

D

De toekomst van Schiphol

Onlangs is het concept-eindrapport *Plan van aanpak Schiphol en omgeving* gepubliceerd. Met dit Plan van aanpak wordt beoogd een samenhangend geheel van afspraken te maken rond de toekomstige ontwikkeling van Schiphol. De oorspronkelijke bedoeling van het opstellen van een Plan van aanpak was het op gang brengen van overleg tussen de betrokken overheden met het oog op "de verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu in het gebied rond Schiphol" (Plan van aanpak, blz. 1). In het uiteindelijke Plan van aanpak is meer expliciet plaats ingeruimd voor de economische component: verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu en versterking van de 'mainport'-functie van Schiphol.

Groei en groeiverwachtingen

Rond 1960 werkten ongeveer 15.000 personen op Schiphol. Sindsdien is het aantal werknemers gestegen tot ongeveer 40.000 in 1990 (inclusief Fokker). Alleen de economische recessie aan het begin van de jaren tachtig heeft deze groei tijdelijk kunnen stoppen. Met de groei van de luchtvaart (gemeten in tonnen vracht en aantallen passagiers) is, ondanks de voortschrijdende automatisering, sinds 1982 een voortdurende toename van de werkgelegenheid op de luchthaven gepaard gegaan. De grootste bijdrage aan deze werkgelegenheids groei is te vinden in de transportsector en met name bij de grote luchtvaartmaatschappijen. Zij vormen de spil van de activiteiten op Schiphol. De ontwikkeling van Schiphol is dermate voorspoedig geweest dat alle in het verleden opgestelde werkgelegenheidsprognoses achterhaald lijken te zijn. Het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (1979) kwam uit op 38.000 werknemers in 2000; de commissie-Van der Zwan (1986) op 36.800 werknemers in 2000; de provincie Noord-Holland (1986) op 38.400 werknemers in 2000 en de gemeente Haarlemmermeer (1986) op 40.000 werknemers in 2000¹. Wanneer de groei van de afgelopen jaren

doorzet worden de hierboven weergegeven prognoses al rond 1995 gerealiseerd. De werkgelegenheid in het jaar 2000 zal dan dichterbij liggen in de buurt van de schatting volgens het Masterplan van de NV Luchthaven Schiphol uit 1989, namelijk 45.000 à 50.000 werknemers.

De uitgangspunten voor de groei van Schiphol in het Plan van aanpak wijken niet wezenlijk af van de Masterplan-ramingen: 30 miljoen passagiers en 2,0 miljoen ton vracht vanaf Schiphol in 2003. Er wordt dus uitgegaan van een voortgezette groei van de luchtvaartactiviteiten met ongeveer 6% per jaar, hetgeen zou resulteren in ongeveer 4% werkgelegenheids groei. Alleen als de groei van de luchthaven wordt afgeremd zou er sprake zijn van een uitbreiding van de luchthavenactiviteiten met minder dan 6%.

Schiphol als formatie

Zoals gezegd vormen de grote transportbedrijven (de luchtvaartmaatschappijen) de spil van de luchthaven. Zij nemen, samen met de grote facilitaire ondernemingen zoals de NV Luchthaven Schiphol en de douane, het grootste deel van de werkgelegenheid en van de werkgelegenheids groei voor hun rekening. In het verlengde hiervan vertonen bedrijven die zich bezighouden met van het luchttransport direct afgeleide activiteiten als afhandeling, catering en overslag eveneens een opvallend sterke groei. Voor de overige bedrijven op Schiphol vertoont de werkgelegenheids groei een diffuus beeld. Dit is voor een deel te verklaren vanuit de oriëntatie van de op Schiphol gevestigde bedrijven. Kramer wijst er in zijn proefschrift op dat met betrekking tot Schiphol gesproken kan worden van een economische formatie². Hij omschrijft een formatie als: "bedrijven die bij elkaar zijn gevestigd in een beperkt ruimtelijk gebied vanwege hun oriëntatie op een (aantal) dominante factor(en) binnen het produktiemilieu". Voor de regio Schiphol is de dominante factor het luchttransport. De economische activiteiten die daarmee samenhangen hebben een grote invloed op de omgeving van de luchthaven.

De uitstraling van Schiphol

Een arbeidsplaats op Schiphol genereert elders vermoedelijk 1,75 extra arbeidsplaats. De economische invloed gaat echter verder dan 1,75 maal het aantal Schipholwerknemers. In het tweede rapport van de Werkgroep Economische Betekenis Schip-

hol (1984) is berekend dat in de regio Amsterdam-Haarlem ongeveer 6% van de bedrijven 'Schipholgevoelig' is, dat wil zeggen dat hun economische functioneren wordt beïnvloed door de nabijheid van de luchthaven. Daarnaast is ongeveer 13% van de bedrijven in deze regio volgens het rapport Schipholgebruiker. Dit betekent dat deze bedrijven van Schiphol gebruik maken als transportfaciliteit voor goederen en/of passagiers. Aangenomen mag worden dat deze percentages sindsdien door de groei van de luchthaven alleen maar zijn toegenomen. Ten slotte moet rekening worden gehouden met een ander uitstralingseffect. De aanwezigheid van een luchthaven als Schiphol draagt bij aan een regionaal produktiemilieu met een technologisch geavanceerd, internationaal en op economische groei gericht imago. Dit heeft een positief effect op het vestigingsklimaat, onder andere voor buitenlandse bedrijven. Dit is bij voorbeeld zichtbaar aan de groei van de werkgelegenheid rond Hoofddorp. Op basis van de genoemde percentages kunnen in de regio rond Schiphol behalve de directe Schipholwerkgelegenheid (35.000) nog eens minimaal ruim 125.000 arbeidsplaatsen met de luchthaven in verband worden gebracht op een totaal van ruim 495.000 arbeidsplaatsen (gegevens 1987). Dit laat zien dat de invloed van Schiphol op de regio zeer aanzienlijk is.

Deze uitbreiding heeft echter ook afgeleide effecten. Door de snelle groei van de werkgelegenheid op Schiphol en in de omliggende regio is het recruiteringsgebied voor nieuwe werknemers sterk in omvang toegenomen. In 1975 woonde nog 88% van de Schipholwerkers binnen een straal van 25 km; in 1985 moest die straal al uitgebreid worden tot 46 km

1. De weergegeven aantallen zijn exclusief de werknemers van Fokker (bij Fokker en aanverwante bedrijven werkten in 1989 nog eens ongeveer 6.000 personen).
2. J.H.T. Kramer, *Luchthavens en hun uitstraling; een onderzoek naar de economische en ruimtelijke uitstralingseffecten van luchthavens*, Amsterdam, 1990.
3. De werkgelegenheids cijfers die hier worden genoemd zijn ontleend aan G. Homburg en J. Mevissen, *Arbeidsmarkt en werkgelegenheid op en rond Schiphol; personeelsvoorziening en knelpunten in de toekomst*, Amsterdam, 1990; zie ook J. Mevissen, *De arbeidsmarkt van Schiphol tot 2015; een studie in het kader van het Plan van aanpak Schiphol en omgeving*, Ministerie van VROM, 1991.

om aan hetzelfde percentage te komen. Het aandeel Schipholwerkers, dat in de direct omliggende woonplaatsen woont is tussen 1975 en 1988 sterk gedaald. Het gevolg van dit proces is een toegenomen forensisme, zowel in afstand als in omvang. Het aantal lange-afstandforensen op Schiphol is gestegen van 7.000 in 1975 tot 17.000 in 1988 en zal bij gelijkblijvende ontwikkeling in 2003 meer dan 35.000 bedragen. Wonen, werken en consumeren zijn dus steeds meer ruimtelijk van elkaar gescheiden.

De groei van Schiphol heeft dus verscheidene vormen van uitstraling op de omgeving tot gevolg:

- de aan Schiphol gerelateerde economische bedrijvigheid neemt een steeds groter deel in binnen de totale bedrijvigheid in de regio;
- het beslag op de infrastructuur voor het vervoer van passagiers, goederen en werknemers neemt toe;
- de recruiteringsregio voor personeel dijt verder uit (en door een krappere wordende arbeidsmarkt in de regio moeten ook bedrijven die niets met Schiphol te maken hebben hun arbeidsmarktregio uitbreiden);
- er ontstaat een grotere behoefte aan huisvestingsmogelijkheden in de nabijheid van Schiphol.

Al met al zal de druk op de beschikbare ruimte in de regio nog aanzienlijk toenemen.

Nieuwe bestuurlijke aanpak

Alom dringt het besef door dat een economisch complex als dat van Schiphol andere bestuurlijke kaders vergt. De huidige zijn op een niet meer bestaande economische structuur gebaseerd. Ook het feit dat Amsterdam een van de drie Nederlandse steden is, waarvan meer dan de helft van het arbeidsinkomen "geëxporteerd wordt naar elders" onderstreept deze conclusie (commissie-Montijn, 1989). Zelfs nieuwe bestuurlijke indelingen zoals de nieuwe RBA's voldoen voor de regio Schiphol niet.

De Raad voor het Binnenlands Bestuur pleit in de Randstad voor stadsprovincies of agglomeratiegemeenten. De WRR ziet daarentegen meer in 'regioverbanden' met een beperkt aantal strategische taken, onttrokken aan de onderscheiden gemeenten. Onlangs zijn plannen bekendgemaakt door de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht voor verregaande samenwerking. Feit is dat op dit moment op gemeentelijk niveau

nog maar mondjesmaat wordt samengewerkt via het Regionaal Overleg Amsterdam, terwijl juist het gemeentelijk niveau ruimschoots overschreden wordt door de luchthavenontwikkelingen. Om internationaal een vuist te maken kan niet meer worden volstaan met een lokale benadering.

Het vierde scenario...?

Eén van de drie scenario's in het Plan van aanpak gaat uit van het terugdringen van de groei van Schiphol. Maar wat gebeurt er wanneer de groei niet teruggedrongen wordt, maar onder invloed van externe ontwikkelingen omslaat in stagnatie of zelfs krimp van de luchtvaartactiviteiten? Het antwoord op deze vraag, dat overigens binnen het bestek van deze bijdrage niet gegeven kan worden, zou een rol moeten spelen bij de sociaal-economische inrichting en ruimtelijke vormgeving van de Schipholregio. Bovendien is het goed zich ervan bewust te zijn dat ontwikkelingen anders kunnen verlopen dan gehoopt of verwacht. Het is interessant in dit verband een parallel te trekken met de Amsterdamse haven. Ook in de tijd dat de zeehavens nog floreerden werd de blik vooruit gericht. In de jaren zestig zagen verscheidene nota's het licht waarin de behoefte aan nieuwe havenvoorzieningen breed werd uitgemeten en waarin de planologische aspecten van de uitbreiding van bestaande en toekomstige havencomplexen de aandacht kregen. Evenals in de recente studies naar de economische betekenis van Schiphol werden de agglomeratievoordelen van de zeehaven beoordeeld als zeer gunstig om zeehavengebonden bedrijven aan te trekken. De plannen waren gericht op het handhaven en vergroten van de concurrentiekracht van de zeehaven door middel van fysieke ingrepen in het produktiemilieu (voorwaardenscheppend beleid). Zoals bekend is het in de jaren zeventig met de Amsterdamse haven allemaal heel anders gegaan dan indertijd verwacht werd.

Ook met Schiphol zou het anders kunnen lopen dan de scenario's van het Plan van aanpak doen vermoeden. Een tegenvallende ontwikkeling van Schiphol kan het gevolg zijn van een periode van laagconjunctuur en de gevolgen daarvan voor de internationale handel of van het verliezen van de concurrentiestrijd met andere luchthavens, bij voorbeeld door het vertrek van een

'home-carrier' als de KLM naar een andere luchthaven na een fusie met een andere luchtvaartmaatschappij. Hoe gevoelig de uitkomsten zijn laat de huidige internationale situatie zien. Zoals bekend heeft de Golfloorlog de luchthavens in het algemeen geen goed gedaan. De enige 'home-carrier' van Schiphol, de KLM, heeft onlangs een tweede ingrijpende reorganisatie aangekondigd wegens tegenvallende resultaten en afgelopen zomer zijn drie luchtvaartmaatschappijen vertrokken naar andere luchthavens. Juist een tegenvallende ontwikkeling in de (lucht-)transportsector kan vergaande gevolgen hebben voor de overige werkgelegenheid in een formatie als die rond Schiphol. In de eerste plaats zal het transport over land gevolgen ervaren (trucking, personenvervoer). Omdat via Schiphol niet alleen goederen maar ook personen vervoerd worden, zullen naast de groothandelsbranche ook het toerisme en de horeca de gevolgen ondervinden. Ten slotte zullen ook de branches die een internationale allure zoeken in omvang verminderen. Hierbij moet gedacht worden aan de financiële branche en aan de zakelijke dienstverlening. Veel kantoren van internationale organisaties, gevestigd in de regio Schiphol zijn 'footloose', al was het alleen maar omdat men over het algemeen in huurpanden huist. Ook de werkgelegenheid in de bouw zal indirect onder deze ontwikkelingen te lijden hebben. Het scheppen van randvoorwaarden voor groei alleen zal nooit voldoende zijn om groei te garanderen. Die suggestie wordt nu wel eens gewekt in de discussie rond het concept-Plan van aanpak voor Schiphol en omgeving.

Uit het voorgaande mag blijken dat naast een optimistisch beeld van de toekomst van de Schipholregio ook een negatief perspectief geplaatst kan worden. Dit is geen reden om te twifelen aan de ingeslagen weg. Het is echter zinvol om meer dan alleen een groeiscenario te kennen. Zoals een mono-industriële produktiestructuur ernstige gevolgen kan hebben voor een stad of regio, zo kan ook een dominante economische formatie gevaren in zich bergen.

J.W.M. Mevissen

De auteur is als directeur/projectleider verbonden aan Regioplan bv te Amsterdam. De bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.