

TUD-deelrapport Fase 1

ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens

Inventarisatie van lastige kwesties, belangen, partijen en dilemma's en een voorlopige aanzet voor een conceptueel model

In het kader van het TUD-onderzoek uit 2008 voor de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens zijn in totaal vier TUD-deelrapporten verschenen:

- *TUD-deelrapport Fase 1 ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens; Inventarisatie van lastige kwesties, belangen, partijen en dilemma's en een voorlopige aanzet voor een conceptueel model (ISBN/EAN 9789056382087)*
- *TUD-deelrapport Fase 2 ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthaven; Deel A: Casestudie naar de organisatie van gebiedsontwikkeling bij drie regionale luchthavens (ISBN/EAN 9789056382094)*
- *TUD-deelrapport Fase 2 ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthaven; Deel B: Casestudies rondom de organisatie van gebiedsontwikkeling rondom een station en een haven (ISBN/EAN 9789056382100)*
- *TUD-deelrapport Fase 2 ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthaven; Deel C: Internationale vergelijking ('Lessons from International Comparison for the Commission ROL') (ISBN/EAN 9789056382117)*

TU Delft, 30 augustus 2008

ISBN/EAN 9789056382087

TUD-deelrapport Fase 1

ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens

Inventarisatie van lastige kwesties, belangen, partijen en dilemma's en een voorlopige aanzet voor een conceptueel model

Eindrapportage

prof.dr. M.J.W. van Twist
dr. O.A.W.T. van de Riet
ir. M.B. Kort

m.m.v. prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof en dr. W. Veeneman

TU Delft, 30 augustus 2008

TUD-deelrapport Fase 1

ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens

Inventarisatie van lastige kwesties, belangen, partijen en dilemma's en een voorlopige aanzet voor een conceptueel model

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
2. Kwesties	3
2.1 Kwestie 1: Partijen; coördinatie en afstemming.	3
2.2 Kwestie 2: Verwevenheid van posities	5
2.3 Kwestie 3: Verwevenheid van rollen	7
2.4 Kwestie 4: Gedrag van luchtvaartmaatschappijen kan mogelijkheden gebiedsontwikkeling beïnvloeden.	9
2.5 Kwestie 5: Besluitvorming op 'aanpalende' beleidsterreinen kan gebiedsontwikkeling beïnvloeden.	10
3. Naar een conceptueel model	11
4. Opzet vervolgonderzoek	15

1. Inleiding

De Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens (Commissie ROL) is gevraagd te rapporteren over de rol en het proces van samenwerking van private en publieke partijen bij de ontwikkeling van de omgeving van luchthavens, daarbij inbegrepen de grondpolitiek en de grondverwerving. De commissie is gevraagd breder te kijken dan Schiphol en de kwesties die daar spelen. Bij andere, regionale luchthavens zijn vergelijkbare vraagstukken aan de orde – of kunnen althans zeker in de toekomst aan de orde zijn.

Met de ruimtelijke ontwikkeling op en rond een luchthaven zijn grote publieke belangen gemeoid. De ontwikkeling op en om luchthavens is van groot belang voor de ruimtelijke en economische dynamiek in de omgeving daarvan. Luchthavens spelen een belangrijke rol in de ruimte voor strategische positionering van een regio. Hoe een luchthaven zich ontwikkelt is ook van belang als het gaat om maatschappelijke aspecten als bereikbaarheid, milieu en de kwaliteit van de leefomgeving. De consequenties van luchthavenontwikkeling laten zich ervaren in de directe omgeving, maar evenzeer op andere, hogere schaalniveaus: lokaal, regionaal, nationaal en zelfs internationaal.

De TU Delft heeft de opdracht gekregen om ondersteunend aan het advies van de commissie onderzoek te doen. Dit onderzoek heeft betrekking op de volgende activiteiten:

1. Inventarisatie welke lastige kwesties er aan de orde zijn als het gaat de ruimtelijke ontwikkeling op en rond luchthavens, met aandacht voor de uiteenlopende invalshoeken die de diverse partijen daarbij hebben en de diverse dilemma's waarvoor zij zich gesteld zien.
2. Ontwikkeling van een conceptueel model dat een vergelijking mogelijk maakt van de rolverdeling tussen publieke en private partijen bij de gebiedsontwikkeling op en rond luchthavens in Nederland en in het buitenland. Daarbij gaat het om een model dat in kaart brengt welke rollen en activiteiten er zijn en hoe die zijn verdeeld over de diverse publieke en private partijen die direct en indirect bij de gebiedsontwikkeling betrokken zijn. Ook de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld op het terrein van RO) wordt hierbij mee genomen.
3. Analyse van de verhouding tussen partijen bij luchthavens in Nederland, waarbij niet alleen gekeken zal worden naar Schiphol maar ook naar de andere, regionale luchthavens en waar zinvol en mogelijk ook gekeken wordt naar de verhouding tussen partijen op andere infrastructuurknooppunten zoals bij havens en spoorstations.
4. Internationale benchmark met luchthavens in het buitenland op basis van de onderzoeksresultaten van het Airport Metropolis-project waar de TU Delft bij betrokken is. Dit deel van het onderzoek zal worden uitgevoerd in samenwerking met partnerinstellingen en universiteiten in het buitenland.

In deze rapportage wordt verslag gedaan over de eerste twee activiteiten (fase 1). Vervolgens kunnen de activiteiten drie en vier (fase 2) starten.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een aantal lastige bestuurlijke kwesties beschreven. In hoofdstuk 3 komt het conceptueel model aan de orde. Het rapport sluit af met een korte opzet voor het vervolgonderzoek.

2. Kwesties

In dit hoofdstuk wordt een inventarisatie van voornamelijk bestuurlijk lastige kwesties en dilemma's rond ruimtelijke ontwikkeling en luchthavens beschreven. Deze ruimtelijke ontwikkeling of gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden op verschillende schaalniveaus. De kwesties die in deze notitie aan de orde komen kunnen overigens op alle drie de schaalniveaus spelen:

- Ten eerste het luchthaventerrein zelf. Op dit geografisch afgebakende terrein mogen de exploitanten binnen de bestuurlijke kaders zelf ontwikkelingen realiseren. Het gaat dan vaak om vastgoed, kantoren en bedrijven.
- Ten tweede het gebied direct rondom de luchthaven. Dit gebied ligt niet zelden op het terrein van meerdere gemeenten. In de planvorming wordt vaak een directe relatie geformuleerd tussen het bestaan van de luchthaven en de geplande gebiedsontwikkeling.
- Ten derde de regio. Dit schaalniveau is geografisch het meest ongedefinieerd van de drie schaalniveaus. Ook is de relatie tussen de luchthaven en gebiedsontwikkeling in de regio komt vaak minder expliciet terug in de plannen. (Bij Werkstad A4 en Schiphol bijvoorbeeld is de relatie wel degelijk duidelijk).

Achtereenvolgens komen in deze verkennende notitie de volgende kwesties aan de orde:

- Kwestie 1: Coördinatie en afstemming tussen partijen
- Kwestie 2: Verwevenheid van posities
- Kwestie 3: Verwevenheid van rollen
- Kwestie 4: Gedrag van luchtvaartmaatschappijen kan gebiedsontwikkeling beïnvloeden.
- Kwestie 5: Besluitvorming op aanpalende beleidsterreinen kan gebiedsontwikkeling beïnvloeden.

De kwesties zijn een bestuurskundige dwarsdoorsnede. Een andere dwarsdoorsnede zijn de kwesties die uit de interviews naar voren zijn gekomen (zie interne Commissie ROL notitie van Michiel van der Pelt d.d. 31 juli 2008).

2.1 Kwestie 1: Coördinatie en afstemming tussen partijen

Gebiedsontwikkeling op en rondom luchthavens is een strategisch spel waar meerdere publieke en private partijen bij betrokken zijn. Te onderscheiden zijn onder meer zowel de luchthaven zelf, verschillende overheden, private partijen, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Het luchthaventerrein zelf ligt niet zelden geheel binnen één gemeente, maar de terreinen rondom een luchthaven liggen vaak wel op het grondgebied van meerdere gemeenten.

Allereerst hebben verschillende private partijen belangen verworven in gebieden rondom luchthavens. Alle partijen willen deze eigendomsposities het liefst ontwikkelen. Dit gegeven kan tot

concurrentie tussen de verschillende eigenaren leiden. Daarnaast kunnen besluiten van overheden en/of activiteiten van luchthavens de ontwikkelingsmogelijkheden begrenzen. De kwestie rondom het Groenenbergerrein nabij Schiphol en de positie van ontwikkelaar Chipshol is hier misschien wel het meest bekende geval van (en was mede aanleiding voor de instelling van de commissie ROL).

Naast private partijen zijn er bij gebiedsontwikkeling rondom luchthavens meerdere belanghebbende overheden betrokken. Deze overheden hebben elk hun eigen doelstellingen en projecten die ze willen realiseren. Als het gaat om het formuleren van gedeelde ambities weten ze elkaar nog wel te vinden, maar als het gaat om gezamenlijk werken aan de uitvoering van gebiedsontwikkeling is het zeker niet vanzelfsprekend dat overheden elkaar opzoeken.

Gebiedsontwikkeling rondom luchthavens is niet zelden de resultante van afzonderlijke, niet afgestemde, individuele deelontwikkelingen. Hierbij kan ook nog sprake zijn van concurrentie tussen gemeenten onderling, maar ook tussen private partijen die hun grondposities willen ontwikkelen.

Als voorbeeld kan hier Rotterdam Airport dienen. Er zijn allerlei plannen voor de ontwikkeling van het luchthaventerrein. Dit traject lijkt los te staan van de ontwikkeling van het gebied rondom de luchthaven. Overigens is het bestemmingsplan hiervoor nog steeds niet herzien, omdat de voorgestelde bouwhoogtes en volumes zouden conflicteren met de vliegbewegingen. En ten aanzien van gebiedsontwikkeling rondom de luchthaven (en in de regio) is nauwelijks sprake van coördinatie en afstemming. De gemeente Rotterdam is bezig met de ontwikkeling van Schieveen, Delft met Technopolis langs de A13 en ook de gemeenten Schiedam en Lansingerland zijn bezig met hun eigen projecten.

Overheden werken vaak afzonderlijk aan de gebiedsontwikkeling rondom luchthavens. Als we ervan uitgaan dat coördinatie en afstemming tussen de verschillende partijen nodig is om gebiedsontwikkeling te realiseren, is de vraag hoe op een goede manier afstemming tussen de verschillende overheden en de private partijen te organiseren, zodat integrale gebiedsontwikkeling van de grond komt?

Het vinden van effectieve arrangementen om gebiedsontwikkeling te realiseren op en rondom luchthavens is een lastige opgave. In ieder geval is hiervoor samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen nodig. Dat belangen tussen de verschillende partijen niet per definitie gelijk zijn en vaak uiteenlopen is hierbij een gegeven. Bovendien wijst de praktijk uit dat er regelmatig conflicten ontstaan tussen luchthaven, overheden en marktpartijen die in het uiterste geval leiden tot een gang naar de rechter (groenenbergerrein).

In een aantal gevallen is er bijvoorbeeld wel sprake van coördinatie en afstemming:

- Voor de Schiphol regio is de Schiphol Airport Development Corporation (SADC) actief. Doelstelling is het houden van regie op de ruimtelijk economische ontwikkeling van de Schiphol regio. De SADC ontwikkelt verworven gronden tot bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Schiphol, twee gemeenten en de provincie zijn aandeelhouder.
- Rondom luchthaven Twente is de Vliegwiel Twente Maatschappij (VTM) in oprichting. Deze gebiedsontwikkelingsmaatschappij heeft als doelstelling het transformeren van Twente Airport tot een vliegwiel voor de economie van Twente. Er worden zowel alternatieven met

als zonder luchthaven onderzocht. In VTM werken 4 gemeenten, de provincie en het gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf (GOB) van het Rijk samen. Aanleiding is het vertrek van Defensie van de luchthaven.

In het onderstaande schema is een (vooralsnog incompleet en nader in te vullen) overzicht gegeven van de organisatie van de gebiedsontwikkeling rondom de belangrijkste luchthavens in Nederland.

Luchthaven	Gebiedsontwikkeling
Schiphol	Op luchthaven Schiphol Rond luchthaven SADC
Lelystad Airport	Op luchthaven Lelystad Airport Rond luchthaven?
Rotterdam Airport	Op luchthaven Rotterdam Airport Vastgoed (samenwerkingsverband Rotterdam Airport en Schiphol Real Estate) Rond luchthaven: elke gemeente afzonderlijk (nog) geen coördinatie
Eindhoven Airport	Op luchthaven Eindhoven Airport Rond luchthaven ?
Enschede Airport Twente	Overijssel, Enschede, GOB zijn met Hengelo, Losser, Dinkelland en Oldenzaal bezig met gebiedsontwikkeling.
Groningen Airport Eelde	Op luchthaven? Rond luchthaven?
Maastricht Airport	Op luchthaven Maastricht Airport Rond luchthaven: begonnen is met ontwikkeling businesspark van 100 ha. Exploitant?

Een nadere verkenning van de Nederlandse en enkele buitenlandse arrangementen die door ons in fase 2 is voorgesteld kan aan het licht brengen wat goed werkt en wat niet en onder welke omstandigheden. De vraag hierbij is ook of een bepaalde manier van samenwerking, coördinatie en afstemming de juridisering van conflicten kan voorkomen.

2.2 Kwestie 2: Verwevenheid van posities

In Nederland heeft de nationale luchthaven, Schiphol, een 100% belang in twee regionale luchthavens; Lelystad en Rotterdam. Daarnaast is er een belang van 51% in Eindhoven. Gesteld

kan worden dat het onderdeel uitmaken van een 'Airport City' bestaande uit de nationale luchthaven en een aantal regionale luchthavens de aantrekkelijkheid van (de omgeving van) deze luchthavens als vestigingslocatie kan versterken en daarmee de gebiedsontwikkeling juist een impuls kan geven. Waarneembaar is dat Schiphol zich naast zijn publieke taak steeds meer heeft ontwikkeld als gebiedsontwikkelaar (via Schiphol Real Estate). Daarnaast is Schiphol via het aandeelhouderschap in SADC betrokken bij de gebiedsontwikkeling rondom de luchthaven.

De deelnemingen van Schiphol in andere luchthavens geven de luchthaven de mogelijkheid om strategische besluiten te nemen over bijvoorbeeld concentratie en/of deconcentratie van activiteiten op bepaalde luchthavens, van welke luchthavens bepaalde vluchten vertrekken en op welk segment de luchthavens zich kunnen richten. Deze besluiten komen niet altijd één op één overeen met de doelstellingen en belangen van de lokale en regionale overheden. Zo lijkt Schiphol niet geneigd om de regionale economische ontwikkeling rondom de regionale luchthavens boven de economische ontwikkeling van de Schiphol regio te plaatsen. Als ander voorbeeld kan wellicht het systeem van schipholgebondenheid dienen op basis waarvan kantoor/bedrijfsruimte rondom Schiphol wordt toegewezen door de SADC.

In algemene zin lijkt het erop dat lokale overheden en Schiphol elkaar nog wel vinden als het gaat om ontwikkelingen op het luchthaventerrein zelf. Voor ontwikkelingen rondom het luchthaventerrein liggen de zaken vaak ingewikkelder. Enerzijds kan er concurrentie ontstaan tussen ontwikkelingen op en om het terrein. Anderzijds kan er ook concurrentie ontstaan tussen de omgeving van regionale luchthavens en de Schiphol regio. Dit heeft onvermijdelijk gevolgen voor de economische ontwikkeling en daarmee de behoefte aan gebiedsontwikkelingen rondom andere luchthavens.

Lokale overheden hebben het gevoel geen onderdeel van dit proces te zijn. In Rotterdam bijvoorbeeld wordt het gevoelen steeds sterker dat Rotterdam Airport zich om echt te kunnen ontwikkelen zou moeten zien los te weken van Schiphol. Immers Schiphol kan de neiging hebben om alle commercieel en zakelijke vluchten van Schiphol zelf te laten vertrekken en de regionale luchthavens met minder aantrekkelijke vluchten te laten zitten. (Zeker als de groei van passagiers af gaat vlakken, aldus de voorzitter van de EDBR in het NRC Handelsblad van 2 juni 2008). Ondanks het feit dat er set van afspraken is tussen Rotterdam en Schiphol (verschillende convenanten) en ondanks het feit dat de gemeente Rotterdam aandeelhouder is van Schiphol (2,4% weliswaar, maar toch) hebben zij weinig invloed op die besluitvorming.

De belangen van de nationale luchthaven in de andere luchthaven leiden ook op personeel vlak tot verwevenheid van posities in de regionale luchthavens waarin Schiphol participeert bijvoorbeeld is ook een commissaris namens Schiphol actief. En Schiphol Real Estate is nauw betrokken bij de vastgoedonderdelen van en daarmee de vastgoedontwikkelingen op de regionale luchthavens. Deze verwevenheid van posities biedt aanknopingspunten voor strategisch gedrag en het maken van keuzen die niet per definitie in lijn liggen met de belangen van lokale en regionale overheden als het gaat om gebiedsontwikkeling op en rondom luchthavens. Zo had de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld tot aan 2002 een statutair benoemingsrecht voor één commissaris van NVLS. In 2002 heeft Rotterdam afstand gedaan van de bezetting van een commissariszetel in RvC NVLS. Dit onder een aantal voorwaarden, waaronder gezamenlijk optrekken richting Rijk in het kader van de geluidscontour en externe veiligheid en vastgoedontwikkeling. Vervolgens zijn de statuten ook

zodanig aangepast dat het benoemingsrecht uit de statuten verdwenen is. Alleen Amsterdam heeft nu dit recht nog.

Overigens is er dynamiek in deze verwevenheid van posities waarneembaar. Verschillende overheden bezinnen zich op hun rol als aandeelhouder van luchthavens. De rijksoverheid wilde de afgelopen jaren de eigendomspositie in Schiphol wel terugbrengen. Eind vorig jaar is besloten dat de luchthaven geheel in publieke handen blijft. Aan de andere kant wil Rotterdam de mogelijkheden verkennen van het terugkopen van de aandelen in de luchthaven.

2.3 Kwestie 3: Verwevenheid van rollen

De rijksoverheid, maar ook andere overheden vervullen in ruimtelijke ordeningsprojecten verschillende rollen. Soms achtereenvolgens, soms op hetzelfde moment. Omdat niet alle rollen goed met elkaar verenigbaar zijn, kunnen spanningen binnen en tussen overheden ontstaan, maar ook tussen overheden en andere partijen.

Er kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen een aantal rollen:

Randvoorwaardenstellende rol

In deze rol laat de overheid de totstandbrenging van bepaalde projecten toe, maar werkt ze niet actief mee aan deze projecten. Andere partijen nemen daartoe initiatief en de overheid stelt de randvoorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van het vastleggen van ruimtelijke reserveringen, de voorwaarden waarbinnen ontwikkelingen mogen plaatsvinden, het opstellen van wet- en regelgeving en het verlenen van vergunningen. De rijksoverheid stelt randvoorwaarden via het uitbrengen van grote beleidsnota's (zoals de aankomende luchtvaartnota) waarover het parlement vervolgens beslist. De lokale overheid stelt bijvoorbeeld randvoorwaarden via het bestemmingsplan of vergunningen.

Projectontwikkelingsrol

De overheid kan ook een rol als mede-ontwikkelaar van een project spelen. De overheid werkt dan actief mee aan de totstandbrenging van een project. In de meest extreme vorm houdt deze rol in dat de overheid een project helemaal zelf uitwerkt en financiert. Doorgaans zijn overheden partij in een samenwerkingsverband waar meerdere partijen in participeren. Voorbeelden hiervan zijn de eerder genoemde SADC en VTM.

Financier

Overheden zijn veelal mede-financier van ruimtelijke ordeningsprojecten.

Procesmanagement rol

In vele processen speelt de overheid een belangrijke rol als vormgever en manager van het proces. Hierbij kan voor twee benaderingen worden gekozen. (1) het proces wordt aan de andere partijen opgelegd, of (2) het proces wordt gezamenlijk ontworpen. Wanneer de overheid kiest voor een

interactieve aanpak is het van groot belang dat niet al door de overheid is bepaald welk beleid zij echt wil. In dat geval is het verzamelen van ideeën vanuit de samenleving een wassen neus.

Belanghebbende

Overheden hebben belang bij ruimtelijke ordeningsprojecten. Dat kan een direct financieel belang zijn (via de rol van eigenaars zie onder), maar dat kunnen ook andere belangen zijn, zoals economische ontwikkeling, de concurrentiepositie, aantrekkelijkheid als vestigingslocatie, aantrekkelijke leefomgeving.

Eigenaarsrol

In de meeste regionale luchthavens participeren verschillende overheden. Soms is de participatie meer direct, zoals bij Schiphol zelf, maar ook in Groningen en Eindhoven. Soms is de participatie meer indirect: Schiphol - waarvan naast de centrale overheid twee grote gemeenten aandeelhouder zijn - participeert in Rotterdam, Lelystad en Eindhoven. Een aantal overheden beraadt zich op de continuering en/of heroverwing van publiek aandeelhouderschap.

Onderstaand schema geeft een eerste overzicht van de aandeelhouders van de belangrijkste luchthavens in Nederland.

Luchthaven	Aandeelhouders
Schiphol	Nederlandse Staat 75,8%, gemeente Amsterdam 21,8%, gemeente Rotterdam 2,4%
Lelystad Airport	Schiphol 100%
Rotterdam Airport	Schiphol 100%
Eindhoven Airport	Schiphol 51%, gemeente Eindhoven 24,5%, provincie Noord-Brabant 24,5%
Enschede Airport Twente	? eind 2007 is defensie hier vertrokken. Aanbesteding voor nieuwe exploitant is gestart. Gronden zijn in eigendom Rijk
Groningen Airport Eelde	Provincie Groningen 30%, provincie Drenthe 30%, gemeente Groningen 26%, gemeente Assen 10%, gemeente Tynaarlo 4%
Maastricht Airport	Omniport Holdings 99,86%, Dura Vermeer 0,14%

2.3.1 Afsluiting

Rollen die op hetzelfde moment door een partij worden gecombineerd leveren mogelijke spanningen op. Voor de concrete omgang met deze spanningen moet een goede manier gevonden worden. Het duidelijk onderscheiden van rollen of bijvoorbeeld het vragen van een onafhankelijk oordeel kunnen hier voorbeelden van zijn. Hieronder staat een aantal voorbeelden:

- Het meest duidelijk is wellicht wel het potentiële rolconflict tussen de eigenaarsrol en de randvoorwaardenstellende rol. In de rol van eigenaar heeft de overheid een direct financieel belang bij het goed functioneren van de onderneming, terwijl de overheid aan de andere kant ook de randvoorwaarden stelt voor bijvoorbeeld groei en ontwikkeling van deze onderneming. De kans bestaat dat de overheid zich ten opzichte van deze onderneming anders opstelt als ten opzichte van een andere onderneming. Risico's van rekening houden met de onderneming in het beleid of concreet bevoordelen liggen op de loer. De huidige invulling van de rol van eigenaar van Schiphol zou wel eens mede in de weg kunnen staan dat de overheid open kijkt naar opties voor afwerking van de nationale luchtvaart in de toekomst. Op lokaal niveau voor lokale overheden die een belang hebben in een luchthaven en die ook randvoorwaardenstellend zijn, kan dit natuurlijk op dezelfde manier optreden.
- Op eenzelfde manier kan ook een rolconflict bestaan tussen de randvoorwaardenstellende rol en de projectontwikkelingsrol; Aan de ene kant handelt een overheid als vergunningverlener en/of opsteller van het bestemmingsplan. Aan de andere kant is een overheid als mede-projectontwikkelaar ook een wederpartij van die vergunning. Zo is de overheid dus uitvoerder van haar eigen beleid, of wellicht ontvanger van de eigen vergunning. Dat kan tot een andere opstelling van de overheid in de besluitvorming leiden. Hetzelfde geldt min of meer ook voor de randvoorwaardenstellende rol en de belanghebbende rol
- De rol van procesmanager kan op gespannen voet staan met een rol als belanghebbende. Indien het rijk de rol van procesmanager speelt vanuit een direct financieel belang kan dat de schijn van belangenverstrengeling oproepen. Bekeken moet worden hoe (en waar/door wie) de procesrol het best vervuld kan worden.

Een nadere verkenning van de praktijk in Nederland en het buitenland kan meer zicht verschaffen op de mate waarin en de ernst waarmee de genoemde spanningen zich manifesteren en ook helderheid bieden ten aanzien van de vraag of het huidige instrumentarium afdoende is om (de risico's die voortvloeien uit) die spanningen te ondervangen.

2.4 Kwestie 4: Gedrag van luchtvaartmaatschappijen kan mogelijkheden gebiedsontwikkeling beïnvloeden.

Luchtvaartmaatschappijen kunnen via de slots die ze in handen hebben en de verdeling daarvan over luchthavens een belangrijke invloed hebben op de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling rondom luchthavens. Deze invloed is weliswaar indirect; immers ze hebben slots en geen ontwikkelingsrechten. Echter de maatschappijen die vanaf bepaalde luchthavens vliegen en de

bestemmingen waarop ze vliegen kunnen een belangrijke aantrekkingskracht hebben op economische activiteiten in de omgeving van de luchthaven.

In het huidige slotcoördinatiesysteem mogen slots vrij tussen moeder- en dochtermaatschappij worden uitgewisseld. Zo heeft KLM/Air France veel slots in handen op een aantal regionale luchthavens (ook via dochterondernemingen Martinair, Transavia en het recent overgenomen VLM). KLM/ Air France is niet vanzelfsprekend geneigd om de regionale wensen te honoreren voor wat betreft vluchten. Er bestaat derhalve geen belemmering om de commercieel meest interessante vluchten vanuit bedrijfs perspectief op een luchthaven te concentreren. Regionale luchthavens (en met name de publieke partijen daaromheen) vrezen, zeker nu KLM door Air France is overgenomen en Schiphol voor het eerst sinds een aantal jaren niet groeit, dat er een gerede kans is dat luchtvaartmaatschappijen met hun meest interessante vluchten naar Schiphol gaat. Dit werkt belemmerend op de gebiedsontwikkeling rondom regionale luchthavens.

2.5 Kwestie 5: Besluitvorming op ‘aanpalende’ beleidsterreinen kan gebiedsontwikkeling beïnvloeden.

Bestuurlijke besluitvorming of ontwikkelingen die specifiek luchthavengerelateerd zijn, maar ook breder zoals economie, infrastructuur, technologie, etc kunnen de mogelijkheden van gebiedsontwikkeling op en rondom luchthavens beperken.

Ten eerste kunnen, maar dat is ook wel eerder aan de orde geweest, keuzes ten aanzien van de ontwikkeling van Schiphol de mogelijkheden op andere luchthavens beïnvloeden.

Een ander voorbeeld betreft technologische ontwikkelingen. Vliegtuigen worden steeds stiller. Als dat leidt tot meer vliegbewegingen, kan dit de economische ontwikkeling een impuls geven. Als dit leidt tot een consolidatie van vliegbewegingen biedt dit weer andere kansen voor gebiedsontwikkeling.

Daarnaast is op dit moment de discussie actueel of en in hoeverre de vliegtax Nederlandse luchthavens niet uit de markt prijst (en Schiphol nog extra door een veiligheidstax). Schiphol behoort daarmee tot een van de duurste luchthavens van Europa. En: wat betekent de overname van KLM door Air France voor het karakter van de hub functie van Schiphol?

Ook besluitvorming ten aanzien van infrastructuur beïnvloedt de mogelijkheden van gebiedsontwikkeling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de A13/A16 bij Rotterdam en de relatie tussen de reservering voor de 2^o Kaagbaan en Werkstad A4.

3. Naar een conceptueel model

In het voorafgaande is een aantal voornamelijk bestuurlijke kwesties besproken. In dit hoofdstuk willen we, mede op basis van die kwesties, toewerken naar een conceptueel model waarmee ze te duiden zijn en in samenhang kunnen worden gezien. Het model wil daarin niet alleen een ordeningskader zijn voor de kwesties (en daarmee het vervolgonderzoek), maar ook verbanden leggen tussen die kwesties en mogelijke verklaringen bieden voor waarom bepaalde zaken zo lopen als ze lopen. We halen daarvoor eerst terug wat de rode lijn is of de basisproblemen zijn, die uit de voorafgaande beschrijving van kwesties naar voren komt:

A. Besluitvorming over luchtvaartbeleid en ruimtelijke ordening lijkt ontkoppeld

Een eerste rode lijn die achter de opsomming van kwesties schuilgaat is dat hoewel iedereen het belang benadrukt van integraal beleid en van een integrale afweging de praktijk toch vaak anders is. Op veel verschillende schaalniveaus worden besluiten genomen of wordt beleid gemaakt dat van invloed is op de ruimtelijke ontwikkeling van luchthavens, terwijl die relatie niet gelegd wordt. Bijvoorbeeld airside-keuzes ten aanzien van vliegroutes, verdeling van slots, flankerend beleid in termen van selectiviteit ten aanzien van bepaalde vliegtuigen of het aantal vliegbewegingen hebben allemaal gevolgen voor de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling rond luchthavens. Deze besluiten worden niet genomen met het ruimtelijke orderingsbelang in het achterhoofd. Ook andersom kan het zijn dat vanuit de ruimtelijke ordening ontwikkelingen worden ingezet die onvoorziene en vooraf onvoldoende meegewogen consequenties hebben voor het luchtvaartbeleid.

B. Verdeling van baten en lasten is scheef

Een tweede rode lijn die uit de opsomming van kwesties volgt is dat er rondom de ruimtelijke ontwikkeling van luchthavens vrijwel steeds sprake is van een scheve verdeling van baten en lasten. Hiermee wordt bedoeld: de partij die de investeringen doet is bijna per definitie niet de partij die (het meest) profiteert van de investering. Een paar voorbeelden:

- Een ruimtelijke reservering voor een nieuwe baan kost een luchthaven niets, terwijl ze er wel enorm profijt van hebben. De kosten hiervan liggen bij de overheid of grondeigenaren in het omliggende gebied van de nieuwe baan.
- Het besluit om een luchthaven verder te ontwikkelen heeft enorme gevolgen voor de grondprijzen van grond eromheen. Grond die grotendeels in handen is van particulieren of private ontwikkelaars.
- Het besluit om meer vluchten toe te staan leidt ceteris paribus tot meer opbrengsten voor de luchthavenexploitant en meer hinder voor de omwonenden. Voor een verandering van aanvliegeroutes of de verdeling van vliegverkeer over de diverse luchthavens waarin wordt geparticipeerd gelden vergelijkbare overwegingen.

C. Algemeen ruimtelijke orderingsbelang wordt niet vertegenwoordigd

Een rode lijn is ook dat in de arena waarin besluitvorming plaatsvindt over ruimtelijke ontwikkeling niet alleen belangen even goed vertegenwoordigd zijn en een eigen spreekbuis hebben. Bij ruimtelijke ontwikkeling rondom luchthavens zijn veel partijen betrokken. Er zijn vaak alleen al meerdere gemeenten betrokken en er zijn verschillende partijen met grondposities. Al deze partijen gaan echter niet automatisch (ook) voor het algemene belang van een goede ruimtelijke ontwikkeling, maar handelen veel eerder vanuit een welbegrepen eigenbelang.

D. Vernetwerkte belangen en posities

Een rode lijn is ook nog deze: het is niet eenvoudig het juiste schaalniveau te vinden. Kwesties manifesteren zich tegelijkertijd op meerdere niveaus. Het belang van die constatering wordt nog eens versterkt als in ogenschouw genomen wordt dat de ruimtelijke ontwikkeling rondom luchthavens mede gestuurd wordt luchthavenondernemingen die (over en weer) belangen in elkaar hebben. De ruimtelijke ontwikkeling rond Eindhoven kan zo mede beïnvloedt worden op een wijze die is ingegeven door belangen die spelen in Amsterdam.

E. Invloed derde dimensie

Wat luchthavens ook bijzonder maakt is de invloed van de derde dimensie: beslissingen over het luchtgebruik (wat zich in de derde dimensie, de hoogte, afspeelt) zijn bepalend voor de ruimtelijke ordeningsmogelijkheden op de grond, wat ook weer bijzondere kwesties kan oproepen.

In nevenstaande figuur is een aanzet voor het conceptueel model gegeven. Dit model is gebaseerd op het lagenschema uit de institutionele economie waarin vier lagen worden onderscheiden¹: de markt (waar de transacties zich afspelen en onze kwesties zich voortdoen), governance-structuur, institutionele structuur (de formele spelregels) en de cultuur (gebruiken, normen etc.). Veranderingen in de markt kunnen worden bewerkstelligd door ofwel de institutionele structuur ofwel de governance-structuur te veranderen (een cultuurverandering bewerkstelligen duurt te lang: 20-30 jaar), waarbij de governance-structuur erop gericht is om zwaktes in de institutionele structuur op te vangen. Ten aanzien van de governance-structuur gaat het om het vinden van een goede balans (met checks en balances) tussen het concentreren van verantwoordelijkheden (is bevorderlijk voor de integratie) en spreiden van verantwoordelijkheden over actoren (om belangenverstrengeling te minimaliseren).

Ons conceptueel model heeft als onderligger de volgende redeneerlijn:

- Startpunt van ons vergelijkende onderzoek is dat er rondom de ruimtelijke ontwikkeling van luchthavens steeds een aantal publieke belangen of waarden in het geding zijn. Die moeten eerst helder worden benoemd en in kaart gebracht. (zie de tekst in het blauwe kader). Wellicht is hier een combinatie van de bestuurskundige en economische visie op publieke

¹ Williamson, O. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, Nr. 3, pp. 595-613.

belangen zinvol², kan worden aangevuld met planologische inzichten. Dit zou kunnen leiden tot de volgende indeling:

- Inhoudelijke effecten voor de maatschappij, inclusief externe effecten³ (*people, planet, profit*, eventueel aangevuld met ruimtegebruik⁴).
 - Inhoudelijke effecten voor de individuele actoren, inclusief externe effecten.
 - Zorgvuldig bestuur (transparantie en openheid; democratie; betrouwbaarheid en vertrouwen; zorgvuldigheid).
 - Marktmacht⁵ - (wat negatieve gevolgen kan hebben op de effectiviteit, efficiëntie, flexibiliteit en creativiteit en innovatie).
 - Gelijkheid (verdelingseffecten).
- Om die publieke belangen of waarden te borgen is er een systeem ontworpen dat te ordenen valt naar ruimtelijke aspecten enerzijds en institutionele en governance aspecten anderzijds (zie de tekst in de drie lichtgroene kaders). Wat de ruimtelijke aspecten betreft is het wellicht zinvol om een onderscheid te maken tussen (1) verdeling ruimte over functies; en (2) ontwikkeling en gebruik van ruimte.
 - Als er sprake is van een mismatch, leidt dat tot kwesties zoals wij die hebben onderscheiden aangaande de ruimtelijke ontwikkeling van luchthavens (zie de tekst in het bovenste lichtblauwe kader in het midden).
 - Wanneer de ambitie is om een duurzame (of goede of mooie of integrale) gebiedsontwikkeling te realiseren dan dienen de kwesties te worden aangepakt via het ontwerp van arrangementen die het bestaande systeem veranderen of optimaliseren (later uit te werken strategieën met betrekking tot netwerkmanagement en dergelijke). Wellicht is ook hier een combinatie van de bestuurskundige en economische visie zinvol⁶ welke kan worden aangevuld met planologische inzichten. Dit zou kunnen leiden tot de volgende indeling van instrumenten om de publieke belangen te borgen:

² Zie bijvoorbeeld: Leijssen, M., J. Kolkman en S. Halbesma (2007) *Publieke belangen weginfrastructuur*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.

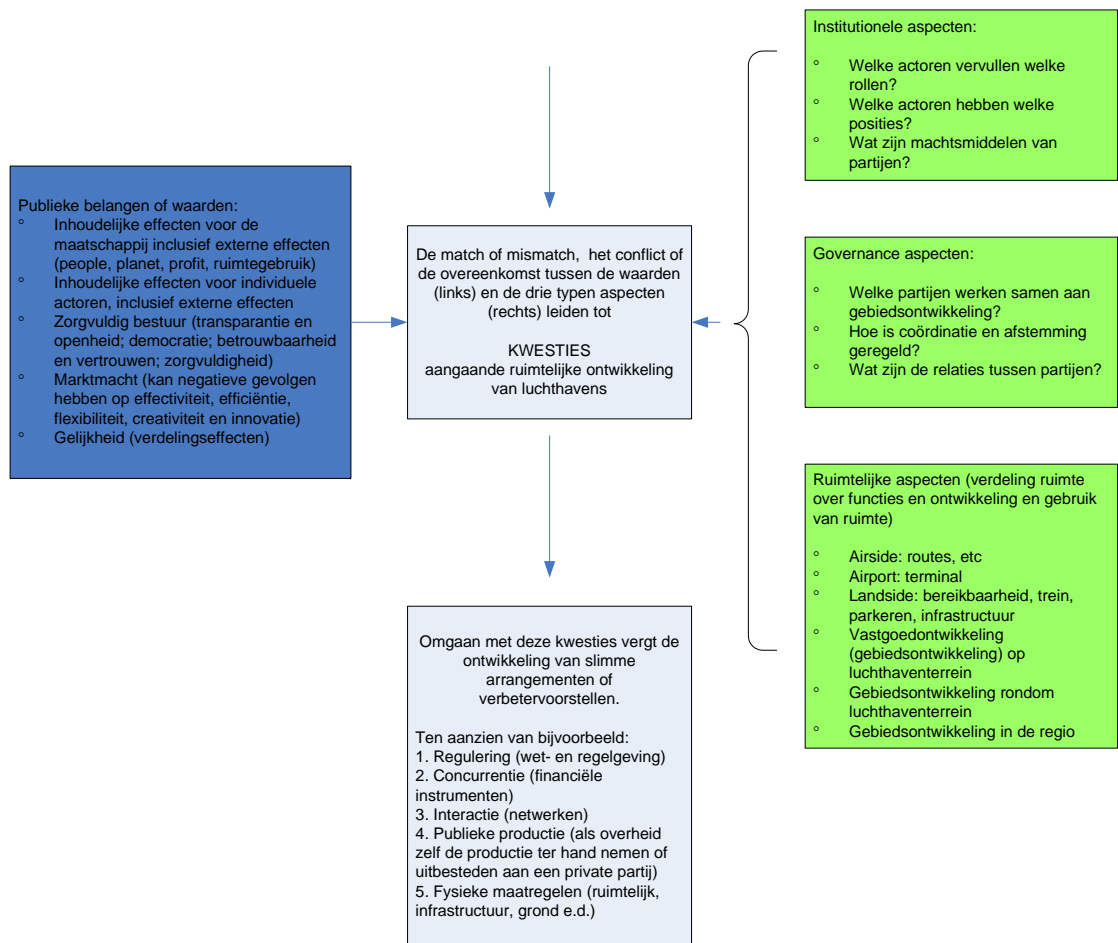
³ Externe effecten zijn gedefinieerd als de effecten van een transactie op derden.

⁴ Wat het ruimtegebruik betreft is het wellicht zinvol om een onderscheid te maken tussen (1) verdeling ruimte over functies; en (2) ontwikkeling en gebruik van ruimte.

⁵ Wanneer sprake is van marktmacht, kan de aanbieder van een product een prijs vragen die hoger ligt dan de prijs die zou leiden tot de meest efficiënte uitkomst.

⁶ Zie bijvoorbeeld: Leijssen, M., J. Kolkman en S. Halbesma (2007) *Publieke belangen weginfrastructuur*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.

- Regulering (wet- en regelgeving)
- Concurrentie, waaronder financiële instrumenten zoals subsidies en belastingen
- Interactie (in organisatorische netwerken)
- Publieke productie (waarbij het overheidsorgaan zelf de productie ter hand neemt of uitbesteedt aan een private partij)
- Fysieke maatregelen (ruimtelijk, infrastructuur, grond e.d.)



4. Opzet vervolgonderzoek

Het conceptueel model dat hiervoor is weergegeven dient als ordeningskader maar ook als analysekader voor het vervolgonderzoek gericht op een (internationale) vergelijking van:

- Een aantal internationale luchthavens die vergelijkbaar zijn met het mainportkarakter van Schiphol
- Een aantal voorbeelden uit andere sectoren die de kenmerken van een mainport hebben, zoals in Nederland de Rotterdamse haven.
- Een aantal (internationale) luchthavens met een regionaal karakter.
- Een aantal voorbeelden uit andere sectoren die vergelijkbaar zijn met regionale luchthavens, zoals wellicht stationsontwikkeling van trein of metro (of de ontwikkeling van een woonwijk).

Door ook te kijken naar andere sectoren ontstaat zicht op de vraag of ruimtelijke ontwikkeling rondom luchthavens fundamenteel andere kenmerken in zich heeft dan ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin en wat dan precies die verschillen zijn. Is het alleen de omvang van de belangen die spelen (financieel en anderszins) of de scheefheid (in deskundigheid en capaciteit) tussen partijen die het verschil maakt? Of zijn er ook andere zaken met meer onderscheidend vermogen aan te wijzen die de ruimtelijke ontwikkeling rond luchthavens bijzonder maakt, zoals de bestaande mythes en emoties rondom luchthavens en mainports of het feit dat luchtvaart voornamelijk internationaal gereguleerd wordt terwijl de ruimtelijke ordening een nationale zaak is?

Een ander doel van de (internationale) vergelijking is zicht te krijgen in de bruikbaarheid van arrangementen die elders worden gebruikt (andere sectoren dan wel buitenlandse luchthavens) voor de luchthavens in Nederland om te komen tot slimme arrangementen waarmee de gevonden kwesties schema kunnen worden aangepakt.