

Vergaderjaar 1998–1999

24 786

Project Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI) en verlenging van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL)

26 265

Groeicijfers Schiphol

Nr. 51

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 januari 1999

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, de vaste commissie voor Economische Zaken², de commissie voor de Rijksuitgaven³ en de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer⁴ hebben op 15 december 1998 overleg gevoerd met minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat, minister Jorritsma-Lebbink van Economische Zaken en minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over **de groeicijfers van Schiphol** (26 265, nrs. 3 en 4) en **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over de door KPMG-BEA uitgevoerde transferonderzoeken** (24 786, nr. 50).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Gijzel (PvdA), Valk (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA) en Herrebrugh (PvdA).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), De Boer (PvdA), Waalkens (PvdA), Atsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Schutte (GPV), Bos (PvdA), Spoelman (PvdA), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Poppe (SP), Dankers (CDA) en Dijkema (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA),

voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), M. B. Vos (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Hofstra (VVD), Van Walsem (D66), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), De Boer (PvdA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Verburg (CDA), Bos (PvdA), Van Dok-van Weele (PvdA) en Blok (VVD).

Plv. leden: Verbugt (VVD), Atsma (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), Kamp (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Bakker (D66), Cornielje (VVD), Schimmel (D66), Herrebrugh (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Smits (PvdA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Hillen (CDA), Koenders (PvdA), Rehwinkel (PvdA) en Udo (VVD).

³ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Udo (VVD) en Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Dok-van Weele (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Feenstra (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

⁴ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Van Middelkoop (GPV), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Van Dok-van Weele (PvdA), Schoenmakers (PvdA) en Udo (VVD).

Plv. leden: Leers (CDA), Stellingwerf (RPF), Dijkema (PvdA), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-Van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Waalkens (PvdA), Spoelman (PvdA) en Voorhoeve (VVD).

Vragen en opmerkingen vanuit de commissies

De heer **Rosenmöller** (GroenLinks) herinnerde aan de uitgebreide discussies, onder andere over de groeiprognozes, gedurende het proces rond de totstandkoming van de planologische kernbeslissing (PKB) in 1995. Deze groeiprognozes lagen ten grondslag aan scenario's, die weer ten grondslag lagen aan ontwikkelingsstrategieën. Het toenmalige besluit leek op drijfzand gebaseerd te zijn. Vlak voor de verkiezingen van 1998 werd de motie-Rosenmöller/Reitsma aangenomen waarmee de Rekenkamer werd verzocht nader onderzoek te doen.

De Algemene Rekenkamer heeft verklaard dat niet gesteld kan worden dat de Kamer heeft nagelaten relevante informatie in de gedachtewisseling met het kabinet te betrekken. Het kabinet koos voor zonneshijns als toekomstbeeld, sloot de ogen voor de druppels die al vielen, en ging zonder paraplu op pad, aldus de visie van de Rekenkamer.

Er moet helder onderscheid worden gemaakt tussen prognoses, scenario's, ontwikkelingsstrategieën en de uiteindelijke realisaties. De ontwikkelingsstrategie was het zogenaamde dubbelbesluit: Schiphol mag uitgroeien tot mainport en er moet milieuwinst worden geboekt. Het lijkt erop dat de prognoses en scenario's met kunst- en vliegwerk in deze ontwikkelingsstrategie zijn geperst. Er was geen ruimte om te kiezen voor het scenario met een hogere groei.

Volgens de Algemene Rekenkamer is de PKB Schiphol intern inconsistent. Bij de vervoersprognose wordt uitgegaan van dalende luchtvaarttarieven. Bij substitutie wordt uitgegaan van stijgende tarieven. De beleidsinformatie over de groei en de milieugevolgen bij de voorbereiding van de PKB vertoonde tekortkomingen. Schriftelijke en mondelinge signalen van de KLM, dat haar marktstrategie grote gevolgen zou kunnen hebben voor de groei van Schiphol, zijn zowel door de werkgroep inventarisatie economische effecten (IEE) als door de stuurgroep project mainport en milieu Schiphol (PMMS) genegeerd. De prognoses en de daaraan ten grondslag liggende invoergegevens waren op het moment van de vaststelling van de PKB niet meer actueel. De keuze voor het scenario was niet gestoeld op realisme, maar op wenselijkheid. De huidige voortgangsinformatie over het bereiken van de PMMS-doelstellingen is niet op alle punten betrouwbaar.

De heer Rosenmöller vroeg waarom de Kamer de prognoses van Schiphol daterend van augustus 1994 in het kader van de discussie over de PKB niet heeft ontvangen. Ook wilde hij weten waarom deze prognoses niet zijn opgenomen in de later totstandgekomen nota Vervoersontwikkeling. De prognoses kwamen veel meer overeen met het hogere «balanced growthscenario» (BG-scenario), dat uitging van 56 miljoen passagiers in 2015, dan met het gekozen «European renaissancescenario» (ER-scenario), dat uitging van 38 miljoen passagiers. Aan de grens van 10 000 ernstig geluidsgehinderde woningen zou in geen enkel scenario kunnen worden vastgehouden. Als de prognose van Schiphol als uitgangspunt was gekozen, was realisering van de milieudoelstelling uitgesloten. In het rapport van de Algemene Rekenkamer staat dat de voormalige directeur van Schiphol alle fracties heeft benaderd met de prognoses van de luchthaven. De heer Rosenmöller wees erop dat deze uitspraak wat de fractie van GroenLinks betreft onjuist is. Bij de bespreking van de PKB is expliciet gevraagd naar de meest recente prognoses. Daarop is gereageerd met de mededeling dat van overheidswege geen nadere prognoses waren gemaakt. Steeds werd het bestaan van nieuwe relevante informatie ontkend.

Volgens de Algemene Rekenkamer was het ministerie van VROM in 1994 en 1995 aan een bepaalde mate van twijfel onderhevig of de milieudoelstellingen wel gehaald konden worden. In een ambtelijke notitie wordt erop gewezen dat recente prognoses ver boven het ER-scenario en

zelfs boven het BG-scenario liggen. Het is verbazingwekkend dat met die twijfels niets is gedaan.

De heer Rosenmöller sprak zijn afkeer uit van de cultuur van geslotenheid rond de Rijksluchtvaartdienst (RLD). Kwetsbare informatie wordt niet verstrekt, omdat het debat daarmee nodeloos wordt gerekend of omdat daarmee twijfels kunnen rijzen over het voorgenomen beleid.

Hij wees erop dat het rapport van KPMG-BEA dateert van het najaar van 1996. In het rapport worden vier scenario's ontwikkeld voor de gevolgen voor de luchtvaart als er 25% of 75% minder transferpassagiers zouden zijn. Het is zeer teleurstellend dat het rapport niet aan de Kamer is verstrekt en dat er binnen drie maanden een ander, zinloos, rapport is gemaakt waarin wordt ingegaan op de gevolgen voor Schiphol als het aantal transferpassagiers tot nul daalt.

De heer **Reitsma** (CDA) toonde zich allereerst verheugd over de conclusie van de Algemene Rekenkamer over de rol van de Tweede Kamer. Hij constateerde dat het kabinet in het verleden de kop in het zand heeft gestoken voor de werkelijke gebeurtenissen op Schiphol en trok de conclusie dat de Kamer in de toekomst sterker moet luisteren naar de sector. Als de sector overmoedig is met groeicijfers, wordt hij namelijk zelf afgestraft. De bewindslieden hebben in de jaren 1993, 1994 en 1995 de feitelijke groeicijfers van de periode 1990-1993 genegeerd. Tot op de dag van vandaag wordt volgehouden dat de benadering van de groeicijfers in het verleden juist was. Politiek-bestuurlijk is het weinig geloofwaardig om te kiezen voor het meest wenselijke scenario in plaats van het meest realistische. Als de besluitvorming op dergelijke scenario's wordt gebaseerd, ontstaan de problemen vanzelf.

Het kabinet heeft nagelaten om een instrumentarium te ontwikkelen om de groei in de hand te houden. Als besluiten worden gebaseerd op een wenselijk scenario, horen dergelijke instrumenten erbij. Willens en wetens is gekozen voor het niet-accommoderen van de home carrier met hogere ambities. De bewindslieden beweren dat er aan het eind van de PKB-procedure nog steeds onvoldoende aanwijzingen waren die wezenlijk afbreuk deden aan de houdbaarheid van het ontwikkelingsperspectief, terwijl de groeicijfers op dat moment bekend waren, net als de interne notitie van VROM, nieuwe prognoses van Schiphol en de marktstrategie van de KLM. Een stuurgroep lid heeft verklaard dat in de stuurgroep gekozen is voor politieke haalbaarheid. Van de verschillende opvattingen in de stuurgroep is in de notulen niets terug te vinden. De medewerkers van het ministerie hebben blijkbaar steeds aan het langste eind getrokken. De bewindslieden hebben voldoende waarschuwingen gehad dat de feitelijke groeicijfers anders waren. De adviezen van de adviescommissie zijn volgens de notulen van de stuurgroep nauwelijks besproken. Ook volgens de Algemene Rekenkamer is bewust een risicovol besluit genomen. De bewindslieden zijn hier meerdere keren over bevraagd, maar steeds bevestigden zij de hardheid van de groeicijfers als onderbouwing voor de PKB. De bewindslieden bleven zich richten op het ER-scenario en de CPB-cijfers. De keuze voor een ander scenario is blijkbaar niet aan de orde geweest. Dat geeft weinig vertrouwen voor de onderbouwing van toekomstige besluitvorming. Volgens de Algemene Rekenkamer is de Tweede Kamer slordig en gebrekkig geïnformeerd. De bewindslieden dienen vandaag helder uiteen te zetten waarom in de berekeningen gebruikgemaakt is van verouderde gegevens, waarom gekozen is voor een neerwaartse trendbreuk in plaats van de historische groei en waarom signalen uit de luchtvaartsector over de feitelijke groei genegeerd zijn. Ondanks de bekendheid met de langetermijncapaciteitsvraag van de KLM conform het IEE-rapport, is gekozen voor de laagst in te voeren waarde. Ook daaruit blijkt weer dat gekozen is voor het meest wenselijke scenario. Een hogere groei zou de milieudoelstelling in gevaar brengen en werd dus maar genegeerd. Het is de vraag waarom de

minister van VROM hierop geen actie heeft ondernomen. Volgens de interne notitie zouden de milieugrenzen al rond 2001 bereikt worden, maar in het debat werd gewoon het jaar 2015 genoemd. Het is de vraag welke waarde de Kamer in de toekomst moet hechten aan een presentatie van groeicijfers onder verantwoordelijkheid van de minister van EZ. De heer Reitsma bespeurde bij de bewindslieden van VW en VROM een houding waarin stukken waarom niet gevraagd wordt, ook niet worden verstrekt. Daarmee wordt een gesloten cultuur instandgehouden, die belemmerend werkt op de controlerende functie van het parlement. Te vaak is verklaard dat er geen andere gegevens zouden zijn. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt die verklaring niet juist geweest te zijn. Het is onduidelijk waarom geen melding werd gemaakt van de prognoses van Schiphol. Kamervragen werden niet altijd adequaat beantwoord.

In het antwoord op vraag 11 wordt aangegeven dat er geen ruimte was om meer groei in te bouwen, omdat de milieugrenzen vastlagen. Daarmee wordt helder bevestigd dat signalen over hogere groeicijfers gewoon niet welkom waren. Waardering voor de second opinion van het CPB van 1998 is niet op zijn plaats. Het is goed voorstelbaar dat de minister van VW er indertijd enthousiast op reageerde. Het is te gek voor woorden om de controleur zijn eigen producten te laten controleren.

De heer Reitsma concludeerde net als de Algemene Rekenkamer dat het kabinet onjuiste en onhoudbare cijfers heeft gepresenteerd. De minister van VW is daarvoor politiek verantwoordelijk. Signalen over hogere groeicijfers werden afgedaan als een tijdelijk verschijnsel. Men wilde geen tijdverlies bij de totstandkoming van de PKB. Er is geen beleid gezet op hogere groei, dus het moest wel vastlopen. De informatievoorziening aan de Kamer is selectief en gebrekkig geweest.

De heer **Van Walsem** (D66) constateerde dat gekozen is voor de meest wenselijke oplossing. Gezien de complexiteit van het onderwerp moet ervan worden uitgegaan dat dat onbewust gebeurd is. De bewindslieden hebben af en toe wat lichtzinnig willen doorgaan op de reeds ingeslagen weg. Zij hebben het markthandelen van de KLM ten onrechte buiten beschouwing gelaten. De informatievoorziening richting Kamer is niet royaal geweest. De commotie die daarmee is ontstaan, bemoeilijkt de toekomstige accommodering van de groei van de luchtvaart.

De vragen over het Algemene Rekenkamerrapport zijn gelukkig zorgvuldig en helder beantwoord. Het kabinet ziet in het rapport handvatten voor de informatievoorziening en besluitvorming in de toekomst. Onder druk van de veranderende cijfers is het begonnen met het TNLI-traject (toekomstige Nederlandse luchtvaartinfrastructuur). De manier waarop de groei zich in de toekomst zal ontwikkelen, is ongewis en afhankelijk van het gedrag van andere luchthavens en vliegtuigmaatschappijen, alsmede van de voortschrijding van de technologie. Selectieve groei is wenselijk, maar wellicht moeilijk te combineren met de mainportgedachte.

De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het kabinet met het doorgaan op de ingeslagen weg en het negeren van de waarschuwingen het gevaar heeft gecreëerd van een vertrouwensbreuk tussen burgers en politiek, is ernstig en komt heldere besluitvorming over Schiphol bepaald niet ten goede. Deze dreigende breuk moet dus voorkomen worden. Na overleg met alle betrokken partijen moet daarvoor een plan van aanpak worden opgesteld. Heldere besluitvorming in het kabinet aanstaande vrijdag zou daarvan een goed begin kunnen zijn.

Ten slotte formuleerde de heer Van Walsem het standpunt van D66 voor de toekomst van de Nederlandse luchtvaart: selectieve groei op Schiphol binnen de milieunormen, die zo spoedig mogelijk duidelijk vastgelegd moeten worden, voorzien van een streng handhavingsbeleid.

De heer **Feenstra** (PvdA) meende dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de informatieverstrekking richting Kamer. Te veel antwoorden van de regering hebben een «kluitje in het rietgehalte». Eén centrale conclusie dringt zich op, namelijk dat Schiphol zo snel mogelijk moet worden behandeld als normaal bedrijf. De overheid moet een beleidskader formuleren en handhaven waarbinnen de sector zich mag ontwikkelen. De TNLI-discussie moet daarop in ieder geval uitkomen.

De heer Feenstra achtte het nuttig dat de bewindslieden hun antwoorden op vragen over het rapport van de Algemene Rekenkamer nog eens zouden bestuderen. De Tweede Kamer heeft volgens de Algemene Rekenkamer niet nagelaten relevante informatie van het kabinet te vragen. Niet de regering, maar Schiphol heeft de meeste fracties geïnformeerd over de prognoses uit haar masterplan. De bewindslieden hadden op de vragen bij de PKB-behandeling moeten verwijzen naar deze prognoses. Ook had de Kamer moeten worden geïnformeerd over het feit dat de voortgangsinformatie over het bereiken van de PMMS-doelstellingen niet op alle punten betrouwbaar is. De prognoses van de IEE waren bij de vaststelling van de PKB en de aanwijzing niet actueel.

In de IEE zijn twee analyses gemaakt: een vraaggeoriënteerd model, dat krap aansloot op de PKB-grens, en een aanbodgeoriënteerd model, dat daar ruim overheen ging. Dat laatste vormde een indringende aanwijzing dat de TNLI-discussie noodzakelijk was, maar het is de vraag of dat zo voluit aan de Kamer is gemeld.

De heer Feenstra zei verontrust te zijn over antwoord 27, waaruit opgemaakt zou kunnen worden dat in afwachting van de vijfde baan geen sprake is van een expliciet veiligheidsbeleid. Hij toonde zich enigszins wantrouwig over de keuze van de periode 1980–1991 als grondslag voor de groeicijfers, mede in relatie tot het feit dat alle partijen in de stuurgroep belang hadden bij het vermijden van vertraging. In de loop van het proces groeide het besef dat de groeicijfers hoger zouden liggen. Het is goed om dat proces nog eens naast het proces van informatieverstrekking aan de Kamer te leggen.

De economische betekenis van transferpassagiers is regelmatig onderdeel geweest van debat. De robuuste conclusies van het rapport van februari 1997 zijn wél tijdig aan de Kamer verstrekt, terwijl de meer selectieve aanpak van het rapport uit het najaar van 1996 pas onlangs is gepresenteerd. Het is interessant om te vernemen waarom dat zo gegaan is.

De heer **Te Veldhuis** (VVD) sloot zich aan bij de door de heer Feenstra geformuleerde gewenste situatie, waarin de overheid de planologische en milieuhygiënische randvoorwaarden stelt en waarin het bedrijf de vrijheid heeft om binnen die ruimte te opereren. De regering en de Kamer blijken geen goede voorspeller van de groei in de luchtvaart te zijn geweest. Hij schetste de historische context van het plan van aanpak Schiphol en omgeving (PASO) met de dubbeldoelstelling van mainport en milieu. Tussen Rijk, provincie en gemeenten werd een overeenkomst afgesloten om te komen tot een uitwerking in een PKB. De Tweede Kamer stemde met het PASO in. Er was consensus over de richting. De stuurgroep PMMS heeft de PKB voorbereid, waarbij het PMMS kan worden beschouwd als een poldermodel *avant la lettre*. Onverlet latend dat er hier en daar twijfels over de groeiscenario's binnen organisaties waren, kozen de betrokken organisaties gezamenlijk voor een scenario van middelmatige groei, met een gemiddelde van 3,1% per jaar.

De heer Te Veldhuis meende dat de Kamer rond de PKB-procedure voldoende nauwkeurig en adequaat was geïnformeerd. Zij had de gelegenheid om voor een ander groeiscenario te kiezen. De regering heeft de eigen keuze openlijk gemotiveerd en is daarin door de Kamer gevolgd. Op grond van informatie, ook van regeringszijde, had elke Kamerfractie een ander scenario kunnen voorstellen, zo heeft het CPB de Kamer drie

prognoses voorgelegd. Na uitvoerige discussie is gekozen voor het middengroeiscenario.

In ieder geval de vier grote fracties zijn door Schiphol vóór de PKB-behandeling geïnformeerd over haar masterplan, waarin werd uitgegaan van een hoger groeiscenario van 4,1%. In de IEE en het PMMS ging Schiphol echter akkoord met een groeipercentage van 3,1.

Naar aanleiding van het rapport van Oranjewoud heeft de regering aangegeven dat de IATA uitgang van een groei van 4,7% en Boeing van 4,4%, terwijl de Aziatische routes een groei van 7,2% te zien gaven. Ook de adviescommissie IEE heeft zich in waarschuwend zins uitgesproken over de uitkomsten van de groeiprognoses en de manier waarop daarmee door de stuurgroep PMMS, inclusief Schiphol en KLM, was omgegaan. De Kamer wist dat het vervoer op Schiphol in de periode 1990 tot en met 1993 sterker was gegroeid dan op grond van de analyses mocht worden verwacht.

In antwoord 9031 gaf de regering aan dat het verkeer op Schiphol de laatste jaren sneller was gegroeid, vooral bij de KLM, waarbij werd gemeld dat een verdere marktwinst voor de KLM niet uitgesloten werd geacht.

In stukken en tijdens debatten meldde de regering steeds dat, als de milieugrenzen die aan de ontwikkeling van Schiphol waren gesteld, eerder zouden worden bereikt dan op dat moment werd voorzien, dat consequenties zou hebben voor de groei van Schiphol. Kortom, de Kamer was breed geïnformeerd. Toch werd unaniem voor het middengroeiscenario gekozen. Besloten werd tot een goede monitoring en tot een begin van de TNLI-discussie.

De heer Te Veldhuis achtte het in reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer gemakkelijk om met de kennis van heden een oordeel te vellen over de besluitvorming in het verleden. De Algemene Rekenkamer stelt terecht dat de gegevens van toen ook aanleiding hadden kunnen geven voor de keuze van een ander groeiscenario. Willens en wetens is echter een andere lijn gekozen. De PKB is indertijd ook een politiek compromis geweest. Voor het verkrijgen van een breed draagvlak is het noodzakelijk om te geven en te nemen. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer moeten zoveel mogelijk naar letter en geest worden gevolgd.

De heer **Van den Berg** (SGP) meende dat het dispuut over de cijfers en de prognoses een grote druk heeft gelegd op het publieke debat over de toekomst van de luchtvaart. Het zou goed zijn als dit overleg ertoe bijdraagt dat die druk wordt weggenomen. Dat laat onverlet dat een hoeksteen van de relatie tussen regering en Kamer aan de orde is, namelijk adequate informatievoorziening. De indruk is blijven hangen dat de Kamer niet altijd volledig en adequaat is geïnformeerd over belangrijke kwesties. De Algemene Rekenkamer onderstreept die conclusie. Volgens het rapport van de Algemene Rekenkamer wisten de betrokken ministeries reeds vanaf begin 1994 dat Schiphol veel sneller groeide dan was ingeschat. Om de dubbeldoelstelling van het beleid te bereiken werd echter het meest wenselijke scenario inzake de groeicijfers gebruikt en niet het meest realistische. Scenario's die de dubbeldoelstelling zouden frustreren, werden genegeerd. Bij het kabinetsstandpunt inzake de PKB van februari 1995 werd de Kamer niet op de hoogte gesteld van de groei van de meest recente jaren. Waarom voor de periode 1980-1992 werd gekozen, werd nooit helder aangegeven. Waarschuwingen, bijvoorbeeld van Schiphol, zijn niet meegenomen in de prognoses. Er was sprake van gebrekkige, onvolledige informatievoorziening. Het ministerie van VROM maakte zich intern wel zorgen over de haalbaarheid, maar maakte daar openlijk nooit melding van.

Het feit dat de Kamer anderszins op de hoogte had kunnen geraken van andere signalen was volgens de heer Van den Berg geen argument. De

Kamer moet ervan uit mogen gaan dat de regering haar relevante informatie die voor de besluitvorming nodig is, ter hand stelt. De Kamer is aldus een mogelijkheid om haar controlerende functie uit te oefenen ontnomen. De feitelijke ontwikkelingen waren anders dan de regering op grond van een overzicht van jaren daarvoor presenteerde. Een ruiterlijke erkenning van het tekortschieten op dit punt zou de regering sieren. In de toekomst mag dit niet meer gebeuren. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn terecht door de regering omhelsd.

De heer **Van Bommel** (SP) bevestigde dat het met name de houding van de regering zal zijn die bepaalt hoe de Kamer in de toekomst met gegevens omgaat. De Algemene Rekenkamer heeft geconcludeerd dat de werkgroep IEE een groeimodel gebruikte dat een beperkte weergave van de werkelijkheid was. Tussentijdse ontwikkelingen konden niet worden verwerkt. De PKB werd vastgesteld op basis van cijfers die al door de werkelijkheid waren ingehaald. Het kabinet koos in 1995 voor het meest wenselijke scenario en niet voor het meest realistische. Via de stuurgroep PMMS wisten de betrokken ministeries dat de gebruikte prognoses te laag waren. Ook het ministerie van VROM deed niets met de kennis over de werkelijke groei. Belangrijke gegevens als de marktstrategie van KLM werden niet meegewogen. Het feit dat de rekenmodellen voor externe veiligheid, stank en geluid nog verre van goed waren werd gemakshalve van ondergeschikt belang verklaard. Terecht stelt de Algemene Rekenkamer dat bij een ontwikkelingsstrategie meerdere scenario's tegen het licht moeten worden gehouden. Door dit niet te doen maakt de stuurgroep in feite een politieke keuze.

Om de dubbeldoelstelling te realiseren moesten de nodige toeren worden uitgehaald. De werkgroep IEE sprak zich in waarschuwendende zin uit over de uitkomsten van de prognoses. De stuurgroep had al een besluit genomen, maar de ministers hadden nog tijd om deze waarschuwingen in het besluit te betrekken. In de PKB zijn veel veronderstellingen op elkaar gestapeld. De haalbaarheid van de milieudoelstelling was bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de uitvoerbaarheid van diverse flankerende beleidsmaatregelen. Ook leunde de PKB sterk op de handhaving van geluidszones en monitoring. Alles opgeteld moet worden vastgesteld dat met een wenselijk scenario is gewerkt.

In 1995 moest de Kamer een besluit nemen over de PKB Schiphol. Het kabinet moet zich ervan bewust zijn geweest dat, wanneer de groeicijfers echt achterhaald waren, de PKB-procedure opnieuw doorlopen zou moeten worden, met alle tijdverlies van dien. Vermoedelijk is dit tijdsargument een zelfstandig argument geworden.

De Kamer heeft meerdere malen expliciet gevraagd naar de meest recente prognoses. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de ministers bij deze debatten hadden moeten verwijzen naar de prognoses van Schiphol. Uiteindelijk hebben alleen de fracties van de RPF, GroenLinks en de SP tegen de PKB gestemd.

In de toekomst moeten modellen en gegevens gedocumenteerd worden en op transparante wijze toegankelijk zijn, aldus de Algemene Rekenkamer. De ministers moeten aangeven in hoeverre zij deze aanbeveling willen waarmaken. Wanneer maatschappelijke belangen botsen met bedrijfsbelangen moet dit de Kamer helder worden gemeld. Bij de discussie rond de PKB zijn de bedrijfsbelangen van Schiphol te bepalend geweest.

Ook bij het KPMG-BEA-rapport is sprake van het onvolledig informeren van de Kamer. Uit het feit dat het rapport inmiddels naar de Kamer is gestuurd, kan worden opgemaakt dat de nieuwe minister van VW een andere houding aanneemt dan de vorige.

Antwoord van de regering

De **minister van Verkeer en Waterstaat** wees allereerst op de onzekerheid van prognoses. De ontwikkelingen in de economie zijn van grote invloed op de ontwikkelingen in de luchtvaartsector. Het voeren van beleid wordt er door de frequent wisselende aannames niet gemakkelijker op. In het Schipholdebat zijn de cijfers overigens niet doorslaggevend. Hoe eerder de milieuruimte vol gevlogen is, hoe eerder de groei stopt. Bij de besluitvorming over de PKB in 1995 is besloten om met de TNLI-discussie te beginnen. Op een later moment is het besluit genomen om tot slotcoördinatie over te gaan, teneinde de groei te temporiseren. Schiphol is een bedrijf en moet zich binnen bedrijfsmatige afspraken kunnen ontwikkelen. De overheid moet de grenzen formuleren waarbinnen dat kan. Tot zo'n beleid zijn eerder pogingen ondernomen, maar dat lukt niet zolang de politiek probleem-eigenaar is. Het probleem-eigenaarschap moet verplaatst worden naar de sector zelf. Die ontvlechting zal de komende tijd ter hand worden genomen.

De Algemene Rekenkamer heeft opmerkingen gemaakt over de alliantievorming. Daarbij moet worden aangetekend dat dit zich in de aan de orde zijnde periode net begon te ontwikkelen. Het was bepaald nog niet zeker dat KLM erin zou slagen een alliantie te vormen. De Europese Commissie is er overigens nog steeds mee bezig. Ook een systeem als het blokken-systeem diende zich aan in de tijd van de PKB-besprekingen. Dit soort zaken toont de noodzaak aan om de marktpartij de verantwoordelijkheid te laten dragen.

De minister zou het met de kennis van dit moment logischer hebben gevonden om te kiezen voor het hoge groeiscenario. Dat is echter wijsheid achteraf; als de economie zich anders had ontwikkeld, was de situatie in de luchtvaart thans geheel anders. Er is geen sprake van dat gekozen is voor een wenselijk scenario. Met het indertijd genomen besluit bepaalde de milieuruimte de groei. De dubbeldoelstelling is gehaald. In 1990 waren er 15 000 geluidsgehinderde woningen binnen de 35 Ke-zone met 202 000 vliegbewegingen. In 1997 waren er 13 000 geluidsgehinderde woningen binnen de 35 Ke-zone met 350 000 vliegbewegingen. Het enige verschil met het scenario waarvoor in 1995 is gekozen, is dat het plafond eerder bereikt zal worden. De wenselijkheid van het gekozen scenario sloeg op de termijn tot 2015. Het naar verwachting eerder bereiken van het plafond heeft geleid tot de start van de TNLI-discussie over de ontwikkelingen op middellange en lange termijn.

Het masterplan Schiphol is in de discussie in de PMMS-stuurgroep beschouwd als een intern werkdocument. De stuurgroep heeft op een gegeven moment unaniem geadviseerd. Het is de vraag of het dan wenselijk is om alle documenten die aan dat advies ten grondslag liggen, naar de Kamer te zenden. Het bijzondere van het masterplan is dat Schiphol er uitgebreid mee naar buiten is getreden. Daarmee dreigde het bedrijf onder de consensus weg te kruipen. De minister verklaarde dat zij, indien zij indertijd minister van VW zou zijn geweest, het masterplan vermoedelijk evenmin aan de Kamer had gestuurd. Als er in een orgaan geen onderlinge overeenstemming bereikt kan worden, dienen het meerderheids- en minderheidsstandpunt natuurlijk wel een rol te spelen in de discussie.

In reactie op de verklaring van de Algemene Rekenkamer dat de huidige voortgangsinformatie over het bereiken van de mainport- en milieudoelstelling niet op alle punten betrouwbaar is, wees de minister erop dat de cijfers van de voortgangsrapportage extern zullen worden getoetst. Zij nam afstand van de conclusies van de Algemene Rekenkamer over de schuldvraag. Ook had zij kritiek op de conclusies over de informatievoorziening. Daarin is de beschouwing naar haar mening te veel gebaseerd op de wijsheid van dit moment.

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** deelde mee dat de bewindslieden de aanbevelingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer onderschrijven. Modellen en gebruikte gegevens dienen volledig te zijn, dienen volledig te worden gedocumenteerd en dienen op transparante wijze toegankelijk te zijn. Vele Kamerleden zijn van mening dat dat in het verleden op dit dossier niet altijd het geval is geweest. Voor de komende periode ligt hier derhalve een opdracht, waarvoor de minister zich de komende periode zou inzetten.

Voor de volgende fase komt er een grote hoeveelheid gegevens op de bewindslieden af. Het is zoveel dat individuele ministers niet alles tot zich kunnen nemen. Er is vertrouwen nodig, vertrouwen op medewerkers en collega's, om te weten of de meest relevante onderdelen van de totale informatiestroom beschikbaar zijn om te kunnen bijdragen aan een goede besluitvorming. De minister wilde niet uitgaan van manipulatie of kwade opzet. Een cijfer geproduceerd door een belanghebbende buiten het apparaat, zou hij wel altijd laten checken. De gegevens moeten zo transparant mogelijk en volledig ter beschikking worden gesteld. De bewindslieden hebben gekozen voor een aanpak om in de beleidsvorming voor de langere termijn zo goed mogelijk rekening te houden met onzekerheden en verschillende scenario's. Daarbij zij aangetekend dat een scenario iets anders is dan een prognose. Scenario's zijn alternatieve toekomstbeelden op basis van verschillende veronderstellingen. Scenario's zijn niet bij voorbaat beter of realistischer dan andere scenario's. Er is inzicht in de feitelijke ontwikkelingen nodig, voortvloeiend uit gegevens. De scenario's moeten dus worden getoetst aan prognoses. Ook is inzicht nodig in de beschikbare beleidsmaatregelen om zo dicht mogelijk bij een beleidsmatig wenselijk scenario te komen. Scenario's zijn niet bij voorbaat wenselijk.

Op basis van de gegevens die ook voor de Kamer beschikbaar waren en op basis van publieke uitlatingen van de kant van de sector hebben de medewerkers van VROM in 1994 aangegeven dat de prognose zodanig was, dat zelfs boven het scenario met de hoogste groei zou worden uitgekomen. De conclusie was dat maximaal zou moeten worden geprobeerd, zodanige beleidsmaatregelen te kiezen dat de ontwikkelingen worden teruggebogen naar datgene wat als wenselijk wordt beschouwd. Er moest maximaal worden ingezet op nog niet voorziene maatregelen met betrekking tot het actief beleidsmatig beperken van de groei, het ook na het verbod van hoofdstuk 2-vliegtuigen verdergaand verlagen van de geluidsproductie van vliegtuigen, het verdergaand verbieden van vliegen in kritische uren, en het kiezen van een zodanig banenstelsel dat de doelstelling wél gehaald kan worden. Misschien is te optimistisch gedacht over de mogelijkheid van het verwezenlijken van dit soort beleidsmaatregelen en over de handhavingsmogelijkheden, maar de beleidsmatige inzet was helder. Het hele kabinet is tot de conclusie gekomen dat een andere inzet van beleidsmaatregelen moest worden gekozen. Daarom is voor het TNLI-traject gekozen. Deze beleidsmaatregelen moeten het mogelijk maken dat de groei niet uitstijgt boven datgene wat wenselijk wordt geacht, gegeven de gestelde milieu- en veiligheidsvoorwaarden.

De **minister van Economische Zaken** wees erop dat in 1993 uitgebreid gediscussieerd is over de IEE. De conclusie was dat het een prachtig model was. Dat laat onverlet dat een model altijd een beperkte weergave van de werkelijkheid is. De volle breedte van de economische scenario's is in de PKB getoond. In de notitie over de vervoersontwikkeling is het kruisverband tussen milieu en economie aangegeven.

De minister merkte op dat interne bedrijfscijfers nooit bepalend kunnen zijn voor het overheidsbeleid. De overheid heeft behoefte aan de opinie van derden, bijvoorbeeld via het CPB. Daarbij moet worden aangetekend dat de sector ook niet overtuigd was van het eigen gelijk. Immers, in de

stuurgroep koos men voor consensus en stelde men de dubbel-
doelstelling niet ter discussie.

Het CPB is in 1998 om een second opinion over de notitie vervoersontwik-
keling Schiphol gevraagd. Het planbureau achtte deze notitie een
ondersteuning voor de IEE. De sector heeft in 1995 ook niet verklaard dat
de ontwikkelingsstrategie niet meer haalbaar was. De minister van
Economische Zaken moet op dat moment dezelfde mening hebben gehad.
Anders zou het debat in het kabinet anders verlopen zijn.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Blaauw

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Biesheuvel

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,
Reitsma

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Verkeer en
Waterstaat,
Floor