



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Regie op knooppunten

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Regie op Knooppunten

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Pauline Wortelboer- van Donselaar
Peter Jorritsma
Johan Visser

December 2012

Analyses van mobiliteit en mobiliteitsbeleid. Dat is waar het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) zich mee bezighoudt. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt het KiM analyses van mobiliteit en mobiliteitsbeleid die doorwerken in de beleidsafwegingen.

De inhoud van de publicaties van het KiM hoeft niet het standpunt van de minister en/ of de staatssecretaris van IenM weer te geven.

Inhoud

Samenvatting 5

1 Introductie 9

- 1.1 Aanleiding 9
- 1.2 Doel 10
- 1.3 Afbakening knooppunten 10
- 1.4 Leeswijzer 13

2 Terugblik op Nederlands knooppuntenbeleid 15

- 2.1 Mobiliteitsgericht knooppuntenbeleid 15
- 2.1.1 Goederenvervoerknooppunten 15
- 2.1.2 Personenvervoerknooppunten 17
- 2.2 Ruimtelijk knooppuntenbeleid 18

3 Rol en instrumenten van de rijksoverheid 23

- 3.1 Het publieke belang en knooppunten 23
- 3.1.1 Rijksrol wordt bepaald door het publieke belang 23
- 3.1.2 Het publieke belang van knooppunten 24
- 3.2 Rollen van het Rijk bij knooppunten 27
- 3.3 Rijksinstrumenten voor knooppunten 29
- 3.3.1 Toelichting op mogelijke instrumenten 29
- 3.3.2 Ideeën vanuit literatuur voor beleid op knooppunten 31

4 Rijksbeleid bij verschillende typen knooppunten 39

- 4.1 Personenvervoer knooppunten 39
- 4.1.1 Luchthavens 39
- 4.1.2 Spoorstation 46
- 4.1.3 Lightrail-/ov-terminal 53
- 4.2 Goederenvervoerknooppunten 58
- 4.2.1 Zeehaven 58
- 4.2.2 Binnenhaven 62
- 4.2.3 Spoorgoederenknooppunt 66

5 Synthese 71

- 5.1 Algemeen knooppuntbeleid: vergelijkbare argumenten, andere rol 71
- 5.1.1 Terugblik op knooppuntenbeleid overheid sinds eind jaren '80 71
- 5.1.2 Leerpunten belang, rol en instrumenten van de rijksoverheid op basis van literatuuranalyse 72
- 5.2 Casestudies: inzicht in overheidskeuzes 73
- 5.2.1 Legitimiteit rol van de overheid 73
- 5.2.2 Invulling rol van de overheid 74

Summary 77

Literatuur 81

Bijlage A Citaten SVIR (2011) over knooppunten 89

Bijlage B Nadere afbakening knooppunten personenvervoer 91

Bijlage C Achtergrondinformatie aanpak provincie Zuid-Holland (2002) 93

Bijlage D Sturingsinstrumenten 95

Bijlage E Vergelijking cases personenvervoer knooppunten 97

Bijlage F Vergelijking cases goederenvervoer knooppunten 99

Colofon 100

Samenvatting

De rijksoverheid kiest voor een rol bij knooppunten met als argument dat knooppunten van nationaal belang zijn. Maar wat precies het nationale belang is, is slechts zelden helder ingevuld. De overheid kan haar verantwoordelijkheid voor knooppunten op veel verschillende manieren vormgeven: bijvoorbeeld door te investeren in infrastructuur, door de regierol op zich te nemen als sprake is van conflicterende belangen of door over het (bovenregionale) belang van een knooppunt te communiceren. Hoe concreter de rijksoverheid kan aangeven welk doel zij wil bereiken met de ontwikkeling van een knooppunt, des te groter is de kans op goede resultaten.

Het functioneren van knooppunten zoals stations, havens en luchthavens, is belangrijk om rijksoverheidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Bijvoorbeeld doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, ruimtelijke ontwikkeling, economische groei en leefomgeving. In de praktijk heeft de rijksoverheid beperkte mogelijkheden om het functioneren van die knooppunten te beïnvloeden. Vaak zijn lagere overheden of private partijen verantwoordelijk voor de ontwikkeling ervan.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu stelt momenteel een strategisch kader op voor knooppunten, het 'Perspectief op Ketens en Knooppunten'. Daarin komt te staan wat de inzet van het Rijk zal zijn bij de ontwikkeling van knooppunten. Het ministerie heeft aan het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) gevraagd een overzicht te maken van de mogelijkheden die de rijksoverheid heeft om de ontwikkeling van knooppunten te sturen, ook in de gevallen waarin het overheidsbeleid is gedecentraliseerd. Doel is om kansen voor (bij)sturing op te merken en te benutten, binnen de afspraken over decentralisering.

Het KiM heeft de vraag van het ministerie beantwoord door terug te blikken op eerder knooppuntenbeleid. Daarvoor maakte het KiM een literatuuranalyse, paste de theorie over rijksrollen en –instrumenten toe op knooppunten en bracht de rol van de rijksoverheid bij de ontwikkeling van zeven specifieke personen- of goederenvervoerknooppunten in beeld. In het onderstaande volgen bij wijze van voorproef de belangrijkste conclusies. Voor een uitgebreide synthese verwijzen we graag naar hoofdstuk 5 van deze rapportage.

Waarom zijn knooppunten van belang voor de rijksoverheid?

De rijksoverheid wil de ontwikkeling van knooppunten sturen om het nationale belang te dienen. De analyse van eerder knooppuntenbeleid laat zien dat het Rijk verwacht dat de ontwikkeling van knooppunten bijdraagt aan een doelmatiger gebruik van infrastructuur en aan stedelijke vitaliteit. En dat ondersteunt doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, verkeersveiligheid, bereikbaarheid en economische ontwikkeling. De literatuuranalyse geeft echter geen precies antwoord op de vraag welke bijdrage knooppuntontwikkeling heeft geleverd aan deze beleidsdoelstellingen. Ook de casussen van specifieke knooppunten maken dit niet duidelijk.

Als we terugkijken op het algemene Nederlandse knooppuntenbeleid en de betrokkenheid van de rijksoverheid bij knooppunten sinds eind jaren '80, dan valt op dat oudere nota's het belang van vervoersknooppunten voor het ontwikkelen van ruimtelijke functies benadrukken. Knooppunten werden gezien als dé plek voor investeringen in ruimte, economie en verkeer en vervoer. Recentere nota's leggen naar verhouding meer accent op de organisatie van transport, slim informatiemangement en het optimaliseren van samenwerking tussen betrokken partijen.

De *mainports* Rotterdam en Schiphol staan in alle beleidsnota's onverminderd in de beleidsmatige belangstelling als essentiële 'motors' voor de nationale economie. Het Rijk is (met accentverschillen per periode) actief betrokken geweest bij de ontwikkeling van de Rotterdamse haven en luchthaven Schiphol. Wat betreft de landzijdige bereikbaarheid van de *mainports* heeft dit in meer recente beleidsnota's (met uitzondering van de huidige) overigens niet geleid tot voorkeursbeleid ten opzichte van de rest van Nederland. In de Nota Mobiliteit is bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen het belang van bereikbaarheid van *mainports* en het belang van andere locaties in Nederland.

Vergelijking van de casussen laat zien dat de rijksoverheid vaak weinig expliciet is over de beoogde doelen van een project. De argumentatie is in de meeste gevallen vrij algemeen. Een 'bijdrage aan de bereikbaarheid leveren' bijvoorbeeld, laat veel ruimte voor interpretatie over. Het is belangrijk om als rijksoverheid aan te geven wat het ambitieniveau is. Hoe concreter de visie, hoe groter de kans dat - in samenwerking met andere partijen - goede resultaten worden behaald.

Welke rol van de rijksoverheid past daarbij?

De rijksoverheid heeft zogenoemde systeemverantwoordelijkheid en beleidsverantwoordelijkheid. Bij systeemverantwoordelijkheid bepaalt en handhaaft de rijksoverheid de spelregels, deelt de verantwoordelijkheden uit en zorgt daarbij voor noodzakelijke voorzieningen. Systeemverantwoordelijkheid betekent dus niet dat de overheid alles zelf doet, maar wel dat zij afweegt of er een publiek belang is en of zij zelf een rol heeft bij het bewaken van dat publieke belang.

De rijksoverheid draagt beleidsverantwoordelijkheid voor die (aspecten van) knooppunten die een nationaal belang vertegenwoordigen en waarbij betrokkenheid van de rijksoverheid nodig is om dit nationale belang te borgen. Om deze verantwoordelijkheid goed te kunnen invullen, is een heldere visie nodig op wat het Rijk precies wil en kan bereiken met het stimuleren van de knooppunten. Daarvoor is het belangrijk eerst te kijken naar de oorzaken en de context van het probleem waarvoor knooppuntontwikkeling (eventueel) een oplossing kan bieden. Pas daarna is het zinvol de benodigde acties te bedenken en te beleggen.

De terugblik op de rol van de rijksoverheid bij knooppunten laat zien dat het knooppuntenbeleid midden jaren '90 veranderde. Het beleid verschoof van '*top-down* opgelegd', naar '*bottom-up* ontwikkeld'. De verantwoordelijkheden werden zo decentraal mogelijk belegd. In aanvulling hierop heeft de uitwerking van de casussen over knooppuntontwikkeling en typen knooppunten inzicht gegeven in de gebruikelijke rol van de overheid en in de argumentatie om tot een bepaalde invulling van verantwoordelijkheden te komen. Bij de ontwikkeling van *mainports* is

er geen discussie over de aanwezigheid van een nationaal belang en wordt verondersteld dat de rijksoverheid altijd een rol heeft. Kleinere knooppunten zijn in principe niet van nationaal belang, maar kunnen door hun toeleverende rol voor *mainports* wel een afgeleid nationaal belang hebben. Dit doorsijpelen naar kleinere knooppunten noemen we het 'cascade-effect'. De cases laten zien dat het door dit effect niet op voorhand duidelijk is in welke knooppunten de rijksoverheid moet investeren.

Welke instrumenten heeft de overheid om knooppuntenbeleid in te vullen?

De rijksoverheid kan zowel haar systeemverantwoordelijkheid als beleidsverantwoordelijkheid invullen vanuit vier dimensies van overheidsrollen: realiseren, faciliteren, reguleren en communiceren. Binnen deze vier dimensies is er een ruime keuzemogelijkheid aan instrumenten. De instrumenten zelf omvatten op hun beurt ook weer ontwerpkeuzes die op uiteenlopende wijzen kunnen worden ingevuld. In het knooppuntenbeleid bestaat de invulling van overheidsinstrumenten bijvoorbeeld uit investeren in infrastructuur, regie voeren als sprake is van conflicterende belangen rondom een knooppunt en communiceren over het (bovenregionale) belang van een knooppunt.

De verschillende casussen laten zien dat de rijksoverheid op uiteenlopende wijzen betrokken is bij de ontwikkeling van knooppunten, maar niet als knooppunt-beheerder. Het beheer van de knooppunten is in handen van lagere overheden of van private partijen. De rijksoverheid is betrokken vanwege haar verantwoordelijkheid voor het beheer van lijninfrastructuur (wegen, vaarwegen en het spoor) of vanwege nationale belangen op het gebied van economie, ruimtelijke ontwikkeling, bereikbaarheid of milieu. De rol van de rijksoverheid blijkt niet zozeer te liggen in de regie *in* de knooppunten, maar in de regie *over* de verschillende knooppunten in een netwerk. Bijvoorbeeld een coördinerende rol als blijkt dat provincies of gemeenten te ongericht knooppunten stimuleren, en er overconcurrentie ontstaat. Een coördinerende rol is ook nuttig als de vestigingsplaatsfunctie door vastgoedontwikkeling conflicteert met de vervoersknooppuntfunctie.

De rijksoverheid moet afwegen bij welke knooppunten sprake is van nationaal belang. Alleen dan zal zij haar rol actief kunnen invullen en eventueel financieel willen deelnemen in een knooppunt, meer dan alleen op basis van de beheerdersfunctie van lijninfrastructuur. Daarbij speelt ook een rol of een verdienmodel mogelijk is met private betrokkenheid. Vervolgens heeft de rijksoverheid de keuze tussen risicodragend participeren of niet-risicodragend via een rijksbijdrage.

1 Introductie

1.1 Aanleiding

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 echter beperkte mogelijkheden om het functioneren van die knooppunten te beïnvloeden. Dit 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 dus hoe de rijksoverheid toch invloed kan uitoefenen op knooppunten om zo de bijdrage aan rijksdoelstellingen te optimaliseren.

De *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) (ministerie van IenM, 2012) is het actuele uitgangspunt voor nationaal infrastructuur- en ruimtebeleid. Wat precies de rol van de rijksoverheid bij knooppunten is, is daarin nog niet volledig uitgewerkt. Wat betreft knooppunten zet de SVIR in op versterking van concurrentiekracht rond *mainports*, *brainports* en *greenports*¹. In het bijzonder gaat het dan om het stimuleren van gebiedsontwikkelingen die van nationaal belang zijn: Zuidas, Schiphol-Almere en Rotterdam-Zuid. Alleen in de stedelijke regio's rond de *mainports* (Amsterdam en Rotterdam) maakt het Rijk – binnen de gebiedsgerichte, programmatische aanpak – afspraken over de programmering van verstedelijking. De bestaande verstedelijkingsafspraken worden onderdeel van de integrale aanpak voor deze gebieden. De inzet op ontwikkeling van andere knooppunten wordt als volgt genoemd: "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".

De SVIR lijkt dus vooral in te willen zetten op de hoogste 'vorm' van knooppunten. Zowel het mainportbeleid als het stimuleringsbeleid van kleinere knooppunten moet nog concreet gemaakt worden. Dit gebeurt in het 'Kernnetwerk Logistieke verbindingen' en het 'Perspectief op Ketens en Knooppunten'. In dit laatste project wordt een strategisch kader ontwikkeld waarin ook de inzet van het Rijk wordt afgewogen. Het strategisch kader wil onder andere antwoord geven op de volgende vragen:

- Wat is de rijksrol ten aanzien van eigen netwerken en de aansturing van partijen als ProRail, NS en regionale overheden?
- Waar liggen kansen voor betere verknoping binnen de bestaande programmering?
- Welke inzet is met het rijksinstrumentarium mogelijk?
- Hoe kunnen we dit toepasbaar maken voor multimodale strategie en stedelijke ontwikkeling?

¹ Zie bijlage A voor een overzicht van citaten over knooppunten in de SVIR.

- Welke betekenis heeft het te ontwikkelen strategische afwegingskader voor de lopende programmering?

In dit kader heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan het KiM gevraagd om een overzicht te maken van sturingsmogelijkheden van de rijksoverheid op de knooppunten. Niet alleen voor de *mainports*, maar ook voor knooppunten waarvoor lagere overheden verantwoordelijk zijn.

1.2

Doel

In deze rapportage gaan we op zoek naar inzichten over sturing op knooppunten. Dat doen we door te kijken naar eerder knooppuntenbeleid en naar de mogelijke rollen en instrumenten van de rijksoverheid. Ook vergelijken we de aanpak in verschillende typen knooppunten onderling. Zo willen we inzicht geven 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 decentralisering van overheidsbeleid, kansen voor (bij)sturing worden opgemerkt en benut.

De rapportage is voornamelijk gebaseerd op literatuuranalyse om zo snel (in verband met de voorbereiding van het 'Perspectief op Ketens en Knooppunten') de noodzakelijke ingrediënten boven tafel te krijgen voor discussie over de rol van de rijksoverheid. Gevolg hiervan is dat niet alle aspecten van de rol van de rijksoverheid bij knooppunten volledig uitgewerkt aan bod komen. Ook is er geen analyse gemaakt van buitenlands knooppuntbeleid. Een derde kanttekening is dat actoren in knooppunten zich door de tijd heen ook hebben ontwikkeld. Wat in het verleden werkte, hoeft dat niet noodzakelijkerwijs nu ook nog te doen. Tot slot gaat dit onderzoek niet in op de potentie van knooppunten. Dit gebeurt in een parallel onderzoekstraject van het KiM. Daarin wordt vanuit het perspectief van de reiziger ingeschat wat de mogelijkheden zijn voor meer multimodaal personenvervoer in Nederland, en de gevolgen hiervan voor de bereikbaarheid.

1.3

Afbakening knooppunten

Een knooppunt is in verkeerskundig opzicht een locatie in een infrastructuurnetwerk, waar lijnverbindingen bij elkaar komen en een uitwisseling van passagiers en/of lading plaatsvindt. Dit is echter een te beperkte invalshoek. Ook de vestigingsplaats- en sociale functie van knooppunten is relevant. Bijvoorbeeld als locatie voor huisvesting van winkels, industrie, kantoren, woningen, diverse voorzieningen en als ontmoetingsplaats van mensen. En ook de rol van de rijksoverheid is daarbij relevant. Knooppunten zijn een belangrijke schakel tussen ruimtelijk en infrastructureel beleid. Daarom kiezen we voor een brede scope van knooppunten en beperken we de analyse van de rol van de rijksoverheid niet tot die knooppunten waar het Rijk actief beleid op voert.

Er zijn uiteenlopende definities van knooppunten. De één legt de nadruk op ruimtelijke aspecten, de ander is meer vervoerskundig van aard. In deze rapportage hanteren we een versie die aan beide aspecten aandacht besteedt:

Een knooppunt is een multimodaal transferpunt in het netwerk van collectief en/of individueel vervoer, gecombineerd met een ruimtelijke concentratie van functies en activiteiten (bewerking KiM van RPD in VHP/Goudappel Coffeng, 2000).

Een punt van discussie is of een knooppunt per se multimodaal moet zijn. Dit is met name het geval als een meer ruimtelijke invulling van het begrip knooppunten wordt gekozen.

In het veelgeciteerde model (onder andere in VROM-raad, 2009) van Bertolini worden de waarde van de 'knoop' en de waarde van de 'plaats' tegen elkaar afgezet. De gedachte is dat er altijd een bepaalde verhouding is tussen de functies die zich op een knooppunt hebben ontwikkeld en de bereikbaarheid van het knooppunt. Daarbij zijn verschillende verhoudingen mogelijk. Bij 'bereikbare' knooppunten bijvoorbeeld, zijn de knoop- en plaatswaarde in balans. Bij 'gespannen' knooppunten zijn de knoop- en plaatswaarde beiden erg hoog. Dan kunnen functies elkaar in de weg zitten en kunnen ruimtelijke conflicten ontstaan omdat een terrein wordt 'geclaimd' voor zowel vervoers- als vestigings-plaatsactiviteiten. Ook zijn er knooppunten waar ofwel de knoop- ofwel de plaatswaarde- overheerst. Deze knooppunten zijn interessant vanuit het concept van sturing op knooppunten: afhankelijk van de visie op welk aspect onderontwikkeld is, kan ofwel gestuurd worden op betere infrastructuur of overstapmogelijkheden of moet het potentieel juist meer gezocht worden in een hoger aanbod van voorzieningen. In dit kader zal het concept van knoop- en plaatswaarde regelmatig in deze rapportage terugkomen.

We richten ons in deze rapportage op de rol van de rijksoverheid bij alle verknopingen van infrastructuur, goederen, personen en activiteiten, allen van verschillende omvang. Dat doen we vanuit verschillende invalshoeken:

- Type: goederenvervoerknooppunten bestaan uit lucht- en zeehavens, en achterlandknooppunten zoals binnenhavens, spoorgoederenknooppunten en trimodale terminals waar weg, binnenvaart en spoor samenkomen. Knooppunten voor personen betreffen spoorwegstations, ov-terminals en luchthavens.
- Functie: de grootste knooppunten zijn van intercontinentaal belang. In Nederland zijn dat de *mainports* Rotterdam en Schiphol. Middelgrote knooppunten zijn van (inter)nationaal belang: het zijn opstappunten van continentale goederen- en passagiersstromen. Kleinere knooppunten hebben een regionale verdelings- en bundelingsfunctie.
- Invalshoek: knooppunten kunnen geanalyseerd worden vanuit verkeerskundige, ruimtelijke, economische en sociale invalshoek.

Het belang van een knooppunt wordt bepaald door zijn plaats in het netwerk (vervoer) en ruimtelijk-economische en sociale functie. Op basis van deze combinatie van kenmerken is het mogelijk om knooppunten grosso modo in te delen naar belang. Zo komen we tot de volgende indeling van knooppunten ten behoeve van deze rapportage:

Tabel 1.1
Belang van
knooppunten.
Bron: KIM.

	Personenvervoer	Goederenvervoer
Internationaal	Mainport Schiphol	Mainport Rotterdam
Nationaal	Intercitystations Bijvoorbeeld luchthavens Rotterdam/The Hague Airport en Eindhoven Airport	Rail: RSC Waalhaven en Venlo Bijvoorbeeld Haven Amsterdam, Haven Vlissingen/Terneuzen en Eemshaven
Regionaal	Stoptreinstations Lightrailterminals Kleinere luchtvelen voor <i>general aviation</i>	Binnenvaartterminals Overige railterminals

Verspreid over verschillende typen knooppunten zullen we later in dit rapport casussen selecteren waarmee we kunnen toelichten hoe de rol van de rijksoverheid bij knooppuntontwikkeling is vormgegeven en wat daar van te leren valt.

Knooppuntontwikkeling is in het voortraject van de *Rijksstrategie Ketens en Knooppunten* (APPM, 2012) omschreven als “het verbeteren van de functie en de ruimtelijke kwaliteit van het knooppunt als schakel tussen verschillende modaliteiten ter vergroting van de bereikbaarheid van de regio”. Het verbeteren van de functie betreft tevens het ruimtelijke programma van het invloedsgebied van het knooppunt (voor personenvervoerknooppunten is dat een straal van circa 800 meter). In de literatuur zijn verder uitgewerkte afbakeningingen beschikbaar. Voor personenvervoer is nadere indeling mogelijk op basis van Meijers (2000). Deze bevindt zich in bijlage B.

Uiteraard zijn er meerdere partijen betrokken bij knooppunten en -ontwikkeling. Op basis van bewerking en aanvulling van CROW (2002) maken wij de onderstaande globale indeling van betrokken partijen bij knooppunt(ontwikkeling), met een indicatie van gebruikelijke doelen/wensen.

Tabel 1.2
Betrokken partijen bij
knooppunt
(ontwikkeling).
Bron: *Bewerking KIM*
van CROW (2002).

Type actor	Partij	Doel
Gebruikers van vervoersfunctie	Reizigers	Deur-tot-deurverplaatsing van hoge kwaliteit, betrouwbaarheid, heldere informatievoorziening, service en comfort, schone en veilige omgeving.
	(Goederen)vervoerders	Gunstige kosten-opbrengstenverhouding, overzichtelijk knooppunt, optimale toe- en afrijroutes. Veel vervoersvraag, evenwichtig gespreid.
Gebruikers van vestigingsplaatsfunctie	Consumenten	Ruim aanbod van voorzieningen.
	Bedrijven	Beschikbaarheid van ruimte met goede prijs-kwaliteitverhouding en bereikbaarheid.
	Not-for-profit organisaties	Beschikbaarheid ruimte met goede prijs-kwaliteitverhouding en bereikbaarheid.
Derden	Omwonenden	Geen overlast.
	Belanghebbenden op	Geen concurrentie.

Type actor	Partij	Doel
	andere locaties	
Exploitanten	Vastgoedaanbieders	Commerciële locatie, veel klandizie, evenwichtig gespreid.
	Beheerdersknooppunt	Rendabel knooppunt, schone en veilige omgeving.
	Infrastructuurbeheerders	Rendabele bedrijfsvoering.
Overheden	Gemeente	Duurzame mobiliteitsoplossingen en ruimtelijke ontwikkeling op lokaal niveau.
	Provincie	Duurzame mobiliteitsoplossingen en ruimtelijke ontwikkeling op regionaal niveau.
	Rijk – ministerie van IenM	Duurzame mobiliteitsoplossingen voor knooppunten van nationaal belang.
	Rijk – Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB)	Beheert, (her)ontwikkelt, koopt en verkoopt rijksgronden en -gebouwen.
Betrokkenen bij aanleg	Bouwers	Technisch en architectonisch interessant, optimaliseren rentabiliteit.
	Ontwerpers	Technisch en architectonisch interessant, optimaliseren rentabiliteit.
	Projectontwikkelaars	Optimaliseren rentabiliteit.
	Leveranciers van materialen	Optimaliseren rentabiliteit.

1.4

Leeswijzer

Door terug te kijken op eerder knooppuntbeleid, en door te leren van de verschillen tussen typen knooppunten bieden we in deze rapportage inzichten in sturingsmogelijkheden die het Rijk heeft als het gaat om knooppunten. Hoofdstuk 2 geeft op basis van literatuuranalyse een overzicht van knooppuntenbeleid in Nederland in de laatste decennia. We beschrijven de tendens van het rijksoverheidsbeleid en bijbehorende succes- en faalfactoren. We beperken ons hierbij tot de grote lijnen; specifiek knooppuntenbeleid per type knooppunt komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

In hoofdstuk 3 gaan we in op argumenten voor betrokkenheid van de rijksoverheid bij knooppunten en op sturingsmogelijkheden van de rijksoverheid. Ook geven we op basis van literatuurverwijzingen aan waar de aandachtspunten liggen bij invulling van deze rol.

Hoofdstuk 4 bevat per type knooppunt een toelichting hoe (en door wie) de aansturing van deze knooppunten plaatsvindt. Dit wordt geïllustreerd door enkele casussen.

Hoofdstuk 5 sluit af met een synthese waarbij we de kennis over mogelijke rollen en instrumenten van de overheid combineren met wat we in de voorgaande hoofdstukken over specifieke typen knooppunten hebben verzameld. Dit biedt mogelijk inspiratie voor nieuw beleid en bevat voor de snelle lezer de hoofdpunten van de analyse.

2 Terugblik op Nederlands knooppuntenbeleid

Welk generiek knooppuntenbeleid is er in Nederland eigenlijk gevoerd, voorafgaand aan de introductie van de SVIR? We lopen met grote stappen door het recente verleden, vanaf eind jaren '80, en brengen de constante factoren in beeld. Ook hebben we aandacht voor enkele ontwikkelingen in het denken over de rol van de (rijks)overheid bij het knooppuntenbeleid.

2.1 Mobiliteitsgericht knooppuntenbeleid

2.1.1 *Goederenvervoerknooppunten*

In 2010 is een compacte samenvatting gemaakt van het knooppuntenbeleid sinds eind jaren '80, met de focus op goederenvervoer. Dit in het kader van een overweging van nieuw goederenknooppuntenbeleid (NEA, 2010). Onderscheid van knooppunten van nationale of regionale betekenis is in de jaren '80 al gemeengoed (ministerie van VenW, 1981). Het 'knooppuntdenken' is echter vooral door de Commissie Kroes (1991) sterk gepositioneerd, met een onderscheid in eerstelijns-, tweedelijns- en derdelijnsknooppunten. De eerstelijnsknooppunten zijn de *mainports* Rotterdam en Schiphol, waar intercontinentale vervoersstromen samen komen. De tweedelijnsknooppunten zijn overslagpunten op continentale vervoersassen, tussen de *mainports* en de (regionale) derdelijnsknooppunten. Het beleid van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat was gericht op eerste- en tweedelijnsknooppunten en dit ministerie zette actief in op verbetering van het terminalnetwerk. Het doel hiervan was het zorgen voor minder verkeersopstoppingen en minder uitstoot, en het verbeteren van de verkeersveiligheid. Het advies van de Commissie Kroes was aanleiding om in te zetten op het stimuleren van het intermodaal vervoer om zo een bijdrage te leveren aan het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II). Met dit plan kwam geld beschikbaar voor het stimuleren van eerste- en tweedelijnsknooppunten.

In de periode 1995-2005 vond een kentering in het denken plaats. Netwerkontwikkeling stond nog steeds centraal, maar daarnaast werd een begin gemaakt met het delegeren van verantwoordelijkheden aan provincies en gemeenten. De Subsidieregeling Openbare Inland Terminals (SOIT), die in 2000 is ontworpen, is hier een goed voorbeeld van. Deze regeling moest een bijdrage 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. 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. Uit een tussenevaluatie in 2002 bleek dat de regeling heeft bijgedragen aan versnelde 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. De regeling heeft enige jaren later een vervolg gekregen door het beleid 'Quick wins binnenhavens' (2008). Dit programma stimuleerde lokale en regionale overheden en bedrijfsleven, tot het verbeteren van de bereikbaarheid van binnenhavens.

Ook op het vlak van zeehavens liet de rijksoverheid een aantal taken aan andere partijen over. In 2004 verscheen de 'Nota Zeehavens'. Aanleiding voor deze nota was de zorg over een verslechterende internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens wat een negatief effect had op de Nederlandse economie. Erkend werd dat zeehavens niet alleen vervoersknooppunten zijn, maar ook vestigingsplaatsen van bedrijvigheid. Het rijksbeleid op basis van de Nota Zeehavens volgt drie hoofdlijnen:

- marktwerking: verbetering van de marktomstandigheden voor havengerelateerde bedrijven;
- randvoorwaarden: reguleren en bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving;
- capaciteit: instandhouden en verbeteren van de bereikbaarheid van zeehavens en het realiseren van ruimte voor fysieke groei.

Met deze aanpak werden de overheidinterventies beperkt. Bij de haveninterne infrastructuur werd expliciet gemarkeerd dat dit geen rijkstaak is. De subsidieregeling Haveninterne Projecten (HIP) werd dan ook afgeschaft en de rijksoverheidsinvesteringen richtten zich op de achterlandverbindingen en de zeetoegang.

Na 2005 (Nota Mobiliteit) is de aandacht verder verschoven van het netwerk als geheel naar de hoofdverbindingssassen. Daarnaast kregen de eerstelijnsknooppunten (*mainports*) onverminderd de aandacht. Provincies, gemeenten en bedrijven kregen definitief de volledige verantwoordelijkheid voor terminalontwikkeling. In navolging van de evaluatie van SOIT werd ook hier geconcludeerd dat de spreiding van overslagpunten in Nederland redelijk compleet was. In vervolg op de Commissie van Laarhoven (2007) werd daarom ingezet op de regie van (goederen)knooppunten en in mindere mate op de ontwikkeling van nieuwe knooppunten. Dit houdt in regievoering over transportbewegingen en informatiestromen rondom de Nederlandse *mainports* en knooppunten in het achterland. En regie over de gezamenlijke ontwikkeling 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 2010 verscheen het 'Beleidskader spoorgoederenknooppunten'. Deze beleidsvisie faciliteert de ontwikkeling en versterking van spoorgoederenknooppunten in het achterland, en moedigt deze aan: "De mogelijkheid om als logistiek dienstverlener en verlader ook het spoor als modaliteit te kunnen benutten is goed voor onze internationale concurrentiepositie, het vestigingsklimaat en het milieu" (ministerie van VenW, 2010).

In alle genoemde nota's wordt het grote belang van de *mainports* Schiphol en de Rotterdamse haven onderkend. De zeehavens fungeren als internationale knooppunten die bedrijven in Nederland verbinden met de Europese en de wereldeconomie. Zij zijn dus van groot belang voor de werkgelegenheid en de economische groei (ministerie van VenW, 2004). Wat betreft eisen voor bereikbaarheid wordt er sinds de Nota Mobiliteit echter geen onderscheid meer gemaakt tussen bereikbaarheid van *mainports* of die van andere delen van Nederland. Vanwege het nationale belang van de *mainports* heeft het Rijk een

bijzondere rol bij ontwikkeling van beleid voor Schiphol en de Rotterdamse haven. De meest recente langetermijnbeleidsvisie die zich specifiek richt op *mainports* is 'Mainport Holland' (ministerie van IenM, 2011). Dit vormt een pleidooi voor een nieuw en krachtig mainportbeleid.

2.1.2 *Personenvervoerknooppunten*

In 1988 werd het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) gepresenteerd. Het SVV-II bevatte 4 'luiken': verbetering van de bereikbaarheid, geleiding van de mobiliteit, verbetering van de leefbaarheid en ondersteunende maatregelen. Er werden zogenoemde hoofdtransportassen onderscheiden, wegen die van groter belang leken te zijn voor het economisch functioneren van het land dan de overige verbindingen van het hoofdwegennet. Daarnaast bestond de categorie 'achterlandverbindingen'. Deze verbonden de *mainports* Schiphol en Rotterdam met het achterland.

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

Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) (ministerie van VenW, 2000) zag ruimtelijke ontwikkelingen op knooppunten vooral als bijdrage aan het doelmatiger gebruik 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 legde het NVVP een link 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 een van de drie typen vestigingsmilieus onderscheiden (Bruinsma et al, 2002).

De Commissie Luteijn heeft in 2003 een advies uitgebracht over de aanpak van mobiliteitsproblemen rond grote stedelijke knooppunten. De commissie raadde een gebiedsgerichte aanpak aan. Een belangrijke aanbeveling was het samenstellen van een mobiliteitsteam in de regio's. In deze teams zouden wegbeheerders, openbaar vervoerbedrijven, bedrijfsleven en consumenten samen op zoek gaan naar nieuwe oplossingen. Het advies van de commissie is meegenomen in de Nota Mobiliteit (ministerie van VenW, 2004). De hoofdlijn van het knooppuntenbeleid in de Nota Mobiliteit was de volgende:

- Decentraal wat kan, centraal wat moet. Provincies en regio's zijn de aangewezen partijen om regionale afwegingen te maken. Zij formuleren zelf ambities voor hun gebied, inclusief een samenhangend maatregelenpakket. Hiertoe wordt de Brede Doeluitkering (BDU) ontschot en de uitkering vergroot. Voorwaarde hiervoor is dat de provincie of regio het samenhangend pakket van maatregelen voor netwerken en knooppunten daadwerkelijk uitvoert.
- De rijksoverheid stelt kaders en toetst de kwetsbaarheid (verstoringen van moedwillige, technische of organisatorische aard) van de belangrijkste knooppunten. De rijksoverheid doet dat in ieder geval voor de *mainports*

Schiphol en de Rotterdamse haven en voor de belangrijke knooppunten in het rijkswegen- en vaarwegennet.

- Infrastructuur is een leidend principe. Bij 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 de keuze van de woon- en werklocaties is essentieel. Het is van belang dat de mogelijkheden van nieuwe woningen, winkels en kantoren (verdichting en menging van functies) rond vervoersknooppunten in het bebouwde gebied zoveel mogelijk worden uitgebuit. Zo ontstaan aantrekkelijke (stedelijke) centra. De gebieden 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. De Vierde Nota betekende een omslag voor de Nederlandse ruimtelijke ordening. Het beleid van de nota stond in het teken van Europese eenwording, hernieuwde economische groei en zorg voor milieukwaliteit (ministerie van VROM, 1991). De volgende concepten uit de Vierde Nota zijn relevant voor knooppuntenbeleid:

- Stedelijke knooppunten
De Vierde Nota bevatte een selectie van steden die de Europese concurrentie moesten aangaan. Dit waren grote steden met veel internationale contacten, 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 ontwikkeld. De knooppunten kregen rijkssubsidies ter bevordering van het regionale bedrijfsleven, voorrang bij investeringen in infrastructuur om te zorgen voor goede bereikbaarheid en – bij gelijke urgentie – ook voorrang bij milieu-investeringen. Ook mochten steden 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 waardoor zij losse plannen steeds meer onder één visie bundelden tot strategische projecten. De effecten van het beleid voor stedelijke knooppunten lieten zich echter slechts moeilijk meten.
- Sleutelprojecten
De stedelijke knooppunten kregen van de rijksoverheid extra financiële ondersteuning voor het verstevigen van hun positie. Daarvoor werden gemeentelijke plannen en projecten die pasten in het rijksbeleid geselecteerd als 'Sleutelproject'. Van de 11 eerstegeneratie Sleutelprojecten zijn er 4 uitgevoerd en 2 mislukt (IJ-oevers Amsterdam en Integraal plan Noordrand in Rotterdam). De Erasmusbrug/Kop van Zuid in Rotterdam is een voorbeeld van een geslaagd project. Het strategische 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, net als het beleid voor Rijnmond.

In de Vierde Nota Extra (VINEX) werd specifiek locatiebeleid voor bedrijven geformuleerd om een bijdrage te leveren aan mobiliteitsreductie. In het zogeheten ABC-locatiebeleid liet een bedrijfsprofiel zien wat een geschikte locatie is: een A-locatie (centrumlocatie, goed bereikbaar via openbaar vervoer), een B-locatie (redelijk bereikbaar per openbaar vervoer en auto) of een C-locatie (snelweglocatie, goed per auto bereikbaar). De gemeente voerde het locatiebeleid uit. Het succes was echter beperkt. Van de nieuwe bedrijfsvestigingen tussen 1991 en 1996 is slechts een derde terechtgekomen op een 'juiste' plek, een derde op een 'onjuiste' plek en een derde op een locatie die noch juist, noch onjuist was. Volgens de Concept Vijfde Nota hield het locatiebeleid onvoldoende rekening met drie zaken:

1. De behoefte om nieuwe banen te scheppen stelt grenzen aan de 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 rekening gehouden met de beperkte substitutie tussen auto en openbaar vervoer/fiets.

Rond 1997 werden de 'Nieuwe Sleutelprojecten' geïntroduceerd. Dit zijn grootschalige ontwikkelingsprojecten op en rond de stations Amsterdam-Zuid/WTC, Rotterdam Centraal, Utrecht Centraal, Den Haag Centraal, Arnhem Centraal en Breda Centraal. Het Rijk wilde hiermee de omvorming van deze 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.

Toelichting: Rijksrol bij (Nieuwe) Sleutelprojecten

De eerste- en tweedegeneratie Sleutelprojecten zijn illustratief voor een actief ingevulde rijksoverheidsrol bij knooppuntontwikkeling. Het bestuurlijk instrumentarium was ingedeeld naar de verschillende rollen die het Rijk met behulp van die instrumenten heeft gespeeld. Dit varieert van actieve rol (bijvoorbeeld als eigenaar, financier of opdrachtgever van een project) tot kaderstellende rol (waarbij de overheid de randvoorwaarden, het proces en de coördinatie bepaalt en bewaakt) en stimulerende of faciliterende rol (waarbij de overheid onafhankelijke expertise inbrengt of optreedt als troubleshooter).

Bij de eerstegeneratie Sleutelprojecten vulde het Rijk deze rollen als volgt in (Bureau Stedelijke Planning en TU Delft, 2009):

1. Opdrachtgevend: de Rijksgebouwendienst als opdrachtgever van de bouw van kantoren. Het risicoloos ontwikkelen van overheidsgebouwen zodat private partijen ook in de omliggende deelprojecten geïnteresseerd raakten.
2. Kaderstellend

- Coördinatie: een gecoördineerde inzet van organisatorische en financiële middelen om het planproces en de besluitvorming te bevorderen. Daarvoor werd een rijkscoördinator aangesteld, die voornamelijk een rol had bij de convenantvorming tussen Rijk en gemeenten. In de uitvoeringsfase was de rol van het Rijk marginaal. Overigens beschouwden gemeenten de rol van de rijkscoördinator ook nogal eens als marginaal. Dit komt deels doordat de gemeenten waarschijnlijk niet goed op de hoogte waren dat deze coördinator voornamelijk in de aanloopfase tot het convenant een rol zou spelen en niet in de uitvoeringsfase (Bureau Stedelijke Planning en TU Delft 2009).
 - Convenant en toetsing: publiek-publieke overeenkomst waarin de gemeente en het Rijk samen de verantwoordelijkheid namen om een bepaald programma te realiseren. De rijksmiddelen werden gegarandeerd en realisatie werd overgelaten aan de lokale partijen. Na het afsluiten van de convenanten treedt de rijksoverheid slechts op als toezichthouder (monitoring en toetsing aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapportages). De convenanten verschilden van karakter. De gemeenten waren vaak verrast over de terugtrekking van het Rijk na het tekenen van het convenant.
3. Stimulerend/faciliterend: troubleshooter in geval van hobbels in het proces.

De tweedegeneratie Sleutelprojecten waren, zoals gezegd, gericht op de ontwikkeling van stationslocaties rondom haltes van de hogesnelheidstrein.

Operationele doelen van nieuwe sleutelprojecten betroffen (BSP, TUD, 2009):

1. Het ontwikkelen van zes stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale openbaar vervoersknooppunten door integrale ontwikkeling.
2. Het ontwikkelen van het centrummilieu van de zes stationslocaties en ontwikkelen van al bestaande centrummilieus door:
 - maximale spin-off van investeringen in de zes stationslocaties op centrumvorming;
 - integrale ontwikkeling van de zes stationsgebieden tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen, vooral voor midden- en hogere inkomens.
3. Het vergroten van de bereikbaarheid van en binnen Nederland door op de zes stationslocaties:
 - de beschikbaarheid van hoogwaardige vervoersmodaliteiten te verbeteren;
 - het station geschikt te maken voor de hogesnelheidslijn en de toenemende verkeers-, reizigers- en gebruikersstromen.

Bij de Nieuwe Sleutelprojecten vervulde het Rijk de volgende rollen (BSP, TUD, 2009):

1. Opdrachtgever: het Rijk is initiatiefnemer en (mede)financier.
2. Kaderstellend:
 - Procesarchitect: het Rijk ontwikkelde een procesvorm die bestaat uit 4 fasen en leidt tot formele afspraken tussen Rijk en gemeenten (ministerie van VROM, 2001). De fasen:
 - fase 1: verkenningsfase. Eerste beoordeling projecten;
 - fase 2: factfinding. Leidt tot een intentieovereenkomst tussen gemeente en Rijk;
 - fase 3: planvormingfase. Gemeente stelt een masterplan op;
 - fase 4: definitieve uitvoeringsovereenkomsten.

- Uitvoeringsovereenkomsten: het Rijk sloot een contract met de gemeenten. Daarin werd vastgelegd wat het te realiseren programma en de financiële bijdragen waren. Na de ondertekening veranderde de rol van het Rijk in die van leverancier van de financiële middelen. De rijksinvesteringen zouden worden afgestemd op de planning van de Sleutelprojecten.
 - Coördinator: een interdepartementale projectdirectie coördineerde het project. Op lokaal niveau werden departementale projectleiders gedetacheerd. Zij waren verantwoordelijk voor hun eigen projectdeel en legden verantwoording af aan de centrale NSP-projectorganisatie.
3. Stimulerend/faciliterend. In de planvorming en onderhandelingen speelde het Rijk een ondersteunende rol, het Rijk volgde de realisatie op afstand. Bij problemen in de planvorming en bij realisatie was het voor gemeenten onvoldoende duidelijk wat zij van het Rijk konden verwachten. De rol van de NS en ProRail vormde door hun opsplitsing een probleem. Het was zowel voor gemeenten als voor henzelf lastig een goed gedefinieerde rol te spelen. En het Rijk trad volgens Bureau Stedelijke Planning en TU Delft (2009) onvoldoende op als probleemeigenaar. Het Rijk bracht extra expertise in door kwaliteitsteams te vormen. Deze bestonden uit de Rijksbouwmeester, Spoorbouwmeester en Stadsbouwmeester van de betreffende gemeente. Het doel van de teams is het stimuleren en bewaken van de architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit van de plannen.

De Concept Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (ministerie van VROM, 2001) bevatte hoofdlijnen van beleid over wonen, woonlocaties en verstedelijking, natuur, landschap en waterbeheer, bereikbaarheid en het ruimtelijk accommoderen van de economie. Het belangrijkste verschil met de Vierde Nota is het vaststellen van een streefbeeld van ruimtelijke kwaliteit. De Vijfde Nota is echter nooit vastgesteld: na enkele kabinetwisselingen is besloten tot het opstellen van de Nota Ruimte (ministerie van VROM, 2004).

In de Nota Ruimte werd ingezet op de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. De ambitie met de Nota Ruimte was om ruimtelijke knelpunten voor economische groei zoveel mogelijk weg te nemen. Aanbod van aantrekkelijke vestigingsplekken en goede stedelijke netwerken leek hiervoor doorslaggevend. Er was geen beleid dat zich specifiek richtte 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 zij heeft voor het betreffende onderwerp. Voor alle onderwerpen in de nota is het Rijk ten minste 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. Zijn nationale belangen in het geding, dan 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 gemeoid zijn (Nota Ruimte, 2004).

3 Rol en instrumenten van de rijksoverheid

De vraag is hoe het, vanuit een rol die bij de rijksoverheid past, mogelijk is om de potenties van knooppunten op een positieve manier te beïnvloeden. Met als einddoel een effectieve en efficiënte bijdrage aan beleidsdoelstellingen op nationaal niveau. De betrokkenheid van het Rijk hangt af van de overweging of het knooppunt van nationaal belang is. Het verwachte nationale belang van knooppunten wordt echter zelden gedetailleerd toegelicht. Wel is er in de literatuur informatie te vinden over hoe de rijksoverheid kan of – vanuit verantwoordelijkheids perspectief – moet sturen op knooppunten.

3.1 Het publieke belang en knooppunten

3.1.1 *Rijksrol wordt bepaald door het publieke belang*

De rol van het Rijk wordt bepaald door overwegingen van publiek belang. De term ‘publiek belang’ is een soort containerbegrip voor belangen waarbij een overheidsrol komt kijken. Bij betrokkenheid van het Rijk noemen we het publieke belang ook wel het nationale belang. Vanuit de economische visie zouden publieke belangen gedefinieerd kunnen worden als ‘alle zaken waarvan de realisatie welvaartsverhogend werkt, maar die niet vanzelf door private spelers op de markt tot stand komen’. De overheid kan dan marktpartijen hiertoe verleiden of dwingen, of de voorziening zelf ter hand nemen. Dit perspectief is in zekere zin normatief: het gaat ervan uit dat welvaartsverhoging het hoogste belang is. Hoewel niemand daar waarschijnlijk op tegen is, is het nadeel van deze benadering dat ze sterk afhankelijk is van de mogelijkheden om welvaartsverhoging te kwantificeren. Met name aspecten die moeilijk te waarderen zijn, kunnen bij verkeerde of eenzijdige interpretatie van analyses ondergeschikt raken (KiM, 2011).

Vanuit de bestuurskundige visie kan alles een publiek belang zijn, als dat maar democratisch besloten is. Hierin komt het normatieve aspect duidelijker naar voren: wat een publiek belang is, is afhankelijk van de politieke meerderheid op dat moment. In dit kader zijn de 13 ‘nationale belangen’ van de SVIR vermeldenswaardig. Er wordt gesteld dat het Rijk daarvoor verantwoordelijk is en resultaten wil boeken. De 13 nationale belangen zijn gerelateerd aan de rijksdoelen: verbetering van de concurrentiekracht, verbeteren en/of zekerstellen van de bereikbaarheid en het waarborgen van een veilige en leefbare omgeving. Knooppunten worden overigens niet expliciet genoemd als nationaal belang, wel staat het verkrijgen van een excellente ruimtelijk-economische structuur als eerste vermeld. Op abstract niveau en op lange termijn kan men het politiek gezien overigens goed eens zijn over gezamenlijke belangen, maar concreet en op korte termijn kan de interpretatie van een publiek belang behoorlijk verschillen (KiM, 2011). Daarom doen wij in deze rapportage geen uitspraak over of iets wel of niet een publiek belang is. Vertrekpunt voor de analyse van rollen van de rijksoverheid bij knooppunten (van welke omvang dan ook), is de aanname dat er een vorm van publiek belang is. Vervolgens gaat het erom concreet te maken wat de rijksoverheid kan bijdragen aan de ontwikkeling van knooppunten.

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is onder te verdelen in systeemverantwoordelijkheid en beleidsverantwoordelijkheid voor specifieke onderwerpen met een nationaal belang. In die laatste rol is de rijksoverheid net als andere spelers gebonden aan de kaders van het systeem (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2010). Binnen het beleidsveld van infrastructuur en milieu is de rijksoverheid verantwoordelijk voor nationale belangen op het gebied van economische en ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid en veiligheid. Dit is de *beleidsverantwoordelijkheid* op dit specifieke terrein.

Bij *systeemverantwoordelijkheid* gaat het om het bepalen en handhaven van de spelregels, waaronder de toedeling van verantwoordelijkheden en zorg voor noodzakelijke voorzieningen. De overheid geeft de spelers waar mogelijk de ruimte om zelf te sturen en (meer) verantwoordelijkheid te nemen. De overheid ziet erop toe dat het systeem optimaal functioneert en dat de kaders daarvoor goed ingericht zijn. Waar nodig neemt de overheid maatregelen, bijvoorbeeld voor meer machtsevenwicht tussen partijen. Ook kan de overheid ingrijpen bij calamiteiten, crises, grote problemen of hardnekkige misstanden.

3.1.2 *Het publieke belang van knooppunten*

Een aantal aspecten van de beschreven systeem- en beleidsverantwoordelijkheid van de rijksoverheid is ook te herkennen in het beleid rondom knooppunten. Het mainportbeleid bijvoorbeeld, speelt op verschillende geografische schaalniveaus. In *Mainport Holland, motor voor de toekomst* (ministerie van IenM, 2011) staat dat het Rijk een rol heeft bij het zo scherp mogelijk vaststellen van de grenzen van deze schaalniveaus, en van de verdeling van de taken en bevoegdheden die daarbij horen. Dat is een duidelijke invulling van systeemverantwoordelijkheid.

Een voorbeeld van het invullen van beleidsverantwoordelijkheid staat in *Knooppuntontwikkeling en gebiedsgerichte samenwerking* (ministerie van VenW, 1999). Daarin wordt gesproken over het bewaken van 'collectieve waarden'. De overheid wordt verantwoordelijk gesteld voor de bescherming van collectieve waarden en voor het bieden van kansen voor economische en sociale ontplooiing. Daarmee is de overheid niet direct verantwoordelijk voor producten die in de markt gerealiseerd kunnen worden, maar moet ze de ontwikkeling van die producten wel mogelijk maken. Dat betekent dat de overheid zich moet richten op zaken die de markt niet vanzelf regelt.

In een onderzoek waarmee het KiM nu bezig is kijken we vanuit het perspectief van de reiziger naar de potentie (ruimtelijk en verkeerskundig) van knooppunten. Dat kan een indicatie geven van mogelijke bijdragen aan het oplossen van knelpunten. Dit onderzoek is nog niet afgerond. Wel kunnen we op basis van een literatuur-analyse van argumenten voor het belang van knooppunten voor overheidsdoelstellingen een overzicht bieden van wat belangrijke argumenten zijn voor rijksbetrokkenheid. Vanuit de vele bronnen komt een opmerkelijk consistent beeld naar voren. Hieronder volgt een bloemlezing.

Interessant voor de analyse van het belang van de rijksoverheid bij knooppunten is een observatie van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010). De auteurs stellen dat de overheid veel duidelijker kan aangeven voor welke nationale belangen zij staat. Nationale belangen geven namelijk ook richting aan regionale en lokale

belangen, aan deelbelangen op terreinen als leefomgeving of mobiliteit, en aan private belangen die verweven zijn met het publieke domein. Kortom, naast de nationale belangen spelen de belangen van decentrale overheden en van burgers en ondernemers een rol. Daarmee zijn naast overheden, ook beheerders en gebruikers van netwerken belangrijke actoren. Hun belangen lopen echter niet altijd parallel met publieke belangen. De belangen van exploitanten en beheerders gaan bijvoorbeeld over budgetten, kostenbeheersing, efficiëntie, aanpassingsvermogen en winst. Individuele gebruikers van wegen en spoor hebben weer belangen als veiligheid, betrouwbaarheid, snelheid, gemak, comfort en prijs. In de aansturing van de netwerken moeten al deze belangen samengaan. De vervolgvraag volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat: waar legt de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor welk belang?

Argumenten voor de rijksoverheid om ambities te hebben als het gaat om knooppunten (naast de *mainports*) (APPM, 2011):

- Netwerksamenleving: goede en multimodale bereikbaarheid is een steeds belangrijker trekker voor mensen om ergens te gaan wonen en voor werkgevers om zich ergens te vestigen.
- Knooppunten spelen een belangrijke rol bij het stedelijk verdichten en het creëren van aantrekkelijke stedelijke milieus. Door stedelijke verdichting kunnen meer voorzieningen op peil blijven en blijft de leefkwaliteit in de stad behouden.
- Verdichting in de steden beschermt het schaarse groen in de buitengebieden.

In het artikel 'Knooppunten hebben geen probleemeigenaar' (Straatemeier, 2011) wordt de mogelijkheid van interactie tussen bereikbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling benadrukt:

- Goed bereikbare plekken trekken (nieuwe) ruimtelijke activiteiten aan.
- Locaties met een goede bereikbaarheid geven mensen, ook mensen zonder auto, keuzemogelijkheden. Kosten voor gebiedsontwikkeling rondom knooppunten kunnen mogelijk hoger uitvallen maar kunnen door hogere bezettingsgraden ook gemakkelijker worden terugverdiend.
- Knooppuntontwikkeling draagt bij aan verbeterde betrouwbaarheid, doorstroming, bereikbaarheid en voorspelbaarheid van reistijd en comfort.
- Knooppuntontwikkeling draagt bij aan duurzaam en energiezuinig functioneren van steden. Door verstedelijking zoveel mogelijk te concentreren kan schaarse open ruimte in de metropoolregio behouden blijven.
- In tijden van onzekerheid over energievoorziening en de noodzaak om de CO₂- uitstoot drastisch te verminderen is het stimuleren van duurzamere vormen van mobiliteit van cruciaal belang.

Het ministerie van VenW (2010) stelt dat spoorzones enorme potentie hebben. In spoorzones en stationsgebieden kan bij uitstek worden gezorgd voor optimale aansluiting tussen verschillende vormen van vervoer. Wat helpt om dit waar te maken: hoogfrequent spoor, beschikbaarheid van mobiel internet, goede P+R voorzieningen, goede aansluiting op het hoofdwegennet en goed voor- en natransport. Ook draagt dit bij aan de kwaliteit van leefomgeving. Denk bijvoor-

beeld aan aantrekkelijke fiets- en voetgangersroutes, mooie stedelijke ruimtes, bijzondere architectuur en goede voorzieningen.

Ook de VROM-raad (2009) heeft zich in superlatieven uitgelaten over (ov)knooppunten: "Multimodale knooppunten en hun directe omgeving zijn essentiële kristallisatiepunten voor verstedelijking. Ontwikkeling rond en op deze multimodale knooppunten geeft, mits goed vormgegeven, relatief veel meer waarde aan het functioneren van de nationale hoofdstructuur en de nationale economie". De VROM-raad heeft ook een kwantitatieve inschatting gemaakt van de potentie van knooppunten op de hoofdstructuur voor wat betreft arbeidsplaatsen. Dit deed de raad door het afzetten van de bereikbaarheid tegen de gebruiksintensiteit. Daarbij benadrukt de VROM-raad dat knooppunten niet te eenvormig moeten worden: er moet verschil zijn in kwaliteit en identiteit om onderbenutting te voorkomen. De VROM-raad vestigt daarnaast de aandacht op parkeerbeleid rond knooppunten. Uitwisseling tussen trein en auto is alleen goed mogelijk als er voldoende en betaalbare parkeergelegenheid bij de stations is. Voor de langetermijnontwikkeling van Nederland is investeren in de plekken die in internationaal perspectief kristallisatiepunten vormen zó belangrijk, dat dit volgens de raad een verantwoordelijkheid is van het Rijk. Het Rijk moet daarbij selectief investeren in de hoofdstructuur, waarmee het investeringsprogramma het karakter krijgt van acupunctuur: door een beperkt aantal punten consequent met relatief kleinschalige, maar gerichte maatregelen te sturen kan een vliegwieleffect voor ruimtelijk-economische ontwikkeling ontstaan (VROM-raad, 2009).

De Uitvoeringsalliantie Centrum- en Knooppuntontwikkeling (2010) accentueert de keuzemogelijkheden die een knooppunt biedt. Dit in het licht van een samenleving die mobieler wordt, en waar grenzen van het systeem vervagen. Steden zijn aantrekkelijk voor bedrijven en mensen omdat ze keuzevrijheid bieden. Plekken waar stedelijke diversiteit is en uitwisseling plaatsvindt, zullen steeds vaker de plekken zijn waar grote stromen mensen, goederen en informatie samenkomen. Naast deze klassieke stedelijke centra zijn er als reactie nieuwe multimodale knooppunten ontstaan. Deze multimodale nevencentra leveren een belangrijke bijdrage aan de economische vitaliteit van de stad en de ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk netwerk op Randstedelijk of bovenregionaal niveau.

In het knooppuntbeleidstuk van de Provincie Zuid-Holland (2002) is gekozen voor een gestructureerde aanpak. In een tabel zijn 24 relevante doelen van het knooppuntconcept opgenomen. Deze doelen liggen op het vlak van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economie en milieu. Bijvoorbeeld: het bevorderen van een concurrerend vestigingsklimaat. Een vertaalslag van de doelen naar indicatoren maakt het mogelijk om de huidige en gewenste kwaliteit van knooppunten te kwantificeren.

Argumenten voor het stimuleren van goederenvervoerknooppunten zijn verzameld in het kader van de Commissie van Laarhoven (2007):

- grotere reikwijdte internationaal vervoer, rijtijdenvoordeel;
- grotere betrouwbaarheid;
- schaalvergroting/modal shift: dikke vervoersstromen, betere spreiding, kostenverlaging;
- hogere beladingsgraad van vervoermiddelen;

- verschuiving van bedrijfsactiviteiten naar buiten de *mainports* (tegen dezelfde condities) om plaats te maken voor extra groei van de *mainportactiviteiten*;
- werkgelegenheid in het achterland;
- spreiding van lading over modaliteiten;
- CO₂-reductie.

In Meijers (2000) wordt beschreven wat de voordelen zijn van knooppuntontwikkeling tot een 'actieve locatie'. Daarmee wordt een locatie bedoeld die een sterke menging heeft van heel verschillende activiteiten. Daardoor leeft de locatie – maximaal gesproken – 24 uur per dag en 7 dagen per week. Een actieve locatie is een verzamelbegrip voor allerlei soorten terreinen. Het kan een werk-, woon- of winkellocatie zijn, maar ook (in een goede mix) een overstaplocatie. Actieve locaties zijn geen pure vervoersknooppunten of activiteitencentra. De voordelen van een actieve locatie uiten zich op verschillende fronten:

- Duurzaamheid: door concentratie van activiteiten ontstaat efficiënter verplaatsingsgedrag en is er meer mogelijkheid voor multimodale verplaatsingen.
- Ruimtelijke structuur: de actieve locatie biedt een oplossing voor het planningsdilemma 'spreiden versus concentreren'. Er is zowel sprake van concentratie rond de actieve locaties, terwijl er meer ruimte is voor activiteiten als (ruimer) wonen in de 'mazen' van het systeem.
- Economische voordelen: een ontwikkelingslocatie met een goede verhouding tussen bereikbaarheid en activiteit is een aantrekkelijke vestigingslocatie voor bedrijven. Dit kan leiden tot synergie met andere, complementaire activiteiten. Ook kan een actieve locatie leiden tot hogere grondprijzen.

Bovenstaande bronnen gaan uit van positieve effecten van knooppuntontwikkeling, maar geven geen kwantitatieve onderbouwing. Daarom lijkt het ons verstandig om voorzichtig te zijn met de inschatting van een positief resultaat. Het lopende onderzoek van het KiM naar de potentie van knooppunten kan wellicht een meer kwantitatieve indicatie geven.

3.2 Rollen van het Rijk bij knooppunten

Overheidsrollen bevinden zich, in samenhang met taken van andere actoren, op 4 hoofddimensies: realisator, facilitator, regulator en communicator (KiM, 2011).

- De eerste dimensie is realisator en facilitator. Deze dimensie zegt iets over de mate waarin de overheid bepaalde taken zelf uitvoert.
- De tweede dimensie is facilitator. Deze dimensie geeft aan hoe de overheid taken overlaat aan de markt en dit ondersteunt.
- De derde dimensie is die van regulator. De overheid kan meer of minder reguleren al naar gelang de ernst of de urgentie van het probleem dat men wil oplossen. Onder deze dimensie valt zowel marktregulering als overige regulering.
- De vierde dimensie is die van communicator. In de netwerksamenleving is het niet de rol van de overheid om top-down gedrag af te dwingen. De overheid kan ook gedrag beïnvloeden door te communiceren over haar standpunten en betrokkenen te informeren over de gevolgen van hun gedrag.

In de volgende alinea's gaan we verder in op deze mogelijke rijksrollen.

Realiseren/faciliteren

Ruimtelijke ontwikkeling bij knooppunten is voor gemeenten vaak niet aantrekkelijk. Bijvoorbeeld omdat de locaties complexer zijn en daarmee duurder, of omdat men aan de rand van de gemeente grondposities heeft (Straatemeier et al., 2011). De baten van knooppuntontwikkeling in de vorm van betere exploitatie en het niet hoeven doen van extra investeringen in infrastructuur, zijn voor de regio aantrekkelijk, maar een gemeente merkt daar minder van. Bovendien zijn bepaalde vraagstukken niet op gemeenteniveau op te lossen. Zo liggen rond een groot aantal knooppunten in de Metropoolregio juridisch-planologische beperkingen in de vorm van geluidscontouren of groepsrisico's. Hiervoor kunnen alleen samen met andere gemeenten, het Rijk en de provincie oplossingen worden gevonden (Straatemeier et al., 2011). De overheid kan hier mogelijk een faciliterende rol vervullen.

Het NEA (2010) noemt een andere vorm van faciliteren als argument voor rijksoverheidsbetrokkenheid. Aanleiding is dat het aantal spoor- en binnenvaartterminals de afgelopen jaren stevig is ontwikkeld. NEA signaleert dat door een steeds fijnmaziger netwerk steeds meer discussie ontstaat over nut en noodzaak van nieuwe terminals. Diverse eigenaren van terminals menen dat sommige nieuwe terminals niet nodig zijn en marktaandeel weghalen bij bestaande terminals. Desondanks subsidiëren gemeenten en provincies de aanleg van nieuwe terminals. Hier is op een hoger functioneel niveau een goede beleidsafweging nodig die duidelijk maakt of ondersteuning eigenlijk wel op zijn plaats is.

Bij knooppunten zijn veel partijen betrokken, wat betekent dat er deelbelangen en verschillende geldstromen zijn. Een knooppuntontwikkeling kent daarmee geen duidelijke probleemeigenaar waardoor behoefte bestaat aan een regisseur die in staat is ambities van partijen en lokale en regionale belangen met elkaar te verbinden (Straatemeier et al., 2011). Hierbij is te overwegen of hier een rol voor de (rijks)overheid is weggelegd.

Tot slot kan het Rijk het (inter)nationale belang van de *mainports* bij het beleid op regionaal niveau en in regionale gremia bewaken (ministerie van IenM, 2011).

Reguleren

Er zijn duidelijke grenzen waarbinnen potentiële instrumenten voor knooppuntontwikkeling zich moeten bevinden. Deze worden gesteld door de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze wet, ingegaan op 1 juli 2008, vormt het huidige wettelijke kader waarbinnen knooppuntontwikkeling plaats moet vinden. Ook laat de wet zien welke instrumenten de rijksoverheid, provincies en gemeenten tot hun beschikking hebben. De Wro heeft een sturingsfilosofie (Kennissplatform Verkeer en Vervoer, 2010):

- Decentraal wat kan, centraal wat moet. In principe vinden afwegingen op gemeentelijk niveau plaats, tenzij een gemeente voor een bepaald onderwerp niet de meest doelmatige of efficiënte oplossing kan bieden. Normstelling vindt dan plaats op een hoger bestuursniveau door aansturing (aanwijzingsbevoegdheid) of directe regeling (bindende voorschriften).
- Onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering. Dit nadrukkelijke onderscheid is een bepalend element van de wet. Beleidsdocumenten

mogen geen normen bevatten. Beleid is gebaat bij flexibiliteit. Normen daarentegen mogen maar voor één uitleg vatbaar zijn.

- Verdeling van bevoegdheden van Rijk en regio. In principe is de gemeente het meest geschikte bestuursorgaan. Rijk en provincie beschikken over bevoegdheden om vooraf richting te geven aan gemeentelijke besluiten. Ook kunnen zij achteraf ingrijpen in gemeentelijke ruimtelijke besluiten die (inter)nationale en provinciale belangen doorkruisen. In structuurvisies kunnen Rijk en provincie hun belangen duidelijk maken.
- Van hindermacht naar ontwikkelkracht. Een nieuw en aangepast instrumentarium draagt bij aan een hogere mate van ontwikkelkracht in plaats van alleen een regulerende functie.
- Regiefunctie bij ruimtelijke plannen. De invoering van de grondexploitatiewet is een eerste stap naar verheldering van de gemeentelijke regiefunctie. Het instrument maakt het mogelijk om alle kosten te verhalen en eventuele locatieeisen te stellen, ook wanneer de gemeente geen grond in bezit heeft.

Communiceren

Ook het onderscheiden van knooppunten van bovenregionaal belang kan een taak zijn voor provincie of rijksoverheid. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het aanwijzen van, communiceren over en randvoorwaarden stellen aan knooppunten aan de ene kant en de daadwerkelijke ontwikkeling en invulling van knooppunten anderzijds. Het laatste zal altijd gebeuren door de lokale overheid: de gemeente. Het identificeren en benoemen van knooppunten is meer een taak voor de hogere overheden. Het gaat hier immers over het functioneren in de netwerken en de onderlinge samenhang en afstemming (Govers et al., 2000).

3.3 Rijksinstrumenten voor knooppunten

De vraag is hoe de rijksoverheid kan sturen op (de ontwikkeling van) knooppunten. Daarover zijn vele publicaties verschenen, die we in deze paragraaf zullen samenvatten. Ook geven we een overzicht van mogelijke instrumenten.

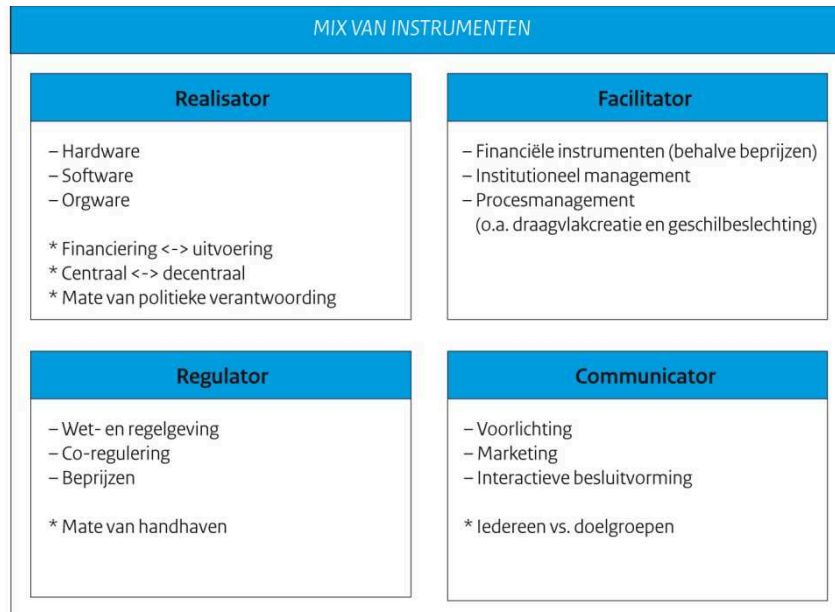
3.3.1 Toelichting op mogelijke instrumenten

Onderstaand figuur geeft een overzicht van de instrumenten die de rijksoverheid heeft om te sturen op knooppunten (KIM, 2011). Deze zijn per rol weergegeven. Deze instrumenten hebben in wisselende samenstelling betrekking op zowel de systeemverantwoordelijkheid als de beleidsverantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Het kader is overigens niet specifiek opgezet voor knooppuntenbeleid maar kan helpen ideeën over mogelijke instrumenten te structureren.

Figuur 3.1

Mix van instrumenten.

Bron: SEO (2007).



Het overzicht laat zien dat de rijksoverheid een uitgebreid palet aan instrumenten tot haar beschikking heeft. Deze instrumenten hebben verschillende kenmerken. Sommige zijn formeel, andere zijn informeel. Bepaalde instrumenten hebben een directe werking, andere meer indirect. Het is nuttig de verschillende soorten kenmerken te kennen, omdat instrumenten ook wel langs die lijnen worden geclassificeerd (SEO, 2007).

De vraag welk instrument beter (of het best) is, is niet te beantwoorden. De keuze voor een bepaald instrument wordt immers door meerdere factoren bepaald (effectiviteit, efficiëntie, draagvlak et cetera). Ook spelen/ ontwerpkeuzen per instrument en de onderlinge interactie van instrumenten een belangrijke rol (KiM, 2011). Verder hangt het af van het beleidsdoel dat wordt nagestreefd. Dat moet vooraf helder zijn.

Als het beleidsprobleem helder is, blijken er vaak aangrijpingspunten op allerlei niveaus. Ter illustratie nemen we de geluidhinder op en rond Schiphol. Dit probleem heeft twee kanten: de geluidsproductie door glijvluchten of andere aan- of uitvliegroutes van vliegtuigen (1) en de ervaren hinder door omwonenden (2). Er zijn meerdere oplossingen: het geluidsniveau van vliegtuigen door glijvluchten of andere aan- of uitvliegroutes omlaag brengen(1), het geluidsniveau dat omwonenden horen verlagen (2) en de hinderbeleving van het geluid te verminderen (3). Zonder verder in detail te treden zal duidelijk zijn dat ook vanaf dat niveau weer tal van aangrijpingspunten bestaan, tot op het individuele niveau van actoren. Ook daar kunnen verschillende aangrijpingspunten bestaan: zijn actoren gevoelig voor financiële prikkels, of zijn ze gevoeliger voor sociale prikkels (KiM, 2011)?

Een belangrijke notie is dat het in de praktijk gaat om wisselende combinaties van instrumenten, naast elkaar (als hoofdinstrument) of ter ondersteuning van elkaar (neveninstrument). De effectiviteit van alle dwingende instrumenten staat of valt met de mate van handhaving en het soort instrument(en) dat daarvoor gekozen

wordt. Handhaving is in dat opzicht dus meer een overkoepelend begrip dan een concreet instrument.

De effectiviteit en efficiëntie van instrumenten wordt sterk bepaald door ontwerpkeuzes. Bij heffingen gaat het onder andere om wat de belastinggrondslag is (wat wordt er belast), hoe hoog de heffing is, welke administratieve lasten er zijn voor degenen die de heffing moeten betalen, wat de uitvoeringskosten voor de overheid zijn, et cetera. Bij communicatieve instrumenten is onder andere van belang wie de doelgroep is, via welk medium gecommuniceerd wordt en hoe de boodschap geformuleerd wordt. Keuzes hierin hangen onder meer af van de doelen die men wil bereiken, de mate van onbewust gedrag, de mogelijkheden voor strategisch gedrag van actoren, de mate waarin beleid handhaafbaar is, et cetera. Dit maakt het niet eenvoudig om in het algemeen iets te zeggen over de effectiviteit en efficiëntie van instrumenten ten opzichte van elkaar.

Om de keuze voor een of meerdere instrumenten te maken adviseert SEO om de kosten en baten per instrument af te wegen, net zoals bij verschillende projectalternatieven in infrastructuurprojecten. Volgens SEO is efficiëntie een leidend criterium bij de afweging van de maatschappelijke kosten en baten. In de praktijk kunnen ook andere aspecten of criteria een rol spelen, zoals *equity* (rechtvaardigheid), complexiteit, uitvoerbaarheid, het beschikbare budget en maatschappelijke acceptatie of draagvlak. Dit laatste kan afhankelijk zijn van welk probleem er speelt en van scores op eerder genoemde criteria.

Ook beleidsconsistentie, politieke voorkeuren, opgebouwde expertise en ervaring met de effectiviteit en efficiëntie van een instrument spelen een rol bij de keuze. Daarnaast moeten acties van de overheid passen binnen nationale en internationale juridische voorwaarden, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De uiteindelijke keuze voor een instrument of combinatie van instrumenten is maatwerk.

Bijlage D geeft een samenvatting van de belangrijkste instrumenten van de overheid om te sturen op het gedrag van anderen. Hierin zijn de instrumenten die samenhangen met de rol van 'realisator' niet opgenomen. Daarbij gaat het immers om het als overheid zelf aanbieden van diensten, zoals bijvoorbeeld het netwerk van hoofdwegen.

3.3.2 *Ideeën vanuit literatuur voor beleid op knooppunten*

Maak het gewenste sturingsprincipe expliciet

De VROM-raad (2009) constateert dat de rijksoverheid bij verkeer en vervoer veelal het voortouw neemt bij nieuwe ontwikkelingen, en dat ruimtelijke ontwikkelingen van oudsher juist meer decentraal plaatsvinden. Volgens de VROM-raad is daarmee de rol van de rijksoverheid bij knooppunten slecht gedefinieerd en heeft de regio zich steeds sterker ontwikkeld tot handelingseenheid. De VROM-raad zet in op *multi-level governance*, het besturen over meerdere bestuurslagen met meer onderlinge samenwerking. Zo kunnen verschillende initiatieven beter op elkaar afgestemd worden of kunnen er *package deals* gesloten worden waarvan de pakketonderdelen wellicht niet voor alle betrokkenen relevant zijn, maar waar de betrokkenen per saldo wel baat bij hebben.

De Uitvoeringsalliantie Centrum- en Knooppuntontwikkeling (2010) onderschrijft de onduidelijke rol van de rijksoverheid. Zij stelt dat knooppuntontwikkeling in het publieke domein (rijk/regionaal/lokaal) geen vaste plek heeft op de agenda. Ook is niet eenduidig gedefinieerd waar knooppuntontwikkeling uit bestaat. De uitvoeringsalliantie adviseert om dit helder te definiëren en het debat met betrokken partijen aan te gaan. Het instrument 'gebiedsagenda' zou dit discussieplatform kunnen bieden.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010) constateert dat er niet één generiek *governance* model is dat in alle gevallen recht doet aan de aansturingproblematiek waarvoor de overheid zich gesteld ziet. In het domein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is het essentieel dat er een goede verbinding is tussen bestuurlijke en organisatorische schaalniveaus. Volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat moeten de inhoudelijke vraagstukken eerst gezamenlijk worden benoemd, vervolgens kan in overleg worden bepaald wat de beste vorm van aansturing en samenwerking is.

Anticipeer op de nieuwe omgevingswet

Als het gaat om systeemverantwoordelijkheid is de eerder genoemde Wet ruimtelijke ordening (Wro) van groot belang. Momenteel is een nieuwe Omgevingswet in ontwikkeling die is gericht op vereenvoudiging en bundeling van omgevingsrecht. Deze treedt, volgens planning, in 2014 in werking. Hierdoor blijven 6 overheidsinstrumenten over (ministerie van IenM, 2012):

- Omgevingsvisie. Dit is een strategisch plan waarin een bestuursorgaan keuzes in de fysieke leefomgeving in samenhang beschrijft. De integrale gebiedsdekkende omgevingsvisie komt in de plaats van de huidige 5 wettelijke sectorale plannen: de structuurvisie voor ruimtelijke ordening, het waterplan, het milieubeleidsplan, het verkeer- en vervoerplan en het natuurbeleidsplan.
- Programma. Waar actieve overheidsbemoediging nodig is om normen te halen, wordt een programma opgesteld.
- Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving. Waar mogelijk wordt een beroep gedaan op algemene regels en zorgplichten.
- Omgevingsverordening. Op grond van de Omgevingswet maakt elke gemeente, waterschap of provincie één gebiedsdekkende verordening voor de leefomgeving. De term 'bestemmingsplan' verdwijnt, maar de functies blijven behouden.
- Omgevingsvergunning. Voor de gevallen waarbij voor het uitvoeren van een activiteit een vergunning nodig blijft, komt er één omgevingsvergunning en één bijbehorende procedure.
- Het projectbesluit komt in de plaats van diverse sectorale besluiten, zoals het inpassingsplan en het tracébesluit. Besluiten over gebiedsontwikkeling kunnen zo sneller worden genomen.

Benut Europa

In het kader van het nieuwe *EU core network* (Ceuster et al., 2010) is een methodologie ontwikkeld die bepalend is voor de bereikbaarheid van knooppunten. Uit de manier waarop het *core network* is bepaald valt ook te herleiden welke knooppunten als belangrijk worden gezien. De methodologie maakt onderscheid

tussen *metropolitan European growth areas* (MEGA's), (trans)nationale *functional urban areas* (FUAs) en regionale FUA's. Het zogeheten *TEN core network* zet in op het verbinden van de MEGA's. Hoe de MEGA's precies vastgesteld worden is niet duidelijk, wel is duidelijk dat het 'label' dat een stad of regio meekrijgt van belang is voor de Europese afweging om wel of niet (mee) te investeren in de kwaliteit van bereikbaarheid. Ook vanuit dit opzicht is het dus belangrijk om ook als Rijk een visie te hebben op de gewenste ontwikkeling van knooppunten, ook als ze kleiner zijn. Als deze visie er niet is, kan er ook richting de EU geen effectieve invloed worden uitgeoefend.

Ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010) benadrukt het benutten van kansen die Europa biedt. Om de werking van netwerken te optimaliseren is coördinatie met buurlanden en overige landen binnen de EU nodig. Internationale samenwerking, waarbij ieder land inzet op zijn sterktes en comparatieve voordelen, versterkt de nationale economische structuur. De marktspelers zullen coördinatie en samenwerking veelal zelf organiseren, maar waar nodig kan de rijksoverheid een rol spelen bij het aanjagen van deze internationale coördinatie. Dit geldt zeker voor de *mainports* die juist binnen internationale systemen functioneren.

Een mogelijk element in een stimuleringsstrategie waarin het Rijk een rol kan spelen is het beter vermarkten (*global branding*) van een knooppunt. In de publicatie *Mainport Holland* (ministerie van IenM, 2011) wordt deze vermarkting in internationaal perspectief geplaatst. *Global branding* bestaat uit een gezamenlijke communicatiestrategie met een heldere, eenduidige en 'langdurige' boodschap, bijvoorbeeld de boodschap 'Mainport Holland, gateway to Europe/Smart and green'. Kortom, *mainports* als toegangspoort, beeldmerk, inspiratiebron en toonbeeld van internationale oriëntatie.

(H)erken en concretiseer het 'nationaal belang'

In de knooppuntvisie van Provincie Zuid-Holland (2002) is een helder onderscheid gemaakt tussen de rol die de provincie voor zichzelf ziet weggelegd en welke voor andere overheden bestemd is. Hoewel de afweging op een ander bestuursniveau plaatsvindt, is de aanpak van de provincie van de afweging van rollen ook geschikt voor het afwegen van rijksbemoeienis. De provincie acht zichzelf primair verantwoordelijk voor de bovenregionale knooppunten. De rol van de provincie bij de regionale infrastructuur en de prioritaire knopen bestaat uit toetsing (aan de hand van streekplannen/structuurvisies) en ontwikkeling. Taken zijn dan coördineren, regisseren of trekken van een actie. Als het gaat om ontwikkeling van knopen doorloopt de provincie een gestructureerd denkkader met objectieve criteria:

- Vaststellen vervoerswaarden en functiewaarde van het knooppunt. De combinatie van vervoerswaarde (ov, weg, water) en functiewaarde (publieke functies en/of economische functies).
- Inventariseren van bestaande en nieuwe vormen van provinciale betrokkenheid per knoop. Wat speelt er nu, hoe is de provincie daar nu al actief bij betrokken?
- Toepassen van prioriteringscriteria, wat leidt tot een keuze voor prioritaire knopen. Per knoop is een selectie gemaakt van functies (zie bijlage C) die bij het schaalniveau en bereikbaarheid van de knoop passen. Op deze manier ontstaat een functieprofiel per knoop. De *core business* van de

knoop wordt bepaald door het schaalniveau waarop de knoop is ingedeeld. De provincie stimuleert de vestiging van functies op de knoop die een reikwijdte hebben die overeenkomt met dit schaalniveau. Vergelijkbare functies met een minder grote reikwijdte worden niet actief gestimuleerd. Harde toetsingscriteria (zie ook bijlage C) geven aan wat de visie van de provincie is op gewenste reikwijdte. Het ideaalbeeld van functieprofielen staat gelijk aan het wensbeeld van het provinciale knooppuntbeleid. Dit is voor alle 52 knooppunten in Zuid-Holland vastgesteld.

- Bekijken hoe de provincie actief hoort bij te dragen aan de ontwikkeling van de knoop. Vooraf is uitgewerkt waarvoor de provincie eerstverantwoordelijk is. Dit is een toetsingstaak (bijdrage aan structuurvisie, planbeoordeling) en een ontwikkelingstaak (coördineren, financieren of opdracht verlenen) bij infrastructuur en prioritaire knopen. Vragen die dan aan bod komen zijn: op welke manier kan de provincie actief betrokken zijn bij de ontwikkeling van deze specifieke knopen? Wat is de rol van haar partners? Bij welke vorm van samenwerking wordt de integrale knoopontwikkeling optimaal gediend?

Zet visie om in meetbare doelstellingen

In het kader van ARONET (Rijkswaterstaat, 2000) is een aanpak gekozen waarbij de beleidswensen omtrent vervoer- en plaatswaarde zijn omgezet in kwantitatieve waarden. Daarbij is besloten welke aspecten in vervoerwaarde en plaatswaarde van belang worden geacht. Onderstaande tabel illustreert dit voor het goederenvervoer. 'Specifieke aansluitingen' zijn bijvoorbeeld doelgroepstroken en doelgroepaansluitingen naar de dichtstbijzijnde A- of N-weg. De aanduiding 'capaciteit spoornet' betreft de aanwezige ruimte voor het stallen van wagons.

Tabel 3.1

Voorbeeld kwantificering beleidsdoelstellingen.
Bron: Rijkswaterstaat (2000).

	Invoervariabelen	Gewichten		
Vervoerwaarde/ modaliteit		Huidige praktijk	Beleidswens	
	Weg	Ligging knoop tov A/N-wegen	0,47	0,42
		Congestiegevoeligheid	0,33	0,25
		Aansluiting specifiek/generiek	et cetera	
	Water	Type vaarwegklasse		
		Shuttlediensten: aantal en netwerk		
		Knelpunten rondom de knoop		
	Spoor	Dienstregeling treinen		
		Capaciteit spoornet op de knoop		
	Plaatswaarde	Diversiteit goederen		
Omvang in- en uitgaande vervoersstromen				
Servicegraad geboden door terminal operator				
Verwerkingsmogelijkheden				

Dit illustreert slechts hoe je doelstellingen meetbaar kunt, het gaat hier niet om de gekozen waarden in de tabel. Vanuit het perspectief van de SVIR zou gedacht kunnen worden aan indicatoren als de Bereikbaarheidsindicator, reistijdfactor binnen/buiten de spits, aanbod van diensten en voorzieningen.

Een vergelijkbare aanpak wordt gevolgd in VHP/Goudappel Coffeng (1999) waar knopen worden ingedeeld naar typen. Op basis van een typologie zijn er verschillende mogelijkheden voor beleidssturing. De typologie zorgt er voor dat de verschillende spelers – met verschillende prioriteiten – knopen kunnen identificeren. Concreter: met de methode inventariseren zij wat de knoop in de huidige situatie is en wat de knoop zou moeten zijn. De knoopdiagnose vindt plaats aan de hand van verschillende inrichtingprincipes. Bij wijze van illustratie is in *Knopen* (VHP/Goudappel Coffeng, 1999) gekozen voor onderstaande indicatoren. Deze zijn aan te passen aan de hand van wat vanuit het Rijk (en andere actoren) als relevante indicator wordt aangeduid.

Tabel 3.2

Illustratie knooppunt indeling.

Bron: VHP/Goudappel Coffeng (1999).

Verkeersbeleid	Ruimtelijk beleid
Welke modaliteiten	Vestigingsmilieu
Wat is het hoogst relevante netwerk	Bebouwingsdichtheid (<i>floorspace index</i>)
Aantallen reizigers (overstappers, bestemmingsverkeer)	Ruimtelijke kwaliteit
Parkeermogelijkheden	Functioneel programma

Denk vanuit het functioneren van het knooppunt en daarna pas vanuit de rol van de overheid

Startpunt voor het denken over betrokkenheid van de rijksoverheid kan ook zijn eerst te bedenken welke maatregelen nodig zijn om een knooppunt beter te benutten, en daarna pas te kijken wie waar verantwoordelijk voor is. Dit is de insteek van het programma Beter Benutten (APPM, 2011). Maatregelen hebben hierbij betrekking op vervoerskundige en ruimtelijke aspecten. De maatregelen per insteek:

Beter benutten van de knoop als overstappunt

- vergroten capaciteit voor modaliteit fiets en auto (onder andere P&R-voorziening, fietsparkeren en openingstijden);
- optimaliseren fysieke inrichting transferfunctie (verbetering aansluit- en overstapmogelijkheden);
- betere informatievoorziening (onder andere verbeteren van bewegwijzering tussen modaliteiten en verbeteren van informatievoorziening over beschikbare modaliteiten).

Beter benutten knoop als ruimtelijk object

- optimaliseren van toegang- en verblijfsfunctie (inrichting perrons, sfeer, kwaliteit openbare ruimte, sociale veiligheid);
- vergroten van voorzieningenniveau (faciliteiten en services, ontmoetingsruimte).

Beter benutten knoop als kern van het omliggende gebied

- aansluiten knooppunt op omgeving (onder andere fysiek en met bewegwijzering verbinding maken met de stad);
- functionele integratie omgeving en knooppunt (onder andere verdichting en publieksintensieve functies in invloedsgebied toevoegen);
- niet-fysieke en generieke maatregelen.

Betere koppeling ruimte met mobiliteit in planvorming

- helder definiëren van rol overheid, markt en maatschappelijke partijen;
- opheffen beleidsmatige belemmeringen (ruimte voor marktpartijen);
- aanpassen structuurvisies en provinciale/gemeentelijke verordeningen.

APPM stelt voor om de maatregelen af te wegen aan de hand van de criteria: mate van verbeterde benutting, mate van kosteneffectiviteit, bijdrage Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS), realiseerbaarheid tot 2014 en samenwerkingsmogelijkheden met de markt. Daar voegen wij aan toe dat ook moet worden besloten welke actor waar verantwoordelijk voor is.

Positioneer knooppuntenbeleid goed in het bestaande krachtenveld

APPM (2011) heeft in een workshop met betrokkenen een omschrijving gemaakt van het krachtenveld waarbinnen de rijksinvloed op knooppuntontwikkeling tot stand zal komen:

- SVIR, inclusief bereikbaarheidsindicator;
- Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam;
- Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS);
- Ov-visie. Het Rijk is systeemverantwoordelijk, dat wil zeggen: verantwoordelijk voor de samenhang van de verschillende ov-systemen;
- bestuurlijk overleg MIRT;
- Programma Beter Benutten;
- kennisontwikkeling;
- Innovatieberaad TOD;
- publicatie boek De Mobiele Stad (Ton Venhoeven).

Kies een flexibele invulling van de rijksrol

Zoals we in hoofdstuk 2 aanstipten speelden de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) en de actualisering daarvan (VINEX, 1991) een belangrijke rol bij de totstandkoming van het knooppuntenbeleid. De 'Sleutelprojecten' (eerstegeneratie) en de 'Nieuwe Sleutelprojecten' (tweedegeneratie) kunnen daarmee aangemerkt worden als eerste serieuze stappen in het denken over en de uitvoering van knooppuntontwikkeling personenvervoer. Bij de eerstegeneratie projecten lag de nadruk op grote centrumstedelijke herstructureringsprojecten, met een combinatie van hoogwaardig vastgoed, een hoogwaardige inrichting van het openbare domein en een goede ontsluiting voor alle vervoerssoorten (ministerie van VROM, 2004). Het Rijk achtte het legitiem om in deze projecten te investeren en participeren omdat het daarmee vestigingsplaatsen voor internationale bedrijvigheid kon scheppen. Marktpartijen nemen het initiatief hiervoor niet en steden hebben de neiging elkaar te beconcurreren. Dat bemoeilijkt het ontstaan van echte internationale toplocaties, was de gedachte (Bureau Stedelijke Planning en TU Delft, 2009).

Bij de tweedegeneratie Sleutelprojecten werd de aandacht verlegd naar de ontwikkeling van stationslocaties die van internationaal belang werden geacht vanwege een mogelijke aansluiting op het Europese net van Hoge Snelheidstreinen (HST). Volgens de planbureaus die deze projecten hebben getoetst, is de publieke ruimte in eerste instantie een taak voor de gemeente. De koppeling aan internationale infrastructuur rechtvaardigde hier echter ook een rol voor de rijksoverheid. Bovendien raken de projecten aan welvaartscreatie vanwege het

aantrekken van nieuwe werkgelegenheid in de stationsgebieden (Bureau Stedelijke Planning en TU Delft, 2009). Daarmee was de bemoeienis van het Rijk bij de tweedegeneratie Sleutelprojecten volgens de planbureaus gelegitimeerd.

De rijksoverheid heeft bij de 2 generaties Sleutelprojecten verschillende rollen gehad. En als de projecten verschoven van planfase naar uitvoeringsfase, verschoof of veranderde de rol van het Rijk ook:

- Bij de selectie van projecten was het Rijk initiatiefnemer. De stedelijke en regionale overheden werden uitgedaagd om projecten voor te dragen die aan de doelstellingen van het Rijk tegemoet kwamen. Daarna namen de betrokken gemeenten de verantwoordelijkheid voor 'hun' project over. De rol van het Rijk veranderde in 'actief ondersteunend'. De gemeenten zorgden voor projectorganisaties waarin alle partijen goed vertegenwoordigd waren (eigen gemeentelijke diensten, provincies en regionale vervoersautoriteiten, het bedrijfsleven, de NS, andere vervoersbedrijven, infrastructuurbeheerders en de betrokken ministeries).
- Voor elk project toetste het Rijk de inhoudelijke uitwerking en de *business case*. Daarbij ging het om de verhouding tussen rijksbijdragen enerzijds en realisatie van rijksdoelen anderzijds. De toetsing was de grondslag voor ondertekening van een uitvoeringsovereenkomst tussen het Rijk en de betreffende gemeenten. Met die ondertekening veranderde de rol van het Rijk opnieuw. In plaats van ondersteuner werd het Rijk leverancier van de toegezegde financiële ondersteuning. Het Rijk volgde de daadwerkelijke realisatie alleen nog op afstand (Bureau Stedelijke Planning en TU Delft, 2009).

In het evaluatierapport over de Sleutelprojecten staan een aantal suggesties voor bemoeienis van het Rijk bij knooppuntontwikkeling. De belangrijkste punten zijn:

- Legitimiteitsvraag: waarom zou het Rijk publieke middelen inzetten voor de ontwikkeling van knooppunten? Dat is een afweging tussen het voeren van een generiek beleid of het inzetten op een projectaanpak.
- Het blijkt dat de Sleutelprojecten niet per definitie beter scoren dan andere ontwikkelingsprojecten rondom stationslocaties.
- Betrokkenheid van de rijksoverheid is geen voorwaarde voor het aantrekken van private partijen. De casus Den Bosch laat zien dat de rijksoverheid een marginale rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van het stationsgebied. De wijze van opereren van de gemeente – de deelname in de PPS-constructie – is cruciaal geweest bij het aantrekken en vertrouwen wekken van de private sector.
- Het Rijk moet thema's en/of criteria formuleren waarbinnen knooppuntontwikkeling zou moeten vallen.
- Verricht inspanningen op een beperkt aantal projecten. Dat vergroot de kans op meerwaarde van de inzet van de rijksoverheid, en vermindert de kans op beleidsconcurrentie tussen gemeenten.

4 Rijksbeleid bij verschillende typen knooppunten

Wat is de rol van de rijksoverheid eigenlijk geweest bij specifieke knooppunten? En hoe verhoudt die zich tot een bepaalde beleidsambitie? In dit hoofdstuk maken we een 'foto' van de huidige rolverdeling bij een aantal typen knooppunten en van het gevoerde beleid in relatie tot *issues* die spelen bij het knooppunt. Hiervoor beschrijven we per type knooppunt een aantal casussen van knooppuntontwikkeling. Deze helpen bij de discussie over de verschillende rollen van de overheid bij knooppuntontwikkeling, en maken het concreet. Het is niet de bedoeling om in detail over de bijzonderheden van de casus zelf te discussiëren. Waar mogelijk beschrijven we gesignaleerde succes- en faalfactoren van de gekozen rolverdeling.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van verschillende soorten knooppunten en de bijbehorende casussen van knooppuntontwikkeling:

Tabel 4.1
Casussen knooppunt
ontwikkeling.
Bron: KIM.

	Personenvervoer	Goederenvervoer
Lucht	1. Landzijdige bereikbaarheid Eindhoven Airport	
Water		5. Maasvlakte 2 6. Binnenvaartterminal Alphen a/d/ Rijn
Spoor/ov - Weg	2. Station Den Bosch 3. Bleizo 4. Zuidasdok	7. MTC Valburg

4.1 Personenvervoer knooppunten

4.1.1 Luchthavens

Omschrijving type knooppunt

Een luchthaven is een knooppuntvoorziening in een netwerk van luchtverbindingen. Met een banenstelsel en met één of meer terminals bedient een luchthaven de behoefte van luchtvaartmaatschappijen om passagiers in en uit vliegtuigen te laten stappen en om luchtvracht in en uit te laden. De primaire klant van een luchthaven is daarmee de luchtvaartmaatschappij; niet de passagier of verlader die een contract afsluit met de luchtvaartmaatschappij (ministerie van VROM et al., 2005).

Nederland heeft met *mainport* Schiphol één luchthaven van internationale betekenis. Luchthavens van nationale betekenis zijn, volgens de definitie van de rijksoverheid, luchthavens die internationale vluchten kunnen ontvangen en economisch van belang zijn voor het hele land (www.rijksoverheid.nl). Deze luchthavens vallen onder verantwoordelijkheid van het Rijk. Het gaat om:

- Eindhoven Airport;
- Groningen Airport Eelde;
- Lelystad Airport;
- Maastricht-Aachen Airport;

- Rotterdam The Hague Airport;
- Twente Airport (nog afhankelijk van besluitvorming).

Er zijn 12 vliegvelden die formeel van regionale betekenis zijn, waaronder Ameland, Budel, Drachten, Hilversum, Hoogeveen, Midden-Zeeland, Stadskanaal/Onstwedde, Seppe, Teuge en Texel. Daarnaast is er nog een groot aantal kleine vliegvelden en helikopterlandingsplaatsen.

Actoren en taakverdeling

De luchthavens van (inter)nationale betekenis vallen onder de directe verantwoordelijkheid van het Rijk. Hierbij zijn 3 ministeries betrokken (www.rijksoverheid.nl):

- het ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van luchtvaart en voor het milieu en geluid;
- het ministerie van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de veiligheid op de luchthavens;
- het ministerie van Defensie is verantwoordelijk voor de militaire luchthavens en luchtvaart.

Het Rijk stelt voor luchthavens van (inter)nationale betekenis regels op over ruimtelijke ordening en milieu. Het gaat hierbij om:

- Het Luchthavenindelingbesluit. Hierin wordt vastgelegd welk gebied bestemd is voor de luchthaven. Het Rijk stelt ook de beperkingen vast die gelden voor de omliggende gebieden. Bijvoorbeeld een beperking op de bouw van woonhuizen rond de luchthaven.
- Het Luchthavenverkeerbesluit. Hierin worden de regels voor het gebruik van de luchthaven vastgelegd. Daarbij wordt bijvoorbeeld bepaald hoeveel geluidsoverlast en milieuvervuiling de luchthaven mag veroorzaken.

De luchtverkeersleiding, de exploitant van de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de regels van het Luchthavenverkeerbesluit. Zij hebben elk hun eigen regels voor het gebruik van start- en landingsbanen en vliegroutes en zijn individueel verantwoordelijk voor de naleving ervan. Zij mogen alleen afwijken van de regels als dat in het belang is van de veiligheid.

In de Wet luchtvaart (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML)) staat dat provincies verantwoordelijk zijn voor de luchthavens van regionale betekenis. Provincies moeten onder meer besluiten hoeveel geluidsoverlast en vervuiling een luchthaven mag veroorzaken. Ook besluit de provincie over het toestaan van nachtvluchten (www.rijksoverheid.nl). De RBML is van kracht geworden op 1 november 2009.

De Inspectie Leefomgeving en Transport controleert of de luchthavens van nationale betekenis de regels naleven. De luchthavens van regionale betekenis vallen onder het toezicht van de provincies.

Exploitatie van luchthavens vindt in verschillende vormen plaats. Eigenaar en exploitant van Schiphol is NV Schiphol Group. De NV opereert als zelfstandig bedrijf binnen de randvoorwaarden die de overheid stelt. Aandeelhouders in Schiphol zijn

het Rijk (ongeveer 70%), Gemeente Amsterdam (ongeveer 20%), Aeroport de Paris (8%) en Gemeente Rotterdam (2%). Schiphol Group is ook eigenaar en exploitant van de regionale luchthavens Rotterdam The Hague Airport en Lelystad Airport en bezit 51% van de aandelen in Eindhoven Airport. Naast het leveren van diensten en faciliteiten voor luchtvaartmaatschappijen ontwikkelt, beheert, exploiteert en belegt de Schiphol Group in vastgoed op en rondom luchthavens in binnen- en buitenland (www.schiphol.nl). Schiphol moet in de huidige wet- en regelgeving minstens 1 keer (maximaal 2 keer) per jaar de tarieven en voorwaarden voor luchtvaartactiviteiten vaststellen. De overheid ziet toe op de tariefstelling. Schiphol moet de gebruikers eerst informeren en consulteren en stelt daarna de tarieven en voorwaarden vast. Het is mogelijk om een kwaliteitsafspraken af te sluiten met Schiphol (NMA, 2012).

De luchtverkeersleiding op Schiphol, maar ook op Rotterdam The Hague Airport, Groningen Airport Eelde en Maastricht-Aachen Airport is in handen van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). De LVNL is een zelfstandig bestuursorgaan met als kerntaak het geven van luchtverkeersdienstverlening aan de bestuurders van luchtvaartuigen, het verstrekken van advies en informatie tijdens de vlucht en het verzorgen van alarmering als dat nodig is.

De landzijdige bereikbaarheid van luchthavens via rijkswegen of het spoor is een taak voor de rijksoverheid. Aansluiting met N-wegen valt onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende provincie. Lokale wegen vallen onder verantwoording van de gemeenten.

Problemen en kansen

Een aantal mondiale ontwikkelingen is bepalend voor de ontwikkeling van met name Schiphol (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009):

- De liberalisering van de luchtvaart zet door. Onder druk van de liberalisering van markten vormen luchtvaartmaatschappijen grensoverschrijdende allianties. De concurrentie tussen allianties en combinaties van samenwerkende *hubs* en luchtvaartmaatschappijen neemt toe. Het gevolg: meer druk op de concurrentiepositie van luchthavens.
- Het belang van klimaat, milieu en ruimtelijke ordening neemt toe.
- Veiligheid van passagiers en omwonenden is een permanent aandachtspunt.

Beleid knooppuntontwikkeling luchthavens

Het brede beleidskader voor luchtvaart en luchthavens is de Luchtvaartnota (ministerie van VenW et al., 2009). Hierin is de visie op de ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart de basis voor het beleid. De Luchtvaartnota zet in op een optimale netwerkkwaliteit en een concurrerende en duurzame luchtvaart. In de nota worden luchthavens als knooppunten gezien vanuit het perspectief van gebiedsontwikkeling en van het netwerk. Luchthavenontwikkeling staat in verbinding met de nationale ruimtelijk-economische doelen, maar ook met de ruimtelijke ontwikkeling van de regio waarin de betreffende luchthaven ligt. Het netwerk van verbindingen moet optimaal verdeeld worden. Hierbij kunnen meerdere luchthavens (dus niet alleen Schiphol) een rol spelen in het accommoderen van een aantal typen verkeer.

De Luchtvaartnota kiest voor een besturingsmodel waarbij het doel samen met alle luchtvaartpartners wordt gerealiseerd. Het Rijk stelt zich meer dan voorheen op als

samenwerkingspartner. In het mainportdocument Schiphol (ministerie van VROM et al. 2005) is expliciet uitgewerkt waarom er een publiek (nationaal) belang is en dus waarom de betrokkenheid van de rijksoverheid gewenst is:

- Het publieke belang vraagt dat de overheid zodanige randvoorwaarden schept dat wordt voorzien in de maatschappelijke behoefte aan luchtvaart. Dit doet de rijksoverheid onder andere door hoogwaardige weg- en ov-infrastructuren aan te bieden, door planologische reserveringen en door het bedingen van landingsrechten voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. De overheid kan ingrijpen door zelf taken ter hand te nemen (aanleg infrastructuur, verzekeren luchtverkeersleiding), door financiële bijdragen (voor zover toegestaan door de EU) en door juridisch in te grijpen (vergunningen, slotallocatie).
- Toegang tot infrastructuur. De overheid moet ervoor zorgen dat er geen oneigenlijke discriminatie plaatsvindt bij de toelating van de luchtvaartmaatschappijen tot het gebruik van de infrastructuur. Dus bij het gebruik van het Nederlandse luchtruim, luchtwegen en luchthavens. Slotregulering vindt plaats in EU-verband.
- Het voorkomen van misbruik van marktmacht, zowel vanuit het perspectief van de consument als van de vervoerders. Voor de vervoerders zorgt de overheid met behulp van de Luchtvaartwet dat Schiphol haar machtspositie ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen niet kan misbruiken. De Nederlandse Mededingingsautoriteit houdt bovendien toezicht op de tarieven en voorwaarden van Schiphol. De overheid grijpt niet direct in in de prijsvorming door de consument, maar zorgt met heffingen en tarieven gerelateerd aan geluid, security, luchtverkeersleiding wel voor indirecte beïnvloeding.
- Aanvaardbare risico's voor de gebruiker. De overheid borgt de veiligheid van consumenten die gebruik maken van vervoersdiensten.
- Aanvaardbare belasting van milieu, veiligheid, gezondheid en ruimtelijke ordening. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving te creëren.

Case: Landzijdige bereikbaarheid Eindhoven Airport

Projectomschrijving

Een van de actiepunten in het kader van de verdere ontwikkeling van Eindhoven Airport is het verbeteren van de landzijdige bereikbaarheid van het vliegveld. Om dit in context te kunnen plaatsen gaan we eerst in op de beoogde ontwikkeling van Eindhoven Airport. Het luchtvaartterrein van het vliegveld bestaat uit twee delen. Allereerst een militair gedeelte: Vliegbasis Eindhoven. Ten tweede een deel voor civiele activiteiten: Eindhoven Airport. De afgelopen jaren heeft Eindhoven Airport steeds meer burgervluchten te verwerken gekregen. In het eerste kwartaal van 2012 steeg het aantal passagiers met 22 procent ten opzichte van dezelfde periode een jaar geleden. Over heel 2012 verwacht de luchthaven 3 miljoen passagiers. Het is de bedoeling dat Eindhoven Airport samen met Lelystad Airport een deel van het zogeheten niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol overneemt. Het gaat daarbij vooral om vakantievluchten.

Aan de heer Alders is gevraagd om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om in totaal 35.000 vliegtuigbewegingen op Eindhoven onder te brengen en welke vlootmix daar bij past (Luchtvaartnota, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). In juni 2010 is het Aldersadvies Eindhoven aangeboden aan het kabinet. De ambities zijn om op Eindhoven Airport in elk geval tot en met 2020 ruimte te maken om – passend bij het ruimtelijk-economisch profiel van de regio Brabant – zakelijk point-to-pointverkeer en ander point-to-pointverkeer te accommoderen (niet-mainportgebonden). Aan de zogeheten Alderstafel is afgesproken dat de ontwikkeling van Eindhoven Airport zoveel mogelijk moet aansluiten bij de groene, technologisch innovatieve ambitie van de regio en de nationaal geformuleerde brainportdoelen. De ambitie van het kabinet is inmiddels om in de periode tot 2015 ruimte te maken voor 30.000 extra vliegtuigbewegingen bovenop het huidige maximum van 21.175 vliegtuigbewegingen. Na 2015 is de ambitie om de capaciteit te vergroten tot in totaal circa 70.000 vliegtuigbewegingen. Hiernaast stelt het advies afspraken en doelstellingen voor over leefbaarheid, duurzaamheid, landzijdige bereikbaarheid en hinderbeperkende maatregelen.

Als het gaat om landzijdige bereikbaarheid kennen vliegveld en bedrijventerrein één gebiedsontsluitingsweg (primair bedoeld voor de afwikkeling van verkeer): de Luchthavenweg. Alle overige wegen zijn onderdeel van het verblijfsgebied. Bedrijventerrein Eindhoven Airport wordt ontsloten met Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV). Op de HOV-lijn rijden Phileasvoertuigen: hoogwaardige milieuvriendelijke voertuigen op banden, die elektronisch geleid worden. Zij rijden over hoogwaardige infrastructuur.

In de verkenning 'OV-netwerk Brabantstad' zijn de mogelijkheden voor het realiseren van nieuwe stadsrandstations of voorstadshaltes onderzocht. Deze locaties zijn meestal gekoppeld aan plekken waar veel mensen wonen, werken of recreëren. Een aantal van deze locaties kan zich ontwikkelen tot nieuwe stadsrandknopen waar reizigers kunnen overstappen van het ene op het andere vervoermiddel. Op langere termijn verlichten deze stadsrandknopen de ruimtelijke- en transferdruk op de hoofdknopen in het centraal stedelijk gebied. Een van deze potentiële locaties is station Eindhoven Acht. Dit is een voormalig station aan de Spoorlijn Breda – Eindhoven. Het werd in 1895 geopend en heeft 40 jaar dienst gedaan. Het stationsgebouw is uiteindelijk in 1950 gesloopt. Volgens de structuurvisie (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, 2005) zou het nieuwe intercitystation Acht een goed kristallisatiepunt zijn voor een tweede kern van de stad, op een kruispunt van snelweg en spoorlijn. Vanuit rijksperspectief zou er dan volgens de VROM-raad (2009) wel aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan. Zo is een extra snelwegafslag vereist om het station daadwerkelijk multimodaal te ontsluiten. En ook de voorziene HOV-lijn is nodig (lijn centrum – Meerhoven – Welschap – Acht) om zo Eindhoven Airport verder te ontsluiten. Daarnaast moet het knooppunt als locatie voldoende interessant zijn om voldoende bedrijvigheid aan te trekken, bijvoorbeeld mobiliteitsintensieve kantoorfuncties of retail (VROM-raad, 2009).

Deze ambities voor duurzame landzijdige bereikbaarheid zijn overgenomen door de Alderstafel. In het advies staat dat gebruik van openbaar vervoer van en naar de luchthaven wordt gestimuleerd en dat de lokale wegenstructuur en aansluitingen op het hoofdwegennet moeten meegroeien. De inschatting van de Alderstafel is dat de

bereikbaarheid van het gebied en de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer groter wordt door een HOV-verbinding tussen Eindhoven Airport en Acht en een intercitystation bij Eindhoven Acht. Een eerste schatting van kosten van aanleg is 25 miljoen euro. De NS schat in dat een dagelijks aantal nieuwe in- en uitstappers van 1.000 haalbaar is (Brabantstad, 2009). In het kader van het PHS (Programma Hoogfrequent Spoorvervoer) is de mogelijkheid onderzocht om station Eindhoven Acht op te nemen in de exploitatie. Uit de tussenrapportage is gebleken dat het station inpasbaar is in de dienstregeling (Alders, 2010).

Actoren en taakverdeling

In maart 2009 vond het eerste overleg van de Alderstafel Eindhoven plaats. In het overleg zijn diverse regionale belangenbehartigers betrokken: Eindhoven Airport, gemeente Eindhoven, gemeente Veldhoven (mede namens omliggende gemeenten), het ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincie Noord-Brabant, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), Schiphol Group en Stichting Brainport. Daarbij zijn Stichting Brainport en SRE samenstellingen van verschillende partijen. Binnen Stichting Brainport bijvoorbeeld werken bedrijven, kennis-instellingen en overheden samen om regio Eindhoven uit te doen groeien tot een van de meest technologisch innovatieve regio's ter wereld. Zij hebben daarvoor een gezamenlijk visiedocument voor de langere termijn opgesteld.

Om verder invulling te geven aan het Aldersadvies Eindhoven is een werkprogramma opgesteld (Alders, 2011). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de afspraken zoals die in het Aldersadvies Eindhoven zijn gemaakt.

De partijen die in de Alderstafel samenwerken hebben uiteraard een verschillend perspectief en verschillende belangen. De regio zet in op duurzame structuurversterking van de economie en op diverse ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke vraagstukken (Stadregio Eindhoven, Brabant Stad). In de structuurvisie van lokale en regionale overheden (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, 2005) staat knooppuntontwikkeling dan ook vermeld.

Zo wil de regio een kwaliteitsimpuls geven aan stedelijk ruimtegebruik en nationale en lokale netwerken lokaal op elkaar aan laten sluiten. De VROM-raad ziet deze structuurvisie als een goede illustratie van de manier waarop samenwerkende (regionale en lokale) overheden kunnen inspelen op ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van nationale infrastructuurnetwerken. Daarbij zijn 2 speerpunten te zien. Allereerst wordt het stedelijke ruimtegebruik rond de nationale knooppunten maximaal geïntensiveerd. Knooppunten met zowel rail als weg-ontsluiting krijgen voorrang. Daarnaast moeten regionale en lokale netwerken (in de eerste plaats de HOV-lijn, in de tweede plaats het onderliggende wegennet en het gewone busnet) optimaal gaan aansluiten op de nationale netwerken (VROM-raad, 2009).

De provincie streeft ernaar om de economische, ecologische en sociaal-culturele kwaliteiten meer met elkaar in balans te brengen, zodat het voor iedereen prettig wonen, werken en recreëren is in Noord-Brabant. Het hoofddoel van het streekplan is daarom: "Zorgvuldiger omgaan met de Brabantse ruimte". Bij Eindhoven Airport – een stedelijk knooppunt – wordt daarom verdere invulling van bedrijventerreinen (Flight Forum) gestimuleerd. Dit heeft immers een economisch belang.

Wijze van betrokkenheid rijksoverheid

Betrokkenheid van de rijksoverheid vindt plaats langs ruimtelijke planninginvalshoek en langs mobiliteitsinvalshoek. Binnen de nationale stedelijke netwerken (ministerie van VROM, 2004) is een aantal gebieden aangewezen om de verstedelijking te bundelen. Dat draagt bij aan de versterking van de economische positie van de nationale stedelijke netwerken en aan het draagvlak voor voorzieningen in en bij de steden. Brabantstad, waarin Eindhoven gelegen is, is een van de nationale stedelijke netwerken.

De Alderstafel is namens het kabinet door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat ingesteld. De overlegtafel is in 2006 opgericht om het kabinet te adviseren over de balans tussen de groei van de luchtvaart op Schiphol, de hinderbeperking en de kwaliteit van de omgeving voor de korte (tot en met 2010) en de middellange termijn (2018/2020). Directe aanleiding voor de Alderstafel Eindhoven was het voornemen van het kabinet om de mogelijkheden te creëren om niet-mainportgebonden luchtverkeer op regionale luchthavens te vestigen. Dit in het kader van de nationale capaciteitsvraag.

Het Rijk participeert in of is projectleider van acties van de Alderstafel. In het werkprogramma (Alders, 2011) zijn de verantwoordelijkheden en mijlpalen inzake Eindhoven Acht nader omschreven. Het ministerie van IenM is portefeuillehouder, NS, ProRail, gemeenten Eindhoven en Best, SRE, provincie Noord-Brabant en Eindhoven Airport werken mee. De eerste stap werd gezet in augustus 2011. Toen verleende het ministerie van IenM de opdracht aan ProRail voor het starten van een verkenning naar een station (Alders, 2012). De doorlooptijd van het studietraject bedroeg circa 9 maanden. De beslissing over de start van de 2^e fase vindt plaats in het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO MIRT²). De volgende stap zal de business case over de ov-ontsluiting zijn. Besluitvorming over de realisatie van het station vindt uiterlijk in 2015 plaats.

Naast de bereikbaarheid van de regio Eindhoven heeft het Rijk ook een belang bij het ontwikkelen van de regio tot *brainport*. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het Rijk wordt immers ingezet op de ruimtelijke-economische versterking nabij *main- brain-* en *greenports*. De regio Zuidoost-Nederland met Brainport als technologische spil heeft potentie voor verdere ontwikkeling. Het is de strategie van de regio om, naast de inzet op bestaande topclusters, een aantal nieuwe clusters verder te ontwikkelen. Bijvoorbeeld slimme mobiliteit en materialen, *homecare*, *industrial design*, zonne-energie, energie in de gebouwde omgeving en *agrofood*.

Succes- en faalfactoren

De verdere ontwikkeling van Eindhoven Airport vindt plaats in de vorm van een breed samenwerkingsverband onder leiding van een prominent oud-politicus. Het Aldersadvies Eindhoven is tamelijk recent: de Tweede Kamer heeft in februari 2011 met het Aldersadvies Eindhoven ingestemd. De afspraken uit het advies worden nu uitgevoerd en omgezet in publiekrechtelijke regelgeving. Het Jaarverslag 2011 en het werkprogramma van de Alderstafel geven goed inzicht van de voorgenomen

² Het MIRT is het jaarlijkse programma waarin het Rijk de investeringen in de fysieke leefomgeving programmeert.

acties en van betrokkenheid van diverse partijen. Pas in 2015 zal een tussenevaluatie plaatsvinden. Momenteel is er dus op basis van openbare bronnen nog weinig te zeggen over de effectiviteit van de samenwerking.

4.1.2

Spoorstation

Omschrijving knooppunt

Een spoorwegstation, treinstation of kortweg station is een plaats waar treinen stoppen en reizigers kunnen in-, uit- en overstappen. Het station is derhalve een knooppunt in het spoorwegennet, waar uitwisseling plaatsvindt tussen de trein en andere modaliteiten (fiets, bus, tram, metro, auto of lopen). De NS hanteert een stationstypologie die is opgebouwd uit 2 dimensies:

- de positie van het station ten opzichte van het stadscentrum: ligt het station in het centrum, aan de stadsrand of buiten?
- de bedieningsstatus van het station: komt er een hogesnelheidstrein/ic, intercity of sprinter? Of komen ze er alledrie?

Dit leidt tot een indeling in 9 stationstypen. In de Nederlandse context zijn er hiervan 6 relevant (Peek, 2006).

Tabel 4.2

Stationstypen
indeling.

Bron: Peek, 2006.

	Bedieningsstatus	Plaats		
		centrum	stadsrand	buiten
HST/IC, intercity, sprinter	type 1 zeer groot station in centrum grote stad	-	-	-
Intercity, sprinter	type 2 groot station in centrum middelgrote stad	type 3 voorstadstation met knooppuntfunctie	-	-
Sprinter	type 4 station bij centrum kleine stad/dorp	type 5 voorstadstation zonder knooppuntfunctie	type 6 station in buitengebied bij kleine stad/dorp	-

De stationstypologie levert input voor strategieën voor de ontwikkeling van stationslocaties. Voor locaties van type 1 en 2 ligt de nadruk op vastgoedontwikkeling, voor type 4, 5 en 6 op investeren in parkeervoorzieningen en voor type 3 op een combinatie van beide strategieën (De Bruyn, 2002; Van Hagen en De Bruyn, 2002). Er zijn op het ogenblik 387 spoorwegstations in Nederland. Bovenstaande indeling is min of meer beredeneerd vanuit een bedrijfsfilosofie van een vervoerbedrijf. Een andere indeling is te vinden in een publicatie van CROW (2002). Daar wordt uitgegaan van het schaalniveau (internationaal, nationaal, regionaal en lokaal) en van de functie (bestemmingsfunctie, centrale herkomstfunctie, perifere herkomstfunctie) van het knooppunt.

Actoren en taakverdeling

Een station bestaat uit een Railverkeers- en vervoersinfrastructuurdeel (RVVI), het stationsgebouw en de omgeving (waaronder het voorplein en het busstation). De RVVI is eigendom van ProRail en bestaat uit sporen, perron(s), tunnel(s), trap(pen) en lift(en). Daarnaast financiert ProRail het onderhoud van de ruimte voor transfer van reizigers.

NS Stations is exploitant en beheerder van de stationsgebieden en de stationsgebouwen ("NS Stations gaat verder waar de trein stopt. Wij zijn het stationsbedrijf van NS, wij beheren, ontwikkelen en exploiteren alle stations in Nederland, groot en klein" (website NS)). In de stationsgebieden werkt NS Stations als projectontwikkelaar en als opdrachtgever aan de ontwikkeling van de stationsomgeving. NS Poort, als onderdeel van NS Stations, is eigenaar van de stationsgebouwen. In deze stationsgebouwen heeft NS Poort de mogelijkheid om ruimtes die niet noodzakelijk zijn voor de transfer van reizigers, commercieel te exploiteren. Bijvoorbeeld met winkel- en kantoorruimte. NS Poort is als eigenaar van de stationsgebouwen verplicht om de transfer te waarborgen. ProRail monitort dit, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook heeft NS Poort op stations aan het hoofdrailnet het exclusieve recht om commerciële voorzieningen te plaatsten. Dit wordt ingevuld door Servex, een 100% dochteronderneming van NS Poort (Kennissplatform Verkeer en Vervoer, 2011).

NS Reizigers is door de exploitatie van het reizigersvervoer op het spoorwegnet een van de belangrijkste vervoerders en daarmee een belangrijke gebruiker van het station. Andere vervoerbedrijven, regionaal/lokaal spelen een rol in de aan- en afvoer van reizigers van en naar een station met de bus, tram of metro.

Gemeenten spelen vooral een rol bij de stationsomgeving omdat de grond veelal hun eigendom is. Zij zijn verantwoordelijk voor de publieke ruimte rondom het station en moeten zorgen voor goede en veilige toegangsroutes van en naar het station. Ook zijn gemeenten initiatiefnemers voor de (her)ontwikkeling van bestaande of nieuw te ontwikkelen stationslocaties.

Deze ontwikkeling van de locaties vindt vaak plaats in samenwerking met projectontwikkelaars en/of beleggers die de nodige investeringen in de omgeving doen, bijvoorbeeld in kantoren of woningbouw. De projectontwikkelaar is vaak uitvoerder van de plannen, die hij overigens alleen uitvoert als dit commercieel interessant is (doel winstmaximalisatie). De belegger richt zich voornamelijk op commerciële waarden zoals gebruikswaarde en beleggingswaarde. Om het rendement op de investeringen op de langere termijn te vergroten streeft hij daarbij naar een duurzame ontwikkeling (Peters, 2002). Het Rijk heeft het afgelopen decennium een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van stationslocaties. Het Rijk is vaak ook initiatiefnemer en medefinancier van grootschalige herontwikkelingsprojecten, zoals de eerder beschreven Nieuwe Sleutelprojecten.

Problemen en kansen

De ontwikkeling van stationsgebieden is een complexe aangelegenheid. Dat komt door de bemoeienis van veel verschillende actoren en door de financiële risico's. Projectontwikkelaars en beleggers willen een zo hoog mogelijk rendement op hun investeringen. Aangezien de grondprijzen rondom grote stationslocaties hoog zijn,

zijn zij minder geneigd daarin te investeren. Locaties aan de rand van de stad zijn aantrekkelijker. De Nieuwe Sleutelprojecten leren ons dat het Rijk een belangrijke rol kan spelen in de ontwikkeling van de stationslocaties. Bijvoorbeeld om doelstellingen ten aanzien van bereikbaarheid, leefbaarheid en verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving te bereiken. Daarbij is het wel van belang dat ook de overheid in financieel opzicht risicodragend optreedt (zie case Den Bosch hieronder).

Case: Project Station Den Bosch

Projectomschrijving

De uitvoering van het integrale ontwikkelingsplan Den Bosch is gestart met de bouw van het nieuwe NS-station en het stationsplein. In het kader van het project Rail21 besloot de NS dat knooppunt 's-Hertogenbosch voorzien moest worden van een hoogwaardig spoorwegennet. Dit betekende een verdubbeling van de capaciteit binnen 10 jaar en een intercitystatus voor het station.

Het plan van de NS was voor gemeente 's-Hertogenbosch aanleiding om na te denken over een meer integrale aanpak van het stationsgebied. In eerste instantie bewandelden de gemeente en de NS gescheiden trajecten. De gemeente wilde echter het gebouw van Justitie verplaatsen naar de westzijde van het stationsgebied (het gebied La Gare). Daarvoor nam de gemeente contact op met de Rijksgebouwendienst. Deze verbond aan de verplaatsing de voorwaarde dat het NS-station een toegang zou hebben aan de westzijde. Zo kwamen de trajecten samen.

Na de toezegging begon de bouw met als uiteindelijk resultaat een nieuw Paleis van Justitie in het kantoreengebied La Gare. Tijdens dit proces is de interesse van private partijen gewekt om een derde deelgebied te ontwikkelen: het Paleiskwartier. Dit is een gebied met een mix van werken, wonen en recreëren met als doel de 'stad over het spoor heen te tillen'. Het Paleiskwartier wordt ontwikkeld in een PPS-constructie. Het vierde deelgebied Concordia/Wolfsdonken is een terrein achter La Gare en het Paleiskwartier. Hier zijn veel onderwijsfuncties gevestigd. Daarnaast zijn er woningen en een park gerealiseerd.

Actoren en taakverdeling

Bij de ontwikkeling van het gebied rondom het station Den Bosch zijn de volgende partijen betrokken geweest:

1. Gemeente 's-Hertogenbosch

De gemeente heeft verschillende rollen gespeeld bij de totstandkoming van het stationsgebied. Ten eerste heeft zij het initiatief genomen om van de locatie een hoogwaardig bedrijven-/kantorenterrein (A-locatie) te maken, dat paste in het toen vigerende ABC-locatiebeleid van het Rijk. De gemeente ontwikkelde het stedenbouwkundige plan en droeg zorg voor de infrastructuur en openbare ruimte. Ten tweede was de gemeente financier. Zij sloot een intentieovereenkomst met NS Vastgoed af. Daarin stond dat de partijen elk financieel verantwoordelijk zijn voor hun deel. De gemeente nam de ontwikkeling van het stationsplein op zich, NS Vastgoed de ontwikkeling van het stationsgebouw. Ten derde is de gemeente deelnemer geweest in een PPS-constructie (joint venture model) bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier. Het betrof hier een verregaande samenwerking tussen de gemeente en de private partijen. Er is een ontwikkelingsmaatschappij opgericht

waarin de gemeente, naast 3 private partijen een van de aandeelhouders is. Zij participeren allen voor 25% en zijn risicodragend op basis van gelijkwaardigheid. De gemeente deelt zo mee in de toekomstige opbrengst of het verlies. De gemeente verkeert daarmee in de situatie dat zij aan de ene kant als private partij deelneemt in de ontwikkelingsmaatschappij en aan de andere kant als publieke partij functioneert waarmee de BV moet onderhandelen. Ook is vastgelegd dat de gemeente zich terughoudend opstelt bij het ontwikkelen van kantoorlocaties elders in de stad. Zo wordt een bepaalde vraag naar kantoorruimte rondom het station gegarandeerd.

2. NS Reizigers

NS reizigers is beperkt betrokken geweest in het overleg over het ontwikkelingsplan. De rollen van NS Reizigers en NS Vastgoed zijn niet erg duidelijk te onderscheiden. Midden jaren '90 was het lastig onderhandelen met de NS vanwege business units die elkaar na de privatisering tegenwerkten. Dit was vooral merkbaar bij de ontwikkeling van de toegang aan de westzijde van het station (naar La Gare). Uiteindelijk heeft gemeente 's-Hertogenbosch een deel moeten meefinancieren (NS heeft circa 2/3 en de gemeente 1/3 gefinancierd) om de extra toegang mogelijk te maken.

3. NS Vastgoed

Het voormalige NS Vastgoed had een beleid dat zich richtte op locatiemanagement. Dit betekende dat NS Vastgoed het hele strategische gebied probeerde te beheersen. NS Vastgoed wilde vanuit haar beleggingsvisie invloed uitoefenen op het stationsgebied om het 'risico' zo klein mogelijk te houden. Zij streefde een optimale functiemenging na. NS vastgoed heeft de ontwikkeling van het stationsgebouw voor haar rekening genomen. Ook is zij betrokken geweest bij de herinrichting van het stationsplein.

4. Projectontwikkelaars en beleggers

Uit de PPS-constructie die de verschillende private partijen en de gemeente zijn overeengekomen blijkt dat de projectontwikkelaars en de beleggers vertrouwen hadden in de ontwikkeling van het stationsgebied (er was sprake van goed rendement en beheersbare risico's). Doordat iedere partij risicodragend participant was in het project was men gebaat bij een goede afloop. Zowel de gemeente als de andere private partijen werden min of meer gedwongen om op een efficiënte wijze met elkaar samen te werken.

5. Gebruikers

Van Lanschot Bankiers NV heeft toegezegd als huurder op te treden van het gebouw 'La Tour'. Daardoor is deze partij een grootgebruiker in het stationsgebied.

Wijze van betrokkenheid rijksoverheid

Vanuit Den Haag kwam behoorlijk wat weerstand tegen het project omdat 's-Hertogenbosch niet aangewezen was als Sleutelproject. Het Rijk wilde daarom niet ingaan op het gezamenlijke verzoek van de gemeente en NS Vastgoed om subsidie te verstrekken voor het NS-station en het stationsplein. De aanvraag liep via Rijkswaterstaat (RWS). Uiteindelijk is een financiële bijdrage toegezegd en was een projectleider van RWS continu bij project betrokken. De Rijksgebouwendienst trad op als opdrachtgever van het nieuwe Paleis van Justitie en heeft voorwaarden

verbonden aan het vestigen op de locatie, middels de eis van een directe toegang tot het station.

Succes- en faalfactoren

De casus Den Bosch laat zien dat de rijksoverheid een marginale rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van het stationsgebied. De rijksoverheid heeft zelfs 'de hakken in het zand gezet', omdat de gemeente geen Sleutelproject was. De wijze van opereren van de gemeente is cruciaal geweest, door het initiatief te nemen en als financier op te treden. Door deelname in de PPS-constructie (joint venture model) wist de gemeente het vertrouwen te wekken van de private sector. Echter, bij een dergelijk model heeft de gemeente 2 petten op: private speler en publieke regulator. Hierdoor kunnen tegengestelde belangen ontstaan, waardoor het ontwikkelingsproces vertraagd wordt. De gemeente moet niet te veel vanuit een winst oogmerk gaan opereren omdat ze daarmee het publieke belang uit het oog kan verliezen.

De Rijksgebouwendienst heeft met de eis van een directe toegang aan de westzijde van het station bewerkstelligd dat de benutting van het station optimaal werd. Zou dat niet het geval zijn geweest, dan was de slagingskans van het project wellicht veel kleiner geweest.

Case: ZuidasDok

Projectomschrijving

De Zuidas is een internationaal georiënteerd kennis- en zaken centrum aan de rand van Amsterdam. In het buitenland staat het centrum ook wel bekend als de 'Financial Mile'. Het gebied beslaat ongeveer 270 hectare en ligt op een strategische plek aan de zuidkant van de stad, aan weerszijden van de A10 Zuid, tussen de rivier de Amstel en het Schinkelkanaal. Schiphol en het centrum van Amsterdam zijn in de nabijheid. Zuidas is nog in ontwikkeling maar biedt nu al een mix van bedrijvigheid, stedelijk wonen en voorzieningen.

Het project ZuidasDok is een combinatie van stedelijke ontwikkeling en verbetering van de bereikbaarheid van de Amsterdamse Zuidas en de noordelijke Randstad, zowel over de weg als met het openbaar vervoer. De ambitie van het project is Zuidas verder te ontwikkelen als internationale toplocatie. Hiermee wordt bedoeld "een duurzaam gemengd stedelijk centrum waarin de combinatie van kantoren in het topsegment, woningen en publieksvoorzieningen zorgen voor een aantrekkelijk gebied. Daarbij moet Zuidas een integraal onderdeel worden van de stad en de regio. Hiervoor is een optimaal functionerend verkeer- en vervoersnetwerk nodig, met als centraal knooppunt een kwalitatief hoogwaardige terminal voor het openbaar vervoer" (www.zuidasdok.nl).

Het project ZuidasDok stond al in 1997 op de bestuurlijke agenda. In de 13 jaar tot aan de notitie reikwijdte en detailniveau (ministerie van IenM, 2011) zijn veel verschillende alternatieven bestudeerd. In 1998 heeft gemeente Amsterdam 3 modellen weergegeven in een masterplan: een ondergrondse ligging (Dok), een ligging via een constructie boven de bestaande 'dijk' (Dek) en een ligging conform de huidige infrabundel (Dijk). Hieruit bleek het alternatief waarbij sprake was van een ligging op maaiveld (dek) niet wenselijk en haalbaar. De modellen 'Dok' en

'Dijk' zijn in 2001 in een startnotitie voor een integrale tracé/m.e.r.-studie opgenomen. Deze procedure is stopgezet omdat de behoefte bestond de alternatieven verder uit te werken en de betrokkenheid van private partijen te optimaliseren.

Het huidige ontwerp ZuidasDok bestaat uit de volgende onderdelen (www.zuidasdok.nl):

- Uitbreiding van de openbaar vervoer-terminal. De capaciteit van station Amsterdam Zuid staat onder druk door toenemend gebruik van het openbaar vervoer, de opening van de Hanzelijn, het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) en het gereedkomen van de Noord/Zuidlijn.
- Uitbreiding van de A10-zuid. Op de A10-zuid zal rond 2020 de doorstroming van het verkeer onvoldoende zijn door de verdergaande groei van het autoverkeer.
- Inrichting van de openbare ruimte. De infrastructuur slokt een aanzienlijk deel van de ruimte voor een nieuw stedelijk centrum op en vormt een fysieke barrière.
- Inpassing stedelijk en regionaal openbaar vervoer in de openbaar vervoer-terminal. Het station ligt ingeklemd tussen de rijbanen van de A10. Daardoor is toekomstige spooruitbreiding niet mogelijk.

In tegenstelling tot de oorspronkelijke plannen worden de sporen voor trein en metro (voorlopig) niet ondergronds gebracht.

Actoren en taakverdeling

Het project ZuidasDok is een samenwerking tussen Rijk, provincie, stadsregio en gemeente. Vermeldenswaardig in de samenwerking is de periode 2003-2008. In deze periode werd geprobeerd commitment van private investeerders te krijgen.

Op 21 januari 2004 besloten de gemeente Amsterdam en de rijksoverheid samen de Amsterdam Zuidas Onderneming op te richten. Dit bedrijf moest ervoor zorgen dat de spoor- en autowegen tussen de Amstel en de Schinkel ondergronds werden gehuisvest. Het bedrijf moest de projecten in de Zuidas gaan coördineren en een selectieprocedure starten voor betrokkenheid van private ondernemingen. In september 2005 zijn ABN AMRO, ING Real Estate, Fortis, Rabobank en de Bank Nederlandse Gemeenten geselecteerd om deel te nemen aan de Amsterdam Zuidas Onderneming. Samen met de overheid werkten zij aan een ontwerp voor de Zuidas.

Dit leidde tot dusdanige wijzigingen in de oorspronkelijke scope en de projectopzet, dat men een nieuwe selectieronde nodig vond. Anders dan eerst de bedoeling was, beperkte de zeggenschap van de onderneming zich niet langer tot de Dokzone. Ook de ontwikkeling van het gebied rondom de Dokzone werd meegenomen, net als vastgoedontwikkeling. In november 2006 heeft het kabinet de keuze voor het dokmodel herbevestigd. Op 8 februari 2007 is de Selectieleidraad Zuidas Onderneming aangekondigd in het Financieele Dagblad en in de Europese editie van de Financial Times. Het was de bedoeling om in de tweede helft van 2007 de banken met de beste financiële aanbieding een plaats in de Zuidas NV te geven, naast de gemeente Amsterdam, de rijksoverheid en de eerder geselecteerde private partijen.

In de beoogde gezamenlijke onderneming van overheid en private aandeelhouders zou de overheid 40 procent van de aandelen kopen. Het pakket van 60 procent voor private financiers kwam op de markt via een veiling waar 8 partijen voor waren toegelaten: ABN AMRO, Fortis, ING, Rabobank, BNG, Bank of Scotland, Schiphol en ABP. Maar het lukte niet om met de participerende private ondernemingen tot een sluitende business case te komen. Daardoor is het uiteindelijk niet tot een veiling gekomen (Het Financieele Dagblad, 2008).

Opdrachtgevers van de recentelijk afgeronde MIRT-verkenning waren het Rijk (het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie), de provincie Noord-Holland, de Stadsregio Amsterdam en de gemeente Amsterdam. Het voorkeursbesluit – dat het resultaat was van de verkenning – is opgenomen in de concept Structuurvisie. Formeel is het mogelijk om de Structuurvisie via een Rijks-, een provinciale of een gemeentelijke procedure te laten vaststellen. De Structuurvisie is in samenwerking tussen het Rijk, provincie Noord-Holland, Stadsregio Amsterdam en gemeente Amsterdam tot stand gekomen.

De gemeente Amsterdam zal onder andere bestemmingsplanprocedures opstarten voor de invulling van het gebied boven de A10-tunnels en het functievrij maken ervan. Het project ZuidasDok heeft een nationaal belang, maar onderdelen van de beleidskeuzes worden op lokaal niveau geborgd. Naast de Structuurvisie maken het Rijk, de provincie Noord-Holland, de Stadsregio Amsterdam en de gemeente Amsterdam afspraken in een Bestuursovereenkomst. De Bestuursovereenkomst legt de plannen en ambities uit de Structuurvisie privaatrechtelijk vast in concrete afspraken tussen de betrokken publieke partijen. Een belangrijk aspect van ‘Sneller & Beter’³ is de ambitie om te komen tot een gedragen besluit. Naast bestuurlijke partijen worden burgers en organisaties betrokken bij de planvorming.

De gemeente Amsterdam, Rijkswaterstaat en ProRail hebben de voorbereiding van de voorkeursbeslissing voor hun rekening genomen. De aanleiding voor de voorkeursbeslissing ligt in eerste instantie bij het Rijk, vanwege de aanpassing van hoofdinfrastructuur. Ook de te volgen Uitvoeringsbesluiten (Tracébesluiten voor weg en eventueel spoor) doorlopen een rijksprocedure. Vandaar dat gekozen is voor een Structuurvisie van het Rijk.

Het Rijk, de gemeente Amsterdam, de Stadsregio Amsterdam en de provincie Noord-Holland hebben in februari 2012 overeenstemming bereikt over het project, waarmee bijna 1,4 miljard euro gemoeid is. De meeste kosten zitten in het ondergronds brengen van de snelweg over een lengte van 1200 meter. Het Rijk neemt 979 miljoen euro voor haar rekening, gemeente Amsterdam 201 miljoen euro, de Stadsregio Amsterdam 130 miljoen euro en de provincie Noord-Holland 75 miljoen euro. Bedoeling is om in 2015 te starten met de bouwwerkzaamheden. In het taakstellend budget hebben het Rijk, de provincie Noord-Holland, Stadsregio Amsterdam en de gemeente Amsterdam zich gecommitteerd aan hun bijdragen.

³ In het voorjaar van 2008 adviseerde de commissie Elverding (Sneller en Beter) de minister van IenM over hoe infrastructurele projecten sneller kunnen worden gerealiseerd door een beter besluitvormingsproces.

Wijze van betrokkenheid rijksoverheid

De Zuidas was de grootste van de 6 Nieuwe Sleutelprojecten van de rijksoverheid (zie ook paragraaf 2.2). Voor het Rijk is het belangrijk de Zuidas te ontwikkelen als economische toplocatie en infrastructuurknooppunt (weg, spoor en openbaar vervoer) en om dat samen met andere overheden te doen.

In het voorgaande is al aandacht besteed aan de rol van de overheid bij de activiteiten in het kader van de Zuidasonderneming, en bij de recente MIRT-verkenning. In aanvulling hierop is de rol van de rijksoverheid na het mislukken van de veiling vermeldenswaardig. Toen heeft het Rijk namelijk besloten een rijksvertegenwoordiger aan te stellen. Het idee hierachter was gezamenlijk te verkennen welk projectalternatief kans van slagen heeft en zo weer beweging te brengen in het project. Dit werd rijksvertegenwoordiger Van den Berg, die 3 alternatieven heeft uitgewerkt: ZuidasDok onder de grond, ZuidasDok half in de grond en ZuidasDok boven de grond. Op 28 januari 2010 presenteerde hij zijn bevindingen aan bestuurders van het Rijk, provincie, stad en regio. Toen is geconcludeerd dat, mits er sprake zou zijn van een haalbare business case en acceptabele governance, er gemeenschappelijk draagvlak is voor een dok onder de grond. Een belangrijk argument daarbij was de mogelijkheid tot bijsturing. De alternatieven 'dok half in de grond' en 'dok boven de grond' hadden daarvoor volgens betrokkenen geen reële mogelijkheden. Besloten werd om een voorkeursbeslissing voor te bereiden, conform de adviezen van Commissie Elverding.

Succes- en faalfactoren

Het Rijk heeft actief deelgenomen aan de totstandkoming van ZuidasDok. Het Rijk is in een vroeg stadium begonnen met het benoemen van de Zuidas als Nieuw Sleutelproject.

Daarna had het Rijk een participerende rol in de Zuidasonderneming (in oprichting). Het betrekken van private partijen bij de locatieontwikkeling is daarbij helaas mislukt. Redenen hiervoor waren volgens het Financieele Dagblad (2008) de financiële crisis en de wens van de gemeente om een deel sociale woningbouw op het terrein te realiseren. Het zou interessant zijn om in het kader van knooppuntenbeleid nader uit te diepen onder welke voorwaarden het voor private partijen interessant is te participeren in knooppuntprojecten, ook in economisch mindere tijden.

Mede door het aanstellen van de rijksvertegenwoordiger is toch weer schot in de zaak gekomen en is een MIRT-verkenning conform de rijksprincipes van 'Sneller en Beter' van start gegaan. Inmiddels is een voorkeursbesluit genomen: met een aandeel van 70% in de financiering mag gesteld worden dat de overheid een actieve, faciliterende, rol vervult.

4.1.3 *Lightrail-/ov-terminal*

Omschrijving knooppunt

Een light rail- en/of ov-terminal is vaak een regionale vervoersknoop waar weg (auto, bus en fiets) en rail (trein en lightrail) met elkaar worden verbonden. Het zijn vaak knooppunten die zowel als herkomst- als bestemmingsstation fungeren. Een

voorbeeld van een station met een belangrijke bestemmingsfunctie is Rotterdam Kralingse Zoom. Station Delft Zuid kan aangemerkt worden als een station waar de herkomstfunctie meer centraal staat. Qua omvang van de reizigersstromen, en qua aanbod van vervoerdiensten kunnen deze vervoersknoepen fors verschillen. De overeenkomst is dat de knooppunten aan de rand van de stad of in het perifere buitengebied liggen.

Actoren en taakverdeling

Als er op het vervoersknooppunt een trein stopt is NS Stations als exploitant en beheerder van het stationsgebied een betrokken partij. NS Poort en NS Reizigers hebben net als in de vorige paragraaf over stations dezelfde rollen. De gemeenten zijn meestal de eigenaar van de grond. Zij hebben de regie over de realisatie van het vervoersknooppunt. Bij grotere bestemmingsknooppunten spelen de vervoerbedrijven een belangrijke rol in het aanbod en de exploitatie van de vervoersdiensten. De provincie en (samenwerkende) gemeenten zijn vaak samen met het Rijk verantwoordelijk voor de aanleg en financiering van light rail-verbindingen. Het Rijk speelt in veel mindere mate een rol bij de ontwikkeling van het gebied dan bij de eerder beschreven centraal gelegen stationslocaties. Bij dit type knooppunten is dat veelal een gemeentelijke en/of provinciale aangelegenheid. Bijvoorbeeld bij de realisatie van bedrijventerreinen en/of woningbouw rondom de vervoersknooppunten. Een doelstelling is vaak het knooppunt te ontwikkelen tot 'regionaal economisch knooppunt'.

Problemen en kansen

Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van light rail- en/of HOV-terminals. Zij moeten een (economisch) belang zien in het ontwikkelen van bedrijvigheid en woningbouw rondom een knooppunt. Probleem is vaak de exploitatie van de light rail- en/of hoogwaardige busverbindingen. Zo moet er bijvoorbeeld voldoende vraag naar vervoer zijn. Wellicht liggen er kansen voor Transit Oriented Development (TOD). In dit concept gaat ruimtelijke ontwikkeling hand in hand met de ontwikkeling van hoogwaardige openbaar vervoerverbindingen.

Beleid knooppuntontwikkeling

Het beleid voor ontwikkeling van light rail-knooppunten komt geheel vanuit de decentrale overheden. Zij zetten voor de realisatie van het infrastructuurgedeelte de brede doeluitkering (BDU⁴) in. In het MIRT worden wel projecten opgenomen, maar die komen voort uit de gebiedsagenda's. Dat is in feite een *bottom-up* benadering.

Case: Bleizo (Bleiswijk-Zoetermeer)

Projectomschrijving

Bleizo (Bleiswijk-Zoetermeer) staat voor de ontwikkeling van een nieuwe regionale vervoersknoop waar weg (auto, bus en fiets) en spoor (trein en lightrail) met elkaar worden verbonden. De ideeën over het knooppunt dateren uit eind jaren '90 van de vorige eeuw. Toen werd in de toekomstvisie van de gemeente Zoetermeer

⁴ brede doeluitkering: financiële middelen die aan provincies en regionaal openbare lichamen worden verstrekt ten behoeve van de uitvoering van een integraal verkeer- en vervoerbeleid (Wet BDU verkeer en vervoer).

gesproken over de doortrekking van de lightrailverbinding 'Oosterheem' naar de NS-spoorlijn Gouda-Den Haag.

Bleizo wordt een nieuw Stedenbaanstation in de Zuidvleugel van de Randstad. Hier komen lijnen van de RandstadRail en de ZoRo⁵-bus samen. Het knooppunt ligt aan de spoorlijn Gouda-Den Haag en de A12, tussen het station Zoetermeer-Oost en het tracé van de Hogesnelheidslijn. Het is de bedoeling dat in de toekomst iedere 10 minuten een trein Bleizo aandoet en dat de RandstadRail aansluit op de spoorlijn Gouda-Den Haag. De halte van de RandstadRail komt op 9 meter hoogte over de A12 te liggen. Dit station wordt via liften en trappen verbonden met het NS-station.

In 2009 is gestart met de aanleg van de verlengde Oosterheemlijn. Diverse regionale busdiensten en Interliners krijgen een halte op het knooppunt. De ZoRo-lijn doet Bleizo aan voor een verbinding met Rotterdam, mogelijk wordt dit een rechtstreekse lightrailverbinding. Ook wordt gestart met een busverbinding die van Bleizo aantakt op de RandstadRail bij Station Rodenrijs in Berkel en Rodenrijs. Vanaf daar gaat de lightrailverbinding naar Rotterdam Centraal Station. Bij Station Bleizo komt een P+R voorziening met circa 650 plaatsen. Voor het regionale fietsverkeer wordt een brug over de A12 en spoor aangelegd en komt er een grote fietsenstalling. Het Station Bleizo is vanaf de A12 met de auto te bereiken. Rondom de vervoersknoop wordt een omvangrijk en gemengd vastgoedprogramma ontwikkeld. Bijvoorbeeld kantoren, congres- en vergaderfaciliteiten, algemene ontmoetings- en verblijfsfuncties, educatieve instellingen, onderzoeksinstellingen, ondersteunende, kennisintensieve en innovatieve bedrijven voor de Greenport Oostland (internationaal ontmoetings- en kenniscentrum voor de glastuinbouw-cluster) en leisure en thematische retailbedrijven, zoals een Factory Outletcentrum (Eikema, zonder jaar).

Actoren en taakverdeling

Bij de ontwikkeling van het knooppunt Bleizo is een groot aantal actoren betrokken.

1. De gemeenten Zoetermeer en Lansingerland

Zij hebben zich in 2007 positief uitgesproken over de komst van het station en de ontwikkeling van het gebied eromheen. In 2008 tekenden de gemeenten Lansingerland en Zoetermeer de bestuursovereenkomst Bleizo. Hierin spraken zij af op gelijkwaardige voet te werken aan de ontwikkeling van het station en het gebied eromheen. In augustus 2008 is de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Bleizo opgericht, een zelfstandig rechtspersoon. Er is een projectorganisatie opgezet die de benodigde gronden verwerft, de visies opstelt - zoals een Masterplan Bleizo - (Gemeenschappelijke Regeling Bleizo 2010, Gemeenten Lansingerland en Zoetermeer 2011), het gebied in de markt zet en zorgt voor de aanleg van het openbaar gebied en infrastructuur. Daarnaast is de GR, samen met de Stadsregio Rotterdam, het stadsgewest Haaglanden, NS, ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu opdrachtgever voor de vervoersknoop. De voorbereiding en uitvoering daarvan ligt bij de gemeente Zoetermeer. Zoetermeer gaat bijna 3 miljoen euro investeren in het Zoetermeerse deel van de hoogwaardige openbaar vervoer verbinding tussen Zoetermeer en Rotterdam. De gemeenten hebben een

⁵ De ZoRo-bus, onderdeel van RandstadRail, is een bus die vanaf december 2012 tussen haltes Rodenrijs en Zoetermeer Centrum West rijdt. Deze zorgt, in combinatie met de metrolijn, voor een snelle verbinding tussen Rotterdam en Zoetermeer. ZoRo staat voor **Zoetermeer-Rotterdam**.

economisch en 'bereikbaarheidsbelang' om Bleizo en omgeving te ontwikkelen. De ontwikkeling van het bedrijventerrein trekt werkgelegenheid aan, wat voor Zoetermeer belangrijk is. Door de ontwikkeling van *leisure* activiteiten rondom het knooppunt wil de gemeente Zoetermeer zich profileren als 'Leisure stad'. Met de komst van Bleizo verbetert de bereikbaarheid van Zoetermeer (Hoogenhuyze, 2010). De gemeente Lansingerland wil zich profileren als een innovatieve 'Greenport locatie'.

2. De Stadsregio's Rotterdam en Haaglanden

De gemeente Lansingerland maakt deel uit van de Stadsregio Rotterdam. De 3 kernen van Lansingerland groeien tot 2025 met circa 75.000 inwoners. Voor de stadsregio is het daarom van belang dat de bereikbaarheid van het gebied gegarandeerd wordt en een deel van de (verkeers)druk via het station Bleizo afgewikkeld kan worden. De Stadsregio Rotterdam is de grootste financier van de ZoRo-buslijn, medefinancierder van het station en het P&R terrein en draagt financieel bij aan de fietsinfrastructuur die nog aangelegd wordt. Haaglanden, waartoe de gemeente Zoetermeer behoort, grenst direct aan het Bleizogebied.

3. De provincie Zuid-Holland

In de provinciale structuurvisie wordt het knooppunt Bleizo aangeduid als regionaal centrum met ontwikkelingsmogelijkheden voor gemengde functies (wonen, werken en voorzieningen). De structuurvisie gaat uit van een nieuw station op de spoorlijn Gouda-Den Haag. Verder is de provincie samen met het Stadsgewest Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam, de gemeenten Den Haag en Rotterdam en de regio's Drechtsteden, Midden-Holland en Holland Rijnland aanjager van het concept 'Stedenbaan'. Stedenbaan richt zich op het beter benutten van het hoofdrailnet. Dit moet de rol van railverbindingen versterken, bijvoorbeeld voor de bereikbaarheid en het functioneren van de steden in de Zuidvleugel. Het station Bleizo is een van de stedenbaanstations.

4. NS Reizigers

NS Reizigers is verantwoordelijk voor de bediening van de treinen en heeft belang bij het vergroten van het reizigersaanbod.

5. ProRail

ProRail zal Station Bleizo aanleggen. ProRail is echter wel bang dat een extra station invloed heeft op het functioneren van de intercityverbinding tussen Utrecht en Den Haag. De partij wil sterk betrokken zijn in de aanleg van het viaduct over de A12 en de spoorlijn (en eist zelfs de functie van projectleider op). Dit is een potentieel conflict met Rijkswaterstaat.

6. Stad-/streekvervoerbedrijven

De stad- en streekvervoerbedrijven zijn voornamelijk betrokken vanwege hun rol in de exploitatie van de vervoersdiensten. Het Haagse vervoerbedrijf HTM exploiteert de lightrailverbinding 'Oosterheem', Connexion de ZoRo-lijn en Veolia de interliner Den Haag-Gouda.

7. Tennet

Voor de aanleg van Bleizo moet een schakelstation van elektriciteitstransporteur Tennet verplaatst worden. Het schakelstation is een essentiële schakel in de

stroomvoorziening van de Randstad. Het nieuwe schakelstation van Tennet is in aanbouw.

Wijze van betrokkenheid rijksoverheid

Bleizo is als lopende planstudie (kleine stations) opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Voor aanvullende voorzieningen (aansluitende busbaan, fietsvoorzieningen en P+ R) voor Bleizo heeft de regio een Rijksbijdrage aangevraagd. Rijkswaterstaat is betrokken vanwege de aanleg van kunstwerken (viaduct) over de A12.

Succes- en faalfactoren

De samenwerking tussen de betrokken partijen heeft ervoor gezorgd dat er (financieel) draagvlak is voor het knooppunt vanuit de provincie, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Stadsregio Rotterdam, het Stadsgewest Haaglanden, de beide gemeenten en NS Poort en ProRail.

De ruimtelijke invulling van het Bleizo-gebied is gericht op bedrijvigheid. De aanwezige bedrijvigheid op de omliggende bedrijventerreinen kent redelijk zware milieuhinder categorieën. Op het aangrenzende bedrijvenpark Prisma (dat nog ontwikkeld moet worden) kunnen bedrijven komen tot en met milieuhindercategorie 4.2. Dat leidt tot normafstanden van 300 tot 1000 meter tot woningen. Ook de bovengrondse infrastructuur als de A12, de N209, de HSL, de spoorlijn en de hoogspanningskabels kennen bepaalde zoneringen die de komst van gevoelige objecten, zoals woningen, verhinderen (Hoogenhuyze, 2010). Daarom worden in de directe omgeving geen woningen gebouwd. Dit heeft zijn weerslag op de potentiële vervoerwaarde van het knooppunt. Het gebied zou anders ingericht moeten worden om voldoende vervoerwaarde te genereren, ook noodzakelijk voor legitimering van een NS-halte.

Er is sprake van de ontwikkeling van een outletcenter (Factory Outlet), maar bestuurlijk gezien is daarover nog geen besluit genomen. De omliggende gemeenten vrezen een groeiende leegstand binnen hun gemeentegrenzen en de branche-organisaties en de lokale middenstand verzetten zich in toenemende mate tegen de komst van de Factory Outlet. Volgens hen zal de komst van zo'n Outlet in Bleizo negatieve effecten hebben op de al aanwezige detailhandelstructuur in de wijde regio. Volgens het Masterplan Bleizo zou de Factory Outlet juist een van de publiekstrekkingen van het knooppunt zijn.

Ander punt is dat de marktomstandigheden voor het ontwikkelen van bedrijventerreinen niet gunstig zijn. Dat betekent dat terwijl de aanleg van de Verlengde Oosterheemlijn in volle gang is, er nog geen zicht is op een werkelijke knooppuntontwikkeling. Bleizo bevindt zich immers nog in de planfase. In ieder geval loopt de ontwikkeling van het knooppunt achter op de aanleg van de *lightrail*. Het gevaar dreigt dat er straks wel een lightrailverbinding is, maar dat het knooppunt niet gerealiseerd wordt.

4.2 Goederenvervoerknooppunten

4.2.1 Zeehavens

Omschrijving type knooppunt

Een zeehavenknooppunt is minder eenvoudig af te bakenen dan andere, kleinschaligere, knooppunten. Een zeehaven is een kluwen van activiteiten en partijen, soms versnipperd over vele verschillende locaties. In *Economische betekenis Nederlandse Zeehavengebieden* (Ecorys, 2003) wordt daarom gesproken van een 'zeehavengebied': een verzameling van zeehavengemeentes, inclusief zeehavens, zeehaventerreinen en zeehavenlocaties. Een zeehavengebied is een aaneengesloten gebied en is (in Nederland) geografisch afgebakend door de nabijheid van de Noordzee. Zeehavengebieden hebben verschillende functies: een vervoer- en overslagfunctie (goederenstromen in en uit, logistieke dienstverlening), een handelsfunctie (verwerking/verhandeling van goederenstromen) en een industrie functie voor bedrijven die gebonden zijn aan (diep) vaarwater.

De definitie die de gezamenlijke havenbedrijven hanteren is gebaseerd op de afbakening van activiteiten (welke activiteiten zijn op basis van SBI-codering zeehavengerelateerd te noemen?) en op de geografische afbakening (welke postcodegebieden horen bij de zeehaven?). Volgens deze definitie hebben we in Nederland 4 zeehavengebieden (Rijn- en Maasmond, Scheldebekken, Noordzeekanaalgebied, Noordelijke zeehavens), waaronder 20 zeehavens vallen. Deze zeehavengebieden waren in 2009 in totaal goed voor 20,5 miljard euro toegevoegde waarde en ruim 163.000 (direct) werkzame personen. Zeehavengebied Rijn- en Maasmond heeft met 65% het grootste aandeel in dit geheel, gevolgd door het Noordzeekanaalgebied (20%) (Nijdam et al., 2011).

Actoren en taakverdeling

Aan de uiteenlopende havenactiviteiten zijn veel verschillende actoren verbonden. Binnen het vervoer- en overslagdomein zijn dit stuwadoors, logistieke dienstverleners, rederijen, railoperators, diverse overheden en havenautoriteiten. Daarnaast gaat het om overige bedrijvigheid: industrieën, handelondernemingen en dienstverleners die om uiteenlopende redenen in de haven gevestigd zijn.

Met deze diversiteit aan activiteiten, en daarmee verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen, is het niet eenvoudig een eenduidige uitspraak te doen over de verdeling van rollen. Vandaar dat we ons hier concentreren op de centrale speler in het zeehavenknooppunt: de havenbeheerder.

Bij het beheer van de meeste grote Europese havens is, vanwege hun economische betekenis, de overheid betrokken. In bepaalde gevallen is dat de rijksoverheid, in andere gevallen de provincie of gemeente. Soms is er sprake van een combinatie in de vorm van een Havenschap of is de havenbeheerder zelfs een private partij. Een zeehavenbeheerder kent (net zoals een luchthavenbeheerder) 4 algemene verschijningsvormen (bron: website port reform kit):

- Een *service port* is een publiek model waarbij ook op- en overslagdiensten in handen van de overheid zijn. Dit hoeft echter niet dezelfde overheid te zijn.

- In een *tool port* zijn infrastructuur en suprastructuur (kades en kranen) van de overheid. De daadwerkelijke dienstverlening kan door een private partij worden uitgevoerd.
- Een *landlord port* is een gemengd publiek-privaat model. De haven is eigenaar van de haventerreinen en geeft de terreinen ook uit voor pacht. Dienstverlening vindt plaats door private partijen.
- Bij een volledig *geprivatiseerde haven* heeft de overheid geen inmenging in de havendienstverlening. Dit model is vooral in het Verenigd Koninkrijk te vinden.

Het is gebruikelijk dat Nederlandse havenbedrijven zich richten op vlotte doorvaart en ontwikkeling van 'natte' bedrijfsterreinen. De meeste havens zijn gekenmerkt als *landlord port*. Steeds meer Nederlandse havens worden zelfstandig. Voorloper daarin was de haven van Rotterdam. Sinds 1 januari 2004 is het Havenbedrijf Rotterdam NV een overheids-NV in plaats van een gemeentelijke dienst. Het Rijk is sinds mei 2007 aandeelhouder in het Havenbedrijf Rotterdam NV (circa 30%), in verband met de aanleg van de Maasvlakte 2. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft twee statutaire doelen:

- Bevorderen van een effectieve, veilige en efficiënte afwikkeling van het scheepvaartverkeer in het Rotterdamse havengebied en het aanloopgebied voor de kust.
- Ontwikkeling, aanleg, beheer en exploitatie van de Rotterdamse haven.

De gemeente Rotterdam heeft ook aandeelhouderschap in de overheids-NV van het Havenbedrijf (circa 70%). Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het opstellen van bestemmingsplannen, verlenen van vergunningen, handhaven van milieuregels en een goed onderwijsaanbod.

De haven van Amsterdam is (vooralsnog) een gemeentelijke dienst. Zeeland Seaports is per 1 januari 2011 een overheids-NV met 4 aandeelhouders: de provincie Zeeland en de gemeenten Vlissingen, Borsele en Terneuzen. Groningen Seaports (provincie Groningen en gemeenten Delfzijl en Eemshaven) en Havenschap Moerdijk (de provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk) zijn beide een Havenschap, vastgelegd via een gemeenschappelijke regeling.

Problemen en kansen

Zeehavens zijn sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de internationale economie. Daarmee zijn ze conjunctuurgevoelig. De komende jaren is de ontwikkeling van de Aziatische economieën van belang. Ook de groeiende bewustwording van de beperkingen in het aanbod van fossiele brandstoffen en andere delfstoffen speelt een rol, net als de wereldwijde onbalans in ladingstromen.

Andere uitdagingen in het licht van de concurrentiepositie:

- het op peil houden van een personeelsbestand dat kwalitatief goed geschoold is;
- het inspelen op de gevolgen van integratie van spelers in de vervoersketen;
- het omgaan met de toename van schepen en achterlandtransportmiddelen in schaalgrootte.

In beleidsmatig opzicht is vermeldenswaardig dat – naast investeringen in het Trans-Europese Netwerk (TEN-T) – in 2013 nieuw EU-beleid zal verschijnen over het liberaliseren van havenbeleid. Daarin wordt uitgewerkt welke staatssteun (financiering) wel of niet is toegestaan bij havenuitbreidingen, hoe concurrentie in de nautische dienstverlening en goederenoverslag bevorderd kan worden en of havenarbeidspools toegestaan blijven.

Beleid knooppuntontwikkeling

De Nota Zeehavens (ministerie van VenW, 2004) biedt het brede kader voor zeehavenbeleid. Ook biedt de nota het kader voor verdere invullingen van dit beleid, bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid. De legitimatie voor een nationaal zeehavenbeleid is gelegen in de betekenis van de zeehavens voor de Nederlandse economie. Bovendien vervult het Rijk bepaalde verantwoordelijkheden: regelgeving, kaderstelling en achterlandbereikbaarheid.

Havenbedrijven maken zelf toekomstvisies met bijbehorende beleidsmaatregelen. Het Havenbedrijf Rotterdam en de Haven van Amsterdam doen dit het meest prominent met respectievelijk de 'Havenvisie 2030' en 'Slimme Haven'. Deze visies stellen de knooppuntfunctie centraal. Havenbedrijf Rotterdam wil in 2030 "het toonaangevende Europese knooppunt zijn voor mondiale en intra-Europese goederenstromen". Amsterdam zet in op het in balans brengen van verschillende belangen bij schaarse ruimte middels een 'Slimme Haven'. Op basis van groeiprognoses vullen de havens in welke investeringen en maatregelen nodig zijn. De Havenvisie 2030 bevat bijvoorbeeld een stroomschema met acties, waarbij benoemd is wie wat wanneer moet realiseren. Voorbeelden van acties (anders dan investeren) zijn het optimaliseren van informatiestromen, opzetten van gezamenlijke acquisitie en het verbeteren van inspecties en toezicht. De rijksoverheid is volgens het overzicht verantwoordelijk voor het reguleren van emissies, stroomlijnen van procedures, optimaliseren van het fiscale klimaat, ontwikkelen van verkeersmanagement, stimuleren van synchroonaal transport, investeren in de capaciteit van achterlandverbindingen, maken van een internationaal plan voor de Noordzee – inclusief afweging van belangen - en optimaliseren van incidentmanagement.

Case: Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), onderdeel landaanwinning

Projectomschrijving

Een project in de haven van Rotterdam dat in het oog springt is de uitbreiding van het havengebied met Maasvlakte 2. Dit is een nieuw haven- en industriegebied in de Noordzee, direct ten westen van de huidige Maasvlakte. Het project is op 1 september 2008 van start gegaan. Het is een landaanwinningsproject dat – na bijna 2 decennia van voorbereiding – de haven 20% groter zal maken (2.000 hectare waarvan 1.000 hectare verhuurbaar terrein). In 2013 moet de eerste container worden overgeslagen.

De aanleg van Maasvlakte 2 staat niet op zichzelf. Het is als deelproject 'Landaanwinning' onderdeel van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Dit project bestaat uit een pakket maatregelen en heeft een dubbele doelstelling: enerzijds economische ontwikkeling, anderzijds ontwikkeling van de kwaliteit van

leefomgeving, natuur en milieu. De versterking van *mainport* Rotterdam levert een belangrijke bijdrage aan het Europese beleid voor het Trans-Europese Netwerk en dient een nationaal en regionaal economisch belang.

Actoren en taakverdeling

Initiatiefnemer voor de Maasvlakte 2 was het Havenbedrijf Rotterdam. Het Havenbedrijf wilde inspelen op de vraag naar (schaars aanwezig) overslagterrein gelegen aan diep vaarwater om zo haar goede concurrentiepositie te behouden. Het project startte in 1993 toen 23 private en publieke partijen het zogeheten ROM-Rijnmondcontract ondertekenden. Met dit contract spraken zij af om economisch functioneren en kwaliteit van leefomgeving in evenwicht met elkaar te ontwikkelen.

Om het project PMR te realiseren werken de gemeente Rotterdam, de Stadsregio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en 5 ministeries (door reorganisatie zijn dit er nu 3: ministerie van IenM, ministerie van Fin, ministerie van EL&I) samen. PMR valt onder de regeling grote projecten. Daarom informeert de minister van IenM de Tweede Kamer halfjaarlijks over de voortgang van het project. Het totale rijksbudget voor het project is 1,6 miljard euro (prijsspeil 2009).

In de aanloop naar besluitvorming zijn maatschappelijke organisaties betrokken. Ook zijn er op verschillende momenten in het proces mogelijkheden voor inspraak. Waar en onder welke voorwaarden de 3 deelprojecten uiteindelijk kunnen worden uitgevoerd is vastgelegd in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Mainportontwikkeling Rotterdam.

Opvallend aan het deelproject Landaanwinning (Maasvlakte 2) is dat het door het Havenbedrijf – als private partij – wordt uitgevoerd. Havenbedrijf Rotterdam NV legt de Maasvlakte 2 aan voor eigen rekening en risico (totale kosten 2,9 miljard euro). Voor de aanleg heeft het Havenbedrijf leningen afgesloten met banken. Het Rijk betaalt 726 miljoen euro voor de aanleg van de zeekering. Bescherming van het land tegen de zee is immers een publieke taak. Deze 726 miljoen euro is in feite een vorm van voorfinanciering: het Havenbedrijf betaalt dit met rente terug aan het Rijk.

De provincie Zuid-Holland zorgt voor de ontwikkeling van 750 hectare natuur- en recreatiegebied, de gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor de uitvoering van deelproject 'Bestaand Rotterdams Gebied'. Het Rijk realiseert, beheert en onderhoudt de natuurcompensatie. Naast de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze natuurcompensatie is het Rijk verantwoordelijk voor het ruimtelijk faciliteren van het project door middel van de PKB, het verlenen van de rijksbijdragen, het toetsen aan geldende voorwaarden en uitgangspunten en het afhandelen van het staatssteundossier in Brussel. Het Rijk ziet ook toe op de naleving van de scope van de projecten. Het ministerie van IenM coördineert de uitvoering.

Na een internationale aanbestedingsprocedure is aannemersconsortium PUMA (Projectorganisatie Uitbreiding Maasvlakte) in 2008 gecontracteerd voor de aanleg van de eerste fase van het deelproject Landaanwinning. In PUMA werken baggeraars Boskalis en Van Oord samen.

Ongeveer 40% van de terreinen op Maasvlakte 2 is al verhuurd. Op het eerste terrein dat in gebruik genomen zal worden, komt een containerterminal. Deze zal worden geëxploiteerd door Rotterdam World Gateway BV (een combinatie van stuwadoor DP World en 4 rederijen: New World Alliance (MOL, Hyundai en APL) en CMA CGM). Dit consortium deed het beste bod. De 2 andere terreinen die al verhuurd zijn, worden geëxploiteerd door APM Terminals en Euromax.

Wijze van betrokkenheid rijksoverheid

De betrokkenheid van de rijksoverheid bij PMR heeft het karakter van een 'bijdrage'. Dit is wezenlijk anders dan bij andere grote projecten waar de rijksoverheid direct opdrachtgever van is, bijvoorbeeld de Betuweroute en HSL. De essentie van het 'bijdragemodel' is dat het Rijk onder strikte voorwaarden medewerking verleent aan een deelproject waarvoor een andere partij eindverantwoordelijk is. Dit gebeurt in de vorm van duidelijk omschreven en begrensde bijdragen.

Het bijdragemodel voor het Rijk en de uitvoerende partijen was het vertrekpunt voor een verdere taakverdeling. Uitgangspunt daarbij was dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt belegd bij die partij die daarvoor het beste uitgerust is. Ander uitgangspunt is dat de risico's daar liggen waar ze het meest adequaat worden beheerst.

Naast deze bijdrageconstructie is de rijksoverheid betrokken als aandeelhouder (30%) van Havenbedrijf Rotterdam NV.

Succes- en faalfactoren

Het risicoprofiel van het Rijk wordt begrensd door het beleggen van de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij andere partijen en de vaste rijksbijdrage aan de projectbudgetten. Dit impliceert echter ook dat het Rijk beperkte mogelijkheden heeft om te sturen buiten de privaatrechtelijke afspraken en de eisen die zijn vastgelegd in de PKB PMR (2006). Daarnaast is het Rijk voor informatieverstrekking sterk afhankelijk van andere partijen. De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke informatie ligt in belangrijke mate bij de hiervoor genoemde uitvoerende partijen.

4.2.2

Binnenhaven

Omschrijving type knooppunt

Goederenknooppunten in het vaarwegennet noemen we binnenhavens. Binnenhavens zijn dus havens aan vaarwegen. We laten hier de binnenhavens die in zeehavens te vinden zijn buiten beschouwing.

Binnenhavens kunnen op bulk en/of op containers zijn gericht en ze kunnen bestaan uit een of meerdere terminals op één locatie. Bulkhavens zijn te onderscheiden naar type product: industriehavens waar het voornamelijk gaat om (petro-)chemie, agrohavens en zand-en grindhavens (TNO, 2003). Binnenhavens kunnen spoorfaciliteiten hebben. Het is dan, mits als zodanig in gebruik, een trimodaal knooppunt. De overslagvoorzieningen kunnen beperkt of juist uitgebreid zijn. De voorzieningen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit een openbare laad- en loskade, een mobiele kraan of een of meerdere portaalkranen. Containerterminals onderscheiden zich naar type overslagfaciliteiten (*reach stacker* of *portaalkranen*) en naar omvang.

Actoren en taakverdeling

Een binnenvaartterminal is feitelijk een bedrijventerrein met havenfaciliteiten. Er zijn ongeveer 350 bedrijventerreinen van in totaal 20.000 hectare in Nederland met tenminste een kade voor overslag. Een deel van de kades wordt vaak niet of nauwelijks gebruikt. De grond en de kades zijn in beheer door een gemeente of een havenbedrijf of -schap. Zij verpachten de grond en kade aan bijvoorbeeld de binnenvaartterminal. De gemeentelijke en provinciale overheden hebben een rol in de vergunningverlening en dergelijke, bijvoorbeeld als het gaat om milieu en veiligheid. De rijksoverheid is op afstand betrokken, bijvoorbeeld in geval van subsidieverlening bij de aanleg, uitbreiding of herstructurering van het terrein (zie onderdeel beleid).

De aanleg en exploitatie van binnenvaartterminals is primair de verantwoordelijkheid van marktpartijen. De terminalexploitant pacht de grond en zorgt voor de suprastructuur, zoals de kranen. Er zijn ook terminals die onderdeel zijn van een groter industrieel of logistiek complex. Deze zijn voor eigen gebruik en hier is de verlader/ontvanger tegelijk de terminalexploitant.

Bij een openbare terminal zijn de klanten vaak naast of in de nabijheid van de binnenvaartterminal gevestigd. Het verzorgingsgebied van een terminal is ten minste 20 kilometer. Een deel van de klandizie is dus ook buiten de binnenvaartterminal te vinden. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer (inclusief veiligheids- en verkeersmanagement) van de vaarwegen waaraan de binnenvaartterminals liggen. Dit heeft de rijksoverheid uitbesteed aan Rijkswaterstaat. Dat betekent dat de rijksoverheid hiervoor in principe alleen de financierende partij is.

Problemen en kansen

In relatie tot regie op knooppunten spelen hier verschillende knelpunten:

- Mogelijke wildgroei. Met name in Noord-Brabant zijn de containerterminals relatief dicht bij elkaar gevestigd. De vrees is dat er terminals bijkomen in gebieden waar al terminals gevestigd zijn. Dat leidt tot onderlinge concurrentie, waardoor onrendabele exploitatie voor de betrokken terminals dreigt te ontstaan. Voor marktpartijen is dit aanleiding om te roepen om meer regie van de rijksoverheid.
- Slechtere bereikbaarheid van Rotterdam over de weg, en synchromodaliteit. Congestie maakt de haven van Rotterdam minder goed bereikbaar, vooral over de A15. Bovendien is er behoefte aan flexibiliteit in vervoer en krijgen milieumotieven steeds meer aandacht. Daarom wordt in het containervervoer gekeken naar alternatieven zoals rail- en binnenvaart. Daarbij spelen terminaloperators in de zeehaven een rol, vooral bij de *extendend gates* (containerterminals die samenwerken met een terminaloperator in de zeehaven).
- Onvoldoende milieuruimte. Een aantal terminals ondervinden beperkingen vanwege geluidshinder. Daardoor kunnen ze niet 24/7 opereren.
- Problemen op de vaarwegen. Bij sluizen is beperkt 24/7 bediening mogelijk, wat een knelpunt kan opleveren voor het gebruik van de vaarwegen. Ook zijn er beperkingen met betrekking tot veiligheidscontouren. Daarnaast zijn verschillende terminals niet aangesloten via klasse IV of een hogere klasse vaarweg.

- Beperkingen in de omgeving. De omgeving van de verbindingen en de terminals beperken de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling. Er wordt vaak kritisch gekeken naar eventuele uitbreiding.

Beleid knooppuntontwikkeling binnenhavens

Gemeenten en provincies voeren het beleid over binnenhavens. De rijksoverheid is betrokken via de regeling voor *quick wins* binnenhavens (ministerie Ien M) en tot voor kort via de 'TOPPER-regeling' van het voormalige ministerie van Economische zaken. Deze regeling bestond in het kader van de herstructurering van bedrijven-terreinen. In het regeerakkoord van 30 september 2010 heeft het kabinet aangegeven te willen investeren in de binnenvaart om zo wegen en milieu te ontlasten. In het regeerakkoord staat dat dit vooral urgent is op de corridors die vanuit de *mainport* Rotterdam en de zeehaven Amsterdam richting achterland lopen. De groei prognoses voor met name het containertransport laten zien dat grotere inzet op binnenvaart op termijn noodzakelijk is. De Tweede Kamer heeft in 2010 een motie aanvaard die was ingediend door kamerlid Slob (motie 32500 XII, nr. 43). Hierin wordt de regering verzocht een 'Masterplan achterlandverbindingen binnenvaart' te maken. In overleg met de sector wordt bekeken waaraan precies behoefte is.

Begin 2011 is besloten om het resterende budget van het *quick win*-programma (het tijdelijk besluit laden en lossen binnenvaart en *quick wins* binnenhavens) in te zetten voor het versterken van het landelijke netwerk van binnenhavens en inlandterminals. Dit door gebruik te maken van achterlandverbindingen en hoofdvaarwegen. Daarnaast is er de 'Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen' van Rijkswaterstaat, waarin tot en met 2013 in totaal circa 100 miljoen euro beschikbaar is. Het doel van deze impuls is onder meer bijdragen aan een betere informatieuitwisseling. Dit moet leiden tot betrouwbaarder reistijden en vermindering van congestie en wachttijden. Hierdoor wordt de beschikbare overslagcapaciteit van zowel zeehavens als binnenhavens beter benut.

Op rijksniveau spelen ontwikkelingen op het gebied van een integraler knooppuntenbeleid. De minister heeft een brief gestuurd aan de Tweede Kamer over het beleidskader spoorgoederenknooppunten (20 augustus 2010, kamerstuk 29984 nr. 230). Hierin zegt hij toe een verkenning te starten naar nut en noodzaak van een integrale visie op het Nederlandse netwerk van achterlandknooppunten voor het goederenvervoer. Het adviesrapport van het Topteam Logistiek uit 2011 sluit daarop aan. Dit team doet het voorstel om een gemeenschappelijke visie op te stellen vanuit het bedrijfsleven, havenbedrijven en (regionale) overheden op een kernnetwerk van achterlandverbindingen (weg, spoor, *shortsea* en binnenvaart) en multimodale overslagpunten. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de Tweede Kamer een motie ingediend waarin de regering wordt gevraagd in samenwerking met provincies en bedrijfsleven een landelijk dekkend plan voor overslagterminals weg-water-spoor op te stellen (motie Aptroot, 23 november 2011, nr. 18 (33000-XII, 33000-A)). De Tweede Kamer vraagt daarin in ieder geval aan te geven waar overslagterminals wenselijk en mogelijk zijn. Ook vraagt zij een aanpak te presenteren van hoe private investeringen aantrekkelijk kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld door het wegnemen van belemmeringen in regelgeving.

De rijksoverheid is bij de binnenhavens betrokken om meerdere redenen dan alleen de rijksverantwoordelijkheid voor de vaarwegen. Het gaat ook om de bereikbaarheid (over water) van *mainport* Rotterdam en milieu- en klimaatdoelstellingen van de rijksoverheid. De motie van de Kamer en het voorstel van het Topteam Logistiek vragen om meer betrokkenheid van de rijksoverheid in de ontwikkeling van knooppunten. Tegelijk is de legitimatie van een grotere betrokkenheid een aandachtspunt. Het uitgangspunt is immers dat de ontwikkeling van binnenhavens een zaak is van gemeente en provincie en dat de ontwikkeling van de overslagvoorzieningen een zaak is van de markt. De situatie dat er in sommige gebieden meer containerterminals zijn dan in andere, is primair de verantwoordelijkheid van de markt. Dat hoeft nog geen aanleiding zijn voor een grotere rijksbetrokkenheid. Het ligt anders als de markt niet goed kan werken of als er sprake is van overheidsfalen en er nationale belangen spelen. Het teveel aan terminals is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat de markt niet goed werkt. Ook lijkt overheidsfalen niet aan de orde. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als Rijk en gemeenten te veel initiatieven stimuleren via subsidies. Dat is in het verleden mogelijk gebeurd, maar provincies en rijksoverheid letten daar momenteel op.

Case: Binnenvaartterminal Alphen aan de Rijn

Projectomschrijving

Het initiatief voor een containeroverslagterminal in Alphen aan den Rijn lag bij bierbrouwer Heineken en GOVERA. GOVERA staat voor Goederen Vervoer Randstad, en is een samenwerking tussen de provincie en de 4 grote steden in de Randstad en het bedrijfsleven. GOVERA richt zich op een gemeenschappelijke aanpak en oplossing van de goederenvervoerproblematiek in de Randstad.

Begin jaren '90 dacht Heineken na over alternatieven voor het wegvervoer van en naar de Rotterdamse haven. De aanleiding was de toenemende export en import van bier door Heineken en de toename van congestie op de verbinding met de Rotterdamse haven. Heineken dacht in eerste instantie aan een railterminal. Toen de investering in deze terminal te risicovol bleek oriënteerde Heineken zich, in samenwerking met de provincie, op containervervoer per binnenvaart.

De terminal is in 2010 in gebruik genomen, met als verwachting dat er minimaal 60.000 containers per jaar zouden worden overgeslagen. In 2011 werden al ongeveer 35.000 containers overgeslagen. Deze containers zouden anders over de weg zijn gegaan. Hiermee zijn 7,5 miljoen voertuigkilometers bespaard. De terminal draagt dus bij aan het verschuiven van ladingstromen van weg naar binnenvaart.

Actoren en taakverdeling

Heineken zocht toenadering tot de provincie Zuid-Holland en het samenwerkingsverband GOVERA kwam tot stand. In 1997 zochten zij via een tender een vervoerder die bereid was om het containervervoer per binnenvaart op te zetten. Alleen voor Heineken, of voor een samenwerking van meerdere bedrijven. De Van Uden Groep toonde interesse. Heineken, de provincie Zuid-Holland en de Van Uden Groep richtten vervolgens een werkgroep op om te onderzoeken hoe de overslagterminal kan worden gerealiseerd en waar die moest komen. Toen de locatiekeuze op Alphen aan de Rijn viel raakte deze gemeente betrokken. Samen met de gemeente zijn verschillende locaties onderzocht. Uiteindelijk viel de keuze

op een plek aan de oostkant van de rivier de Gouwe. Het belang van de gemeente lag voornamelijk in het combineren van de terminalaanleg met de gebiedsontwikkeling Steekterpoort.

In 2003 benaderde de werkgroep het Havenbedrijf Rotterdam als 'mogelijke *port developer*' en investeringspartner. Het Havenbedrijf was geïnteresseerd en sindsdien betrokken als toekomstige *landlord*. Het Havenbedrijf leverde ook een bijdrage aan de kosten van de infrastructuur. Wel wilde het bedrijf eerst haar eigen business case opstellen voordat zij zich committeerde aan het project.

Wijze van betrokkenheid rijksoverheid

In 2004 raakte het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken, daarvoor was die betrokkenheid er alleen indirect. Het ministerie was bereid een subsidie te verstrekken in het kader van de SOIT-regeling, maar wel onder de voorwaarde dat er volgens een planning met enkele peilmomenten zou worden gewerkt. Verder hebben Rijkswaterstaat en ProRail een financiële bijdrage geleverd voor het omleggen van de N207 conform de nieuwste eisen (goede ontsluiting en ongelijkvloerse kruising met het spoor). In 2008 zijn de overeenkomsten tussen de betrokken partijen getekend, waardoor de aanleg van de terminal mogelijk werd.

Succes- en faalfactoren

Het proces van idee tot opening heeft meer dan 15 jaar geduurd. Mogelijke oorzaken: de verschuiving van scope van spoor naar binnenvaart en een afwachtende houding bij betrokken partijen. Dit laatste was mogelijk een gevolg van het ontbreken van een direct belang en het ontbreken van een noodzaak om een concreet en urgent probleem op te lossen. Anderzijds waren er voor de betrokken partijen wel financiële risico's. Het aflopen van de subsidietoezegging (vanwege de beëindiging van de SOIT-regeling) was blijkbaar voldoende aanleiding om in 2008 tot een overeenkomst te komen tussen de betrokken partijen.

Gelijk na de opening ontstonden er problemen met geluidsoverlast. Er werd meer lawaai geproduceerd dan was voorzien, met name op uren die niet afgesproken waren. Exploitant Van Uden krijgt nu bij elke overtreding een boete van de provincie. De exploitant heeft inmiddels maatregelen genomen, zoals stille *spreaders* en aankoop van stillere *reachstackers*.

4.2.3 *Spoorgoederenknooppunt*

Omschrijving type knooppunt

Spoorgoederenknooppunten kunnen worden ingedeeld in private spooraansluitingen, openbare laad- en losplaatsen (lalo) en spoorterminals:

- Een private spooraansluiting is een private bedrijfsaansluiting op het spoornet. De goederen van één verlader (of logistieke dienstverlener) worden direct overgeladen op of gelost van het spoor. Zo'n private spooraansluiting bestaat uit een aftakking vanaf de hoofdspoorlijn naar het betreffende bedrijf. De overslagvoorziening bestaat uit een eenvoudige laad- en losplaats, een inbandige laad- en losinrichting of zelfs een complete containeroverslagterminal.

- Een openbare laad- en losplaats (lalo) is een openbare plaats waar goederen (tussen weg en spoor) van verschillende verladers kunnen worden overgeladen. De lalo is eigendom van ProRail.
- Een spoorterminal is een overslagvoorziening, die wordt gerund door een bedrijf. Dit bedrijf slaat over voor derden, die dus een non-discriminatoire toegang hebben. Het kan gaan om eenvoudige overslagvoorzieningen in de vorm van een mobiele kraan of één of meerdere portaalkranen.

Bij spoorgoederenknooppunten gaat het vooral om de railterminals. Op de overige typen aansluitingen gaan we niet in.

Actoren en taakverdeling

De realisatie en de exploitatie van spoorgoederenknooppunten is de verantwoordelijkheid van marktpartijen. De exploitanten zijn bijvoorbeeld intermodale railoperators (bedrijven die voor eigen rekening goederentreinen laten rijden, in de regel zijn dat containertreinen), zeehavenoverslagbedrijven, railvervoerders of logistieke dienstverleners.

Vanwege de hoge startinvesteringen vragen de partijen vaak medefinanciering of subsidie bij de overheid. Het kan gaan om subsidie van gemeenten, provincies of de rijksoverheid (in het geval van de SOIT-regeling). Daarnaast zijn er mogelijkheden voor subsidie vanuit de Europese Unie (TEN, Marco Polo, EFRO, Interreg).

ProRail is betrokken als infrastructuurbeheerder en speelt een grote rol bij nieuwe terminalinitiatieven. ProRail toetst of nieuwe projecten aansluiten bij het beleid en ondersteunt nieuwe projecten door specifieke expertise in te brengen. Ook verhuurt ProRail eventueel grond die in haar bezit is en ondersteunt soms financieel als het gaat om de spoorontsluiting. ProRail verzorgt ook het beheer van openbare laad- en losplaatsen.

Problemen en kansen

Er zijn verschillende knelpunten in relatie tot spoorgoederenknooppunten:

- Afnemende bereikbaarheid van Rotterdam over de weg en synchromodaliteit. Vanwege de afnemende bereikbaarheid, vooral via de A15, de behoefte aan flexibiliteit en vanwege milieumotieven wordt in het containervervoer gekeken naar alternatieven zoals railvervoer. Terminaloperators in de zeehaven spelen daarin een rol.
- Onvoldoende milieugebruiksruimte. Er zijn terminals die beperkingen ondervinden in verband met geluidshinder. Hierdoor kunnen ze niet 24/7 opereren.
- Problemen op het spoor. Er is beperkte beschikbaarheid van capaciteit, wat de flexibiliteit niet ten goede komt. Er is geen 24/7 beschikbaarheid en personenvervoer heeft voorrang.
- Beperkingen in de omgeving. De omgeving van de terminals en de verbindingen beperken de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Vandaar dat er vaak kritisch wordt gekeken naar eventuele uitbreiding.
- Concurrentie van de binnenvaart. Bij met name het vervoer van en naar Rotterdam ondervindt het spoor concurrentie van de binnenvaart. De binnenvaart is flexibeler.

Beleid knooppuntontwikkeling

Het actuele beleid staat in het beleidskader spoorgoederenknooppunten. Dit beleidskader is op 20 augustus 2010 aan de Tweede Kamer gepresenteerd (kamerstuk 29984 nr 230). De rijksoverheid wil met dit beleidskader de spoorgoederenknooppunten ontwikkelen en versterken, met name de knooppunten in het achterland. De benadering in het beleidskader is bottom-up: de rijksoverheid heeft een faciliterende rol bij het geven van richting aan de gewenste ontwikkelingen, de verantwoordelijkheid voor knooppuntontwikkeling blijft bij marktpartijen en regionale overheden liggen.

Om de gewenste ontwikkeling te faciliteren zijn de onderstaande acties opgestart:

- In de sector is een verkenning en samenwerking gestart om initiatieven te bundelen en het knooppunt te ontwikkelen.
- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de Innovatieregeling spoorgoederenknooppunten opgezet om organisatorische, logistieke en fysieke drempels te verlagen. De bijdrage van VenW is maximaal 6,4 miljoen euro.
- ProRail kan faciliteren bij aanleg van nieuwe of bij verbetering van bestaande knooppunten die aan de beleidsuitgangspunten voldoen. Bijvoorbeeld door de inbreng van specifieke spoorkennis, de inzet/verhuur van een grondpositie van ProRail en eventueel gedeeltelijke financiering van de spoorontsluiting. In voorkomende gevallen kan het Rijk, indien nodig, haar bevoegdheid inzetten om knooppuntontwikkeling met een nationaal belang ruimtelijk mogelijk te maken (VenW).
- ProRail kan beheer van slecht benutte laad- en losplaatsen stopzetten.
- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan regelgeving aanscherpen. Bijvoorbeeld ten aanzien van eerlijke en non-discriminatoire toegang tot spoorgerelateerde diensten en voorzieningen, waaronder railterminals.

In het verleden was de rol van de rijksoverheid bij spoorgoederenknooppunten groter. Op basis van de aanbevelingen van de Commissie Kroes (1991) kwam in het Plan van Aanpak Intermodaal Vervoer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994) geld beschikbaar voor eerste- en tweedelijnsknooppunten. De beoogde tweedelijns spoorgoederenknooppunten waren Venlo, Valburg, Twente, en in mindere mate Veendam. In de periode van 1995 tot 2005 kwam een kentering in het beleid van top-down naar bottom-up.

Bij een integrale visie op het Nederlandse netwerk van achterlandknooppunten voor het goederenvervoer, gaat het ook over spoor. Een concreet aandachtspunt hierbij is de concurrentie van de binnenvaart. Hierbij wordt Leeuwarden vaak als voorbeeld genoemd. Royal Friesland Campina stopte in 2011 met het vervoer van containers per spoor vanuit Leeuwarden en maakt sindsdien gebruik van vervoer over water. Hierdoor moest de spoorterminal sluiten.

Case: MTC Valburg

Projectomschrijving

Het Multimodaal Transportcentrum (MTC) Valburg kent een lange historie. Het MTC wordt voor het eerst genoemd aan het eind van de jaren '80 van de vorige eeuw. Het plan voor het MTC combineerde een bedrijventerrein met overslagvoorzieningen

voor spoor (een railservicecentrum), binnenvaart (binnenvaartservicecentrum) en een aansluiting op het hoofdwegennet. De terminals zouden worden verbonden door een interne baan. Het MTC zou een capaciteit krijgen van circa 800.000 tot 1.000.000 containers per jaar.

De provincie Gelderland en het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (het KAN) namen in 1995 het besluit tot aanleg van het MTC Valburg. De leiding van het project is in handen van de Stuurgroep MTC met daarin het KAN, provincie Gelderland, vertegenwoordigers van de gemeenten Valburg en Elst, het Havenbedrijf Rotterdam en de ministeries van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat. In 1998 nam het KAN het initiatief tot de oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij voor de aanleg van het MTC Valburg. In juni 2000 gaven de gemeenten Elst en Valburg (Gelderland) het groene licht voor het MTC en richtten zij een NV op die concreet gaat werken aan de realisatie ervan. In 2002 zette de Raad van State een streep door de plannen van de provincie Gelderland en trok de gemeente Nijmegen de stekker eruit.

In 2004 lanceerden Vos Logistics, Hupac Intermodal en het Rail Service Centre (RSC) uit Rotterdam het voorstel alsnog een overslagterminal te bouwen langs de Betuwelijn bij Valburg. Daarna bleef het een tijdje stil.

In 2011 kondigde een consortium van RSC, spooroperator Hupac Intermodal en de binnenvaartgroep BCTN aan een RSC-terminal te willen realiseren. Het ontwerp voorziet in een terminal op een locatie van ongeveer 6 hectare groot. Het gaat om een locatie ten zuiden van de Betuweroute, op de smalle strook tussen de spoorlijn en de snelweg A15. Deze terminal moet de regio Arnhem/Nijmegen, de Achterhoek, Brabant en de Betuwe verbinden met de Betuweroute, en zou daarmee een regionale functie krijgen. De containers worden bijgeladen of gelost op doorgaande containertreinen van en naar Duitsland. De RSC-terminal krijgt geen wateraansluiting. Wel is het de bedoeling om combinaties te maken met de *barge terminal* in Nijmegen.

Actoren en taakverdeling

Bij het MTC waren veel partijen betrokken, onder meer omdat het MTC als een publiek-private samenwerking zou worden gerealiseerd. De regionale overheden speelden de belangrijkste rol, het MTC was namelijk een speerpuntproject van het Knooppunt Arnhem Nijmegen (het KAN), een samenwerkingsverband tussen 20 gemeenten. Vanwege de locatie was de betrokkenheid van de gemeenten Elst en Valburg groot. Ook de provincie Gelderland werd er bij betrokken, zowel planologisch als financieel. Zo nam de provincie het MTC op in het streekplan Gelderland en het regionaal structuurplan 1995-2015.

Naast de provincie zijn ook de ministeries van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Economische Zaken en het Havenbedrijf Rotterdam betrokken. De ontwikkelingsmaatschappij die het KAN in 1998 oprichtte, was in eerste instantie een publieke aangelegenheid. In 2000 besloot men er een publiek-private samenwerking van te maken. Deelnemers daarin waren de provincie Gelderland, het Knooppunt Arnhem Nijmegen, de gemeenten Arnhem, Nijmegen en Over-Betuwe en 10 grote bouwbedrijven.

Wijze van betrokkenheid rijksoverheid

De rijksoverheid had direct en indirect grote invloed op het MTC-project. Het Rijk was geen initiatiefnemer, maar nam op verzoek van de provincie – die lid was van de stuurgroep – deel aan de beraadslagingen (vertegenwoordigers van EZ en van VenW). De regionale initiatiefnemers verwachtten een financiële bijdrage van het Rijk. Het businessplan van het ontwikkelingsbedrijf werd dan ook voorgelegd aan het Rijk (EZ en VenW).

Het Rijk had een meer indirecte invloed via de Commissie Kroes in 1991 en het rapport Tijd voor TEIT's in 1995. Commissie Kroes gaf aan dat de locatie bij Valburg zich kon ontwikkelen tot tweedelijnsknooppunt (1991) en in het rapport Tijd voor TEIT's (Roermund et al., 1995) staat dat het zich kon ontwikkelen tot trans-Europese Inland Terminal. De Commissie Kroes gaf aan dat de regierol voor tweedelijnsknooppunten niet bij het Rijk, maar bij de regio moet liggen.

Succes- en faalfactoren

Ondanks de grote politieke en beleidsmatige aandacht voor MTC Valburg is het project niet gerealiseerd. Een belangrijke reden was dat de financiële risico's te groot waren. Vooral voor de betrokken regionale overheden, die samen een meerderheidsaandeel hadden in het ontwikkelingsbedrijf. De schattingen van de kosten liepen namelijk uiteen van 365 miljoen euro tot 1,5 miljard euro (Kort et al, 2002). De private partijen deelden zeer beperkt mee in het risico. Vervolgens ontstond in 2001 discussie over belangenverstremgeling bij deze partijen. Hierdoor kwam de publieke-private samenwerking ter discussie te staan.

Een tweede factor was de weerstand van plaatselijke belangengroepen en de gemeenten tegen de steeds omvangrijker en ingrijpender wordende plannen voor het MTC en het verzet tegen de Betuweroute. Verder was dit initiatief volledig nieuw (greenfield situatie), er was namelijk geen lopende onderneming die kon worden uitgebreid. Daarmee was het project omvangrijk en inflexibel. Er was geen gefaseerde aanleg gepland, waardoor de investeringsdrempel erg hoog lag. Door het besluit de aanleg van een noord- en een zuidtak van de Betuweroute niet door te laten gaan, nam het verwachte goederenaanbod met 7% af. De onzekerheid of het MTC voldoende ladingstromen zou aantrekken werd daardoor nog groter. Of het recente initiatief (2011) doorgaat, is nog onbekend.

5 Synthese

Op basis van vergelijking van de verschillende soorten knooppunten, in combinatie met de bijbehorende cases, de review van knooppuntenbeleid en de rol van de overheid is een aantal conclusies te trekken. Deze conclusies laten zich niet gemakkelijk bundelen. Grosso modo zijn ze ingedeeld naar legitimiteit van de betrokkenheid van de overheid en invulling van de rol van de overheid. Om het geheel overzichtelijk te maken hebben we de belangrijkste aspecten van de cases weergegeven in een tabel (bijlage E en F).

5.1 Algemeen knooppuntbeleid: vergelijkbare argumenten, andere rol

5.1.1 *Terugblik op knooppuntenbeleid overheid sinds eind jaren '80*

Belang van knooppunten

- Argumenten om beleid op knooppunten te voeren hebben te maken met economische ontwikkeling, bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. In de vroegere beleidsnota's lag het accent op verkeersveiligheid, minder emissies en minder congestie. Dit zijn nog steeds belangrijke doelstellingen maar de concurrentiepositie van Nederland krijgt een steeds centralere plek.
- Zowel de Concept Vijfde Nota als het NVVP benadrukten het belang van vervoersknooppunten als plaatsen voor het ontwikkelen van ruimtelijke functies. Knooppunten werden gezien als dé plek voor ruimtelijke, economische en verkeers- en vervoersinvesteringen. In recentere nota's wordt verhoudingsgewijs meer accent gelegd op de organisatie van transport, slim informatiemanagement en samenwerking tussen betrokken partijen.
- *Mainports* Rotterdam en Schiphol staan onverminderd in de beleidsmatige belangstelling als essentiële 'motors' voor de nationale economie. Het Rijk is (met accentverschillen per periode) actief betrokken bij *mainportontwikkeling*. Wat betreft landzijdige bereikbaarheid heeft dit in de meer recente beleidsnota's (na het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer) niet geleid tot een afwijkend (voorkeurs)beleid van de rest van Nederland.

Rol van de (rijks)overheid

- Veelvoorkomende steekwoorden in relatie tot betrokkenheid van de rijksoverheid zijn: aanwezigheid van het nationaal belang, noodzaak van versterking van het netwerk, verantwoordelijkheid voor het mobiliteitsstelsel.
- Midden jaren '90 vond een kentering in het knooppuntenbeleid plaats. Het knooppuntenbeleid verschoof van top-down opgelegd, naar bottom-up ontwikkeld. Daarbij werden de verantwoordelijkheden zo decentraal mogelijk belegd. De vierde nota was het laatste moment waarop het Rijk actief toewijzingsbeleid aan bedrijfslocaties stimuleerde. Zonder veel succes, bleek uit evaluatiestudies.
- Een opkomende vraag is hoe de rijksoverheid toch invloed kan blijven uitoefenen op de ontwikkeling van 'kleinere' knooppunten.

5.1.2 *Leerpunten belang, rol en instrumenten van de rijksoverheid op basis van literatuuranalyse*

Nationaal belang knooppunten en -ontwikkeling

- Deze studie neemt de aanwezigheid van een nationaal/publiek belang als vertrekpunt, maar bepaalt niet wat dit belang precies is. Dit omdat wetenschappelijke stromingen hier verschillende antwoorden op geven. We constateren dat het nationaal belang vaak als argument wordt gebruikt bij knooppuntenbeleid, maar dat niet altijd duidelijk is wat er precies mee bedoeld wordt.
- De veronderstelde voordelen van knooppuntontwikkeling zijn gelegen in duurzaamheid, veiligheid, bereikbaarheid en economische ontwikkeling. Dit zijn ook gebruikelijke argumenten voor het onderbouwen van het nationaal of publiek belang (en dus rijksbetrokkenheid).
- Geen van de geraadpleegde onderzoeken kwantificeert de relatie tussen knooppuntontwikkeling en bijdrage aan beleidsdoelstellingen op meer dan alleen een deelaspect. Maar met deze beperkte literatuuranalyse kunnen we het verband ook niet weerleggen.
- Het KiM voert nog onderzoek uit om te duiden wat de potentie van knooppunten is, en om een analyse te maken van beschikbare bronnen. Dit onderzoek zal zo mogelijk aangeven in hoeverre knooppunten kunnen bijdragen aan het bereiken van nationale bereikbaarheidsdoelstellingen. In deze rapportage liepen we vooruit op de zaken door te kijken naar de instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft als blijkt dat inzet op knooppunten zinvol is.

Verantwoordelijkheden en rollen Rijk

- In het knooppuntenbeleid dat tot nu toe is gevoerd is zowel sprake van invulling van systeemverantwoordelijkheid als van beleidsverantwoordelijkheid.
- Systeemverantwoordelijkheid bestaat uit het bepalen en het handhaven van de spelregels. Daaronder valt ook de toedeling van verantwoordelijkheden en zorgen voor noodzakelijke voorzieningen. Het betekent dus niet dat de overheid alles zelf moet doen. Voor knooppuntenbeleid is de Wro de belangrijkste invulling van systeemverantwoordelijkheid.
- Beleidsverantwoordelijkheid gaat over die aspecten van knooppunten waarbij sprake is van een nationaal belang. Om deze verantwoordelijkheid goed te kunnen invullen is het noodzakelijk om een heldere visie te hebben op wat je precies wilt of moet bereiken met het stimuleren van knooppunten. Het is dus belangrijk om eerst te kijken naar de oorzaken en de context van een probleem waarvoor knooppuntontwikkeling (eventueel) een oplossing kan bieden en pas dan acties te bedenken en te beleggen.

Rijksinstrumenten

- Zowel systeem- als beleidsverantwoordelijkheid vertaalt zich in 4 dimensies van overheidsbetrokkenheid: realiseren, faciliteren, reguleren en communiceren. In knooppuntenbeleid komt deze rijksbetrokkenheid tot uitdrukking door bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur, het regisseren van belangen rondom een knooppunt of het communiceren van het (bovenregionale) belang van een knooppunt.
- Binnen deze 4 hoofdvormen bevindt zich een ruime keuzemogelijkheid aan instrumenten. Deze kunnen wat betreft ontwerpkeuzes ook weer op uiteenlopende wijzen worden ingevuld. Daarom is het niet mogelijk om op voorhand uitspraken te doen over effectiviteit en efficiëntie van instrumenten. Volgens SEO (2007) moeten specifieke toepassingen individueel op hun kwaliteiten worden beoordeeld.

5.2 Casestudies: inzicht in overheidskeuzes

5.2.1 Legitimiteit rol van de overheid

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 voor het beheer van de zeetoegang, de vaarwegen en hoofdwegen (Rijkswaterstaat) 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. Het economisch belang van deze *mainports* is zo groot dat dat bij investeringen betrokkenheid van het Rijk vraagt. Dit lijkt niet of zelden aan de orde bij kleinere knooppunten.
 - b. Vervoersbelang, oftewel de aansluiting op internationale verbindingen. Een vergelijkbare redenering werd gevolgd bij de Nieuwe Sleutelprojecten, waarbij het ging om opstapplaatsen op internationale hogesnelheidsverbindingen. Dit geldt ook bij de tweedelijnsgoederenknooppunten, die als *hub* fungeren in internationale stromen in het achterland.
 - c. Milieu- en leefbaarheidsbeleid. Het Rijk is er verantwoordelijk voor dat aan normen wordt voldaan, zoals emissierichtlijnen van de Europese Unie. Ook moet het Rijk de gevolgen voor milieu en veiligheid afwegen. Hierbij hoort ook het balanceren tussen conflicterende doelen (economie versus externe effecten). In de hoofddoelstelling van Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) is dan ook specifiek aandacht voor de combinatie van economische ontwikkeling met leefbaarheid.
 - d. Om deze belangen te ondersteunen wordt ruimtelijk beleid gevoerd om 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 in de casussen geen duidelijke voorbeelden gevonden van de overheid als systeemverantwoordelijke (spelverdeler of degene die ingrijpt bij calamiteiten). Wel heeft de rijksoverheid een rol gespeeld bij het op gang krijgen of houden van ontwikkelingsprocessen (bijvoorbeeld bij ZuidasDok).

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

Knooppunten combineren 3 functies: ruimtelijk, economisch en vervoerstechnisch. Daarbij staan ruimte en vervoer ten dienste van de economie. Beide aspecten worden in het huidige beleid dan ook als middel gezien om de economie te stimuleren. Dit wordt sinds de derde nota Ruimtelijke Ordening aangenomen. Er is niet nagegaan in hoeverre deze ambitie reëel is. Voor zover bekend zijn er geen studies, behoudens die gaan over agglomeratievorming, die deze gedachte bevestigen, een kritische economische analyse is dus wenselijk. De economische betekenis van een knooppunt zoals een *mainport* (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?

Over het algemeen is het argument dat de rijksoverheid aan zet is als er nationale belangen spelen. Dat betekent in het geval van knooppuntenbeleid dat de rijksoverheid een rol speelt bij knooppunten van nationaal belang. 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 knooppunten van nationaal belang in vervoerstechnische of economische zin. Als optelsom hebben zij echter wel een belangrijke functie voor de *mainports*. De voorlopige conclusie is dat goederenknooppunten in het achterland wel nationale belangen hebben, maar dat het geen van knooppunten van nationaal belang zijn. Het nationale belang geldt wel voor de *mainports*. De cases laten dan ook zien dat de overheid daar een actieve rol inneemt.

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

Bij het goederenvervoer ligt 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. Dit doorsijpelen naar kleinere knooppunten is ook zichtbaar bij *mainport* Schiphol. De redenatie start dan bijvoorbeeld bij de capaciteit mainport Schiphol, via de inzet van regionale luchthavens als oplossing van capaciteitsproblemen, via de noodzakelijke goede bereikbaarheid van regionale luchthavens naar deelname in de projectuitwerking van station Eindhoven Acht.

5.2.2 *Invulling rol van de overheid*

Sturing op mainports

Uit de terugblik op knooppuntenbeleid blijkt dat betrokkenheid van de rijksoverheid bij *mainports* buiten discussie staat. Dit vanwege het nationale belang van de

mainports. Maar ook dan is de vraag welke sturingsmogelijkheden de rijksoverheid heeft. Vanuit de verantwoordelijkheid voor rijkswegen, –vaarwegen en spoor liggen (bijdragen aan) investeringen in achterlandinfrastructuur van de *mainports* voor de hand. Daarnaast is de rijksoverheid aandeelhouder in Havenbedrijf Rotterdam NV (circa 30%) en in de Schiphol Group (circa 70%). Via dit aandeelhouderschap is ook sturing mogelijk. In het geval van luchthavens is de rijksoverheid verantwoordelijk voor ruimtelijke keuzes. Bijvoorbeeld over waar gevlogen mag worden (Luchthavenindelingbesluit en Luchthavenverkeerbesluit).

Regie in of over knooppunten?

Bij de ontwikkeling van kleinere knooppunten is de rol van de rijksoverheid niet zo zeer het voeren van de regie *in de knooppunten* maar het voeren van de regie *over het netwerk van knooppunten*. Het gaat dan vooral de noodzaak van ontwikkeling van nieuwe knooppunten en de locatie waar dit het beste kan plaatsvinden. Uit de cases blijkt de behoefte aan een regierol van de rijksoverheid om te komen tot een afgestemd en optimaal netwerk van multimodale goederenknooppunten. Volgens betrokkenen is – om hierover duidelijkheid te scheppen – een visie op het netwerk van knooppunten nodig. De vraag is hoe de regierol van de rijksoverheid concreet ingevuld kan worden. Als er naast deze visie ook een actieve inzet van de rijksoverheid wordt verwacht, kan er een omslag plaatsvinden van bottom-up naar top-down. Vooralsnog lijkt dit niet te bedoeling. Bij de personenvervoersknooppunten heeft het Rijk een duidelijke regierol gespeeld, zichtbaar in de totstandkoming van de Nieuwe Sleutelprojecten. Daar was dus wel sprake van een top-downbenadering. Net als bij de goederenvervoersknooppunten lag de rol van de overheid hier bij de regie *over* de ontwikkeling van (het netwerk van) knooppunten. *In* de knooppunten is dat overgelaten aan de lokale overheden, samen met de NS en geïnteresseerde investeerders.

Coördinerende rol

Een coördinerende rol past als er overheidsfalen dreigt: bijvoorbeeld als er op regionaal of 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 steeds vaker verwezen naar de achterzijde van het station 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 versus de bouw van kantoren langs het spoor. Het past bij een rol van een systeemverantwoordelijke om belangen af te wegen en te coördineren, of belemmeringen weg te nemen.

Kan de rijksoverheid alleen sturen met visie en coördinerende activiteiten?

De cases maken niet altijd duidelijk wat het decentraliseren van verantwoordelijkheden precies inhoudt. Betekent het alleen de uitvoering beleggen bij lagere overheden? Of betekent het ook de visievorming daar te laten plaatsvinden? Kan de rijksoverheid sturen door een visie te hebben op een onderwerp, bijvoorbeeld knooppunten, en door de samenwerking rond het onderwerp te organiseren? Dit blijkt wel uit de case Eindhoven (Alderstafel). Het Rijk initieerde (vanuit het belang van de *mainport* Schiphol) een structuur voor overleg, met heldere afspraken over wie wat verder uitwerkt en oppakt. Deze

aanpak lijkt vrij succesvol. Een interessante vraag is, of dit dé methode is om lagere overheden optimaal te motiveren om verder te werken in de lijn van een rijksvisie.

...maar dan moet er wel sprake zijn van een heldere visie

Vergelijking van de cases laat zien dat de rijksoverheid vaak niet erg expliciet is over de beoogde doelen van een project. Waarom wil de rijksoverheid iets? De argumentatie bij de cases is in de meeste gevallen vrij generiek. Een 'bijdrage aan de bereikbaarheid leveren' bijvoorbeeld, laat veel ruimte voor interpretatie. Belangrijk is om als rijksoverheid aan te geven wat het ambitieniveau is, bijvoorbeeld 'uitplaatsing van 30.000 niet-mainportgebonden vluchten naar luchthaven X'. Hoe concreter de visie, hoe groter de kans om tot nuttige resultaten te komen.

Rijksoverheid als financier

Het 'cascade effect', waarbij het nationaal belang van *mainports* uitstraalt naar kleinere knooppunten, betekent dat niet altijd duidelijk of te onderbouwen is waarin de rijksoverheid moet investeren. Een actieve invulling met financiële deelname in het knooppunt, meer dan alleen de beheerdersfunctie van spoor-, water- en wegen, betekent dat je als Rijk een afweging maakt waar je het nationaal belang 'ziet zitten'. Idealiter maak je een verdienmodel waarin je meeneemt of private betrokkenheid mogelijk is. Vervolgens is de keuze: risicodragend participeren (bijvoorbeeld Station Den Bosch), of niet-risicodragend via het 'bijdragemodel' (bijvoorbeeld Project Mainportontwikkeling Rotterdam). Let wel: je grijpt hier in op de concurrentie, het betekent minder vraag op andere locaties⁶. Een interessant punt voor verder onderzoek is of de rijksoverheid ooit geld heeft uitgegeven aan vastgoedontwikkeling of altijd heeft geïnvesteerd in zaken 'eromheen', zoals ontsluiting. Was de rijksbijdrage in de Nieuwe Sleutel Projecten bijvoorbeeld proportioneel of zat er ook grondontwikkeling in? Mogelijke argumenten voor een bijdrage van het Rijk die verder gaat dan alleen een investering in bereikbaarheid: het imago van Nederland (entree van het land), de mogelijkheid van synergie tussen projecten, de noodzaak van financiële betrokkenheid om te kunnen coördineren.

⁶ Investeren in gebiedsontwikkeling kan bedrijvigheid ergens anders verminderen. Zo verruilden Deloitte en advocatenkantoor AKD Sloterdijk voor nieuwbouw aan de Zuidas. De gemeente verdiende flink door grondverkoop, de ontwikkelaar door bouw en verkoop aan beleggers. Ondertussen is de leegstand in Sloterdijk-Centrum opgelopen tot 25% (Bijsterveld, 2012).

Summary

The national government decided to assume a direct role in some transport hubs, arguing that it is in the national interest to do so. But what exactly constitutes the national interest is seldom clearly defined. There are many different ways in which the national government can assume responsibility for transport hubs, including, for example, by investing in infrastructure, by taking a directorial role if conflict of interest issues arise or by communicating the (supra-regional) interests of a transport hub. The more concrete the national government can be when indicating which objectives it aims to achieve with the development of a hub, the greater the chance of achieving good results.

How transport hubs, such as train stations and airports, function is important for achieving the national government's objectives in areas of accessibility, spatial planning, economic growth and residential environments. In practice, the national government is limited in the possibilities it has at its disposal for influencing how transport hubs function. It is often the case that lower levels of government or private parties are responsible for hub development.

The Ministry of Infrastructure and the Environment is currently developing a strategic framework for the transport hubs, called the 'Perspective on Transport Chains and Hubs' (*Perspectief op Ketens en Knooppunten*), which will establish what contributions the national government will make toward the development of transport hubs. The Ministry asked the KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis to provide an overview of the possibilities the national government has for providing direction to the development of hubs, including in cases in which governmental policy is decentralized. The aim is to identify and exploit opportunities for hub development that can contribute to national accessibility policy objectives.

KiM answered the Ministry's request by creating a review of previous hub policies based on analysis of available literature, by applying theories about government roles and instruments to hubs, and by mapping the role of government in developing seven specific passenger or freight transport hubs.

Why are transport hubs important for the national government?

The national government wants to provide direction to transport hub development in order to serve national interests. Analyses of previous transport hub policies revealed that the national government expected hub development to contribute to a more effective use of infrastructure and to urban vitality. This, moreover, would support government objectives in areas pertaining to sustainability, traffic safety, accessibility, and economic development. Literature analysis and case studies did not provide a clear answer to the question of exactly what contributions transport hub development has made toward these policy objectives.

When we review the general Dutch transport hub policy and the national government's involvement in transport hubs since the late 1980s, we see that older policy reports stress the importance of transport hubs for the development of spatial planning functions. Transport hubs are regarded as the places to invest in spatial

planning, the economy, and traffic and transport. Recent reports place proportionally more emphasis on the organization of transport, smart information management, and the optimization of collaboration between relevant parties.

In all policy reports, the Rotterdam and Schiphol mainports maintain a central position in policy interests as essential 'engines' of the national economy. The national government is (with varying emphasis per time period) actively engaged in developing the Port of Rotterdam and Amsterdam Airport Schiphol. However, this has not led to a policy preference for the land-side accessibility of the mainports in relation to the rest of the Netherlands.

Comparisons of case studies reveal that the national government is often inexplicit when defining a project's intended objectives, with the supporting argumentation in most cases remaining largely abstract. Consequently, 'providing a contribution to accessibility' leaves much room for interpretation. It is therefore vital for the government to state explicitly what the intended aims are of a given project. The more concrete this stated vision, the greater the chance of achieving – in collaboration with other parties – good results.

What is the appropriate role for the national government?

The role of the government, in theory, is divided into the so-called system responsibility and the policy responsibility. For system responsibility, the national government determines and maintains the rules, allocates the responsibilities and ensures that the required provisions are available. System responsibility therefore does not mean that the national government does all this by itself, but rather that it determines if a public interest is involved and if the government has a role to play in protecting that public interest.

The national government assumes policy responsibility for (aspects of) transport hubs that represent a national interest and in which government involvement is required in order to protect those interests. In order to properly fulfil these responsibilities, a clear vision is required in order to state precisely what the national government will and can achieve through the stimulation of transport hubs. It is therefore crucial to first examine the reasons for and the context of a problem in which transport hub development (ultimately) can offer a solution. Only then will it be productive to develop the required actions.

The review of the government's role in transport hubs revealed that transport hub policies underwent a change in the mid 1990s, with the policy shifting from a top down, to a bottom up approach. Responsibilities were as decentralized as possible. The elaboration of transport hub development case studies and types of transport hubs has, in addition, offered insights into the standard role of government and arrived at arguments in support of a certain interpretation of responsibilities. In the development of mainports, there are no questions raised as to whether national interests are involved; consequently, it is assumed that the national government always has a role to play in mainport development. Smaller transport hubs are, in principle, not of national importance, but they can, owing to their supplying role for mainports, have a derivative national interest. We call this trickling down to smaller transport hubs the 'cascade-effect'. Due to the 'cascade-effect', it is not always immediately clear in which transport hubs the national government must invest.

What instruments does the government have for fulfilling transport hub policy?

The government can fulfil its system responsibility and policy responsibility through four roles: realization, facilitation, regulations and communication. In transport hub policy, for example, the focus is on investing in infrastructure, assuming a directorial role if there is a question of conflict of interest, and communicating the (supra-regional) importance of a transport hub. Within these four main roles, there is a wide-range of possible instruments to choose from. These instruments, in turn, also comprise a range of design choices that can be implemented in various ways.

The various case studies reveal that the national government is involved in the development of transport hubs in many ways, but not as a hub manager. The management of hubs is in the hands of lower level governments or private parties. The national government is involved due to its responsibility for the management of the overall line infrastructure (roads, waterways and railways) or owing to national interests in areas pertaining to the economy, spatial planning, accessibility and the environment. The national government's role appears to be not so much about providing direction *within* the hubs, but rather in providing direction *about* the various hubs in a network. Consequently, a coordinating role is appropriate if it appears that provinces or municipalities are too unfocused in their stimulation of transport hubs, thus creating a state of over-competition. A coordinating role is also beneficial if real estate development has caused the location function to conflict with the transport hub function.

The government's role must be to determine in which hubs there is a national interest at stake. Only then will the national government actively substantiate its role and want to eventually participate financially in a transport hub, in addition to this being solely based on the national government's management function in line infrastructure. Here, too, the national government has a role to play if a revenue model is possible involving private sector entities. The national government must then decide between assuming a risk-bearing participation or non-risk-bearing participation via government funding.

Literatuur

(Knooppunten) beleid algemeen:

APPM Management Consultants (2011). *Naar een Rijksagenda Knooppunten*. Resultaat workshop 'Verkenning Rijksbetrokkenheid Knooppuntontwikkeling' 12 december 2011.

Avest, D. ter (2012). *Het betekenisvolle knooppunt*. Masterscriptie Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Bertolini, L., Le Clercq, F., Duffhues, J. & Kapoen, L. (2003). *Bereikbaarheid in de Deltametropool*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Stedelijk onderzoek en Ruimtelijk beleid.

Bijsterveld, K. (2012). Sleutelen aan leeglopend Sloterdijk. *Ruimtelijke ontwikkeling infrastructuur en milieu*, 2012-5 jaargang 30.

Bruinsma, F. & Dijk, C. van (2002). *Mobiliteit en beleid*. Hoofdstuk 9 over netwerken en knooppunten. *RSA-Reeks*. Assen: Van Gorcum.

Bureau Stedelijke Planning, TU Delft (2009). *Evaluatie Sleutelprojecten*. Gouda: Bureau Stedelijke Planning.

Ceuster, G. de, Voge, T., Chen, M., Kievit, M. de, Laird, J., Koh, A., Sessa, C., Enei, R. & Mescellaro, R. (2010). *Trans-European transport network planning methodology*. TML, NEA, TNO, Leeds University, ISIS, PWC.

Chorus, P. (2008). Non-financial compensation instruments in Japan: the case of Tokio. In: *New instruments in spatial planning: an international perspective on non-financial compensation*. Amsterdam: IOS press.

Commissie van Laarhoven (2007). *Innovatie in beweging: de logistieke toekomst van Nederland*. Delft: Connekt.

Connekt (2003). *Vastgoedontwikkeling op knooppunten: het effect van bereikbaarheid verklaard*. Delft: Connekt.

Cornelissen, J. & Groenendijk, J. (1999). *Knooppunten: sturen en aangestuurd worden*. Bijdrage aan het CVS. Amersfoort: Twijnstra Gudde.

CROW (2002). *Leidraad categorisering van knooppunten*. April 2002, publicatie 170. Ede: CROW.

Ecorys (2004). *Ruimtelijke vestigingsplaatsfactoren ter versterking van de internationale concurrentiekracht*. In opdracht van het ministerie van VROM. Rotterdam: Ecorys.

Govers, B. & Leusden, R. van (2000). Knooppunten gedefinieerd. In: *Verkeerskunde*, december 2000.

Hofstra, L. (2010). *Spreiding achterlandknooppunten, de rol van de Rijksoverheid op mogelijke leemtes en overlap*. Breda: NHTV.

Hoogeland J., Os, J. & Slebos, C. (2007). *Toetsingskader infrastructuur op knooppunten van het openbaar vervoer: een discussie over kwaliteit*. Bijdrage aan het CVS, november 2007.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2011). *Interne werknootie publieke belangen, notitie Instrumenten in verkeer- en vervoerbeleid*. Den Haag: KiM.

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2010). *De betekenis van de wet op de ruimtelijke ordening (Wro) voor het verkeer- en vervoersbeleid (VVB)*. Utrecht: KpVV.

Kerkhof, M. van (2000). *Knopen: schakels van ruimte en verplaatsing*. Afstudeerscriptie NHTV in opdracht van Rijkswaterstaat Zuid-Holland.

Kolkman, J. & Visser, J. (2007). *Synergie tussen Mainports*. Den Haag: KiM.

Meijers, E. (2000). 'Knooppunten binnen stedelijke netwerken'. *Nijmeegse Planologische Cahiers*, 52.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Mainport Holland, motor voor de toekomst*. Den Haag: IenM.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Eenvoudig beter. Stand van zaken ontwikkeling omgevingswet: kabinetsnotitie maart 2012*. Den Haag: IenM.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Milieu*. Den Haag: IenM.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1981). *Samenvatting Structuurschema zeehavens*. Den Haag: V&W.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1988). *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*. Den Haag, 1988.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997). *RELUS regionale luchthavenstrategie in vogelvlucht*. Directoraat-generaal Luchtvaartdienst. Den Haag: V&W.

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: V&W.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)*. Den Haag, 2000.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Nota Mobiliteit*. Den Haag: V&W.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010). *Stedelijke ontwikkeling en mobiliteit. Een enkeltje toekomst: acht essays over regionaal openbaar vervoer in 2028*. Den Haag: V&W.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1988). *Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: VROM.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991). *Vierde nota Ruimtelijke Ordening Extra*. Den Haag: VROM.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001). *Vijfde nota ruimtelijke ordening* (niet definitief). Den Haag: VROM.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004). *Nota Ruimte*. Den Haag: VROM.

NEA (2010). *Nut en noodzaak van een nieuw knooppuntenbeleid goederenvervoer*. Zoetermeer: NEA.

Nederlandse Mededingingsautoriteit (2012). *Consultatiedocument kopersmacht*. Den Haag: NMA.

Programma Beter Benutten, Basisdocument (2011). *Maatregelen Beter benutten Knooppunten*. Hoofddorp: APPM Management Consultants.

Provincie Brabant (2010). *Gebiedsagenda Brabant*. Den Bosch: Provincie Brabant.

Provincie Zuid-Holland (2002). *Knopen leggen: van visie naar beleid*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010). *Over belangen, beleid en burgers: zes inzichten over overheidssturing in het domein van Verkeer en Waterstaat*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Rijkswaterstaat (2000). *Knopen, netwerken en maatregelen in de Randstad: gebiedsgericht maatwerk in verkeer en vervoer*. Discussiestuk Aronet 2. Nieuwegein: RWS.

Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2000). *Naar een visie op knooppunten: deelproject 1: inventarisatie concepten en toepassingen*. Rotterdam: RWS-AVV.

Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2000). *Naar een visie op knooppunten: deelproject 2: uitwerking concept*. Rotterdam: RWS-AVV.

Rutten, N. & Nes, R. van (2011). *Benut bestaande stad en netwerk – (Bestnet): resultaten inventarisatiefase*. Delft: Deltametropool.

SEO Economisch Onderzoek (2007). *Selectie sturingsinstrumenten*. Amsterdam: SEO.

Special Intermodaal (2011). *Agora Intermodaal, Magazine voor sociaalruimtelijke vraagstukken*. 2011-1 jaargang 27.

Straatemeier, T., Winnips C. & Kapteijn, K. (2011). Knooppunten hebben geen probleemeigenaar. *Verkeerskunde*, 5 p.41.

Transport Research Knowledge Centre (2010). *Transport Management Thematic Research Summary*. Brussel: TRKC.

Uitvoeringsalliantie Centrum- en Knooppuntontwikkeling (2010). *Centrum- en knooppuntontwikkeling ontrafeld: aanbevelingen van de UitvoeringsAlliantie Centrum- en knooppuntontwikkeling*. Alliantie van Bouwfonds ontwikkeling, Movares, Stedebouw. Delft: Movares.

VHP en Goudappel Coffeng (1999). *Knopen*. Rotterdam

VROM-raad (2009). *Acupunctuur in de hoofdstructuur: naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit*. Advies 071 Den Haag, maart 2009.

Luchthaven:

Alders, H. (2010). *Eindadvies Alderstafel Eindhoven*. Den Haag: Alderstafel.

Alders, H. (2011). *Werkprogramma uitvoering Aldersadvies Eindhoven*. Den Haag: Alderstafel.

Alders, H. (2012). *Jaarverslag 2011 van de Alderstafel Eindhoven*. Den Haag: Alderstafel.

BrabantStad (2009). *OV Netwerk BrabantStad Samenwerkingsagenda 2010*.

Brainport Development (2012). *Brainport Monitor 2012: de kracht van de slimste*. Eindhoven: Brainport Development.

Gemeente Eindhoven (2010). *Bestemmingsplan Bedrijventerrein Eindhoven Airport*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009). *Luchtvaartnota*. Den Haag: V&W, VROM.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ministerie van Economische Zaken, ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). *Mainport Schiphol beleidsinformatie. Achtergronddocument*. Den Haag: VROM, EZ, V&W.

Ministerie van VROM, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). *Mainport Schiphol beleidsinformatie. Achtergronddocument*. Den Haag: december 2005.

Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (2005). *Regionaal structuurplan regio Eindhoven*. Provinciaal uitwerkingsplan Zuidoost Brabant. Eindhoven.

Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en AGV Movares (2010). *HOV netwerk in Zuidoost Brabant: doorstart kwaliteitsprong in het openbaar vervoer*. Eindhoven.

BrabantStad (2012). www.brabantstad.nl.

Eindhoven.nl (2012). *Informatie over beleid inzake bedrijventerrein Eindhoven Airport*. Geraadpleegd 18 april 2012 via www.eindhoven.nl.

Flight Forum (2012). www.flightforum.nl.

Rijksoverheid.nl (2012). *Informatie over beleid en wetgeving luchthavens*. Geraadpleegd 17 april 2012 via www.rijksoverheid.nl.

Schiphol Group (2012). www.schiphol.nl.

Tafel van Alders (2012). www.alderstafel.nl.

Spoorknooppunt personenvervoer:

Bruyn, M. de (2002). *Bepaling stationstypes*. Interne notitie. NS Productmanagement Marketingonderzoek en Advies, Utrecht.

Connekt (2000). *Strategische locatie ontwikkeling stationsgebieden*. Eindrapport voorstudie. Delft: Connekt.

Hagen, M. van, M de Bruyn (2002). *Typisch NS. Elk station zijn eigen rol*. Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2002: De kunst van het verleiden, 28 en 29 november 2002, Delft, pp. 1507-1526

Het Financieele dagblad (2008). *Plan Zuidas Gemeente Amsterdam verworpen*. 25 april 2008.

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2011). *Spoorboekje. De spoorwijzer voor decentrale overheden*. Editie 2012. KpVV: Utrecht.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Aanpak ZuidasDok. Notitie reikwijdte en detailniveau*. Den Haag: IenM.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). Persbericht akkoord ZuidasDok, 09 februari 2012.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010). *Stedelijke ontwikkeling en mobiliteit: acht handvatten voor de ontwikkeling van spoorzones tot knooppunten*. Den Haag: VROM.

Peek, G.J. (2006). *Locatiesynergie. Een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties*. Proefschrift. Delft: Eburon.

Peters, R. (2002). *Stationslocaties: publiek of privaat. Een onderzoek naar de invloed van de private sector op knooppunt*. Rotterdam: Adviesdienst Verkeer en Vervoer.

Projectorganisatie ZuidasDok (2012). *Concept Structuurvisie Zuidasdok. Oranjewoud*. In opdracht van projectorganisatie ZuidasDok.

Rekenkamer Amsterdam (2009). *Ontwikkeling van de Zuidas. (On)mogelijkheden voor sturing van de publiek-private samenwerking*. Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam.

Wikipedia (2012). www.wikipedia.nl.

ZuidasDok (2012). www.zuidasdok.nl.

Light rail/ov-terminal:

Bleizo (2010). *Gemeenschappelijke Regeling Bleizo*. Den Haag: Bleizo.

Eikema, J. (zj). Bleizo: Knooppunt van vervoer en economie. *Zoetermeerse zaken*, p.8-9.

Gemeente Lansingerland en gemeente Zoetermeer (2011). *Intergemeentelijke Structuurvisie Bleizo. Het kwadrant en overige omgeving*. Nota koersbepaling.

Hoogenhuyze, M. van (2010). *Van tussenpudding naar Praline? Een onderzoek naar locatiesynergie tussen het multimodaal vervoersknooppunt en het bedrijventerrein Bleizo*. Masterscriptie Opleiding Master City Developer. Rotterdam: MCD.

Zeehaven:

Algemene Rekenkamer (2010). *Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting gemeente Rotterdam (2008). *Ontwerp bestemmingsplan Maasvlakte*. Rotterdam: DS+V.

Ecorys (2003). *Economische betekenis Nederlandse Zeehavengebieden 2003*. Onderdeel definitiestudie. Rotterdam: Ecorys.

European Sea Ports Organisation (2010). *European Port governance: report of an enquiry into the current governance of European seaports*. Brussel: ESPO.

Haven Amsterdam (2009). *Slimme Haven. Havenvisie Gemeente Amsterdam 2008-2020*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Kansen, M. & Visser, J. (2012). *Ankers van de economie: evaluatie van de nota Zeehavens*. Den Haag: KiM.

Langen, P. de (2004). *The performance of seaport clusters*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Ankers van de economie*. Nota Zeehavens. Den Haag: V&W.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Inspraakpunt, Procedurewijzer Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Den Haag: V&W.

Nijdam, M., Lugt, L. van der & Bakker, D. (2011). *Havenmonitor 2009: de economische betekenis van Nederlandse zeehavens*. Rotterdam: RHV bv.

Port of Rotterdam (2011). *Port Compass: Havenvisie 2030*. Rotterdam: Havenbedrijf Rotterdam.

Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2011). *Voortgangsrapportage 10 PMR, 27 september 2011*.

Haventypering. Website port reform kit. <http://www.ppiaf.org>

Maasvlakte 2 (2012). www.maasvlakte2.com.

Binnenhaven:

A&S Management (2003). *Kanshebber in de keten*. Rotterdam: A&S Management.

Bureau Voorlichting Binnenvaart (2009). *Waardevol transport: de toekomst van het goederenvervoer en de binnenvaart in Europa 2010-2011*. Rotterdam: BVB.

Commissie Kroes (1991). *Op weg naar intermodaal vervoer, structurering van het vervoersysteem door de ontwikkeling van knooppunten*. Den Haag: Commissie Kroes.

Ecorys (2010). *Landelijke Capaciteitsanalyse Binnenhavens: nationaal beeld van het netwerk van binnenhavens op basis van actuele prognoses*. Rotterdam: Ecorys.

Policy Research Corporation (2007). *Beleidsstrategie Binnenvaart: een landelijke markt- en capaciteitsanalyse*. Rotterdam: PRC.

Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart (2011). *Containervervoer per binnenschip: beschrijving van een transportrevolutie te water*. Delft: RWS.

TNO (2003). *Blue Ports: Knooppunten voor de regionale economie: onderzoek naar de economische belangen van de Nederlandse Binnenhavens*. Den Haag: NVB.

Spoorgoederenknooppunt:

Buck Consultants International (2009). *Goederenvervoer per spoor: marktontwikkelingen en beleid*. Den Haag/Nijmegen: BCI.

Kort, M., Mill, B. van & Twist, M. van (2002). *Het Multimodaal Transportcentrum Valburg: naar een innovatief of modaal project*. In: Ham, H. van & Koppenjan, J. (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief?* P. 393-411. Utrecht: Lemma.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010). *Beleidskader Spoorgoederenknooppunten*. Den Haag: V&W.

Policy Research Corporation (2002). *EISR – Economische Impact studie Railgoederenvervoer – ontwikkeling railgoederenvervoer in een integraal perspectief*. Rotterdam: PRC.

RailCargo (2009). *Spoor in cijfers 2009*. Hoogvliet: Rail Cargo Information Netherlands.

RailCargo (2011). *Spoor in Cijfers 2011*. Rotterdam: Rail Cargo Information Netherlands.

RnR Group (2011). *Verkenningstudie Spoorgoederenknooppunten*. Maarn: RnR Group.

Roermund, M.W.M. van, Brugge, R. ter & Nijhout, P. (1995). *Tijd voor TEIT's*. Delft: Nederlandse Trans Europese Inland Terminals.

Bijlage A Citaten SVIR (2011) over knooppunten

‘Nederland heeft met zijn internationale oriëntatie en open economie een hoog welvaartsniveau opgebouwd. Een netwerk van hoogwaardige internationale verbindingen van weg, spoor, water en lucht, met daarbinnen de mainports als belangrijke knooppunten is de basis voor die internationale concurrentiepositie.’

‘Belangrijke knooppunten in het netwerk van internationale verbindingen zijn de mainports Rotterdam en Schiphol, de Amsterdamse havens en de Brainport Zuidoost Nederland. Deze knooppunten moeten niet alleen een goede nationale bereikbaarheid per weg, spoor en binnenvaart hebben, maar ook goede internationale achterlandverbindingen binnen het Trans-Europese Netwerk naar buitenlandse afzet- en kennisregio's zoals het Ruhrgebied, Midden en Zuid-Duitsland, België en Noord-Frankrijk en Noord-Italië. Door samenwerking van havens, logistieke knooppunten in Nederland (achterlandknooppunten) en het efficiënt afhandelen van de groeiende vervoersstromen wordt de concurrentiekracht verder versterkt.’

‘In 2040 beschikken gebruikers over optimale ketenmobiliteit door een goede verbinding van de verschillende mobiliteitsnetwerken via multimodale knooppunten (voor personen en goederen) en door een goede afstemming van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling.’

‘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.’

Bijlage B Nadere afbakening knooppunten personenvervoer

Tabel B.1

Nadere afbakening knooppunten personenvervoer.

Bron: Meijers, E. (2000), gecombineerd met VHP/Goudappel Coffeng (1999).

Functie	Knoopfunctie			Plaatsfunctie		
	Type/dimensies	Stelsel	Afstand klasse	Halte dichtheid	Herkomstgebied	Bestemmingsgebied
Internationaal knooppunt	Verbindend	> 300 km	150 km	Zeer grote kern > 500.000	Nationale centra, nationale luchthaven. Functies als ambassade en universiteit	
Nationaal knooppunt	Verbindend	80-300 km	50 km	Geen gegevens	Grote steden. Functies als congressenhal, VINEX-locatie	
Interregionaal knooppunt	Verbindend	30-80 km	20 km	Grote kernen, subkernen > 75.000	(Boven)regionale centra, grote subcentra	
Regionaal knooppunt	Verbindend	10-30 km	3 km	Middelgrote kernen/stadsdelen	Bovenlokale centra, middelgrote subcentra, ruimte intensieve werkgebieden, attractiepunten/kleinere luchthavens	
Agglomeratie/ lokaal knooppunt	Verbindend/ ontsluitend	3-10 km	800 m	Wijken	Kleine subcentra, kleine ruimte-intensieve werkgebieden	
Lokaal knooppunt	Ontsluitend	< 3 km	400 m	Geen gegevens	Geen gegevens	

Bijlage C Achtergrondinformatie aanpak provincie Zuid-Holland (2002)

Tabel C.1

Indeling van stedelijke functies.

Bron: Provincie Zuid-Holland (2002).

Naam	Beschrijving	Typering	Infra-voorwaarde
Kenniscentra	Universiteiten, hogescholen, instituten	Publiek + economisch (personen)	Ov
Maatschappelijke diensten	Medische centra, zorgcentra, lager en middelbaar voortgezet onderwijs	Publiek (personen)	Ov
Winkelcentra	Winkelvoorzieningen in stands(deel)centra	Publiek (personen)	Ov
Bestuur	Overheidsinstellingen (bestuur, raden en staten)	Publiek (personen)	Ov
Cultuur	Historische binnensteden, musea, theaters, concertzalen, bioscopen	Publiek (personen)	Ov
Congresfaciliteiten	Congres- en conferentiecentra	Publiek (personen)	Ov
Leisure	Grootschalige sportaccommodaties, grootschalige accommodaties voor entertainment en manifestaties, recreatieve attractiecentra	Publiek (personen)	Ov en weg
Grootschalige detailhandel	(Woon)malls	Publiek (personen en goederen)	Ov en weg
Transfer	Transferia	Publiek (personen)	Ov en weg
Zakelijke diensten	Kantoren (banken, verzekeringsmaatschappijen, telecom en ICT), kantoorachtige bedrijven (werkplaats, showroom)	Economisch (personen)	Ov
Distributie	Logistieke bedrijven	Economisch (goederen)	Weg, water
Industrie en bouw	Productiebedrijven in industriële sector en bouwnijverheid	Economisch (goederen)	Weg, water

Toetsingscriteria functies op knopen (provincie Zuid-Holland, 2002)

- Alle regionale, bovenregionale en internationale stedelijke functies vestigen zich in principe op knopen.
- Op knopen met een ov-bereikbaarheid moeten ov-gerelateerde functies binnen de straal van 400 (regionaal railnet) of 800 meter rond het station bevinden en mogen geen weggerelateerde en ov- of weggerelateerde functies hebben.
- Op knopen met een weg-bereikbaarheid moeten weggerelateerde functies zich binnen een straal van 2.000 meter rond de afslag bevinden en mogen geen ov- of weggerelateerde functies hebben.
- Op multimodale knopen moeten ov/weggerelateerde (grootschalige detailhandel en transferia) en ov-gerelateerde functies zich binnen de straal van 400 of 800 meter rond de ov-halte bevinden. Weg-gerelateerde functies bevinden zich buiten de straal van 400 of 800 meter rond de halte en binnen de straal van 2000 meter rond de afslag van de rijksweg.
- Op knopen met een publiek karakter moet de nadruk liggen op publieke functies.
- Op knopen met een economisch karakter moet de nadruk liggen op economische functies.
- Functies die zich in principe niet mogen vestigen op knopen zijn bedrijven die zich normaal gesproken vestigen op bedrijfsterreinen en niet aan voorgaande eisen kunnen of willen voldoen, en woningen in een dichtheid van minder dan 60 woningen per hectare.

Bijlage D Sturingsinstrumenten

Tabel D.1

Sturingsinstrumenten.

Bron: SEO (2007),

Bewerking KIM.

Instrumentgroep	Instrument
Voorlichting en communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Specifieke voorlichting (gericht; verzamelbrieven) • Generieke voorlichting (ongericht) • Deskundigheidsbevordering • Best practices • Naming and faming/shaming • Benchmarking • Ambassadeur benoemen • Publieksparticipatie
Co-regulering	<ul style="list-style-type: none"> • Protocol • Gedragscode • Convenant (inclusief intentieverklaring) • Herenakkoord
Draagvlakcreatie	<ul style="list-style-type: none"> • (Bestuurs-) Overleg (of faciliteren van overleg) • Instellen taskforce/commissie • Arbitrage (inclusief bindend advies)
Geschilbeslechting	<ul style="list-style-type: none"> • Mediation • Ombudsman • Tuchtrect
Instrumenten ter vergroting transparantie	<ul style="list-style-type: none"> • Erkenningsregeling • Standaardregeling • Keurmerk/certificering • Visitaties (externe audit) • Subsidies (en leningen)
Financiële instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Vouchers • Prestatiesturing • Budgetsturing • Financiële prikkel: belasting/accijns/heffing/verhandelbare rechten • Risico dragen/garantstelling • Zelf aanbod creëren (eventueel via PPS) • Zelf vraag creëren (launching customer) • Aanbesteden
Instrumenten die activiteiten op afstand plaatsen	<ul style="list-style-type: none"> • Verzelfstandiging (ZBO) • Privatisering • Handhaving
Wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Wetten (algemeen verbindend voorschrift), inclusief KB (Koninklijk besluit), AMVB (Algemene Maatregel van Bestuur) • Vergunningen • Concessies/exploitatievergunningen • Algemeen verbindend verklaren • Beleidsregels (meer/minder) • Experimenten/Proeftuinen

Bijlage E Vergelijking cases personenvervoer knooppunten

Knooppunt		Case Landzijdige bereikbaarheid Eindhoven (Eindhoven Acht)	Case Station Den Bosch	Case ZuidasDok	Case Bleizo
Beleidsaspect					
Sturing	Initiatiefnemer	Meerdere partijen o.a. Stadsregio Eindhoven, Rijk via PHS	Gemeente Den Bosch	Gemeente Amsterdam	Gemeente Zoetermeer, Gemeente Lansingerland
	Planuitwerking	Gezamenlijk via Alderstafel: Rijk (portefeuillehouder Eindhoven Acht), provincie, samenwerkingsverband regio Eindhoven, gemeenten, Eindhoven Airport, Schiphol Group, belangenpartijen.	Gemeente, NS vastgoed, NS Reizigers, private partijen	Gezamenlijk: Rijk, provincie, stadregio, gemeente,	Gemeenschappelijke Regeling (GR) Bleizo.
	Exploitatie	Station: Prorail en NS	Station: NS Vastgoed Gebied: Gemeente en private partijen in een PPS constructie	Station: Prorail en NS A10: RWS Openbare ruimte: gemeente	Station: Prorail
	Financiering/ Eigendom	Nog niet bekend	Gemeente, NS, private partijen	Rijk: 70% Provincie: 5% Stadsregio: 10% Gemeente: 15% Private partijen: 0%	Gemeente Zoetermeer Stadsregio Rotterdam Stadsregio Haaglanden Prorail Rijk via MIRT
Randvoorwaarden aan betrokkenheid rijksoverheid		Multimodale ontsluiting van Eindhoven Acht Voldoende bezettingsgraad station en bedrijvigheid omgeving	PPS in joint venture model	Dekkende business case Acceptabele governance	Ontwikkeling bedrijfsterreinen Milieutechnische randvoorwaarden
Belangen tegenstellingen		Economische groei versus milieu en natuur	NS-Rijksgebouwendienst over toegang station. Rijk versus gemeente: Den Bosch geen sleutelproject.	Bedrijfseconomische rentabiliteit onvoldoende voor private partijen	Economische belangen gemeenten. Wonen en Milieu
Uitdagingen/ Knelpunten		Capaciteit mainport Schiphol	Rijk versus gemeente: Den	Bereikbaarheid van Noordvleugel	Rendabele ontwikkeling

Regie op Knooppunten

(Beleids) problemen			Bosch geen sleutelproject.	Randstad: Capaciteit OV terminal en snelweg onvoldoende. Oplossen doorsnijding stedelijk gebied	bedrijventerrein Weerstand middenstand Vervoerwaarde knooppunt
	Kansen	Ruimtelijke ontwikkeling	Ruimtelijke ontwikkeling stationsgebied als A locatie in combinatie met vergroten bereikbaarheid via spoor.	Stimuleren zakelijk centrum voor bijdrage aan regionale en nationale economie	Financieel draagvlak Ontwikkeling greenport
Beleid	Doel/Bijdrage aan rijksbeleid	Concurrentiepositie Nederlandse luchthavens Ontwikkeling brainport	Bereikbaarheid, economische groei	Bereikbaarheid, economische groei	Bereikbaarheid/ multimodaal knooppunt
	Legitimiteit rol rijksoverheid	Rijksverantwoordelijkheid voor luchthavens van deze omvang en voor bereikbaarheid via snelweg en spoor	Rijk marginaal betrokken. Bereikbaarheid stationsplein	'Nationaal belang' leidde tot benoeming Nieuw Sleutelproject	Bereikbaarheid/ multimodaal knooppunt
	Omschrijving rol overheid (faciliteren/communiceren/realiseren)	Faciliteren (Alderstafel) Reguleren (Emissie/geluidplafonds, veiligheid, marktwerking) Realiseren (wellicht bijdrage aan financiering)	Rijksgebouwendienst: opdrachtgever van een nieuw Paleis van Justitie. RWS subsidieverstrekker	Realiseren (financiering en uitvoering) Faciliteren (benoeming tot sleutelproject, rijksvertegenwoordiger, planproces)	Mede- opdrachtgever Bijdrage in financiering
Bijzonderheden case		Betreft het mogelijk maken van verdere groei op Schiphol. De rijksoverheid voert hier capaciteitsbeleid.	De wijze van opereren van de gemeente is cruciaal geweest, door het initiatief te nemen en als financier op te treden. Door deelname in de PPS constructie (joint venture model) weet de gemeente het vertrouwen te wekken van de private sector.	Ondanks ruimte voor vastgoedontwikkeling geen private betrokkenheid. Wat betekent dan een 'dekkende business case'?	Case bevindt zich in planvormingsfase

Bijlage F Vergelijking cases goederenvervoer knooppunten

Beleidsaspect		Knooppunt	Case PMR, deel Landaanwinning	Case binnenvaartterminal Alphen aan de Rijn	Case MTC Valburg
Sturing	Initiatiefnemer		Havenbedrijf Rotterdam	Heineken/GOVERA	Stuurgroep MTC
	Planuitwerking		Gezamenlijk: Rijk, Provincie, gemeente, havenbedrijven, belangenpartijen	De initiatiefnemers met Havenbedrijf Rotterdam, Van Uden Groep en Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Ontwikkelingsmaatschappij MTC
	Exploitatie		Havenbedrijf Rotterdam	Van Uden Groep	--
	Financiering/ Eigendom		Rijk: 25% (kosten zeekering, feitelijk terug te ontvangen voorfinanciering) Havenbedrijf: 75% (100% na terugbetalen voorfinanciering)	Terminal: Van Uden Grond: Havenbedrijf Rotterdam Infrastructuur: gemeente en Rijk	--
Randvoorwaarden aan betrokkenheid rijksoverheid			Alleen in combinatie met projecten voor kwaliteit van leefomgeving, natuur en milieu Risico's beleggen bij meest toegeruste partij	Sluitende business case	KBA, sluitende business case
Belangen tegenstellingen			Forse ruimtelijke ingreep: Economische groei versus milieu en natuur	Economisch belang versus lokale hinder	Economie versus milieu
Uitdagingen/ (Beleids) problemen	Knelpunten		Bedreiging mainportfunctie Rotterdam	Omlegging n207 Beperkte beschikbare ruimte	Hoge investeringskosten en risicodeling Lokale milieuknelpunten
	Kansen		Combinatie met milieu- en natuurontwikkeling	Grote volumes	De overslag op de Betuwelijn
Beleid	Doel/Bijdrage aan rijkbeleid		Economische groei en bijdrage aan leefbaarheid	Bereikbaarheid mainports, ontlasting hoofdwegennet in de Randstad	Bereikbaarheid mainports, ontlasting hoofdwegennet in de Randstad
	Legitimiteit rol rijksoverheid		'Nationaal belang' Mainportfunctie haven	Beide problemen, bereikbaarheid mainports en congestie op het hoofdwegennet staan hoog op de beleidsagenda van minVenW	--
	Omschrijving rol overheid (faciliteren/communiceren/realiseren)		Faciliteren (planproces, afstemming EU) Regulator (PKB, toetsen voorwaarden)	Faciliteren: subsidiebijdrage in kader van SOIT-regeling	--
Bijzonderheden case			Geen uitvoeringsverantwoordelijkheid Rijk: beperkt risico's maar ook sturingsmogelijkheid.	Voortgang van het proces: traag. Het aflopen van de SOIT-regeling heeft proces in stroomversnelling gebracht	Project is niet gerealiseerd vanwege te hoge financiële risico's voor de betrokken overheden.

Colofon

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

December 2012
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

ISBN: 978-90-8902-105-2
KiM-12-A08

Auteurs:
Pauline Wortelboer- van Donselaar, Peter Jorritsma, Johan Visser

Review:
Ernst ten Heuvelhof

De verantwoordelijkheid van de inhoud en de conclusies van deze publicatie ligt volledig bij het KiM.

Vormgeving en opmaak:
Huisstijl MinIenM

Opmaak figuren en grafieken:
Studio Guido van der Velden B.V., Rijswijk

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965
Fax : 070 456 7576

Website : www.kimnet.nl
E-mail : info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via info@kimnet.nl) of als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl. U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

www.kimnet.nl

ISBN: 978-90-8902-105-2
December 2012 | KiM-12-A08