FACULTEIT DER MAATSCHAPPIJ- EN GEDRAGSWETENSCHAPPEN
AISSR – Amsterdam Institute for Social Science Research

Aan de minister van Infrastructuur en Milieu

23 juni 2011

Excellentie,

Het onder één dak brengen van ruimtelijke ordening en infrastructuur biedt ongekende mogelijkheden om strategische planning en investeringen op deze gebieden in samenhang te bekijken en daarmee meerwaarde te generen. Dit komt uiteindelijk ten goede aan de economische kracht en leefbaarheid van de Randstad evenals duurzame mobiliteit in Nederland. Een focus op knooppuntontwikkeling kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Knooppunten, mits integraal ontwikkeld, zorgen voor een; a) efficiëntere benutting van bestaande infrastructuur (want minder investeringen in nieuwe infra nodig), b) een beter exploitatieresultaat voor het openbaar vervoer (verdichting rond knooppunten leidt tot meer reizigers), c) het leefbaar en openhouden van het landelijke gebied (binnenstedelijk bouwen voorkomt uitleg in het buitengebied) en d) vitale centra/steden (intensiteit en diversiteit aan ruimtelijke activiteiten maken het tot aantrekkelijke milieus).

Pogingen om meer samenhang aan te brengen in ruimtelijke en infrastructurele investeringen en om knooppunten te realiseren komen echter nog steeds moeizaam van de grond. Een aanzienlijk deel van het werk van de onderzoeksgroep Ruimte&Mobiliteit van de Universiteit van Amsterdam wordt inmiddels gewijd aan vragen over waarom dit zo is en wat eraan gedaan kan worden om deze pogingen in goede banen te leiden. Onze expertise zit daarbij met name op het gebied van gebiedsontwikkeling in combinatie met duurzame mobiliteit, waaronder knooppuntontwikkeling. Deze zaken zijn onmisbaar in een integrale aanpak, wat overheden ook steeds meer lijken te beseffen getuige de toenemende aandacht voor deze onderwerpen in hun beleid.

Wij hebben gemeend u op deze onderdelen van advies te kunnen dienen. Ons advies valt onder te verdelen in de volgende vier categorieën:

Sturen met behoud van flexibiliteit –Er is duidelijkere regelgeving die betrekking heeft op het grondgebruik in het buitengebied dan in het bestaand bebouwd gebied. Dit betekent dat ontwikkelaars die binnenstedelijk willen bouwen vooraf vaak niet weten waar ze aan toe zijn. Dit maakt het lastig om vooraf de risico's van een dergelijke ontwikkeling te kunnen inschatten. Daarnaast is het in veel voorkomende gevallen nog steeds goedkoper voor een ontwikkelaar om te bouwen in het weiland dan in de stad. Kortom, echte prikkels lijken momenteel te ontbreken voor ontwikkelaars om actief in het binnenstedelijk gebied te investeren. Dit is relevant voor een integraal perspectief op ruimte en mobiliteit, want knooppunten liggen met name in het bestaand stedelijk gebied dan wel aan de rand ervan. Als men het ontwikkelen van knooppunten écht tot een succes wil maken in Nederland, dan zal er veel duidelijker dan nu het geval is, gestuurd moeten worden op de ontwikkeling ervan. Dit vraagt om een specifiek instrumentarium dat kan worden ingezet om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waaronder de ontwikkeling van knooppunten, te stimuleren. Met een dergelijke duidelijke focus kan ook meer zekerheid worden geboden aan ontwikkelaars, waardoor deze eerder bereid zijn om te investeren.

Dergelijke sturing alleen is echter ontoereikend. Onderzoek in Japan en de VS wijst uit dat deze 'stok achter de deur' gepaard moet gaan met extra prikkels, zoals het toestaan van

een hoger bouwvolume dan volgens het bestemmingsplan is toegestaan wanneer aan bepaalde verplichtingen wordt voldaan, belastingvoordelen (bijv. tijdelijke ontheffing van de OZB) en vrijstellingen van bepaalde hinderwetgeving voor hinder. Het is de taak van de overheid om de condities hiervoor te scheppen en hierover ook in overleg te treden met de markt. Door de markt te conditioneren/faciliteren in plaats van te reguleren, blijft er voldoende ruimte over voor ontwikkelaars om behoeften vanuit de markt naar eigen inzicht te vertalen. Er hoeft dus niet op de vrijheid van marktpartijen te worden ingeboet. Sturing met behoud van flexibiliteit dus. Aangezien dit voor Nederland een nieuwe manier van denken is, zal het wat tijd en experimenten kosten om de juiste combinatie van sturing en flexibiliteit te vinden.

Een zelfversterkende cyclus – Een knooppunt staat niet op zichzelf. Het maakt deel uit van een corridor die op hun beurt weer onderdeel zijn van een breder netwerk. Ruimtelijke ontwikkeling rondom afzonderlijke knooppunten is een klus die geklaard moet worden maar zal niet lukken als de knoop niet goed ontsloten is. Er moet tenslotte vraag zijn vanuit de markt om een knoop te willen ontwikkelen en dit wordt voor een groot deel bepaald door de bereikbaarheid in een breder verband. Het betekent ook dat ontwikkelingen op een knooppunt altijd in concurrentie met of juist aanvullen op ontwikkelingen op ander knooppunt zullen zijn. Ook hier moet alle signalen naar de markt toe dezelfde kant op wijzen.

In het huidige systeem wijzen deze signalen nog vele kanten op en zijn kosten en baten verdeeld over een veelheid partijen; vervoerders, ontwikkelaars, grondeigenaars, overheden. Dit zorgt er voor dat een integrale aanpak van knooppuntontwikkeling moeilijk uitvoerbaar is. Zo bevat bijv. het huidige concessiesysteem weinig prikkels voor vervoerders om proactief ruimtelijke ontwikkelingen rondom knooppunten aan te jagen, omdat ze daar ook niet de vruchten van kunnen plukken. Lange termijn concessies bieden tezamen met financiële prikkels voor vervoerders die op dit gebied actief zijn een oplossing. Dit geldt niet alleen voor streek- en stadsvervoer. Aangezien het spoorwegnet de ruggengraat van het regionale openbaar vervoer vormt, moeten vervoerders hier ook geprikkeld worden om actief te zijn op knooppunten. We zien het apart aanbesteden van regionaal spoor (sprinters) door stadsregionale en provinciale overheden in samenwerking als een manier om dit te bewerkstelligen. Het rijk moet niet bepalen *hoe* dit moet maar *dat* het moet. Dit kan de vorm aannemen van een OV-autoriteit of uitgevoerd worden door een OV-bureau. Een overkoepelende organisatie is terug te zien in veel succesvolle buitenlandse voorbeelden. Zodoende zullen alle pijlen hier ook dezelfde kant op wijzen en de inzet op knooppunten versterken.

Oefening baart kunst – Markt en overheid moeten de handen in elkaar slaan. Het ontwikkelen van de juiste randvoorwaarden om knooppuntontwikkeling op corridorniveau tot een succes te maken gebeurt niet van de een op de andere dag. Proefondervindelijk onderzoek is nodig om de toverformule te ontwikkelen en vertrouwen en begrip tussen partijen die normaal gesproken niet gewend zijn om met elkaar samen te werken. Onderzoek wijst uit dat vertrouwen onmisbaar is bij vruchtbare samenwerkingsrelaties. Wij raden u aan om enkele kansrijke corridor aan te wijzen als pilot om samen met marktpartijen aan de slag te gaan om de randvoorwaarden voor succesvolle knooppuntontwikkeling uit te werken. Dit is niet enkel iets voor de overheid. Marktpartijen in de vorm van vervoerders en vastgoedontwikkelaars moeten van meet af aan structureel betrokken worden. Gesprekken met de markt wijzen uit dat er daadwerkelijk animo is voor knooppuntontwikkeling als het de overheid menens is.

Keulen en Aken zijn niet op één dag gebouwd – De bedragen die met knooppuntontwikkeling gemoeid zijn, zijn niet gering. Als men wil dat marktpartijen in knooppunten investeren, moet stabiliteit voor de lange termijn gewaarborgd worden. Grillige beleidswisselingen moeten vermeden worden en de overheid moet laten zien dat zij bereid is om op den duur de daad bij woord te voegen ook al is de winst pas op de lange termijn te behalen. Dit zorgt voor het vertrouwen van marktpartijen die onmisbaar is bij succesvolle knooppuntontwikkeling. Onderzoek in het buitenland wijst uit dat stabiliteit van beleid noodzakelijk is om een

volwaardige knooppuntenstrategie te realiseren, terwijl onderzoek in Nederland uitwijst dat dit hier ontbreekt.

Minister, de tijd is rijp voor knooppuntontwikkeling en het hoeft geen dure onderneming te zijn die voorbij gaat aan de wensen en behoeftes van de markt, mits de juiste stappen genomen worden. Wij roepen u op om hiermee te beginnen.

Hoogachtend,

Andrew Switzer
Wendy Tan
Jan Duffhues
Paul Chorus