



## Groei cijfers Schiphol: een reconstructie

**Auteur(s):**

Bukkems, G.N.J.A.

Groot, H. de

Krijnen, L.G.

*Respectievelijk projectleider, directeur en onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer. Met dank aan Okke van der Maas en Marco van Maasacker (andere leden van het onderzoeksteam) voor hun commentaar.*

**Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4175, pagina 840, 6 november 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

luchtvaart, verkeer, vervoer

*De groei van Schiphol is door beleidsmakers sterk onderschat. Waren de voorspellingen realistisch, of zijn ze gedaan met de kop in het zand?*

**Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer de totstandkoming van groeiprognoses voor Schiphol geanalyseerd. Deze cijfers vormden de basis voor de planologische kernbeslissing uit 1995 voor de aanleg van een vijfde baan. Het onderzoeksrapport laat zien dat onzekerheden die toen al te voorzien waren, nauwelijks een rol hebben gespeeld in de beleidsvoorbereiding. Tegelijkertijd werden voor de lange termijn (2015) ambitieuze en gedetailleerde doelstellingen op milieuterrrein geformuleerd. De gevolgen zijn tot op de dag van vandaag zichtbaar.**

Het beleid van de regering rond Schiphol is gebaseerd op de 'dubbeldoelstelling' uit de planologische kernbeslissing van 1995. Schiphol moet uitgroeien tot 'mainport', die functioneert als thuisbasis en centrale Europese luchthaven voor minstens één dominante luchtvaartmaatschappij (in de praktijk: KLM). Daarvoor is onder meer aanleg van een vijfde baan (in 2003) voorzien. De kwaliteit van het milieu zou echter niet mogen verslechteren, en op onderdelen zelfs moeten verbeteren. Voor externe veiligheid (kans op vliegtuigongelukken), stank en lokale luchtverontreiniging zou de situatie niet slechter mogen worden dan in 1990 (het 'pas op de plaats' beginsel). Het aantal woningen binnen een gebied met een bepaalde geluidsbelasting (de zogenoemde 35 Ke-zone) zou tot de aanleg van de vijfde baan maximaal 15.100 mogen bedragen, om daarna meteen af te nemen tot 10.000 woningen. In de planologische kernbeslissing is ook vastgelegd dat in 2015 niet meer dan 44 miljoen luchtreizigers mogen worden vervoerd.

Tijdens en na de behandeling van de planologische kernbeslissing zijn door de Tweede en Eerste Kamer met enige regelmaat vragen gesteld over het realiteitsgehalte van de groeiprognoses. Daarbij is ook de vraag gesteld of al niet ten tijde van de besluitvorming over de planologische kernbeslissing duidelijk was dat de prognoses mogelijk onvoldoende realistisch waren. Niet geheel tevreden over de antwoorden van de regering vroeg de Tweede Kamer begin juni 1998 aan de Algemene Rekenkamer om een onderzoek naar de totstandkoming van de groeiprognoses voor de planologische kernbeslissing en de wijze waarop daar mee is omgegaan. Dinsdag 27 oktober publiceerde de Rekenkamer haar onderzoeksresultaten, waarvan we hier verslag doen<sup>1</sup>. De Schiphol-case biedt een interessante mogelijkheid om te laten zien hoe met deze prognoses, die bij hun opstelling ook in dit blad zijn behandeld, in de dagelijkse politieke realiteit is omgegaan<sup>2</sup>.

### Prognoses vliegverkeer

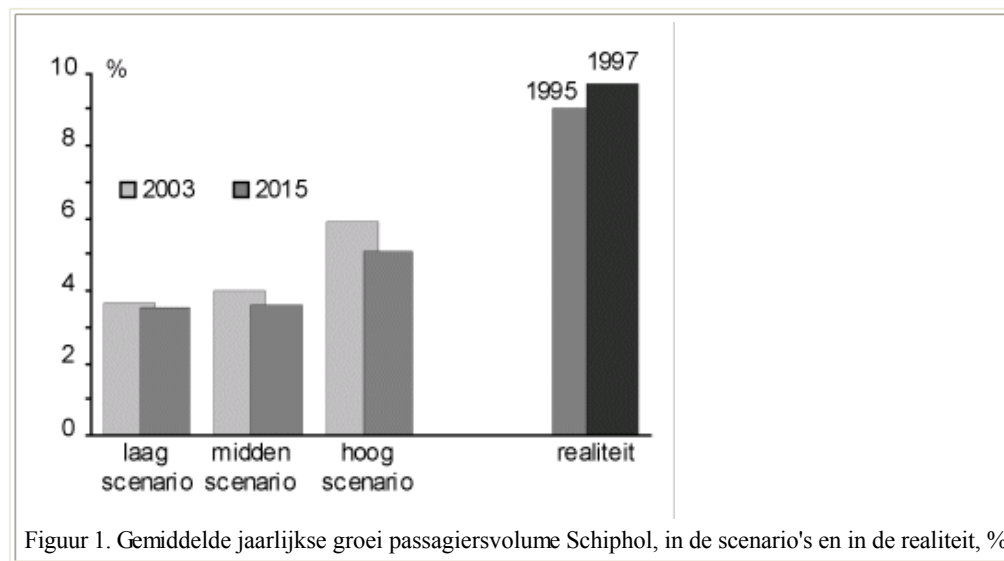
De stuurgroep voor het Project Mainport en Milieu Schiphol, ingesteld in 1991, bereidde de planologische kernbeslissing voor. Daarin namen deel drie ministeries (V&W, VROM, EZ), de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland, de NV Luchthaven Schiphol (kortweg Schiphol), KLM en NS. De werkgroep Inventarisatie Economische Effecten bereidde de prognoses van het vliegverkeer voor en rapporteerde deze aan de stuurgroep. Naast de eerder genoemde instanties namen ook het CPB, Kamer van Koophandel en FNV aan de inventarisatie-werkgroep deel. Het CPB leverde invoergegevens voor economische variabelen - met name economische groei en exportvolumina - in drie scenario's: Global Shift, European Renaissance en Balanced Growth, hier in volgorde van toenemende economische groei genoteerd.

Externe consultants modelleerden de ontwikkeling van de luchtvaart. In grote lijnen is het passagiersvolume afhankelijk verondersteld van de economische groei in Nederland en verschillende wereldregio's, van de buitenlandse handel en van de vliegtarieven. Voor 2003 en 2015 zijn voor het niet-zakelijk vervoer inkomens- en prijselasticiteiten bepaald, aangevuld met een autonome, trendmatige ontwikkeling van het vervoersvolume, op basis van analyse van historische gegevens. Voor het zakelijk vervoer zijn elasticiteiten bepaald voor de relatie met export en vliegtarieven. De substitutie met de hoge snelheidstrein naar Londen, Parijs en Frankfurt is apart gemodelleerd en is onder meer afhankelijk van de verschillen tussen tarieven en vervoersfrequenties. De routekeuze van passagiers is in een zogenoemd competitie-model mede afhankelijk gemaakt van het aantal bestemmingen en vlieg-frequenties dat op Schiphol en concurrerende luchthavens wordt aangeboden.

Voor het aanbod van vlieg-mogelijkheden en de ontwikkeling van de vliegtarieven zijn drie luchtvaartscenario's ontwikkeld die rekening houden met de graad van deregulering en concentratie in de luchtvaart: Business as Usual, European Liberalisation en Global

Liberalisation. Deze scenario's zijn met de drie economische scenario's gecombineerd.

Uiteindelijk is door de stuurgroep het gecombineerde middenscenario European Renaissance- European Liberalisation als uitgangspunt gekozen voor de te volgen ontwikkelingsstrategie rond Schiphol. [tabel 1](#) geeft enkele uitkomsten voor het passagiersvolume. Ter vergelijking zijn de realisatiecijfers voor 1995 en 1997 toegevoegd. De groeipercentages in [figuur 1](#) hebben steeds betrekking op de gemiddelde jaarlijkse groei vanaf het basisjaar 1990.



Figuur 1. Gemiddelde jaarlijkse groei passagiersvolume Schiphol, in de scenario's en in de realiteit, %

**Tabel 1. Passagiersvolume in drie scenario's en in de realiteit, in miljoenen**

	scenario			realiteit
	laag	midden	hoog	
1990	16,2	16,2	16,2	16,2
1995				24,9
1997				31,0
2003	26	27	34	
2015	38	39	56	

Uit de tabel blijkt de stormachtige groei van Schiphol in de jaren negentig, met groeicijfers van circa 9-10% per jaar voor het passagiersvolume. Het aantal vliegtuigbewegingen stijgt (vanwege een toenemende bezettingsgraad) iets minder snel. Duidelijk is dat de feitelijke groei meer dan het dubbele bedraagt van de geraamde groei tot 2003 in het middenscenario (tot 2003), en zelfs ruim boven het Balanced Growth - Global Liberalisation scenario uitkomt. De passagiersaantallen voor 2003 in het middenscenario worden in 1997 al overtroffen.

### Vergeeten factoren

Hoe zijn de grote verschillen tussen realiteit en prognoses te verklaren? In een notitie van de betrokken ministers aan de Tweede Kamer van medio 1996 zijn al verklaringen aangedragen <sup>3</sup>. Grosso modo compenseren de effecten op de reizigersvolumina van een lager dan geraamde economische groei en een groter dan geraamde daling van vliegtarieven elkaar. Als belangrijkste oorzaak van de afwijkingen wordt gezien het onderschatten van de verbetering van de concurrentiepositie van KLM en Schiphol. Volgens ons onderzoek is dit onder meer toe te schrijven aan het feit dat de gebruikte modellen onvoldoende rekening houden met veranderingen aan de aanbodzijde van de luchtvaartmarkt.

Aanbodfactoren zijn onder meer de alliantie met Northwest Airlines (vanaf 1988) en het Open skies verdrag met de Verenigde Staten (1992), die leiden tot een forse vergroting van het aantal mogelijke bestemmingen via Schiphol en de invoering in 1992 van het blokkenstelsel (concentratie van aankomende en vertrekkende vliegtuigen op bepaalde tijdstippen), met gunstige gevolgen voor het transferverkeer. Het modelleren van deze aanboedeffecten was in de gebruikte modellen niet goed mogelijk. Volgens de Rekenkamer en een geraadpleegde externe deskundige was het wellicht wel mogelijk geweest om daarvoor een beredeneerde opslag te hanteren, bijvoorbeeld op basis van ervaringen uit de Verenigde Staten met deregulering en blokkensystemen. Een dergelijke opslag is in 1990 wel gehanteerd bij analyses in het Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving.

De Rekenkamer constateerde verder een aantal inconsistenties in de besluitvorming. Zo was het uitgangspunt in het European Renaissance / European Liberalisation-scenario dat de vliegtarieven door toenemende concurrentie zouden dalen. Tegelijkertijd werd in het genomen besluit uitgegaan van substitutie van het vliegtuig door de hoge-snelheidstrein voor een deel van de passagiers. De geraamde substitutie van vijf miljoen passagiers veronderstelde echter substantieel stijgende vliegtarieven.

Opvallend is dat ten tijde van de voorbereiding van de planologische kernbeslissing wel alternatieve prognoses voorhanden waren, die aanzienlijk hoger lagen dan het middenscenario. Zo presenteerde Schiphol in de periode 1991-1994 prognoses die steeds in de buurt van de uitkomsten van het hoge Balanced Growth / Global Liberalisation-scenario lagen. Het model van Schiphol hield wel rekening met het blokkensysteem.

## Prognoses milieugevolgen

Conform de procedures bij een planologische kernbeslissing zijn de milieugevolgen van de groei op Schiphol onderwerp geweest van milieu-effect-rapportages. De verwachte milieugevolgen zijn uiteraard sterk afhankelijk van de geraamde groei van het luchtverkeer. Om die reden worden de onderzoeksresultaten op dit punt niet in detail behandeld. Globaal gesproken betekent de realisatie van het hoge groeiscenario dat het aantal gehinderde woningen binnen de 35-Ke contour in 2015 (een belangrijke toetsingsgrootte in de planologische kernbeslissing voor ernstige geluidshinder) vrijwel zou verdubbelen vergeleken met dat aantal in het middenscenario. Door de Tweede Kamer werd bovendien bij het finale besluit de geluidsdoelstelling aangescherpt van 10.900 woningen binnen de genoemde contour tot 10.000 woningen in 2015. De regering gaf daarbij aan dat binnen dat scenario al aanvullende inspanningen nodig waren om de geluidsdoelstelling te halen, zoals strikte handhaving van wettelijke geluidszones en de optimalisatie van start- en landingsprocedures. Uit de recente discussies rond de gebruiksplannen van Schiphol blijkt dat het keurslijf van de geluidsdoelstelling reeds nu begint te knellen.

## Omgang met prognoses

Hoe is nu tijdens de voorbereiding van de planologische kernbeslissing omgegaan met de prognoses en cijfers over de werkelijke groei van Schiphol? Uit de dossieranalyse van de Rekenkamer komt naar voren dat de stuurgroep Project Mainport en Milieu Schiphol geen systematische vergelijking met andere prognoses dan die van de werkgroep Inventarisatie Economische Effecten heeft gemaakt, ook niet met de prognoses van de luchthaven. Dit ondanks het feit dat daarover wel informatie bij de stuurgroep beschikbaar was, bijvoorbeeld in het daar besproken 'Masterplan Schiphol' uit 1994. Uit de notulen van de stuurgroep blijkt evenmin dat de waarschuwingen eind 1993 van een voor de Inventarisatie Economische Effecten ingestelde adviescommissie over het mogelijk onvoldoende meenemen van onder meer de strategie van marktpartijen als Schiphol en KLM een rol hebben gespeeld bij het vaststellen van het te gebruiken scenario. De werkgroep Inventarisatie Economische Effecten had overigens bij haar eindrapportage duidelijk aangegeven dat niet op voorhand gezegd kon worden dat het ene scenario waarschijnlijker was dan het andere.

De feitelijke groei van Schiphol tussen 1990 en 1995 is voorafgaande aan de planologische kernbeslissing blijktens de notulen van de stuurgroep slechts zijdelings aan de orde geweest (medio 1994), zonder dat daaraan een discussie is verbonden over de kwaliteit van het gehanteerde scenario. Bij de bespreking van deel 3 van de planologische kernbeslissing in februari 1995 gaf de minister van Verkeer en Waterstaat weliswaar aan dat Schiphol snel groeide, maar werd daarvoor de periode 1980-1994 ter illustratie gebruikt (4,7% jaarlijkse groei van vliegbewegingen), en niet de periode 1990-1994 (7,9% jaarlijkse groei). In juni 1995 gaf de minister aan dat de snelle groei geen aanleiding was de prognoses te herzien vanwege het verwachte tijdelijke karakter daarvan.

Door de stuurgroep (en de regering) is steeds aangegeven dat gekozen is voor een ontwikkelingsstrategie gebaseerd op het European Renaissance / European Liberalisation-scenario. Binnen dat scenario was immers realisatie van de milieudoelstellingen (net) mogelijk, zij het met aanvullend flankerend beleid. De Rekenkamer stelde echter vast dat het realiteitsgehalte van dit middenscenario al tijdens de voorbereiding van de planologische kernbeslissing steeds kleiner werd, gelet op de feitelijke groei en de KLM-strategie. Dat leidde desondanks niet tot intensivering van het pakket beleidsmaatregelen dat de negatieve milieugevolgen van de groei zou kunnen beperken.

Uit interviews die de Rekenkamer hield met voormalige stuurgroepleden komt het beeld naar voren dat de stuurgroepleden aan de totstandkoming van de planologische kernbeslissing - en daarmee groen licht voor onder meer de aanleg van de vijfde baan - prioriteit gaven. Actualisering van prognoses en mogelijk daaruit voortvloeiende beleidsaanpassingen zouden aanzienlijke vertraging hebben opgeleverd. Dat kan verklaren waarom geen van de stuurgroepleden althans volgens de notulen op dergelijke aanpassingen aandrong. Dit ondanks discussies buiten de stuurgroep - onder meer binnen het ministerie van VROM - over de haalbaarheid van het middenscenario.

De betrokken ministers hebben een deel van de conclusies van de Rekenkamer onderschreven, in het bijzonder de ontoereikendheid van de beleidsmaatregelen in de planologische kernbeslissing voor het geval de groei het middenscenario zou overtreffen. Zij blijven echter van mening dat bij de voorbereiding van de planologische kernbeslissing onvoldoende duidelijk was dat de ontwikkelingsstrategie niet haalbaar zou zijn.

## Slot

De analyse achteraf van de groeiprognozes voor Schiphol geeft aan dat politieke en maatschappelijke wenselijkheden een belangrijke rol hebben gespeeld bij het opstellen en hanteren van zowel beleidsdoelen als prognoses. Dat is vanzelfsprekend, maar niet zonder gevaren, waar het gaat om lange-termijn ontwikkelingen in een dynamische sector als de luchtvaart. Beleidsmakers dienen onder die omstandigheden rekening te houden met de aanzienlijke onzekerheidsmarges die onvermijdelijk bij lange-termijn vooruitberekeningen optreden. Ook bij de formulering van haalbare doelstellingen dienen die marges te worden betrokken. Optimalisering van (schijnbaar) nauwkeurige beleidsresultaten op de lange termijn, mogelijk uitlopend op verleidelijke 'win-win' uitkomsten, is risicovol.

---

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 265, nr. 2.

2 M.W. Jurriaans en J.G. Veldhuis, Mainport Schiphol goed voor economie en milieu, *ESB*, 22 juni 1994, blz. 576-580. Zie voor een weergave van recente ontwikkelingen en prognoses T.H. van Hoek en M.A. Koning, [Grenzen aan Schiphol?](#), *ESB*, 23 januari 1998, blz. 52-56.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 23 552, nr. 59.