

## 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 kijken 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 informatiemanagement 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.