

MAINPORT 2.0

Luchtvaart, luchthavens en de ruimtelijke economie
van de regio in samenhang bezien





Advies | Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens

MAINPORT 2.0

Luchtvaart, luchthavens en de ruimtelijke economie
van de regio in samenhang bezien



Binnenzijde omslag
loopt mee met cover

Advies | Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens
Januari 2009

De Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens is ingesteld door de Ministers Eurlings en Cramer.

De leden van de Commissie zijn:

- Ir. C.J. (Kees) Vriesman (voorzitter)
- Prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist
- Dr. O.A.W.T. (Odette) van de Riet (tot 1 november 2008, in verband met de aanvaarding van een nieuwe betrekking)

De secretaris van de Commissie is dr. M.J.F. (Michiel) van Pelt (*Michiel van Pelt Ruimtelijk Advies en Management BV*).

Mevr. J.W. (Hanneke) van Alphen verzorgt de secretariële ondersteuning.
ISBN: 978-90-90239576

Inhoud

Inleiding	6
De aanpak van de Commissie	6
Leeswijzer	8
Het advies in het kort	9
De zes vragen aan de Commissie	9
De bredere context	12
Urgentie	14
Aanbevelingen	16
1. De context: van luchtvaart tot gebiedsontwikkeling	21
1.1 Schaalniveaus en netwerken	21
1.2 Dynamiek aan de 'airside'	22
1.3 Op het kruispunt van 'airside' en 'landside': de luchthavens	23
1.4 'Landside': regio's met een luchthaven	26
1.5 Gebiedsontwikkeling	28
1.6 Een samenvattend beeld	29
2. Beleid en markt	30
2.1 Kwestie: Beleid is sectoraal, versnipperd en zit vast in een te beperkt blikveld	30
2.2 Oplossingsrichting: Verbind beleid voor 'landside' en 'airside', en denk vanuit de dynamiek van markten	37
3. Rollen van actoren	51
3.1 Kwestie: Kwetsbare rolverdeling tussen partijen, en scheefheid in de verdeling van lusten en lasten	51
3.2 Oplossingsrichting: Creëer een evenwichtiger krachtenveld en breng lusten en lasten in de afweging van partijen met elkaar in verband	58
4. Samenwerking	63
4.1 Kwestie: Ieder voor zich, moeizame verhoudingen	63
4.2 Oplossingsrichting: Ontwikkel arrangementen die het mogelijk maken over schaalniveaus heen en naast formele bestuurlijke organen kwesties op het raakvlak van luchtvaart en gebiedsontwikkeling op te lossen	67
Bijlagen	67
1. Het instellingsbesluit	72
2. Gesprekspartners van de Commissie	76
3. Onderzoek in opdracht van de Commissie	78
4. Literatuur	79
5. Eindnoten	81
Colofon	82

De aanpak van de Commissie

Op 23 januari 2008 discussieerde Minister Eurlings met de Tweede Kamer over het Groenenbergerrein, dat aanleiding is geweest voor spanningen tussen de luchthaven, overheden en de particuliere grondeigenaar en ontwikkelaar Chipshol. De discussie bracht de minister aan het eind van het debat tot de toezegging dat een onafhankelijke commissie zou adviseren over de relatie tussen luchthavens en de ruimtelijke en economische

ontwikkeling, in bredere zin en toekomstgericht. Samen met zijn collega Minister Cramer heeft hij via een besluit van 13 juni 2008 de instelling van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens (CROL) bekend gemaakt. Het advies van de Commissie wordt hier gepresenteerd. Het is aangeboden aan de bewindslieden op 29 januari 2009.

De zes vragen aan de Commissie zijn hieronder weergegeven.

1

Welke rol spelen luchthavens in de gebiedsontwikkeling rond luchthavens?

2

Hoe is de samenwerking tussen overheden en private partijen, waaronder de luchthavens, geregeld als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen rond luchthavens?

3

Klopt het dat luchthavens steeds meer de rol van gebiedsontwikkelaar op zich nemen, en zo ja, welke beweegredenen bestaan hiervoor en welke houding neemt de overheid hieromtrent in?

4

Is een jurisdisering van de verhoudingen tussen luchthavens en overige actoren een consequentie van deze rolverandering en zijn er andere mogelijkheden dan juridische procedures om eventuele geschillen op te lossen?

5

Is het zinvol om bij de ontwikkeling van het gebied rond luchthavens onderscheid te maken tussen luchthavengebonden en luchthavengerelateerde activiteiten, en zo ja, welke criteria zijn daarvoor te formuleren?

6

Wat zijn de rollen en handelingsbevoegdheden van de verschillende overheidsinstanties in de grondpolitiek en grondverwerving in relatie tot de ontwikkeling van en rond luchthavens?

Het staat de Commissie vrij om additionele vragen te onderzoeken indien zij dat in het kader van haar taakomschrijving zinvol acht.

Al snel bleek dat er verrassend weinig materiaal beschikbaar was over de relatie tussen luchthavens en de ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio's erom heen. Er zijn boekenkasten vol over de samenhang tussen omvang van de luchtvaart, aard van het luchtvaartregime (wijze van landen en stijgen, etc.) en geluidsoverlast bij omwonenden. Veel schaarser zijn analyses van de banden tussen Schiphol en andere economische sectoren in de regio Amsterdam, hoe die zich in de toekomst kunnen ontwikkelen, en wat dat ruimtelijk zou kunnen betekenen. En hoe kan het dat teksten over de mainport Schiphol nota na nota in essentie hetzelfde blijven?

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie voor een werkwijze met vier stappen gekozen:

- Interviews met een groot aantal betrokkenen met als kernvraag: wat zijn de kwesties die zich voordoen rond de zes vragen aan de CROL? En hoe gaan betrokkenen daar zelf mee om?
- Een reeks korte onderzoeken, gericht op de regio Schiphol, regionale luchthavens, andere types vervoersknooppunten en ervaringen in het buitenland.
- Het inwinnen van gevraagde en ongevraagde adviezen.
- Het toetsen van voorlopige conclusies in een reeks bijeenkomsten met deskundigen op ruimtelijk, juridisch, bestuurskundig en economisch gebied.

De Commissie concludeerde dat achter de zes vragen van de bewindslieden van V&W en VROM bredere vraagstukken schuil gaan. Die hebben de opbouw van dit advies gestructureerd. Daarbinnen worden de vragen van de bewindslieden behandeld, aangegeven door een cirkel met een aanduiding van de betreffende vraag van de bewindslieden.

In dit advies gaat de meeste aandacht uit naar ruimtelijke ontwikkelingen rond Schiphol. Tegelijkertijd wordt op diverse plekken ingegaan op ruimtelijke ontwikkeling rond regionale luchthavens. Daarbij ligt de nadruk op de regionale luchthavens die door de conclusies

van de 'Tafel van Alders' in aanmerking komen om de komende decennia sterk te groeien.



De ontwikkeling van Schiphol en de regio 1950-2010
Bron: must stedebouw

Hierna wordt eerst de **samenvatting** van het advies gepresenteerd.

Hoofdstuk 1

schetst de maatschappelijke en economische dynamiek tegen de achtergrond waarvan de ruimtelijke ontwikkeling rond luchthavens geanalyseerd wordt.

Hoofdstuk 2-4

bevatten het hart van het advies. Voor drie thema's worden eerst enkele 'kwesties' benoemd. Kwesties doen zich voor wanneer er een spanning bestaat tussen - aan de ene kant - het functioneren van markten (voor luchtvaart, ruimtelijke economie, etc.) en de invloed daarop van overheidsbeleid en - aan de andere kant - publieke doelen en waarden. Publieke doelen kunnen gericht zijn op (duurzame) ontwikkeling van de luchtvaart, de luchthaven en van de regio's waarvan zij deel uitmaken. Bij overheidseigenwaarden gaat het om zorgvuldig bestuur: transparantie en openheid, heldere wijze van afleggen verantwoording, democratie, betrouwbaarheid en vertrouwen, zorgvuldigheid, het bestrijden van misbruik van economische machtsposities. Bepalend voor 'kwesties' zijn het gedrag van betrokken actoren (instituten) en de wijze waarop die actoren met elkaar omgaan (governance).

Na de 'kwesties' volgen in elk hoofdstuk de aanbevelingen. Die zijn erop gericht om vanuit de 'kwesties' te komen tot een betere borging van publieke doelen en waarden. Die aanbevelingen zijn soms concreet, maar vaak ook agenderend als weerspiegeling van de observatie dat de relatie tussen luchthavens en de ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio tot op heden relatief weinig aandacht heeft gekregen. De aanbevelingen richten zich soms op beleid(-instrumenten), in andere gevallen op instituten en governance-arrangementen. De crux is dat beide lijnen nodig zullen zijn en elkaar kunnen en moeten versterken.

De drie thema's die op deze manier uitgewerkt worden zijn:

- **Hoofdstuk 2: Beleid en markt**
- **Hoofdstuk 3: Rollen van actoren (instituten)**
- **Hoofdstuk 4: Samenwerking (governance)**

Het advies heeft vier bijlagen:

Bijlage 1 is het instellingsbesluit van de Commissie. Bijlage 2 bevat een overzicht van de mensen met wie de Commissie gesproken heeft, bilateraal of in de vorm van bredere bijeenkomsten. Het advies heeft in hoge mate geprofiteerd van de openhartigheid van de gesprekspartners, zonder dat de tekst van het advies met hen individueel in verband gebracht kan worden. Bijlage 3 bevat een beschrijving van de onderzoeken waartoe de CROL opdracht heeft gegeven. De onderzoeksrapportages zijn integraal opgenomen op een CD-ROM bij dit advies. Van de onderzoeken heeft de CROL in het advies op meerdere plaatsen gebruik gemaakt. Niet de CROL, maar de auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de onderzoeksrapporten. Bijlage 4 bevat geraadpleegde overige literatuur.

De Ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM hebben de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens (CROL) zes vragen voorgelegd. Hieronder volgt eerst de reactie van de Commissie op deze zes vragen. Naar aanleiding van de antwoorden op de vragen is de Commissie gestuut op een aantal fundamentele kwesties die ze graag daarna aan de orde wil stellen.

1 Welke rol spelen luchthavens in de gebiedsontwikkeling rond luchthavens?

Schiphol is de enige ontwikkelaar van het luchthaventerrein, een dominante speler op de grond- en vastgoedmarkt in de regio direct rond Schiphol en een in belang toenemende partij in de Metropoolregio Amsterdam. Ook beïnvloedt Schiphol als (mede) eigenaar van regionale luchthavens de ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio rond deze luchthavens. Deze relatief nieuwe rollen klinken – ook vaak in het buitenland – door in concepten als Airport City en Airport Corridor.

Regionale luchthavens hebben vooral nog de traditionele rol van knooppunt van luchtverkeer, maar dit kan bij de beoogde snelle groeiers (Lelystad, Eindhoven) de komende jaren veranderen.

2 Hoe is de samenwerking tussen overheden en private partijen, waaronder de luchthavens, geregeld als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen rond luchthavens?

Van integrale gebiedsontwikkeling, gekenmerkt door intensieve samenwerking bij de uitvoering van een gezamenlijke integrale visie, is zo goed als geen sprake. Dit geldt voor de regio rond Schiphol (driehoek A4-A5-A9 en Schiphol zuidoost, corridor Zuidas-Schiphol) en op hogere schaalniveaus in de Metropoolregio Amsterdam. Dit betekent dat de ontwikkelingen in die gebieden óf niet echt van de grond komen óf een optelsom zijn van losse initiatieven zonder overkoepelende visie of uitvoeringsprogramma.

Grondbezit is altijd een cruciale factor in de ruimtelijke ontwikkeling. In de regio rond Schiphol worden ontwikkelingen belemmerd door de conflicten tussen de grootste particuliere grondeigenaar Chipshol en de grondeigenaar Schiphol en luchtvaartinstanties (zie ook vraag 4 over juridisering).

Hoewel er samenwerkingsverbanden tussen markt en overheid zijn, (bijvoorbeeld de Schiphol Area Development Company (SADC) en rond het plan Amsterdam Connecting Trade) streven partijen in eerste instantie hun eigen belangen na en is het nog wel eens ieder voor zich. Schiphol heeft een sterke positie door het eigen grondbezit (Schiphol Real Estate, SRE), de manier waarop Schiphol zijn rollen zelf invulling geeft en het beperkte tegenspel dat de luchthaven krijgt.

Rond regionale luchthavens is overleg tussen luchthaven en omgeving nog beperkt tot geluidshinder. Samenwerking in de regio rondom de luchthavens staat in het algemeen los van de ontwikkeling van de luchthaven.

3 Klopt het dat luchthavens steeds meer de rol van gebiedsontwikkelaar op zich nemen, en zo ja, welke beweegredenen bestaan hiervoor en welke houding neemt de overheid hieromtrent in?

Zie het antwoord op vragen 1 en 2. Schiphol draait steeds minder op inkomsten uit 'aviation', de nationale luchthaven, en steeds meer op inkomsten uit 'non-aviation'. In 2007 was 23% van het exploitatieresultaat toe te rekenen aan 'aviation', 77% aan 'non-aviation'. Bij 'non-aviation' gaat het onder meer om: winkels op het luchthaventerrein en vastgoedontwikkeling op het luchtvaartterrein (Schiphol's Airport City), grondverwerving en vastgoedontwikkeling buiten het luchtvaartterrein en deelnemingen in andere luchthavens. Schiphol breidt zo - met de traditionele rol als luchthaven als fundament - zijn werkterrein uit: eerst als ontwikkelaar van het luchthaventerrein, en daarna

Het advies in het kort | De zes vragen aan de Commissie

als grond- en vastgoedpartij daarbuiten (inclusief de Zuidas).

De redenen hiervoor zijn voor een belangrijk deel van financiële aard. De 'non-aviation' activiteiten zijn veel winstgeverder dan die op het gebied van luchtvaart. Bovendien kan Schiphol in de sfeer van 'non-aviation' volledig als een commerciële marktpartij opereren, terwijl zij voor het 'aviation'-deel gebonden is aan tariefafspraken met de NMa. Andere redenen kunnen zijn: grondbezit kan uitbreiding van de luchthaven in de toekomst vereenvoudigen, en 'non-aviation' activiteiten kunnen tot meer passagiers leiden.

Schiphol combineert op deze manier verschillende rollen, variërend van de wettelijke taak die zij heeft als luchthaven en mainport, tot commercieel grond- en vastgoedbedrijf buiten de eigen luchthaven. De Commissie heeft uit de gevoerde gesprekken geen signalen opgevangen dat overheden invloed hebben willen uitoefenen op die combinatie van rollen. Daar is een uitzondering op: het Bestuursforum Schiphol heeft besloten dat Schiphol als 'gekwalificeerd adviseur' kan deelnemen en niet meer zoals voorheen als volwaardig lid.

Regionale luchthavens zijn (nog) niet uitgegroeid tot gebiedsontwikkelaar; hun relatie met de omgeving centreert zich op hinder. Incidenteel zijn ze betrokken bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein net buiten het luchtvaartterrein.

4 **Is een juridisering van de verhoudingen tussen luchthavens en overige actoren een consequentie van deze rolverandering en zijn er andere mogelijkheden dan juridische procedures om eventuele geschillen op te lossen?**

Er is rond Schiphol en andere luchthavens geen sprake van een trend dat steeds meer partijen steeds vaker conflicten met luchthavens voor de rechter brengen.

De notie van 'juridisering' is terug te voeren op de lange reeks rechtszaken tussen Schiphol en (semi) overheidspartijen die een rol in de luchtvaart hebben, en Chipshol, de grootste particuliere grondeigenaar in de Schiphol regio. Achter die rechtszaken gaan verstoorte verhoudingen schuil. De gemeente Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland zijn inmiddels tot afspraken met Chipshol gekomen.

De Commissie is door de Minister van Verkeer en Waterstaat gevraagd zich in het licht van nog lopende rechtszaken niet uit te spreken over de kwestie 'Groenenbergerterrein', het belangrijkste juridische geschilpunt tussen Chipshol en de andere partijen. Het antwoord op de vraag van de bewindslieden of de 'juridisering' een consequentie is van de veranderde rollen van Schiphol is daarom in dit advies alleen in grote lijnen te schetsen. In het complex van verklaringen voor de verstoorte verhoudingen tussen Chipshol en Schiphol speelt de combinatie van publieke en commerciële rollen van Schiphol (zie vragen 1-3) zeker een rol. Daardoor beschikt Schiphol immers over meer mogelijkheden (o.m. kennis, netwerk, toepassing van vestigingscriteria, zie vraag 5.), om het functioneren van de grond- en ontwikkelmarkt op en rond de luchthaven te beïnvloeden dan concurrerende 'gewone' marktpartijen.

Het herstellen van de verstoorte verhoudingen tussen deze twee partijen vraagt om een innovatieve aanpak, bij voorbeeld door een initiatief van de nieuwe president-directeur van Schiphol, of met behulp van een mediator of een programmatische aanpak waarbij meerdere gebieden betrokken worden. In het algemeen ligt de sleutel tot goede samenwerking (en het vermijden van conflicten) in a) werken aan onderling vertrouwen via communicatie en zoeken naar draagvlak, b) 'level playing field' op de grond- en vastgoedmarkt buiten het luchtvaartterrein, c) heldere overheidsrollen, d) toepassing profijtbeginsel en e) toepassing van nieuwe instrumenten uit ruimtelijke ordening (Wro) en grondbeleid.

5 **Is het zinvol om bij de ontwikkeling van het gebied rond luchthavens onderscheid te maken tussen luchthavengebonden en luchthavengerelateerde activiteiten, en zo ja, welke criteria zijn daarvoor te formuleren?**

Het stelsel van criteria voor Schipholgebondenheid, waarop aanvragen van individuele bedrijven die zich willen vestigen op of rond Schiphol beoordeeld worden, functioneert niet goed. De criteria zijn voor velerlei uitleg vatbaar en ze sluiten niet aan bij ontwikkelingen in beleid en markt. Alle betrokken partijen zijn van mening dat een nieuwe aanpak nodig is.

De Commissie stelt een alternatief systeem voor, waarin grotendeels afgestapt wordt van toetsing van individuele bedrijven. Alleen luchtvaart- en platformgebonden bedrijvigheid moet zeker zijn van vestiging. Voor het overige stelt de Commissie voor om in te zetten op een marktgeoriënteerde aanpak op het niveau van bedrijventerreinen en clustering van bedrijven. Dit moet ingepast zijn in de op te stellen (structuur)visies voor de regio rondom Schiphol en de Metropoolregio Amsterdam. Ook voor regionale luchthavens is een dergelijke aanpak aan te bevelen.

6 **Wat zijn de rollen en handelingsbevoegdheden van de verschillende overheidsinstaties in de grondpolitiek en grondverwerving in relatie tot de ontwikkeling van en rond luchthavens?**

In de eerste plaats moet geconstateerd worden dat de mogelijkheden voor overheden rond luchthavens niet wezenlijk anders zijn dan bij stedelijke ontwikkeling in het algemeen. Overheden hebben de instrumenten van actief grondbeleid tot hun beschikking, waarbij de nadruk ligt op de verwerving van gronden, evenals instrumenten voor faciliterend grondbeleid, waarbij het erom gaat invloed op particuliere grondbezitters te kunnen uitoefenen ten aanzien van bijvoorbeeld kostenverhaal.

Gekoppeld aan de nieuwe Wro hebben naast gemeenten ook provincies en het Rijk de beschikking over deze instrumenten.

Het valt daarnaast op dat rond Schiphol, de SRE en Chipshol de dominante partijen op de grondmarkt zijn. De SADC is een bescheiden speler op de grondmarkt, maar de eigenaren (Noord-Holland, Haarlemmermeer en Amsterdam, evenals Schiphol) streven naar een steviger positie. Er is geen informatie beschikbaar waaruit blijkt dat het Rijk via actief grondbeleid invloed heeft willen of kunnen uitoefenen op de ruimtelijke ontwikkeling rond Schiphol.

Bij de nieuwe Ontwikkelingsmaatschappij Airport Lelystad Almere (OMALA) vallen – in vergelijking met Schiphol – ten slotte twee punten op. Ten eerste dat de publieke partijen de luchthaven (overigens eigendom van Schiphol) zelf buiten het publieke samenwerkingsverband hebben gehouden, terwijl Schiphol wel deelneemt in de SADC. Ten tweede dat de OMALA-partijen in een zeer vroeg stadium de mogelijke inzet van instrumenten uit het grondbeleid geagendeerd hebben.

Het advies in het kort | De bredere context

De Commissie kwam al snel tot de conclusie dat achter de zes vragen van de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat en VROM bredere vraagstukken schuil gaan. Zo bleek op zichzelf van grote 'juridisering' geen sprake, maar is er wel een groot probleem als we zien hoe de grootste particuliere ontwikkelaar in de omgeving en Schiphol met elkaar omgaan. Ook de criteria van Schipholgebondenheid bij de toelating van bedrijven rond de luchthaven vormen niet bepaald een fundamenteel probleem, maar de vraag of de economie van de luchthaven en de economie van de Metropool-regio Amsterdam meer van elkaar kunnen profiteren des te meer.

Dit advies plaatst de vragen van de bewindslieden daarom in een breder kader. Een rode draad in het advies is de relatie tussen de 'airside' en de 'landside'. De 'airside' is de wereld achter de grenscontrole: de luchtvaart en de direct daarmee verbonden harde en zachte infrastructuur. De 'landside' begint op dezelfde terminal aan de andere kant van de grenscontrole, waar we Schiphol Plaza, de hotels en de kantoren op het luchthaventerrein vinden. We verlaten hier de wereld van de luchtvaart in enge zin, want ook (en -in toenemende mate- vooral) mensen zonder vliegtuigticket op zak maken gebruik van deze faciliteiten. Buiten de hekken van het luchtvaartterrein heeft de 'landside' betrekking op regio's op hogere schaalniveaus.



Rond het luchthaventerrein van Schiphol ligt een regio waarvan de economie veelal sterk met de luchtvaart verbonden is of zou kunnen worden. Die omvat twee gebieden: de driehoek A4-A5-A9 (mede in relatie tot de ontwikkeling van de corridor Zuidas-Schiphol) en het gebied ten zuidoosten van Schiphol. Die aan Schiphol grenzende regio is weer onderdeel van de Metropoolregio Amsterdam, die zich uitstrekt tot Almere en (vliegveld) Lelystad. En tenslotte maakt de Metropool-regio op haar beurt onderdeel uit van de Randstad en vervolgens van Nederland en internationale systemen.

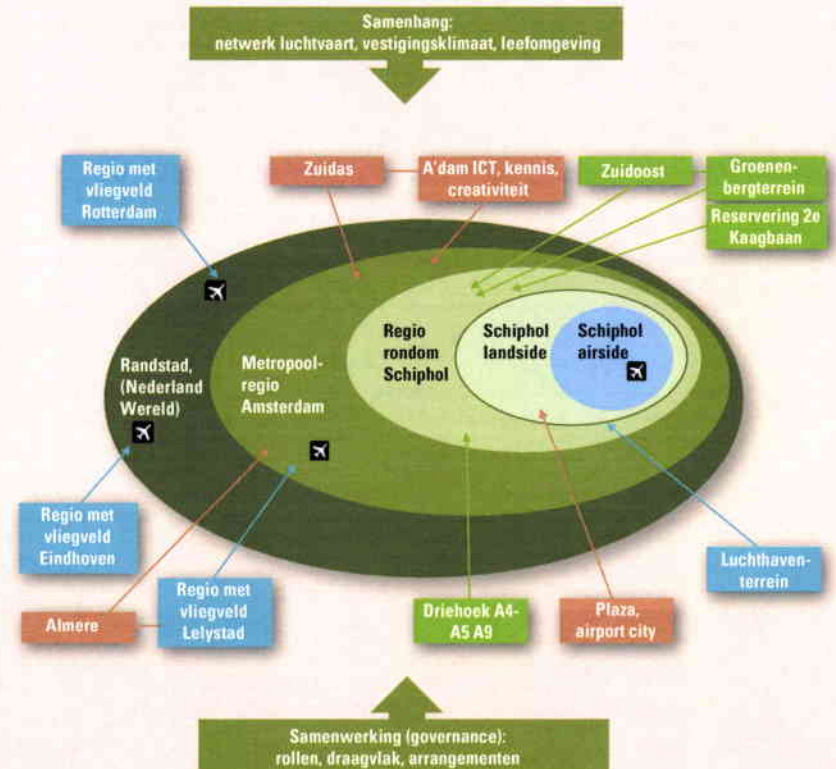
De luchthaven ligt op het raakvlak van 'airside' en 'landside'. De ene kant van de luchthaven is de wereld van de luchtvaart, aan de andere kant vormt de luchthaven steeds meer onderdeel van de ruimtelijk-economische ontwikkeling van regio's.

Kernconclusie van het advies is dat 'airside' en 'landside', ofwel luchtvaart en de ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio's waarin vliegvelden liggen, zo nauw verbonden met elkaar zijn, dat die samenhang centraal in overheidsbeleid zou moeten staan. Daarbij is 'airside' veel meer dan het aantal vluchten op Schiphol en is vooral de kwaliteit van het netwerk een centraal thema. En 'landside' reikt veel verder dan geluidsoverlast en heeft betrekking op ontwikkeling in termen van economisch vestigingsklimaat en

leefomgeving. Dit vraagt om een integrale visie van de omgeving.

De inhoudelijke samenhang moet vervolgens het cement zijn van de samenwerking tussen de betrokken partijen, overheid en markt. Bij die samenwerking zijn rollen van partijen en de wijze waarop ze met elkaar

omgaan ('governance') kernpunten. Pas wanneer partijen daadwerkelijk samenwerken om inhoudelijke samenhang te realiseren, is sprake van gebiedsontwikkeling. Deze denklijn wordt weerspiegeld in onderstaand model.



Het advies in het kort | Urgentie

Op het raakvlak van 'airside' en 'landside', met de luchthaven als verbindende schakel, spelen een aantal wezenlijke, en nauw verbonden kwesties.

Die winnen door de huidige economische situatie alleen maar aan gewicht. Meer samenhang en meer samenwerking zijn hard nodig.

>> Aan de 'airside' staat de positie van de KLM en de luchthaven Schiphol onder druk

De kwestie voor de toekomst is niet of Schiphol moet groeien, maar of de kwaliteit van het netwerk (aantal verbindingen en frequenties), met de KLM als drager, de komende decennia vastgehouden (laat staan verbeterd) kan worden. Gezien de stevige turbulentie op de internationale markt van luchtvaart en luchtvaartmaatschappijen is dat een uitdaging van formaat. In de eerste plaats voor de KLM en Schiphol zelf, in de tweede plaats voor regionale en landelijke overheden, die in hun ruimtelijk-economisch beleid rekening moeten houden met de consequenties en daar een antwoord op moeten vinden.

>> Het economische mainport concept is versleten

Het mainport concept was een succesverhaal dat elan bracht in de samenwerking rond Schiphol. Maar de overheid heeft het concept niet aangepast aan de dynamiek rond luchthavens en de economie in de omgeving. De slagzin 'Nederland Distributieland', onlosmakelijk verbonden met het mainport-concept, heeft veel van zijn glans verloren. Zo is Schiphol al lang niet meer alleen een nationaal knooppunt voor distributie en logistiek. Schiphol is (vooral nog) binnen de hekken van het luchtvaartterrein ook de commerciële ontwikkelaar van de Airport City geworden: een conglomeraat van winkelcentra, congresruimtes, kantorencomplexen en andere faciliteiten. En participeert het – mede op basis van grondbezit – in gebiedsontwikkeling buiten het luchtvaartterrein (bijvoorbeeld ACT). En binnen én buiten het luchtvaartterrein gaat het al lang niet meer om traditionele distributie en logistiek; het gaat om kennisinfrastructuur, kwaliteit, clusters rondom duurzaamheid en 'cradle to cradle'. Tegelijkertijd is de economie

van Amsterdam, het hart van de Metropoolregio, steeds meer gericht op ICT, kennis en creativiteit. Dat kan voor Schiphol een belangrijke bron van passagiers zijn. Tegen deze achtergrond zijn de economische relaties tussen Schiphol en de regio niet meer te vatten in mystificaties als 'Schiphol banenmotor' en 'groei van Schiphol is nodig voor de economie van de regio'. De kern is dat er sprake is van een toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen de perspectieven op de luchtvaartmarkt voor KLM en Schiphol, de economische potenties van Schiphol en de economische ontwikkeling van Amsterdam en de Metropoolregio.

>> De kernspelers hebben niet de stap gemaakt om te komen tot één gezamenlijke visie voor Metropoolregio Amsterdam, waarin duidelijk de ruimtelijk-economische relaties tussen Schiphol, Zuidas en de regio als geheel worden uitgewerkt, en een vertaling daarvan in visies en uitvoeringsprogramma's voor de gebieden direct rond Schiphol

De Metropoolregio staat lang niet zo hoog op de internationale concurrentielijsten als partijen zouden willen. Het ontbreken van (de concretisering van) een gezamenlijke visie betekent dat er kansen gemist worden, in termen van ruimtelijke kwaliteit, gebiedsontwikkeling en economische groei. De ruimtelijke kwaliteit staat onder druk, omdat de ontwikkeling van het gebied nu een optelsom is van geïsoleerde projecten. De gebiedsontwikkeling staat nog in de kinderschoenen, bijvoorbeeld omdat er nog geen afspraken zijn gemaakt over de integrale ruimtelijke ontwikkeling in de corridor Schiphol-Zuidas en de driehoek A4-A5-A9. En omdat de nieuwe functies op en rond Schiphol steeds meer vervoer genereren, zal ook de bereikbaarheid een knelpunt worden. Tot slot: halen we het maximale uit de economische kansen van de metropoolregio? In hoeverre kunnen de economie van Schiphol en de economie van de regio elkaar optimaal versterken?

>> Voor de ontwikkeling van de regio rond Schiphol is sterke behoefte aan het elan dat zo nodig is om tot een gezamenlijk beeld van urgentie te komen en uitdagingen te vertalen in gezamenlijke visies, investeringsprojecten en krachtige publieke samenwerking bij grondbeleid

Het elan dat het rapport 'Schiphol naar het jaar 2000' van de Commissie van der Zwan in 1986 teweeg bracht, is verdwenen. De vele rollen die Schiphol combineert, dragen bij aan fricties met de grootste particuliere grondeigenaar rond de luchthaven, Schiphol, en dat belemmert de gebiedsontwikkeling. Schiphol en KLM zitten niet meer zo sterk op één lijn als vroeger. Door eigen kracht én gebrek aan tegenspel heeft Schiphol een dominante positie in het krachtenveld. De Provincie Noord-Holland is ambitieus, maar heeft zich nog niet vaak als regisseur van gebiedsontwikkeling kunnen opwerpen. Amsterdam is de ziel van de Metropoolregio, maar toont weinig initiatief ten aanzien van Schiphol, een van de iconen in die regio. Het Rijk is op belangrijke terreinen (gebiedsontwikkeling, mainport) nauwelijks zichtbaar. Ondanks de vele fora waarin deze partijen met elkaar overleggen, is het toch veel 'ieder voor zich'. Dat een gedeeld gevoel van urgentie zo ontbreekt is begrijpelijk; tegelijkertijd is het zo hard nodig om met een nieuw elan belangrijke vraagstukken in de regio's rond Schiphol aan te pakken.

>> Terwijl de beoogde kwantitatieve groei van de regionale luchthavens Lelystad en Eindhoven (en mogelijk nog andere luchthavens) voortvloeit uit de wens van selectieve groei van Schiphol, is het urgent om in de regio's vanuit het eigen ruimtelijk-economisch én markt-perspectief te komen tot een strategie voor integrale gebiedsontwikkeling

Rond de regionale luchthavens zullen zich – op kleinere schaal en een later moment – vergelijkbare vraagstukken voordoen als rond Schiphol. Daarom kan veel van de Schiphol casus geleerd worden. Dat geldt vooral voor de verbinding tussen luchtvaart, luchthaven en ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio, spanningen tussen rollen en het belang van samenwerking en draagvlak.



De Commissie doet voorstellen om deze kwesties aan te pakken via drie strategische lijnen

Verbind beleid voor 'landside' en 'airside' en denk vanuit de dynamiek van markten

Ontschot beleid

In algemene zin moet ontschotting plaatsvinden tussen drie beleidsterreinen, op alle schaalniveaus:

- Luchtvaart
- Ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio met een luchthaven
- Luchthavens, als spil tussen 'airside' en 'landside'

Ontwikkel een innovatieve 'mainport 2.0' strategie

De Commissie adviseert om de mainportstrategie te herijken. Qua inhoud en proces moet zij vernieuwend zijn ten opzichte van haar voorganger. Duurzaamheid en kwaliteit zijn overkoepelende thema's.

De crux van de nieuwe mainport strategie is het uitdiepen van de onderlinge economische afhankelijkheden tussen:

- De kwaliteit van het luchtvaartnetwerk
- De ontwikkeling van Schiphol van een luchthaven tot een 'non-aviation' ontwikkelaar, met een steeds grotere ruimtelijke impact
- De ontwikkeling van het vestigingsklimaat in de Metropoolregio Amsterdam, met als internationale iconen de stad Amsterdam (kennis, ict, creativiteit), de Zuidas en Schiphol

We noemen deze nieuwe economische strategie: 'mainport 2.0'. Met dit concept wordt benadrukt dat economie de drager is van de ontwikkelingen aan 'airside' en 'landside'. Net als in het advies van de Commissie van der Zwan uit 1986 heeft 'mainport 2.0' betrekking op economie. Anders dan in dat advies gaat het nu niet zo zeer (alleen) om de economische betekenis van de luchthaven, en om mogelijkheden om die luchthaven te versterken, maar om de wederzijdse economische afhankelijkheid van de luchtvaart en de regio en de luchthaven als schakel daartussen. Belangrijke vragen zijn: hoe kan de luchthaven ('airside'

en 'landside') optimaal bijdragen aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio? En wat kan de regio doen om de netwerkpositie en verduurzaming van de luchthaven te verstevigen?

'Mainport 2.0' heeft in die zin een veel bredere betekenis dan het huidige 'mainport' concept (in de kern de dubbeldoelstelling groei-hinder) in de ruimtelijke en mobiliteitsnota's. Het is de markantste uiting van het thema van dit advies, de verbinding tussen luchtvaart en regio, en de luchthaven als schakel daartussen. Daarom is 'mainport 2.0' naast een nieuwe economische strategie ook symbool voor dit advies.

De nieuwe strategie moet niet door een 'commissie van wijze mannen' worden opgesteld, maar zich ontwikkelen in een proces dat alle betrokken partijen bindt. Hier liggen kansen voor initiatieven voor partijen als het Ministerie van Economische Zaken, het Innovatieplatform of een coalitie van partijen uit de regio. De economische 'mainport 2.0' strategie moet verbonden worden met de metropolitane ruimtelijk-economische visie en luchthavenvisie (zie beide hieronder). De kern moet opgenomen worden in het regeerakkoord van het volgende Kabinet.

Geef impulsen aan gebiedsontwikkeling, start met gedragen visies

Er moeten door alle betrokken partijen gedragen visies komen voor gebiedsontwikkeling rond luchthavens. Dat geldt in de eerste plaats voor de Metropoolregio Amsterdam. Daartoe kan de gemeente Amsterdam het initiatief nemen. De gemeentelijke Structuurvisie, waar nu aan gewerkt wordt, moet dan een metropolitane Structuurvisie worden. De ruimtelijke aspecten van de nieuwe 'mainport 2.0' strategie kunnen hierin uitgewerkt worden. Aan de visie moet een portefeuille van strategische projecten gekoppeld zijn. Op een lager schaalniveau zijn uitwerkingen van de visie wenselijk voor zowel de driehoek A4-A5-A9 als Schiphol Zuidoost (inclusief ACT).

Ook voor de regio's rondom de grotere regionale vliegvelden, in het bijzonder Lelystad, Eindhoven en mogelijk

Rotterdam, stelt de Commissie voor dat er gezamenlijke gebiedsvisies komen, waarin 'airside' (in brede zin), 'landside' (in brede zin) en de ontwikkeling van de luchthaven in samenhang uitgewerkt worden.

Rijksbeleid luchtvaart 2030/2040: integreer 'airside' en 'landside' en houd traditionele beleidsuitgangspunten tegen het licht

De komende Luchtvaartnota en Structuurvisie Luchthavenontwikkeling voor de Mainport geven het Rijk de kans om de integratie van 'airside' en 'landside' tot een centraal thema te maken, ook na 2020. Dat kan ertoe leiden traditionele uitgangspunten met grote ruimtelijk-economische consequenties tegen het licht te houden. Dat betreft bijvoorbeeld het aantal benodigde banen, de reserveringen voor eventuele toekomstige banen, en de mogelijkheid van gebundelde vliegpaden. Bij de toekomstige plannen moeten verdelingseffecten binnen en tussen generaties nadrukkelijker aandacht krijgen.

Minimaliseer toetsing van individuele bedrijven die zich op of rond een luchthaven willen vestigen; speel slim in op de wensen van de markt bij de gecoördineerde ontwikkeling van bedrijventerreinen en clustering van bedrijven

Het systeem van vestigingsbeleid waarbij individuele bedrijven worden getoetst op hun 'schipholgebondenheid' kan vervangen worden door een tweesporenbeleid. Het eerste spoor garandeert dat bedrijven die fysiek onlosmakelijk met de luchthaven zijn verbonden ('luchtvaart- of platformgebonden') daar ook gevestigd kunnen worden. Het tweede spoor richt zich vanuit de integrale gebiedsvisie en economische strategie op het verleiden van bedrijven om zich te vestigen op bedrijventerreinen in de regio rondom de luchthaven door in te spelen op hun wensen op het gebied van agglomeratievoordelen, clustering en inhoudelijke speerpunten (bijvoorbeeld duurzaamheid of kennis).

Creëer een evenwichtig krachtenveld en breng lusten en lasten in de afweging van partijen met elkaar in verband

Het Rijk moet helderder positie kiezen ten aanzien van de eigen rol en daar dan ook actief invulling aan geven

Het Rijk moet selectief maar krachtig een rol spelen in de ontwikkeling rond Schiphol en andere luchthavens.

Dit vraagt om:

- een kritischer houding van V&W ten aanzien van de rollen van de luchthaven Schiphol
- een zichtbaarder rol van VROM bij gebiedsontwikkeling, voornamelijk in de Metropoolregio Amsterdam
- een focus op inhoudelijke doelen voor luchtvaart en Schiphol in plaats van aandeelhoudersdividend bij Financiën
- een EZ dat een proces op gang brengt dat leidt naar een 'mainport 2.0' strategie

Meer daadkracht bij regionale overheden

Het nieuwe instrumentarium van Wro en grondbeleid biedt goede handvatten voor een actieve rol van provincies, maar toepassing vergt durf en een duidelijke en eigen positiekeuze.

Bij een dergelijk groot bedrijf als Schiphol is het logischer op gemeentelijk niveau de verantwoordelijkheid primair te leggen bij Amsterdam, dan bij de gemeente Haarlemmermeer.

Verminder de spanningen tussen de commerciële en mainportrollen van Schiphol

De combinatie van rollen van Schiphol, variërend van wettelijk verantwoordelijke voor het luchtvaartknooppunt, via de ontwikkelaar van het knooppunt 'Airport City', tot grond- en vastgoed ontwikkelaar buiten het luchtvaartterrein, heeft voordelen voor het bedrijf maar kent vanuit publiek oogpunt ook risico's. Binnen het bedrijf is het risico dat de focus verschuift van de lange termijn mainport doelen naar mogelijkheden op korte termijn financiële winsten te verkrijgen.

Het advies in het kort | Aanbevelingen

Op de grond- en vastgoedmarkt rond de luchthaven is het risico dat het 'level playing field' met andere, particuliere ontwikkelaars bedreigd wordt. Dat draagt bij aan het onderling wantrouwen in de regio en heeft een nadelig effect op samenwerking.

De Commissie beveelt aan om onderzoek te doen naar de beste manier om a) prikkels voor Schiphol primair te richten op het streven een kwalitatieve 'airside' topper in de wereld te blijven en b) op de grond- en vastgoedmarkt buiten het luchtvaarterrein te zorgen voor een 'level playing field' met particuliere bedrijven. Er zijn verschillende opties, waarbij de verantwoordelijkheden en positie van het grond- en ontwikkelbedrijf SRE nader afgebakend worden. In het onderzoek moet een goede afweging tussen deze opties plaatsvinden, met oog voor hun mogelijke consequenties.

Onderzoek de mogelijkheid om Schiphol te laten betalen voor de langdurige reservering van banen, waardoor de noodzaak meer naar boven komt
Bij de jarenlange reserveringen van ruimte voor mogelijke nieuwe banen voor Schiphol waarvan onzeker is of ze er ooit komen, liggen de lusten (Schiphol behoudt alle flexibiliteit) en lasten (de rem op gebiedsontwikkeling door andere partijen) niet in één hand. Door Schiphol te laten betalen voor de reservering gebeurt dat wel en wordt duidelijk hoe nodig bijvoorbeeld de reservering voor de 2e Kaagbaan is. Zo'n constructie, die nu nog niet mogelijk is, verdient onderzoek.

Ontwikkel arrangementen die het mogelijk maken over schaalniveaus heen en naast formele bestuurlijke organen kwesties op het raakvlak van luchtvaart en gebiedsontwikkeling op te lossen

Bestuurlijke arrangementen moeten recht doen aan netwerkachtige verhoudingen
Via twee lijnen van 'governance' kan een bijdrage geleverd worden aan de integratie van visies en beleid voor 'airside' en 'landside', in het bijzonder tussen de luchthaven en de regio waarin die luchthaven ligt.

De eerste lijn omvat innovatieve arrangementen binnen het huis van Thorbecke. Centraal staan formele bevoegdheden en structuren. Het Rijksprogramma Randstad Urgent kan vertaald worden naar een aanpak voor de regio's met luchthavens die in dit advies centraal staan, waarin het Rijk invulling geeft aan de eigen verantwoordelijkheden. Een andere te onderzoeken mogelijkheid is een gebiedsautoriteit. Hierbij moet goed gekeken worden naar de haalbaarheid en het draagvlak.

De tweede lijn van meer informele arrangementen staat naast het huis van Thorbecke. Hier kan de Tafel van Alders als voorbeeld dienen. In dergelijke arrangementen ligt de nadruk op processen, draagvlak, communicatie, gemeenschappelijke wilsvorming en duurzame allianties. Rond Schiphol zijn dit zorgpunten, terwijl juist dit lijnen zijn die passen bij de netwerkachtige wereld rondom luchthavens. In deze context past het idee van een 'Global Amsterdam Region, City and Airport Council', waarin op het hoogste niveau de kernspelers een strategie ontwikkelen hoe regio, stad én luchthaven zo hoog mogelijk op de voor hun relevante internationale ranglijsten kunnen komen.

Maak gebiedsontwikkeling rond regionale luchthavens primair een zaak van de regionale partijen en de regionale markt
De beoogde sterke groei van luchthavens als Lelystad, Eindhoven en mogelijk Rotterdam moet ingebed worden in een visie op de regionale luchtvaartmarkt en de ontwikkeling van de bredere regio waarin de luchthaven ligt. De Commissie wil de verantwoordelijkheid daarvoor leggen bij de betrokken provincie, gemeenten, bewoners en het bedrijfsleven.

Ondersteun gebiedsvisies door een publiek regionaal grondbedrijf
Een gezamenlijk grondbedrijf is een belangrijke voorwaarde voor de realisatie van gebiedsvisies; de vraag is op welk schaalniveau een dergelijke organisatie het meest haalbaar en effectief is. Een gezamenlijke groundbank voor het totale grondgebied dat onder de visie op de Metropoolregio Amsterdam valt, is theoretisch een wenselijke constructie. Of partijen, van Haarlem-

meer tot Almere, hun grond willen inbrengen is de vraag. Een kansrijkere variant is waarschijnlijk een gezamenlijk grondbedrijf voor de regio van de luchthaven Schiphol en de aangrenzende gebieden. Daar kan een krachtiger SADC in opgaan. De Provincie Noord-Holland kan daartoe het initiatief nemen.

Verdere 'juridisering' is niet nodig; herstel verhoudingen tussen Schiphol en Chipshol
De verstoorde verhoudingen tussen Schiphol en Chipshol zijn schadelijk voor de gebiedsontwikkeling

rond de luchthaven, in het bijzonder in de driehoek A4-A5-A9 ten zuiden van Badhoevedorp, en in Schiphol Zuidoost. De Commissie stelt voor te streven naar een oplossing waarbij de jarenlange controverses tussen Chipshol en Schiphol in één totaalaanpak worden opgelost, en de uitzichtloze serie van rechtszaken beëindigd kan worden. Denkrichtingen zijn een doorbraak door een initiatief van de nieuwe president-directeur van Schiphol, de inzet van een mediator, of een gebiedsgericht pakket waarbij uitruil van gronden plaatsvindt.





1 De context: van luchtvaart tot gebiedsontwikkeling

1.1 Schaalniveaus en netwerken

De discussie over de luchtvaart is de afgelopen jaren gedomineerd door de balans tussen de groei van Schiphol en de hinder daarvan in de omgeving. Die discussie straalt al jaren een intense publieke hitte af, die dankzij het Alders advies' wat geluwd is. Toch kan het vuur weer snel oplaaen, als het wantrouwen onder de bevolking dat 'Schiphol uiteindelijk toch altijd mag groeien' weer gevoed zou worden.

De Commissie is van mening dat de ruimtelijke ontwikkeling rond luchthavens een vraagstuk met een veel bredere scope is. Dat geldt zowel de 'airside', waarbij de kwaliteit van het netwerk en selectiviteit belangrijker zijn dan de groei van de luchthaven, als de 'landside', die betrekking heeft op veel meer dan geluid: het leefklimaat in brede zin, de ruimtelijke economie, de infrastructuur, etc.

In die ruimtelijke ontwikkeling rond luchthavens zijn meerdere *schaalniveaus* tegelijkertijd betrokken en – in steeds wisselende vormen – met elkaar vervlochten. Schiphol was lang uitsluitend een luchthaven waar mensen per vliegtuig vertrokken of aankwamen. In de afgelopen jaren is Schiphol, net als veel andere grote luchthavens in de wereld, uitgegroeid tot een Airport City, voor een steeds belangrijker deel gericht op bezoekers zonder vliegticket op zak. Nu spreekt Schiphol al van een Airport Corridor', die zich uitstrekt tot de Zuidas. En denken we over een Global Portal of Gateway.

In een analyse van de ontwikkelingen op en rond luchthavens verdient het concept *netwerken* een centrale plaats. Netwerken van verbindingen voor vervoer van mensen en goederen, maar ook van economische markten en betrokken actoren. Die vormen samen een wereld van netwerken, waarin lagere en hogere schaalniveaus elkaar kruisen.

In de netwerken spelen vele *actoren* hun rol of rollen. Luchtvaart was nooit een nationale zaak, maar de internationale dimensie domineert steeds meer. En daarmee is het aantal betrokken actoren sterk toegenomen. Was de KLM vroeger van 'ons', nu vormt de luchtvaartmaatschappij onderdeel van de holding Air France KLM. Zeker in het licht van de sanering die plaats vindt onder luchtvaartmaatschappijen kan dat op termijn ingrijpende gevolgen hebben voor de KLM en dus voor Schiphol. Schiphol zelf is sinds kort niet meer volledig in handen van Nederlandse overheden, nu het Franse beursgenoteerde Aéroports de Paris 8% van de aandelen heeft verworven. Tegelijkertijd verbreedt Schiphol zijn pakket buitenlandse deelnames met een gelijk percentage aandelen in Charles de Gaulle.

1 De context: van luchtvaart tot gebiedsontwikkeling

Vraagstukken rond luchtvaart en luchthavens houden zich niet aan vastgestelde territoria en formele bevoegdheden. Dat heeft grote consequenties voor *de sturingsmogelijkheden* van overheden. Overheden zijn in toenemende mate afhankelijk van elkaar en van andere partijen, zoals marktpartijen, en vice versa. Dit roept de vraag op naar 'governance' bij de ruimtelijke ontwikkeling rond luchthavens: wie weegt af en welke instrumenten worden ingezet?

1.2 Dynamiek aan de 'airside'

In de vernetwerkte luchtvaartwereld, waarin geschakeld wordt tussen het lokale en het nationale en mondiale schaalniveau, en grenzen nauwelijks tellen, hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan. De WRR onderscheidt vijf regimes van ingrijpende veranderingen voor netwerken en infrastructuur³. Drie daarvan hebben volgens de WRR betrekking op luchthavens: liberalisering, commercialisering en internationalisering. De luchtvaart (lees bijvoorbeeld de KLM) is vooral onderhevig geweest aan liberalisering en internationalisering. Die hebben de concurrentie sterk bevorderd. Zeker nu, met een economische crisis in het vooruitzicht, zorgt die voor onzekerheid op korte én lange termijn: in welk tempo zal de luchtvaart groeien, welke luchtvaartmaatschappijen overleven de sanering? De echo van trends in de luchtvaart klinkt vervolgens door in veranderingen op luchthavens. De commercialisering van Schiphol blijkt uit het groeiende aandeel van 'landside' activiteiten, die niet direct verbonden zijn aan de basisfunctie (zorgen voor de bereikbaarheid door de lucht van ons land), in de financiële performance van de Schiphol Group (zie volgende paragraaf).

Een vierde regime, privatisering, leek na het afblazen van de beursgang van Schiphol niet van toepassing. Maar sinds kort heeft Schiphol in Aéroport de Paris toch een beursgenoteerde aandeelhouder. Splitsing, het vijfde WRR regime, is vooralsnog niet aan de orde in de Nederlandse luchtvaart. De vervoerspoot (KLM) en de netwerkvoorzieningen (Schiphol) zijn al aparte ondernemingen. Binnen Schiphol zou de combinatie van de nationale netwerkvoorzieningen en commerciële activiteiten op de grond- en vastgoedmarkt buiten het luchthaventerrein wel een discussiepunt kunnen worden.

Schiphol komt bij internationale vergelijkingen al jaren als de beste of een van de beste luchthavens uit de bus. Dat bleek in september 2008 weer toen Britse lezers van het blad voor zakenreizigers Business Traveller Schiphol verkozen tot beste luchthaven van Europa. Maar de concurrentiepositie van de hub Schiphol staat onder druk door ontwikkelingen als de bouw van de grote, ultramoderne luchthaven van Dubai, de fusie van Delta en Northwest, en de vervanging van bilaterale verdragen door EU verdragen met de VS.

Al deze factoren geven luchtvaartmaatschappijen kansen om Schiphol als 'hub' te passeren en via 'point-to-point' verbindingen direct op de eindbestemming te vliegen. En daarmee de kwaliteit van het netwerk van de luchthaven, en vooral het transferverkeer, te bedreigen.

Last but not least komen er nieuwe *inhoudelijke uitdagingen* op de luchtvaart en vliegvelden af. Vele daarvan vallen onder lange-termijn doelen voor 'duurzaamheid': een CO2-neutrale luchthaven, 'cradle to cradle' bedrijventerreinen erom heen, innovatieve transportsystemen, etc. Het zijn milieugerelateerde uitdagingen van een heel andere soort dan de traditionele hinderaspecten.

1.3 Op het kruispunt van 'airside' en 'landside': de luchthavens



De veranderingen in de luchtvaart hebben grote invloed gehad op de aard van – vooral grote, moderne – luchthavens⁴. Zo kunnen we voor Schiphol minimaal vijf werkvelden onderscheiden.

De traditionele rol van de beheerder en ontwikkelaar van het fysieke knooppunt voor vervoer door de lucht, de 'airside' of 'aviation'-functie

Dit is de invulling van de wettelijke doelstelling, vastgelegd in de Luchtvaartwet, van de luchthaven. De terminal, de banen, de hangars, parkeerterreinen, zijn belangrijke onderdelen van de luchthaveninfrastructuur. Alles staat ten dienste van luchtvaartmaatschappijen en reizigers (waarvan 75% transferpassagiers). Uiteindelijk is de essentie van Schiphol het netwerk van verbindingen en frequenties, met de KLM als centrale motor, waardoor de Nederlandse economie verbonden wordt met andere economieën in de wereld. De al lang bestaande tax-free winkels vormden de eerste aftakking van de kerntaak, maar zijn wel uitsluitend op reizigers gericht.

De rol van 'landside' ontwikkelaar op het eigen luchthaventerrein

De luchthaven evolueert tot een stedelijk knooppunt, Schiphol ontwikkelt de grond, ontwikkelt zelf vastgoed en maakt vastgoedontwikkeling door andere partijen mogelijk. Er komen winkels, kantoren, vergadercentra en andere faciliteiten, allen binnen één stedenbouwkundige compositie gericht op een 'kwaliteitservaring'. De 'Airport City' richt zich op vele partijen die – al dan niet op doorreis via trein, bus of auto – op het luchthaventerrein diensten of producten wil kopen.

1 De context: van luchtvaart tot gebiedsontwikkeling

De rol van grondhandelaar en vastgoedontwikkelaar buiten het luchthavengebied

Schiphol Real Estate (SRE), onderdeel van de Schiphol Group, koopt gronden en ontwikkelt vastgoed buiten het luchthaventerrein. Een fundamenteel nieuwe rol, omdat Schiphol via de SRE daar de concurrentie aangaat met de grootste commerciële marktpartij rond Schiphol, Chipshol, en andere ondernemingen die brood zien in de verwerving en ontwikkeling van gebieden nabij Schiphol. Soms zijn de grondaankopen van SRE verbonden met de primaire luchtvaartfunctie, bijvoorbeeld ten behoeve van toekomstige uitbreidingen van de luchthaven (een 2e Kaagbaan, een nieuwe terminal), maar dit is niet altijd het geval. De SRE is ook betrokken bij de ontwikkeling van de Zuidas. Vooral nog lijkt de SRE niet de rol van een integrale gebiedsontwikkelaar te ambiëren.

De rol van (mede)eigenaar van regionale luchthavens

Als (mede)eigenaar van de luchthavens van Rotterdam, Lelystad en Eindhoven beïnvloedt Schiphol de ontwikkeling van die luchthavens en dus de regio eromheen.

De rol van internationale dienstverlener

Schiphol exporteert het luchthavenmodel en het 'Airport City' concept naar andere landen.

In de financiële verslagen van de Schiphol Group zien we deze ontwikkelingen weerspiegeld. Het aandeel 'aviation', het traditionele eerste werkveld, neemt al jaren gestaag af. De 'non-aviation', de bundeling van de overige functies, neemt sterk toe en bevat de grote winstmakers; zie de tabel.

2007	% van de totale omzet	% van totale exploitatieresultaat	return on net assets after tax
Aviation	57	23	3.9%
Non-aviation	43	77	
Consumers	26	34	45.9%
Real Estate	11	41	10.0%
Alliance & Participations	6	2	9.8%

Dit financiële beeld van Schiphol heeft ook te maken met het zogenaamde 'dual till' systeem (Tweede Kamer, 2006). Daarbinnen maken Schiphol en de NMa afspraken over tarieven en winstmarges voor de 'aviation' activiteiten, in het licht van de monopolistische kenmerken daarvan. Het toezicht van de NMa geldt niet de 'non-aviation' activiteiten, waar Schiphol opereert als een commerciële marktpartij, en dus zelf prijzen en marges bepaalt.

De grotere regionale luchthavens in Nederland concentreren zich tot nu toe vooral op de traditionele rol van knooppunt voor luchtvaart. Eindhoven en Rotterdam hebben eerste bescheiden

stappen gezet met dienstverlening voor niet-reizigers, maar het is nog te vroeg om van een 'Airport City' te spreken. Niet alleen is de 'aviation' bij deze luchthavens nog te kleinschalig om een stevige 'non-aviation' poot mogelijk te maken, ook ontbreekt een goed knooppunt met het openbaar vervoer. Bij beide luchthavens is vastgoed ontwikkeld in de directe nabijheid en zijn er plannen voor verdere uitbreiding.

1.4 'Landside': regio's met een luchthaven

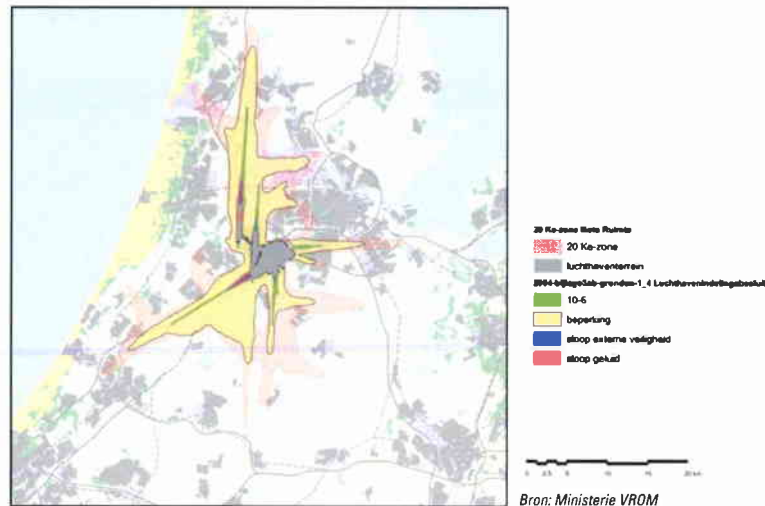
De hiervoor beschreven trends aan de 'airside' en de veranderende rol van luchthaven, zowel aan de 'airside' als de 'landside', hebben gevolgen voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling in de gebieden rond luchthavens (de 'landside'). We kunnen de volgende relaties onderscheiden.

Milieu-impact leidt tot ruimtelijke beperkingen in de regio

Traditioneel draagt een luchthaven –als uitvloeisel van haar wettelijke verantwoordelijkheid - bij aan schaarste van ruimte in de regio erom. Overheidsnormen voor geluid, emissies en externe veiligheid vertalen zich in kaarten met contouren waarbinnen beperkingen gelden voor de bouw van woningen en bedrijven. Hier bepaalt het 'airside' beleid de ruimtelijke ontwikkeling op de grond.



1 De context: van luchtvaart tot gebiedsontwikkeling



Reserveringen van ruimte voor mogelijke uitbreiding van de luchthaven in de toekomst

Om eventuele uitbreidingen van het banenstelsel niet onmogelijk te maken, kunnen overheden reserveringsgebieden aanwijzen. In een dergelijk gebied mogen geen activiteiten ondernomen worden die uiteindelijk de aanleg van de baan zouden kunnen compliceren.

Druk op de wegen rond de luchthaven

In tegenstelling tot transferpassagiers, maken passagiers die hun begin- of eindbestemming in Nederland hebben gebruik van de 'landzijdige' infrastructuur voor weg en openbaar vervoer. De intensivering van de 'non-aviation'-tak van de luchthaven leidt tot een vergroting van de druk op het omliggende wegennet. Werknemers van bedrijven die op of rond het luchtvaartterrein gevestigd zijn, zorgen voor extra woon-werkverkeer, en ook de winkels kunnen extra bezoekers aantrekken.

Schiphol beïnvloedt de ruimtelijke ontwikkeling rond regionale luchthavens

Als (mede)eigenaar van regionale luchthavens en als grondeigenaar en toekomstige (mede)ontwikkelaar van vastgoed op afstand van de luchthaven, zal de luchthaven – vanuit de eigen bedrijfsdoelstellingen – de regionale ontwikkeling in andere gebieden beïnvloeden.

Schiphol is een vestigingsplaatsfactor voor de regionale economie én is afhankelijk van de economische ontwikkeling in de regio

De luchthaven is een van de primaire economische centra in de regio en draagt zo in belangrijke mate bij aan het vestigingsklimaat voor (internationale) bedrijven. Bedrijven kunnen uiteenlopende redenen hebben om dicht bij een luchthaven te willen opereren: agglomeratievoordelen (bedrijven zoeken elkaar op omdat ze profiteren van elkaars nabijheid), directe link met het vervoer van goederen, en de mogelijkheid voor werknemers om snel bestemmingen in het buitenland te kunnen bereiken. Tegelijkertijd beïnvloedt de economische ontwikkeling in de regio de perspectieven voor de luchthaven. Een goed functionerende regionale economie zorgt voor meer klanten voor de luchthaven.

Uit dit overzicht van relaties blijkt dat in dit advies bij de 'landside' de nadruk ligt op ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio en dus niet op ruimtelijke aspecten alleen.

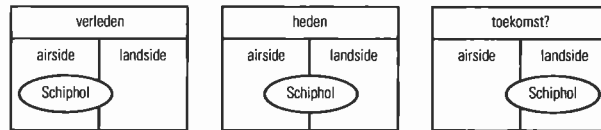
We spreken veel over 'de' regio, maar eigenlijk bestaat die niet. De term regio kan betrekking hebben op verschillende, oplopende schaalniveaus:

- De binnenste ring is het *luchthaventerrein* zelf, een wereld met eigen stelsel van nationale wetten voor de 'airside' en Schiphol als enige partij aan het roer aan de 'landside'.
- Daarom heen ligt het gebied dat wel met 'Schiphol-regio' wordt aangeduid en waarin vele actoren actief zijn. Daarin vinden we de gebieden met de reserveringen voor mogelijke toekomstige banen en een 2e terminal en veel bedrijven die goederen via Schiphol vervoeren of een andere directe band met de luchthaven hebben. Ook is er veel bedrijvigheid, of zijn er plannen voor, die minder direct verbonden zijn met de luchthaven en hun eigen dynamiek kennen. Het gaat vooral om de driehoek tussen de A4, A5 en A9 en het gebied ten zuidoosten van de luchthaven. In deze gebieden is de grondmarkt (en dus de potentiële vastgoedmarkt) voor een belangrijk deel in handen van Schiphol (SRE), het particuliere bedrijf Chipshol en de SADC. De provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer zijn aan overheidszijde de belangrijkste spelers.
- Een derde type regio is de *corridor-in-ording* tussen Zuidas en Schiphol. Dat betekent dat de gemeente Amsterdam een cruciale speler is.
- Al deze gebieden maken weer deel uit van de *Metropoolregio Amsterdam*, die zich uitstrekt tot Almere en (vliegveld) Lelystad. De Metropoolregio vormt op zijn beurt onderdeel van het stedelijk netwerk van de Noordelijke Randstad.

De relatie tussen 'airside' en 'landside' (Allocatie van ruimte, economische ontwikkeling, transportnetwerken en de knooppunten daarin) is een centraal thema in dit advies. Nu de discussie over het vraagstuk groei-hinder in rustiger vaarwater is gekomen, biedt dat mogelijk ruimte om de grote uitdagingen op het raakvlak van luchtvaart en ruimtelijk-economische

1 De context: van luchtvaart tot gebiedsontwikkeling

ontwikkeling aan de orde te stellen. De luchthaven is daarbij de schakel tussen 'airside' en 'landside', die door de nieuwe rollen opschuift richting 'landside'.



1.5 Gebiedsontwikkeling

Duidelijk is dat juist door de aanwezigheid van de luchthaven Schiphol de ontwikkeling in omliggende gebieden enkele unieke kenmerken heeft. Daarbij is het veelal een kwestie van gradatie. Dat vraagstukken meerdere schalen omvatten is niet uniek, wel dat uitersten op het spectrum (van lokaal tot mondiaal) elkaar raken. Dat er veel partijen met uiteenlopende belangen een rol spelen komt vaker voor, maar het aantal en de complexiteit van de onderlinge verhoudingen springen in het oog. Zonder meer uniek is de aanwezigheid van de publieke NV Schiphol in een internationale wereld met grote financiële belangen.

De combinatie van deze factoren onderscheidt de ontwikkelingen rond Schiphol van – bijvoorbeeld – een project als de Zuidplaspolder of de ontwikkeling van gebieden rond NS-stations. En bij alle overeenkomsten met de andere mainport, de haven van Rotterdam, zijn er ook belangrijke verschillen. Zo is de bedrijvigheid rond de haven vooral op de gebruikers zelf gericht, is het Havenbedrijf pas sinds kort een overheids-NV, groeit de haven steeds verder van de stad af (Maasvlakte), en bestaat overlast vooral uit stank (met andere ruimtelijke consequenties dan geluid)⁶.

Bij de analyse van het onderwerp 'ruimtelijke ontwikkeling luchthavens', in het bijzonder aan de 'landside', zullen we in het vervolg gebruik maken van het ruimtelijk concept 'gebiedsontwikkeling'⁷. In de kern gaat het bij gebiedsontwikkeling om het plegen van onderling samenhangende ruimtelijke ingrepen in een gebied, om zo een vooraf opgestelde visie te realiseren, en daarbij gebruik te maken van verevening.

Sterke inhoudelijke en functionele afhankelijkheden onderstrepen het belang van een integrale benadering. Bij gebiedsontwikkeling geldt de *samenhang* onderwerpen als ruimte, grond, leefklimaat, economie en mobiliteit. Ook kenmerkend is het zoeken naar optimale vormen van samenwerking tussen betrokken partijen. Bij *samenwerking* gaat het zowel om de (macht)posities, rollen en verantwoordelijkheden van afzonderlijke betrokken actoren, en

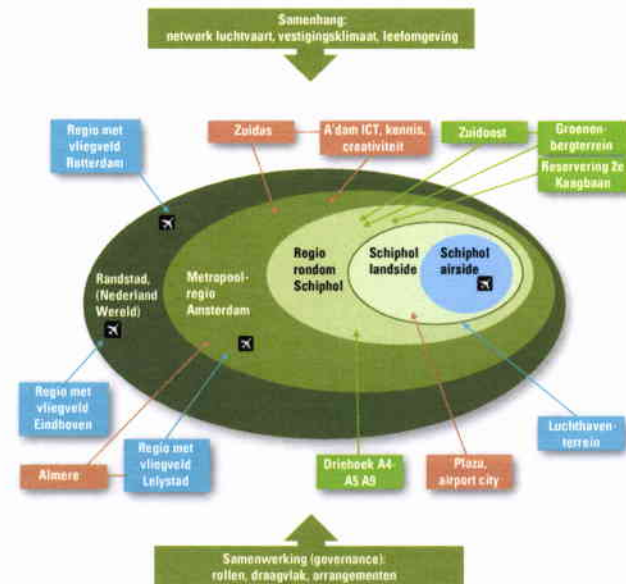
de instrumenten die ze daarbij inzetten (grond, financiering, etc.), als om arrangementen voor samenwerking die zij kiezen (afspraken, coördinatie, etc.). Succesfactoren zijn onder meer: een gedeelde visie, een duidelijke gebiedsafbakening, de aanwezigheid van een trekker en vertrouwen tussen partijen. Zonder daadwerkelijke en intensieve samenwerking tussen partijen degradeert gebiedsontwikkeling tot een optelsom van projectontwikkelingen.

Een belangrijke toetssteen later in dit advies bij de vraag of in een regio sprake is van gebiedsontwikkeling, zal dus zijn of sprake is van inhoudelijke samenhang en samenwerking tussen actoren.

1.6 Een samenvattend beeld

De hoofdelementen uit dit hoofdstuk zijn samengevat in onderstaand schema⁸.

Bij elkaar komen zo: 'airside' en 'landside', opklimmende schaalniveaus voor een 'regio', vliegvelden en andere economische centra in een regio, en samenhang en samenwerking als kernindicatoren voor gebiedsontwikkeling.





2 Beleid en markt | Kwestie

2.1 Kwestie: Beleid is sectoraal, versnipperd en zit vast in een te beperkt blikveld

Besluiten over luchtvaart en vliegvelden enerzijds en ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en economie in regio's met vliegvelden anderzijds zijn vaak ontkoppeld

Besluitvorming over (nationaal) luchtvaartbeleid ('airside') en (nationale, regionale en lokale) ruimtelijke ordening, mobiliteit en economie ('landside') vindt doorgaans los van elkaar plaats. Ze hebben verschillende regievoerders, zonder veel merkbare onderlinge invloed. In de praktijk bepaalt de 'RO in de lucht' veelal de 'RO op de grond', ofwel de luchtvaart creëert schaarste aan ruimte, beïnvloedt het leefklimaat en zorgt voor extra verkeer op de weg. Dit geldt voor Schiphol, maar ook voor grotere regionale luchthavens (Rotterdam, Eindhoven, mogelijk Lelystad).

Ook het omgekeerde komt voor: de verstedelijking rukt op tot aan de rand van de contouren en belemmert zo mogelijke groei van een luchthaven, zonder dat daar een integrale afweging van beide belangen aan ten grondslag ligt (voorbeeld: Rotterdam).

Omdat er geen door alle partijen gedragen analyse is van de impact van de internationale dynamiek op de toekomstige ontwikkeling van Schiphol (zie paragraaf 4.1), is het logisch dat ook een *gezamenlijke* doorvertaling naar de ruimtelijk-economische consequenties op verschillende schaalniveaus ontbreekt. Het omgekeerde geldt ook: partijen hebben geen *gezamenlijke* analyse van de impact van de ontwikkelingen in de regionale economie (corridor, Metropoolregio Amsterdam, kennis en creativiteit als economische pijlers) op de luchthaven (bereikbaarheid? omvang? hub? branding?).

Ook voor de regionale luchthavens geldt dat het beleid voor de luchthaven en het beleid voor regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling veelal inhoudelijk en institutioneel gescheiden sporen zijn⁹. En dat terwijl er gevoelige afwegingen op de agenda komen in gebieden rond die luchthavens, zeker wanneer die stevig zullen groeien. Daarbij gaat het vooral om Lelystad en Eindhoven, mogelijk Rotterdam (Tafel van Alders). Aan de ene kant is het de taak van regionale en lokale overheden om de welvaart en leefomgeving in hun regio te optimaliseren. Die hangen deels af van de luchthaven, maar staan daar in veel opzichten ook in meer of mindere mate los van. Aan de andere kant hebben ook het Rijk (minder overlast rond Schiphol, investeringen in infrastructuur) en Schiphol (als (mede)eigenaar van de luchthavens) belangen.

Integrale gebiedsontwikkeling in regio's rond vliegvelden staat nog in de kinderschoenen

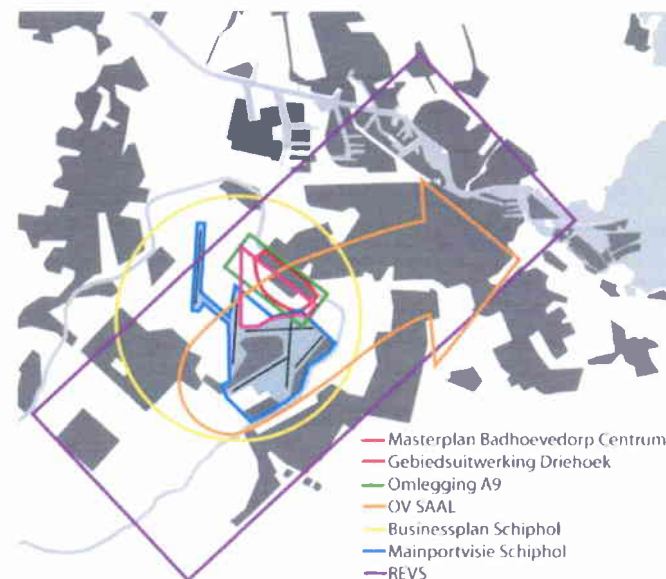
2

Gebiedsontwikkeling is vooral een zaak van inhoudelijke samenhang (tot uitdrukking komend in een visie) en samenwerking tussen actoren (zie paragraaf 1.5). In hoeverre is daar sprake van in de regio's rondom luchthavens?

Rijksnota's als de Nota Ruimte en de Structuurvisie Randstad 2040 besteden aandacht aan de ontwikkeling in regio's rond luchthavens, maar doen dit op een tamelijk hoog abstractieniveau. Op lokaal niveau is er een lappendeken van (bestemmings)plannen. Op het tussenliggende regionale niveau is sprake van een grote verzameling losse visies op gebiedsontwikkeling en zijn structuurvisies in de maak, maar die zijn nog niet samengekomen in een gezamenlijke beeld van de betrokken partijen (zie paragraaf 4.1).

Waar gezamenlijke visievorming nog zo verbrokken is, is het niet vreemd dat gezamenlijke gebiedsontwikkeling in cruciale regio's direct rondom Schiphol óf niet van de grond komt (driehoek A4-A5-A9) of een optelsom is van losstaande initiatieven, zonder overkoepelend ontwerp of regie (Schiphol Zuidoost)¹⁰. Ook op hoger schaalniveau binnen de Metropoolregio Amsterdam, denk aan de corridor-in-wording Schiphol-Zuidas, staat 'echte' gebiedsontwikkeling nog in de kinderschoenen. De ontwikkeling van een gebied bestaat zo uit de optelsom van deelontwikkelingen en deelbesluiten, zonder een overkoepelend stedenbouwkundig en ruimtelijk plan, althans de Commissie heeft dit niet aangetroffen.

Ook rond de regionale luchthavens is geen sprake van integrale gebiedsontwikkeling. Rond Rotterdam Airport worden via afzonderlijke trajecten plannen gemaakt voor de luchthaven zelf (Masterplan), Schieveen, Hoog Zestienhoven, Technopolis en Lansingerland. Bij Lelystad zijn er gescheiden sporen voor de vastgoedontwikkeling rond de luchthaven (de Ontwikkelingsmaatschappij Airport Lelystad Almere van drie overheden, OMALA) en de ontwikkeling van de luchthaven zelf (Luchthaven Lelystad, met Schiphol als eigenaar).



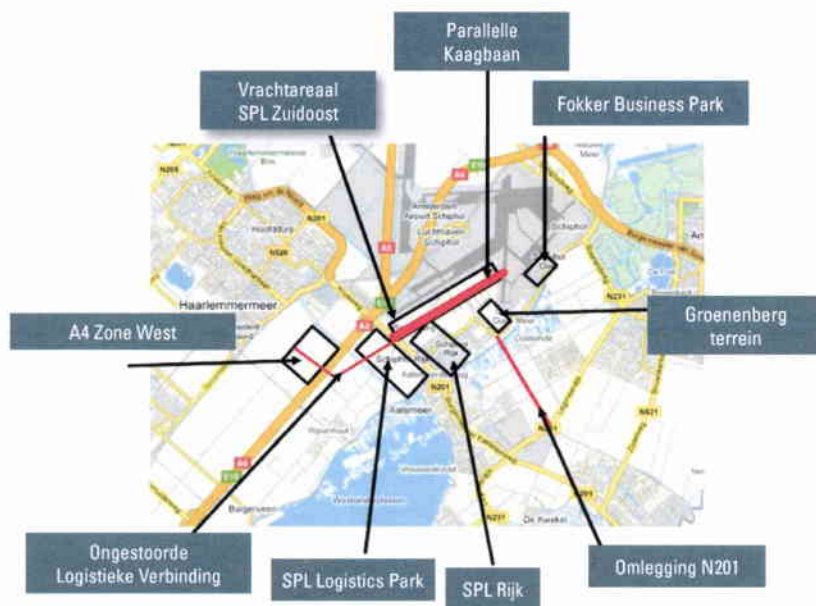
De kaart hierboven geeft een beeld van de versnippering in planvorming en dus gebiedsontwikkeling. Voor het gebied A4-A5-A9, cruciaal voor de ontwikkeling van Schiphol en de regio, zijn vele plannen door verschillende partijen gemaakt. Ze hebben betrekking op verstedelijking, op infrastructuur, op een mogelijke nieuwe terminal voor Schiphol. De plannen zijn gemaakt door Schiphol, het Rijk, de provincie en de gemeente Badhoevedorp. Overigens is het pallet aan plannen niet compleet, zo ontbreekt het Airport City plan van Schiphol. Er is geen forum waarin alle plannen worden afgestemd. De voortgang is beperkt. Pogingen om te komen tot een integrale gebiedsvisie zijn tot nu toe steeds gestrand (op dit moment loopt er een nieuw traject). De gevolgen van deze versnippering laten zich raden. Het ontbreekt aan een integraal stedenbouwkundig ontwerp. Er is geen afgestemde strategie voor financiering. Stedelijke ontwikkeling, netwerkontwikkeling en infrastructuurontwikkeling worden niet in onderling verband afgestemd.

Kaart is afkomstig uit onderzoek ten behoeve van de CROL door VINU Consult (zie cd-rom).

2 Beleid en markt | Kwestie

De kaart hieronder weerspiegelt de versnippering in de ontwikkeling van het gebied ten zuidoosten van Schiphol. Het toont de ontwikkelingen op het terrein van bedrijventerreinen (ACT, Groenenbergterrein/Chipshol, groei Schiphol Rijk), mogelijke uitbreiding van Schiphol (reservering 2e Kaagbaan door het Rijk) en aanpassingen in de regionale infrastructuur (N201). Er is geen overkoepelend plan of stedenbouwkundig ontwerp. Er is geen forum waarin alle plannen worden afgestemd.

Kaart is afkomstig uit onderzoek ten behoeve van de CROL door Stratagem (zie cd-rom).



Schiphol is een speler in een zeer dynamische, internationale wereld, maar de Nederlandse beleidsdiscussie verandert nauwelijks

De discussie over Schiphol is sterk nationaal gekleurd: het gaat doorgaans om de balans tussen het aantal vluchten en het aantal gehinderden. Decennia lang beperkte de discussie zich hiertoe. Ook het advies van de Tafel van Alders, terecht geroemd om het zorgvuldige proces, past in deze traditie, hoewel het grote winst was dat niet de groei van de luchthaven maar de kwaliteit van het netwerk voorop werd gesteld.

Daar staat tegenover dat de internationale luchthaven Schiphol steeds met belangrijke veranderingen te maken heeft: besluiten over de 'home carrier' in Parijs, de impact van de nieuwe luchthaven van Dubai, de samenwerking met de Franse luchthavens, de komst van de A380, klimaatdoelen, etc. Daar zou de discussie over de 'airside' over moeten gaan. Volgens diverse gesprekspartners heeft Schiphol daar zelf het beste beeld van, maar de organisatie heeft zijn visie niet echt verbonden met de inzichten van andere partijen.

Het concept 'mainport' vertoont bij Schiphol sleetse plekken

- 1** Naast de balans tussen groei van de luchtvaart en kwaliteit van de leefomgeving is het belang van Schiphol voor de economie van Nederland de tweede pijler van de mainport strategie. Het bedrijf Schiphol is van groot belang voor de regionale en nationale economie en vice versa.
- 3** Maar het denken over die tweezijdige economische relatie heeft de laatste jaren nauwelijks nieuwe impulsen gehad.

Het traditionele mainport-concept is onlosmakelijk verbonden met 'Nederland Distributieland' en met de sectoren transport en logistiek¹. Jarenlang was het een succesvol concept, dat partijen inspireerde en tot concrete projecten leidde. Maar de omstandigheden zijn inmiddels sterk gewijzigd: de sterk toegenomen internationale concurrentie, het relatief afnemende belang van 'aviation', de ontwikkeling van de economie op het luchtvaartterrein en in de Amsterdamse regio, etc.

Het is opvallend dat de paragraaf over de mainport Schiphol in de Structuurvisie Randstad 2040 in wezen niet afwijkt van de Nota Ruimte of de voorgangers daarvan. De kern was en is: Schiphol is economisch erg belangrijk voor ons land en moet dus groeien (waarbij de negatieve milieueffecten grenzen aan die groei kunnen stellen). Dit mainportconcept voldoet niet meer aan het begin van de 21ste eeuw. Ontwikkelingen aan zowel de 'airside' als de 'landside' kunnen zorgen voor scheurtjes in het aloude adagium dat groei van Schiphol noodzakelijk is

voor de economie van de omgeving, vooral Amsterdam. Economen die de Commissie sprak noemden signalen dat zowel de directe werkgelegenheidseffecten van de 'airside', als die van de indirecte werkgelegenheidseffecten (Schiphol als vestigingsplaatsfactor) afnemen. Het bedrijventerrein Schiphol Rijk kent leegstand. De cruciale vraag is welke ontwikkeling van de luchthaven het beste zou aansluiten bij de regionale economische ontwikkeling, gegeven de wederzijdse afhankelijkheid.

'Schipholgebondenheid' als criterium voor de toetsing van individuele bedrijven sluit niet aan bij ontwikkelingen in markten en het beleid

5

Het concept Schipholgebondenheid is ongeveer 15 jaar geleden in Rijksnota's geïntroduceerd, en daarna via het provinciale Streekplan en de Ruimtelijk-Economische Visie Schipholregio (REVS; 2002) verankerd in het beleid. Het houdt in dat een bedrijf dat zich wil vestigen op of rond het luchthaventerrein een aanvraag moet indienen die getoetst wordt op een set criteria voor de mate van binding van het bedrijf met de luchthaven. Voor het Rijk (Nota Ruimte, Nota Mobiliteit) is het stelsel van belang uit het oogpunt van nationale doelen voor landzijdige bereikbaarheid, veiligheid en de toekomstige ruimtebehoefte van de luchthaven.

Voor de uitvoering zijn verantwoordelijk de Schiphol Airport Development Company (SADC, met Amsterdam, Haarlemmermeer, Noord-Holland en Schiphol als aandeelhouders), Schiphol Real Estate (SRE) en betrokken gemeenten. Uit een evaluatie bleek dat alleen de SADC het systeem werkelijk toepast¹². De SRE laat op het eigen luchtvaartterrein bedrijven toe die passen bij het strategisch belang van Schiphol, maar het is vanuit de gezamenlijk afgesproken bindingscriteria nauwelijks uit te leggen dat kantoren van Logica, Numico en Microsoft centraal op het luchthaventerrein thuis horen.

Zowel bij SADC-partners als bij marktpartijen bestaat onvrede met het bestaande stelsel van criteria voor Schipholbinding¹³. De criteria, bijvoorbeeld het 'internationale karakter', zijn nauwelijks discriminerend en in planologische procedures moeilijk te staven. Uit onderzoek blijkt dat de beleidscriteria bovendien weinig relatie hebben met de feitelijke vestigingscriteria van bedrijven zelf. Voor veel bedrijven zijn onderlinge agglomeratievoordelen belangrijker dan snel het vliegtuig kunnen pakken¹⁴. Tot slot past deze vorm van ruimtelijk toelatingsbeleid steeds minder bij het moderne, op ontwikkeling gerichte ruimtelijk beleid.

2.2. Oplossingsrichting:
Verbind beleid voor 'airside' en 'landside', en denk vanuit de dynamiek van markten

Doorbreek de schotten tussen lange-termijn beleid voor luchthavens en voor regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling en breng afwegingen bij elkaar

Publieke afwegingen rond luchthavens en de regio's waarin zij liggen zouden de wederzijdse afhankelijkheid tussen 'airside' en 'landside' als startpunt moeten nemen. Die wederzijdse afhankelijkheid reikt veel verder dan de keten 'vluchten-contouren-hinder'. 'Airside' heeft betrekking op het luchtvaartnetwerk en alles wat samenhangt met de wettelijke taak van een luchthaven. 'Landside' dekt – op olopende schaalniveaus – het vestigings- en leefklimaat en de factoren die dat bepalen (zoals infrastructuur). De luchthaven, met aan de ene kant haar primaire vervoersfunctie en de andere kant haar grond- en vastgoedbedrijf, ligt op het snijvlak van 'airside' en 'landside'.

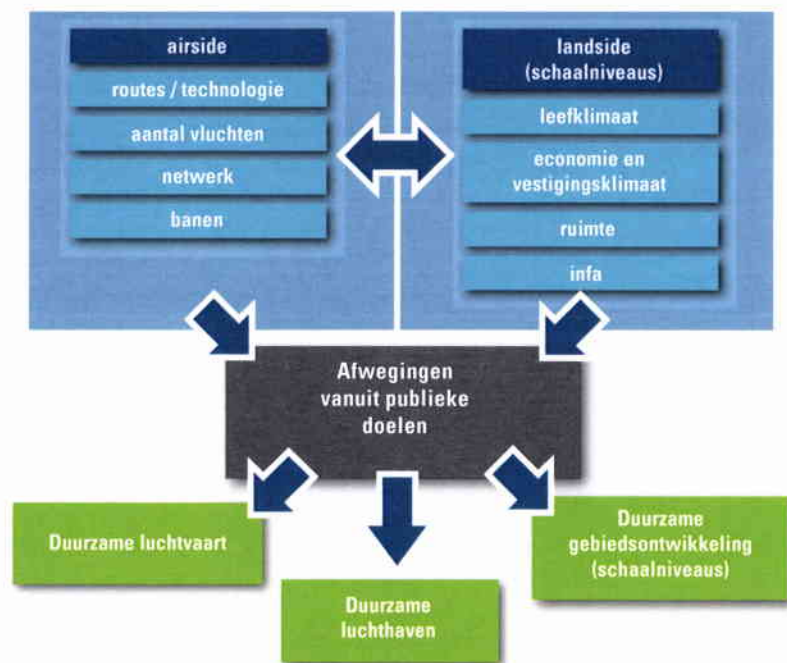
Dit vraagt om een benadering met twee denklijnen, die verbeeld is in het schema hieronder. De eerste denklijn loopt van 'airside' naar 'landside': wat zijn de ruimtelijk-economische effecten van een optimale strategie vanuit de doelen van de luchtvaart? De tweede denklijn loopt van 'landside' naar 'airside': wat zijn de effecten op de luchtvaart en de luchthaven van een optimale ruimtelijk-economische strategie voor de regio?

Er zijn ook varianten denkbaar: hoe kunnen de negatieve ruimtelijke effecten van de 'airside' ontwikkeling (concentratie versus spreiding van geluid, aantal banen, etc.) geminimaliseerd worden? En: hoe kan de ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio optimaal bijdragen aan de kwaliteit van het luchtvaartnetwerk? Hoe dan ook, in beide redeneringen is de luchthaven de draaischijf tussen luchtvaartnetwerken en -systemen aan de ene kant en ruimtelijk-economische ontwikkelingen in de regio aan de andere kant.

Door deze denklijnen bij elkaar te brengen, kunnen alle relevante doelen en waarden betrokken worden in publieke afwegingen. De invloed van besluiten over de 'airside' op de ruimtelijke ontwikkeling op de grond zal minder eenzijdig worden. Maar het is niet zo dat de 'airside' dictaten van de 'landside' krijgt of dat nu gaat om het ruimtegebruik, bereikbaarheid of de economie. De afwegingsaanpak geeft alle partijen (bevolking, bedrijven, etc.) uiteindelijk de beste garantie dat hun belangen zijn meegewogen.

2 Beleid en markt | Oplossingsrichting

In een volgende stap kunnen uitwerkingen, te beginnen met visies, zich weer primair richten op de luchtvaart, de ruimtelijk-economische gebiedsontwikkeling en de luchthaven als verbindende factor.



De meer specifieke aanbevelingen hieronder kunnen gekoppeld worden aan dit schema. Voor 'duurzame luchtvaart' en 'duurzame luchthaven' staan de komende Luchtvaartnota en Structuurvisie luchthavenontwikkeling voor de mainport op het programma¹⁵. Onder 'duurzame gebiedsontwikkeling' past onder meer een (structuur)visie voor de Metropoolregio Amsterdam, met speciale aandacht voor de communicatie over en weer tussen Schiphol en gebiedsontwikkeling in de regio.

De crux van het schema is dat deze visies met elkaar verbonden moeten worden.

De huidige mainportstrategie voor Schiphol moet vervangen worden door een mainport 2.0 strategie, gedragen door alle betrokken partijen

- 1 De aloude mantra 'groei van Schiphol is goed voor de economie van de regio' en het concept 'Nederland Distributieland' moeten vervangen worden door een fundamenteel nieuwe mainport strategie. Die zoekt naar een optimale wederzijdse beïnvloeding van de economie van de luchthaven en de economie van de regio waarvan zij onderdeel uitmaakt. Daarbij moet rekening gehouden worden met meerdere scenario's voor internationale ontwikkelingen, de veranderende rol van Schiphol in de regio en veranderende rollen van Schiphol zelf.
- 3

De kern van de nieuwe mainport strategie is het uitdiepen van de onderlinge afhankelijkheden van:

- De kwaliteit van het luchtvaartnetwerk.
- De ontwikkeling van Schiphol van een luchthaven tot 'non-aviation' ontwikkelaar, met een steeds grotere ruimtelijke impact.
- De ontwikkeling van verschillende sectoren in de regio, inclusief de internationale oriëntatie daarvan: kennis, ict, cultuur, etc. en iconen als Topstad Amsterdam, Zuidas en Schiphol.

We noemen deze nieuwe economische strategie: 'mainport 2.0'. Met dit concept wordt benadrukt dat economie de drager is van de ontwikkelingen aan 'airside' en 'landside'. Net als in het advies van de Commissie van der Zwan uit 1986 heeft 'mainport 2.0' betrekking op economie. Anders dan bij dat advies gaat het nu niet meer zo zeer (alleen) om de economische betekenis van de luchthaven, en om mogelijkheden om die luchthaven te versterken, maar om de wederzijdse economische afhankelijkheid van de luchtvaart en de regio en de luchthaven als schakel daartussen. Ook zal duurzaamheid als rode draad door de nieuwe strategie moeten lopen.

Op het thema economie verbindt de 'mainport 2.0' strategie dus de drie velden uit nevenstaand schema: de luchtvaart, de regio en de luchthaven. 'Mainport 2.0' heeft in die zin een veel bredere betekenis dan het huidige 'mainport' concept (in de kern de dubbeldoelstelling groei-hinder) in de ruimtelijke en mobiliteitsnota's. Het is de markantste uiting van het thema van dit advies, de verbinding tussen 'airside' en 'landside'. Daarom is 'mainport 2.0' naast een nieuwe economische strategie ook symbool voor dat bredere thema van dit advies.

Verder uitgewerkt zijn ingrediënten van de nieuwe economische strategie onder meer:

- De 'aviation' kant staat onder druk. Transferpassagiers zijn essentieel voor de kwaliteit van het netwerk en genereren toegevoegde waarde op de luchthaven zelf; de uitdaging is Schiphol nog aantrekkelijk voor hen te maken via prijs en kwaliteit. Tegelijkertijd moeten

meer passagiers verleid worden om kortere of langere tijd in de regio te blijven. Hier ligt een belangrijke link met het economisch vestigingsklimaat in de regio waarin de luchthaven ligt.

- Schiphol is niet meer een luchthaven met tax-free winkels, maar een bedrijf dat – met de ‘aviation’ als fundament – een niet per se aan de luchtvaart gebonden stad rondom de luchthaven beoogt te ontwikkelen.
- De zoektocht naar de beste match tussen het karakter, de ‘branding’, van de luchthaven en de economische clusters en speerpunten in de regio (netwerken van ICT, kennis, creativiteit) en de ‘positieve’ duurzaamheidsuitdagingen. Ofwel: welke economische activiteiten helpen de netwerkqualiteit van Schiphol in stand te houden en op welke wijze heeft Schiphol een zo groot mogelijke spin-off in de ruimtelijke economie in de regio en het land?
- Hoe kan de bereikbaarheid, die meer onder druk komt te staan door de wijzigende focus van de luchthaven, gegarandeerd worden en wat zijn de kansen voor innovatieve vervoerssystemen?
- Schiphol is niet een centrum op zich, maar een van de belangrijkste centra in de regio. Er is de noodzaak om allianties aan te gaan in de Metropoolregio Amsterdam.

Op de volgende pagina is de vraagstelling van de ‘mainport 2.0’ strategie verbeeld. Niet Schiphol, maar het vestigingsklimaat van de Metropoolregio is als startpunt genomen. Op basis van vijf indicatoren voor een ‘Global City’ kwam Amsterdam als nummer 23 uit de bus in een onderzoek van Foreign Policy en onderzoeksinstituten¹⁶. Die indicatoren geven een moderne interpretatie van wat een stad (of regio) aansprekend maakt in de wereld. Het gaat niet alleen om de traditionele vestigingsplaatsfactoren als politieke stabiliteit, ruimte en infrastructuur. Centraal staat ook de magneetfunctie van een stad voor buitenlands talent, de plaats in mondiale informatienetwerken en de culturele iconen die interessant zijn voor buitenlanders. Toegespit op de Metropoolregio Amsterdam zal blijken dat Schiphol, zowel de kwaliteit van het netwerk als de Airport City, een van de belangrijke ‘assets’ is. Maar er zijn er veel meer: de Zuidas, de sterk groeiende sectoren ICT, kennis en creativiteit, etc. En omgekeerd: hoe sterker de concurrentiepositie van de regio, hoe meer profijt Schiphol ervan zal hebben. Als internationaal georiënteerde bedrijven zich rond Amsterdam vestigen, betekent dat meer reizigers. Als Amsterdam het internationale centrum voor cultuur en ‘leisure’ wordt, zal dat transfer passagiers kunnen verleiden een paar dagen de regio te bezoeken.



2 Beleid en markt | Oplossingsrichting

Het opstellen van een dergelijke offensieve economische mainport strategie is geen eenvoudige klus. Maar als het lukt, en vooral als alle betrokken partijen er zich aan willen binden, zou dat kunnen helpen het elan rond de luchthaven een nieuwe impuls te geven.

Er is behoefte aan een transparant proces waarin draagvlak en betrokkenheid voorop staan. Een advies van een groep 'wijzen' is veel minder aantrekkelijk dan een proces dat gedragen wordt door de meest betrokken partijen. Het wiel hoeft ook niet helemaal opnieuw uitgevonden te worden. Het gaat erom een gezaghebbende verbinding te maken tussen de ideeën van de diverse partijen.

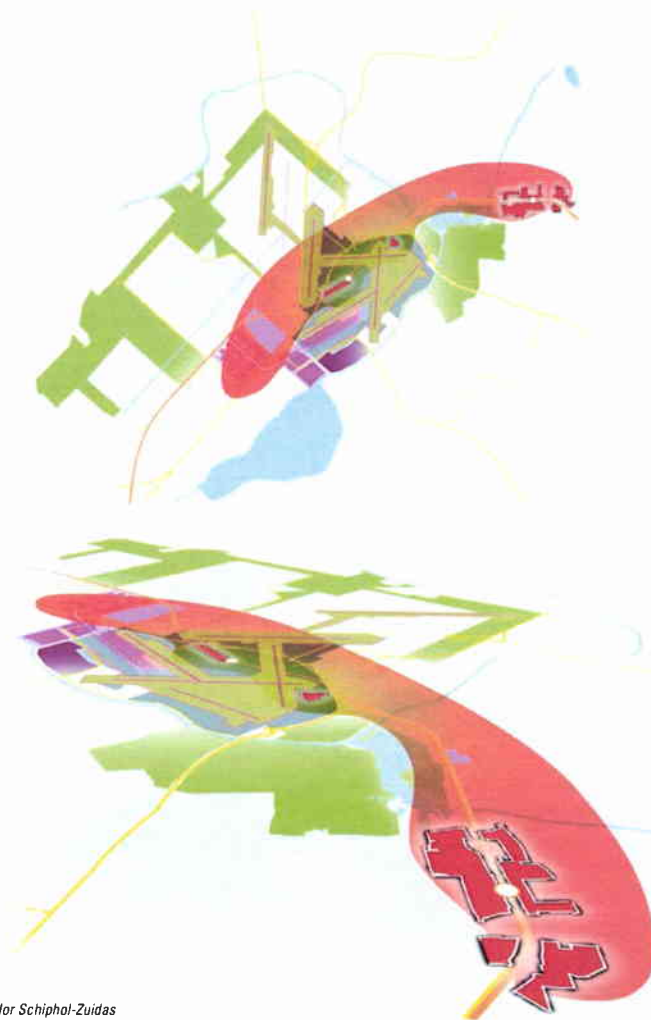
Omdat juist bij de mainportfunctie het nationaal belang dominant aanwezig is, ligt er een kans voor het Rijk om het traject richting een nieuwe visie te initiëren (EZ in samenwerking met VROM en V&W). De betrokken ministers kunnen zich zo persoonlijk verbinden met de gedachte van 'mainport 2.0' en de inzet van hun departement te verzekeren. Ook zou het 'mainport 2.0' proces goed gekoppeld kunnen worden aan het Innovatieplatform. Mochten de departementen de bal niet oppakken, dan zou een ongebruikelijke aanpak uitkomst kunnen bieden. Schiphol, de gemeente Amsterdam en het grote bedrijfsleven zouden samen een proces in gang kunnen zetten.

De 'mainport 2.0' strategie moet afgestemd worden met de ruimtelijk-economische Structuurvisie voor de Metropoolregio Amsterdam en op de Structuurvisie Luchthavenontwikkeling van de mainport van het Ministerie van V&W (zie hieronder). Dit kan bereikt worden door de drie strategieën parallel te laten opstellen en een onafhankelijke partij te laten rapporteren aan het Kabinet over eventuele geschilpunten. Daarover kunnen knopen worden doorgehakt tijdens de komende kabinetsformatie.

Ontwikkel gebiedsvisies, inclusief de relatie 'airside'-'landside', voor de Metropoolregio Amsterdam, enkele rond Schiphol gelegen gebieden en regio's rondom Leystad en Eindhoven.

Op drie schaalniveaus is het opstellen van integrale (structuur)visies wenselijk, in het bijzonder gericht op de relatie tussen een regio en de luchthaven die daarin ligt.

Gezien de ruimtelijke en economische urgentie is een (structuur)visie nodig voor de **Metropoolregio Amsterdam, met speciale aandacht voor de relatie Schiphol – Amsterdam – Metropoolregio**. De visie moet vanuit ruimtelijk perspectief ingaan op de relatie tussen 'airside' (het



Corridor Schiphol-Zuidas
Bron: Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Schiphol 2015

luchtvaartnetwerk) en 'landside' en de rol van de luchthaven als schakel daartussen. De nieuwe economische 'mainport 2.0' strategie en de ruimtelijke visie op de Metropoolregio vullen elkaar zo aan.

Onderwerpen in de structuurvisie zouden zijn:

- Hoe kan de luchthaven ('airside' én 'landside') optimaal bijdragen aan de metropolitane ontwikkeling? En: welke ruimtelijke ontwikkeling van de regio ondersteunt het best de netwerkpositie van de luchthaven en verduurzaming van de luchthaven?
- De verhouding tussen de toplocaties Zuidas en Schiphol. Hoe zorgen we ervoor dat Schiphol en de Zuidas niet zozeer concurreren, maar juist als een duo van toplocaties een grote internationale aantrekkingskracht kan hebben?
- De ontwikkeling van gebieden rondom Schiphol, zoals de Driehoek A4-A5-A9, ook in relatie tot de ontwikkeling van de corridor Zuidas-Schiphol.
- De ontwikkeling en uitbreiding van de Airport City, zeker als die ook buiten het luchthaven terrein vormt krijgt, in relatie tot de ruimtelijke economie van Amsterdam en andere gemeenten.
- De samenhang tussen gebiedsontwikkelingen en infrastructuur.

Aan de visie moet een portefeuille van strategische projecten gekoppeld worden. Zo ligt bij de Structuurvisie Metropoolregio Amsterdam voor de hand investeringen te richten op de corridor Zuidas-Schiphol.

Er zijn drie opties voor het trekkerschap van deze visie:

- VROM in nauwe samenwerking met V&W;
- Provincie Noord-Holland;
- Amsterdam, als drager van de Metropoolregio Amsterdam.

In het gebied zijn belangrijke nationale belangen in het spel. Een Rijksstructuurvisie kan ook dienen als een middel tot integratie voor de structuurvisies die op lager schaalniveau in voorbereiding zijn, bijvoorbeeld van de Provincie en Amsterdam. Toch is een Rijksstructuurvisie niet de meest aantrekkelijke optie, omdat het primair om regionale ontwikkeling gaat en dus regionale partijen het initiatief moeten hebben. Wel is het van groot belang dat het Rijk – vanuit de eigen belangen – duidelijker aangeeft wat zijn rol is bij gebiedsontwikkeling in de Metropoolregio en daar ook invulling geeft. Het zou mooi zijn als VROM een meer zichtbare (zij het selectieve) rol gaat spelen bij de gebiedsontwikkeling en minder de nadruk gaat leggen op het zeer gedetailleerde en tijdrovende beleid rond contouren. Die rol kan zeker inhoudelijk zijn, maar ook procesmatig. Zo zou VROM (en/of V&W) het initiatief kunnen nemen om in gebieden

waar gebiedsontwikkeling al lang stagneert een proces te organiseren dat tot doorbraken kan leiden.

Een trekkende rol van de Provincie Noord-Holland kent de handicap dat de Metropoolregio de grenzen van de provincie overschrijft. Bovendien is de vraag of andere partijen de Provincie die rol gunnen. De Provincie moet in elk geval wel intensief betrokken worden.

Alles afwegende zou het initiatief voor de Structuurvisie Metropoolregio Amsterdam bij de gemeente Amsterdam gelegd kunnen worden. Daarin moet de relatie Schiphol - Metropoolregio een centraal thema zijn. Dit vereist een procesplan, dat de medewerking van alle betrokken gemeenten borgt. De gemeentelijke Structuurvisie, waar nu aan gewerkt wordt, moet uitgroeien tot een metropolitane Structuurvisie. Feitelijk worden nu al stappen in die richting gezet. Dit is dé kans voor Amsterdam om actief vorm te geven aan de relatie tussen Schiphol en de Metropoolregio. Cruciaal is de betrokkenheid van het bedrijfsleven.

Een vervolgstap vormt de uitwerking van *integrale visies voor deelgebieden rondom Schiphol*. Dit betreft in de eerste plaats de driehoek A4-A5-A9 ten zuiden van Badhoevedorp, ook in relatie tot plannen voor ontwikkeling van de corridor Schiphol-Zuidas. Dit potentiële sieraad van gebiedsontwikkeling kent een lange historie van plannen, maar het wachten is op een doorbraak in de samenwerking tussen de grondeigenaren in het gebied (vooral SRE, SADC, Chipshol). Als de huidige Airport City van Schiphol van de eerste generatie is (met een nadruk op kantoren, relatief weinig 'leisure' faciliteiten en nauwelijks groen), ligt hier de kans om internationale faam te verwerven door een Airport City van de tweede generatie rond bijvoorbeeld het thema 'duurzaamheid'. Ten tweede is een integrale gebiedsvisie wenselijk voor het gebied ten zuidoosten van Schiphol.

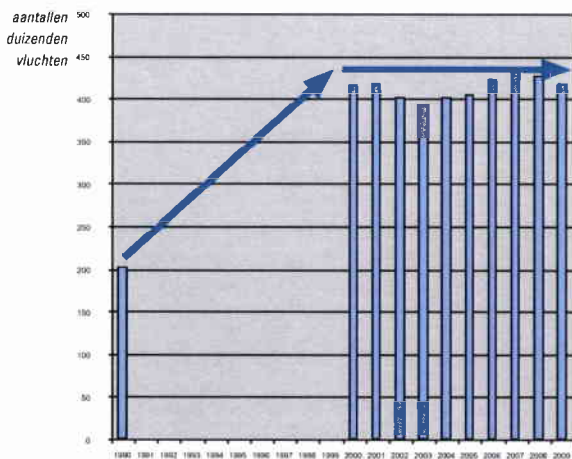
Juist deze gebieden 'schreeuwen' om een integrale aanpak. Vanuit het oogpunt van subsidia-riteit ligt de Provincie als verantwoordelijke partij voor de hand. Een alternatief is dat het Rijk het initiatief neemt, niet zo zeer om inhoudelijk knopen door te hakken, maar om te zorgen voor een proces dat partijen als de Provincie, Schiphol, SADC en Chipshol ertoe brengt om snel samenwerking concreet vorm te geven.

Tenslotte is rond *regionale luchthavens* de ontwikkeling van integrale gebiedsvisies gewenst. Daar is de Provincie de natuurlijke trekker. Het is cruciaal dat alle betrokken partijen participeren in het proces, zodat draagvlak wordt opgebouwd. Per luchthaven kan dat een verschillende constructie hebben: de nieuwe Commissies Regionaal Overleg, Globe (Eindhoven), etc.

Neem in de Luchtvaartnota en de Structuurvisie Schiphol een lange-termijn, markt-georiënteerde, ruimtelijk-economische strategie op voor locaties voor én rond vliegvelden

Voor de middellange termijn is de extra geplande capaciteit in Lelystad en Eindhoven (Tafel van Alders) een erkenning van de grenzen die de kwaliteit van de leefomgeving stelt aan de ontwikkeling van Schiphol. Op de langere termijn zullen schaarse ruimte en overlast redenen blijven om de grenzen ook vast te houden. Technologie kan dat op termijn ook mogelijk maken: denk aan het nieuwe systeem voor routes en luchtverkeersleiding dat uitgewerkt wordt in het EU SESAR¹⁷ project en nieuwe technologieën in vliegtuigen.

De meeste lange-termijn scenario's gaan uit van blijvende groei van de luchtvaart. Maar gezien de dynamiek op de wereldmarkt is het nog geen uitgemaakte zaak dat van de vraagkant impulsen voor groei van Schiphol zullen blijven komen. Een voorbeeld van een belangrijke vraag is hoe de 'strijd' zal verlopen tussen 'hub-and-spoke' (Schiphol's kracht) en 'point-to-point' netwerken. Op basis van cijfers van Schiphol en de slotcoördinator is berekend dat het jaarlijks aantal vluchtbewegingen sinds 2001 per saldo nauwelijks veranderd is (zie het schema hieronder)¹⁸. En dat was voor de kredietcrisis. De vraag is hoe we deze ontwikkeling moeten interpreteren. Is het een tijdelijke trend of gaan er structurele veranderingen achter schuil? Dit soort signalen uit de markt kunnen aanleiding zijn om de voorspellingen nog eens onder de loep te nemen.



Tegen deze achtergrond is het een uitdaging om de mogelijkheden op de huidige locatie, zonder extra banen, optimaal te benutten. Sterker nog, de uitdaging zou wel eens kunnen worden hoe met minder banen het verwachte aantal vluchten opgevangen kan worden (zie ook hieronder). De voorgaande grafiek geeft – terugkijkend – aanleiding tot de vraag of de vijfde baan uit capaciteitsoverwegingen wel nodig was. Ook hier geldt: de aandacht gaat in het algemeen uit naar geluidaspecten, hier wordt gepleit voor een bredere, ruimtelijk-economische beoordeling.

Tegelijkertijd is het verstandig om na te denken over duurzame alternatieven voor de huidige locatie van Schiphol voor de lange termijn. Deze reflectie moet hand-in-hand gaan met het nadenken over opties voor verstedelijking en ruimtelijke ontwikkeling, met op de achtergrond meerdere scenario's voor de internationale luchtvaartmarkt.

Houd in de Structuurvisie Schiphol traditionele beleidsuitgangspunten tegen het licht: kunnen de reserveringen voor extra banen bij Schiphol niet beter opgeheven worden en welke ruimte biedt op de lange termijn (2030/2040) een strategie van het concentreren van hinder

De Structuurvisie Schiphol vormt een goede aanleiding voor agendering van de vraag of afscheid genomen zou kunnen worden van een aantal aloude principes. Principes vanuit de 'airside' die grote gevolgen hebben voor de 'landside' en dus van belang voor dit advies.

Zo blijven al jaren grote stukken grond in de buurt van Schiphol gereserveerd voor een eventuele, toekomstige aanleg van één of meer extra banen. Die reserveringen hebben negatieve effecten, dus indien de noodzaak niet helder gemaakt wordt, zouden de reserveringen beter kunnen vervallen. Er is aanleiding om hier goed naar te kijken.

Ten eerste is uit het oogpunt van capaciteit niet direct behoefte aan de nieuwe banen. Het Alders akkoord betekent dat het aantal vluchten in elk geval tot 2020 niet zal toenemen. En het is een legitieme vraag of bij toepassing van meerdere geactualiseerde marktscenario's (zie hierboven) uitbreiding van het aantal banen op kwantitatieve gronden wel nodig zal zijn, ook op de lange termijn.

Ten tweede zijn er vragen te stellen bij de kracht van argumenten (betrouwbaarheid, wind, etc.) voor nieuwe banen, ook gezien er andere grote vliegvelden met minder banen zijn. Het meest aansprekende argument voor de aanleg van een 2e Kaagbaan is dat het een efficiënt middel zou kunnen zijn om de geluidsoverlast terug te dringen. Als op die basis voor een 2e

Kaagbaan wordt gekozen, zou dit gekoppeld moeten zijn aan het opgeven van één of meer bestaande banen. Naast de positieve effecten op de leefomgeving, ontstaan dan ook interessante ruimtelijk-economische perspectieven.

Ten derde zouden op de wat langere termijn nieuwe technologieën het mogelijk maken om zeer geconcentreerde aankomst- en vertrekroutes te hanteren, waardoor niet meer maar minder banen nodig zouden zijn. (zie hieronder)

Het zijn allemaal argumenten om snel een definitief besluit te nemen over de aanleg van nieuwe banen, waardoor de reservering beëindigd kan worden. V&W heeft een besluit hierover aangekondigd eind 2009 in de Structuurvisie Schiphol.

Zolang de reservering in stand blijft, is het te overwegen om Schiphol (en andere bepleiters van het voortduren van de reservering) te laten betalen voor de flexibiliteit (zie hieronder). Verder kan 'adaptief beleid' de nadelige gevolgen van reserveringen matigen. Een mogelijk toekomstig beleid moet er niet toe leiden dat we nu besluiten steeds uitstellen of hoge kosten maken (denk aan de N201 op palen) die achteraf misschien niet nodig blijken te zijn. Bij adaptief beleid worden besluiten genomen en investeringen gedaan met de glasheldere kantekening dat ze niet voor de eeuwigheid gelden. Contracten bevatten dan dus voorbehouden, die niet tot schadeclaims kunnen leiden.

Een tweede te agenderen principe geldt de ruimtelijke spreiding van geluidsoverlast. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk te doen om geluidsoverlast dichtbij Schiphol, waar het meeste geluid wordt geproduceerd, te beperken of mitigeren via isolatie. Dat kost niet alleen veel geld, maar leidt ook tot (wat mindere) overlast in een veel groter gebied. Voor de periode na 2020 (Alders advies) kan een ruimtelijk zeer interessant alternatief tot de technische mogelijkheden gaan behoren. Daarbij zou er veel vliegtuiglawaai zijn in 'noise corridors' en veel minder daarbuiten. Woningen in die 'noise corridors' kunnen zo nodig gesloopt worden, met volledige vergoeding voor de bewoners. Of de overheid koopt de woningen op, om ze vervolgens te verkopen met het voorbehoud dat kopers niet over lawaai kunnen klagen, ook niet als de geluidsoverlast in de loop van de jaren zou toenemen¹⁹. Het contourenstelsel van ruimtelijke beperkingen zou voor een belangrijk deel op de helling kunnen, waardoor letterlijk en figuurlijk ruimte ontstaat voor nieuwe maatschappelijke initiatieven. Vanzelfsprekend is dit een politiek uiterst gevoelige denklijn, maar het is de moeite waard dit thema te agenderen in de Luchtvaartnota. De in dit advies voorgestelde nieuwe mainport strategie en de daarmee verbonden ruimtelijke strategie moeten de inhoudelijke basis vormen voor de bepaling van de ideale vliegpaden op de lange termijn.

Ontwikkel een nieuw beleid voor de vestiging van bedrijven rond luchthavens, met twee pijlers: a) onlosmakelijk aan de luchtvaart verbonden bedrijven kunnen zich in de directe nabijheid vestigen (catering, hangars, etc.) en b) sturing op hoger schaalniveau (bedrijventerreinen, clusters) en verder benutting van het marktmechanisme (prijs, agglomeratievoordelen)

3

Het is een voor de hand liggende gedachte om de huidige knelpunten in het systeem van vestigingscriteria voor Schiphol-binding op te lossen door de criteria te verbeteren en verfijnen. Maar de kans is groot dat er verschillen in interpretatie blijven bestaan. En ook is zeker denkbaar dat het systeem zichzelf in de staart bijt: óf door 'tegen de markt in' te werken óf door via bureaucratische weg te beheersen wat de markt zelf zou kunnen regelen.

Zeker is dat 'platform- of luchtvaartgebonden' activiteiten, die fysiek onlosmakelijk met een luchthaven verbonden zijn (hangars, catering, onderhoud vliegtuigen, etc.), zich ook op het luchthaventerrein moeten kunnen vestigen. Voor het overige is er veel voor te zeggen om af te stappen van toetsing van individuele bedrijven en op een slimme manier gebruik te maken van de dynamiek en vestigingsplaatswensen in de markt. Veel bedrijven kennen grote waarde toe aan agglomeratievoordelen: de mogelijkheid om ketens te vormen en zaken te doen met bedrijven vlak in de buurt. Andere bedrijven willen zich sterk profileren via duurzaamheid. Overheden kunnen bedrijventerreinen ontwikkelen die zo ingericht zijn dat zij de 'gewenste' bedrijven aantrekken, mits ze natuurlijk de prijs kunnen betalen. Deze benadering betekent sturing op een hoger schaalniveau, want de concrete plannen moeten ingebed worden in een regionale ruimtelijk-economische visie. Dit voorstel moet nader uitgewerkt worden, waarbij ook de relatie wordt gelegd met het bestaande Plabeka (Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties).

De toenemende onvrede met de publieke toetsing van individuele bedrijven rond Schiphol, en bovenstaande contouren van een alternatieve aanpak, zouden regionale luchthavens moeten inspireren zich ook vooral op de tweede lijn te richten.





3 Rollen van actoren | Kwestie

3.1 Kwestie:

Kwetsbare rolverdeling tussen partijen en scheefheid in de verdeling van lusten en lasten

Het Rijk is formeel hoeder voor de nationale publieke doelen en belangen, maar maakt die verantwoordelijkheid niet goed waar

3

De ontwikkeling van Schiphol is van cruciaal nationaal belang. Het Rijk is vanuit verschillende invalshoeken verantwoordelijk voor het bewaken van nationale publieke doelen. Financiën richt zich op de belangen als aandeelhouder, VROM en EZ op de ontwikkeling van de mainport, V&W is regelgever, toezichthouder en handhaver, etc. In de interviews kwam regelmatig aan de orde dat verschillende beleidsterreinen los van elkaar ontwikkeld worden.

V&W is als verantwoordelijke voor de luchtvaart vooral gericht op de balans tussen de groei van de luchtvaart, inclusief de verdeling over de vliegvelden, en de geluidshinder die daarmee gepaard gaat. Rond Schiphol heeft het Ministerie deze vraag toevertrouwd aan de Tafel van Alders. Verder lijkt V&W in het algemeen de wensen van de luchtvaartsector te faciliteren. Uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, ontstaat de indruk dat V&W Schiphol ten aanzien van de sterk gegroeide 'non-aviation' activiteiten geen strobreed in de weg legt.

V&W is eveneens verantwoordelijk ministerie voor infrastructuur via weg en openbaar vervoer en dus voor de landzijdige bereikbaarheid van Schiphol. De infrastructuurpoot van V&W ontwikkelt soms plannen zonder goed oog te hebben voor de mobiliteitseffecten van en voor de luchthaven²⁰. Het ministerie zelf kent dus zijn eigen schotten.

VROM speelt – in tegenstelling tot het terrein van hinder en externe veiligheid – in de ogen van veel gesprekspartners nauwelijks een rol in integrale gebiedsontwikkeling rond luchthavens. En dat terwijl vrijwel alle partijen wijzen op de noodzaak van een actieve Rijksoverheid, een overheid die kaders aangeeft, partijen bij elkaar brengt (zoals de Alders tafel) en mede de lange termijn strategie bepaalt. EZ, toch een van de ministeries die nauw verbonden was met de lancering van het mainport-concept, is rond Schiphol en de Metropoolregio zo goed als onzichtbaar.

De rol van het Ministerie van Financiën als (groot) aandeelhouder van Schiphol onttrekt zich grotendeels aan het zicht van de buitenwereld. Bij een enge interpretatie van de rol als aandeelhouder past een nadruk op mogelijkheden om de nationale schatkist te vullen. De uitkering van een 'superdividend' van 1 miljard euro aan de aandeelhouders in 2008 was in

dat opzicht een succes; de keerzijde is dat dit geld niet beschikbaar is voor investeringen in de kwaliteit van de luchthaven en zijn bereikbaarheid, waarvoor plannen klaarliggen. Het roept de vraag op of de eigenaarrol van het Rijk op gespannen voet zou kunnen staan met de voorwaardstellende rol, die een open houding ten opzichte van opties voor de toekomstige nationale luchtvaart behoeft.

Het Rijk baseert zich bij besluiten over luchthavens vooral op geaggregeerde welvaartseffecten, zoals die tot uitdrukking komen in maatschappelijke KBA's. De baten van de luchtvaartontwikkeling ('airside') komen echter veelal bij anderen (de luchthaven, buitenlandse passagiers, economie in de regio) terecht dan de kosten (in termen van 'landside' verlies aan leefomgevingkwaliteit, beperkingen ten aanzien van ontwikkelingen, etc.). Het patroon van mogelijk forse verdelingseffecten blijft zo onderbelicht.

Beperkte slagkracht van regionale overheden

Omdat Schiphol in de gemeente Haarlemmermeer ligt, heeft deze middelgrote gemeente een grote klus aan deze luchthaven. Dat geldt zowel de ruimtelijke (bestemmingsplannen, bouwplannen, etc.) als de economische kant (bedrijventerreinen, etc.). Het roept de vraag op of een zodanig grote bestuurlijke opgave past bij de omvang van de gemeente.

Vlakbij Schiphol ligt Amsterdam, het hart van de Metropoolregio Amsterdam, een belangrijk 'selling point' van Nederland. De gemeente Amsterdam heeft een omvangrijk apparaat ter beschikking, maar heeft slechts beperkte formele betrokkenheid (aandeelhouder Schiphol en SADC) bij de luchthaven. Ook timmert Amsterdam weinig aan de weg met Schiphol. Maar Amsterdam is wel het boegbeeld van de Metropoolregio Amsterdam en Schiphol is een van de internationaal aansprekende iconen daarbinnen.

De Provincie Noord-Holland voert regie over de regionale overlegorganen Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) en Bestuursforum Schiphol (BFS), heeft diverse Schiphol-gerelateerde visies ontwikkeld en was een actieve deelnemer aan de Tafel van Alders. De gedeputeerde verantwoordelijk voor Ruimtelijke Ordening heeft hart voor Schiphol en speelt een actieve rol. Toch is na een reeks gesprekken wel de vraag blijven hangen of er bij andere overheden voldoende draagvlak is voor de Provincie als regisseur van gebiedsontwikkeling rond Schiphol en in de Metropoolregio Amsterdam.



Regionale overheden rond luchthavens hebben dubbele rollen: kaderstellend (vergunningen e.d.) en ontwikkelend (grond- en ontwikkelingsbedrijf). De beoordeling van die dubbele, soms verwarrende rollen, zou op dezelfde gronden moeten plaatsvinden als die van andere

overheden die publieke taken koppelen aan activiteiten waarmee ze – via de grondmarkt en ontwikkeling van vastgoed – geld verdienen. De Nederlandse traditie laat de weg van actief grondbeleid door overheden open mits voldaan wordt aan 'checks and balances' in de vorm van transparantie en legitimiteit. De vraag kan gesteld worden of die transparantie altijd adequaat is. En of de besluitvorming binnen een gemeente of provincie over de ontwikkeling van luchthavens, de inzet van grondinstrumenten en commerciële ontwikkeling altijd voldoende op elkaar is afgestemd.

Een extra dimensie is het aandeelhouderschap van Amsterdam en Rotterdam in de luchthaven Schiphol. Net als bij het Rijk is de vraag hoe de waardering van de financiële 'shareholders value' zich verhoudt tot lange termijn publieke doelen.

Schiphol: veel rollen en belangen, weinig 'checks and balances'



Schiphol combineert een indrukwekkende hoeveelheid rollen. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de nationale publieke mainport, in essentie gericht op een internationaal concurrerend netwerk voor het vervoer van mensen en goederen.



De luchthaven heeft zich op het eigen luchtvaarterrein daarnaast ontwikkeld tot knooppunt-ontwikkelaar en ontwikkelaar van vastgoed. Dit is geen natuurlijke rol voor de luchthaven, een andere marktpartij had die ook kunnen vervullen.

Dit geldt des te meer voor de activiteiten van het grond- en vastgoedbedrijf SRE buiten het eigen luchtvaarterrein. SRE concurreert met particuliere ondernemingen en – opmerkelijk genoeg – (in elk geval tot voor kort) ook met de SADC, waarvan Schiphol nota bene medeaandeelhouder is²¹.

Terwijl de 'dubbele rollen' bij gemeenten betrekking hebben op de combinatie van de kaderstellende (bestemmingsplannen, bouwplannen, etc.) en de ontwikkelende (actief grondbeleid, vastgoedontwikkeling) rollen, ligt dat bij Schiphol anders. Hoewel de informele invloed van de luchthaven op bestemmingsplannen groot is, heeft de luchthaven geen formele bevoegdheden op het terrein van ruimtelijke ordening. De 'dubbele rollen' van Schiphol komen tot uitdrukking in de combinatie van wettelijk voorgeschreven taken op het terrein van luchtvaart en mainport, en een commerciële ontwikkelende rol, zowel op als buiten het luchthaventerrein. Die menging van rollen heeft voordelen voor de luchthaven en is ook zichtbaar bij luchthavens in het buitenland. Toch kan die combinatie vanuit nationaal publiek perspectief ook spanningen opleveren²².

3 Rollen van actoren | Kwestie



Een eerste risico is dat de (wettelijke) lange-termijn publieke taken van internationaal netwerk ('airside', 'aviation') en de nationale mainportfunctie ondergeschikt raken aan 'hit-and-run' korte-termijn motieven die niet samenhangen met de 'core business' van een luchthaven²³. Veel gesprekspartners gaven daar voorbeelden van. De nationale mainportfunctie zou voorop moeten staan, omdat de luchthaven daar primair voor verantwoordelijk is en ook omdat veel commerciële 'non-aviation' activiteiten sterk afhankelijk zijn van de kwaliteit van het luchtvaartnetwerk.

Een tweede risico is dat er op de grond- en vastgoedmarkt rond de luchthaven onvoldoende sprake is van een 'level playing field'. Het grondbedrijf SRE beschikt immers per definitie over meer informatie over relevante toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld: waar zou een 2e Kaagbaan precies komen?²⁴) dan particuliere grondeigenaren. Zo krijgt Schiphol door deelname aan het BFS²⁵ en de SADC, waarin het bedrijf samenwerkt met overheden, informatie die particuliere ontwikkelaars niet hebben. En het moederbedrijf Schiphol heeft directe lijnen naar 'Den Haag'. Dit is mogelijk een van de verklaringen voor de conflicten tussen Schiphol en Chipshol.

Een derde risico is dat Schiphol bij de toepassing van vestigingscriteria van Schiphol-gebondenheid op het luchthaventerrein het eigen commerciële belang te zwaar laat meewegen.

De vraag is zo of er voldoende 'checks and balances' zijn voor de **combinatie** van rollen van Schiphol, uit het oogpunt van zowel de lange-termijn doelen van de mainport als 'level playing field' voor de concurrenten op de grond- en vastgoedmarkt.

Op dit moment kennen regionale luchthavens nog niet de potentiële spanning van de combinatie van traditionele luchthavenrollen en commerciële rollen die daar deels los van staan. Die spanning kan echter ook daar manifest worden, wanneer vliegvelden sterk gaan groeien als gevolg van het selectiviteitbeleid voor Schiphol.

3 Rollen van actoren | Kwestie

Schiphol is een dominante partij in het regionale krachtenveld, regionale luchthavens veel minder

Uit bovenstaande punten volgt de conclusie dat Schiphol een machtige partij is in het krachtenveld in de regio rond de luchthaven. Die machtspositie is deels te danken aan de eigen kracht, deels aan gebrek aan tegenspel van bijvoorbeeld het Rijk. Overigens heeft die machtspositie niet alleen negatieve gevolgen. Zo is Schiphol vaak een partij die in samenwerkingsverbanden goed uitgewerkte voorstellen doet.

Evident is dat regionale luchthavens een dergelijke machtspositie niet hebben. Een reden is dat ze simpelweg minder rollen en daaraan gekoppelde instrumenten hebben. Ook kan het een bewuste keuze van bestuurders zijn. Zo blijft de luchthaven Lelystad (vooralsnog) buiten het ontwikkelingsbedrijf OMALA, terwijl Schiphol juist wel een SADC-partij is.

Kosten en baten zijn onevenwichtig verdeeld

Met de luchtvaart zijn grote belangen, financieel en niet-financieel, gemoeid, maar lusten en lasten komen lang niet altijd bij dezelfde partij samen. Een bekend voorbeeld zijn de geluidscontouren: het voordeel is voor andere partijen dan de bewoners en bedrijven in de regio die er nadeel van ervaren. En het lukt niet altijd om degenen die nadeel ondervinden te compenseren door de baathebbers.

Een ander voorbeeld betreft de planologische reserveringen van ruimte voor eventuele nieuwe banen, een parallelle Kaagbaan (ten zuidoosten van Schiphol) en een 4e noord-zuidbaan. Het is onzeker of deze banen in de toekomst nodig zijn en dus of ze aangelegd zullen worden. Of de banen nu wel of niet nodig blijken, de ruimte ervoor is altijd beschikbaar. Het biedt Schiphol het voordeel van flexibiliteit. Het nadeel ligt bij burgers en bedrijven die nieuwe initiatieven in het gebied willen ondernemen²⁶. De reservering heeft er mede toe geleid dat een sterke clustering van logistieke terreinen bij de bestaande Kaagbaan onmogelijk werd, waardoor deze nu gespreid zijn over een groter gebied.

Een langdurige reservering werpt zijn schaduw vooruit. Een concreet voorbeeld is het bedrijvenpark Schiphol Rijk van Chipshol. Geplande nieuwbouwplannen moeten jaren wachten op een overheidsbesluit over een eventuele 2e Kaagbaan. Huurders in het huidige bedrijvenpark worden huiverig en vertrekken soms: er bestaat immers de mogelijkheid dat een deel van de gebouwen gesloopt moet worden. Ook moet de regionale weg N201 verplaatst worden en de betrokken

overheden leken met het oog op een mogelijke 2e Kaagbaan lang te kiezen voor een variant waarbij de drukke weg dwars door het nu relatief rustige bedrijvenpark zou komen te liggen²⁷.

6

Voor zover bekend hebben overheden niet het instrumentarium van actief grondbeleid, dat wil zeggen de aankoop van gronden, ingezet om de ruimtelijke reserveringen voor eventuele extra banen te bekrachtigen. In de praktijk is de grond in handen gebleven van particulieren en overheden. Nu het Rijk de verantwoordelijkheid voor de reservering heeft overgenomen van de Provincie, moet het zelf monitoren of grondeigenaren geen activiteiten ondernemen die een toekomstige aanleg van een nieuwe baan onmogelijk zouden maken en of lokale overheden dat zelf goed in de gaten houden.



3 Rollen van actoren | Oplossingsrichting

3.2 Oplossingsrichting:
Creëer een evenwichtiger krachtenveld en breng lusten en lasten in de afweging van partijen met elkaar in verband

Het Rijk moet helderder positie kiezen ten aanzien van de eigen rol en daar dan ook actief invulling aan geven

In de gesprekken komt vaak de paradox naar voren dat gesprekspartners uiterst kritisch zijn over de rol van het Rijk maar tegelijkertijd voorstellen doen voor een regierol van het Rijk. Die zou zich dan moeten richten op het bij elkaar brengen van inhoudelijke afwegingen en het maken van keuzen die afzonderlijke partijen niet kunnen (of willen?) maken. Tegelijkertijd wordt ook de vraag gesteld of het Rijk wel in staat is om die regierol op bevredigende manier in te vullen.

De ontwikkelingen in de Metropoolregio Amsterdam zijn van een dusdanig schaalniveau en nationaal belang dat dit vraagt om een meer zichtbare rol voor het Rijk. De tijd is er rijp voor dat VROM minder tijd gaat besteden aan het zeer precieze werk rond contouren en zich meer gaat richten op de eigen (selectieve) rol bij gebiedsontwikkeling en het bevorderen van (wis-selende) allianties van partijen. Ofwel, verbind inhoud, verbind partijen en laat verder veel over aan de regio.

Het opstellen van een nieuwe mainport-visie biedt het departement van EZ de kans om weer een trekkende rol in het denken over mainports op te pakken. En zo te bevorderen dat discussies over de relatie tussen Schiphol en de regio veel vaker over economie gaan.

Het Rijk zou besluiten over de ontwikkeling van luchthavens niet alleen op basis van MER's en MKBA's moeten nemen²⁹, maar mede op basis van een goede analyses van a) de verdeling van zowel kosten als baten, nationaal en internationaal, en b) bijdragen aan duurzaamheid op langere termijn. Alleen zo kunnen doelen op het terrein van verdeling van welvaart binnen de huidige generatie en tussen generaties beter tot uitdrukking komen in besluitvorming.

Als grootaandeelhouder in Schiphol zou het Rijk meer moeten sturen op lange termijn doelen van luchtvaart en economie dan op korte termijn dividend

Bij Schiphol zou het uitgangspunt van grootaandeelhouder Financiën moeten zijn dat besluiten worden genomen die het lange termijn belang van de luchtvaart en de regio erom dienen. De omvang van de dividenduitkeringen zou daaraan ondergeschikt moeten zijn. Van belang

is verder dat niet alleen gestuurd kan worden op beleid ten aanzien van de luchthaven zelf, maar ook op de strategie van deelnemingen in regionale luchthavens. Het draait om 'corporate governance': hoe gebruiken aandeelhouders hun (toegenomen) macht?

Gekoppeld aan de vraag welke types besluiten de luchthaven voorlegt aan de aandeelhouders, kan dit een interessant onderwerp zijn voor een discussie in de Tweede Kamer en naar aanleiding daarvan een Kabinetsstandpunt.

Het nieuwe instrumentarium van Wro en grondbeleid biedt regionale overheden aantrekkelijke mogelijkheden, maar het benutten ervan vergt durf en een duidelijke en eigenstandige positiekeuze

6

Zeker bij regionale vliegvelden kunnen provincies een leidende rol spelen in de gebiedsontwikkeling. Ze kunnen daarbij nieuwe instrumenten benutten in de Wro (structuurvisies, bestemmingsplannen/inspanningsplannen, projectbesluit) en het grondbeleid (voorkeursrecht, grondexploitatiewet, etc.). Het uitgangspunt daarbij is: bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid. Het moet dus helder zijn welke verantwoordelijkheid bij de provincies ligt. Alleen provincies die de moed hebben om een duidelijke rol te kiezen, en andere partijen daaraan weten te binden, zullen op een effectieve manier gebruik kunnen maken van de nieuwe instrumenten. Ook zullen zij moeten investeren in hun kennis en capaciteit op het terrein van gebiedsontwikkeling, waar ze nog relatief weinig ervaring mee hebben.

Op gemeentelijk niveau speelt de vraag hoe Schiphol effectief aan te sturen en voldoende tegenwicht te bieden. Het is een interessant idee: pleit er niet veel voor om Schiphol 'onder' Amsterdam in plaats van Haarlemmermeer te brengen? Ofwel, geef Amsterdam, als het hart van de Metropoolregio, meer bevoegdheden. Het is zeker een onderzoek waard. Het zou bijdragen aan de integratie van Schiphol en de Metropoolregio. En het apparaat heeft meer middelen beschikbaar dan Haarlemmermeer. Voorwaarde zou wel zijn dat de portefeuilles van ruimtelijk beleid en Schiphol bij dezelfde wethouder samen komen.

Verminder de spanningen tussen de commerciële en mainport-rollen van Schiphol

1

2

3

Als één partij uiteenlopende rollen heeft, kan dat voor die partij veel voordelen hebben, maar vanuit breder perspectief ook risico's. Bij Schiphol gaat het om a) het bedrijf voor de primaire 'aviation' vervoersfunctie, b) de enige ontwikkelaar van het 'landside' luchthaventerrein, die zelf de criteria voor Schiphol-gebondenheid moet toepassen, en c) de grond- en vastgoedontwikkelaar daarbuiten. Om twee redenen is het gewenst hier een vorm van onderscheid aan te

3 Rollen van actoren | Oplossingsrichting

brengen. Ten eerste om binnen het bedrijf de prikkels vooral te richten op de lange termijn publieke doelen. Ten tweede om buiten het luchvaartterrein een eerlijker speelveld ten opzichte van andere ontwikkelaars te creëren.

Deze vraag draait vooral om de positie van SRE ten opzichte van de Schiphol Group.

Er zijn diverse constructies denkbaar, die goed onderzocht moeten worden:

- De SRE kan een apart commercieel bedrijf worden, op grote afstand (financieel, kennis) van het moederbedrijf. Dat bedrijf kan alleen gericht zijn op het gebied buiten het luchtvaartterrein of ook op de 'landside' van het luchtvaartterrein.
- Een minder vergaand alternatief is terug te gaan naar een oude afspraak binnen het SADC: SRE richt zich alleen op het luchthaventerrein, de SADC op gebieden daarbuiten. In aanvulling daarop kan Schiphol uit de SADC en het BFS treden.
- Een nog minder vergaande variant is dat de SRE haar gronden buiten de luchthaven in de SADC inbrengt. Of overdraagt aan het Rijk en dat die vervolgens via het GOB participeert in de SADC.

In de Luchtvaartnota moet hier een heldere keuze uit worden gemaakt, op basis van een afweging tussen consequenties voor de lange termijn belangen van het bedrijf Schiphol en transparantie en een 'level playing field' op de grond- en ontwikkelingsmarkt.

De lastige vragen rond vermenging van rollen van Schiphol, kunnen in de toekomst mogelijk ook rond regionale luchthavens rijzen. Onderzoek is wenselijk om te komen tot heldere richtlijnen en afspraken. Dat onderzoek moet zich richten op mogelijke arrangementen voor luchthavens, grondpolitiek en vastgoedontwikkeling rond luchthavens. Oplossingen kunnen zijn het duidelijker onderscheiden van rollen, grotere transparantie, betere spreiding van kennis en het vragen van een onafhankelijk oordeel. Bij het onderzoek kan ook geprofiteerd worden van ervaringen in het buitenland, want ontwikkelende luchthavens zijn geen exclusief Nederlands fenomeen²⁹.

Onderzoek de mogelijkheden Schiphol te laten betalen voor de langdurige reservering van banen, waardoor de noodzaak ervan meer naar boven komt

Zeker wanneer er partijen zijn van wie de stem niet altijd voldoende gehoord wordt (omwonenden, individuele bedrijven, etc.), is het zaak aandacht te besteden aan de verdeling van baten en lasten en mechanismes om afwegingen meer bij één partij te leggen.

Terwijl de reservering voor de 2e Kaagbaan nadelige gevolgen voor het bedrijfsleven heeft, krijgt Schiphol flexibiliteit zonder tegenprestatie. Die situatie kan jaren duren. Een economische denklijn is om Schiphol te laten betalen voor de baanreservering. Dan zou snel blijken hoe sterk de noodzaak is van een reservering. Immers, Schiphol kan het voordeel van flexibiliteit zelf afwegen tegen de prijs die het ervoor moet betalen; de afweging komt (meer) in één hand. En er ontstaat ruimte om degenen die nadeel ondervinden te compenseren³⁰.

Op dit moment bestaat zo'n instrument nog niet. Onderzoek is nodig, ook om meer zicht te krijgen in de kosten en de baten en in het licht van de bredere vraag van de plaats in het juridisch-ruimtelijk stelsel van reserveringen voor opties die mogelijk nooit geëffectueerd worden.



4 Samenwerking | Kwestie

4.1 Kwestie: Ieder voor zich, moeizame verhoudingen

Samenwerking rond Schiphol: geen elan, geen gedeelde visie



Van het Schiphol-elan rond de geboorte van de mainport strategie is weinig meer over. Het mainport concept als bindende factor tussen partijen heeft sterk aan kracht ingeboet. Doelen van de kernspelers Rijk (nationale overheid), Schiphol (overheidsbedrijf) en KLM (particulier bedrijf) sporen daarom minder dan vroeger.

Regionale overheden werken samen in de BRS en het BFS, overigens met zo goed als dezelfde samenstelling. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat ze weinig uitstralen. Ondanks alle overleggen staat het eigen belang bij de betrokken partijen voorop en worden opvattingen niet altijd echt gedeeld. Schiphol's scheidende president-directeur Cerfontaine is van mening dat ondanks goede intenties iedere partij zijn eigen agenda heeft en dat het tijd is om na te denken over nieuwe vormen van 'governance'.³¹

Het gebrek aan een gezamenlijke visie is vooral op regionaal niveau manifest. Er liggen eigenstandige aanzetten van partijen: Schiphol's plan voor de ontwikkeling van het gebied ten zuiden van Badhoevedorp uit 1989 (driehoek A4-A5-A9)³², de REVS van de provincie Noord-Holland uit 2002, Schiphol's Ruimtelijk Ontwikkelingsplan uit 2007, Ontwikkelingsbeeld 2040 van de Noordvleugel uit 2007. Maar de partijen hebben nog niet het strategisch vermogen gehad om ze samen te laten vloeien in een gezamenlijke visie. De vraag is of de geactualiseerde REVS, die binnenkort verschijnt, daarin kan voorzien. Deze zal in een belangrijke behoefte voorzien indien zij – anders dan haar voorganger – een brug weet te slaan tussen abstracte visies op metropolaan niveau en specifieke acties ten aanzien van locatiebeleid van bedrijven, door gebiedsontwikkeling op regionaal niveau rond Schiphol een impuls te geven.

De bestuurlijke versnippering wordt geïllustreerd door de vele structuurvisies die op dit moment in en voor de regio's rond Schiphol in de maak zijn.

Zo stelt Amsterdam een Structuurvisie op, mede op basis van de tot nu toe ontwikkelde visies van de Metropoolregio Amsterdam. De Provincie Noord-Holland stelt ook een Structuurvisie op, voor een niet onbelangrijk deel over hetzelfde gebied. Het Rijk is aan de slag met een Structuurvisie Luchthavenontwikkeling voor de Mainport en wil daarbij een gebiedsgerichte uitwerking volgen.

4 Samenwerking | Kwestie

Dit palet roept de vraag op of de publieke doelen voor de ontwikkeling van en rond de luchthaven wel voldoende eenduidig zijn en gedeeld worden, ook tussen overheden (Rijk, provincie, gemeenten).

Geen arrangementen gericht op integrale gebiedsontwikkeling

2

In paragraaf 2.1 constateerden we dat integrale gebiedsontwikkeling, waarbij partijen vanuit een gezamenlijke visie samenwerken om een gebied te ontwikkelen, nauwelijks voorkomt in de gebieden rond Schiphol. Ondanks vele pogingen in de afgelopen jaren is dit niet gebeurd in de driehoek ten zuiden van Badhoevedorp (A4-A5-A9), en – met uitzondering van Werkstad A4, sinds kort bekend als Amsterdam Connecting Trade (ACT) – ook niet in het gebied ten zuidoosten van de luchthaven.

Het is dan ook niet verrassend dat we weinig terugzien van de institutionele succesfactoren voor gebiedsontwikkeling (paragraaf 1.5). Er is geen enkele partij die inspirerend en risico-dragend leiderschap toont in de beoogde gebiedsontwikkelingen, met inlevingsvermogen en gevoel voor urgentie. Schiphol heeft veel kwaliteiten in huis, maar communicatie met andere betrokkenen is niet het sterkste punt van het bedrijf. Noord-Holland heeft ambities en speelt een centrale rol in de regionale BRS en BFS, maar uit interviews blijkt niet dat alle partijen deze als leider bij gebiedsontwikkeling erkennen. En van Amsterdam gaat wel veel energie uit richting de Metropoolregio Amsterdam, maar relatief weinig richting Schiphol, dat op Haarlemmermeers grondgebied ligt. Wat ook mist, is een sterke en volwaardig participerende overheidspartij (of -partijen), een voorwaarde voor een samenwerking tussen markt en overheid.

Partijen voelen zich nog onvoldoende geprikkeld om ideeën te ontwikkelen hoe ze in wisselende coalities met elkaar kunnen werken in een wereld van netwerken die zich niet stoort aan het huis van Thorbecke, terwijl de complexe omgeving rond Schiphol daar juist aanleiding toe geeft³³. Zo is het opvallend dat er geen (informeel) orgaan is waarin het bedrijfsleven, de betrokken gemeenten en andere overheden en Schiphol overleggen over de relatie tussen de luchthaven en de regio's in de omgeving³⁴.

Rond de grotere regionale luchthavens, Rotterdam, Lelystad en Eindhoven, zoeken regionale en lokale overheden de samenwerking om a) sterker te staan ten opzichte van de met Schiphol verbonden belangen (inclusief de KLM) en/of b) voorbereidingen te treffen voor actief grondbeleid om grip te houden op de vastgoedontwikkeling rond de luchthaven (Lelystad).

Samenwerking overheden rond grond is nog pril, SADC is nog nauwelijks een grondbedrijf

2

De SADC is opgericht naar aanleiding van het rapport Van der Zwan, net als het BFS. De SADC richt zich vooral op acquisitie in het buitenland, vastgoedontwikkeling en het verkrijgen van gronden. De eigenaren van de SADC, Schiphol, Noord-Holland, Haarlemmermeer en Amsterdam, hebben grond en financiën ingebracht. Met de SADC is – zij het op bescheiden schaal – een gezamenlijke groundbank in het leven geroepen. Zolang SADC echter niet over een substantiële grondportefeuille beschikt, en bovendien moet concurreren met de SRE (van medeaandeelhouder Schiphol), is de organisatie tamelijk vleugellam. Op dit moment zijn de besprekingen gaande over SADC3, waarin een oplossing voor deze dilemma's een belangrijk ingrediënt is.

'Juridisering' in de regio illustreert vooral wantrouwen tussen één particuliere ontwikkelaar aan de ene kant en Schiphol, overheden en luchtvaartinstanties aan de andere kant, en hun onmacht om conflicten te beëindigen

4

2

De weg naar de rechter kan een uitweg zijn in situaties waarin partijen elkaar niet voldoende vertrouwen en niet in staat zijn er op redelijke wijze uit te komen. 'Juridisering' in de zin van een ontwikkeling waarbij meerdere partijen conflicten steeds vaker aan de rechter voorleggen, is niet aan de orde in de regio rondom Schiphol. Er is maar één marktpartij, Chipshol, die conflicten met de luchthaven en overheden heeft die voor de rechter zijn gekomen. Wel is Chipshol, als grootste particuliere grondeigenaar in de directe omgeving van de luchthaven, en door de strategische ligging van zijn grondeigendom, een belangrijke partij in het gebied. De conflicten hebben daarom een negatieve uitwerking op de gebiedsontwikkeling.



Achter de notie 'juridisering' rond Schiphol gaan feitelijk verstoorde verhoudingen weer tussen Chipshol aan de ene kant en Schiphol, LVNL en betrokken overheden aan de andere kant. Die hebben geleid tot een slepende reeks rechtszaken en onvoorstelbaar hoge claims. De gemeente Haarlemmermeer en de Provincie Noord-Holland hebben inmiddels schikkingen getroffen met Chipshol. De nog lopende rechtszaken zijn tussen Chipshol en Schiphol, de LVNL en het Rijk.

Bij de opdrachtverlening aan de Commissie heeft de Minister van V&W verzocht – conform ook zijn uitspraken in de Tweede Kamer – geen uitspraken te doen over het Groenenbergerterrein, het onderwerp van veel rechtszaken, omdat hierover nog gerechtelijke procedures lopen. Gezien de vragen van de Ministers aan de Commissie (samenwerking tussen luchthaven en particuliere partijen, juridisering) heeft de Commissie wel kennis genomen van stukken over het Groenenbergerterrein. Chipshol is immers de grootste particuliere grondeigenaar in het gebied en de term 'juridisering' is uitsluitend verbonden met de relatie tussen Chipshol en Schiphol.

Mede naar aanleiding van gesprekken met andere ontwikkelaars is de gedachte bij de Commissie opgekomen dat de affaire 'Groenenbergerterrein' een uiting is van een vraagstuk met een veel bredere lading. Meerdere gesprekspartners spraken hun zorg en ergernis uit over de wijze waarop Schiphol omgaat met actoren in zijn omgeving. Die kan betrekking hebben op de toepassing van de criteria voor Schipholgebondenheid; zo is het mogelijk dat een bedrijf door de SADC op basis van deze criteria wordt afgewezen, terwijl het bij toetsing door Schiphol wel welkom is op het luchtvaartterrein. Ook zijn er voorbeelden dat Schiphol op basis van argumenten in de sfeer van veiligheid de activiteiten van een concurrent heeft trachten te belemmeren. En met zijn grote netwerk kan Schiphol besluiten van V&W en LVNL over plannen van concurrenten van SRE proberen te beïnvloeden. Dat andere ontwikkelaars niet naar de rechter zijn gestapt, is helaas geen teken dat zij altijd vrede hebben met de werkwijze van Schiphol.

4.2. Oplossingsrichting:
Ontwikkel arrangementen die het mogelijk maken over schaalniveaus heen en naast formele bestuurlijke organen kwesties op het raakvlak van luchtvaart en gebiedsontwikkeling op te lossen

Bestuurlijke arrangementen moeten recht doen aan netwerkachtige verhoudingen



Voor het realiseren van publieke doelen en borgen van publieke waarden op het raakvlak van luchtvaart en ruimtelijk-economische ontwikkeling in een netwerkachtige wereld bestaan geen panklare 'governance' recepten. Wat de beste aanpak is, zal van geval tot geval verschillen. En ze kunnen wisselen, afhankelijk van het vraagstuk. In de woorden van de VROM Raad: 'ruimte voorop, bestuur volgt'³⁵.

Via twee lijnen van 'governance' kan een bijdrage geleverd worden aan de integratie van visies en beleid voor 'airside' en 'landside', in het bijzonder tussen de luchthaven en de regio waartoe de luchthaven behoort.

De eerste lijn omvat innovatieve arrangementen binnen het huis van Thorbecke. Daarbij nemen overheden hun verantwoordelijkheid en werken ze tegelijkertijd samen met andere betrokken overheden. Randstad Urgent is een goed voorbeeld: een rijksbestuurder en een regionaal bestuurder bepalen samen ambities, waarna ieder afzonderlijk aan de lat staat om die gerealiseerd te krijgen. Een dergelijk model zou ook toepasbaar kunnen zijn rond de samenhang tussen Schiphol en de Metropoolregio Amsterdam, en rond de regionale luchthavens, op basis van een gezamenlijke visie.

In de gesprekken met de Commissie is vaak de optie van een gebiedsautoriteit genoemd. Verwezen wordt bijvoorbeeld naar de Greater London Authority, de Ile de France, en Planungsverband Frankfurt. Rond Schiphol en in de Metropoolregio zijn de belangen zo groot dat het de moeite waard is een dergelijke hulpconstructie te onderzoeken. De gebiedsautoriteit moet uiteindelijk de afwegingen maken waar individuele partijen niet uitkomen, maar die cruciaal zijn vanuit lange-termijn, nationaal belang. Voorbeelden zijn: baanreserveringen, mobiliteit en infrastructuur, nieuwe verstedelijking, etc. De Minister van VROM/V&W zou namens haar/hem een commissaris kunnen benoemen.

Tegelijkertijd ligt een lastige vraag op de loer: dergelijke constructies zijn vaker voorgesteld, en waarom zou het rond Schiphol en de Metropoolregio wel lukken waar het elders misging? Eén voorwaarde is dat betrokken partijen er echt voor kiezen en dat zal hier en daar flink pijn

4 Samenwerking | Oplossingsrichting

doen. Daarom is het verkrijgen van voldoende draagvlak – op korte termijn – stap 1 van de betrokken minister(s) in een proces richting een gebiedsautoriteit.

De tweede lijn bestaat uit innovatieve bestuurlijke arrangementen die naast het huis van Thorbecke staan. Dergelijke arrangementen kunnen in het bijzonder een rol spelen als er sprake is van een 'regionaal gat'; voor dat niveau draagt niet één overheidspartij de verantwoordelijkheid.

Een mooi voorbeeld is de Tafel van Alders. Die is erin geslaagd om los van formele lagen en ondanks het wantrouwen tussen partijen te komen tot een gedragen oplossing voor de balans tussen (selectieve) groei van Schiphol en overlast voor de omwonenden. De uitdagingen die in dit CROL advies geschetst worden, zijn nog een stuk complexer, omdat de 'airside' en vooral de 'landside' veel meer dimensies kennen. Maar de Tafel van Alders kan een inspiratiebron zijn voor informele arrangementen voor de stad-luchthaven verhouding, ofwel Schiphol-Metropoolregio Amsterdam. Dat geldt overigens ook voor informele arrangementen rond de andere mainport, Rotterdam, zoals de ROM, PMR en de Vervoersonderneming.

Informele, vooral op netwerken en processen gerichte bestuurlijke arrangementen kennen een aantal ingrediënten³⁷:

- Een gedeeld gevoel van urgentie als startpunt.
- Nadruk op draagvlak, communicatie en rollen, naast structuren en bevoegdheden.
- Een gezamenlijke visie of concept en verbinding daarvan met concrete projecten
- Het opbouwen van een duurzame alliantie, waarin alle betrokken partijen een belang krijgen.
- Meer geloof in de kracht van 'mediation' en gemeenschappelijke wilsvorming dan in 'sterke mannen' en dwang van 'boven'.

In het buitenland is op veel terreinen ervaring opgedaan met Stewardship Councils. Dat concept kan als inspiratie dienen voor wat een *'Global Amsterdam Region, City and Airport Council'*, genoemd zou kunnen worden. Daarin stemmen de kernspelers op het hoogste niveau een strategie van samenhang en samenwerking af, waardoor Amsterdam hoger komt op de lijst van Global Cities, de Metropoolregio een internationaal nog aansprekender regio wordt, en Schiphol nog vaak tot Europa's of 's werelds beste luchthaven wordt verkozen. De partijen zouden zich moeten vinden in en voortbouwen op het 'mainport 2.0' concept, en de relatie met de metropolitane ruimtelijke strategie. Om vervolgens met elkaar een aantal afspraken te maken over de manier waarop elke partij daar invulling aan zou kunnen geven, via een programmatische benadering.

Wie zou het initiatief hiertoe kunnen nemen? Hier ligt een uitgesproken kans voor de nieuwe president-directeur van Schiphol, Jos Nijhuis. Zijn organisatie beschikt over veel kennis en visie, is de spil van 'airside' en 'landside', maar blinkt niet uit in communicatie met andere 'stakeholders'. Beter en transparanter communiceren kan vorm krijgen via het initiatief tot de Council. Het zou van durf getuigen als daar niet alleen (semi)overheden (Amsterdam, Noord-Holland, VROM, SADC) voor worden uitgenodigd, maar ook Schiphol en andere ondernemingen die 'ertoe doen'.



4 Samenwerking | Oplossingsrichting

Gebiedsontwikkeling rond regionale luchthavens moet primair een zaak zijn van de betrokken gemeenten en provincies in samenwerking met bevolking en bedrijven en minder onder invloed staan van Schiphol

2

Vanuit het idee van selectiviteit voor Schiphol, heeft de Tafel van Alders aangegeven dat er bepaalde groepen vluchten het eerst in aanmerking zouden komen voor uitplaatsing naar regionale luchthavens. Dit begint met 'leisure' vluchten, zeg charters, gevolgd door vrachtovervoer. Ongeveer 70.000 vluchten zouden opgevangen moeten worden door de regionale luchthavens Lelystad en Eindhoven.

Voor deze regio's is de uitdaging om de uitkomsten van deze nationale 'multi-airport' strategie te koppelen aan de belangen en mogelijkheden van de betreffende regio's zelf. De beoogde groei van regionale luchthavens zal uiteindelijk invulling moeten krijgen door de ontwikkeling van de 'eigen' regionale luchtvaartmarkt en ingepast in de eigen ruimtelijk-economische ontwikkeling. Terwijl de '70.000' voortvloeit uit een selectief beleid voor Schiphol, moeten regio's visies en plannen ontwikkelen die passen bij de eigen doelen en ambities.

Het is dan ook begrijpelijk en terecht dat rond sommige regionale luchthavens inspanningen erop gericht zijn om allianties met direct betrokkenen te organiseren en minder afhankelijk te worden van Schiphol. Om meer evenwicht in het krachtenveld rond regionale luchthavens te brengen spreken de initiatieven van Rotterdam (streven is dat de gemeente weer (mede)eigenaar wordt van de luchthaven) en Flevoland-Lelystad-Almere (ontwikkelingsmaatschappij OMALA) aan. Het is wel zaak dat op dit niveau lering wordt getrokken uit de kwesties rond Schiphol, zowel in termen van integratie van beleid, zuiverheid van rollen en allianties met de omgeving.

Om de regionale structuurvisies in gebieden met luchthavens te realiseren, moet er een regionaal publiek grondbedrijf komen, waarin alle betrokken partijen hun grond inbrengen

6

Omdat grond een cruciale rol speelt bij gebiedsontwikkeling, past de oprichting van een regionaal grondbedrijf zo goed bij regionale visies. Bij de realisatie van een integrale visie Metropoolregio Amsterdam past het idee van een groundbank voor die regio. Op dit schaalniveau zou het een majeure en unieke operatie zijn, die alleen kans van slagen heeft bij een gecombineerde inzet van wettelijke, ruimtelijke en bestuurlijke arrangementen. En voor alles moeten de betrokken bestuurders aangeven dat ze er echt voor voelen.

Een minder vergaande variant is een groundbank gericht op de grote ontwikkelingsgebieden rond de luchthaven. Hierbij gaat het onder meer om de driehoek A4-A5-A9 (eventueel in

relatie tot een Schiphol-Zuidas corridor) en Schiphol Zuidoost. In dit groundbedrijf zou de SADC kunnen opgaan of de SADC zou zelf kunnen uitgroeien tot dit regionale publieke groundbedrijf. Daarbij zou de SRE ook haar gronden moeten inbrengen (zie paragraaf 3.2). De recente Intentieverklaring van de aandeelhouders wijst in die richting, maar ze zouden nog een forse slag moeten maken om daadwerkelijk van het regionale publieke groundbedrijf te kunnen spreken. Hier ligt een uitgesproken kans voor de Provincie Noord-Holland.

Een verergering van de beleefde 'juridisering' is niet nodig: herstel verhoudingen tussen Chipshol en luchtvaartpartijen en benut verder de nieuwe instrumenten in de Wro en het grondbeleid

4

De slepende juridische conflicten tussen Chipshol aan de ene kant en Schiphol en overheden aan de andere kant zullen uiteindelijk voor geen van de partijen echt winst opleveren. Ze hebben ook een bredere uitstraling die ten koste gaat van het investeringsklimaat in vooral de driehoek A4-A5-A9 en Schiphol Zuidoost.

Essentieel is het herstel van relaties. Dat is het beste recept om meer rechtszaken te voorkomen. Het zou een doorbraak betekenen en bijvoorbeeld een enorme versnelling mogelijk maken in de ontwikkeling van de driehoek A4-A5-A9. Voorop staat dat alle partijen de wens zouden moeten hebben de conflictsituatie voorgoed en in één keer te beëindigen. Tussen Chipshol en Haarlemmermeer en Noord-Holland is dat gelukt, tussen Chipshol, de LVNL en het Rijk nog niet. Omdat zoveel draait om personen, is de wens en hoop van Chipshol dat de nieuwe president-directeur van Schiphol voor een doorbraak zal zorgen³⁸. Anders zou een benadering via een 'mediator' een positief effect kunnen hebben. Een laatste mogelijkheid is vergroting van de scope, een programmatische benadering. Dat zou de ontwikkeling van integrale plannen voor de betreffende gebieden kunnen zijn, waarbij de toegenomen grondwaardes een basis voor uitruilmogelijkheden kunnen zijn.

Los van specifieke gevallen is van belang dat het nieuwe Wro-instrumentarium helderheid biedt over welke overheidslaag voor welk probleem verantwoordelijk is en dat de nieuwe grondexploitatiewet de mogelijkheden biedt om bij het verhalen van publieke investeringen 'free riders' aan te pakken in gebiedsontwikkeling. Heldere overheidsrollen en toepassing van het profijtbeginsel kunnen helpen rechtszaken te voorkomen. Andere manieren om de kans op juridisering te minimaliseren: vermijd de combinatie van teveel rollen bij één partij, betrek alle partijen met een belang bij gebiedsontwikkeling en zorg voor een 'level playing field' op de grond- en ontwikkelmarkt.



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

AFSCHRIFT

Datum
13 Juni 2008

Nummer
CEND/HDIZ-2008/895 sector LUV

Onderwerp

instellingsbesluit Commissie ruimtelijke ontwikkeling luchthavens

HOOFDDIRECTIE JURIDISCHE ZAKEN

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT
en
DE MINISTER VAN VOLKSHUUSVESTING, RUIMTELIJKE
ORDENING EN MILIEU- en NATUREMBEHEER.

BESLUITEN:

Artikel 1

Er is een Commissie ruimtelijke ontwikkeling luchthavens, hierna te noemen de Commissie.

Artikel 2

De Commissie heeft tot taak om de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te rapporteren over de rol en het proces van samenwerking van private en publieke partijen bij de ontwikkeling van de omgeving van luchthavens, daarbij te integreren de grondpoffok en grondverwerving.

Artikel 3

1. De Commissie bestaat uit de volgende leden:

- a. de heer Ir. C.J. Vriesman te Hippolytushoef, tevens voorzitter;
- b. de heer prof. dr. M.J.W. van Twist te Dordrecht;
- c. mevrouw dr. O.A.W.T. van de Riet te Den Hoorn (ZH).

2. Op grond van artikel 2, eerste lid, onder a, van het Vacatereguleerbesluit 1988 is de voorzitter van de Commissie als functionaris in dienst van het Rijk uitgesloten van toelating van vacatiegeld.

3. Op grond van artikel 1 van het Vacatereguleerbesluit 1988 ontvangen de overige leden per vergadering een vergoeding. De Commissie wordt als 'zwaar' in de zin van de Regeling maximumbedragen vacatiegeld 2004 aangemerkt.

Artikel 4

De Commissie houdt op te bestaan nadat zij haar rapport heeft uitgebracht.

Artikel 5

- 1. De Commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
- 2. De Commissie kan zich desgewenst laten bijstaan door deskundigen en andere personen of instanties.



CEND/HDIZ-2008/895 sector LUV

Artikel 6

De archiefbescheiden van de Commissie worden na opheffing van de Commissie, of zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgedragen aan het archief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en in afschrift aan het archief van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Artikel 7

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt op het moment bedoeld in artikel 4.

Artikel 8

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie ruimtelijke ontwikkeling luchthavens.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Comité Buitings

DE MINISTER VAN VOLKSHUUSVESTING, RUIMTELIJKE

ACQUISITIE LEMMET



CENO/NDIZ-2008/695 sector LUV

Taakomschrijving

1. Inleiding

In de brief van 26 februari 2008 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 26 958, nr. 125) is aangekondigd dat er een commissie wordt ingesteld om de rol en het proces van samenwerking van private en publieke partijen bij de ruimtelijke ontwikkeling van luchthavens te onderzoeken. Dit naar aanleiding van het overleg met de Tweede Kamer inzake het Groenboek van 12 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 29665, nr. 79), waarin met de Kamer van gedachten is gewisseld over de rollen en verantwoordelijkheden van de luchthaven Schiphol in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling van de directe omgeving. De gang van zaken in het Groenboek van 12 december 2007 leidde in voornoemd overleg tot de toezegging om te bezien of een in te stellen commissie zou kunnen onderzoeken welke rol Schiphol in de ruimtelijke en economische ontwikkeling van het gebied rond de luchthaven heeft. Ook zou kunnen worden onderzocht wat onder luchtvaartgebonden bedrijvigheid wordt verstaan en wat de relatie is tussen een overheidsbedrijf zoals Schiphol en andere projectontwikkelaars. Daarbij werd gesteld dat wellicht ook vragen over landelijke infrastructuur in het onderzoek zouden kunnen betrekken. Eenzelfde ruimtelijke ontwikkeling rond luchthavens is waarneembaar ten aanzien van de regionale luchthavens van nationale betekenis. Deze ontwikkeling zet zich naar verwachting in de toekomst door. Het ligt dan ook in de rede om het onderzoek niet te beperken tot Schiphol, maar uit te breiden naar de rol van de relevante regionale luchthavens in ruimtelijke ontwikkelingsvraagstukken.

2. Taakomschrijving

Door middel van dit besluit wordt de Commissie ruimtelijke ontwikkeling luchthavens ingesteld. In het kader van haar taakomschrijving zal de Commissie bijvoorzak de volgende vragen onderzoeken:

- a) Welke rol spelen luchthavens in de gebiedsontwikkeling rond luchthavens?
- b) Hoe is de samenwerking tussen overheden en private partijen, waaronder de luchthavens, geregeld als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen rond luchthavens?
- c) Klopt het dat luchthavens steeds meer de rol van gebiedsontwikkelaar op zich nemen, en zo ja, welke beweegredenen bestaan hiervoor en welke houding neemt de overheid hieromtrent in?
- d) Is een juridisering van de verhoudingen tussen luchthavens en overige actoren een consequentie van deze rolverandering en zijn er andere mogelijkheden dan juridische procedures om eventuele geschillen op te lossen?
- e) Is het zinvol om bij de ontwikkeling van het gebied rond luchthavens onderscheid te maken tussen luchtvaartgebonden en luchtvaartnietgebonden activiteiten, en zo ja, welke criteria zijn daarvoor te formuleren?

Na het versturen van voornoemde brief aan de Tweede Kamer is nog een aanvullende vraag opgekomen. Deze houdt verband met de behoud van ruimte voor toekomstige opties voor Schiphol op de lange termijn. De Commissie zal daarom ook onderstaande vraag meenemen in het onderzoek.



CENO/NDIZ-2008/695 sector LUV

f) Wat zijn de rollen en handlingsbevoegdheden van de verschillende overheidsinstanties in de grondpolitiek en grondverruwing in relatie tot de ontwikkeling van en rond luchthavens?

Het staat de Commissie vrij om additionele vragen te onderzoeken indien zij dat in het kader van haar taakomschrijving zinvol acht.

3. Rol en samenstelling van de commissie

De commissie bestaat uit deskundigen uit maatschappelijke en bestuurlijke organisaties, de wetenschappelijke wereld en het bedrijfsleven. Zij dragen kennis van de opvattingen van de kring waaruit zij afkomstig zijn, doch zullen op persoonlijke titel zitting nemen in de commissie. Betrokkenheid en deskundigheid op het gebied van ruimtelijke ordening, de publiek-private samenwerking op dit terrein, en luchtvaart zijn voor een goed functioneren van de commissie van groot belang. Daarnaast is bij de benoeming van de leden acht geslagen op hun maatschappelijke kennis en ervaring.

4. Vacatiegeldenbesluit

Bij formele instelling van een commissie bij instellingsbesluit geldt het Vacatiegeldenbesluit 1988. Voor de toekenning van vacatiegeld worden twee categorieën commissies onderscheiden, te weten algemeen en zwaar. Op grond van de Regeling maximumbedragen vacatiegeld 2004 bedraagt de vergoeding voor leden van een 'zware' commissie EUR 200,00 per vergadering. Op grond van het Vacatiegeldenbesluit 1988 is de voorzitter van de Commissie als functionaris in dienst van het rijk in onderhevig geval uitgesloten van de toekenning van vacatiegeld.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-BEHIER,

Jacqueline Cramer

Bijlagen | 2. Gesprekspartners van de Commissie

Alders, J.G.M.	Voorzitter Tafel van Alders	Kuijpers, drs. C.B.F.	Ministerie VROM (DG)
Backer, Mr. J.P.	Schiphol Group	Lek, ir. H.R.	ViNU Consult
Beck, ing. P.T.	NACO	Manssour, ir. A.	ViNU Consult
Bergh, drs. J.H.R.	SADC (directeur)	Meijdam, Mr. H.M.	(voorzitter) Commissie Selectief Vestigingsbeleid Schipholregio
Bezuijen, drs. M.J.	gemeente Haarlemmermeer (wethouder)	Meijs, drs. J.E.	Eindhoven Airport (directeur)
Boosten, G.M.	Boosten Consultancy	Michiels, prof. Mr drs. F.C.M.A.	Universiteit van Tilburg
Broer, drs. J.T.B.	Decisio	Moons, ing. C.M.	Ministerie VROM (directeur)
Brujin, N. de	Ministerie VROM	Nijhuis, J.A. RA	Schiphol Group (president-directeur)
Buijs, ir. S.C.	Buijs Advies	Nijpels, drs. E.H.Th.M.	ex-minister VROM
Burghouwt, dr. G.	SEO Economisch Onderzoek	Noordanus, Mr. P.G.A.	AM Wonen (voorzitter)
Cammen, prof. dr. J.H.M. van der	Hans van der Cammen Ruimtelijke Ordening	Ossel, drs. F.	Gemeente Amsterdam (wethouder)
Cerfontaine, prof. drs. G.J.	Schiphol Group (president-directeur tot 1-1-2009)	Oude Weernink, drs. A.H.	Lelystad Airport (directeur)
Dander, drs. T.U.	Tobias Dander Creative Impuls	Poelgeest, M. van	Gemeente Amsterdam (wethouder)
Dierikx, drs. M.E.P.	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DG)	Poot, drs. J. sr	Chipshol (oprichter)
Drooge, S.W. van	KLM	Poot, drs. P.J.	Chipshol (directeur)
Dijk, Mr. A.Th.H. van	gemeente Haarlemmermeer (wethouder)	Riemers, ir. P.	Luchtverkeersleiding Nederland (wnd. bestuursvoorzitter)
Dijke, L.C. van	Volker Wessels	Rietveld, prof. dr. P.	Vrije Universiteit
Dijksma, drs. H.	Provincie Flevoland (gedeputeerde)	Saar, drs. A.J. du	Ministerie VROM
Don, prof. dr. F.J.H.	Erasmus Universiteit Rotterdam	Schaafsma, ing. M.	Schiphol Group
Duivesteyn, A.Th.	Gemeente Almere (wethouder)	Smeets, P.H.J. MPA	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Fiers, drs. M.C.T.	Gemeente Eindhoven (wethouder)	Smits, ir. drs. H.N.J.	Havenbedrijf Rotterdam (president-directeur)
Fledderus, Mr. J.	Ministerie van Defensie	Stadig, drs. D.B.	ex-wethouder Amsterdam
Fukken, ir. J.M.	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (directeur)	R. Stroink	TCN Property Projects (directeur)
Gelauff, dr. G.M.M.	Centraal Plan Bureau (adjunct directeur)	Teisman, prof. dr. ing. G.R.	Erasmus Universiteit Rotterdam
Groof, drs. M.M. de	Schiphol Group (lid directie)	Toonen, prof. dr. Th.A.J.	Technische Universiteit Delft
Groot, dr. H.L.F. de	Vrije Universiteit/ Centraal Plan Bureau	Tordoir, prof. dr. P.P.	Universiteit van Amsterdam
Groot, Mr. J.E. de	KLM (president-directeur)	Veldman, drs. B.	Stratagem Group, Den Haag
Harbers, drs. M.G.J.	Gemeente Rotterdam (wethouder)	Vermeulen, dr. W.	Vrije Universiteit Amsterdam / Centraal Plan Bureau
Heijstee, drs. M.	Platform Duurzame Luchtvaart (directeur)	Verschoor, M.	Platform Duurzame Luchtvaart
Hemel, dr. Z.	Gemeente Amsterdam (adjunct-directeur)	Visser, drs A.L.H.	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (alg. directeur)
Hoefsloot, drs. N.C.	Decisio	Vonk, drs. H.	Provincie Noord-Holland
Hooijmaijers, A.M.C.A.	provincie Noord-Holland (gedeputeerde)	Wagemakers, drs. J.S.M.	Schiphol Group
Jenniskens, ir. M.J.J.	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Warffemius, dr. P.M.J.	KIM
Kleij, ir. S.M. van der	Rotterdam Airport	Wijk, dr. M. van	SADC
Kleyn, drs. W.H.	provincie Noord-Holland	Wildeboer Schut, Mr drs. C.	Gemeente Eindhoven
Koeman, prof. Mr. dr. N.S.J.	Stibbe	Wit, prof. drs. J.G. de	SEO Amsterdam / Universiteit van Amsterdam
Kohnstamm, prof. drs. P.P.	Kohnstamm Advies	Witteloostuijn, prof. dr. A. van	Rijksuniversiteit van Groningen
Kranenburg, drs. ing. W.O.	Schiphol Group	Wondolleck, Mr. R.H.J.	Rotterdam Airport (directeur)
Kroese, G.H.	Luchtverkeersleiding Nederland (vml. bestuursvoorzitter)	Zuurbier, ir. M.A.	NMA
Krul, Mr. J.	Schiphol Group		

Een aantal van bovenstaande gesprekspartners hebben ook of uitsluitend schriftelijk gereageerd

De in opdracht van de CROL uitgevoerde onderzoeken zijn integraal opgenomen op een cd-rom bij dit advies. De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt bij de onderzoekers.

De onderzoeken zijn:

Technische Universiteit Delft | Inventarisatie van lastige kwesties, belangen, partijen en dilemma's en een voorlopige aanzet voor een conceptueel model (deelrapport fase 1)
prof. dr. M.J.W. van Twist, dr. O.A.W.T. van de Riet, ir. M.B. Kort.

Technische Universiteit Delft | Casestudie naar de organisatie van gebiedsontwikkeling bij drie regionale luchthavens (deelrapport 2a)
prof. dr. M.J.W. van Twist, dr. O.A.W.T. van de Riet, ir. M.B. Kort.

Technische Universiteit Delft | Casestudies rondom de organisatie van gebiedsontwikkeling rondom een station en een haven (deelrapport fase 2b)
prof. dr. M.J.W. van Twist, dr. O.A.W.T. van de Riet, ir. M.B. Kort.

Technische Universiteit Delft | Internationale vergelijking (deelrapport fase 2c)
prof. Stephen Appold, prof. Douglas Baker, Timothy Donnet, Philip Kimmet, dr. Odette van de Riet, prof. dr. Mark van Twist

Prof. dr. Hans van der Cammen en ir. Steef Buijs, Amsterdam/Rotterdam | Gebiedsontwikkeling in de regio Schiphol

Stratagem Strategic Research, Den Haag | Onderzoek gebiedscase Zuidoost Schiphol
drs. B. Veldman

VinuConsult, Leiden | Gebiedscase Driehoek Badhoevedorp-Zuid
Allyson Mannsur, Peter Heida

Adviescommissie Inventarisatie Economische Effecten Schiphol, Eindadvies (1993)

Alderstafel, Advies toekomst Schiphol en de regio voor de middellange termijn, (2008)

Brattinga, K., Regionale binding? Een onderzoek naar de effectiviteit van het Schipholbindingsbeleid in de Schipholregio (scriptie, 2008)

Brujin, J.A. de, G.R. Teisman, M.J.W. van Twist, F.A. Beemer, Naar oplossingen met autoriteit; bestuurlijke aspecten van het mobiliteitsprobleem in de regio Amsterdam, essay Connekt (2003)

Building Business, Lijften, 'Verwevenheid en strijd van metropool en luchthaven', (2008)

Duivesteijn, A., J. Tellinga, Initiatiefnota De verkoop van een luchthaven; de privatisering van een werkstad, Tweede Kamer (2006)

Foreign Policy, November-December 2008 (in cooperation with A.T. Kearney and the Chicago Council on Global Affairs.)

Metropoolregio Amsterdam, Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040 (2007)

Ministerie EZ, Pieken in de Delta (2006)

Ministeries LNV, EZ, VROM, Financiën, Binnenlandse zaken, Noordvleugelbrief (2006)

Ministeries VROM, LNV, V&W, EZ, Nota Ruimte (2004)

Ministeries VROM, V&W, Nota Mobiliteit (2004)

Ministeries VROM, V&W, EZ, Structuurvisie Randstad 2040 (2008)

Ministerie V&W, Plan van Aanpak Structuurvisie Luchthavenontwikkeling voor de mainport (2008)

Poot, J., Schiphol luchthaven nr 1 (1989)

Poot, J., Final Call (2008)

Raad voor Verkeer en Waterstaat, Helder kiezen, keuzes helder maken (2008)

Raad voor Verkeer en Waterstaat, Vluchten kan niet meer (2005)

Rebel, Flexibiliteit en optiewaarde bij ruimtelijke investeringsprojecten, KIM (2008)

Schaafsma, M., J. Armkreutz, M. Güller (Schiphol Real Estate), Airport and City, (2008)

Schiphol Group, Een wereldwijd netwerk voor een concurrerende randstad (2007)

Schiphol Group, Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Schiphol 2015 (2007)

Schiphol Group, Jaarverslag 2007 (2008)

Teisman, prof. dr. ing. G.R., Stedelijke netwerken, ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen (2006)

Tweede Kamer, nr 28074, Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (2006)

VROM-Raad, Wisselende coalities (2008)

Warffemius, P.M.J., Modeling the clustering of distribution centres around Amsterdam Airport Schiphol (2007)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sturen op infrastructuur, een investeringsopdracht (2008)

Wijk, M. van, Economische en institutionele posities van de luchthaven Schiphol als schakel in de stedelijke regio (proefschrift, SADC, 2007)

Wit, J. de, Regionale luchthavens in een snel veranderende luchtvaartwereld, presentatie op Congres Regionale Luchthavens (2008)

Zwan, Commissie van der, Schiphol naar het jaar 2000 (1986)

1. *Tafel van Alders, 2008*
2. *Schaafsma et. al., 2008*
3. *WRR, 2008*
4. *Voor een overzicht van ervaringen bij buitenlandse luchthavens, zie het in opdracht van de Commissie uitgevoerde onderzoek van de TU Delft (zie cd-rom)*
5. *Schiphol Group, 2008*
6. *Een analyse van de ontwikkeling rond stations en de haven van Rotterdam is opgenomen in het CROL onderzoek van de TU, deelrapport 2b*
7. *Deze paragraaf is deels gebaseerd op het CROL onderzoek van Van der Cammen en Bujs*
8. *Voetnoot: Niet zichtbaar in deze schematische weergave is dat een deel van de driehoek A4-A5-A9 en een deel van het reserveringsgebied voor de 2e Kaagbaan binnen het luchthaventerrein liggen*
9. *De analyse van regionale luchthavens in dit advies is mede gebaseerd op het voor de Commissie uitgevoerde onderzoek van de TU Delft (zie cd-rom)*
10. *In opdracht van de Commissie zijn onderzoeken verricht in de driehoek A4-A5-A9 en Schiphol Zuid-Oost; (zie cd-rom)*
11. *Ontwikkeld naar aanleiding van Commissie van der Zwan, 1986*
12. *Brattinga, 2008*
13. *De Provincie Noord-Holland heeft de Commissie Selectief Vestigingsbeleid Schipholregio ingesteld met de opdracht om voorstellen te doen voor een nieuw systeem van vestigingscriteria*
14. *Warffemius, 2007*
15. *Ministerie V&W, 2008*
16. *Foreign Policy, 2008*
17. *SESAR = Single European Sky ATM Research*
18. *De Wit, 2008*
19. *Adviescommissie Inventarisatie Economische Effecten Schiphol (1993), Raad voor Verkeer en Waterstad (2005).*
20. *Zie bijvoorbeeld het Tracébesluit A6/A9*
21. *Voor een analyse van de non-aviation activiteiten van Schiphol, zie A. Duivesteijn en J. Tellinga, 2006*
22. *Zie bijvoorbeeld TU-deelrapport 1 op de bijgevoegde cd-rom*
23. *Voor korte en lange termijn motieven, zie WRR, 2008*
24. *Pas zeer recent heeft het Rijk voor alle partijen toegankelijke publicaties aangegeven in welk gebied de eventuele 2e Kaagbaan zou komen*
25. *In het licht van de spanning tussen de rollen van Schiphol is enige tijd geleden de rol van Schiphol in het BFS omgezet van volwaardig lid in „gekwalificeerd adviseur“*
26. *SRE heeft de meeste grond in het reserveringsgebied voor de 2e Kaagbaan, maar heeft die grond ook met dat oogmerk aangekocht. Zo voorkomt de luchthaven dat particuliere ontwikkelaars de gronden verwerven. Men kan dus niet stellen dat de SRE zelf nadeel van de reservering heeft omdat het ontwikkelingsmogelijkheden misloopt.*
27. *Recent is duidelijk geworden dat de Provincie die route wil heroverwegen*
28. *Zie bijvoorbeeld het Plan van Aanpak Structuurvisie Luchthavenontwikkeling voor de Mainport, Ministerie V&W, 2008*
29. *Zie het internationale onderzoek van de TU Delft voor de CROL, op bijgevoegde cd-rom*
30. *Mogelijk dat de "reële optie theorie" toepasbaar is in het bepalen van een betaling voor flexibiliteit. Zie: Rebel, 2008*
31. *Building Business, 2008*
32. *Poot, 1989*
33. *Zie Teisman, 2006; VROM Raad, 2008*
35. *De bestaande CROS is uitsluitend op hinder gericht*
36. *VROM Raad, 2008*
37. *Zie voor een uitwerking, de Bruijn, Teisman, van Twist en Beemer (2003)*
38. *J. Poot, Final Call, 2008*

Colofon

Ontwerp en realisatie: Die Haghe (Den Haag) www.diehaghe.com

Bij de keuze van het foto- en illustratiemateriaal is zoveel mogelijk getracht om de daarop rustende auteurs- en publicatierechten te ontzien en/of te honoreren.

Zij die menen bepaalde auteursrechtelijke aanspraken te kunnen maken, worden verzocht zich in verbinding te stellen met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Foto- en illustratiemateriaal is afkomstig van:

Amsterdam Airport Schiphol / Schiphol Group, Luchthaven Schiphol

Eindhoven Airport N.V., Eindhoven

Hollandse Hoogte B.V., Amsterdam

N.V. Luchthaven Lelystad / Lelystad Airport

Must Stedebouw, Amsterdam

NACO Netherlands Airport Consultants B.V., Den Haag

Rotterdam Airport B.V., Rotterdam

Schiphol Area Development Company N.V. (SADC), Luchthaven Schiphol

Schiphol Real Estate B.V., Luchthaven Schiphol

VROM, Directie Nationale Ruimtelijke Ordening (NRO) Cluster GIRO, Den Haag

Zuidas Amsterdam Projectbureau, Amsterdam

De Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens bedankt bovenstaande organisaties en bedrijven voor hun medewerking en het beschikbaar stellen van het foto- en illustratiemateriaal.

Binnenzijde omslag
loopt mee met
achterzijde cover