

RUIMTE EN INFRASTRUCTUUR TOEKOMSTVAST VERBINDEN

De kracht van multimodale knooppunten

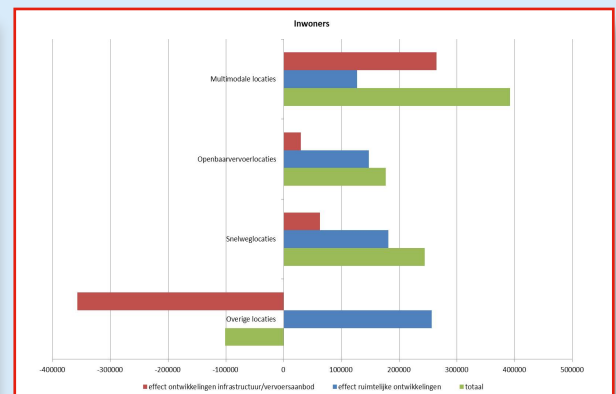
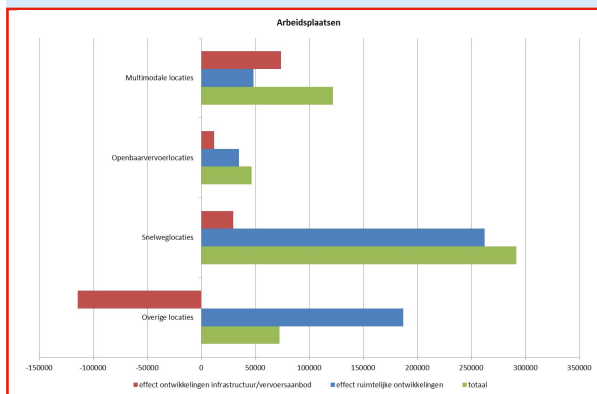
Wonen, werken, voorzieningen, winkelen en recreatie binnen bereik van meer mensen met een betere benutting van de bestaande infrastructuur. Aantrekkelijke stedelijke milieus die de economische concurrentiekracht versterken. Meer draagvlak voor voorzieningen en meer leefkwaliteit in de stad. Met de focus op multimodale knooppunten komen al deze kwaliteiten en kansen binnen bereik. Kiezen voor knooppunten lijkt goede kansen te bieden, mits onder de juiste randvoorwaarden, en ze zijn een robuuste keuze voor een onzekere toekomst. Een analyse van beleid en resultaten.



Denken over knooppunten is niet nieuw. Transit Oriented Development (TOD) wordt al jaren besproken in de internationale literatuur en heeft op veel plekken ingang gevonden in de beleidspraktijk. Denk aan het beleid rondom de sleutelprojecten en veel decentraal ruimtelijk beleid gericht op stationslocaties of andere goed bereikbare plekken. Meer recent is de aandacht toegenomen en wordt er nadrukkelijk over knooppunten gesproken. De VROM-raad noemt in het advies Acupunctuur in de hoofdstructuur

Stationsomgeving Gouda. Voor het eerst is er overleg met alle betrokkenen over de gezamenlijke strategie voor het gebied.

Beeld StedenbaanPlus



Absolute groei inwoners op verschillende locaties
In de figuur is aangegeven hoeveel inwoners resp. arbeidsplaatsen er zijn bijgekomen op de verschillende locatietypen. Daarbij is tevens aangegeven hoeveel dat er waren als gevolg van investeringen in infrastructuur en vervoersaanbod en hoeveel als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen. De bevolkingsgroei is vooral terecht gekomen op multimodale locaties terwijl de werkgelegenheidsgroei vooral is terechtgekomen op snelweglocaties.

Multimodale locaties:

- voor inwoners: binnen 2 kilometer van op- of afrit van snelweg én binnen 1.000 meter van metro/sneltram en/of 2000 meter van station en/of 3.000 meter van IC-knooppunt;
- voor banen: binnen 2 kilometer van op- of afrit van snelweg én binnen 500 meter van metro/sneltram en/of 1.000 meter van station en/of 1.500 meter van IC station.

Openbaarvervoerlocaties:

- voor banen: binnen 500 meter van station en/of 1.500 meter van IC-station;
- voor inwoners: binnen 1000 meter van metro/sneltram en/of 2.000 meter van station en/of 3.000 meter van IC-station.

Snelweglocatie: binnen 2 kilometer van op- of afrit van snelweg.

(2009) multimodale knooppunten kristallisatiepunten bij uitstek voor stedelijke verdichting. Door deze te benutten ontstaat een betere afstemming tussen ruimte en infrastructuur en kunnen ontwikkellocaties een hogere ruimtelijke en economische waarde krijgen, aldus de raad. Bovendien vergroten ze de robuustheid van de bereikbaarheid. Daarom zouden multimodale knooppunten beter moeten worden benut. Overigens gaat het niet alleen om ruimtelijke ontwikkeling bij infrastructuurknopen, maar ook vice versa.

Drijver

De stadsregio Arnhem Nijmegen heeft de afgelopen jaren zijn verstedelijkingsplannen gericht op knooppuntontwikkeling en in de Zuidvleugel werd het Stedenbaanproject op poten gezet: een integraal plan om ruimtelijke ontwikkeling nadrukkelijk te koppelen aan verbetering van de treindiensten. Alhoewel Arnhem Nijmegen zijn ambities maar gedeeltelijk heeft kunnen waarmaken en de realisatie van Stedenbaan weerbarstig is, zijn deze processen wel drijvers geweest om het knooppuntdenken op de agenda te houden. Inmiddels lopen er binnen het NWO-onderzoeksprogramma Duurzame Bereikbaarheid Randstad diverse onderzoeken naar 'transit oriented development' (TOD), heeft de Randstad OV-autoriteit een advies uitgebracht over de kansen van multimodale knooppunten, werkt de Vereniging Deltametropool aan het project Sprintstad, zijn er talloze lokale en regionale beleidsstudies en visies verschenen en is er een Taskforce Mobiliteit en Ruimte opgericht die als community of practice kennis deelt over het onderwerp.

Ook in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), die in 2012 verscheen, hebben knooppunten een prominente plek. Enerzijds als belangrijke plekken vanuit economisch

oogpunt, bijvoorbeeld de mainports Schiphol en Rotterdamse haven. Anderzijds als plekken waar verschillende vervoerwijzen, zoals auto, openbaar vervoer en fiets, samen komen en overstap plaats kan vinden. Meest recente loot aan de knooppuntenboom is het advies Overstad, spoor en snelweg van de Rijksadviseur voor de Infrastructuur. Dit advies pleit er wederom voor om kansen voor verstedelijking te koppelen aan plekken die goed multimodaal ontsloten zijn. Grootschalige uitbreiding van infrastructuur is immers nauwelijks meer aan de orde en wat er is, moet optimaal worden benut. Ook, zo stelt de Rijksadviseur, doet knooppuntontwikkeling recht aan de diepgaande verwevenheid tussen mobiliteit en ruimte en het belang van nabijheid voor bereikbaarheid. Het vergroot de robuustheid en keuzevrijheid van het vervoerssysteem en het zorgt ervoor dat niemand uitgesloten wordt.

Concurrentie

De afgelopen tien jaar is het aantal arbeidsplaatsen op multimodaal ontsloten locaties wel toegenomen, maar op snelweglocaties kwamen er ongeveer 2,5 keer zoveel banen bij. Voor inwoners geldt dat er meer mensen bij zijn gekomen op multimodaal ontsloten locaties en openbaar vervoerlocaties dan op snelweglocaties. Dat komt echter vooral door de toename van het aantal multimodale locaties. Investerings in infrastructuur, zowel weg als openbaar vervoer, hebben meer plekken beter ontsloten. Ruimtelijke ontwikkelingen, de bouw van nieuwe huizen en bedrijfspanden, maar ook een proces als huishoudensverdunding, hebben daarentegen op snelweglocaties gezorgd voor meer groei dan op multimodale locaties. Ofwel, in plaats van elkaar te versterken, werkten



Knooppunten in het beleid

Het begrip knooppunt wordt op veel verschillende manieren gebruikt. Het Rijk spreekt vaak over de mainports als knooppunten. Het gaan dan om relatief grote gebieden (Schiphol en de Rotterdamse haven) die fungeren als concentratiepunten van economische activiteiten op plekken met internationaal belangrijke infrastructuur. Met knooppunten worden ook vaak vervoersknopen bedoeld: stations, snelwegknopen, op- en afritten. Het gaat dan vooral om de vervoerskundige knoop, de overstapplaats of de verbinding tussen systemen. Andere invulling is het knooppunt als plek waar een goede openbaarvervoersontsluiting wordt gebruikt als drager voor het concentreren van ruimtelijke ontwikkelingen (TOD). Een multimodaal knooppunt, zoals in dit artikel wordt bedoeld, is een bijzondere vorm van deze

laatste: een plek waar een goede ontsluiting via verschillende vervoerwijzen (dus niet alleen openbaar vervoer, maar ook auto) gecombineerd wordt met een concentratie van ruimtelijke functies.

Het is relevant om te vermelden dat in het Rijksbeleid de focus momenteel juist meer ligt op de rol van knopen in het verbinden van modaliteiten - als schakel in het vervoerssysteem dus - en minder op de ruimtelijke potenties van deze plekken. Echter, de recente adviezen en ook het vakdebat focust vooral op de rol van knooppunten als verbinding tussen intensief ruimtegebruik en uitstekende ontsluitingskwaliteit. Daarom staat deze interpretatie centraal in dit artikel.

Alliantievorming aan de Stedenbaan

Het ruimtelijk programma van de deelnemende gemeenten aan de Stedenbaan is nog lang niet in overeenstemming met de gezamenlijk afspraken om het OV-netwerk te versterken (zie artikel in deze ROM op pag 8-9). En ook de viersporig-



Stationsomgeving Laan van NOI, Den Haag. Looproutes en omgevingen kunnen wel een kwaliteitsslag gebruiken. Beeld StedenbaanPlus

ontwikkelingen in ruimte en vervoersaanbod elkaar in het afgelopen decennium juist tegen. Al met al is het aandeel arbeidsplaatsen en inwoners op typische autolocaties groter geworden en is het aandeel op multimodaal ontsloten locaties maar zeer beperkt toegenomen. Qua werkgelegenheid blijken multimodale locaties vooral aantrekkelijk voor specifieke sectoren zoals zorg, onderwijs en dienstverlening.

Multimodaal ontsloten locaties hebben dus een forse concurrent aan autolocaties, vooral voor werkgelegenheid. Dat heeft te maken met het bereikbaarheidsprofiel en met de beschikbaarheid van bouwlocaties. Die is op autolocaties nu eenmaal groter en in de afgelopen periode was gemeenten er veel aan gelegen om de grondposities die ze in handen hadden toch nog te gelde te maken, of dat nou op een knooppunt was of niet. Daarnaast blijkt dat nieuwe OV- of multimodale locaties soms leiden tot een verschuiving van werkgelegenheid vanaf oudere OV/multimodale locaties. In de Zuidvleugel bijvoorbeeld laten nieuwe knopen zoals de Kop van Zuid en Leidschenveen een sterke groei zien, terwijl 'oude' knopen zoals Eendrachtsplein of Zoetermeer Stadhuis veel werkgelegenheid verloren hebben. De nieuwe inspanningen zijn dus wel succesvol maar gaan deels ten koste van het rendement op investeringen in het verleden.

heid op het traject Den Haag-Rotterdam staat onder druk met de bezuinigingen op infrastructuur. Daarom zet platform StedenbaanPlus in op andere instrumenten, zoals ketenvoorzieningen en alliantievorming. Samen met de betrokken partners rond stations worden de parkeervoorzieningen voor fietsen en auto's uitgebreid, de openbare ruimte en de looproutes aantrekkelijk gemaakt. Met verkennende gesprekken worden stakeholders in de stationsomgeving bij elkaar gehaald om te kijken of ruimtelijke programma's op elkaar zijn af te stemmen. Dat is bijvoorbeeld hard nodig rond station Laan van NOI in Den Haag, waar het ministerie van SoZaWe binnenkort weggaat. Bovendien heeft de looproute naar het Beatrixkwartier dringend een kwaliteitsimpuls nodig. Rond Gouda Centraal zitten besturen van onderwijsinstellingen, de NS, andere bedrijven en de gemeente voor het eerst samen aan tafel. 'Daar komt het concept Stedenbaan nu echt tot leven', aldus bronnen bij StedenbaanPlus.

Stedelijkheid

Van een goede bereikbaarheid kan de regionale economie profiteren, zo luidt de hypothese. Uit onderzoek naar de effecten van regionale verbetering in ontsluitingskwaliteit blijkt echter dat nieuwe investeringen vooral leiden tot een ruimtelijke herverdeling van economische activiteiten. De geconstateerde groei en krimp van banen op verschillende locaties in de Zuidvleugel past bij dit beeld. Echter, er zijn ook aanwijzingen dat beter functionerende vervoersnetwerken de productiviteit van bestaande bedrijvigheid verbeteren, iets wat niet meetbaar is in banen of mensen.

Knooppunten maken het mogelijk om plekken op verschillende manieren te bereiken. Ze versterken daarmee de concurrentiepositie van openbaar vervoer. De waargenomen verplaatsingen rondom knooppunten bevestigen dit. De kwaliteit van de auto- en openbaarvervoerontsluiting hangt duidelijk samen met het gebruik van deze vervoerwijzen. Zo is het aandeel werknemers dat per openbaar vervoer reist naar centraal gelegen stationslocaties ruim vier keer zo groot als naar snelweglocaties en is het aandeel auto minder dan de helft. Dit betekent minder automobilititeit en minder belasting van de wegen, die al erg druk zijn. Deze voordelen gaan echter alleen op voor openbaarvervoerknopen die daadwerkelijk op binnenstedelijke locaties liggen. Maar multimodale knopen liggen juist vaak aan de rand van de stad en genereren daar een vrij hoog autogebruik. Die auto's maken ook nog eens relatief veel gebruik van al zwaarbelaste wegen. Hoe aantrekkelijk deze locaties voor bedrijven ook

zijn vanwege de centrale ligging en goede multimodale ontsluiting, vanuit een evenwichtige belasting van het infrastructuurnetwerk zijn ze een vrij ongelukkig compromis. Dit is een relevante constatering, want het huidige Rijksbeleid legt dan wel sterk de nadruk op multimodale bereikbaarheid, maar veel minder op de stedelijkheid van de locaties. Voor wonen geldt overigens dat nieuwe woningen tot relatief minder automobilititeit en minder belasting van het al drukke wegennet leiden wanneer ze dichterbij maar niet noodzakelijkerwijs in de centra van steden en dorpen en liggen.

Populair

Tot nu toe lukt het dus nog niet echt om knooppuntlocaties optimaal te benutten. Investeren in het vervoerssysteem heeft ertoe geleid dat meer plekken goed ontsloten zijn en er meer knooppunten zijn. Maar de groei van inwoners en vooral banen gaat er vooralsnog minder hard dan elders. De economische meerwaarde is nog niet onomstotelijk vastgesteld, maar wel is helder dat knooppuntlocaties samen gaan met een gevarieerder en duurzamer mobiliteitspatroon. Het benutten van knooppunten gaat echter niet vanzelf. Neem bijvoorbeeld Sloterdijk: een prima ontsluiting per spoor en auto, ligging in de grootste stadsregio van ons land en toch ademt het niet echt het succes en de dynamiek die je zou verwachten. Wellicht ontbreekt het hier aan de verblijfskwaliteit en stedelijkheid, een onderwerp waar bijvoorbeeld de Rijksadviseur voor de Infrastructuur in zijn advies aandacht voor vraagt.

Niettemin blijken kantoren op multimodaal bereikbare locaties momenteel zeer populair te zijn. De leegstand op autolocaties is beduidend hoger en moeilijker aan te pakken, ook omdat het aanbod veel groter is. De waarde van woningen ligt hoger als openbaar vervoer dichterbij is. Daarnaast lijkt zich voorzichtig een kentering af te tekenen in het autogebruik: de enorme groei van de afgelopen decennia is fors afgezwakt en er zijn indicaties dat vooral jongere generaties de auto minder belangrijk vinden. Dat ondersteunt de aandacht voor multimodale ontsluiting van plekken.

Knooppunten zijn dan misschien geen panacee, maar er zijn dus wel degelijk kansen: selectief, met heldere doelstellingen en met oog voor de valkuilen. Denk daarbij aan knooppuntkannibalisme, - de 'nieuwe' knoop floreert ten kosten van een oude -, het risico dat multimodaal bereikbare knooppunten aan de stadsranden toch vooral veel autoverkeer blijken aan te trekken - met mogelijk beperkt rendement op de openbaarvervoerinvesteringen en nog meer congestie op nu al drukke plekken - en het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit, die niet altijd 'aangelegd' kan worden maar soms

inherent is aan de plek. Het debat kan aan realisme winnen door niet elk station als potentieel knooppunt te bezien, zelfs niet als de ontsluitingskwaliteit er optimaal is. Het belangrijkste argument om ruimte en infrastructuur te verbinden in knooppunten is misschien wel de toekomstvastheid ervan. Investeren in ruimte en infrastructuur doe je immers niet alleen voor vandaag en morgen, maar voor over 10 of 20 jaar. Bij onzekerheid over hoe de toekomst zich zal ontploegen, lijkt verstandig en selectief investeren in locaties die niet afhankelijk zijn van de dominante vervoerwijze van nu - de auto - de slimste en duurzaamste keuze.

↑ Daniëlle Snellen

Planbureau voor de Leefomgeving

Boomen, Tijs van den & Ton Venhoeven 2012 *De mobiele stad. Over de wisselwerking van stad, spoor en snelweg*. Rotterdam: nai010 uitgevers.
College van Rijksadviseurs 2012 *Over stad, spoor en snelweg*.
Advies over mobiliteit, infrastructuur en ruimtelijke inrichting. Rotterdam: nai010 uitgevers.
Geurs, Karst (red.) 2013 (te verschijnen) *Mobiliteit en Ruimte. De wisselwerking tussen mobiliteit en ruimte in de stedelijke regio*. Ede: CROW/KpVV.
Hilbers, Hans, Daniëlle Snellen & Arno Hendriks 2006 *Files en de ruimtelijke inrichting van Nederland*. Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi Uitgevers.
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid 2012 *Regie op knooppunten*. Den Haag: KiM.
PBL 2010 *Staat van de Ruimte 2010: de herschikking van stedelijk Nederland*. Den Haag: PBL.
PBL 2012 *Balans van de Leefomgeving*. Den Haag: PBL.
Visser, Petra & Frank van Dam 2006 *De prijs van de plek*. Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi Uitgevers.

Ambitieuze Arnhem-Nijmegen

De stadsregio Arnhem-Nijmegen had grote ambities ten aanzien van knooppuntontwikkeling. Meer stations, meer treinen, meer ruimtelijk programma, was het adagio. Het succes bleek wisselend. Meer stations lukte nog wel. Meer treinen al veel minder. Het ruimtelijk programma kwam er nog wel rond de intercitystations, waarbij Arnhem vooral de kantoren trok en ook voorzieningen als een grote bioscoop en Nijmegen aantrekkelijk bleek voor onderwijs, studentenwoningen en een poppodium. Maar vooral het ruimtelijk programma rond de kleinere stations bleef achter, zowel de woningen als de voorzieningen. In 'De Mobiele Stad' concluderen de auteurs dat de economische crisis hier een rol in heeft gespeeld. De ambities bleken groter dan de daadwerkelijke groei haalbaar maakte. En het op elkaar wachten van partijen leidde tot stilstand: zonder ruimtelijk programma niet meer treinen en vice versa.