

Rotterdam en zijn luchthaven: economie versus milieu

J.P. Verbruggen*

Voor een verantwoorde besluitvorming over infrastructurele projecten moeten de economische en milieu-effecten zo evenwichtig mogelijk tegen elkaar worden afgewogen. In het kader van het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR) is gekozen voor een IPNR-variant met luchthaven. In dit artikel worden vraagtekens geplaatst bij deze gemeentelijke afweging tussen milieu en economie en bij het economische effectrapport (EER) dat daarbij een grote rol heeft gespeeld. De vermeende economische effecten van de nieuwe luchthaven staan hierbij centraal.

IPNR

Het IPNR is een van de grootste projecten die in Nederland voor de komende jaren op stapel staan. De initiatiefnemers van het project zijn de Gemeente Rotterdam, Schiphol en Rijkswaterstaat. Het IPNR gaat kort gezegd om opheffing van de bestaande luchthaven Zestienhoven en realisering van een Nieuw Rotterdam Airport. Daarnaast wordt een nieuwe rijksweg gepland die RW 16 met RW 13 verbindt met de bedoeling de congestie op de huidige RW 20 te verminderen. Voorts is het de bedoeling een nieuw stedelijk gebied te ontwikkelen ten zuiden van de nieuwe luchthaven met een capaciteit van 7.000 woningen en 170 ha bedrijfsterein. In het plangebied, dat een oppervlakte heeft van circa 1300 ha, is ten slotte de aanleg van een metro en de hogesnelheidslijn (HSL) gepland om het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren. Wordt de HSL buiten beschouwing gelaten, dan is met de door de initiatiefnemers gekozen voorkeursvariant, waarin de nieuwe rijksweg in een tunnel onder het vliegveld door loopt, in totaal ruim f 7 miljard (prijsspeil 1991) aan investeringen gemoeid. Al met al een bijzonder interessant en ambitieus plan, waarmee getracht wordt de volgende vijf doelstellingen te verwezenlijken¹:

- het gebied wordt hoogwaardig en duurzaam ingericht;
- er wordt een hoogwaardig woonmilieu gecreëerd dat tegemoetkomt aan de wensen van de midden- en hogere-inkomenscategorieën en als zodanig bijdraagt aan de verbetering van het vestigingsklimaat;
- er wordt bijgedragen aan de werkgelegenheid door verbreding en verdieping van het bestaande pakket van economische activiteiten, onder meer door verbetering van de luchthavenfunctie;
- de verkeers- en vervoersproblemen in de Noordrand van Rotterdam worden opgelost ter verster-

king van de positie van Rotterdam in het kader van Nederland-distributieland;

- er komt een samenhangende groen/landschapsstructuur met ecologische waarde.

Wat opvalt is dat de nieuwe luchthaven wordt beschouwd als *onderdeel* van de werkgelegenheidsdoelstelling en niet als *middel* om deze te realiseren. Dit roept de vraag op of het de initiatiefnemers daadwerkelijk gaat om werkgelegenheid of om de luchthaven zelf. Voorts kan worden geconstateerd dat er sprake is van sterk conflicterende doelstellingen. Zo streeft men enerzijds naar een nieuwe, volwaardige luchthaven² en een nieuwe rijksweg en anderzijds naar een duurzaam ingericht en ecologisch waardevol gebied en een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu. En dat alles vlak bij elkaar. Een interessante vraag is nu hoe de Gemeente Rotterdam in de praktijk met deze conflicterende doelstellingen is omgegaan.

Om te voorkomen dat de economische motieven uit beeld zouden verdwijnen hebben de initiatiefnemers van het IPNR ervoor gekozen om naast het verplichte milieu-effectrapport (MER) ook een economisch effectrapport (EER) uit te brengen³. Dit EER is gebaseerd op zeven interessante deelrapporten van diverse onderzoeksinstituten, waarin wordt getracht inzicht te verschaffen in de economische effecten van het IPNR en met name van de nieuwe lucht-

* De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau. Met dank aan B. Cremers en E.L. Kruyne voor informatieverstrekking en commentaar.

1. Zie Projectorganisatie IPNR, *Milieu effect rapport*, 1992.

2. Ter indicatie zij vermeld dat voor 2015 wordt uitgegaan van 4,2 miljoen passagiers en 40.000 vliegtuigbewegingen (met 5% nachtvluchten) voor alleen al de grote luchtvaart.

3. Bureau voor Economische Argumentatie, *Economisch effect rapport IPNR*, Hoofddorp, 1991. Zie ook H. de Boer en F. Brouwer, Economie en besluitvorming over grote projecten, *ESB*, 7 augustus 1991, blz. 797-799.

haven⁴. De meeste deelrapporten hebben een kwalitatief karakter, waarbij de effecten van het IPNR en in het bijzonder van de luchthaven op de kwaliteit van het vestigingsklimaat centraal staan. In twee deelrapporten worden de economische effecten gekwantificeerd, waarbij het accent ligt op de werkgelegenheid. Voordat ik zal ingaan op deze werkgelegenheidseffecten, die voor de Gemeente Rotterdam van cruciale betekenis zijn, bespreek ik eerst enkele onderzoeksresultaten met betrekking tot de beoogde verbetering van het vestigingsklimaat.

Vestigingsklimaat

Door EURICUR is onderzoek verricht naar de invloed van een regionale luchthaven op de economische ontwikkeling van een vijftal stedelijke regio's, te weten Bazel, Birmingham, Keulen, Lyon en Antwerpen⁵. Hoewel het onderzoek veel informatie oplevert over onder meer de ontwikkeling van de diverse luchthavens in het verleden, het gevoerde luchthavenbeleid en de verwachtingen voor de toekomst, kan voor geen van de onderzochte regio's een gekwantificeerde bewijsvoering aangaande de betekenis van de luchthaven worden gegeven. Niettemin is duidelijk dat het vestigingsklimaat in de genoemde vier regio's door de aanwezigheid van een bloeiende regionale luchthaven positief is beïnvloed.

Bij het vertalen van deze bevinding naar de Rotterdamse situatie moeten we echter zeer voorzichtig zijn. Bedacht dient te worden dat met de komst van de HSL de reistijd van Rotterdam naar Schiphol circa 20 minuten zal bedragen, waardoor in tijd gemeten Rotterdam en Amsterdam nagenoeg even dicht bij Schiphol komen te liggen. Zo beschouwd is Rotterdam reeds voorzien van een uitstekende luchthaven en zal de betekenis van een extra luchthaven in de Rotterdamse regio beperkt zijn. In deze visie wordt de Randstad in haar geheel als de relevante vestigingsregio voor internationaal georiënteerde ondernemingen gezien.

Indien met het voorgaande rekening wordt gehouden, biedt eigenlijk alleen de regio Antwerpen interessant vergelijkingsmateriaal voor Rotterdam. Antwerpen ligt immers ook dichtbij een internationale luchthaven (Zaventem), is net als Rotterdam een grote havenstad en heeft mede daardoor een vergelijkbare economische structuur. Uit officiële beleidsstukken van de Gemeente Antwerpen blijkt dat de haven beleidsprioriteit één is en dat er met alle kracht wordt gewerkt aan de verbetering van haar concurrentiepositie. Ook in het toekomstige beleid wordt de luchthaven niet afzonderlijk genoemd, zo valt te lezen in het EURICUR-rapport. Door de aanwezigheid van een internationale luchthaven op zo'n korte afstand (minder dan 30 minuten per auto) zou de noodzaak tot groei van het Antwerpse vliegveld ontbreken. Deze conclusie lijkt voor Rotterdam, mede gelet op de nu reeds aanzienlijke concurrentie van de Antwerpse haven, relevanter dan de het succesverhaal van bij voorbeeld Lyon. Het vliegveld van deze stad ligt immers op grote afstand (450 km) van het internationale vliegveld van Parijs vandaan en is derhalve niet goed vergelijkbaar met Rotterdam.

De zojuist genoemde visie, waarbij de gehele Randstad als de relevante vestigingsregio wordt beschouwd, wordt onder meer bevestigd in een recente studie van het adviesbureau Price Waterhouse PLI naar vestigingsplaatsen in de EG voor multinationals⁶. Daarin wordt de Randstad als vestigingsplaats vergeleken met de regio's rondom Parijs, Londen, Frankfurt, Brussel, Milaan en Madrid. Uit een oogpunt van rentabiliteit scoort de Randstad het beste. De Rotterdamse haven en Schiphol zijn, naast de talenkennis van de bevolking en het ruime aanbod van vastgoed, belangrijke pluspunten van de Randstad. De congestie in de Randstad wordt als een van de minpunten gezien.

Een en ander neemt niet weg dat op zichzelf beschouwd een luchthaven waarschijnlijk een positief effect zal hebben op het vestigingsklimaat in de regio Rotterdam. Ruim 80% van het geconsulteerde bedrijfsleven in de regio is inderdaad van oordeel dat dit het geval is. Door dat zelfde bedrijfsleven wordt echter het belang van de nieuwe luchthaven tegelijkertijd sterk gerelativeerd. Driekwart van het bedrijfsleven gelooft namelijk niet dat deze gunstige effecten zal hebben voor de eigen vestigingsplaats, terwijl 90% geen heil ziet in verplaatsing van het eigen bedrijf naar het IPNR-gebied⁷.

Daar komt bij dat een luchthaven niet op zichzelf staat, maar gepaard gaat met milieu-effecten die dat zelfde vestigingsklimaat in meerdere opzichten in ongunstige zin beïnvloeden. Zo blijkt uit diverse deelrapporten dat met name een kwalitatief hoogwaardige woonomgeving het vestigingsklimaat gunstig beïnvloedt⁸. Het is evident dat de kwaliteit van de woonwijken in het plangebied en daaromheen in negatieve zin wordt beïnvloed door een nabijgelegen volwaardige luchthaven⁹. Dit is de reden dat bij recent aangelegde of geplande vliegvelden in het buitenland, zoals bij München, Oslo, diverse steden in de Verenigde Staten en in Japan, afstanden van tientallen kilometers tot grote bevolkingsconcentraties worden aangehouden. In dit verband zij vermeld dat in een straal van 7,5 km van het nieuwe vliegveld in 2010 circa 600.000 mensen zullen wonen.

4. EURICUR, *De rol van een regionale luchthaven in de stedelijke economische ontwikkeling*, 1990; Regioplan BV, *Werkgelegenheidseffecten IPNR*, 1991; Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, *Bedrijvensfaciliteiten IPNR*, 1991; NEI, *Bedrijvensfaciliteiten, Lange-termijnmarktverkenning*, 1990; BEA/Projectteam EER, *Consultatie bedrijfsleven*, 1991; Rotterdam Transport Center, *Gevolgen van een Hogesnelheidslijn voor Rotterdam Airport* 1990; NEI/ETAS, *Kwantificering van de economische effecten*, 1991.

5. EURICUR, op.cit., 1990.

6. Zie J. Gerritsen, *Randstad in EG rendabele locatie voor investeringen*, *NRC Handelsblad*, 19 december 1991.

7. BEA/Projectteam EER, op.cit., 1991.

8. Zie NEI, op.cit., 1990; Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, op.cit., 1991; en BEA/Projectteam EER, op.cit., 1991.

9. De geplande woonwijk Rijs en Daal ligt circa 350 meter van het luchthaventerrein verwijderd, hetgeen slechts een fractie bedraagt van de afstand tussen het met afbreken bedreigde dorp Zwanenburg en Schiphol. De ligging ten opzichte van het vliegveld is in Rijs en Daal overigens gunstiger dan van Zwanenburg.

Door de nieuwe luchthaven wordt echter niet alleen het woonmilieu negatief beïnvloed, maar ook de voor het vestigingsklimaat relevante recreatievoorzieningen. Volgens Bartels zijn de condities binnen Nederland en in het concurrerende buitenland met betrekking tot de fysieke infrastructuur niet erg afwijkend en derhalve kunnen steden juist met andere voorzieningen een concurrentievoordeel verkrijgen. Om voor alle stedelijke knooppunten de prioriteit te leggen bij fysieke infrastructuur is daarom volgens Bartels niet terecht¹⁰.

Welke IPNR-variant, dat wil zeggen met of zonder luchthaven, het vestigingsklimaat per saldo het gunstigst beïnvloedt, is dan ook niet duidelijk. Een eventueel verschil kan bovendien van marginale betekenis zijn, aangezien door het geconsulteerde bedrijfsleven de nieuw geplande rijksweg voor het vestigingsklimaat verreweg het belangrijkste wordt geacht en deze rijksweg in beide varianten is opgenomen. In dit verband wordt de rijksweg zelfs het 'sleu-telement' van het IPNR genoemd¹¹. Uit het onderzoek van het NEI naar het belang van een zevental omgevingsfactoren blijkt de luchthaven zelfs laag te scoren. Een rijksweg, railvervoer en voorzieningen, zoals winkelcentra, horecafaciliteiten en kinderopvang, binnen een afstand van 500 meter zijn bij voorbeeld veel belangrijker omgevingsfactoren¹².

Al met al wordt in diverse onderzoeken het positieve effect van de nieuwe luchthaven op het vestigingsklimaat sterk genuanceerd en krijgen deze nuanceringen voldoende aandacht in de afzonderlijke deelrapporten. Mijn kritiek richt zich dan ook niet zozeer op de deelrapporten, maar op de onevenwichtige wijze waarop de onderzoeksresultaten in de invloedrijke EER zijn samengevat. De Commissie van Wijze Mannen, aan wie de EER ter beoordeling is voorgelegd, benadrukt niet voor niets dat het hebben van een luchthaven slechts één van de elementen is die de internationale aantrekkelijkheid van Rotterdam in vergelijking met andere steden en regio's bepalen¹³. In ieder geval kan uit de diverse deelrapporten niet worden afgeleid dat de nieuwe luchthaven voor de regio Rotterdam noodzakelijk is voor een belangrijke verbetering van het regionale vestigingsklimaat. Hierna zal ik ingaan op de vraag of de nieuwe luchthaven misschien wel noodzakelijk is voor de werkgelegenheidsdoelstelling van de gemeente.

Werkgelegenheidseffecten

Van de IPNR-varianten met en zonder luchthaven worden in het EER alleen de werkgelegenheidsprognoses voor 2015 gepresenteerd. Uit de deelrapporten kunnen echter ook prognoses voor 2005 worden gedestilleerd, die mening met het oog op een evenwichtige milieu-economie afweging relevanter zijn. Een dergelijke evenwichtige afweging impliceert immers op z'n minst dat de economische en milieu-effecten op (nagenoeg) hetzelfde jaar betrekking hebben. Aangezien in de MER voor wat de luchthaven betreft de milieu-effecten zijn geraamd voor het jaar 2005, ligt het voor de hand ook de economische effecten voor 2005 te bezien.

De gevolgen voor de werkgelegenheid van de twee IPNR-varianten worden onderverdeeld in eenmalige investeringswerkgelegenheid en jaarlijkse exploitatiewerkgelegenheid (zie tabel 1). De effecten op de werkgelegenheid in de investeringsfase zijn in beide varianten gelijk, te weten ruim 22.000 arbeids-jaren. De extra investeringswerkgelegenheid als gevolg van de nieuwe luchthaven wordt volledig gecompenseerd door het verlies aan werkgelegenheid als gevolg van minder woningen en bedrijfsgebouwen. De exploitatiewerkgelegenheid op de bedrijfsterrinen in het plangebied is gemiddeld genomen in de variant zonder luchthaven wat groter dan met luchthaven. De in tabel 1 gepresenteerde bandbreedte wordt volledig veroorzaakt door de gehanteerde veronderstellingen omtrent de dichtheid van de bebouwing van de kantoorlocaties. De voor lange-termijnprognoses omvangrijke onzekerheidsmarges komen daar dus nog eens bij.

De onafhankelijke ramingen voor de werkgelegenheid in verband met de exploitatie van de luchthaven variëren van 3.740¹⁴ tot 5.040¹⁵ personen. In tabel 1 is van de *hoogste* raming uitgegaan. Dit werkgelegenheidseffect kan worden onderverdeeld in directe (luchthavengebonden) en indirecte werkgelegenheid. Deze indirecte effecten zijn op hun beurt te verdelen in achterwaartse effecten (doorwerking exploitatie van het plangebied in de regio) en voorwaartse effecten (regionale uitstralingseffecten door een aantrekkelijker vestigingsklimaat). Het is gebruikelijk om voor regionale luchthavens als verhouding tussen de totale en de directe werkgelegenheid een multiplier van 2,0 te hanteren¹⁶. Vanwege het relatief grootschalige karakter van de Rotterdamse regionale luchthaven en de daaruit voortvloeiende extra regionale uitstralingseffecten, wordt door Regioplan en NEI/ETAS een multiplier van 2,3 gehanteerd (zie tabel 1).

De ene helft van de indirecte werkgelegenheid wordt volgens Regioplan buiten het plangebied gerealiseerd en de andere helft vormt een dubbelrekening met de overige werkgelegenheid in het plangebied. In tabel 1 is voor dit laatste gecorrigeerd. Bezie men het plangebied zelf, dan komt Regioplan voor de variant met luchthaven tot slechts 840 extra arbeidsplaatsen.

Geconstateerd kan worden dat ondanks de verdisconteerde regionale uitstralingseffecten, de verschillen in de werkgelegenheidsprognoses uiterst gering zijn. Dit geldt te meer indien men bedenkt dat

10. C.P.A. Bartels, Regionaal infrastructuurbeleid in een nieuw jasje, *ESB*, 8 juli 1992, blz. 679-681.

11. BEA/Projectteam EER, op. cit., 1991.

12. Zie NEI, op. cit., 1990; en Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, op. cit., 1991.

13. Het advies van de Commissie van Wijze Mannen is als bijlage aan de EER toegevoegd. Overigens is de Commissie van oordeel dat de EER in het algemeen een adequate neerslag vormt van de relevante economische informatie, maar voorziet dit oordeel van vele relativerende opmerkingen.

14. Harris/Van de Bunt, *Onderzoek ontwikkelingsmogelijkheden Luchthaven Rotterdam*, Den Haag/Amsterdam, 1987.

15. Regioplan BV, op. cit., 1991.

16. Zie NEI/ETAS, 1991, op.cit., blz.22.

in de berekeningen is aangenomen dat alle in het IPNR-gebied te vestigen bedrijven nieuwe vestigingen zijn en dat er dus in geen enkel geval sprake zou zijn van verplaatsingen, hetgeen niet erg realistisch lijkt. Beduidend meer werkgelegenheid in de variant met luchthavenvalt hoe dan ook niet aanmerkelijk te maken. De conclusie in het EER en van De Boer en Brouwer dat dit wel het geval is, is misleidend en draagt niet bij aan de nagestreefde evenwichtige afweging tussen milieu en economie¹⁷.

De auteurs benadrukken in dit verband een verschil van 6.670 arbeidsjaren in de provincie Zuid-Holland in 2015 in het voordeel van de variant met luchthaven. Dit getal is afkomstig uit het deelrapport van NEI/ETAS¹⁸. Bij de berekeningen zijn NEI/ETAS noodzakelijkerwijs uitgegaan van de door de Gemeente Rotterdam en Schiphol verstrekte basisgegevens voor 2015, die onder meer uitgaan van 4,2 miljoen passagiers in 2015, een verkeertevoudiging ten opzichte van het aantal passagiers in 1990.

Aan deze 4,2 miljoen passagiers liggen vele veronderstellingen ten grondslag, waar stuk voor stuk vraagtekens bij geplaatst kunnen worden. Zo gaat men er bij voorbeeld van uit dat er zich op het Rotterdamse vliegveld een zogenoemde 'home base carrier' en enkele grote chartermaatschappijen zullen vestigen, terwijl hiertegen momenteel bij de vliegtuigmaatschappijen grote weerstand bestaat¹⁹.

Voorts wordt ervan uitgegaan dat indien deze vliegtuigmaatschappijen zich elders zullen vestigen, zij zullen kiezen voor het Rotterdamse vliegveld. NEI/ETAS merken hierbij op dat Rotterdam echter zal moeten concurreren met Maastricht en Eindhoven. Al met al komen NEI/ETAS tot de conclusie dat de aan hen verstrekte basisgegevens een duidelijk taakstellend karakter hebben; de realisatie van 4,2 miljoen passagiers in 2015 hangt af van de succesvolle implementatie van *alle* (cursivering NEI/ETAS) gemaakte veronderstellingen. De gepresenteerde onderzoeksresultaten en uitstralingseffecten, zo stellen NEI/ETAS, dienen derhalve als een *absoluut maximum* (cursivering NEI/ETAS) te worden gezien. Helaas wordt in het samenvattende EER en door De Boer en Brouwer van deze overduidelijke relativeringen geen melding gemaakt.

Resumerend: voor het scheppen van extra werkgelegenheid in de regio Rotterdam is de nieuwe luchthaven niet noodzakelijk. Ook in de variant zonder luchthaven neemt de werkgelegenheid behoorlijk toe. Vandaar dat de eerdergenoemde Commissie van Wijze Mannen concludeert dat de extra bijdrage van het vliegveld aan de oplossing van het Rotterdamse werkloosheidsvraagstuk gering en in de tijd met grote onzekerheden omgeven is.

Gemeentelijke afweging

Ten behoeve van de besluitvorming hebben de initiatiefnemers dertien toetsingscriteria onderscheiden, waaraan vervolgens het cijfer 1 (voldoet relatief het best) of 2 (voldoet relatief het slechtst) is toegekend, zie tabel 2²⁰. De toekenning bij de criteria 'overheidsfinanciën' en 'aantasting natuur en landschap' zijn door mijzelf gegeven. Het eerste op basis van het

Tabel 1. *Werkgelegenheidsprognoses IPNR voor 2005*

	Zonder luchthaven	Met luchthaven
Investeringswerkgelegenheid (arbeidsjaren)	22.280	22.270
Exploitatiewerkgelegenheid (personen):		
• op bedrijfsterreinen in plangebied	14.640 - 20.640	12.365 - 17.365
• luchthaven: direct	-	2.190
indirect	-	2.850
• totaal exploitatiewerkgelegenheid	14.640 - 20.640	17.405 - 22.405

Bron: Regioplan BV, 1991.

Tabel 2. *Toetsingscriteria voor twee IPNR-alternatieven met de bijbehorende scores 1 (relatief beter) en 2 (relatief slechter)*

		Met luchthaven	Zonder luchth.
Milieu	1 geluidshinder luchtvaart	2	1
	2 aantasting natuur/landschap	2	1
	3 uitstoot schadelijke stoffen	2	1
Economie	4 werkgelegenheid regionaal	1	2
	5 werkgelegenheid plangebied	2	1
	6 toegevoegde waarde	1	2
	7 internationaal vestigingsklimaat	1	2
Mobiliteit	8 internationaal netwerk	1	2
	9 geleiding mobiliteit	1	1
Ruimt. ordening	10 regionale verstedelijking	2	1
	11 opnamecapaciteit	2	1
	12 bijdrage compacte stad	2	1
Financiën	13 overheidsfinanciën	2	1

Bron: Gebaseerd op figuur 6.1. uit het Voorontwerp Structuurplan.

feit dat, nog afgezien van het dekken van geenszins denkbeeldige exploitatietekorten, de aanleg van een nieuwe luchthaven, de voorgestelde ondertunneling van de rijksweg en de benodigde investeringen voor woningisolatie de overheid miljarden gulden extra gaat kosten. Het tweede op basis van de MER, waaruit onder meer kan worden afgeleid dat in de IPNR-variant met luchthaven (en nieuwe rijksweg) ruim drie keer zoveel waardevol landschap en fauna wordt vernietigd als in de variant zonder luchthaven (met nieuwe rijksweg).

Zou men aan alle toetsingscriteria evenveel waarde hechten, dan komt de variant zonder luchthaven het beste uit de bus. Terecht wordt echter in het Voorontwerp Structuurplan gesteld dat dit een te simpele werkwijze is. De impliciete gewichten in de nutsfunctie van de gemeente hoeven immers niet

17. Zie resp. Bureau voor Economische Argumentatie, op.cit., 1991; en H. de Boer en F. Brouwer, op.cit., 1991.

18. NEI/ETAS, op. cit., 1991.

19. NEI, *Luchtvaaartactiviteiten en mainportstrategie*, 1990. Het rapport komt tot de algemene conclusie dat de mogelijkheden om op termijn luchtvaartactiviteiten van Schiphol uit te plaatsen zonder daarbij zijn mainport-positie aan te tasten, bescheiden zijn.

20. Ik baseer me hierbij op de gekozen voorkeursvariant in het *Voorontwerp Structuurplan Noordrand Rotterdam*, Projectbureau Noordrand Rotterdam, april 1992. In de oorspronkelijke tabel uit het Voorontwerp Structuurplan wordt ook een autonome 'doe niets'-variant onderscheiden en variëren de cijfers daarom van 1 tot 3, maar er wordt gesteld dat de feitelijke keuze de IPNR-variant met of zonder luchthaven betreft.

voor alle criteria gelijk te zijn. Dit blijkt ook zo te zijn, aangezien onomwonden voor de variant met luchthaven wordt gekozen.

Hoe tot deze keuze wordt gekomen staat het meest duidelijk vermeld in de MER. Aldaar wordt (op blz. 74) gesteld dat uit de EER naar voren komt dat de variant zonder luchthaven in onvoldoende mate aan de gestelde doelen voldoet. Welke doelen dat zijn, blijft verder onvermeld. Bezien we de eerder in dit artikel genoemde vijf doelstellingen van het IPNR, dan kan naar mijn mening ook geen enkele doelstelling worden genoemd waaraan de IPNR-variant zonder luchthaven niet voldoet. Het gebied wordt immers hoogwaardig en duurzaam ingericht (zeker in vergelijking met de variant met luchthaven), er wordt een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu gecreëerd dat bijdraagt aan de verbetering van het vestigingsklimaat, de werkgelegenheid neemt structureel behoorlijk toe, er wordt een bijdrage geleverd aan de oplossing van de verkeers- en vervoersproblemen in de Noordrand (althans in dezelfde mate als in de variant met luchthaven) en er wordt aanzienlijk minder natuurgebied met ecologische waarde vernietigd dan wel verstoord. De enige 'subdoelstelling' waaraan niet wordt voldaan, is dat de werkgelegenheidsgroei onder andere door middel van verbetering van de luchthavenfunctie wordt gerealiseerd. Uit de afwijzing van de variant zonder luchthaven kan dan ook niet anders worden afgeleid dan dat de luchthaven voor de Gemeente Rotterdam geen middel, maar een doelstelling is.

Het is bekend dat milieu-effecten moeilijk in geld kunnen worden uitgedrukt. Wel zijn er voor de diverse milieu-effecten indicaties beschikbaar, waarvan er vele ten behoeve van de MER zijn gebruikt. Zo kan de mate van geluidsoverlast bij voorbeeld worden gemeten aan de hand van het aantal woningen binnen bepaalde Ke-contouren of de Griefahncontour²¹. De vernietiging van waardevol landschap kan worden gemeten in hectaren. Beperken we ons hier tot slechts deze twee milieuaspecten en om eerdergenoemde reden tot 2005, dan is, uitgaande van 5-10% nachtvluchten, de impliciete waarde van 8.500-13.000 personen in bestaande en geplande woningen binnen de 20 Ke-contour en 8.000-9.300 personen binnen de Griefahncontour alsmede 167 ha waardevol landschap voor de Gemeente Rotterdam blijkbaar kleiner dan een onzekere extra werkgelegenheid van maximaal 2.265 personen (zie tabel 1 en MER).

Van het partiële karakter van een dergelijke waardebepaling ben ik me overigens terdege bewust. Er zijn immers zowel meerdere economische aspecten in het geding, zoals bruto toegevoegde waarde, beslag op de collectieve middelen en de sombere exploitatieprognoses van de luchthaven, als meerdere milieuaspecten, zoals verzuring, verspreiding en gezondheid. Daarnaast vormt de luchthaven een beperkende factor voor het creëren van woningbouwlocaties.

Het CPB heeft becijferd dat in de periode tot 2015 de woningbehoefte met 300 à 500.000 woningen extra toeneemt ten opzichte van de reeds 1,2 miljoen woningen waarvan momenteel in de beleids-

nota's, zoals de Vierde nota ruimtelijke ordening extra (VINEX), wordt uitgegaan²². Het ruimtelijke beslag van de woningbouw vormt daarom een groot en toenemend knelpunt en dit geldt met name voor de Randstad.

Ondanks het partiële karakter van bovenstaande analyse ben ik van mening dat van een evenwichtige afweging tussen milieu en economie op gemeentelijk niveau geen sprake is geweest. De geringe en onzekere extra economische effecten van de variant met luchthaven staan in geen verhouding tot de zekere nadelen in termen van ruimtelijke ordening en overheidsfinanciën en vooral in termen van vernietiging en belasting van het milieu. Het getuigt in dit opzicht van weinig smaak en veel lef dat de initiatiefnemers hun voorkeursvariant met luchthaven afkorten tot MMA: meest milieuvriendelijke alternatief.

Slot

De grootste uitdaging waar de overheid in de jaren negentig voor staat is een halt toe te roepen aan de verdergaande vernietiging van het milieu zonder daarbij de economische groei tot nul te reduceren. Economische groei is onder meer noodzakelijk om de met het milieubeleid gepaard gaande kosten voor het bedrijfsleven en de overheid te kunnen financieren²³. Economische en milieu-aspecten dienen derhalve op een evenwichtige wijze te worden afgewogen. De angst van de initiatiefnemers van het IPNR, dat de economie op de achtergrond dreigt te raken, is tot op heden volstrekt ongegrond. Het tegendeel is het geval, althans zo blijkt uit de onevenwichtige afweging van de Gemeente Rotterdam. Binnenkort kan worden gezien of men op provinciaal en rijksniveau wel bereid is om een evenwichtige afweging tussen milieu en economie te maken. Dit zou kunnen blijken uit een keuze voor het IPNR zonder luchthaven. In dat geval wordt immers een halt toegeroepen aan een vergaande vernietiging van het milieu door de variant met luchthaven zonder daarbij de productie- en werkgelegenheidsgroei ernstig te schaden. Deze variant legt bovendien een geringer beslag op de schaarse collectieve middelen en levert een grotere bijdrage aan het creëren van hoognodige woningbouwlocaties.

Johan Verbruggen

21. Ke is de afkorting van Kosteneenheid, een naar prof. Kosten genoemde eenheid voor geluidbelasting door de grote luchtvaart. De Griefahncontour is de lijn waarbinnen meer dan 10% van de mensen ontwaakreacties vertoont, hetgeen gezondheidsrisico's met zich brengt. Dergelijke contouren blijven overigens een gebrekkige maatstaf. Het is dus niet zo dat hetgeen buiten de contouren valt geen overlast ondervindt.

22. CPB, *Nederland in drievoud*, 1992 (zie par. 4.4).

23. Zie J. Pen, Een beleid voor de jaren negentig, *ESB*, 11 mei 1988, blz. 457-459 en voorts het 'Brundtland-rapport', World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford, 1987.