

Conflicten hangen in de lucht

AUTEURS HUGO GORDIJN & WILLEMIEKE HORNIS FOTOGRAFIE LOMME DEVRIENDT

Conflicten op en rond luchthavens als Schiphol en Zaventem lijken onvermijdelijk gezien de evolutie van de luchthavens zelf en die van het stedelijk gebied waarin zij zich bevinden.

Bepakte wereldreizigers, netgeklede zakenmensen en gehaaste diplomaten. Stoere piloten geflankeerd door opgetutte stewardessen tegen een achtergrond van afscheidnemende geliefden. Deze romantische voorstelling van een luchthaven, melodramatisch vertolkt door de Britse band The Motors en decor van vele films, is tegenwoordig een beperkt beeld. Vandaag de dag zijn de meeste luchthavens van enige betekenis veel meer dan een op- en uitstapplaats voor vliegtuigpassagiers. Luchthavens zijn heuse intermodale knooppunten geworden. Zowel via de lucht als het land is de bereikbaarheid groot.

Steeds meer wordt ook de ruimte rondom een luchthaven ontwikkeld. Denk maar aan de nieuwe kantoorlocaties en bedrijventerreinen die je op weg van of naar de luchthaven met de auto of trein passeert of de hotels die je aantreft op het luchthaventerrein zelf. Het resultaat is dat grote luchthavens tegenwoordig steden op zich zijn geworden, zogenaamde 'airport cities'. Deze herbergen, naast terminals en hangars, een breed scala aan stedelijke voorzieningen: hotels, kantoren, winkels, cafés, casino's, musea, noem maar op.

De internationale bereikbaarheid via de lucht trekt bovendien bedrijven aan die belang hebben bij een vestiging op deze plaatsen. Het betreft bedrijven die op wereldschaal opereren met een frequent vervoer van personen en goederen. Voor hoofdkantoren van internationale ondernemingen of de zakelijke dienstverlening brengt een luchthaven nevenvestigingen of zakenrelaties dichterbij en wordt de eigen bereikbaarheid vergroot. Ook voor bedrijven die toeleverancier zijn voor de luchtvaartsector of bedrijven die producten door de lucht vervoeren, bijvoorbeeld distributiecentra, heeft een locatie in de nabijheid van de luchthaven een grote meerwaarde. Daarenboven is een luchthaven door de continue stroom van mensen die het genereert een aantrekkelijke plek voor winkeliers om hun waar aan de man te brengen.

Met het ontwikkelen van de ruimte rondom luchthavens wordt

de bereikbaarheid ervan benut. Volgens Burghouwt en Ennen ondernemen luchthavens deze stap omdat zij zo, zeker wanneer ze eenmaal een geprivatiseerde, commerciële onderneming zijn, winst kunnen maken en risico kunnen spreiden. In termen van Bertolini, die de relatie tussen bereikbaarheid en verstedelijking heeft onderzocht, wordt de knoopwaarde van de luchthaven benut en krijgt een luchthaven daardoor ook een hoge plaatswaarde. De kwantiteit en de kwaliteit van de verbindingen naar andere plaatsen dragen bij tot de knoopwaarde. Door deze knoopwaarde is er sprake van een (potentiële) plaatswaarde. Deze bundelt de kwantiteit en de kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkelingen rondom een knoop. Naarmate de knoopwaarde groter wordt, nemen de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen toe. Al deze ontwikkelingen zorgen er voor dat er conflicten ontstaan tussen de gebruikers van de luchthaven onderling en tussen gebruikers en omwonenden. We zullen deze conflicten, zowel op als rond de luchthaven, kort bespreken.

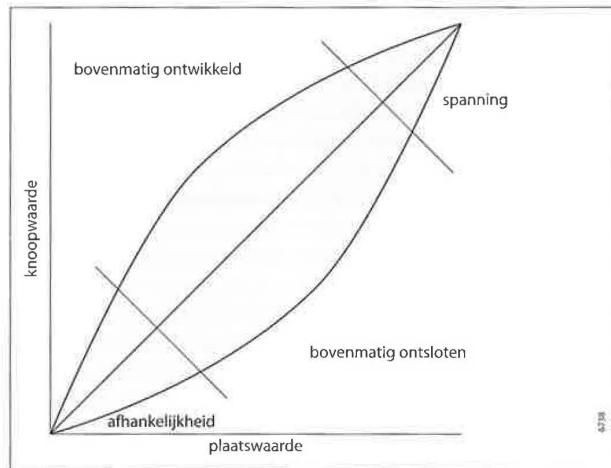
Knoop-plaats conflicten

Een eerste conflict is dat tussen de reiziger en de winkelier. Reizigers worden steeds meer gezien als consument van wie vooral de portemonnee interessant is. De luchthaven die zich heeft ontwikkeld tot 'airport city' wordt dan ook meer en meer ingericht om de aandacht te trekken van de passerende menigte. De reiziger krijgt daardoor wel extra voorzieningen, maar of dat opweegt tegen de extra drukte op en naar de luchthaven is nog maar de vraag. Sterker, de reiziger als consument lijkt slechter af. Opvallend is bijvoorbeeld dat nieuwe luchthavengebouwen, zoals de nieuwste Manchester Airport terminal, worden ontworpen met het oog op een maximale verblijftijd van de reiziger in zijn hoedanigheid als consument in een omgeving met veel winkels, cafés en pretmogelijkheden. Je er aan onttrekken is moeilijk. Je moet lang van tevoren aanwezig zijn en de juiste vertrekgate wordt laat bekend gemaakt. De wachtruimtes bij de gates zijn klein en Spartaans in vergelijking met de ruim uitgevoerde terrassen en comfortabele fauteuils en stoelen bij de cafés en bieden in tegenstelling tot de verlokkingen van winkels en andere voorzieningen geen aangename mogelijkheden om de tijd te doden.

Ten tweede beïnvloedt de ontwikkeling van de plaatswaarde de bereikbaarheid van de luchthaven in negatieve zin: per auto de luchthaven bereiken wordt een hele toer. Reizigers zullen in de toekomst rekening moeten houden met stijgende congestie en reisvertraging over de weg. Winkeliers, werknemers, leveranciers en winkelende mensen verhogen immers de drukte op en rond de luchthaven. Bovendien wordt het parkeren op luchthavens, vanwege de oppervlakteschaarste, een kostbare zaak.

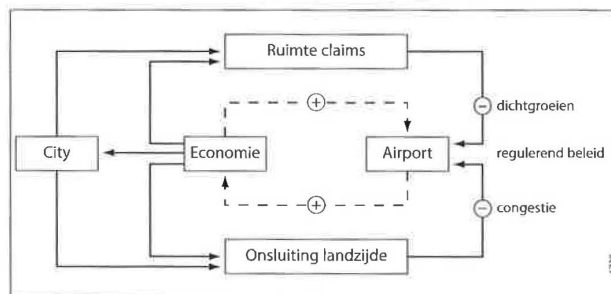
Het conflict tussen knoop- en plaatswaarde treft niet alleen de reiziger. Het conflict is veel fundamenteeler en vormt een potentiële bedreiging voor de ontwikkeling van de luchthaven. Op een gegeven moment kunnen, zoals Figuur 1 aangeeft, investeringen in de plaatswaarde in conflict komen met de oorspronkelijke vervoersfunctie. De ruimte en mogelijke ontwikkelingen in die ruimte zijn immers begrensd. Wanneer deze grenzen overschreden worden, ontstaan er

conflicten tussen de knoopwaarde en de plaatswaarde waardoor de kernfunctie (het vervoer door de lucht) onder druk komt te staan. Dit is enerzijds het geval wanneer de uitbreiding van de luchthavencapaciteit met terminals, start- of landingsbanen et cetera wordt belemmerd door bedrijventerreinen op of rond de luchthaven. Anderzijds kan de bereikbaarheid over land voor reizigers en vracht onder druk komen te staan door stijgende congestie.



Figuur 1. De relatie tussen knoop- en plaatswaarde (Bertolini, 1999).

Op deze manier ontstaat er een vicieuze cirkel. Investerings in infrastructuur versterken de knoopwaarde van een luchthaven, maar genereren daarmee ook nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Dit leidt tot extra vraag naar mobiliteit, meer congestie en daardoor nieuwe investeringen in infrastructuur en zo begint het proces opnieuw (zie Figuur 2). Een probleem waar dit conflict ook door versterkt wordt, is dat de bedrijven of bedrijfsonderdelen die zich vestigen op en rond de luchthaven niet altijd gerelateerd zijn aan de luchthaven. Zij profiteren slechts van de landzijdige bereikbaarheid en de agglomeratievoordelen. Voor hen is de bereikbaarheid via de lucht niet van belang. Deze bedrijven nemen niettemin schaarse ruimte in beslag en hebben een scherp stijgend woon-werkverkeer tot gevolg.



Figuur 2. Schema van mee- en tegenkoppelingen.

Conflicten met omwonenden

Naast het knoop-plaats conflict, is er ook een conflict dat over de grenzen van de 'airport city' heen gaat. Dit is een conflict op grootstedelijk niveau. Een luchthaven bevordert niet alleen de mobiliteit en de economie, maar brengt ook negatieve 'spill-over'-effecten met zich mee. Hierboven noemden we al de congestie en de schaarse ruimte. Deze dragen niet alleen bij aan het conflict tussen de knoop-





en de plaatswaarde, maar zijn ook nadelig voor de omwonenden. Deze omwonenden ondervinden bovendien negatieve effecten die direct voortvloeien uit de kernactiviteit van luchthavens: het vliegverkeer zelf. We hebben het hier over geluidsoverlast, onveiligheid, stank en uitstoot van stoffen. Uit onderzoek blijkt dat omwonenden de laatste twee in mindere mate als een probleem beschouwen. En hoewel de Bijlmerramp in 1992 voor Nederland een traumatische ervaring met luchtvaart is geweest, geldt het overgrote deel van het ongenoegen nog steeds het geluid.

Geluid is echter moeilijk eenduidig in beeld te brengen: zowel de emissie als de immissie van het geluid spelen een rol. De emissie, het geluid dat vliegtuigen produceren, is onder meer afhankelijk van het motortype en de vluchtprocedure. Voor de immissie, de mate waarin het geluid doordringt, spelen factoren als vluchtroute, morfologie en isolatie een rol, maar ook bijvoorbeeld de windrichting. Daarenboven is het belangrijk te weten wanneer het geluid omwonenden bereikt: 's nachts is geluid nu eenmaal hinderlijker dan overdag. Ook andere niet-akoestische factoren spelen een rol. Beleving van geluid is subjectief en blijkt uit diverse onderzoeken onder meer af te hangen van leeftijd, opleidingsniveau en het al dan niet hebben van kinderen. Voorspelbaarheid van overlast of gewinning maken geluid daarbij een stuk draaglijker. Ook de mate waarin iemand profiteert van de luchthaven bepaalt de overlast. Iemand die werkt op de luchthaven zal zijn eigen broodwinning minder snel als overlast ervaren.

Daarnaast moeten we wijzen op de verschillen tussen luchthavens onderling. Zo produceren typische vrachtluchthavens meer geluid, omdat die vooral 's nachts opereren. Daartegenover staat dat dergelijke luchthavens wel meer werkgelegenheid genereren. Een andere bijzondere groep zijn de regionale luchthavens. In veel gevallen vormen deze vooral bestemmingen van lage kosten maatschappijen, bijvoorbeeld Ryanair en EasyJet, of charters. De directe omgeving profiteert van deze luchthavens minder in termen van werkgelegenheid of toeristische bestedingen. Ze zijn echter wel van groot belang om de overloop van andere luchthavens op te vangen. De lusten treden dan ook op op een hoger schaalniveau of vloeien af naar een ander gebied. Voorbeelden van dergelijke luchthavens zijn Charleroi (Brussel), Stansted (Londen) en Beauvais (Parijs).

Op basis van bovenstaande kunnen we constateren dat, als we het conflict tussen omwonenden en de luchthaven definiëren als een balans tussen lasten en lusten, het beeld van omwonenden versus luchthaven complex is. De balans verschilt voor elk individu en de uitgangssituatie verschilt van luchthaven tot luchthaven. Wat echter blijft, is dat het gebied dat de (potentiële) lasten moet dragen niet gelijk valt met het gebied dat de (potentiële) lusten ondervindt. Terwijl het geluid sterk geconcentreerd is, strekken de lusten zich veel verder uit. Het ommeland waarbinnen reizigers binnen één uur op de luchthaven kunnen zijn en het gebied dat via allerlei indirecte effecten en herverdelingsmechanismen een economische impuls krijgt, is vele malen groter. Het conflict tussen de luchthaven en omwonenden wordt daarmee een typisch verdelingsvraagstuk, waarbij de belangen van verschillende schaalniveaus met elkaar kunnen botsen en NIMBY-achtige ('not in my backyard') situaties niet uit de lucht zijn gegrepen.

Oplossingsrichtingen

Hierboven hebben we een aantal conflicten tussen gebruikers onderling en gebruikers en omwonenden in beeld gebracht. Voor conflicten die reizigers rechtstreeks treffen, blijken reeds oplossingen te

zijn. Reizigers kunnen de congestie en dure parkeergelden vermijden door bijvoorbeeld een overnachting te boeken of een speciale taxi te nemen. Ook het consumentencircus is af te kopen. Schiphol heeft een Priviumkaart waarmee de snelle reiziger het ongemak van de modale reiziger kan ontlopen. De ultieme zakenluchthaven London City Airport, met als motto "We sell time", heeft de wensen van de gehaaste zakenreiziger echter het best begrepen en combineert snelle bereikbaarheid van de Londense binnenstad met forse tarieven.

Een deel van de conflicten wordt dus opgelost via het prijsmechanisme. Voor de andere conflicten blijken de oplossingen een stuk complexer. Wanneer we het fundamentele conflict tussen plaatswaarde en knoopwaarde beschouwen, zien we dat ze elkaar versterken en moeilijk los te koppelen zijn. In de startfase van een luchthaven levert de interactie tussen knoopwaarde en plaatswaarde een duidelijk synergetisch voordeel op. Dat kan een hele tijd goed gaan tot beide functies elkaar hinderen door ruimteconcurrentie en congestie. Nieuwe investeringen kunnen het probleem tijdelijk oplossen, maar uiteindelijk loopt de luchthaven het risico tegen de harde grenzen te botsen. Er zal dan een alternatieve locatie gezocht moeten worden voor verdere ontwikkelingen. Voor de plaatsfunctie is een alternatief vrijwel altijd beschikbaar, maar voor de vervoersfunctie in het geval van een luchthaven vrijwel nooit. De vervoersfunctie zal dan ook prioritair moeten worden behandeld, omdat er zonder de knoopwaarde geen plaatswaarde is. De luchthaven doet er goed aan dit niet tot onoplosbare conflicten te laten komen. Dit vereist een strategische planning van het luchthavengebied en van het gebied in de directe omgeving met het oog op mogelijke uitbreidingen of verplaatsingen. De luchthaven en de overheid hebben hierin beide een belangrijke taak waarbij kortetermijndenken onwenselijk is.

Het conflict met de omwonenden, tussen degenen die de lasten ervaren en degenen die de lusten genieten, kan op verschillende manieren worden opgelost. De emissie kan worden teruggedrongen door minder of stillere vliegtuigen. Dit kan door technologische verbeteringen, maar ook door diverse maatregelen die het gebruik van luide vliegtuigen of de productie van geluid op bepaalde tijdstippen beperken. Te denken valt dan aan geboden en verboden, maar ook aan economische prikkels als tarifiering naar geluid en tijdstip. Immissie kan beperkt worden door sloop of isolatie van bepaalde woningen of door betere vluchtroutes waarbij bevolkingsconcentraties vermeden worden.

De beleving van overlast, de 'zachte' kant, biedt ook nog veel oplossingsruimte, zoals een betere communicatie over vluchten en tijden. Ook zijn maatregelen denkbaar die het leed verzachten. Dit kunnen compensatiemaatregelen zijn die de schade die omwonenden ondervinden vergoeden. Maar het kan ook op een andere manier: de luchthaven kan zijn 'community relations' bijstellen en bijdragen aan het verbeteren van de leefbaarheid van de gemeenschappen die last ondervinden. Een idee geopperd door UrbanUnlimited is om voor de omwonenden rond Schiphol de lasten om te buigen in lusten door de gebieden die vallen binnen de geluidszones en waar bouwrestricties gelden te ontwikkelen als hoogwaardig leisure- en recreatiegebied. Waarom een discotheek in hartje Hoofddorp terwijl er vlakbij de startbaan niemand last van heeft? Met het oog op roekomstige ontwikkelingen van luchthavens is het ten slotte ook bij dit conflict relevant om planning in te zetten, zodat eventuele groei of verplaatsing geen extra gehinderden met zich meebrengt.

Het conflict omtrent geluidsoverlast is voor de 'gewone burger' een

bekend fenomeen. Voor dit conflict zijn nog tal van mogelijkheden tot verbetering. Het conflict tussen plaatswaarde en gebruikswaarde voltrekt zich veel minder nadrukkelijk, behalve dan voor de reiziger die meer tijd en geld kwijt is om het vliegtuig daadwerkelijk in te kunnen stappen. De vervoersfunctie van een luchthaven en de plaatswaarde versterken elkaar in de beginfase van de ontwikkeling van een 'airport city', maar kunnen elkaar later hinderen. Luchthavenontwikkelaars en planners zouden moeten voorkomen dat de uiteindelijke kernwaarde niet in de knel komt. Langetermijnplanning is vereist om te voorkomen dat het 'point of no return' gepasseerd wordt en de kip met de gouden eieren geslacht wordt. In een tijd waarin stad en luchthaven steeds meer afhankelijk worden van elkaar en bestuurlijke eigendomsgrenzen daardoor minder en minder van belang zijn, zouden alle betrokken partijen, luchthaven, overheid, maar ook bedrijven en burgers, tot een gezamenlijke metropolitane strategie moeten komen.

Hugo Gordijn (gordijn@rpb.nl) en Willemieke Hornis (hornis@rpb.nl) werken als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau.

Literatuurselectie

- Bertolini, L. (1999) Spatial development patterns and public transport. The application of an analytical model in the Netherlands. *Planning and Practice Research* 14, 2, pp. 199-210.
- Burghouwt, G. & E. Ennen (2002) De luchthaven als stedelijke ruimte. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 83, 1, pp. 43-45.
- Gordijn, H., A. van Hoorn, J. Schuur & J. Borsboom-van Beurden (2005) Verkenning regionale luchthavens. Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.
- Güller, M. & M. Güller (2001) From airport to airport city. Barcelona: Litogama.
- Kasarda, J. D. (2001) From airport city to aerotropolis. *Airport World* 6, 4, pp. 42-45.
- Miedema, H.M.E. & H. Vos (1999) Demographic and attitudinal factors that modify annoyance from transportation noise. *The Journal of the Acoustical Society of America* 105, 6, pp. 3336-3344.
- Schaafsma, M. (2001) Planning Schiphol Airport City. In: B. Scholl & E.-A. Budau (red.) *Flughafen- und Raumentwicklung*. Karlsruhe: Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe, pp. 7-15.
- Stallen, P.J.M. & H. Compagne (2005) KE en KE is twee! Effectief hinderbeleid rond Schiphol kan niet zonder 'maatwerk'. *ArenA/Het Dossier* 11, 6, pp. 81-83.
- UrbanUnlimited (2004) Voorzet voor een vervolg Haarlemmeer-Schiphol. <www.urbanunlimited.nl> Laatste bezocht: juli 2006.