

Regie op Knooppunten

Pauline Wortelboer-van Donselaar
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Pauline.wortelboer@minienm.nl

Peter Jorritsma
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Peter.jorritsma@minienm.nl

Johan Visser
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Johan.visser@minienm.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
22 en 23 november 2012, Amsterdam**

Samenvatting

Het functioneren van knooppunten, zoals stations, havens en luchthavens, is van belang voor de ambities van de rijksoverheid op het gebied van bereikbaarheid, ruimtelijke ontwikkeling, economische groei en leefomgeving. In de praktijk heeft de Rijksoverheid maar beperkte mogelijkheden om het functioneren van die knooppunten te beïnvloeden.

In de Rijksstrategie Ketens en Knooppunten wordt momenteel een strategisch kader ontwikkeld waarin wordt afgewogen welke inzet het Rijk wel of niet kan plegen ten aanzien van ketens en knooppuntontwikkeling. Het kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid heeft voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een overzicht gemaakt van sturingsmogelijkheden door de rijksoverheid op knooppunten. Vanuit verschillende invalshoeken richten we ons daarbij op de rol van de rijksoverheid bij alle mogelijke soorten verknopingen van infrastructuur, goederen, personen en activiteiten van verschillende omvang. Het doel is om inzicht te bieden in hoe te sturen valt op de verdere ontwikkeling van knooppunten, ook als je 'er niet over gaat'. Op deze manier kunnen, binnen de huidige afspraken over decentralisering van overheidsbeleid, kansen voor (bij)sturen worden opgemerkt en benut.

De behoefte van de rijksoverheid om te willen sturen op de ontwikkeling van knooppunten heeft te maken met overwegingen van nationaal belang. De gepercipieerde (nationale) belangen van knooppuntontwikkeling zijn gelegen in: duurzaamheid, veiligheid, bereikbaarheid, economische ontwikkeling. Het rijk heeft daarin bij knooppunten verschillende belangen en verantwoordelijkheden maar is niet de knooppuntbeheerder.

De rijksoverheid stuurt op de mainports als knooppunten van nationaal belang. De bereikbaarheid van de mainports wordt als van nationaal belang gezien. Het is niet duidelijk waar dit belang in het infrastructuurnetwerk ophoudt, zoals bijvoorbeeld het belang van de multimodale knooppunten voor het achterlandvervoer (het 'cascade-effect'). Bij de kleinere knooppunten ligt de rol van de rijksoverheid niet zo zeer bij de regie *in* de knooppunten maar uit oogpunt van de bereikbaarheid van de mainports bij regie *over het netwerk* van knooppunten. De rijksoverheid heeft daar een coördinerende rol. Het past bij een rol van de rijksoverheid als systeemverantwoordelijke om waar nodig belangen af te wegen en te coördineren, of belemmeringen weg te nemen. Een expliciete visie op de rol van de overheid bij de ontwikkeling van (kleinere) knooppunten ontbreekt vaak. Zo is de rijksoverheid vaak weinig concreet over de beoogde doelen bij dergelijke knooppuntontwikkeling. De argumentatie is in de meeste gevallen vrij generiek, bijvoorbeeld een 'bijdrage aan de bereikbaarheid leveren' en laat veel ruimte voor interpretatie over. Het is daardoor niet altijd duidelijk of te beargumenteren waar de rijksoverheid om welke reden in mee investeert. Is er een nationaal belang en is een verdienmodel met private betrokkenheid mogelijk dan kan een financiële deelname *in* het knooppunt bestaan uit een risicodragende participatie, of een niet-risicodragende bijdrage van de rijksoverheid.

1. Het hoe en waarom van regie over knooppunten

1.1 *Waarom wil de Rijksoverheid sturen op knooppunten?*

Het functioneren van knooppunten, zoals stations, havens en luchthavens, is van belang voor het behalen van rijksoverheidsdoelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, ruimtelijke ontwikkeling, economische groei en leefomgeving. In de praktijk heeft de Rijksoverheid maar beperkte mogelijkheden om het functioneren van die knooppunten te beïnvloeden, terwijl de verwachting is dat goed functionerende knooppunten belangrijke bijdragen kunnen leveren aan het realiseren van rijksdoelstellingen. De mogelijkheden om bij te sturen worden, gezien de tendens van een verder terugtrekkende overheid, ook alleen maar meer beperkt. De vraag is derhalve hoe de rijksoverheid toch invloed kan uitoefenen op knooppunten, om zo de bijdrage aan rijksdoelstellingen te optimaliseren.

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, IenM 2012) omvat het actuele nationale infrastructuur- en ruimtelijk beleid. Wat betreft knooppunten zet het SVIR in op versterking van concurrentiekracht rond mainports, brainports en greenports. In het bijzonder gaat het dan om het stimuleren van gebiedsontwikkelingen van nationaal belang: Zuidas, Schiphol-Almere, Rotterdam-Zuid. In deze stedelijke regio's (Amsterdam en Rotterdam) maakt het Rijk afspraken binnen de gebiedsgerichte, programmatische aanpak over de programmering van verstedelijking. De bestaande verstedelijkingsafspraken worden onderdeel van de integrale aanpak voor deze gebieden. De inzet op ontwikkeling van andere knooppunten is als volgt: "Het Rijk is verantwoordelijk om samen met decentrale overheden en marktpartijen sterke multimodale knooppunten te stimuleren door bijvoorbeeld het bijdragen aan nieuwe en het opwaarderen van bestaande Park & Ride locaties en het verder verbeteren van logistieke knooppunten".

Zowel het mainportbeleid als eventueel stimuleringsbeleid van kleinere knooppunten moet nog geconcretiseerd worden. Dit wordt momenteel verder ingevuld in het 'Kernnetwerk Logistieke verbindingen' en de 'Rijksstrategie Ketens en Knooppunten'.

1.2 *Inzicht bieden in sturingsmogelijkheden: terugkijken en vergelijken*

Het kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) is voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op zoek gegaan naar inzichten over sturing op knooppunten door te kijken naar eerder knooppuntenbeleid en door de aanpak in verschillende typen knooppunten onderling te vergelijken. Doel is om inzicht te bieden in hoe op de verdere ontwikkeling van knooppunten te sturen valt, ook als je 'er niet over gaat'. Op deze manier kunnen, binnen de huidige afspraken over decentralisatie van overheidsbeleid, kansen voor (bij)sturen worden opgemerkt en benut. Zo kan de bijdrage van knooppunten aan rijksdoelstellingen worden geoptimaliseerd en ontstaan er ook meer mogelijkheden voor synergie tussen (regionaal) ruimtelijk beleid en (nationaal) transport georiënteerd netwerkbeleid.

We richten ons daarbij op alle multimodale verknoppingen van infrastructuur, goederen, personen en activiteiten, van verschillende omvang en vanuit verschillende invalshoeken:

- *Type*: Goederenvervoerknoppunten bestaan uit lucht- en zeehavens, en achterlandknoppunten zoals binnenhavens, spoorgoederen knoppunten en trimodale terminals waar weg, binnenvaart en spoor samenkomen. Knoppunten voor personen betreffen spoorwegstations, OV terminals en luchthavens.
- *Functie*: De grootste knoppunten (mainports) zijn van intercontinentaal belang. Fysieke knoppunten die in Nederland aan deze vereiste voldoen zijn de mainports Rotterdam en Schiphol. Middelgrote knoppunten zijn van (inter)nationaal belang: het zijn opstappunten voor continentale goederen- en passagiersstromen. Kleinere knoppunten hebben een regionale verdelings- en bundelingsfunctie.
- *Invalshoek*: verkeerskundig, ruimtelijk, economisch, sociaal.

We hebben op basis van literatuuranalyse teruggeblikt op eerder knoppuntenbeleid (hoofdstuk 2), en de rol van het rijk in verschillende typen knoppunten onderling vergeleken. Op basis van een vergelijking van de verschillende soorten knoppunten trekken wij een conclusies over de legitimiteit van rijksbetrokkenheid bij knoppuntontwikkeling, en over de invulling van de rol van de overheid (hoofdstuk 3).

1.3 De rol van de overheid wordt bepaald door publiek belang

De behoefte van de rijksoverheid om te willen sturen op de ontwikkeling van knoppunten heeft te maken met overwegingen van nationaal belang. Bepalen wat een *nationaal belang* is, en dus de betrokkenheid van de (rijks)overheid vraagt, is niet aan de wetenschap maar aan de maatschappij. Deze vraag kan dus niet beantwoord worden door onderzoek, wel kunnen de gehanteerde argumenten samengevat worden en kan ingegaan worden op mogelijke instrumenten. De gepercipieerde (nationale) belangen van knoppuntontwikkeling zijn gelegen in: duurzaamheid, veiligheid, bereikbaarheid, economische ontwikkeling. De relatie tussen knoppuntontwikkeling en bijdrage aan beleidsdoelstellingen is echter niet vaak goed meetbaar.

De rol van de rijksoverheid valt uiteen in systeemverantwoordelijkheid en beleidsverantwoordelijkheid. Systeemverantwoordelijkheid bestaat uit het bepalen en het handhaven van de spelregels, waaronder ook de toedeling van verantwoordelijkheden. Het betekent niet dat de overheid alles zelf moet doen. Voor knoppuntenbeleid is de Wet op de Ruimtelijke Ordening een belangrijk voorbeeld van systeemverantwoordelijkheid.

Beleidsverantwoordelijkheid betreft die aspecten van knoppunten waar sprake is van een 'nationaal belang'. Om deze verantwoordelijkheid goed te kunnen invullen is het noodzakelijk eerst een heldere visie te hebben op wat precies met het stimuleren van knoppunten bereikt moet of kan worden en waar precies het nationale belang uit bestaat. Het is dus belangrijk om eerst te kijken naar de oorzaken en de context van een probleem waar knoppuntontwikkeling (eventueel) een oplossing voor kan bieden en pas dan over te gaan tot het bedenken en beleggen van acties.

Zowel systeemverantwoordelijkheid als beleidsverantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in vier vormen van overheidsinstrumenten: realiseren, faciliteren, reguleren en communiceren. In knoppunten beleid bestaat dit uit bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur, regisseren van belangen rondom een knoppunt, het communiceren van het (bovenregionale) belang van een knoppunt. Binnen deze vier hoofdvormen bevindt zich een ruime keuzemogelijkheid aan overheidsinstrumenten, die wat betreft ontwerpkeuzes ook weer op uiteenlopende wijzen kunnen worden ingevuld. Op voorhand is het daarom niet mogelijk om uitspraken te doen over effectiviteit en efficiëntie van instrumenten. Specifieke toepassingen moeten individueel op hun merites worden beoordeeld.

2. Terugblik op knooppuntenbeleid overheid sinds eind jaren tachtig

Welk generiek knooppuntenbeleid heeft de Nederlandse rijksoverheid eigenlijk gevoerd, voorafgaand aan de introductie van de SVIR? We lopen met grote stappen door het recente verleden, vanaf eind jaren tachtig, om te bekijken hoe knooppuntenbeleid werd vormgegeven, de rol van de rijksoverheid daarbij en op welke (rijks)doelstellingen het knooppuntenbeleid was gericht.

2.1 Mobiliteitsgericht knooppuntenbeleid

Goederenvervoer knooppunten

Onderscheid naar knooppunten van nationale of regionale betekenis is in de jaren '80 al gemeen goed (1981, Structuurschema Zeehavens). Het knooppunt denken is echter vooral door de Commissie Kroes (1991) sterk gepositioneerd, met een onderscheid in eerstelijns, tweedelijns en derdelijns knooppunten. De eerstelijns knooppunten zijn de mainports Rotterdam en Schiphol, waar intercontinentale vervoersstromen samen komen. De tweedelijns knooppunten zijn overslagpunten op continentale vervoersassen, tussen de mainports en de (regionale) derdelijns knooppunten (NEA, 2010). Het beleid van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat was gericht op eerste- en tweedelijns knooppunten en er werd actief ingezet op verbetering van het terminalnetwerk. Dit met als doel minder congestie en emissies te veroorzaken, en de verkeersveiligheid te verbeteren. Het advies van de commissie Kroes was aanleiding om in te zetten op stimulering van het intermodaal vervoer om zo een bijdrage te leveren aan het SVV-II (Structuurschema Verkeer en Vervoer 2). Met dit plan kwam geld beschikbaar voor het stimuleren van eerstelijns en tweedelijns knooppunten.

In de periode 1995-2005 vond een kentering in het denken plaats. Nog steeds stond netwerkontwikkeling centraal maar er werd een begin gemaakt met het delegeren van verantwoordelijkheden aan provincies en gemeenten. De subsidieregeling SOIT (Subsidieregeling Openbare Inland Terminals), in 2000 ontworpen, is hier een goed voorbeeld van. De subsidieregeling had tot doel een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van een landelijk dekkend netwerk van intermodale terminals. Naast het verlenen van subsidies was het beleid gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen de knooppunten. Uit een tussenevaluatie uit 2002 blijkt dat de regeling heeft bijgedragen aan versnelling van aanleg van terminals. Ook werd geconcludeerd dat het bestaande netwerk de belangrijkste regio's ontsloot en het niet mogelijk was het netwerk verder te verdichten. Met SOIT verschoof de verantwoordelijkheid voor knooppuntontwikkeling naar provincies, gemeenten en bedrijven. Provincies werden verantwoordelijk voor terminalbeleid op regionaal niveau en konden zo sturing geven aan de locatiekeuze en ontwikkeling van achterlandknooppunten.

Na 2005 (Nota Mobiliteit) is de aandacht verder verschoven van het netwerk als geheel naar de bereikbaarheid van hoofdverbindingssassen. Daarnaast bleven onverminderd de eerstelijns knooppunten (mainports) in de aandacht. Verantwoordelijkheid voor terminalontwikkeling kwam definitief volledig bij provincies, gemeenten en bedrijven te liggen. Ook hier werd, in navolging van de evaluatie van SOIT, geconcludeerd dat de spreiding van overslagpunten in Nederland redelijk compleet was. In vervolg op de Commissie Laarhoven (2008) werd daarom ingezet op de regie van (goederen)knooppunten en in mindere mate op het ontwikkelen van nieuwe knooppunten. Dit houdt in regievoering over transportbewegingen en informatiestromen rondom de Nederlandse mainports en knooppunten in het achterland, en over het gezamenlijk ontwikkelen van een efficiënt multimodaal netwerk in het Europese achterland. De blik is daarmee verruimd van focus op infrastructuur en netwerk, naar regie over informatiestromen.

In alle genoemde nota's wordt het grote belang van de mainports Schiphol en de haven van Rotterdam onderkend. De zeehavens fungeren als internationale knooppunten die bedrijven in Nederland verbinden met de Europese en de wereldeconomie, en zijn dus van groot belang voor de werkgelegenheid en de economische groei (Nomo, 2005). Wat betreft eisen voor bereikbaarheid wordt er echter sinds Nomo geen onderscheid gemaakt naar bereikbaarheid van mainports of andere delen van Nederland. Vanwege het nationale belang van de mainports heeft het Rijk een bijzondere rol bij beleidsontwikkeling voor Schiphol en de haven Rotterdam. De meest recente lange termijn beleidsvisie, specifiek gericht op mainports is 'Mainport Holland' (IenM, 2011). Deze visie pleit voor een nieuw en krachtig mainportbeleid.

Personenvervoer knooppunten

In 1988 werd het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) gepresenteerd. Het SVV-2 bevatte 4 'luiken': verbetering van de bereikbaarheid, geleiding van de mobiliteit, verbetering van de leefbaarheid en ondersteunende maatregelen. Het beleidsvoornemen eindigde met plankaarten, die een limitatief karakter droegen. Er werden zogenaamde 'hoofdtransportassen' onderscheiden, wegen die voor het economisch functioneren van het land van groter belang werden geacht dan de rest van de verbindingen van het hoofdwegennet. Daarnaast bestond de categorie 'achterlandverbindingen'. Deze dienden de mainports Schiphol en Rotterdam met het achterland te verbinden.

Ook bij personenvervoerknooppunten werden vanaf omstreeks 1995 verantwoordelijkheden verschoven naar de regio. Zie bijvoorbeeld RELUS (MinvenW, 1997) waarin 'de basis werd gelegd voor een herijking van de financieel bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de regionale luchthavens'.

Het concept NVVP (2000) zag ruimtelijke ontwikkelingen op knooppunten vooral als dienstbaar aan het doelmatiger gebruik maken van weg-, water en spoorinfrastructuur. Knooppunten werden daarbij gedefinieerd als plekken waar meerdere stedelijke functies of activiteiten zijn georganiseerd en die in meerdere richtingen voor auto en openbaar vervoer ontsloten zijn. Ook wordt een link gelegd met het nieuwe locatiebeleid door te stellen dat knooppunten als 'centrummilieus' gekarakteriseerd kunnen worden. Dit locatiebeleid was minder gericht op het terugdringen van het autogebruik en meer op stedelijke vitaliteit. Knooppunten in de zin van middenstedelijke en hoogstedelijke actieve locaties worden in dit beleid als één van de drie typen vestigingsmilieus onderscheiden (Bruinsma et al, 2002).

De commissie Luteijn heeft in 2003 advies uitgebracht over de aanpak van mobiliteitsproblemen rond grote stedelijke knooppunten. In het advies werd een gebiedsgerichte aanpak aangeraden. Een belangrijke aanbeveling was in regio's een mobiliteitsteam samen te stellen waarin wegbeheerders, openbaar vervoerbedrijven, bedrijfsleven en consumenten samen op zoek gaan naar nieuwe oplossingen.

De hoofdlijn van het knooppuntenbeleid in de Nota Mobiliteit (VenW, 2004) was de volgende:

- Decentraal wat kan, en centraal wat moet. Provincies en regio's zijn de aangewezen partijen om regionale afwegingen te maken. Zij formuleren zelf ambities voor hun gebied met een samenhangend maatregelenpakket. Hiertoe werd de Brede Doel Uitkering (BDU) ontschot en werd de uitkering vergroot. Dit onder voorwaarde dat een samenhangend pakket van maatregelen voor netwerken en knooppunten daadwerkelijk wordt uitgevoerd.
- De rijksoverheid stelt kaders en toetst de kwetsbaarheid (verstoringen van moedwillige, technische of organisatorische aard) van de belangrijkste

knooppunten. In ieder geval over de mainports Schiphol en Rotterdam en de belangrijke knooppunten in het rijkswegen- en vaarwegennet.

- Infrastructuur als leidend principe. Bij nieuwe uitbreidingen van steden en dorpen en bij centrumontwikkeling moet gestreefd worden naar een optimale benutting van de bestaande infrastructuur en van de potenties van knooppunten in deze infrastructuur. Ook is de keuze van de woon- en werklocaties essentieel. Het is van belang dat rond vervoersknooppunten in het bebouwde gebied de mogelijkheden van nieuwe woningen, winkels en kantoren (verdichting en menging van functies) zoveel mogelijk worden uitgebuit. Dit creëert aantrekkelijke (stedelijke) centra. De regio's rond havens en vliegvelden vormen aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor industrie, handel, zakelijke en logistieke dienstverlening.

2.2 Ruimtelijk knooppuntenbeleid

Een zeer bepalende factor voor ruimtelijk ontwikkelingsbeleid was de Vierde Nota uit 1988, en de aanvulling hierop in de Vierde Nota Extra (VINEX) uit 1991. Met de Vierde Nota beleefde de Nederlandse ruimtelijke ordening een omslag. Het beleid van de nota stond in het teken van Europese eenwording, hernieuwde economische groei en zorg voor milieukwaliteit (Ministerie VROM, 2001). De voor knooppuntenbeleid relevante concepten uit de Vierde Nota stippen wij hier kort aan (Ministerie VROM, 2001).

- *Stedelijke knooppunten.* De Vierde Nota bevatte een selectie van steden die de Europese concurrentie moesten aangaan. Dit betrof grote steden met ofwel veel internationale contacten, ofwel liggend bij de landsgrenzen of belangrijk voor de directe omgeving. De economische ontwikkeling van deze steden kreeg daarom voorrang. Nieuwe grootschalige publieke voorzieningen zouden bij voorkeur in de knooppunten worden gesitueerd. De knooppunten kregen rijkssubsidies ter bevordering van het regionale bedrijfsleven, voorrang bij investeringen in infrastructuur ter wille van een goede bereikbaarheid en –bij gelijke urgentie- ook bij milieu-investeringen. Ook mochten ze één terrein voor grootschalige detailhandelsvestiging (GDV) ontwikkelen, wat buiten de knooppunten niet was toegestaan. Dit beleid is voor een belangrijk deel gerealiseerd. Tussen 1992 en 1995 gold het bedrijfsomgevingsbeleid (BOB) vrijwel uitsluitend voor de knooppunten. De verbindingen vanuit de knooppunten golden als belangrijkste nationale verbindingen en kregen voorrang. Steden werden zich bewuster van de onderlinge concurrentie en losse plannen werden steeds meer onder één visie gebundeld tot strategische projecten. De effecten van het beleid voor stedelijke knooppunten lieten zich slechts moeilijk meten.
- Deze stedelijke knooppunten kregen van de rijksoverheid een extra financiële ondersteuning om hun positie te verstevigen via de zogenaamde *Sleutelprojecten*. Gemeentelijke plannen en projecten die pasten in het rijksbeleid werden geselecteerd als 'sleutelproject'. Van de elf eerste generatie sleutelprojecten zijn er vier uitgevoerd en twee als sleutelproject mislukt (IJ-oever Amsterdam en Integraal plan Noordrand in Rotterdam). De Erasmusbrug /Kop van Zuid in Rotterdam is een voorbeeld van een geslaagd project dat met voorrang geld heeft gekregen. Het strategisch belang van de projecten was voor het rijk reden om een coördinerende rol op zich te nemen.
- *Mainports.* Meer nog dan de stedelijke knooppunten werden mainports als trekkers van de economie gezien. Het beleid voor Schiphol kwam in een eigen

kader tot stand (PvA Schiphol en omgeving), het beleid voor Rijnmond eveneens (RoM Rijnmond).

In de Vierde nota extra (VINEX) werd specifiek locatiebeleid voor bedrijven geformuleerd om een bijdrage te leveren aan mobiliteitsreductie. In het zogenaamde *ABC locatiebeleid* bepaalde een bedrijfsprofiel wat een geschikte locatie is. Een A-locatie (centrumlocatie goed per OV bereikbaar), B-locatie (redelijk per OV en auto bereikbaar) of een C-locatie (snelweglocatie, goed per auto bereikbaar). De uitvoering van het locatiebeleid lag bij de gemeente. Het succes was beperkt. Van de nieuwe bedrijfsvestigingen tussen 1991 en 1996 is een derde terecht gekomen op een 'juiste' plek, een derde op een 'onjuiste' plek en een derde op een locatie die noch juist, noch onjuist was. Met een drietal zaken hield het locatiebeleid (Ministerie VROM) onvoldoende rekening:

1. De behoefte om nieuwe banen te scheppen stelt grenzen aan bereidheid van gemeenten om nieuwe bedrijven te werven van een bepaalde locatie.
2. Het locatiebeleid is nooit doorgerekend op de daadwerkelijke vraag naar locaties.
3. Er is onvoldoende rekenschap gehouden met de beperkte substitutie tussen auto en OV/fiets.

Rond 1997 werden de *Nieuwe Sleutelprojecten* geïntroduceerd. De Nieuwe Sleutelprojecten zijn integrale stedelijke projecten op en rond de stations Amsterdam-Zuid/WTC, Rotterdam Centraal, Utrecht Centraal, Den Haag Centraal, Arnhem Centraal en Breda Centraal. Het Rijk wilde de omvorming van zes stations tot "goed geoliede OV-terminals die de reizigersaantallen voor de toekomst aan kunnen" stimuleren. Daarnaast wilde het Rijk de stedelijke kwaliteit en de aansluiting tussen het station en de stad bevorderen. De argumentatie van de actieve betrokkenheid van de rijksoverheid was gestoeld op het grote nationale belang: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland als geheel en ondersteuning van de vorming van stedelijke netwerken.

In de Nota Ruimte (Ministerie VROM, 2004) werd ingezet op de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. De ambitie van de Nota Ruimte was om ruimtelijke knelpunten voor economische groei zoveel mogelijk weg te nemen. Aanbod van aantrekkelijke vestigingsplekken en goede stedelijke netwerken werd hiervoor doorslaggevend geacht. Er was geen beleid specifiek gericht op knooppuntontwikkeling. In de Nota Ruimte werd een onderscheid gemaakt tussen verschillende manieren van sturen. Hoe sterk het rijk stuurt, hangt af van de verantwoordelijkheid die het heeft voor het betreffende onderwerp. Voor alle onderwerpen in de nota is het rijk tenminste verantwoordelijk voor het systeem. De Nota Ruimte bevat de 'procesarchitectuur' voor de decentrale overheden, maar waar het gaat om de basiskwaliteit is het rijk zelden resultaatverantwoordelijk. Waar nationale belangen in het geding zijn, kan regie van het rijk nodig zijn. In een aantal gevallen is het rijk dan zelfs resultaatverantwoordelijk. Ook kiest het rijk voor een selectieve, directe betrokkenheid bij concrete ruimtelijke inrichtingsopgaven rond de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, waarmee vaak grote investeringen gemoeid zijn (Nota Ruimte, 2004).

3. Nationaal belang en rol van de rijksoverheid

Vervolgens hebben we verschillende goederen- en personenvervoerknooppunten met de vraag: Wat is de rol van de Nederlandse rijksoverheid eigenlijk geweest bij specifieke knooppunten, gegeven een bepaalde beleidsambitie? Het voert te ver om in het kader van dit paper een toelichting te geven op de knooppunten die we hebben bekeken en een uiteenzetting te geven van bijzonderheden per soort knooppunt. Wel kunnen we de belangrijkste conclusies ten aanzien van de motivatie voor rijksbetrokkenheid (paragraaf 3.1) en de invulling van de rijksrol (paragraaf 3.2) op een rij te zetten.

3.1 Nationale belangen en verantwoordelijkheden

Bij de motivatie voor rijksbetrokkenheid spelen nationale belangen en verantwoordelijkheden. Er zijn verschillende overeenkomsten tussen goederen- en personenvervoerknooppunten. We trekken de volgende conclusies:

Verschillende belangen en verantwoordelijkheden, maar niet als knooppuntbeheerder
De rijksoverheid is op verschillende wijzen betrokken bij de knooppunten voor personen en goederenvervoer:

1. De rijksoverheid is betrokken vanwege haar verantwoordelijkheid aangaande het beheer van de zeetoegang, de vaarwegen en hoofdwegen (RWS) en spoor (Prorail)
2. Betrokkenheid vanwege "nationale belangen":
 - a. Economisch belang. De mainports Rotterdam en Schiphol zijn in het rijksbeleid aangemerkt als knooppunt van nationaal economisch belang. Hun economisch belang is dermate groot dat het betrokkenheid van het rijk bij investeringen vraagt. Dit lijkt niet of zelden aan de orde bij kleinere knooppunten.
 - b. Vervoersbelang, oftewel aansluiten op internationale verbindingen. deze redenering werd gevolgd bij de Nieuwe Sleutel Projecten, waarbij het ging om opstapplaatsen op internationale hogesnelheidsverbindingen. Dit geldt ook bij de tweedelijns goederenknooppunten, die als hub fungeren in internationale stromen in het achterland.
 - c. Milieu- en leefbaarheidsbeleid. Daarnaast is het rijk aan zet als het gaat om het stellen van normen en het handhaven ervan, zoals bijvoorbeeld emissierichtlijnen van de EU en het afwegen van gevolgen voor milieu en veiligheid. Hier hoort ook het balanceren tussen conflicterende doelen bij (economie versus externe effecten). In PMR is de combinatie van economische ontwikkeling met leefbaarheid specifiek in de hoofddoelstelling van het project betrokken.
 - d. Ter ondersteuning van deze belangen wordt ruimtelijk beleid gevoerd teneinde huidig en toekomstig gebruik van ruimte te optimaliseren.
3. De rijksoverheid voert niet het beheer over de knooppunten. Dit is in handen van lagere overheden of van private partijen.
4. We hebben bij de bekeken knooppunten geen duidelijke voorbeelden gevonden van de overheid als systeemverantwoordelijke (spelverdeler of ingrijpen bij calamiteiten), afgezien van het uitoefenen van mededingingsbeleid. Wel heeft de rijksoverheid een rol gespeeld bij het op gang krijgen of houden van ontwikkelingsprocessen, zoals bij het Zuidasdok.

Het stimuleren van de economie via knooppunten: vliegwiel of luchtkasteel?

Knooppunten combineren drie functies: ruimtelijk, economisch en vervoerstechnisch, waarbij ruimte en vervoer mede ten dienste staat van de economie. Beide worden dan ook in het huidige beleid als middel gezien om de economie te stimuleren. In hoeverre deze ambitie reëel is -dit wordt sinds derde nota RO aangenomen- is niet nagegaan. Voor

zover bekend zijn er geen studies, behoudens die gaan over agglomeratievorming, die deze gedachte kunnen onderbouwen. Een kritische economische analyse is in principe wenselijk. De economische betekenis van een knooppunt zoals een mainport (zie Kolkman en Visser, 2007) kan liggen in het genereren van transportkostenvoordelen, agglomeratievoordelen en een beter vestigingsklimaat. Een voorbeeld is het petrochemisch cluster in de Rijnmond.

Nationale belangen of een knooppunt van nationaal belang?

In het algemeen is het argument dat de rijksoverheid aan zet is als er nationale belangen spelen. In het geval van knooppuntenbeleid dus als er knooppunten zijn die van nationaal belang zijn. Het zwakke van deze redenering is dat meestal nog niet gedefinieerd is wat een knooppunt van nationaal belang is en om welke knooppunten het gaat. In het verleden zijn in het goederenvervoer alleen de mainports als knooppunten van nationaal belang aangemerkt. De overige individuele goederenknooppunten kunnen niet direct worden aangemerkt als zijnde van nationaal belang, in vervoer-technische of economische zin maar hebben als optelsom wel een belangrijke functie voor de mainports. De voorlopige conclusie is dat bij goederenknooppunten in het achterland er wel sprake is van nationale belangen maar niet van knooppunten van nationaal belang. Het nationale belang geldt wel de mainports. De overheid heeft daar een actieve rol.

Cascade-effect langs argumentatie van 'nationaal belang' van mainports

Bij het goederenvervoer ligt dus het nationale economisch belang bij de mainport Rotterdam. Bereikbaarheid is een belangrijk issue voor mainports. Uit oogpunt van de bereikbaarheid van de mainport zijn de multimodale achterlandknooppunten belangrijk voor de mainportfunctie. Dit doorsijpelen naar kleinere knooppunten (oftewel het cascade-effect) is ook zichtbaar bij mainport Schiphol. Bijvoorbeeld van capaciteit mainport Schiphol, via de inzet van regionale luchthavens, naar deelname in de projectuitwerking van station Eindhoven Acht. De vraag is waar het nationale belang, en dus de betrokkenheid van de rijksoverheid ophoudt.

3.2 Rol van de rijksoverheid

Ook ten aanzien van de rol van de rijksoverheid zijn er tussen goederen- en personenvervoerknooppunten overeenkomsten. We trekken daarover de volgende conclusies:

Sturing op mainports

Voor de mainports staat betrokkenheid van de rijksoverheid vanwege het nationale belang buiten discussie. Desalniettemin is ook dan de vraag welke sturingsmogelijkheden de rijksoverheid ter beschikking staan. Vanuit de verantwoordelijkheid voor rijkswegen en –vaarwegen en spoor liggen (bijdrages aan) investeringen in achterlandinfrastructuur van de mainports voor de hand. Daarnaast is de rijksoverheid aandeelhouder in Havenbedrijf Rotterdam (circa 30%) en in de Schiphol Group (circa 70%). Via de aandeelhouders relatie is dus ook sturing mogelijk. Daarnaast is de rijksoverheid voor luchthavens verantwoordelijk voor ruimtelijke keuzes over onder andere waar gevlogen mag worden (luchthavenindelingbesluit en luchthavenverkeerbesluit).

Regie over knooppunten, niet erin

Bij de kleinere knooppunten ligt de rol van de rijksoverheid niet zo zeer bij de regie *in* de knooppunten maar bij regie *over het netwerk* van knooppunten. Bij het goederenvervoer gaat de discussie momenteel over duidelijkheid over het geheel aan knooppunten: waar wel en waar niet. Bij de knooppunten blijkt de behoefte aan een regierol van de rijksoverheid om tot een afgestemd en optimaal netwerk van multimodale goederenknooppunten te komen. Die duidelijkheid moet naar de mening van betrokkenen door een visie op het netwerk van knooppunten tot stand komen. De vraag is hoe de regierol van de rijksoverheid concreet in gevuld kan worden. Als er naast deze

visie ook een actieve inzet van de rijksoverheid wordt verwacht, kan er een omslag optreden van bottom-up naar top-down. Vooral nog lijkt dit niet te bedoeling. Bij de personenvervoerknooppunten heeft het Rijk een duidelijke regierol gespeeld in de totstandkoming van de Nieuwe Sleutelprojecten. Daar was dus wel sprake van een top-down benadering. Net als bij de goederenknooppunten lag de rol van de overheid hier bij de regie *over* (het netwerk van) knooppunten. *In* de knooppunten is dat overgelaten aan de lokale overheden, samen met de NS en geïnteresseerde investeerders.

Rijksoverheid vaak zichtbaar in coördinerende rol

Een coördinerende rol past als er overheidsfalen dreigt: bijvoorbeeld als blijkt dat op regionaal/gemeentelijk niveau te ongericht knooppunten worden gestimuleerd, waardoor overconcurrentie ontstaat. Een coördinerende rol is ook nuttig als de vestigingsplaatsfunctie met de vervoersknooppuntfunctie conflicteert. Zo worden busreizigers in toenemende mate verwezen naar de achterzijde van het station, om over te stappen op hun busverbinding. Dit om ruimte te maken voor vastgoedontwikkeling met private investeerders. Hier gaan keuzes op basis van een verdienmodel ten koste van bereikbaarheidsoverwegingen. Een ander voorbeeld van een dergelijk conflict is het vervoer van gevaarlijke stoffen vervoer versus de bouw van kantoorlocatie langs het spoor. Het past bij een rol van systeemverantwoordelijke om waar nodig belangen af te wegen en te coördineren, of belemmeringen weg te nemen.

Kan de rijksoverheid alleen met visie en coördinerende activiteiten sturen?

Het is bij de bekeken knooppunten niet altijd duidelijk wat het decentraliseren van verantwoordelijkheden precies inhoudt. Betekent het alleen uitvoering bij lagere overheden beleggen, of betekent het ook de visievorming daar te laten plaatsvinden? Kan de rijksoverheid sturen door visie te hebben op een onderwerp, zoals bijvoorbeeld knooppunten en door de samenwerking er omheen te organiseren? Dit blijkt wel uit de case Eindhoven (Alderstafel). Het Rijk initieerde (vanuit het belang van de mainport Schiphol) een gremium voor overleg met heldere afspraken over wie wat verder uitwerkt en oppakt. Deze aanpak lijkt vrij succesvol.

Een expliciete visie op de rol van de overheid mist vaak

Vergelijking van de knooppunten laat zien dat de rijksoverheid vaak weinig expliciet is over de beoogde doelen van een project. Waarom wil de rijksoverheid iets? De argumentatie is in de meeste gevallen vrij generiek. Een 'bijdrage aan de bereikbaarheid leveren' laat veel ruimte voor interpretatie over. Hoe concreter de visie, hoe groter de kans om tot nuttige resultaten te komen.

Overwegingen bij rijksoverheid in de rol van financier

Het 'cascade effect' van nationaal belang van mainports naar kleinere knooppunten betekent dat niet altijd duidelijk is/te beargumenteren valt waar de rijksoverheid om welke reden in mee investeert. Een actieve invulling met financiële deelname *in* het knooppunt, meer dan alleen op basis van beheerdersfunctie van spoor-, water- en wegen, betekent dat er een afweging is gemaakt van aanwezigheid van nationaal belang, en een verdienmodel met private betrokkenheid mogelijk is. Vervolgens staat het rijk voor de keuze om risicodragend te participeren, of niet-risicodragend via een bijdrage-model (bijvoorbeeld Project Mainportontwikkeling Rotterdam).

4. Literatuuroverzicht

- Bruinsma F. , van Dijk, C. (2003) Mobiliteit en beleid. H9 over netwerken en knooppunten.
- Commissie van Laarhoven (2007), Innovatie in beweging: de logistieke toekomst van Nederland. November 2007, Connekt Delft.
- Kolkman en Visser (2007). Synergie tussen Mainports. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Mainport Holland, motor voor de toekomst. Den Haag, maart 2011.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), Knooppuntontwikkeling en gebiedgerichte samenwerking. Bijdrage aan de discussie over de vijfde nota over de ruimtelijke ordening en het nationaal verkeers- en vervoersplan. Den Haag, november 1999.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), Nota Mobiliteit. Den Haag, 30 september 2004.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1981), Samenvatting Structuurschema zeehavens. Den Haag, 1981.
- Ministerie VROM (2004), Nota Ruimte, Den Haag: 2004.
- Ministerie VROM, Vijfde nota ruimtelijke ordening (niet definitief), Den Haag, 2001.
- NEA (2010) Nut en noodzaak van een nieuw knooppuntenbeleid goederenvervoer. Zoetermeer.