

Fabels over Schiphol

Een antwoord aan de commissie-De Wit

MARTIEN BRANDS &
CHRIS ZIJDEVELD

*Leden van de Landelijke werkgroep Milieu en
Energie van de PvdA*

De discussie rond de problemen van Schiphol raakt aan twee vragen die voor de sociaal-democratie van wezenlijk belang zijn:

1. hoe benadert de Partij van de Arbeid de veranderingen in mobiliteit, communicatie en techniek – toegespitst op het vliegverkeer, en de verhouding daarvan tot andere vormen van communicatie zoals auto, trein en de elektronische snelweg?
2. wat zijn de opvattingen in de partij over het spanningsveld tussen de inbreng van de professionals in de politiek (de generalisten, leden van zg. 'gremia') en die van leden met een specifieke deskundigheid op een deelgebied of belangengroepen in en buiten de partij. Met andere woorden: hoe communiceert de partij zelf eigenlijk?

Slecht, om op die laatste vraag maar meteen een antwoord te geven. Als we af moeten gaan op het rapport van de PvdA-taakgroep 'luchtvaart', onder leiding van Roel de Wit, oud-Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, is het met de communicatie in de PvdA niet best gesteld. Dit rapport, dat op 31 oktober tijdens een PvdA-bijeenkomst in Haarlem gepresenteerd werd, ging niet uit van de feiten m.b.t. de ontwikkelingen van Schiphol, maar van de aanname dat Schiphol een mainport moet worden. De veronderstelling dáárachter is weer dat dit goed is voor de werkgelegenheid in de regio en dat Nederland als geheel daarvan profiteert.

Geen van deze aannames wordt in het rapport onderbouwd. Vervolgens wordt lippendienst bewezen aan het milieu: er zijn grenzen, maar we geven ze nog niet aan. Deze tactiek is exemplarisch voor de discussie tot nu toe: geen analyse van de recente groeicijfers; vanzelfsprekend uitgaan van de main-

port-optie onder verwijzing naar veronderstelde economische voordelen; en dan de scherpe kantjes van de milieulasten proberen af te vijlen. Wij zullen hier een andere benadering kiezen – in de hoop het debat tussen deskundigen in en rond de PvdA, en in de partij als geheel alsnog te stimuleren – en in serieuze besluitvorming te laten uitmonden.

Andere tijden, andere eisen
Het socialistische gedach-

tengoed is gevormd in een periode aan het eind van de negentiende eeuw. Belangrijke thema's waren toen: verbetering van de werk- en leefomstandigheden van de arbeider, en het idee dat verbetering van het materiële welvaartspeil tot groter geluk leidt. Gezien de slechte leefsituatie van een grote groep in de samenleving, de arbeidersklasse, was er ook 'een wereld te winnen'. Investing in materiële welvaart heeft miljoenen mensen bevrijd van de dagelijkse strijd om fysiek te overleven: goed voedsel, hygiëne en huisvesting zijn vanzelfsprekend geworden, althans in grote delen van Europa.

De technologische ontwikkeling is hiervan oorzaak maar voor een groot deel ook gevolg ('een lege maag knutselt niet graag, een gevulde wel'). Zij stelt inmiddels echter andere eisen aan de sociaal-democratie. Techniek is voor mens en milieu een tweesnijdend zwaard geworden: door techniek tot stand gekomen werkgelegenheid en het ermee samenhangende verkeer scheppen mogelijkheden én beperkingen. Samen dwingen ze tot een nieuwe definitie van verantwoordelijkheid. Daarbij verschuift het accent van de verdeling van welvaart naar de verdeling van rechtvaardigheid. Wanneer, zoals PvdA-Kamerlid Rob van Gijzel het eens kernachtig heeft uitgedrukt, de vliegvakantie van de een de ander uit de slaap houdt, hebben we een probleem.

Dit conflict tussen de belangen van de gemeenschap en de individuele burger (en die van burgers onderling) heeft zeer uiteenlopende aspecten. Wil de sociaal-democratie tot nieuwe, overtuigende afwegingen in staat zijn, dan zal ze ook een aantal van haar eigen traditionele uitgangspunten moeten heroverwegen. Eén daarvan is het idee dat economische groei een noodzaak is die niet ter discussie staat. De suggestie dat 'groot mooi is' en dat 'meer beter is', ligt diep in ons bewustzijn verankerd. Ze is aan een kritische herwaardering toe – zonder dat we haar voor het tegendeel ('economie en milieu sluiten elkaar uit, er moet vóór of tegen het milieu gekozen worden') zouden willen inruilen.

Factor Vier, het inmiddels beroemde boek van Ernst von Weizsäcker, Amory Lovins en Hunter Lovins, laat zien dat er tal van concrete mogelijkheden zijn om het milieu centraal te stellen zonder de mogelijkheid van groei te verliezen. Het interessante is dat groei daarbij niet meer primair is, maar een afgeleide doelstelling wordt. Het hoofddoel is om evenwicht tussen de fysieke omgeving, de 'natuur' en het individu en de gemeenschap te creëren.

Het 'optimale gebied' van infrastructuur

Dit doel moet ook uitgangspunt worden bij de afwegingen betreffende Schiphol. Daarbij moet eerst en vooral de gangbare economische kijk op de luchtvaart, nationaal en internationaal, en op infrastructuur in het algemeen op de helling.

Zoals elke investering kent ook infrastructuur een 'optimaal gebied', dat is het gebied waarin het rendement maximaal is. Dit gebied kenmerkt zich door een redelijke aanwezigheid van fysieke hulpbronnen en reeds aanwezige infrastructuur. Uit verschillende onderzoeken (in Nederland bijvoorbeeld door Scholtens) is gebleken dat zowel een zeer laag als een zeer hoog niveau van infrastructuur afbreuk doet aan het rendement van nieuwe infrastructurale investeringen.

Een laag niveau van infrastructuur geeft problemen omdat innovaties niet 'geabsorbeerd' kunnen worden door bestaande infrastructuur. Het falen van veel ontwikkelingsprojecten in Afrika, zoals ondermeer door de Wereldbank geëvalueerd, kan op het conto van een dergelijke te lage regionale absorptiecapaciteit worden geschreven. Daarnaast leidt een gebrek aan geavanceerde techniek tot het gebruik van verouderde, extra vervuilende industriële technieken, zoals in Oost-Europa.

Aan de andere zijde van het spectrum zien we dat

nieuwe infrastructuur in een al intensief gebruikt gebied ook een slecht rendement oplevert. Een voorbeeld is het opnieuw aanleggen van wegen in de Randstad, één van de dichtstbevolkte gebieden van Europa. Nieuwe wegen trekken slechts extra verkeer; het proces waarbij automobilisten de trein gaan kiezen, komt niet op gang. Zo ook lossen carpoolstroken die veel geld kosten geen files op, net zo min als het verbreden van bestaande autobanen. Het verlies aan werkuren (en de miljarden die dat het bedrijfsleven kost) blijft onverminderd hoog.

Dat is de grote kracht van het openbaar vervoer per trein: niet elk individu kan door eigen keuze met een eigen vervoermiddel het treinnet belasten, omdat nieuwe vraag niet direct wordt beantwoord met een nieuw aanbod dat het milieu belast.

Motor van de economie?

Hoe ziet de rendementskwestie er uit bij het vliegverkeer? Twee fabels doen daarover de ronde. De eerste luidt dat meer investeren meer banen oplevert; dat Schiphol de motor van de economie is. Maar ook hier vergeet men dat rendement aan een bepaald optimum gebonden is, zoals de motormetafoor kan helpen verduidelijken.

Een motor met een te groot vermogen voor een bepaald carrosserie zal een auto onbestuurbaar maken – elke autofabrikant die zowel normale personen- als racewagens ontwerpt, weet dat: remweg, schokbreking en bestuurbaarheid veranderen principieel bij hogere snelheden. Een vliegveld dat qua schaal ten opzichte van de omgeving te groot wordt, verandert van motor tot ongeleid projectiel – waarbij we nog niet eens aan de Bijlmerramp hoeven denken. Bij een hoge graad van infrastructuur en werkgelegenheid, voegt nieuwe infrastructuur aan het totale rendement weinig meer toe, omdat milieulasten en volksgezondheidseffecten sterk toenemen. Hierdoor neemt het rendement van nieuwe investeringen voorbij het bovengenoemde 'optimale gebied' steeds meer af.

Bovendien, en dat is van belang voor de 'Noordzee-adepten', ook investering buiten het huidige gebied zal leiden tot toenemende druk vanuit het vliegveld op het bestaande wegen- en spoornet. Omdat de fysieke ruimte per definitie niet groeit, is niet goed voorstelbaar waar nieuwe weg- en spoortrajecten moeten worden aangelegd zonder de lokale bevolking te brengen in woonomstandigheden vergelijkbaar met Los Angeles. Het hart van het Nederlandse milieu- en ruimtelijke orderings-

beleid wordt gevormd door het intact laten van een open ruimte tussen steden. Dit beleid zou impliciet verlaten worden als de Noordzee-optie zou worden uitgevoerd, en zou op termijn grote delen van de Randstad onleefbaar maken.

Het verhaal van Minister Netelenbos in *Vrij Nederland* (19 december 1998) dat 'wij zulke projecten wel aankunnen' (onder verwijzing naar de Deltawerken) slaat kennelijk op het Noordzee-plan. Ze lijkt zich niet te realiseren dat het aanleggen van waterwerken fundamenteel anders is dan het ingrijpen in de grondstructuur van het dichtstbevolkte deel van Nederland. Bekend is dat de leefkwaliteit in grote, door industrie en verkeer beheerste agglomeraties veel slechter is dan het huidige fragiele evenwicht in Nederland tussen urbane en open ruimten. Kan de economie niet anders gered kan worden dan door het restant aan leefbaarheid van West-Nederland op te offeren aan het vliegverkeer? En is die economie er zo slecht dat dit soort draconische maatregelen nodig zijn?

Reeds in 1994 en 1995 hebben Van Ewijk en Scholtens in *Economisch-Statistische Berichten* het rendement van nieuwe overheidsinvesteringen in Schiphol en omgeving onder de loep genomen. Hun conclusie luidde dat het nettorendement van investeringen in Schiphol veel lager dan gedacht is, indien de reële kosten worden meegewogen (sloop huizen, herhuisvesting, geluidswering, schade volksgezondheid, verkeerscongestie, rentekosten van overheidsleningen). Lastenverlichting, zo concludeerden ze, is waarschijnlijk een rendabeler manier om werkgelegenheid te creëren.

Groeiverwachtingen

De tweede fabel over de uitbreiding van Schiphol luidt: 'we moeten kiezen tussen milieu en economie' (lees werkgelegenheid). Werkgelegenheid is echter maar één van de maten om het rendement van investeringen mee te meten. Daar komt echter nog iets belangrijks bij. Alleen als de bevolking explosief groeit, kunnen er uit de toekomstige bevolking veel nieuwe arbeidskrachten gerecrueteerd worden. Er zijn geen tekenen die daarop wijzen. Het gaat dus om het bestaande potentieel in de regio Amsterdam.

Helaas geldt dat de werklozen in de regio Amsterdam over het algemeen laag zijn opgeleid – hetgeen de voornaamste oorzaak is van hun moeilijke 'bemiddelbaarheid'. De banen die Schiphol nodig heeft, betreffen echter voor een aanzienlijk deel

hogere opgeleiden – er wordt niet alleen schoongemaakt op Schiphol en in de kantoren daaromheen. Dienstverlening, management en informatietechnologie vragen een ander soort personeel dan nu in Amsterdam werkloos is. Een uitbreiding van Schiphol zal dus middelbaar en hoger opgeleid personeel elders uit Nederland wegzuigen; dit zorgt voor een braindrain richting Schiphol.

Minstens zo belangrijk is dat bij de groeiverwachtingen, waarop het beeld van Schiphol als banenmotor berust, als zodanig grote vraagtekens gezet kunnen worden. Waarom? De nu voorspelde groei is gebaseerd op de groei van transferpassagiers en transfervracht. Transfer maakt nu 42 procent van het aantal passagiers en 65 procent van het totaal aan vrachtverkeer uit; de groei van Schiphol tussen 1994 en 1998 is vooral door de groei van transfer veroorzaakt. De grote denkfout die nu gemaakt wordt is dat groei van vier jaar geëxtrapoleerd kan worden naar de komende twintig jaar. Er is geen enkele aanwijzing dat dit gerechtvaardigd is. Integendeel:

- de groei van intercontinentale vluchten neemt nu al af; dit zijn de vluchten die volgens de Schipholdirectie door voldoende transfers in stand gehouden moeten worden, maar deze strategie is kennelijk al minder effectief;
- ook de economische groei neemt de volgende jaren af, op grond van de ontwikkelingen in Azië en Rusland; dit remt het zakenvliegerverkeer, de belangrijkste component van de vluchten tot 500 kilometer;
- een deel van de transfergroei in het verleden is het gevolg van een relatieve achterstand van concurrerende luchthavens op het overstap-systeem van KLM en Schiphol. Over enige jaren zullen diverse elementen hiervan elders zijn ingevoerd, zodat het relatieve voordeel van Schiphol verdwijnt;
- de hoge snelheidstreinen worden een toenemende concurrent van het vliegverkeer, in elk geval tot 600 km – en het is juist deze afstand waarop het vliegverkeer zich recentelijk heeft geprofileerd: 48 procent van alle passagiers vliegt nu van en naar de Benelux, Frankrijk, Engeland en Duitsland;
- de mogelijkheden van de elektronische snelweg worden nu nog rudimentair gebruikt, meestal voor passieve informatievergaring; als bedrijven de mogelijkheden van videoconferencing gaan benutten via het Internet, kan flink be-

zuinigd worden op zakelijk vliegverkeer voor vergaderingen.

Toch blijft de vliegsector uitbreiding van Schiphol baseren op de transfercijfers – en aldus de noodzaak van een keuze tussen 'werk' en 'milieu' bepleiten. Ons inziens is die redenering op drijfzand gebaseerd. Niet alleen in termen van duurzaamheid, maar ook in termen van werkgelegenheid.

Gelijke monniken, gelijke kappen

Een laatste bezwaar tegen de huidige prognoses is dat ze, voor zover niet al sterk geflatteerd, vertekend worden door de privileges die de luchtvaartsector ten opzichte van 'gewone' burgers en bedrijven geniet. Ze betaalt geen (consumptie)belasting en accijns en krijgt de negatieve effecten van haar handelen niet in rekening gebracht. Als daar verandering in komt, zal wel blijken welke veerkracht de sector heeft.

Met andere woorden: als het kabinet tot nader onderzoek naar uitbreiding van de luchtvaart besluit, dient dat gebaseerd te zijn op feitelijke ontwikkelingen, niet op prognoses. Die feiten komen alleen op tafel als de volgende maatregelen worden getroffen, ervan uitgaande dat elke reizigerskilometer per vliegtuig tweemaal zoveel energie kost als per auto en liefst vier maal zoveel als per trein:

1. accijns op kerosine en BTW op tickets heffen;
2. toeslag op stoelen van vluchten tot 500 km (nu 37 procent van alle vluchten; inefficiënt want met kleinere vliegtuigen, en dus minder passagiers per vlucht);
3. binnenlandse vluchten (nu 8 procent van alle vluchten!) grotendeels afschaffen c.q. tot het alernoodzakelijkste beperken;
4. versneld aanleggen van HSL lijnen naar België en Duitsland

Op basis hiervan kan de luchthaven gesaneerd worden en kan tot een realistisch groeimodel besloten worden, waarin eigenlijk alleen intercontinentaal vliegen voor een mainportfunctie in aanmerking komt. Hiermee ontstaat een nieuwe invulling van het begrip 'mainport' met als kern: bijdragen aan de nationale welvaart, in plaats van (door vervuiling, overlant en congestie) afbreuk te doen aan het welzijn en daardoor uiteindelijk ook aan de welvaart.

Voor de internationale afstemming die voor zo'n beleid nodig is, lijkt het moment niet ongunstig. Er zijn nu sociaal-democratische regeringen in de vier

landen wier vliegvelden direct concurreren: Nederland, Duitsland, Engeland en Frankrijk. Dit betekent een unieke kans om tot een Europees vliegbeleid te komen, gecombineerd met een versnelde aanleg van hoge snelheidslijnen, en investeringen in de elektronische snelweg (internet en email). Dat nalaten betekent op termijn elkaar kapot concurreren – met Nederland als kleinste land als de grote verliezer. Op den duur, zo menen we, is ons 'achterland' te klein voor de mainport-status die nu wordt nagestreefd.

Draagvlak in de PvdA

Voor een dergelijk beleid is een draagvlak nodig. Dit is er binnen de PvdA in de vorm van het verkiezingsprogramma. Bezien we nogmaals de communicatie in de partij, dan kan de Schipholdiscussie een harde test-case zijn voor het democratisch gehalte van de PvdA.

Het verkiezingsprogramma spreekt van het milieu als belangrijkste factor en randvoorwaarde, en van 44 miljoen passagiers maximaal per jaar; dit laatste is in het rapport van de commissie-De Wit al niet meer terug te vinden. De vraag luidt: houdt de partijtjop rekening met de mening van haar leden, of zijn die leden vooral goed voor het stemmen en voor het lokaal besturen? Op afdelings- en gemeenteraadsniveau zijn velen het oneens met het scenario dat de partijtjop kennelijk voor ogen zweeft: groei als hoofdprincipe.

Daarnaast valt op dat premier Kok zich nauwelijks heeft gedistancieerd van de aankondigingen van Minister Netelenbos – in november 1998 over 80 miljoen passagiers, en in *Vrij Nederland* van 19 december over de keuze voor de Noordzee-optie. Beide zijn nog nooit goed onderbouwd en zijn ook geen onderwerp geweest van menings- en besluitvorming in de partij.

De PvdA-leiding dient zich tenslotte rekenschap te geven van het feit dat een groot deel van de leden van de milieuorganisaties PvdA-leden of -kiezers zijn; door een eenzijdig besluit tegen de geest van het verkiezingsprogramma in zullen grote groepen zich van de partij afkeren. De drama's in 1982 na de ziekwet (afstraffing bij de Statenverkiezingen) en in 1991 met de WAO (grote conflicten, ledenverlies) is men hopelijk niet vergeten.

Politiek, zo betoogde Willem Witteveen in zijn Den Uyl-lezing op 14 december in de Amsterdamse Rode Hoed, moet een oor hebben voor alle geluiden

uit de samenleving – ook die welke de beleids-
makers niet welgevallig zijn. Het gaat niet alleen om
legaliteit; het gaat ook om legitimiteit.

Aangaande Schiphol plaatst dat de PvdA, als
grootste partij van het land, voor een zware opgave.
Laat ze het afweten, door een nieuw, afgezwakt PKB

Schiphol en flankerende wetgeving in te voeren en
een eerlijke verdeling van rechten en plichten in
de luchtvaartsector achterwege te laten, dan heeft
de legaliteit om zich achter te verschuilen – en zal ze grote groepen mensen van zich
vreemden.

De rentabiliteit van Mainport
Schiphol', ESB 9-3-1994, p. 217-222 en
'Fabels over Schiphol, ESB 1-3-1995,
p. 207-209