdrage dat het tweede principe van Rawls (eerder samengevat als 'gelijke kansen voor iedereen') niet zozeer betrekking zou moeten hebben op de verdeling van 'primary goods', maar op 'menselijke capaciteiten', aangezien 'primary goods' (resources als goederen, diensten, inkomen, voorzieningen) geen doel op zich zijn, maar een middel om dat te bereiken wat we willen (en wat dat is verschilt per persoon). Deze benadering stelt dat het dus niet gaat om de verdeling van 'resources' maar om de capaciteiten van mensen om dergelijke 'resources' om te zetten in dat wat hen in staat stelt een voor hen goed en fijn leven te leiden. Rechtvaardigheid laat zich daarmee nog steeds vertalen als 'gelijke kansen voor iedereen', alleen moet dit geïnterpreteerd worden als het verminderen van ongelijkheden in capaciteiten van mensen.

*Toepassing op infrastructuur en betekenis voor tolheffing* - Een lijst van vrijheden en basale capaciteiten is gedefinieerd binnen deze benadering (Nussbaum, 2011) en omvat onder meer het vermogen om je te verplaatsen en het vermogen om te participeren in de sociale gemeenschap. Het belang van dat laatste is groot in Zeeland gezien het sociale isolement en de ervaren eenzaamheid (zie vorig hoofdstuk). Een gelijke verdeling van infrastructuur en transportmogelijkheden is niet noodzakelijkerwijs rechtvaardig; bepalender binnen deze benadering is dat het betaalbaar is, dat bijvoorbeeld mindervaliden er gebruik van kunnen maken en dat het de plaatsen verbindt waartussen mensen moeten reizen (Pereira et al., 2017).

Tolheffing vermindert uiteraard de betaalbaarheid, maar ook onderdrukt het een latente vraag aan verplaatsingen; ook verplaatsingen die betrekking hebben op sociale contacten en participeren in de gemeenschap. Een deel van de literatuur over dit thema vergelijkt verschillen tussen mensen in termen van trip frequentie, afgelegde afstand en reistijden; echter is er dus ook vaak sprake van een 'onderdrukte transportvraag' (Nordbakke & Schwanen, 2015): ingebakken beperkingen in het transportsysteem of van economische of sociale aard zorgen ervoor dat mensen niet in staat zijn bepaalde trips te maken die ze eigenlijk wel zouden willen ondernemen. Vanuit een rechtvaardigheidsoogpunt moet er dus een onderscheid gemaakt worden tussen overheidshandelen dat de feitelijke

mobiliteit van mensen beïnvloedt en overheidshandelen dat het vermogen van mensen om door hen gewenste bestemmingen te kunnen aandoen beïnvloedt. Om die reden stellen Pereira et al (2017) dat het vanuit rechtvaardigheids perspectief belangrijker is om te kijken naar feitelijke bereikbaarheid dan naar waargenomen mobiliteitsgedrag. Tolheffing lijkt bij te dragen aan het onderdrukken van een transportvraag die nog niet zichtbaar is. Zie daarvoor ook het volgende hoofdstuk dat in gaat op ervaringen elders met het afschaffen van tol en waar deze latente vraag keer op keer werd aangetoond. Tolheffing maakt zodoende dat mensen bepaalde verplaatsingen niet ondernemen, terwijl ze die wel willen maken. Tolheffing is daarmee een extra beperking in de zin dat het het vermogen van mensen om zich vrij te kunnen verplaatsen en deel te nemen in de sociale gemeenschap ondermijnt, iets wat als onrechtvaardig gezien moet worden.

### Conclusie

De vraag die we hier stelden is of tolheffing voor de Westerscheldetunnel rechtvaardig is. Om die vraag te beantwoorden werd eerst gekeken naar de vraag wat rechtvaardigheid eigenlijk is, en daar zijn verschillende politiek-filosofische theorieën over. Deze werden vervolgens vertaald naar de specifieke situatie van tolheffing voor de Westerscheldetunnel.

De hoofdconclusie van deze analyse van rechtvaardigheidstheorieën is dat tolheffing voor de Westerscheldetunnel onrechtvaardig is.

Onze analyse van hoe de meest gangbare theorieën (Rawls en de capaciteitenbenadering) zich verhouden tot tolheffing leidt tot de volgende conclusies:

- De vrijheid en het vermogen om je te verplaatsen van de ene naar de andere plaats en om te participeren in de sociale gemeenschap is een basisrecht (zolang het anderen niet schaadt). Tolheffing maakt dat mensen bepaalde verplaatsingen niet ondernemen, terwijl ze die wel willen maken; wat het vermogen van mensen om zich vrij te kunnen verplaatsen en deel te nemen aan de sociale gemeenschap ondermijnt;
- Tolheffing zorgt voor ongelijke behandeling: ieder mens heeft dezelfde plichten, rechten en vrijheden, echter wordt tolheffing nagenoeg alleen in Zeeland toegepast, en in tegenstelling tot die enkele casus elders zijn er geen alternatieven;
- De staat moet zorg dragen voor een dusdanige bereikbaarheid van 'primary goods' (de condities en middelen die mensen in staat stellen om hun levensdoelen te bereiken) dat een minimumniveau gegarandeerd wordt om 'gelijke kansen voor iedereen' te creëren. Nu er sprake is van

een opschaling en concentratie van voorzieningen, arbeid en andere functies op een hoger schaalniveau, veelal ook buiten Zeeland, leidt de tolheffing ertoe dat de noodzakelijke toegang tot de mogelijkheden en kansen die elders in Zeeland of in de omliggende metropolitane regio's geboden worden belemmerd wordt. Dit betekent dat het steeds meer bijdraagt aan een mindere toegang tot 'primary goods' en daarmee tot ongelijke kansen;

- Sterker nog, volgens rechtvaardigheidstheorieën moet een dergelijk proces van opschaling en concentratie juist gepaard gaan met extra beleid om mensen mobiel te houden en connectiviteit te bevorderen. Ergo, eerder een mobiliteitspremie dan een extra belasting. Juist de groep die minder bedeed is met toegang tot 'primary goods' mag immers bevoordeeld worden;
- De capaciteitsbenadering stelt dat rechtvaardigheid vooral ook betekent dat infrastructuur en vervoer betaalbaar is, dat mindervaliden er gebruik van kunnen maken en dat het de plaatsen verbindt waartussen mensen moeten reizen. Tolheffing vermindert echter de betaalbaarheid.
- Zelfs vanuit het achterhaalde utilitaristisch rechtvaardigheidsperspectief ('maximeren van het algemeen welzijn en geluk van zoveel mogelijk mensen, ook al gaat dat ten koste van sommige anderen') is steeds minder te rechtvaardigen dat de Westerscheldetunnel een beperkt algemeen nut heeft dat gecompenseerd zou moeten worden door tolheffing. De vele (met name provinciale) investeringen in toe leidende infrastructuur maakt de tunnel onderdeel van het internationale wegennet en maakt tolheffing steeds minder gerechtvaardigd.

Het intrigerende is dat menig beginselprogramma van Nederlandse politieke partijen op deze rechtvaardigheidsprincipes van Rawls en Sen zijn gebaseerd, en dat het utilitarisme nog maar weinig beleden wordt. Het lijkt dan ook opportuun dat politieke partijen bij zichzelf te rade gaan of wat ooit een goed idee leek – tolheffing- vanuit een modern en wijd geaccepteerd rechtvaardigheidsoogpunt nog wel de juiste keuze is.



## 5. Ervaringen met het afschaffen van tol elders

### Prijsbeleid en tolheffing

Discussies over het beprijzen van het gebruik van infrastructuur zijn van alle tijden. In de wetenschappelijke literatuur is er dan ook veel over geschreven. Het gaat daarbij veelal om de wijze waarop er beprijsd wordt (tijd- en plaatsafhankelijk, via brandstofprijzen, etc.) en de effecten daarvan. Hoewel er veel onderzoek is gedaan naar deze effecten, gaat de overgrote meerderheid van de studies over het invoeren van prijsbeleid en nauwelijks over het afschaffen daarvan. Ook gaat de meeste aandacht uit naar de effecten op het verkeer en vervoer zelf en veel minder naar de sociale, economische en ruimtelijke effecten.

In een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving en CE Delft (Geilenkirchen et al., 2010) wordt een kennisoverzicht gegeven van de effecten van prijsbeleid op verkeer en vervoer. In deze studie wordt tolheffing gedefinieerd als het beprijzen van het gebruik van een specifiek stuk infrastructuur. De auteurs komen tot de conclusie dat er in de literatuur "...relatief weinig bekend is over de prijsgevoeligheid van het autogebruik voor tolheffingen. De beschikbare empirische studies hebben vaak betrekking op één weg, brug of tunnel, waardoor de resultaten sterk locatieafhankelijk zijn: factoren als de hoogte van de tarieven en de beschikbaarheid, prijs en kwaliteit van alternatieve routes spelen een belangrijke rol. De resultaten uit de beperkte literatuur kunnen daarom niet zomaar vertaald worden naar andere situaties" (Geilenkirchen et al., 2010, p. 35). Op basis van drie overzichtsstudies komen de auteurs tot een bandbreedte voor de prijselasticiteit bij tolheffing van 0 tot -0,5. Dit betekent dat wanneer de prijs met 1% stijgt het autogebruik met 0 tot 0,5% afneemt. Odeck & Bråthen (2008) komen op basis van een studie naar 20 tolwegen in Noorwegen op een gemiddelde (korte termijn) prijselasticiteit van -0,45, met een range van -0,03 tot -2,26. Deze auteurs schrijven deze grote range toe aan de verschillende lokale situaties.

Uit de studies van Geilenkirchen et al. (2010) en Odeck & Bråthen (2008) blijkt verder dat het effect van tolheffing op het verkeer ook afhankelijk kan zijn van:

- Het aandeel toeristen in de verkeersstroom: meer toeristen betekent een lagere prijsgevoeligheid (Geilenkirchen et al.). ) Odeck & Bråthen stellen echter dat "leisure trips" een hoge prijselasticiteit kennen.
- De lengte van het wegvak: langere wegvakken leiden tot lagere prijsgevoeligheid (Geilenkirchen et al.).
- Er is verschil tussen korte en lange termijn effecten. Op lange termijn zijn de prijselasticiteiten hoger dan op korte termijn: mensen moeten hun

verplaatsingsgedrag aanpassen aan de nieuwe situatie (Odeck & Bråthen). In de studie van Geilenkirchen et al. wordt ten aanzien van de prijselasticiteit van tolheffing geen onderscheid gemaakt tussen de korte en lange termijn.

- Type van de weg (Odeck & Bråthen): autosnelwegen hebben een (korte termijn) prijselasticiteit die dicht bij het gemiddelde van  $-0,45$  ligt, terwijl op hoofdwegen met een relatief laag verkeersvolume de spreiding van de elasticiteiten erg groot is ( $-0,03$  tot  $-2,26$ ). Op hoofdwegen met een groter verkeersvolume is deze spreiding kleiner ( $-0,11$  tot  $-0,78$ ).

De vraag reageert dus doorgaans minder dan evenredig op de prijs, waardoor we kunnen stellen dat het effect van een prijsverhoging doorgaans relatief klein is. Bij deze prijselasticiteiten moet worden opgemerkt dat deze effecten vooral zijn bepaald bij prijsverhogingen en niet bij prijsverlagingen. Of een prijsverlaging met 1% dus een stijging tot maximaal 0,5% van het autogebruik teweeg brengt is onduidelijk.

#### Effecten afschaffing tolheffing: Nederlandse casussen

Het afschaffen van tolheffing is iets anders dan het wijzigen van het toltarief. Bij het laatste vervalt namelijk het beprijzen in zijn geheel, en men mag aannemen dat zoiets een groter ('schok'-)effect heeft op verkeersstromen dan een geleidelijke verandering van prijs. Echter is ook naar de afschaffing van tol weinig onderzoek verricht. Hier documenteren we allereerst een aantal Nederlandse casussen, waarna we onze blik richten op het buitenland, met name Schotland en Noorwegen.

Nederland kent één voormalige toltunnel (Beneluxtunnel; tolheffing van 1967 tot 1980) en drie voormalige tolbruggen: de Haringvlietbrug (tolheffing van 1964 tot 1973), de Zeelandbrug (tolheffing van 1965 tot 1993) en de Prins Willem Alexanderbrug (tolheffing van 1974 tot 1996). Voor zover bekend zijn naar de bredere economische, sociale en ruimtelijke effecten van de afschaffing van deze tolleren geen onderzoeken verricht. Wel zijn berichten uit kranten en internet bekend die in gaan op het gebruik van de bruggen (verkeersintensiteiten).

Plotse, en structurele stijgingen van het verkeer deden zich voor bij de afschaffing van de tol voor de Beneluxtunnel en de Prins Willem Alexanderbrug (over de Waal tussen Echteld en Beneden-Leeuwen) opgedaan.<sup>6</sup> In het laatste geval besloot de provincie Gelderland om 10 jaar eerder dan gepland de tolheffing op deze brug, die plaatselijk bekend stond als 'de brug van niks naar

---

<sup>6</sup> [www.wegenwiki.nl/Beneluxtunnel](http://www.wegenwiki.nl/Beneluxtunnel) en [www.wegenwiki.nl/Prins\\_Willem-Alexanderbrug](http://www.wegenwiki.nl/Prins_Willem-Alexanderbrug) (4 augustus 2017).

nergens' af te schaffen. Het verkeer over de brug bleef lange tijd achter bij de verwachtingen, en pas toen aansluitende infrastructuur gereed was en de tol werd afgeschaft begon de verkeersintensiteit te stijgen (ca. 25%). In het geval van de Beneluxtunnel werd de tol afgeschaft omdat dit een hinderlijke schakel was in het functioneren van de toen gerealiseerde ring rond Rotterdam en tot onnodig veel verkeer op de gratis alternatieven door de stad leidde; de tunnel werd in 1980 overgedragen aan het Rijk en het verkeer nam toe met ca. 75%.<sup>2</sup>

De casus van de Haringvlietbrug is interessant vanwege een aantal parallellen die met de Westerscheldetunnel getrokken kunnen worden, al dateert een en ander alweer van een halve eeuw geleden. Een eerste overeenkomst betreft het feit dat men niet wilde wachten op het Rijk om de brug te financieren, welke dan ook door in dit geval gemeenten op Goeree-Overflakkee werd gefinancierd. Lang niet alle gemeenten deden overigens mee, omdat men ook wel bevreesd was voor een aantal effecten: "de verdere ontheiliging van de zondag, de verdere onderdrukking van de plaatselijke middenstand, de verdere achteruitgang van het schippersbedrijf en de kosten van de contributie" (Both, geen jaar bekend<sup>7</sup>). Een andere overeenkomst is dat ook hier sprake was van een duidelijke belanghebbende, terwijl omliggende gebieden minder geïnteresseerd waren in de verbinding. Vergelijkbaar is ook de onvrede over de tolheffing: "Regelmatig was er weer een raadslid die pleitte voor afschaffing van de tol. De kranten plaatsten dit prompt en de discussie laaide weer op. Ingezonden stukken volgden etc. De vreugde waarmee de brug werd geopend maakte langzaam maar zeker plaats voor ergernis over de noodzaak om tolgeld te moeten betalen voor een brug die kennelijk deel uitmaakte van het Rijkswegenstelsel. Gevolg was wel, dat de tarieven omlaaggingen. Dit kwam overigens niet zozeer vanwege berichten in de pers, maar meer door de grote stroom passanten, die flink wat geld in het laatje brachten. Uiteindelijk kon de tolheffing per 1 oktober 1973 worden beëindigd. In nog geen tien jaar tijd had de brug zichzelf terugverdiend" (Both, geen jaar).

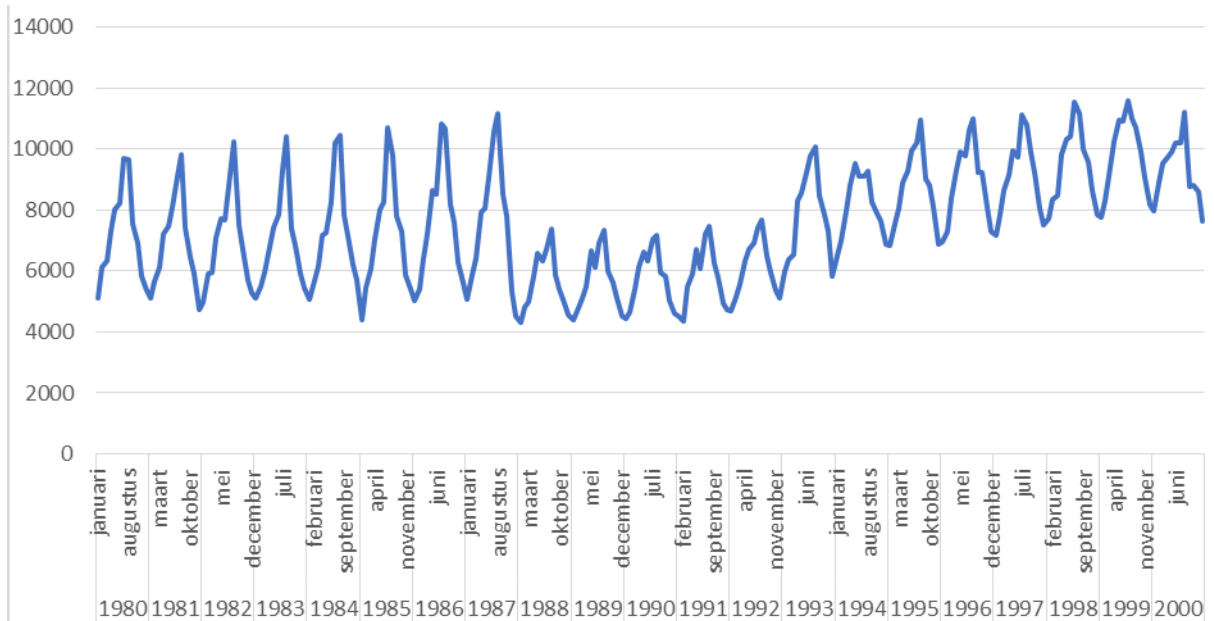
### *Casus Zeelandbrug*

De Zeelandbrug is een voorbeeld van een vaste oeververbinding waar lange tijd tol geheven is om de kosten te kunnen dekken. In 1965 werd de Zeelandbrug in gebruik genomen en bij de opening verwachtte men dat de brug in 1978 tolvrij zou kunnen worden. De brug verbindt het eiland Schouwen-Duiveland met Midden-Zeeland en verkortte de afstand van Midden-Zeeland naar de Randstad met ongeveer 30 km. Na 1965 steeg daardoor de verkeersintensiteit over de Oosterschelde van 140.000 met het veer overgezette auto's naar bijna 1 miljoen autopassages over de Zeelandbrug in 1966 (De Vrije Zeeuw, 11/12 september, 1967).

---

<sup>7</sup> <http://erfgoedlijngo.nl/media/Canon/Goeree-Overflakkee%20uit%20zijn%20isolement.pdf>

Tot 1987 was de Zeelandbrug de enige vaste oeververbinding tussen Schouwen-Duiveland en Midden-Zeeland. De brug wordt dan voornamelijk gebruikt voor zakelijk en recreatief verkeer. Dat is duidelijk te zien in de grote gebruiksverschillen tussen de zomer en de winter in verkeersintensiteit. In de maanden juli/augustus verdubbelt het aantal passages ten opzichte van december/januari (zie afbeelding 25).



Afbeelding 26 Ontwikkeling dagelijkse verkeersintensiteit Zeelandbrug (Bron: Provincie Zeeland).

De weg over de Stormvloedkering is sinds 5 november 1987 in gebruik en genereerde direct meer dan 4.000 dagelijkse passages. Het Noord-Zuid verkeer door Zeeland had er een route bij. Daarmee werd Midden-Zeeland vanuit het Noorden via twee kanten bereikbaar. De verwachting bij de Provincie was dat daardoor het verkeer over de Zeelandbrug met de helft zou verminderen (PZC, 11-11-1987). De terugval bleek met 25% echter mee te vallen. De verschillen tussen zomer en winter in passages op de Zeelandbrug na de opening van de weg over de stormvloedkering blijken lang niet meer zo groot te zijn als daarvoor. En aangezien het verkeer over de stormvloedkering in de zomer meer dan verdubbelt, mag worden aangenomen dat vooral het toeristische verkeer dat tot dan toe op de Zeelandbrug was aangewezen de dammenroute kiest.

Tot 1992 groeit de verkeersintensiteit van de tolvrije stormvloedkering veel sneller dan die van de beprijste Zeelandbrug. Als in 1993 de Zeelandbrug tolvrij wordt, stijgt daar de verkeersintensiteit in een jaar tijd met 29%. En ook daarna neemt de verkeersintensiteit op de Zeelandbrug sterker toe dan op de stormvloedkering (zie kader). Acht jaar na het tolvrij worden is de verkeersintensiteit van de Zeelandbrug met 50% gestegen, terwijl de



verkeerstoename op de Oosterscheldekering slechts 15% bedraagt. Het is duidelijk dat het tolvrij maken van Zeelandbrug en daarmee van een belangrijke zuidwaartse ontsluiting van Schouwen-Duiveland en tevens de centrale noord-zuidverbinding door Zeeland een enorm effect heeft op de verkeersintensiteit en daarmee de mobiliteit van mensen en goederen. Omdat dit niet ten koste is gegaan van een vermindering van het verkeer over de alternatieve verbinding over de Oosterscheldekering is er duidelijk sprake van een latente vraag naar verplaatsingen die onderdrukt werd door de tolheffing, en die pas na afschaffing ervan zichtbaar werd.

## Zeelandbrug verkeersmagneet

van onze verslaggever

**ZIERIKZEE** – De Zeelandbrug heeft de laatste jaren sterk aan aantrekkingskracht gewonnen. Als een grote magneet trekt de brug het autoverkeer aan. Sinds 1 januari 1993 is het aantal passerende auto's met ruim veertig procent gestegen, tot 8.689 voertuigen gemiddeld per dag. In de vakantie maanden juli en augustus zwelt de stroom zelfs aan tot 12.000 à 13.000 auto's.

Overall in Nederland groeit het autoverkeer, en veel harder dan de rijksoverheid eigenlijk wil. De toename op de Zeelandbrug slaat echter alles. Er zullen in Nederland weinig weggedeelten zijn, waarop de ver-

keersdruk zo sterk is gestegen. Elke derde auto die er nu rijdt, reed er vóór 1993 nog niet.

De oorzaak voor de groei is op het eerste gezicht gemakkelijk aanwijsbaar: de Zeelandbrug is sinds 1 januari 1993 tolvrij. Automobilisten herontdekten de route, want zij hoefden er niet meer voor te betalen. Zoals zij al jaren gratis van en naar Schouwen konden via de weg over de stormvloedkering.

### Getemperd

De weg over de kering - geopend in 1987 - heeft overigens nooit verkeer van de Zeelandbrug 'afgesnoept'. De toename van het verkeer op de brug is erdoor getemperd. Niet meer, niet minder. Na 1993 heeft zich

een inhaalslag voltrokken. De zin van de Zeelandbrug is daarmee eens te meer bewezen. Ze maakt deel uit van de meest logische zuid-noord-verbinding in Zeeland.

De verkeerscijfers laten ook zien dat de Zeelandbrug een iets andere functie heeft dan de weg over de kering. Over de brug rijden op werkdagen beduidend meer auto's dan in het weekeinde. De Zeelandbrug is een werkverbinding. De weg over de kering is in het weekeinde juist populairder, als dagjesmensen op pad gaan.

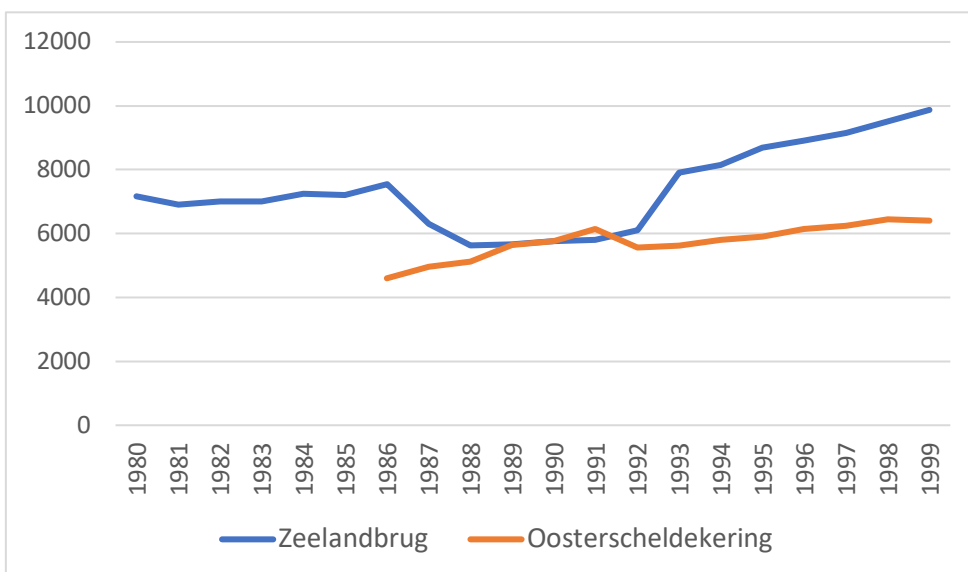
### Dammenroute

Prognoses voor de toekomst zijn moeilijk te maken. De weg over de kering krijgt misschien

meer aanbod te verwerken, als de Dammenroute over Walcheren gereed is, inclusief het aquaduct in Middelburg. Op de Zeelandbrug zal het verkeer vast en zeker toenemen na opening van de Westerscheldetunnel.

In 1966 ging de provincie er vanuit dat de Zeelandbrug heel wat verkeer zou kunnen hebben. In een brochure schreef ze: 'Ter vergelijking zij medegedeeld dat de Scheldetunnel in Antwerpen, welke een breedte heeft van 6,75 meter en een lengte van 2,1 kilometer, in mei 1965 een verkeersaanbod van 19.000 stuks per dag aan kon'. Op de drukste dag wordt dat aantal nog niet eens bereikt.

Afbeelding 27 Bron: PZC, 16 augustus 1996.



Afbeelding 28 Dagelijkse verkeersintensiteiten, Oosterscheldekering versus Zeelandbrug (Bron: Provincie Zeeland).

### Effecten afschaffing tolheffing: buitenland

In het buitenland zijn meer situaties bekend waarbij tolheffingen werden afgeschaft. We beperken ons daarbij tot die situaties die vergelijkbaar zijn met de Westerscheldetunnel en tot ex post (werkelijke effecten na afschaffing) studies.<sup>8</sup> In Noorwegen is het heffen van tol om infrastructuurprojecten als bruggen en tunnels te financieren heel gebruikelijk (Odeck & Bråthen, 2008). Er is daarom relatief veel onderzoek verricht naar de effecten van tolheffing. Hoewel de tolheffing in Noorwegen na verloop van tijd weer wordt opgeheven (terugverdiertijden zijn gemiddeld 10-15 jaar), is het effect daarvan ook in Noorwegen maar beperkt bestudeerd. Uit de enkele studies die daar aandacht aan schenken komt naar voren dat het afschaffen van tolheffing zorgt voor meer verkeer. Echter, de toename van het verkeer was groter ten gevolge van de opening van de vaste oeververbinding, dan ten gevolge van het latere afschaffen van de tolheffing (Díez Gutiérrez et al., 2015).

De studie van Díez Gutiérrez et al. is bovendien interessant omdat deze als enige ook kijkt naar andere effecten dan alleen de verkeersvolumes. Procentueel heeft de omvang van het woon-werkverkeer de grootste stijging te zien gegeven na het afschaffen van de tolheffing. Ook groeide de bevolkingsomvang en stegen de huizenprijzen op de twee eilanden die met een tunnel met het vasteland werden verbonden. De onderzoekers konden deze toename toeschrijven aan de opening van de tunnel en het afschaffen van de tolheffing. Deze beide gebeurtenissen hadden echter geen effect op de (trendmatige) groei van aantal bedrijven. Opgemerkt moet wel worden dat het ook hier gaat om case studie onderzoek met sterk locatieafhankelijke situaties, die het generaliseren van deze resultaten moeilijk maakt.

Ook in Schotland zijn een aantal keer tollens van tolbruggen opgeheven. De bekendste is de opheffing van de tol op de brug naar het eiland Skye waar tussen 1995 en 2004 tol werd geheven.<sup>9</sup> Twee jaar nadat de tolheffing verdween

---

<sup>8</sup> Dit betekent dat er uitsluitend wordt gekeken naar situaties van zogenaamde fixed link verbindingen. Dit zijn verbindingen waar veerdiensten werden vervangen door een brug of een tunnel. Daarnaast kijken we alleen naar effect studies van situaties waar de tol daadwerkelijk is afgeschaft. Studies die de *mogelijke* effecten van een tolophffing in kaart brengen (ex ante studies) worden hier niet besproken.

<sup>9</sup> De tolheffing voor de Skye Bridge was relatief hoog (waarschijnlijk het gevolg van de private financiering) en werd door de bevolking als zeer onrechtvaardig gezien. Na veel protest werd eind 2004 de tolheffing opgeheven, nadat de Schotse overheid de brug had gekocht. Begin 2008 werd in Schotland de 'Abolition of Bridge Tolls (Scotland) Bill' aangenomen als gevolg waarvan ook de tolheffing op twee andere bruggen werd beëindigd. Ex post effectonderzoeken hiervan zijn niet gevonden.

is een uitgebreid onderzoek naar de effecten verricht (DHC, 2007). Alhoewel in het rapport wordt aangegeven dat de periode waarover de analyse werd gedaan te kort is om het werkelijke effect van het afschaffen van de tolheffing in te kunnen schatten, werden toch enkele opvallende constatering gedaan. Na de opening van de tolbrug steeg het verkeersvolume over de brug sneller dan het verkeersvolume in heel Schotland. Vooral de stijging in het jaar na de opening van de brug was groot. In de twee jaar na het afschaffen van de tol steeg het verkeer over de brug met 50%, hetgeen vooral werd veroorzaakt door een zeer sterke stijging van het lokale verkeer met de motieven 'winkelen', 'gezondheidszorg' en 'persoonlijke verplichtingen'. Een groot deel van deze toename wordt door de onderzoekers gekarakteriseerd als 'induced demand' dat wil zeggen dat deze verkeersvraag vrij is gekomen door het afschaffen van de tolheffing, maar dat deze vraag er in feite altijd is geweest.<sup>10</sup>

Onderzoek door middel van enquêtes onder bedrijven wijst uit dat het opheffen van de tol op de Skye brug geen significant positieve effecten op de algemene winstgevendheid en werkgelegenheid heeft gehad. 33% van de geënquêteerde bedrijven stelden dat hun 'performance' (hetzij positief, hetzij negatief) was beïnvloed. Hoewel de auteurs (DHC, 2007: 33) stellen dat het lijkt dat deze veranderingen onafhankelijk van locatie of sector zijn, constateren zij elders dat winkels in de directe omgeving van de brug (op Skye) negatieve invloed ondervonden van het opheffen van de tol. Dit wordt deels geweten aan het verdwijnen van de relatieve bescherming die de tolheffing hen bood. Dit duidt er ook op dat markten (retail, maar ook werkgelegenheid) verder werden ontsloten. Het toerisme werd positief beïnvloed door de opheffing van de tol. Het betreft voornamelijk het toegenomen gebruik van goedkope accommodatie zoals campings en een toename van dagbezoeken. Effecten op de waarde van grond werden niet waargenomen.

#### **Effecten afschaffing tolheffing: tolvrije dagen Westerscheldetunnel**

Alvorens naar het effect van de tolvrije dagen te kijken wordt eerst de normale verkeerssituatie m.b.t. de Westerscheldetunnel geschetst.

De Westerscheldetunnel is opengesteld in maart 2003. De tunnel vervangt dan de twee veerboten die gemiddeld per dag ongeveer 8.000 mensen overzetten. Het aantal passages door de tunnel is direct al substantieel hoger dan de overzettingen met de boot en van 2003 tot en met 2015 laten de passages een gemiddelde jaarlijkse groei zien van 2%. In 2015 is het gemiddeld aantal passages 17.153 per dag. De passages richting Zeeuws-Vlaanderen (westbuis) zijn ongeveer gelijk aan de passages de andere kant op (oostbuis). Daaruit is af

---

<sup>10</sup> Uit een enquête onder bewoners van Skye bleek ook dat met name bewoners nabij de brug het uitgespaarde tolgeld gebruikten om extra verplaatsingen te bekostigen.

te leiden dat er veel heen en weer wordt gereden. Het gemiddeld aantal passages door de oostbuis ligt wel structureel hoger. De verkeersstroom naar het noorden is op werkdagen ongeveer 3% groter, tijdens het weekend 4% en op feestdagen zelfs 9%.

In 2016 versnelt de groei in het totaal aantal dagpassages naar ruim 6% en in 2017 is het gemiddeld aantal dag passages in de eerste helft van het jaar verder gestegen naar 19.226. Het jaarverslag van de Westerscheldetunnel verklaart de toename als een gevolg van meerdere oorzaken: aantrekkende economie, kilometerheffing voor vrachtverkeer in België en openstelling van de verlengde A4 en de Sluiskiltunnel.

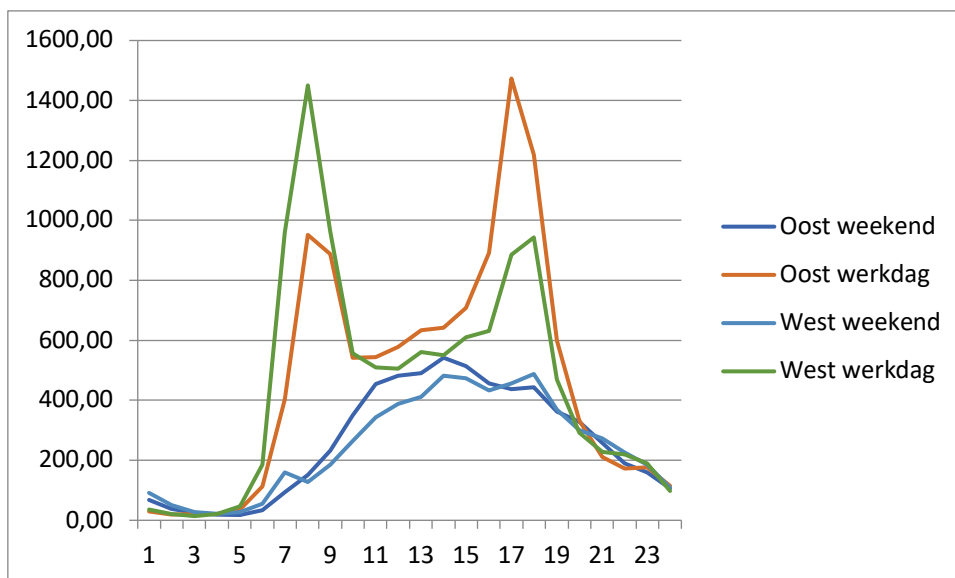
Tabel 4 Gemiddeld aantal passages Westerscheldetunnel (Bron: NV Westerscheldetunnel).

		2014	2015	2016	2017
oostbuis	<i>weekend</i>	5723	5861	6123	6247
	<i>werkdag</i>	9673	9903	10608	11325
	<i>feestdag</i>	5647	5761	5666	6595
westbuis	<i>weekend</i>	5455	5659	5909	5946
	<i>werkdag</i>	9443	9698	10293	10949
	<i>feestdag</i>	5256	5262	5214	6003
totaal	<i>weekend</i>	11178	11520	12032	12193
	<i>werkdag</i>	19117	19601	20901	22274
	<i>feestdag</i>	10903	11022	10880	12598

In 2016 zijn er ruim 54.000 t-tag abonnees en zijn er ruim 80.000 t-tags in omloop. Bijna 80% van de t-tags wordt gebruikt door inwoners van Zeeland, in vrijwel gelijke aantallen wonend in Zeeuws-Vlaanderen en overig Zeeland. Volgens informatie uit het jaarverslag van de Westerscheldetunnel is op de toldagen 85% van de passages in 2016 met personenauto's, 4% zijn personenauto's met aanhanger, 2% vrachtwagens en bussen, 8% vrachtwagens met aanhanger en bijna 1% is met een motor. Bij tweederde van de passages wordt een t-tag gebruikt en 18% van de passages zijn veelgebruikers (dat zijn mensen met meer dan 150 passages in een jaar).

Er is een groot verschil tussen het gebruik van de tunnel op werkdagen en de overig dagen. De toename in het aantal passages sinds 2016 is vooral op werkdagen zichtbaar en zal dus vooral het gevolg zijn van toenemend woonwerk en zakelijk verkeer. In 2017 ligt het aantal passages op maandag t/m vrijdag gemiddeld boven de 22.000. In het weekend en op feestdagen zijn het ruim 12.000 passages per dag. In de wintermaanden (dec-jan-feb) is het gebruik van de tunnel iets minder evenals in augustus.

Er zijn duidelijk twee soorten dagen te onderscheiden in het tunnelgebruik. Werkdagen laten een heel ander passagepatroon zien dan weekenddagen en feestdagen. De grafiek van de passages per uur op werk- en weekenddagen laat zien dat er op de spits tijden meer dan 1.400 passages één kant op zijn. De ochtendspits richting Zeeuws-Vlaanderen (Westbuis) is beduidend omvangrijker dan die in de andere richting. De avondspits laat een omgekeerd beeld te zien. In de weekenden ontbreken de spits tijden en is de stroom vanuit Zeeuws-Vlaanderen groter dan omgekeerd. De stroom vanuit Zeeuws-Vlaanderen komt in de weekenden eerder op gang dan omgekeerd, hetgeen suggereert dat de weekendpendel iets meer van Zeeuws-Vlaanderen naar overig Zeeland gaat dan omgekeerd.



Afbeelding 29 Passages Westerscheldetunnel per uur in de 1e helft 2017 (Bron: NV Westerscheldetunnel).

Er zijn sinds 2014 jaarlijks 6 tolvrije zaterdagen. Voor de inschatting van het effect van het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel zijn deze dagen als referentie voor de niet werkdagen te beschouwen. In de afgelopen drie-en-een-half jaar ligt het gemiddeld aantal passages op de tolvrije zaterdagen op 18.435, tegenover gemiddeld 12.378 passages op de andere zaterdagen. Daarmee ligt het tolvrije gebruik bijna 50% hoger dan wanneer tol betaald moet worden.

Tabel 5 Passages Westerscheldetunnel op tolvrije zaterdagen (Bron: NV Westerscheldetunnel).

	2014	2015	2016	2017
Januari	15.765	16.055	15.199	17.698
Februari	16.874	17.819	16.994	16.496
Maart /*April in 2017	19.415	18.794	20.199	22.192
September	19.392	18.496	21.543	18.482
Oktober	18.477	19.807	20.155	
November	18.010	17.187	19.830	
Totaal	107.903	108.149	113.920	

We kunnen hieruit zonder meer concluderen dat het tolvrij maken een duidelijk effect zal hebben op het niet werk-gerelateerde gebruik. Wel is rekening te houden met een zeer waarschijnlijk verhogend effect van het gegeven dat tolvrije dagen nu een bijzonderheid zijn.

#### Conclusie: lessen trekken uit het afschaffen van tol

Empirisch onderzoek naar de effecten van daadwerkelijke afschaffing van tolheffing (of verlaging van de tol) is zeer schaars. Bovendien hebben sommige studies betrekking op situaties die onvergelykbaar zijn met de situatie van de Westerscheldetunnel, bijvoorbeeld omdat het gaat om cordonheffingen, waarbij moet worden betaald om een gebied in te komen in plaats van dat een specifiek stuk infrastructuur wordt gebruikt. Er is daarom gekeken naar de prijselasticiteit van tolheffing en naar de studies die effecten van de afschaffing van tolheffing op zogenaamde fixed-link verbindingen had. Maar ook daar geldt dat vergelijkbaarheid met de situatie van de Westerscheldetunnel beperkt is, vooral omdat de eilanden waarop de studies in Noorwegen en Schotland betrekking hebben veel kleiner in omvang zijn (qua aantallen inwoners, en werkgelegenheid) en de fixed-link verbindingen geen doorgaande internationale verbinding zijn (hetgeen de Westerscheldetunnel in zekere zin wel is).

De studies over prijselasticiteiten laten zien dat de prijselasticiteit negatief is. Dit betekent dat een prijsverlaging het verkeersvolume doet stijgen. De hoogte van de prijselasticiteit is echter afhankelijk van de lokale situatie, het type verkeer en of er wordt gekeken naar de korte of lange termijn.

Het effect van een abrupte afschaffing van de tol lijkt veel sterker te zijn dan van een geleidelijke verlaging van het toltarief. De studies naar afschaffing van tolheffing laten zien dat dit zorgt voor een sterke toename van het verkeer, in de range van 30-50%. Vaak is er namelijk sprake van 'induced demand' ('vrijkomen' van een onderdrukte, latente vraag). Bij een daadwerkelijke afschaffing van de tolheffing voor het gebruik van de Westerscheldetunnel mag op basis van de werking van prijselasticiteiten, ervaringen bij het afschaffen van tolheffing in vergelijkbare situaties en ons eerdere 'stated preference' onderzoek (zie volgende hoofdstuk) worden verwacht dat dit tot een extra toename van het verkeer door de tunnel zal leiden; wij verwachten een structurele stijging van het verkeer met minimaal 25-30%. De verwachting is dat met name het verkeer voor motieven als werk, winkelen, het onderhouden van sociale contacten, leisure en het gebruik van voorzieningen zal toenemen; toeristisch verkeer en zakelijk verkeer kent immers een lagere prijselasticiteit.

Omtrent mogelijk andere effecten (dan de verkeersintensiteit) van het opheffen van tolheffing is minder bekend. Opvallend is wel dat geen van de onderzoeken veranderingen in aantallen bedrijven of werkgelegenheid waarneemt. Daarbij moet echter wel worden opgemerkt dat deze effecten zich vooral op langere termijn zullen voordoen en de studie over de effecten van de Skye brug bijvoorbeeld alleen korte termijn effecten in kaart heeft gebracht. Wat de studies echter wel aangeven is dat de barrièrewerking van tolheffing op zogenaamde fixed-link verbindingen bij de opheffing van de tol zal verdwijnen. Arbeidsmarkten, maar ook huizenmarkten en winkelmarkten zullen meer als één geheel gaan functioneren. Een substantiële integratie van markten hebben we reeds zien ontstaan bij de opening van de Westerscheldetunnel. De opheffing van de tolheffing zal dit proces verder versterken. Het onderzoek uit Noorwegen lijkt echter te suggereren dat het initiële effect van het aanleggen van de fixed-link verbinding wat dit betreft een iets groter effect heeft dan het later opheffen van de tolheffing.





## 6. Meningen van inwoners en bedrijven over de tolheffing (en afschaffing ervan)

In 2010-2011 heeft de TU Delft in opdracht van de provincie Zeeland onderzoek uitgevoerd naar de ruimtelijk structurende effecten van de Westerscheldetunnel. Hiervan is verslag uitgebracht in een aantal deelrapporten<sup>11</sup> die betrekking hadden op bereikbaarheid en ontwikkeling, effecten op het bedrijfsleven, effecten op bewoners en het voorzieningenpeil in Zeeland. Tevens is een rapport uitgebracht met de integrale samenvatting van de onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen (zie <https://www.zeeland.nl/publicaties-en-bekendmakingen/publicaties/effecten-van-de-westerscheldetunnel>). In een aantal van deze rapporten wordt zijdelings aandacht besteed aan de effecten van tolheffing. Deze worden in dit hoofdstuk bij elkaar gebracht in samengevatte vorm.

### Tolheffing en het bedrijfsleven

In het deelrapport dat ingaat op de effecten van de opening van de Westerscheldetunnel op het bedrijfsleven werden onder andere beschikbare databronnen over werkgelegenheid, bedrijvigheid en woon-werkverkeer (pendel) geanalyseerd, werd een enquête over afzetgebied, werkgelegenheid, werknemers, reistijden en reiskosten onder Zeeuwse bedrijven gehouden aangevuld met een aantal interviews onder die bedrijven. In alle gevallen werd de situatie van voor en na de opening van de tunnel vergeleken.

Bedrijven in Zeeuws-Vlaanderen oordeelden minder gunstig over de tunnel dan bedrijven op Walcheren en De Bevelanden. Relatief veel bedrijven in Zeeuws-Vlaanderen waren ontevreden over de hoogte van de toltarieven. Mogelijk vormde de tolheffing voor de Westerscheldetunnel een barrière voor verdere integratie van de arbeidsmarkt van Midden-Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen. Die tolheffing werd overigens wel doorgaans vergoed door de werkgever (tabel 6).

---

<sup>11</sup> - Meijers, E., Louw, E., Spaans, M., Leijten, M. en Hoekstra, J. (2011b) Ruimtelijk structurende effecten Westerscheldetunnel. Deelrapport 1: Bereikbaarheid en ontwikkeling, TU Delft, Delft.

- Louw, E. en S. Jansen (m.m.v. M. van Hove) (2011) Ruimtelijk structurende effecten Westerscheldetunnel. Deelrapport 2: Effecten op het bedrijfsleven, TU Delft, Delft.

- Spaans, M., E. Meijers en S. Jansen (2011) Ruimtelijk structurende effecten Westerscheldetunnel. Deelrapport 3: Effecten op bewoners, TU Delft, Delft.

- Meijers, E. (2011) Ruimtelijk structurende effecten Westerscheldetunnel. Deelrapport 4: Het voorzieningenpeil in Zeeland, TU Delft, Delft.

- Meijers, E., E. Louw, M. Spaans en M. Leijten (2011a) Ruimtelijk structurende effecten Westerscheldetunnel. Integrale samenvatting onderzoeksresultaten Beleidsaanbevelingen, TU Delft, Delft.

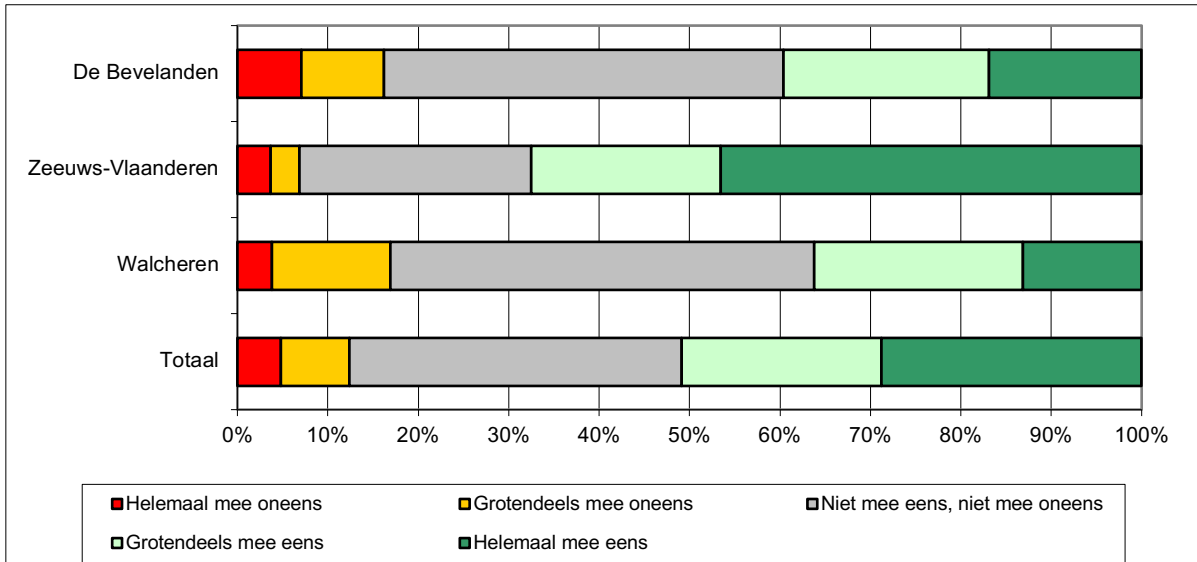
Tabel 6 Aandeel bedrijven dat de toltarieven geheel, gedeeltelijk of niet aan hun medewerkers vergoed (N=80)

	Geheel	Gedeeltelijk	Geen vergoeding	Weet niet
<b>De Bevelanden</b>	75%	21%	4%	0%
<b>Zeeuws-Vlaanderen</b>	83%	10%	7%	0%
<b>Walcheren</b>	73%	13%	7%	7%
<b>Totaal</b>	<b>78%</b>	<b>14%</b>	<b>7%</b>	<b>1%</b>

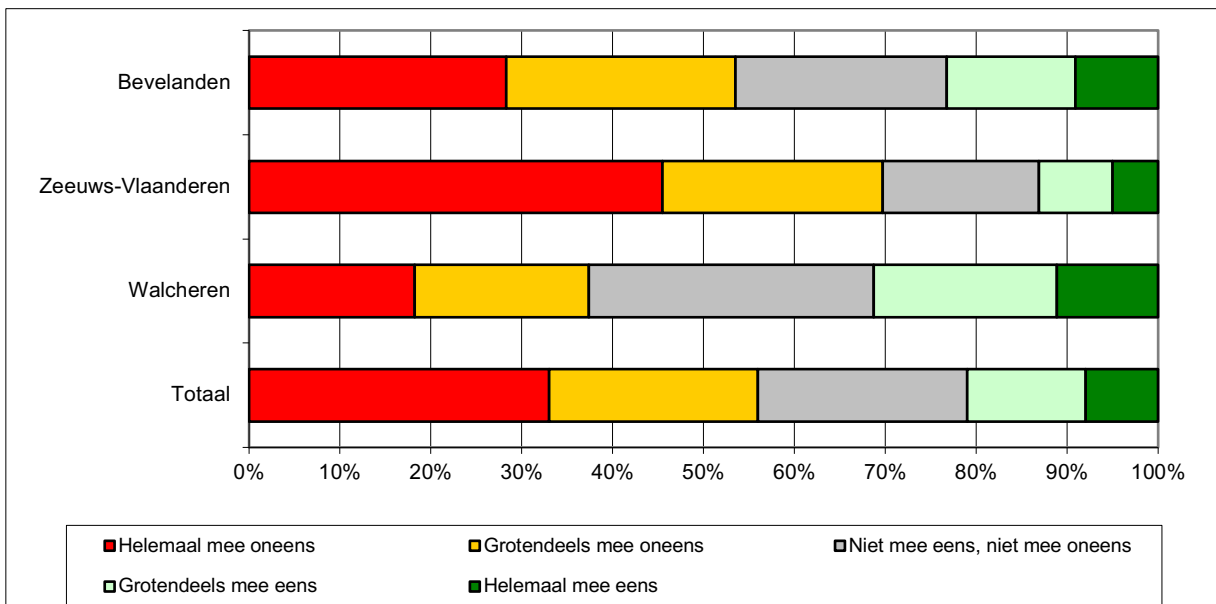
Bron: Bedrijvenenquête Westerscheldetunnel 2010 (Louw & Jansen, 2011)

Van de bedrijven die werknemers hadden die aan 'de overkant' wonen, vergoedde het overgrote deel de tolkosten geheel. Een klein deel gedeeltelijk en slechts een enkel bedrijf niet. Hierin zaten geen grote verschillen tussen deelgebieden. Ondanks deze compensatie betekende dit dat het aannemen van iemand van 'de overkant' tot extra kosten leidde voor bedrijven. Dit verklaarde mogelijk waarom werkgevers de hoogte van de toltarieven als nadelig ervoeren voor de werving van nieuwe werknemers (afbeelding 30). Die drempel was duidelijk hoger voor werkgevers in Zeeuws-Vlaanderen, waar tweederde tot driekwart het eens was met de stelling dat de toltarieven een barrière vormden voor de werving van nieuwe medewerkers. De verklaring hiervoor was waarschijnlijk dat bedrijven uit Zeeuws-Vlaanderen meer afhankelijk zijn van arbeidskrachten die in de rest van Nederland wonen dan dat bedrijven in Midden-Zeeland afhankelijk zijn van het arbeidspotentieel in Zeeuws-Vlaanderen. Bedrijven uit Midden-Zeeland zagen de hoogte van de toltarieven minder als een probleem: voor ruim de helft van de bedrijven maakte de hoogte van de toltarieven niet uit.

Om na te gaan of de hoogte van de toltarieven voor het zakelijk verkeer van bedrijven belangrijk was, werd aan bedrijven de volgende stelling voorgelegd: 'De hoogte van de toltarieven is voor het vervoer van mijn bedrijf niet belangrijk.' Een meerderheid (56%) van de bedrijven was het met deze stelling oneens (afbeelding 31), waarbij het vooral de bedrijven in Zeeuws-Vlaanderen waren die het met deze stelling helemaal oneens waren.



Afbeelding 30 Antwoorden op de stelling 'De hoogte van de toltarieven is nadelig voor de werving van nieuwe medewerkers' in procenten per regio (N=503). Bron: Bedrijvenenquête Westerscheldetunnel 2010 (Louw & Jansen, 2011)



Afbeelding 31 Antwoorden op de stelling 'De hoogte van de toltarieven is voor het vervoer van mijn bedrijf niet belangrijk' in procenten per regio (N=558). Bron: Bedrijvenenquête Westerscheldetunnel 2010 (Louw & Jansen, 2011)

Wanneer we naar de reacties op een lager ruimtelijk schaalniveau kijken kunnen we concluderen dat bedrijven in die delen van Zeeland die door de tunnel beter bereikbaar zijn geworden, milder gestemd waren over de toltarieven dan bedrijven die in gebieden liggen waar men niet of beperkt van de tunnel profiteert.

### Zeeuwen en de tol

Het deelrapport dat ingaat op de effecten van de opening van de Westerscheldetunnel op bewoners maakte gebruik van een enquête onder bewoners (1634 respondenten). Op basis daarvan werd geanalyseerd wat de verschillen in activiteitenpatronen, verplaatsingsgedrag en perceptie van ontwikkelingen tussen Zeeuwen woonachtig in de verschillende Zeeuwse regio's waren voor en na de opening van de tunnel.

Aan de respondenten werd onder andere een aantal stellingen voorgelegd. De resultaten t.a.v. de stellingen die op tol betrekking hadden zijn in tabel 7 weergegeven. Zo werden toltarieven belangrijk gevonden en deze werden niet gecompenseerd door de winst in reistijd. 66% gaf aan dat zij vaker gebruik zouden maken van de tunnel als er geen tol geheven zou worden en 64% is het oneens met de stelling dat de toltarieven redelijk zijn.

Tabel 7 Antwoorden op voorgelegde stellingen aan bewoners (procentueel, N = 1.634)

	helemaal mee oneens	grotende els mee oneens	niet mee eens, niet mee oneens	grotende els mee eens	helema al mee eens
<b>De hoogte van de toltarieven is voor mij niet belangrijk bij het ondernemen van mijn activiteiten aan de overkant van de Westerschelde</b>	37,4	20,7	18,3	15,0	8,6
<b>De toltarieven worden gecompenseerd door de winst in reistijd</b>	43,4	22,3	23,2	8,3	2,8
<b>Als er geen tol geheven zou worden, zou ik vaker gebruik maken van de Westerscheldetunnel</b>	11,6	9,1	15,7	20,8	42,9
<b>De toltarieven van de tunnel zijn redelijk</b>	36,4	26,1	22,8	12,4	2,3
<b>Het grotere aanbod van voorzieningen aan de overkant van de Westerschelde weegt voor mij op tegen de hoogte van de toltarieven</b>	42,0	22,7	27,1	6,3	1,9
<b>Het kwalitatief betere aanbod van voorzieningen aan de overkant van de Westerschelde weegt voor mij op tegen de hoogte van de toltarieven</b>	43,7	22,0	25,4	6,5	2,3

Bron: Spaans et al. (2011)

Twee stellingen gaan in op de relatie tussen tol en het gebruik van de tunnel. Hierbij is het goed om zich te realiseren dat inwoners van Zeeuws-Vlaanderen minder betaalden voor de autoveren dan inwoners van Walcheren en de Bevelanden. Na de komst van de tunnel zijn de tarieven gelijk getrokken en moesten de inwoners van Zeeuws-Vlaanderen dus meer betalen dan voorheen. De respondenten uit Zeeuws-Vlaanderen hebben daarbij een andere mening dan de respondenten op Walcheren en de Bevelanden. Zeeuws-Vlamingen vinden vaker dat de hoogte van de toltarieven belangrijk is bij de afweging om al dan niet activiteiten aan de overkant van de Westerschelde te ondernemen.

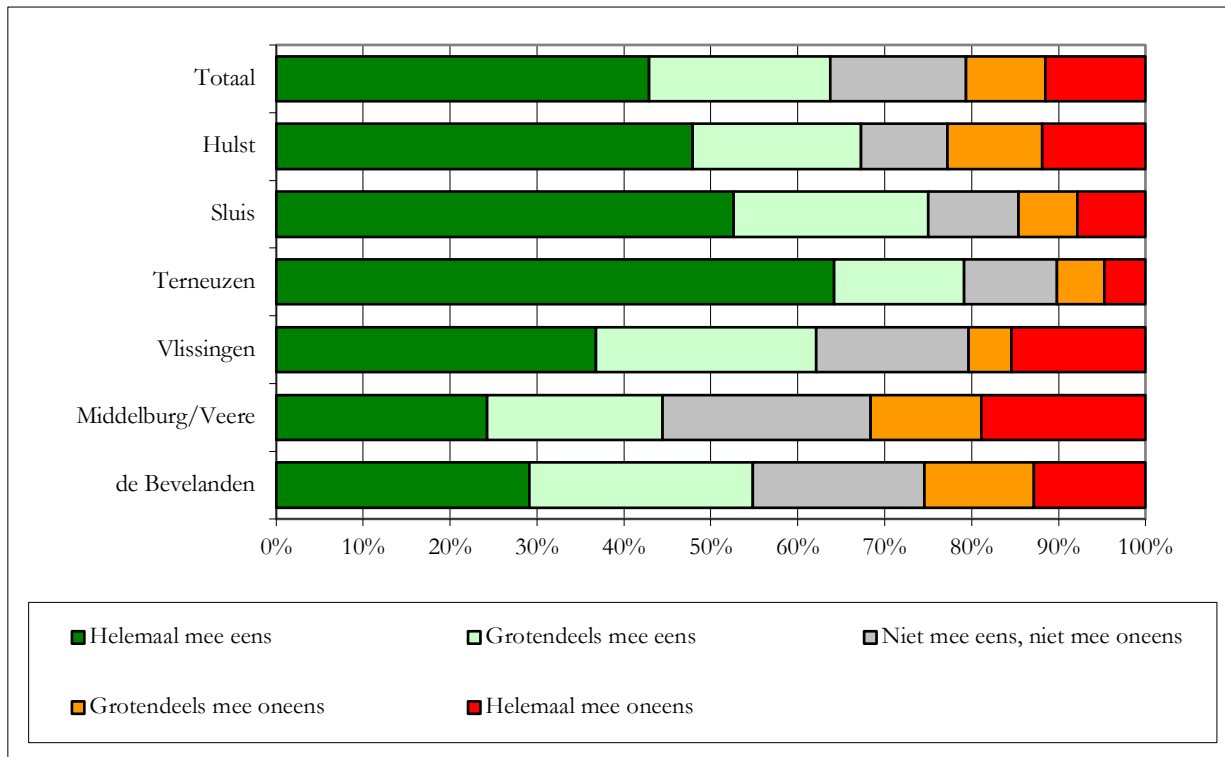
Diezelfde conclusie kan worden getrokken bij de stelling dat de toltarieven worden gecompenseerd door de winst in reistijd, maar het verschil tussen

respondenten in Zeeuws-Vlaanderen aan de ene kant en Walcheren en de Bevelanden aan de andere kant is minder groot. De resultaten voor Terneuzen liggen dichterbij die van Walcheren en de Bevelanden dan bij de overige twee gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen. De ligging van Terneuzen nabij de tunnel speelt natuurlijk een grote rol hierin.

De stelling dat er – als geen tol geheven zou worden – vaker gebruik gemaakt zou worden van de tunnel, kan op grote instemming rekenen, vooral vanuit Terneuzen. Hier is 79% het eens met deze stelling, terwijl dit gemiddeld 64% is. Sluis en Hulst volgen, terwijl Walcheren en de Bevelanden onder het gemiddelde scoren (afbeelding 32).

Ten aanzien van de stelling over de redelijkheid van het toltarief is gemiddeld 63% het helemaal of grotendeels niet eens met de stelling dat de toltarieven redelijk zijn. Slechts 15% is het wel helemaal of grotendeels hiermee eens. De Zeeuws-Vlaamse gemeenten scoren hier negatiever dan de gebieden aan de overkant van de Westerschelde. Op Walcheren en de Bevelanden is het aandeel dat hier neutraal in is, ook groter.

Met de stelling 'Het grotere aanbod van voorzieningen aan de overkant van de Westerschelde weegt voor mij op tegen de hoogte van de toltarieven' is 65% van de respondenten het niet eens. Ook hier antwoorden de Zeeuws-Vlamingen negatiever dan de inwoners op Walcheren en de Bevelanden. Het grote aandeel respondenten dat hier neutraal antwoord valt op (27%). Slechts een zeer klein deel is het eens met deze stelling (8,2%). Het patroon van antwoorden op de stelling dat het kwalitatief betere aanbod van voorzieningen aan de overkant van de Westerschelde opweegt tegen de hoogte van de toltarieven is vergelijkbaar: slechts 8,7% is het hiermee eens, terwijl tweederde van alle respondenten dit niet zo ziet.



Afbeelding 32 Stelling: Als er geen tol geheven zou worden, zou ik vaker gebruik maken van de Westerscheldetunnel (N = 1.634)

Een groot deel van de respondenten nam aan het einde van de enquête, bij de open vraag, de moeite om hun onvrede te laten blijken ten aanzien van het feit dat er tol geheven wordt. Die onvrede was grotendeels gebaseerd op een gevoel onrechtvaardig behandeld te worden aangezien de Westerscheldetunnel één van de weinige infrastructuurwerken in Nederland is waarvoor tol betaald moet worden. De onvrede ten aanzien van de tol leek dus minder voort te komen uit ongenoegen over de exacte hoogte van de tol, maar meer te maken te hebben met tolheffing an sich. Ook gaf een groot deel van de respondenten hierbij aan het fair te vinden wanneer inwoners van Zeeuws-Vlaanderen danwel Zeeland geen tol zouden hoeven te betalen.

#### Conclusie: barrièrewerking van de tol

Zoals gezegd hebben de hierboven gepresenteerde gegevens betrekking op het jaar van enquêteren: 2010. Sindsdien is er geen update geweest. Dat de onvrede over de tolheffing niet minder is geworden moge blijken uit het feit dat een recente handtekeningenactie tegen de tolheffing bijna 30.000 handtekeningen opleverde.

Waar we op basis van casussen elders al constateerden dat tolheffing een latente vraag onderdrukt, zien we dat hier bevestigd in het feit dat bijna tweederde van de inwoners in Midden-Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen aangeeft meer van de tunnel gebruik te maken wanneer deze tolvrij zou zijn. Dat valt ook te rijmen met het geschetste beeld dat motieven als reistijdwinst of de omvang en kwaliteit van voorzieningen aan 'de overkant' ondergeschikt lijken te zijn aan financiële motieven.

Werkgevers gaven aan de (doorgaans te vergoeden) tolheffing als een barrière te zien voor de werving van nieuwe werknemers, afschaffing ervan lijkt dan ook tot een vergroting van de arbeidsmarkt te leiden. Voor meer dan de helft van de bedrijven heeft de tolheffing een effect op hun presteren, wat suggereert dat afschaffing van de tol tot een positief economisch effect zou leiden.



## 7. Scenario's: gevolgen van continuering danwel afschaffen van de tolheffing

In dit hoofdstuk worden een tweetal scenario's geschetst, waarin de ruimtelijke, economische en sociale ontwikkelingen worden gepresenteerd die te verwachten zijn in het geval van:

- a. Een continuering van de huidige situatie waarin tol geheven wordt voor de Westerscheldetunnel (trendscenario)
- b. Het (per direct) afschaffen van tolheffing voor de Westerscheldetunnel (afschafscenario)

De beide scenario's worden gebaseerd op de eerder gepresenteerde bevindingen. Het trendscenario is primair een doortrekking van de ontwikkelingen zoals in hoofdstuk 3 geschetst. Het afschafscenario is grotendeels gebaseerd op de andere hoofdstukken, waarin bestaande wetenschappelijke literatuur t.o.v. effecten van prijsbeleid, de ervaringen met het afschaffen van tol elders en de meningen van bewoners en bedrijven over de tolheffing gepresenteerd werden, uiteraard opnieuw de trends zoals geschetst in hoofdstuk 3 in acht nemend. Tevens is hierbij de input gebruikt die verkregen werd van deelnemers aan een workshop (zie bijlage 1) over tolheffing voor de Westerscheldetunnel op 13 september te Terneuzen. De scenario's representeren daarbij de mening van de auteurs van dit rapport, die uiteraard af kan wijken van de mening van de deelnemers aan de workshop.

Ieder scenario wordt gepresenteerd volgens hetzelfde stramien, d.w.z. dat er eerst aandacht is voor de ontwikkeling op een aantal deelgebieden (demografie en woningmarkt; arbeidsmarkt en bedrijfsleven; winkelen & voorzieningen; sociaal-economische ontwikkeling) waarna er een aantal overkoepelende perspectieven worden geschetst.

### **Demografie en woningmarkt**

Bevolkingsdaling en veranderende stromen - In hoofdstuk 3 werden de belangrijke demografische ontwikkelingen gepresenteerd. Sprake is van ontgroening, vergrijzing en wegtrekkende jongeren. Bevolkingsprognoses geven aan dat het inwonertal van Zeeland in de nabije toekomst zal dalen. Die daling betreft vooral de potentiële beroepsbevolking, het aantal ouderen zal juist nog flink toenemen. Een daling van het inwonertal, en meer in het bijzonder de werkzame beroepsbevolking, leidt normaliter tot minder verkeer door de Westerscheldetunnel (en dus minder tolopbrengsten), evenwel zal dit gecompenseerd worden doordat ouderen van nu welvarender, gezonder en

mobiel zijn. Tevens ontstaan er meer verkeersstromen over grotere afstanden voor sociaal recreatief verkeer, bijvoorbeeld familiebezoek van weggetrokken jongeren, en ook voor werk en het gebruik van voorzieningen, waarvoor Zeeuwen steeds meer op omliggende regio's zijn aangewezen.

Minder aantrekkelijke woonlocatie: ratio en gevoel - De tolheffing voor de Westerscheldetunnel zal in de toekomst een licht versterkend effect hebben op de reeds gaande migratiestromen, waarbij met name jonge en relatief goed opgeleide mensen wegtrekken uit Zeeuws-Vlaanderen om de ontwikkelingskansen die elders in veel grotere mate worden aangeboden te benutten. Dit wordt licht versterkt vanwege de negatieve gevolgen voor bedrijven (zie onder bij 'arbeidsmarkt en bedrijfsleven') en daarmee afnemende arbeidsmarktkansen, en het feit dat steeds meer voorzieningen op een hoger schaalniveau worden georganiseerd, in een aantal gevallen buiten Zeeland. Dat laatste maakt Zeeland minder aantrekkelijk als woonlocatie, wat versterkt wordt doordat de connectiviteit met/bereikbaarheid van omliggende metropolitane gebieden nauwelijks beter wordt, of zelfs verminderd (bijv. NS). Alhoewel de tolheffing in rationele zin maar beperkt invloed zou moeten hebben op de keuze van de woonlocatie (de tol is immers een beperkt bedrag t.o.v. uitgaven voor een woning), werkt deze echter wel sterk door in de beleving dat mensen 'opgesloten' zitten, of op de verkeerde plek zijn beland die ze weinig ontplooiingsmogelijkheden biedt (Zeeland in zijn algemeenheid en Zeeuws-Vlaanderen in het bijzonder). Door die beleving van de tol speelt de tolheffing een grotere rol in veel (financiële) afwegingskaders van huishoudens die denken over het aanschaffen van een woning dan rationeel verwacht had mogen worden. Niet alleen Zeeuws-Vlaanderen is minder aantrekkelijk als woonlocatie, dit geldt ook voor Zeeland boven de Westerschelde. De mogelijkheid om in Zeeland te wonen en te kunnen werken in de omliggende metropolitane regio's wordt steeds belangrijker voor de aantrekkelijkheid van wonen in de provincie. De tolheffing maakt dat de potentieel interessante combinatie van werken in Vlaanderen en wonen in (Midden-)Zeeland onderbenut blijft.

Beperkte integratie woningmarkten - Binnen Zeeland heeft de tolheffing wel gevolgen voor migratiestromen en daarmee de woningmarkt. In hoofdstuk 3 werd geconstateerd dat de komst van de Westerscheldetunnel tot een toename van het verschil in huizenprijzen tussen Midden-Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen heeft geleid. De woningprijzen in Zeeuws-Vlaanderen stegen beduidend minder hard dan in Zeeland boven de Westerschelde, dat meer de Nederlandse trend volgde. Dat ging zowel opwaarts als neerwaarts: de economische recessie was in Midden-Zeeland ook veel sterker voelbaar dan in Zeeuws-Vlaanderen. De woningmarkt van Zeeuws-Vlaanderen is dus maar beperkt geïntegreerd, wat voor een belangrijk deel aan de tolheffing geweten moet worden. Iets dat zich

zal voortzetten bij een blijvende tol, terwijl afschaffing van de tol juist voor een betere integratie van de woningmarkt zal zorgen.

Tolheffing blokkeert integratie woningmarkt voor lagere en middensegment - In Meijers et al. (2012) is aangetoond dat het plaatje voor de woningmarkt genuanceerder ligt en dat de komst van de tunnel selectieve migratiestromen heeft opgeleverd. Met de komst van de tunnel verdween de noodzaak om in Zeeuws-Vlaanderen te wonen indien men daar werkte, althans, alleen voor die huishoudens die zich de hogere prijzen in Midden-Zeeland of elders konden veroorloven. In de praktijk zijn dit vaak hoger opgeleiden met huishoudens waartoe ook kinderen behoren. Huishoudens die zich in Zeeuws-Vlaanderen vestigden waren daarmee vergeleken vaak ouder, hadden relatief vaker geen kinderen en hadden minder vaak werk (al dan niet vanwege leeftijd). Overigens zijn de aantrekkelijker woonmilieus in de flanken van Zeeuws-Vlaanderen grotendeels uitgezonderd van deze trend. We kunnen stellen dat de markt voor het hogere segment op de woningmarkt dus wel degelijk meer geïntegreerd is door de komst van de tunnel, waarbij koopkracht vooral is weggelekt naar Midden-Zeeland. Het voortbestaan van de tolheffing voorkomt dat de woningmarkt ook voor andere segmenten integreert, en dit zou juist een integratie zijn die tot meer vraag in het lagere en middensegment in Zeeuws-Vlaanderen zou leiden. Immers, gezien de prijsverschillen is het niet te verwachten dat Zeeuws-Vlaamse huishoudens in de lagere inkomensklassen een betere woning in Midden-Zeeland zouden kunnen betrekken, maar andersom biedt afschaffing van de tol mogelijkheden voor lagere en middeninkomens uit Midden-Zeeland, en andere regio's, om in Zeeuws-Vlaanderen aanzienlijk meer huis voor hun geld te krijgen. De Vlaamse huizenkoper die nu afkomt op de gunstiger prijs-kwaliteitverhouding van de Zeeuws-Vlaamse koopwoningen in vergelijking met de huidige situatie in Vlaanderen, zal dan meer concurrentie van Nederlandse huizenzoekers krijgen.

Het voortbestaan van de tolheffing zorgt er voor dat de woningmarkt slechts deels geïntegreerd blijft, dat daarmee de woningprijzen voor het lagere en middensegment op de Zeeuws-Vlaamse woningmarkt onder druk blijven staan in de zin dat ze beperkt meegaan in de algemene prijsstijging (en het minst aantrekkelijke deel van de woningvoorraad in deze segmenten mogelijk onverkoopbaar wordt) en dat de Zeeuws-Vlaamse woningmarkt niet weet te profiteren van de huidige stijgende tendens.

Instroom Vlamingen - Dat laatste effect kan dan weer gedempt worden door toename van de vraag uit Vlaanderen. De stabiel stijgende huizenprijzen in Vlaanderen (ook tijdens de recessie) en daarmee de toenemende verschillen met de huizenprijzen in Zeeuws-Vlaanderen zullen mogelijk voor een verdere toeloop van Vlaamse huizenkopers zorgen bij instandhouding van de tolheffing en

daarmee minder Nederlandse vraag in Zeeuws-Vlaanderen genereren. Dat heeft evenwel weer consequenties voor het draagvlak voor voorzieningen, aangezien men voor bepaalde voorzieningen na migratie veelal op het land van herkomst blijft georiënteerd.

### **Arbeidsmarkt en bedrijfsleven**

#### Toenemende kwantitatieve en kwalitatieve mismatch op de arbeidsmarkt -

Alhoewel het aantal bedrijven groeit in Zeeland neemt de werkgelegenheid in Zeeland zelf af (ergo: gemiddeld genomen hebben bedrijven minder mensen in dienst). Aangezien daarnaast de werkzame beroepsbevolking licht is gegroeid, is het duidelijk dat steeds meer Zeeuwen buiten de eigen provincie werken. Wil je in Zeeland wonen en keuze houden uit banen, dan zul je bereid moeten zijn om lang te pendelen. De pendelafstand vanuit Zeeuws-Vlaanderen is bijvoorbeeld 64% langer dan het Nederlands gemiddelde. Die groei van de werkzame beroepsbevolking is overigens niet evenredig verspreid over Zeeland. In Zeeuws-Vlaanderen daalde deze licht, wat suggereert dat de banen buiten Zeeland waar de werkzame beroepsbevolking steeds meer op aangewezen is niet goed vanuit Zeeuws-Vlaanderen bereikbaar zijn. In de toekomst wordt een algehele daling van de Zeeuwse werkzame beroepsbevolking verwacht, met name ook doordat de huidige werkzame beroepsbevolking vergrijsd is. Wil deze vervangen worden, dan zal wonen en werken in Zeeland snel aantrekkelijker moeten worden. De verwachting is dat er in de periode 2018 en 2022 al een tekort van 6.000 werkenden zal ontstaan. De krapte op de arbeidsmarkt blijkt al uit de zeer lage werkloosheid in Zeeland. Dat klinkt positief, maar betekent ook dat werkgevers moeilijk aan personeel kunnen komen, zeker wanneer de verbindingen met omliggende metropolitane regio's niet op orde zijn. Naast deze kwantitatieve mismatch op de arbeidsmarkt, is er ook sprake van een kwalitatieve mismatch. Eenvoudige banen worden steeds meer vervangen door automatisering en robotisering, waardoor de complexiteit van banen, en daarmee het gewenste opleidingsniveau van werknemers, steeds groter/hoger wordt. De Zeeuwse werkzame beroepsbevolking is het laagst opgeleid van Nederland en de braindrain door wegtrekkende jongeren maakt dat er ook steeds meer een kwalitatieve mismatch op de arbeidsmarkt ontstaat.

De rol van tolheffing - Tolheffing speelt in dit kader een significante rol. Enerzijds zorgt deze voor fragmentatie van de Zeeuwse arbeidsmarkt, met name voor lager en middelbaar opgeleiden (voor hoger opgeleiden zijn werkgevers eerder geneigd de tol op dagelijkse basis vergoeden, al is het ook hier een rem). Dit terwijl lager en middelbaar opgeleiden steeds minder een baan in de buurt kunnen vinden. De psychologische barrière die de tol opwerpt voor de beroepsbevolking (ook hoger opgeleiden) moet echter niet onderschat worden:

het verkleint het zoekgebied, en bij sollicitaties sta je op achterstand ten opzichte van kandidaten voor wie geen tol vergoed hoeft te worden, wat de drempel om überhaupt te solliciteren, en vervolgens over vergoeding van de tol te moeten onderhandelen, hoger maakt. Anderzijds maakt de tolheffing de vestiging van bedrijven van elders in Zeeland, of uitbreiding binnen Zeeland minder aantrekkelijk. Er is simpelweg sprake van een extra kostenpost, die een bedrijf moeilijker laat concurreren 'aan de overkant', zowel als het gaat om de concurrentie om werknemers, als om klanten en afzetgebied. Tegelijkertijd beschermt tolheffing ook deels, in de zin dat het concurrentie van elders wellicht vermindert. Maar of de (lokale) klant daar dan weer bij gebaat is, is een tweede. En op termijn betekent een mindere prikkel om te moeten concurreren ook dat je minder concurrerend wordt.

Aanhaken bij Vlaanderen – Met een verminderde werkgelegenheid in Zeeland zal het arbeidsaanbod in omliggende metropolitane regio's belangrijker worden. Tolheffing belemmert de toegang tot de Randstedelijke arbeidsmarkt vanuit Zeeuws-Vlaanderen (al is de minimaal anderhalf uur reistijd naar de zuidelijke Randstad een dusdanig obstakel dat die potentie niet overdreven moet worden). Qua reistijden ligt het meest nabije metropolitane potentieel voor zowel Midden-Zeeland als Zeeuws-Vlaanderen niet in Rotterdam, maar in Vlaanderen: vanuit bijvoorbeeld Middelburg zijn zowel Gent (thans een uur), als Brugge en Antwerpen sneller te bereiken dan Rotterdam. We mogen met toenemende Europese integratie verwachten dat de Vlaamse arbeidsmarkt van steeds groter belang wordt voor Zeeland, en tolheffing belemmert steeds meer de potentie om in Midden-Zeeland te wonen en te werken in Vlaanderen.

### **Sociaal-economische ontwikkeling**

Sociaal isolement - In hoofdstuk 3 constateerden we dat de ervaren eenzaamheid in Zeeuws-Vlaanderen tot de hoogste van Nederland behoort. Vergelijkbare plekken qua omvang van de eenzaamheid zijn bepaalde wijken van de grootste steden in de Randstad. Andere binnen Nederland perifere en rurale gebieden scoren veel beter. Ook na controle voor het feit dat er relatief veel ouderen in Zeeland wonen en ouderen over het algemeen eenzamer zijn, blijft overeind dat de eenzaamheid in Zeeland veel hoger ligt dan gemiddeld. De beleving van eenzaamheid wordt onder andere veroorzaakt door een gebrek aan sociale contacten. De komst van de Westerscheldetunnel, en meer precies het afschaffen van de autoveren, heeft ervoor gezorgd dat het bezoek aan familie en vrienden tussen de flanken van Zeeuws-Vlaanderen en Midden-Zeeland substantieel is afgenomen. Dit is verder versterkt door het wegtrekken van jongeren en gezinnen in verband met opleiding, arbeidsmarktperspectief en gewenst voorzieningenniveau. Tolheffing werkt dit in de hand, dus handhaving

ervan zal het bestaande sociale isolement versterken. Daartegenover staat dat afschaffing van de tol voor meer contacten en minder sociaal isolement zal zorgen. Met name het aantal verplaatsingen met een sociaal-recreatief oogmerk zal toenemen door afschaffing van de tol.

Welvaartswinst - Meer in zijn algemeenheid kun je zeggen dat het afschaffen van tol voor een zekere welvaartswinst zorgt: men houdt meer geld over dat iemand kan gebruiken om in zijn/haar behoeften te voorzien. Maar welvaart betreft meer dan materiële aspecten, bijvoorbeeld ook zaken als onderwijs, gezondheid, milieu en ongelijkheid spelen een rol. Tolheffing heeft indirect ook een effect op deze immateriële aspecten, zo vermindert tol de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, en vergroot het ongelijkheid op de woningmarkt.

### Winkels en voorzieningen

Wel/geen rem op proces schaalvergroting en concentratie - In hoofdstuk 3 werd al geconstateerd dat in de toekomst demografische ontwikkelingen druk zetten op het aanbod aan voorzieningen voor onderwijs, welzijn en zorg, cultuur etc. Het hoge voorzieningenpeil (t.o.v. het aantal inwoners) dat veel Zeeuwse plaatsen kenmerkt loopt langzaam terug, maar is op dit moment nog altijd boven het Nederlands gemiddelde. In die zin is sprake van een rationaliseringsslag die de vorm heeft van een ruimtelijke opschaling en concentratie van voorzieningen, mogelijk gemaakt door de komst van de tunnel en niet tegengehouden door de tolheffing. Een verdere concentratie en opschaling van voorzieningen lijkt nog op komst in het middelbaar beroepsonderwijs, ongeacht of er wel of geen tol geven wordt. Opheffing van de tol lijkt in die zin ondergeschikt aan sectorspecifieke omstandigheden, al zal de laatste rem op dit soort processen verdwijnen. Tolheffing zal in ieder geval geen valide argument meer zijn om opschalingsprocessen tegen te houden.

Integratie binnen Zeeland of sterkere oriëntatie op Vlaanderen - Naast het middelbaar beroepsonderwijs zijn er mogelijk ontwikkelingen te verwachten in de ruimtelijke organisatie van de gezondheidszorg. Het Zeeuwse beleid om te streven naar samenwerking in de Zeeuwse zorg zou een stuk haalbaarder zijn wanneer de tol werd afgeschaft. Nu kijken de Zeeuwse ziekenhuizen immers vooral naar samenwerkingspartners buiten Zeeland, waarbij Zeeuws-Vlaanderen duidelijker georiënteerd is op Vlaanderen.

Meer in zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de combinatie van tolheffing met afkalking van het voorzieningenbestand ervoor zal zorgen dat Zeeuws-Vlaanderen steeds meer georiënteerd raakt op Vlaanderen, dus ook voor andere voorzieningen, wat nog versterkt wordt door de instroom van Vlamingen op de Zeeuws-Vlaamse huizenmarkt.

Draagvlak voor specialisatie - Echter, juist ook bij een afkalvend voorzieningenniveau is afschaffing van de tol een simpele maatregel om het draagvlak voor de bestaande voorzieningen te vergroten. Dat zal ook extra competitie met zich meebrengen, wat dwingt tot verdere specialisatie in plaats van het dupliceren van betrekkelijk laagwaardige voorzieningen.

Detailhandel – Sinds de komst van de tunnel zien we dat mensen uit Zeeuws-Vlaanderen meer zijn gaan besteden in Midden-Zeeland (m.n. Middelburg en Goes), een koopstroom die groter is dan andersom. Dit vertaalt zich dan ook in een snellere daling van het aantal detailhandelsvestigingen in Zeeuws-Vlaanderen dan in Midden-Zeeland (waar de gemiddelde vestiging groter wordt). Verwacht mag worden dat afschaffing van de tol dergelijke effecten versterkt, waarbij nogmaals opgemerkt dat Zeeland en in het bijzonder Zeeuws-Vlaanderen verreweg de meeste vestigingen per inwoner hebben van heel Nederland, dus dat een zeker rationaliseringsproces gaande is. De mate waarin dit proces gestalte krijgt hangt mede af van de mate waarin Vlamingen in Zeeland zullen winkelen, wat naast sfeer (Sluis, Hulst), ook door prijsniveaus wordt bepaald (supermarkten).

Van nabijheid naar bereikbaarheid – Samengevat zal het in stand houden van de tolheffing zorgen voor een beperktere rationaliseringsslag in vooral de minder gespecialiseerde voorzieningen in de nabijheid, terwijl afschaffing van de tol een beter, gespecialiseerder maar minder gespreid voorzieningenaanbod bereikbaar maakt.

## **Verkeer**

Forse toename verkeer bij afschaffing - Gezien de ontwikkelingen eerder bij de Zeelandbrug en andere bruggen en tunnels in Nederland en elders in Europa waar de tolheffing is afgeschaft, en de populariteit van de tolvrije dagen, is een stijging van het verkeer door de tunnel met minimaal 25-30% te verwachten. Een latente vraag zal vrijkomen.

Veranderende samenstelling verkeer – Met verminderde aantrekkelijkheid van Zeeland als woonlocatie en als vestigingslocatie voor bedrijven bij instandhouding van de tol, zal ook het woon-werkverkeer door de Westerscheldetunnel maar beperkt groeien in de toekomst. Daartegenover staat dat er meer sociaal-recreatief verkeer is, doordat ouderen steeds mobieler en welvarender worden en wegtrekkende jongeren sociale contacten in de regio van herkomst onderhouden. Omgekeerd leidt afschaffing tot een toename van zowel sociaal-recreatief als woon-werkverkeer.

Doorgaand verkeer – Het afschaffen van de tol, in combinatie met verbetering van de toe leidende wegen zal de Westerscheldetunnel tot een belangrijkere (inter)nationale verbinding maken. Afschaffing van de tol zou dan ook gepaard moeten gaan met de opname in het rijkswegennet van de Westerscheldetunnel en de toeleidende wegen.

Vrachtverkeer – De hoeveelheid doorgaand vrachtverkeer door de tunnel is op dit moment, in de situatie met tol, relatief beperkt. Toch is ook in de situatie met tol het gebruik van de Westerscheldetunnel voor transporten vanuit de rest van Nederland naar een aantal Belgische bestemmingen al voordeliger. Het inzetten van een vrachtwagen kost momenteel ca. 50-55 euro per uur. Tolkosten nu wegen zodoende op tegen een tijdswinst van 15/20 minuten. Afschaffing van de tol zal mogelijk tot een forse toename van het doorgaande vrachtverkeer kunnen leiden. Of dit uiteindelijk het geval zal zijn hangt af van een drietal variabelen: a) het congestieniveau rondom Antwerpen, b) het toltarief voor de Liefkenshoek tunnel, c) het instellen van maut (tol) op de Belgische snelwegen<sup>12</sup>.

### **Ruimtelijke organisatie**

Van fragmentatie naar functionele samenhang, en van nabijheid naar bereikbaarheid - Het al dan niet heffen van tol voor de Westerscheldetunnel heeft belangrijke consequenties voor de ruimtelijke organisatie van Zeeland, doordat het verplaatsingspatronen en vestigingspatronen van mensen en bedrijven beïnvloedt (zie hierboven), en arbeidsmarkten en woningmarkten zal doen integreren (bij afschaffing). Overkoepelend betekent dit dat, bij afschaffing van de tol, de cohesie en onderlinge samenhang binnen Zeeland wordt versterkt, en Zeeland meer als functionele eenheid gaat functioneren. Dit heeft een positief effect op de arbeidsmarktmogelijkheden en het draagvlak voor voorzieningen, waarbij wel geldt dat betere voorzieningen niet per se dichtbij gelegen zijn. Politieke argumenten voor het 'eerlijk' verdelen van voorzieningen aan beide kanten van de Westerscheldetunnel omdat voorzieningen in de buurt gelegen moeten zijn verliezen aan kracht bij afschaffing van de tol; immers, niet nabijheid tot de voorzieningen, maar de bereikbaarheid ervan zal belangrijker worden door het afschaffen van de tol. Het is niet meer noodzakelijk om ofwel in Midden-Zeeland, ofwel in Zeeuws-Vlaanderen een bepaalde voorziening te hebben omdat deze anders ontoegankelijk is. Dat was wellicht al zo getuige de ruimtelijke opschaling en concentratie, waarin sinds de komst van de tunnel al een flinke (inhaal)slag is gemaakt, maar de beschermende werking van een geïsoleerde ligging zal helemaal verdwijnen bij afschaffing van de tol.

---

<sup>12</sup> Door gebruik te maken van de Westerscheldetunnel kan een transporteur nu bijna zonder tol te betalen vanuit NL naar Zeebrugge rijden.



Het niet afschaffen van de tol heeft uiteraard een tegengesteld effect: instandhouding van de bestaande fragmentatie, meer kwijnende voorzieningen als gevolg van de bevolkingsontwikkeling, en steeds minder draagvlak voor topvoorzieningen in heel Zeeland, minder agglomeratievoordelen, duplicatie van laagwaardigheid in de voorzieningenstructuur, al zijn de voorzieningen wellicht dichter bij de mensen georganiseerd en competitie tussen de belangrijkste steden. Voor Zeeuws-Vlaanderen geldt dat het een sterkere ruimtelijke oriëntatie op Vlaanderen zal krijgen, gegeven de eerder beschreven ontwikkelingen.

Als een steeds groter deel van de Zeeuws-Vlamingen ervoor kiest om voorzieningen in België te gebruiken voor steeds meer zaken in het leven (onderwijs, zorg, cultuur, winkelen, sport en ontspanning) meebewegend met een intensivering van grensarbeid. Een fusie van de Zeeland Seaports met de Haven van Gent kan die beweging een extra impuls geven. Ook de grote krapte op de Zeeuws-Vlaamse arbeidsmarkt in de horeca en het kusttoerisme kan een verdere vervlechting van Zeeuws-Vlaanderen met Vlaanderen stimuleren. De intensievere België oriëntatie, die in het onderwijs al duidelijk zichtbaar is, zou een (verdere) uitholling van het draagvlak voor de Nederlandse voorzieningen zijn die voor een belangrijk deel ook afhankelijk is van de inwoners van Zeeland onder de Westerschelde. Dit geldt vooral voor gespecialiseerde zorg, middelbaar- en hoger beroepsonderwijs, maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen en culturele programmering. Dat zou ook extra druk zetten op allerlei Zeeuwse gezamenlijke regelingen waar de Zeeuws-Vlaamse gemeenten in participeren. Voor de planning en ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen kan de zoektocht en oriëntatie van Zeeuws-Vlamingen naar voor hen bereikbare en betaalbare voorzieningen een steeds belangrijker rol gaan spelen. De tol voor de Westerschelde tunnel zal een extra motief vormen voor deze beweging.

Van duplicatie naar complementariteit, met een duidelijk stedelijk centrum - Het is goed mogelijk dat het proces van ruimtelijke opschaling en concentratie er toe leidt dat er een duidelijker stedelijk centrum ontstaat met daarin een concentratie van topfuncties voor Zeeland als geheel (waarbij Middelburg/Vlissingen de beste papieren heeft gezien de concentratie van de bevolking aldaar), en waarbij Goes en Terneuzen meer de functies herbergen voor hun eigen achterland, met een enkele specialiteit waarin het excelleert en voor Zeeland als geheel een belangrijker rol gaat spelen. Bijvoorbeeld het Scheldetheater in Terneuzen als enige A-theater in de provincie. Dat betekent dan ook dat de argumenten om elders belangrijke voorzieningen te dupliceren (bijv. nog een A-theater) sterk aan kracht inboeten. Overigens zou het voor Zeeland als geheel goed zijn wanneer het een duidelijk herkenbaar en nationaal meetellend stedelijk centrum zou hebben.

### Politiek-bestuurlijk

Het Belgisch scenario – Voor het scenario ‘continuering tol’ zou de benaming ‘Belgisch scenario’ helemaal niet zo misplaatst zijn, althans, voor waar het de ontwikkelingen in Zeeuws-Vlaanderen betreft. Immers het houdt de fragmentatie van Zeeland in stand, zorgt voor een verdere instroom van Vlamingen op de Zeeuws-Vlaamse woningmarkt, wat leidt tot een afname van draagkracht voor voorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen zelf waardoor men ook voor voorzieningen steeds meer georiënteerd raakt op Vlaanderen. Het gevolg is het wegvloeien van koopkracht naar Vlaanderen. Tevens beperkt tolheffing de arbeidsmarktintegratie, en door, het verlies van arbeidsplaatsen, zal men ook voor de arbeidsmarktkansen steeds meer naar Vlaanderen moeten kijken. Kortom, instandhouding van de tol zal de bestaande trend dat Zeeuws-Vlamingen meer op Vlaanderen georiënteerd raakt alleen maar versterken. De vraag is in hoeverre deze ontwikkeling gewenst is vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt.

Eenwording Zeeland – De ‘Zeeuwse ziekte’ noemde voormalig minister-president Balkenende het: het eilanddenken, het verdelen om het verdelen en maar beperkt over de eigen grenzen heen kijken. Er wordt bijvoorbeeld gevochten om het binnen de eigen gemeentegrenzen kunnen vestigen van belangrijke regionale voorzieningen, waarbij de ratio het vaak verliest van de emotie, en het zo effectief en efficiënt mogelijk laten functioneren van de betreffende voorziening secundair lijkt. Ondertussen gaan processen van opschaling en concentratie door waarbij het maar de vraag is of die voorzieningen überhaupt nog in Zeeland een plek vinden. Door de beperkte eenheid verliest Zeeland aan politiek gewicht en slagvaardigheid. De tolheffing vormt een heet hangijzer dat de bestuurlijke verhoudingen troebleert, leidend tot verwijten over en weer, een gebrek aan onderling vertrouwen en een gebrek aan onderlinge solidariteit. Dit is niet verwonderlijk; in nagenoeg alle situaties met tolheffing elders die we bestudeerd hebben vormde tolheffing een politiek issue, dat pas ophield na afschaffing van de tol (overigens veelal ruim voor de aanvankelijk beoogde einddatum). Voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen, en meer in het bijzonder de eenheid binnen Zeeland zou het afschaffen van de tol welkom zijn. Om dat gedaan te krijgen, en in Den Haag een vuist te kunnen maken, zal men eerst wel de daartoe benodigde politieke eensgezindheid moeten tonen.

Rechtvaardigheid – Het gevoel ‘onrechtvaardig behandeld worden’ dat met name Zeeuws-Vlamingen hebben, en dat volgens onze analyse van de rechtvaardigheid van de tolheffing in hoofdstuk 4 niet onterecht is, ondermijnt het vertrouwen in het bestuur en de politiek. Opkomstcijfers bij verkiezingen liggen aanmerkelijk lager in Zeeuws-Vlaanderen dan in Midden-Zeeland, zowel voor Provinciale

Staten als voor de Tweede Kamer, mogelijk mede veroorzaakt door het gevoel politiek niet gehoord te worden, waarbij de tolheffing het gevoel van er 'niet bij te horen' in de hand werkt.

Dimensie	Scenario 1: Continuering tol (trendscenario)	Scenario 2: Afschaffen tol (afschafscenario)
Demografie en woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevolkingsdaling zoals voorspeld</li> <li>- Geen integratie woningmarkt v.w.b. lagere en middensegment; daardoor minder meebewegen Zeeuws-Vlaamse woningmarkt (zowel omhoog als omlaag) met Nederlands gemiddelde;</li> <li>- Verdere instroom Vlamingen op Zeeuws-Vlaamse huizenmarkt;</li> <li>- Als gevolg van huishoudensdaling meer onverkoopbare woningen;</li> <li>- Blijvende verminderde aantrekkelijkheid voor jongeren om in Zeeuws-Vlaanderen een toekomst op te bouwen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe afwegingskaders voor verhuizingen als de financiële barrière wegvalt: Je bent in Zeeuws-Vlaanderen beter bereikbaar voor anderen en zelf kun je goedkoper naar elders in Nederland;</li> <li>- Vermindering verwachte krimp: Zeeland en met name Zeeuws-Vlaanderen aantrekkelijker als woongebied;</li> <li>- Integratie woningmarkt voor lagere en middensegment met overig Zeeland, m.n. toename vraag naar woningen in dat segment in Zeeuws-Vlaanderen (en dus prijsstijging);</li> </ul>
Arbeidsmarkt en bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toenemende moeite bedrijven om goed passende werknemers te vinden, met name voor Zeeuws-Vlaamse bedrijven;</li> <li>- Verminderde aantrekkelijkheid Zeeland en met name Zeeuws-Vlaanderen als vestigingslocatie bedrijven;</li> <li>- Concurrentienadeel m.n. Zeeuws-Vlaamse bedrijven als gevolg van extra kostenpost.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie arbeidsmarkt voor lagere en middelbaar opgeleiden;</li> <li>- Vermindering krapte op arbeidsmarkt;</li> <li>- Vergroting arbeidsmarkt algemeen</li> <li>- Steviger integratie Zeeuwse regionale economie, leidend tot meer competitie en daardoor uiteindelijk tot betere concurrentiekracht;</li> <li>- Een gelijk spelveld voor Zeeuwse, in het bijzonder Zeeuws-Vlaamse bedrijven;</li> <li>- Metropolitane kwaliteiten Vlaanderen (ook m.b.t. arbeidsmarkt) dichterbij.</li> </ul>
Sociaal-economische ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instandhouding sociaal isolement (hoog gevoel van eenzaamheid) Zeeuws-Vlaanderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welvaartswinst Zeeuwen, m.n. ook Zeeuws-Vlamingen</li> <li>- Vermindering sociaal isolement Zeeuws-Vlaanderen;</li> <li>- Toename sociaal-recreatief verkeer.</li> </ul>

Dimensie	Scenario 1: Continuering tol (trendscenario)	Scenario 2: Afschaffen tol
Winkels en Voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instandhouding rem op wegvloeien bestedingen van Zeeuws-Vlaanderen (m.n. Terneuzen) naar Midden-Zeeland, echter wegvloeien bestedingen naar Vlaanderen;</li> <li>- Verzwakking draagvlak voor publieke voorzieningen als gevolg van opschaling veroorzaakt door krimp, de versterkte oriëntatie op België en toenemende instroom Vlamingen op Zeeuws-Vlaamse huizenmarkt;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorzieningen en detailhandel toegankelijker;</li> <li>- Integratie Zeeuwse detailhandel, met mogelijk wegvloeien bestedingen detailhandel van Terneuzen naar Midden-Zeeland, minder naar Vlaanderen;</li> <li>- Verdere ruimtelijke opschaling en concentratie voorzieningen (laatste rem weg);</li> <li>- Groter draagvlak voor winkels en voorzieningen, mogelijkheden voor meer gespecialiseerde voorzieningen i.p.v. duplicatie laagwaardigheid.</li> </ul>
Verkeer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename van niet werk gerelateerde passages (als gevolg van toename mobiele ouderen en ruimtelijke opschaling en schaalvergroting voorzieningen), vermindering werkgerelateerde verplaatsingen (Zeeland steeds minder aantrekkelijk als vestigingslocatie bedrijven, wegtrekken bedrijvigheid en opschaling p)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sterke toename verkeer; Westerscheldetunnel (ca. 25-30% ligt in lijn der verwachting); o.a. door toenemende schaalvergroting en concentratie in onderwijs en zorgsector; migratie jongeren leidt tot meer sociaal-recreatief verkeer;</li> <li>- Toename gebruik Westerscheldetunnel als onderdeel van (inter)nationale verbinding, ook door vrachtwagens;</li> <li>- Reistijdwinst (niet meer wachten voor tolpoorten)</li> <li>- Mogelijk meer congestie op toeleidende wegen (Rotonde Zelzate is mogelijk knelpunt)</li> </ul>
Ruimtelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instandhouding fragmentatie</li> <li>- Versterking oriëntatie op Vlaanderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie en cohesie Zeeland versterkt, toename onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid;</li> <li>- Mogelijke versterking stedelijk zwaartepunt Middelburg/Vlissingen met gespecialiseerde hoogwaardige voorzieningen in Goes en Terneuzen (bijv. theater, sportfaciliteiten);</li> </ul>
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vervlaamsing Zeeuws-Vlaanderen</li> <li>- Instandhouding als onrechtvaardig ervaren situatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermindering politieke spanningen binnen Zeeland;</li> <li>- Rechtzetten als onrechtvaardig ervaren situatie.</li> </ul>



## 8. Tot slot: aanbevelingen voor het vervolg

De analyses in de vorige hoofdstukken leiden tot de conclusie dat de tolheffing voor het gebruik van de Westerscheldetunnel een serieuze barrière vormt voor de verdere ruimtelijke, economische, sociale en zelfs bestuurlijke ontwikkeling van Zeeland, en in het bijzonder voor Zeeuws-Vlaanderen. Dit terwijl een uitgebreide analyse van trends en ontwikkelingen aantoont dat het niet de goede kant op gaat met Zeeland: de seinen staan op rood en er moet iets gebeuren wil Zeeland aantrekkelijk blijven, of beter: weer aantrekkelijker worden, als plek om te wonen, werken en leven. Dat heeft niet alleen te maken met tolheffen voor de Westerscheldetunnel, maar het heeft wel een duidelijke invloed. De vergelijking van de twee in het vorige hoofdstuk geschetste scenario's laat zien dat er zeer grote verschillen in ontwikkelingsrichtingen zijn tussen het scenario 'continueren van tol' en het scenario 'afschaffen van tol', en dat op vele terreinen.

Het doel van dit onderzoek was om die ontwikkelingsrichtingen duidelijk te krijgen, niet om hier getallen aan te koppelen. Iets dat we overigens wel aandurfd en voor de verkeerstoename (minimaal een stijging van 25-30% bij afschaffing van de tol). Onze verwachting is dat de positieve effecten van het afschaffen van de tol voor de regionale ontwikkeling van Zeeland als geheel de ook hier geschetste negatieve effecten ruimschoots overtreffen. Het tolvrij maken van de tunnel en de daarmee te verwachten steviger integratie binnen Zeeland, maar ook van Zeeland met omliggende metropolitane regio's levert maatschappelijk gezien de meeste voordelen op.

### Aanbeveling 1:

Aanbevolen wordt om een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) te laten uitvoeren voor het afschaffen van de tolheffing waarin de effecten van alle hier geschetste ontwikkelingsrichtingen worden doorgerekend.

Overigens is het wel de vraag in hoeverre alle ontwikkelingsrichtingen vallen te kwantificeren, mede omdat de psychologische barrière-werking van de tolheffing wellicht groter is dan de barrière-werking die op grond van economisch-rationele argumenten valt te verwachten. De afwegingen die mensen en bedrijven maken worden nadrukkelijk beïnvloed door tolheffing. Ook de mogelijkheden om beleidsmatig te sturen op versterking van de Zeeuwse regio worden gehinderd door de tolheffing. Het onrechtvaardigheidsgevoel bij Zeeuws-Vlaamse inwoners en daarmee ook bij hun bestuurders werkt door in de afwegingskaders die worden gehanteerd bij visieontwikkeling en bestuurlijke samenwerkingsverbanden in Zeeland. Partijen aan beide kanten van de Westerschelde weten elkaar daardoor moeilijker te vinden. Deze rem op de

ontwikkeling van Zeeland zal bij de continuering van de tolheffing naar verwachting alleen maar in betekenis toenemen. Onze verwachting is dat de oriëntatie van Zeeuws-Vlaanderen op Vlaanderen steeds serieuzere vormen zal gaan aannemen en dan nadrukkelijk ten koste zal gaan van het draagvlak voor Zeeuwse ontwikkelingen en voorzieningen. Het scenario continuering van de tolheffing kunnen we daarom ook het 'Belgisch scenario' noemen.

De tolheffing en de overwegend aanzienlijke negatieve effecten ervan op het regionale ontwikkelingspotentieel in Zeeland kan met recht een regionaal knelpunt genoemd worden. De tol eist zeggezegd zijn tol. In het regeerakkoord 2017-2021 van het Kabinet Rutte III wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor regionale ontwikkeling (het woord regio komt er 79 keer in voor) en er is geld beschikbaar om regionale knelpunten op te lossen. Het probleem van de negatieve effecten van de tolheffing voor het gebruik van de Westerscheldetunnel op de huidige en toekomstige regionale ontwikkeling van Zeeland moet gezien worden als een regionaal knelpunt van nationaal belang, die zodoende bijspringen van het Rijk vereist en bovendien niet op provinciaal niveau is op te lossen. Het is evident dat afschaffing van de tol in financieel opzicht niet op het bordje van de provincie kan en moet liggen, maar op het veel grotere bord van de nationale overheid. Gezien de hier geschetste urgentie van een beleid gericht op de regionaal-economische, ruimtelijke en sociale ontwikkeling van Zeeland, en de simpele, en uiterst effectieve 'knop om aan te draaien' die de tolheffing feitelijk is, komen we tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 2:

Laat onderzoeken of een schaduwtol een eenvoudig en reëel alternatief is.

De wijze waarop de tolheffing thans financieel-bestuurlijk geregeld is (zie hoofdstuk 2) is stapsgewijs door de tijd, onder verschillend politiek-bestuurlijk gesternte en in verschillende (economische) contexten tot stand gekomen; hierbij waren sommige stappen verdedigbaar binnen de toen geldende omstandigheden. De uitkomst nu is echter verre van optimaal. De positie waarin de provincie Zeeland gemanoeuvreed is, en zich ook heeft laten manoeuvreren, belemmert thans een effectieve oplossing van het vraagstuk van de tolheffing en regionale ontwikkeling van Zeeland.

Echter, wat dit rapport aantoont, is dat de omstandigheden nu om een ander antwoord vragen. Gelukkig is niets in steen gebeiteld. Nagenoeg alle tolheffingen die we onderzocht hebben in Nederland en elders in Europa zijn voortijdig beëindigd, overigens vaak na 10-15 jaar, en veelal vanwege a. bewezen negatieve effecten op de regionale ontwikkeling, b. het reeds terugverdienen van de investering, en c. veranderde meningen over wat rechtvaardig



overheidshandelen is. Uiteindelijk is het een politieke keuze om wel of geen tol te heffen.

Daarbij dient in de overweging meegenomen te worden dat tolheffing Zeeuwen, en Zeeuws-Vlamingen in het bijzonder belemmert om zich optimaal te kunnen ontplooiën qua opleiding en werk. Het belemmert het participeren in de sociale gemeenschap, belemmert de toegang tot de mogelijkheden en kansen die elders in Zeeland of in de omliggende metropolitane regio's worden geboden, en die door opschaling en concentratie van werk en voorzieningen steeds vaker alleen elders te vinden zijn. Bovendien zorgt de tolheffing voor ongelijke behandeling doordat het alleen in Zeeland wordt toegepast, terwijl gebruik maken van de tunnel helemaal geen keuze is in de zin dat er geen alternatieven zijn en in de zin dat er steeds minder werk en voorzieningen in de nabijheid georganiseerd is. Men *moet* steeds vaker gebruik maken van de tunnel om toegang te houden tot die condities en middelen die mensen in staat stellen om hun levensdoelen te bereiken. Juist de groep die met die ontplooiingsmogelijkheden het minst bedeed is, en zich daardoor al qua afstand en reistijd ver bovengemiddeld moet inspannen om de toegang ertoe te behouden, wordt geconfronteerd met een extra belasting in de vorm van tol. Dit brengt ons bij onze volgende aanbeveling.

**Aanbeveling 3:**

Politieke partijen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau moeten bij zichzelf te rade gaan of tolheffing in de Zeeuwse omstandigheden nog te rechtvaardigen is.

Bovenstaande rechtvaardigheidsoverwegingen staan dus nog los van de economische en maatschappelijke noodzaak om Zeeland sterker te integreren en de verbindingen met omliggende metropolitane regio's op orde te brengen.

Tot slot, het is overduidelijk dat de tolheffing een splijtzwam vormt in de politiek-bestuurlijke verhoudingen in Zeeland, wat ons brengt bij onze laatste aanbeveling. Een positieve regionale ontwikkeling, waarin de tolheffing een belangrijke 'knop om aan te draaien' is, is gebaat bij politieke eensgezindheid en het gezamenlijk een vuist maken naar het Rijksniveau waar de sleutel tot een oplossing van het tolvraagstuk ligt.

**Aanbeveling 4:**

Gebruik de inzichten van dit onderzoek om te werken aan politieke eensgezindheid in het Zeeuwse over een kansrijke realisering van een tolvrije tunnel.



## Bronnen

- Alkemade, F. (2016) *De emancipatie van de periferie*. Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester.
- Both, J.C. (z.j.) *Flakkee uit zijn isolement*. (<http://erfgoedlijngo.nl/media/Canon/Goeree-verflakkee%20uit%20zijn%20isolement.pdf>, 4 augustus 2017).
- De Cuyper, R. (2017) *Onderzoek naar vervoersarmoede*. Middelburg (ZB| Planbureau).
- DHC (2007) *Evaluation of the Economic and Social Impacts of the Skye Bridge*. Final report. Edinburgh (DHC).
- Díez Gutiérrez, M., S. Nyland Andersen, Ø.L. Nilsen & T. Tørset (2015) Impacts on land use characteristic from ferry replacement projects. Two case studies from Norway. *Transportation Research Procedia*, 10, 286-275.
- Duranton, G. & D. Puga (2004), Micro-foundations of urban agglomeration economies. In: Henderson JV, Thisse J-F (eds) *Handbook of Regional and Urban Economics* 4. Elsevier, Amsterdam.
- Geilenkirchen, G.P. , K.T. Geurs, H.P. van Essen, A. Schroten, B. Boon (2010) *Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer*. Kennisoverzicht. Bilthoven/Den Haag (Planbureau voor de Leefomgeving).
- Gierveld-de Jong, J. en T. van Tilburg (2007) Uitwerking en definitie van het begrip eenzaamheid. In: *Zicht op eenzaamheid: achtergronden, oorzaken en aanpak*. Assen: van Gorcum; 2007. 7. p. 7-14p.
- Hoogendoorn, S., Van Gemeren, J., Verstraten, P, & K. folmer (2016) *House prices and accessibility: evidence from a natural experiment in transport infrastructure*. CPB Discussion paper 322.
- Latten, J. & M. Das (2016) Emancipatie en de trek naar de stad, *Demos*, 32: 1-3.
- Louw, E. en S. Jansen (m.m.v. M. van Hove) (2011) *Ruimtelijk structurerende effecten Westerscheldetunnel. Deelrapport 2: Effecten op het bedrijfsleven*, TU Delft, Delft.
- Meijers, E. (2011) *Ruimtelijk structurerende effecten Westerscheldetunnel. Deelrapport 4: Het voorzieningenpeil in Zeeland*, TU Delft, Delft.

Meijers, E., E. Louw, M. Spaans en M. Leijten (2011a) *Ruimtelijk structurerende effecten Westerscheldetunnel. Integrale samenvatting onderzoeksresultaten Beleidsaanbevelingen*, TU Delft, Delft.

Meijers, E., Louw, E., Spaans, M., Leijten, M. en Hoekstra, J. (2011b) *Ruimtelijk structurerende effecten Westerscheldetunnel. Deelrapport 1: Bereikbaarheid en ontwikkeling*, TU Delft, Delft.

Meijers, E., Hoekstra, J., Leijten, M., Louw, E., & Spaans, M. (2012) Connecting the periphery: Distributive effects of new infrastructure. *Journal of Transport Geography*, 22, 187-198.

Meijers, E., Hoekstra, J., & Spaans, M. (2013) Fixed link, fixed effects? housing market outcomes of new infrastructure development in the dutch delta area. *Geografisk Tidsskrift*, 113(1), 11-24.

Nordbakke, S., & Schwanen, T. (2015) Transport, unmet activity needs and wellbeing in later life: Exploring the links. *Transportation*, 42(6), 1129-1151.

Nussbaum, M. (2011) *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University.

Odeck, J. & S. Bråthen (2008) Travel demand elasticities and users attitudes: A case study of Norwegian toll projects. *Transportation Research Part A*, 42, 77-94.

Pereira, R. H. M., Schwanen, T., & Banister, D. (2017) Distributive justice and equity in transportation. *Transport Reviews*, 37(2), 170-191.

Peris, A. & E. Meijers (2017) *Measuring intercity relationships through the co-occurrence method: application and evaluation*, Paper gepresenteerd op het symposium 'The Future of Urban Networks', Gent : Universiteit Gent, 18 september 2017.

Provincie Zeeland (2016) *Mobiliteitsvisie Zeeland 2028; Samen op weg naar kwaliteit*. Middelburg (Provincie Zeeland).

Provincie Zeeland (2017) *Vervoersonderzoek Zeeland 2016*. Middelburg (Provincie Zeeland).

Rawls, J. (1971/1999) *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press (herziene versie 1999).

Sen, A. (1999) *Development as freedom*. New York, NY: Anchor books.

Sen, A. (2009) *The idea of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Spaans, M., E. Meijers en S. Jansen (2011) *Ruimtelijk structurende effecten Westerscheldetunnel. Deelrapport 3: Effecten op bewoners*, TU Delft, Delft.

Van der Wouw, D. (2017) *Economische Atlas Zeeland 2017*. Middelburg (ZB| Planbureau).

Van der Wouw, D. (2017) *Zeeuws-Vlaanderen; een landje apart?* Middelburg (ZB| Planbureau).

Van der Wouw, D., De Cuyper, R. en J. Van Sluijs – van Overbeeke (2018) *De staat van Zeeland 2017; Deltaprovincie op weg naar een duurzame samenleving*

Van der Wouw, D., Somers, N. en P. Van Kooten, N. Out (2014) *Staat van Zeeland 2013*. Middelburg (SCOOP).

Van der Wouw, D. en J. Van Overbeeke (2016) *Onderwijs ons goed; update 2016*, Middelburg (ZB Planbureau).

Van der Wouw, D. en H. Schellekens (2015) *Goed voortgezet Update 2015; Veranderende stromen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in Zeeland*. Middelburg (SCOOP).

Van Wee, B., K.T. Geurs (2011) Discussing Equity and Social Exclusion in Accessibility Evaluations. *European Journal of Transport Infrastructure Research*, 11 (4) 350-367.

Westerscheldetunnel NV, *jaarverslag 2016*.

Weterings, A., & van Gessel-Dabekaussen, G. (2015) *Arbeidsmarkt zonder grenzen*. Den Haag: PBL, Den Haag/Heerlen: CBS.

## Bijlage 1. Deelnemers workshop 'tolheffing'

Op 13 september 2017 werd een workshop gehouden over de te verwachten effecten bij afschaffing van de tolheffing waarin, naast de auteurs van dit rapport, de volgende experts participeerden:

Arjen Drijgers (op persoonlijke titel)

Hans Hilbers (Planbureau voor de Leefomgeving)

Nicole Jansen-Geerinckx (Gemeente Terneuzen)

Paul Geertman (Kamer van Koophandel)

François Lauret (op persoonlijke titel, voorheen )

Valerie Lievens (Zeeland theaters)

Rudie Tieleman (Tieleman Transport)

Bij deze willen we de deelnemers nogmaals hartelijk danken voor hun waardevolle bijdrage. De bevindingen in dit rapport reflecteren uiteraard niet noodzakelijkerwijs de meningen van de experts.