

Samenvatting

Luchthavens als Cityports in de Stedelijke Regio

Ruimtelijke economische en institutionele posities en institutioneel leren in Randstad-Schiphol (AMS), Frankfurt Rhein-Main (FRA), Tokio Haneda (HND) en Narita (NRT)

Inleiding

In mei 2006 verraste de Amsterdamse wethouder Asscher in de Eerste Kamer vriend en vijand met de wens niet een Schiphol minderheidsbelang te willen privatiseren, maar zelf juist aandelen van het Rijk over te willen nemen. De strijd tussen het Rijk en de gemeente Amsterdam verhard en leidde uiteindelijk tot een vernietiging van het Amsterdamse veto tegen privatisering per Koninklijk Besluit. Amsterdam zal hier tegen in beroep gaan bij de Raad van State en een beslissing om een minderheidsaandeel Schiphol te vervreemden wordt vooruitgeschoven.

Zowel de gemeente Amsterdam als het Rijk willen de positie van Schiphol versterken en op lange termijn zeker stellen. Beide partijen (actoren) zijn ervan overtuigd dat de eigen voorstellen om de bestaande 'spelregels' (instituties) aan te passen het meeste bijdragen aan de ruimtelijke economische ontwikkeling van Schiphol in de Randstad. Het aanpassen van de bestaande instituties is een continu proces dat veelal achter de economische realiteit aanloopt. Ondertussen bevindt Schiphol zich midden in het internationale krachtenveld van concurrerende luchthavens en meent zelf het meest gebaat te zijn bij privatisering. Zeker nadat Schiphol zich in de jaren negentig heeft kunnen ontwikkelen tot een mainport, is het onduidelijk of het veranderen van de bestaande institutionele arrangementen tot een vergelijkbaar succes zal leiden.

Het drieluik van ruimtelijke economische ontwikkelingen, de bestaande institutionele arrangementen en de znodige aanpassing van deze spelregels aan de veranderde omstandigheden staan centraal in dit proefschrift. Deze afstemmingsproblemen zijn met name relevant voor gecoördineerde markteconomieën als Nederland, Duitsland en Japan, waarin de nauwe relaties tussen overheden en marktpartijen juist bijdragen aan een stabiele en kwalitatieve ontwikkeling op lange termijn. De discussie over privatisering van de luchthaven is daarin slechts één van de afstemmingsvraagstukken die op het regionale niveau spelen. Andere vraagstukken zijn onder meer welke overheden beslissen over verdere uitbreiding, op welke wijze samenwerking in de regio plaatsvindt, hoe de financiële verhoudingen tussen overheden zijn georganiseerd en op welke wijze wordt samengewerkt met marktpartijen als projectontwikkelaars en investeerders.

Het gaat in dit onderzoek niet om de luchthaven zelf, maar om de economische en institutionele posities van de luchthaven als schakel in de stedelijke regio. Het besef groeit dat de stedelijke regio zelf een belangrijke speler is in het creëren en benutten van haar eigen economische kansen om te kunnen concurreren op wereldschaal. Daarin is het van belang dat strategische actoren

gezaamenlijk in actorcoalities de institutionele arrangementen waar mogelijk verder ontwikkelen om de economische concurrentiepositie te behouden.

De concurrentie tussen stedelijke regio's beperkt zich daarin niet tot *global cities* zoals New York en Londen, maar loopt door in middelgrote stedelijke regio's zoals de Randstad en Frankfurt Rhein-Main. Deze polycentrische regio's hebben niet één dominante stad, maar kennen meerdere stedelijke centra. Het geheel aan centra is in een internationaal concurrerende polycentrische regio meer dan de som der delen. Naast de traditionele centra zijn in de stedelijke regio ook nieuwe centra te vinden waarin economie, infrastructuur en stedelijkheid samen komen. Deze locaties worden in dit onderzoek geduid als *cityports* en vormen een portaal, verblijfplaats en verkeersknooppunt in de regio. Deze cityports zijn strategische locaties, zoals nieuwe zakencentra, stationsgebieden en luchthavens. Aangezien luchthavens tot de economisch meest dynamische cityports behoren, gekoppeld zijn aan internationale infrastructuur en nabij stedelijke concentraties liggen, spitst dit onderzoek zich hierop toe. Deze strategische locaties bieden ruimtelijke economische kansen voor intensief, kwalitatief en gemengd ruimtegebruik, kansen die niet altijd benut worden.

In internationaal vergelijkend perspectief kennen luchthavens als cityports in de stedelijke regio vergelijkbare problemen en planningsopgaven, maar een variëteit in aanpak. In tegenstelling tot veel voorgaande studies ligt de nadruk in deze studie niet op de milieu- en geluidsproblemen bij het zoeken naar technische oplossingen, maar juist op het benutten van ruimtelijke en economische kansen die ontstaan rondom de luchthavens. Hierin schuilt de maatschappelijke relevantie van het onderwerp.

De wetenschappelijke relevantie is naast het internationale vergelijkend leren gelegen in de generalistische aanpak: het onderzoek combineert onderzoeksvelden uit de sociale wetenschappen, waaronder economische geografie, planologie en bestuurskunde. De uitdaging in een generalistische studie is het vinden van een balans tussen breedte en diepte. Het scala aan onderwerpen mag niet tot een oppervlakkige behandeling van thema's leiden, en is in deze studie ondervangen door een theoretisch kader voor elk deelonderwerp en terugkoppeling met de relevante vakspecialisten in theorie en praktijk.

Vraagstelling en onderzoeksanpak

Tegen de geschetste achtergrond, aanleiding en relevantie van het onderzoek is de probleemstelling van het onderzoek:

Wat zijn de ruimtelijk economische en institutionele posities van luchthavens als cityports in de stedelijke regio, en welke institutionele leerervaringen kunnen zonnig tot aanpassing aan de veranderde ruimtelijke economische omstandigheden leiden?

Deze onderzoeksvraag is opgebouwd uit drie vragen die refereren aan (1) de ruimtelijk economische positie en (2) de institutionele positie van de luchthaven als cityport in de stedelijke regio, en ten slotte (3) het institutionele leer- en aanpassingsproces. Het casestudie onderzoek bestaat uit twee delen: de ruimtelijke economische analyse en de institutionele analyse met institutioneel leren, beide op basis van dataverzameling, documentenanalyse en interviews.

1. *Economische positie*

Om de eerste vraag over de ruimtelijke economische positie te beantwoorden is gestart met een regionale benchmark. Deze analyse is een verkenning van ontwikkelingen in het verleden (de regionale prestaties) en de verwachting voor de toekomst (het regionale investeringsklimaat). Vervolgens wordt ingezoomd op de cityports binnen de stedelijke regio. Typen stedelijke centra als stedelijk portaal binnen de polycentrische stedelijke regio's worden daarin onderscheiden, zoals traditionele en nieuwe zakencentra, edge cities en mainports als zee- en luchthavens. De cityport zijn daarbij geanalyseerd op basis van economische, stedelijke en infrastructurale dimensies. De economische dimensie is bepaald op basis van de ruimteproductiviteit, onder meer uitgedrukt in huurprijzen. De infrastructuur dimensie wordt vastgesteld op basis van het aantal verbindingen en ontsluitingen van de locatie, de knoopwaarde. De stedelijke dimensie drukt de dichtheid van inwoners en arbeidsplaatsen in de cityport uit. Vervolgens is de ruimtelijke economische positie van in het bijzonder de luchthaven als cityport in de stedelijke regio bepaald. Daarbij wordt gelet op de ontwikkeling van de luchthavens van de stedelijke regio's in termen van passagiers, vracht, inkomstenstructuur, economische impact op het luchthaventerrein zelf en de spin-off van de luchthaven ten aanzien van de stedelijke regio.

2. *Institutionele positie*

De economische dynamiek rond de luchthaven biedt een achtergrond voor inzicht in de verstedelijkingsprocessen van de luchthaven als een cityport en als onderdeel van het stedelijke netwerk. De verschillen in dynamiek op vergelijkbare luchthavens, alsmede de verschillen in aanpak zijn daarmee echter nog niet verklaard. Het tweede deel van het boek geeft inzicht in de wijze waarop actoren in het planningproces binnen het geheel aan spelregels invulling geven aan de luchthavengebiedsontwikkeling als cityport in de stedelijke regio. Het is daarom van belang om de actoren en de dynamische institutionele kaders van de actoren in kaart te brengen, om het gebiedsontwikkelingsproces te kunnen doorgronden. Daarvoor zijn eerst de vanwege macht en middelen relevante actoren in het speelveld van de ruimtelijke inrichting verkend: met name overheden, beleggers, projectontwikkelaars, luchthavenautoriteit, luchtvaartmaatschappijen, planbureaus en andere adviseurs. Tussen deze partijen bestaan machtsspellen en belangentegenstellingen in de ontwikkelingsrichting, maar worden ook coalities gevormd die tot incidentele of structurele ontwikkeling leiden.

Deze strategische actoren bewegen zich binnen spelregels, de instituties. Instituties kunnen worden onderverdeeld in formele spelregels (met name regels en wetten) en informele spelregels (handelingen en praktijken, normen en waarden). In dit onderzoek is op basis van ervaringen in de casestudies een onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen instituties:

- *Sociaal-culturele instituties*: lokale culturele kenmerken en specifieke inbedding gebaseerd op historische wortels en nationale beleidsstijlen;
- *Economische instituties*: de condities waarbij marktpartijen bereid zijn tot investeringen in ruimtelijke ontwikkeling in samenwerking met de overheden;
- *Financiële instituties*: de wijze waarop publieke partijen investeringsprikkels, subsidies en belastingen of directe investeringen in publieke werken inzetten bij het prikkelen van private partijen in de gebiedsontwikkeling;
- *Bestuurlijke instituties*: de horizontale en verticale organisatie van overheden, en coproductie van beleid met niet-overheidspartijen (*governance*);

- *Juridische instituties*: wettelijk verankerde spelregels die tot uiting komen in plannen, procedures en eigendomsverhoudingen.

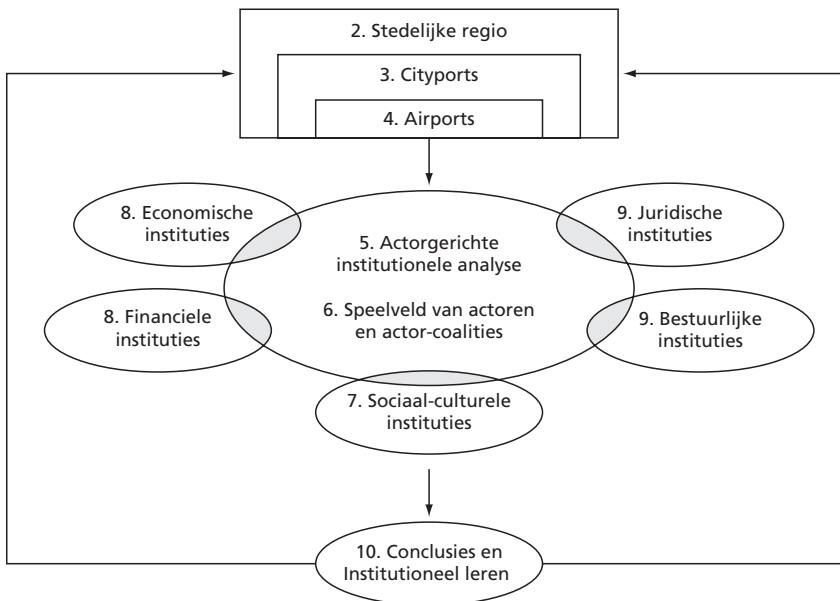
3. *Institutioneel leren*

De derde en laatste onderzoeksvraag betreft een reflectie op basis van institutioneel leren, waarbij het erom gaat in hoeverre in de handelingspraktijk van actoren de instituties worden meegenomen en gereproduceerd, of juist worden aangepast. Dit proces van leren en aanpassen kan zowel binnen de casestudies zelf plaatsvinden (*intraregionaal leren*) als tussen de casestudies (*interregionaal leren*). Naast het in kaart brengen van het eigen zelflerende vermogen kan een casestudie vergelijking leiden tot nieuwe perspectieven en oplossingsrichtingen.

Institutioneel analysemodel

De economische theorie kan helpen inzicht te verschaffen in de economische ontwikkelingen in de stedelijke regio, met de daarmee samenhangende ruimtelijke ontwikkelingen. In de institutionele economie staan, naast vraag en aanbod van schaarse goederen, ook de spelregels tussen overheden als marktmeesters en andere marktpartijen centraal. De economische sectoren staan centraal in de nieuwe institutionele economie, naast krachten in het gebiedsontwikkelingsproces zoals locatielkwaliteiten, vastgoedvraag en strategieën van ontwikkelende partijen.

De institutionele analyse is dynamisch en gericht op de strategische actoren. Deze actoren kennen een evolutionair ontwikkelingstraject waarin ervaringen uit het verleden mede richting



Figuur S1 Analyse kader onderzoek in hoofdstukken

geven aan het toekomstige ontwikkelingspad. Spelregels kunnen daarin veranderen en mogelijk aangepast worden aan nieuw ontstane situaties. Een aantal spelregels werkt soms belemmerend in de ruimtelijke economische ontwikkeling. Indien deze belemmeringen frustrerend gaan werken voor het gehele spel in de gebiedsontwikkeling is er sprake van een *performance crisis*. Institutionele verandering is dan urgent, maar roept verzet op omdat bepaalde actoren vasthouden aan of baat hebben bij de bestaande spelregels. Bovendien is het effect van nieuwe institutionele arrangementen nog onzeker, maar zijn er wel hoge aanloopkosten. Dit leidt tot padafhankelijk gedrag, het volgen van reeds betreden paden die niet tot het gewenste resultaat leiden, maar wel veilig zijn. Elementen als padafhankelijk gedrag, vastroestende posities en institutionele innovaties kunnen met behulp van een op actoren gerichte institutionele analyse in kaart worden gebracht. Daarbij kunnen leerervaringen van andere casestudies reflectie bieden op de eigen problemen en het zelfcorrigerend vermogen versterken, maar ook alternatieven aandragen voor problematische instituties.

Casusonderzoek

De casestudies zijn geselecteerd op basis van de economische en ruimtelijke dynamiek in de polycentrische stedelijke regio, regio's die beschikken over grote internationale luchthavens met een variatie in aanpak van de luchthavengebiedsontwikkeling. De eerste casus is de Amsterdamse luchthaven Schiphol (AMS) in de Randstad, de stedelijke regio in het westen van Nederland. Deze casus is om verschillende redenen interessant om te onderzoeken. Ten eerste poogt de Randstad zich te ontwikkelen tot een samenhangende stedelijke regio, ondanks de verschillen tussen Noordvleugel en Zuidvleugel. Daarnaast is Schiphol, als cityport gelegen midden in de polycentrische Randstad, de vierde luchthaven van Europa. Schiphol speelt als mainport een cruciale rol in de nationale economie.

De tweede casus is Frankfurt International Airport (FRA) in de stedelijke regio Frankfurt Rhein-Main in het geografische en economische hart van Duitsland. Deze polycentrische regio is vergelijkbaar met de Randstad in schaal en structuur. De luchthaven ligt midden tussen de kernsteden en heeft zich ontwikkeld tot derde luchthaven van Europa. Ondanks overeenkomsten in economie en cultuur, is de aanpak van de ontwikkeling van de luchthaven als cityport in de stedelijke regio duidelijk verschillend van de Randstad, met name door de afwijkende bestuurlijke context in het federale Duitsland.

De derde onderzochte casus is de stedelijke regio van Tokio met de grootste luchthaven van Azië (Haneda) in de Baai van Tokio, en de internationale luchthaven in Narita, ten oosten van de stad. Stedelijke druk in het centrum, alsmede regionale planning hebben geleid tot een polycentrische ontwikkeling met concentraties en cityportontwikkeling, met name bij treinstations. Deze casus is met name interessant om te zien hoe de specifieke Japanse institutionele setting inspeelt op de gebiedsontwikkeling rondom deze luchthavens, ondanks het schaalverschil met de andere casestudies. Om het interne leerproces te volgen is het daarbij essentieel om recente ontwikkelingen van luchthavens in zee in Kansai en Nagoya in het onderzoek te betrekken.

Onderzoeksresultaten en conclusies

Stedelijke regio

De stedelijke regio's presteren economisch beter dan de nationale economie gemiddeld. Dit kan met name verklaard worden door het sterke aandeel van de dienstensector in de regionale economie en een constant proces van schaalvergroting en innovatie. De Randstad is succesvol in transport, het aantrekken van Europese hoofdkantoren en zakelijke dienstverlening. Frankfurt Rhein-Main excelleert in transport, bankieren en congressen. Tokio is de internationale hub voor Japan met haar hoofdkantoren, banken en innovatieve zakelijke diensten. Daarnaast hebben Rhein-Main en Tokio ook nog een sterke hoogtechnologische productiesector. Dit wijst op een meer gevarieerde sectorstructuur dan in de Randstad, mede ingegeven door een grotere thuismarkt van Duitsland en Japan.

Het investeringsklimaat in de onderzochte regio's is ten opzichte van het nationale gemiddelde sterk, met name door de aantrekkelijke arbeidsmarkt en stedelijke kwaliteiten. Dit beperkt zicht niet tot de traditionele centra, maar geldt in toenemende mate ook voor nieuwe centra, hetgeen bijdraagt aan de polycentrische ontwikkeling van de stedelijke regio. Er zijn ook grote verschillen in investeringsklimaat tussen de cases. Tokio's sterke kanten zijn de grote en gemiddeld hoogopgeleide arbeidsmarkt, het kritische consumentengedrag en de spoorinfrastructuur. Problematisch zijn de moeilijke toegang tot de markt voor nieuwkomers en de achterblijvende luchthaveninfrastructuur. Luchthavens zijn samen met markttoegang juist de sterke troeven van Frankfurt Rhein-Main en de Randstad. Motivatie en opleiding van personeel is een zwak element in het investeringsklimaat van de Randstad. In Frankfurt maakt het belastingklimaat het investeringsklimaat juist zwakker, hetgeen veroorzaakt wordt door concurrentie tussen gemeenten op basis van bedrijfsbelasting.

De mogelijkheid en de ambitie van actorcoalities om tot concurrerende en samenhangende stedelijke regio's te komen, die concurreren op wereldniveau, verschillen tussen Tokio, Rhein-Main en de Randstad. In Tokio was de concurrentiekracht op mondiaal niveau tot voor kort geen expliciet onderdeel van de ontwikkelingsstrategie. Het was eerder zaak om door de risico's van aardbevingen en stedelijke groei de hoofdstedelijke functies niet te laten verplaatsen naar gunstigere regio's. Meer recentelijk spelen stedelijke herontwikkelingsprojecten een belangrijke rol in het behouden van de dominante positie van Tokio in Oost-Azië. In Frankfurt Rhein-Main spelen regionale media, een vervoersautoriteit en economische belangenvertegenwoordigers een cruciale rol in de ontwikkeling tot concurrerende stedelijke regio. Dit is vooral het gevolg van langdurige bestuurlijke en politieke onmacht om tot regionale samenwerking te komen. De problemen in de Randstad om tot een stedelijke regio te komen zijn terug te voeren op de relatief grote omvang van de Randstad ten opzichte van de rest van Nederland, de dichtheid van bestuurslagen, het gebrek aan bewustzijn van de Randstad als schaal van de dagelijkse activiteiten, en de angst voor grootstedelijke problemen als armoedeconcentraties en files.

Cityports

Binnen de stedelijke regio bevinden zich de onderscheiden cityports, waaronder traditionele binnenstedelijke centra (zoals Amsterdam, Frankfurt, Tokio), nieuwe zakencentra (Zuidas, Westend, Shimbashi), interne edge cities (Sloterdijk, Hanauer Landstrasse, Ebisu), remote edge cities (Amersfoort, Eschborn, Makuhari), en gespecialiseerde subcentra (Alexandrium, Riedberg, Odaiba). Daarnaast moet een aantal typen cityports worden toegevoegd als nieuwe ruimtelijke

concentraties in de regionale economie. Voorbeelden daarvan zijn de greenports (Aalsmeer en Westland in de Randstad) en kennisintensieve productie in Rüsselsheim (Rhein-Main) en Machida (Tokio). Daarnaast kent Tokio commerciële centra zoals Shibuya en Shinjuku, culturele centra zoals Asakusa en Ueno en leisure centra als Disneyresort in Urayasu. Het gebied tussen de stedelijke centra en luchthaven ontwikkelt zich als externe edge city, met name in de Randstad en in Frankfurt.

Ten aanzien van de economische dimensie van de cityports valt op dat er grote verschillen in huren zijn tussen de regio's, maar ook binnen de regio's. Opmerkelijk is dat de huren in de cityports van de Randstad weinig van elkaar verschillen, terwijl de bereikbaarheid van cityports juist wel sterk verschilt, met name tussen de greenports en de traditionele centra. Over het algemeen zijn door het uitgebreide spoor- en metronetwerk meer locaties in Frankfurt Rhein-Main en Tokio beter bereikbaar. Het is echter daar wel van groot belang om in het centrum van de stad gevestigd te zijn. Dit komt tot uitdrukking in hoge kantoorhuren. Ten slotte zijn er verschillen tussen de posities van de luchthavens in de stedelijke regio's die niet alleen op basis van ruimtelijke economische factoren kunnen worden verklaard.

Luchthavens

De luchthavens van de casestudies behoren tot de grootste ter wereld. Dit creëert banen op de luchthaven, het luchthaventerrein en in de regio. De luchthaven van Frankfurt is de grootste werknemersconcentratie van Duitsland, Schiphol is naast de haven van Rotterdam één van de twee Nederlandse mainports, terwijl Narita één van de drie hoofdcentra in de prefectuur Chiba ten oosten van Tokio is. De commercialisering zorgt voor een verschuiving van kernactiviteiten (passagiers en vrachtvervoer) naar niet-luchtvaartactiviteiten, zoals parkeren, winkelconcessies en vastgoedontwikkeling op de luchthaven.

Schiphol trekt verschillende soorten economische activiteiten aan en kan worden getypeerd als *monocentrische airport city*: de activiteiten clusteren zich op of rondom het centrum van Schiphol. Het succes van werkgelegenheid en spin-off van de luchthaven op korte termijn kan leiden tot problemen op lange termijn, met name congestie op de luchthaven zelf en in de regio, met kostenstijging tot gevolg.

Frankfurt ontwikkelt zich tot een *polycentrische airport city*. Dit is met name het gevolg van de ligging in het bos met strikte planning, een uitgebreid *Schnellbahn*-netwerk en stedelijke specialisatie door belastingconcurrentie in de regio. In Rhein-Main is eerder de bereikbaarheid, dan de nabijheid van de luchthaven van belang; vestiging vindt plaats in verschillende regionale centra die per auto en openbaar vervoer op korte reisafstand liggen. De grote weerstand in de regio tegen de luchthaven heeft geleid tot *trade-offs*, zoals uitbreiding van landingsbanen in ruil voor beperking van nachtvluchten en het bouwen van het AIRRAIL center boven de sporen om het bos van Frankfurt te sparen.

Haneda is met de rug gelegen naar Tokio en Kawasaki een *geïsoleerd luchthaveneiland* dat geen cityport ontwikkeling kent. Dit is opmerkelijk voor de grootste luchthaven van Azië. Het verafgelegen Narita is kleiner en internationaler dan Haneda en trekt distributeurs en hotels aan. De weerstand tegen de komst van de luchthaven, het weigeren boerengrond te verkopen aan de luchthaven en een gebrek aan planning hebben geleid tot een versnippering van luchthavengerelateerde bedrijvigheid in de regio: de zogenaamde *versnipperde aerotropolis*. In het algemeen is de keuze voor luchthavens op grote afstand (Narita) of in zee (onder meer Haneda, Chubu, Kansai) wel een lange termijn oplossing in termen van milieu en veiligheid,

maar vooralsnog blijkt het moeilijk om een economische ontwikkeling tot stand te brengen op basis van investeringen in infrastructuur.

Actoren en actor-coalities

In de institutionele analyse zijn eerst de actoren en actor-coalities in kaart gebracht. De belangrijkste betrokken partijen zijn nationale, regionale en lokale overheden; luchthavenautoriteiten en luchthavengebruikers, commerciële actoren als ontwikkelaars en beleggers, en adviesorganisaties die al dan niet aan belangen gebonden zijn. Bij de actorcoalities wordt een onderscheid gemaakt tussen groeicoalities en omgevingscoalities (gericht op milieu en leefbaarheid). Daarnaast worden actorcoalities in de luchthavengebiedsontwikkeling onderscheiden, waarin projectontwikkelaars en regionale coördinatieplatforms een rol spelen.

De kern van de groeicoalitie van Schiphol bestaat uit Schiphol, KLM, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (ondersteund door het kabinet), Economische Zaken en tot op zekere hoogte de gemeente Amsterdam. In Frankfurt vormen eveneens luchthaven (Fraport), luchtvaart (Lufthansa) en gemeente (Frankfurt) de groeicoalitie, maar hier worden ze ondersteund door economische belangenvertegenwoordigers zoals Kamers van Koophandel. Vanwege de politieke gevoeligheid en uitbreidingsproblemen in het verleden, wordt de groei van de luchthaven niet direct ondersteund door de ministeries in de deelstaat Hessen in de Duitse casus en de prefectuur Chiba in de Japanse casus. Bij de luchthavens van Tokio is het met name de ijzeren driehoek van de leidende Liberaal Democratische Partij, ambtenaren van het Ministerie van Transport en bouwondernemers die publieke werken als luchthavens tot verdere uitbreiding of verplaatsing aansturen. Regionale en lokale overheden en luchtvaartmaatschappijen spelen daarin een minder prominente rol.

Sociaal-culturele instituties

Sociaal-culturele instituties zijn medebepalend voor de diepere verankering van de spelregels in het regime. Het gaat daarbij met name om de wijze en intensiteit van wetgeven alsmede aard, uitvoering en handhaving van regels. De casestudies zijn voorbeelden van een corporatistische reguleringsstijl, redelijk actief interventiebeleid van overheden, het nastreven van consensus met belangengroepen, en formalisme in het omgaan met nieuwkomers op de markt. Binnen deze overeenkomsten bestaan er grote verschillen tussen Nederland, Duitsland en Japan. Actieve overheidsinterventie en planning wordt ingeperkt door de pragmatische invulling in Nederland, de federalistische structuur in Duitsland, en het besef dat de markt uiteindelijk efficiënter functioneert in Japan. Het corporatistische model van gedeelde verantwoordelijkheid van staat en markt verklaart deels het opzetten van overheidsbedrijven op de luchthaven in de cases: aanvankelijk een overheidstaak, maar uiteindelijk een marktgerichte bedrijfsvoering gecombineerd met publieke doelstellingen. Consensus en pragmatisme is deels een verklaring voor het bestaan en accepteren van (bouw)kartels in Nederland en Japan; in Duitsland is de handhavingstijl eerder legalistisch. De neiging in Japan en Nederland tot consensus te komen is sterk en heeft een lange traditie, en is mede de reden voor depolitisering van (luchthaven)planning.

Financiële instituties

De financiële instituties bestaan uit marktprikkels als belastingen en subsidies enerzijds, en directe strategische overheidsinvesteringen in onder meer publieke werken anderzijds. De fiscale decentralisatie is een belangrijke bepalende factor in bedrijfsbelastingconcurrentie in Frankfurt

Rhein-Main. Decennialang probeerden gemeenten het tevergeefs eens te worden over de verdeling van belastingen in de regio. De randgemeenten van Frankfurt trekken ondernemingen aan met lagere belastingen, terwijl Frankfurt voor de regionale voorzieningen betaalt. De belastingconcurrentie leidt echter ook tot een specialisatie en een eigen profiel voor gemeenten, ondersteund door het uitgebreide infrastructuurnetwerk in de regio.

Belastingen zijn in Nederland en Japan sterker gecentraliseerd. Dit betekent echter niet dat gemeenten niet met elkaar concurreren. In Japan concurreren regio's en steden op basis van publieke werken, met name bruggen, spoorwegen, luchthavens en gebouwen. Sinds lange tijd is het lokale niveau hiervoor afhankelijk van beslissingen op nationaal niveau en durven gemeenten niet de belastingtarieven aan te passen aan de noodzaak om lokale inkomsten te verhogen. Nederlandse gemeenten zijn in een vergelijkbaar systeem van fiscale centralisatie ook afhankelijk van het nationale niveau, maar deze afhankelijkheidsrelatie wordt beperkt door een stabiele inkomstenstroom en bestedingsvrijheid van geld uit het Gemeentefonds. Nederlandse gemeenten concurreren op basis van gronduitgifte voor bedrijventerreinen en kantorenlocaties. De regio Schiphol, waar gemeenten nauwgezet samenwerken om tot een win-win situatie te komen voor gemeenten, luchthaven en ondernemers, is hierop een uitzondering. Een institutionele innovatie als de Schiphol Area Development Company (SADC) is daarbij een kenmerkend voorbeeld.

Economische instituties

Naast de beschreven gronduitgifte zijn de investeringen, bouw en management van luchthavens als publieke werken belangrijke fases in het ontwikkelingsproces. Kostenoverschrijdingen en inkomstentegenvallers van grote infrastructuurwerken zijn recentelijk in onder meer Nederland onderwerp van discussie. De luchthavens van Schiphol en Frankfurt zijn echter rendabele projecten die zelf in belangrijke mate de noodzakelijke investeringen dragen. De luchthavens van Tokio zijn eveneens rendabel, zij het dat de kosten en opbrengstenstructuur van Haneda minder zichtbaar zijn. Haneda blijkt de melkkoe van het Japanse Ministerie van Land, Infrastructuur en Transport. Luchthavens in zee elders in Japan zijn wel klassieke voorbeelden van riskante megaprojecten. Kansai International Airport nabij Osaka is het duur betaalde leergeld voor andere luchthavens in zee, en behoort samen met andere waterfront projecten in Tokio tot de meest verliesgevendende publieke werken in Japan. De private aanpak van Chubu International Airport in de baai van Nagoya heeft tot kostenbeperkingen en opbrengstenstijgingen geleid, en heeft bovendien bijgedragen aan het doorbreken van de ijzeren driehoek van ambtenaren, politici en bouwondernemers.

In de bouwfase van de luchthavens leiden samenwerkingsconstructies tussen bouwondernemers en overheden regelmatig tot problemen. In Japan werkten ministeries met een lijst van officieel erkende bouwcartels die winsten afroemden voor de partijkas van de LDP, die op hun beurt pleitten voor nieuwe publieke werken voor de regio. In Nederland verdeelden bouwondernemers samen de opdrachten, net onder de maximale aanbestedingsprijs, en verdeelden de winsten in onder meer de Schipholclub. Daarvoor werden enkele ambtenaren omgekocht, maar politici waren hier niet bij betrokken. Zelfs nadat prijsafspraken, consortiumvorming en werkverdeling tussen bouwondernemers in EU-verband illegaal werden, bleken de instituties diep verankerd en moeilijk om te buigen naar transparantere praktijken, mede door een gebrek aan nieuwe richtlijnen. In Frankfurt Rhein-Main heerst eerder de tucht van de markt. Daar wordt een zaak onderzocht waarbij managers van beleggingsfondsen economisch riskante kantoorpanden in de binnenstad van Frankfurt aan de beleggingsportefeuille zouden hebben

toegevoegd in ruil voor smeergeld. Daarnaast ging ook het markante bouwbedrijf Holzmann ten onder aan kartelformatie, smeergeld en financiële schandalen.

Het managen van luchthavens en luchthaventerreinen staat onder veranderingsdruk door de toenemende commercialisering van de luchtvaartsector. Met name eigendomsstructuren veranderen, waarbij overheden aandelen vervreemden. In Japan heeft privatisering van luchthavens geleid tot meer opbrengsten, lagere kosten en meer concurrentie tussen de luchthavens. Aangezien Schiphol en Frankfurt al bedrijfseconomisch opereren, is daarin minder winst te verwachten. In Frankfurt zijn de vervreemde minderheidsaandelen nu voor een deel in handen van Lufthansa en private beleggers. De gedeeltelijke privatisering heeft de institutionele positie van de luchthaven in de regio echter niet substantieel veranderd. Een vervreemding van aandelen voor Schiphol zou vooral bijdragen aan het duidelijker afbakenen van posities en rollen van de actoren. De rolverdeling speelt evenzeer bij het aandeelhouderschap van Schiphol in SADC, de rol van Schiphol in het Bestuursforum, en de controlerende en ontwikkelende taak van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Belangrijker is echter het doorbreken van de (regionale) monopolies van luchthavens in een interne Europese markt en het afleggen van rekenschap aan de omliggende stedelijke regio.

Bestuurlijke instituties

Overheidsbeleid voor het ontwikkelen van luchthavengebieden verschilt sterk tussen de cases, met name door verschillen in centralisatie, horizontale afstemming en participatie van niet-overheidspartijen. De institutionele analyse leidt tot de typering van de cases, waarbij het Duitse federalisme – zonder een strategisch nationaal luchthavenbeleid – kan worden gezien als *'decentraal wat kan en moet'*. De Nederlandse decentrale eenheidsstaat zet in op decentralisatie van regionale luchthavens, maar ziet Schiphol als een van haar mainports: *'decentraal wat kan, centraal wat moet.'* Centralisme in Japan is sterk ontwikkeld. De ministeries van Financiën en Land, Infrastructuur en Transport (MLIT) sturen de luchthavens aan, waarbij alleen luchthavenactiviteiten en geen luchthavengerelateerde activiteiten worden toegestaan. MLIT moet, los van de bouwaanbesteding, zelf de luchthaveninfrastructuur ontwerpen, hetgeen leidt tot inefficiëntie van het ontwikkelingsproces. De bestuurlijke instituties in de casus Tokio worden getypeerd als *'centraal wat mogelijk is.'* Succes van de decentrale en private aanpak met een Toyota-model (constante kostenreductie en kwaliteitscontrole) bij de nieuwe luchthaven van Chubu kan daar echter in de toekomst verandering in brengen.

Interdepartementale afstemmingsproblemen zijn eerder kenmerkend voor de meer gecentraliseerde cases van Randstad en Tokio dan voor Frankfurt Rhein-Main. Hierin is echter institutionele verandering zichtbaar. In Japan heeft het samenvoegen van ministeries geleid tot het vangen van twee vliegen in een klap: enerzijds wordt de blik van ambtenaren verruimd naar andere sectoren, anderzijds wordt de politieke macht van de inefficiënte infrastructuursector gebroken. In de regio Frankfurt Rhein-Main bevinden ministeries zich op het regionale niveau en zijn afstemmingsproblemen eveneens verminderd door infrastructuur, economie en ruimtelijke planning samen onder te brengen in één ministerie. In Nederland is gekozen voor een tijdelijke oplossing, waarbij interdepartementale projectgroepen zijn opgericht om de belangen op en rondom Schiphol af te wegen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt daarin samen met de Ministeries van VROM en Economische Zaken.

Naast de verticale en horizontale bestuurlijke instituties spelen bij *governance* niet-overheidspartijen een steeds belangrijkere rol in de coproductie van beleid. Dit heeft in het

geval van Schiphol in de Randstad geleid tot een lappendeken aan coördinatieplatforms met een beperkte jurisdictie. Nieuwe bestuurlijke platforms als Noordvleugel, Randstadbestuur en Deltametropool worden opgericht om bestaande bestuurlijke problemen en herverdeling van verantwoordelijkheden te ontwijken, nieuwe coalities te vormen en nieuwe perspectieven te zoeken. Het zorgt echter eveneens voor een onduidelijke taakverdeling en (de schijn van) belangenverstrengeling. Politisering, de scheiding van taken en bevoegdheden en de afstand tot marktpartijen zorgen ervoor dat governance in het geval van de luchthaven Frankfurt nog beperkt is. Politieke strijd tussen luchthaven en omgeving zorgt eveneens tot beperkte afstemming in Narita. De strijd om de uitbreiding van luchthavens zorgt er voor dat in Narita weinig tijd en aandacht is voor het benutten van de economische potenties van de luchthaven voor de regio. In Narita heeft dit geleid tot zowel vertraagde uitbreiding van de luchthaven, als een versnippering van economische activiteiten over de regio.

Juridische instituties

De juridische spelregels in de luchthavengebiedsontwikkeling laten zich onderscheiden naar internationaal, nationaal en regionaal/lokaal niveau. Op het internationale niveau zijn met name luchtvaartverdragen cruciaal. Deregulering en liberalisering hebben in de Europese gevallen een belangrijke invloed gehad op de vorming van hub- en spaastructuren, terwijl bilaterale contracten en beperkte toegang in Oost-Azië leiden tot inzet op meer capaciteit per vlucht in Japan. Dit andere type netwerk heeft een belangrijke invloed op de ontwikkeling en daarmee de bredere omgeving van de luchthavens.

Op nationaal niveau speelt de discussie over de geluids- en veiligheidscontouren van de luchthaven. In alle onderzochte cases vindt geluidsisolatie van woningen plaats en is er een beperking op bouwen in de buurt van de luchthaven. Het uitkopen en compenseren van bewoners vindt plaats in de Japanse en Duitse cases, maar is in Nederland nog een gevoelig onderwerp. Het berekenen van geluidsbelasting en schuiven met geluidsgrenzen leidt bij Schiphol tot een gebrek aan vertrouwen en het vermoeden van belangenverstrengeling tussen groeicoalitie en omgevingscoalitie. In Japan maken bewoners zich ondanks de matige woningisolatie minder druk om geluidsbelasting. Bovendien is naar een lange termijnoplossing toegewerkt met luchthavens in zee. Een opmerkelijke conclusie is echter dat prijzen van woningen en bedrijventerreinen in de belaste gebieden niet dalen en dat de vraag ook niet afneemt.

Het toestaan van bedrijven en kantoren in en om de luchthaven is een juridische institutie op regionaal en lokaal niveau. Strikte planning en een legalistische handhavingstijl, maar ook alternatieve ontwikkelingslocaties zorgen voor een beperkte verstedelijking op en rondom de luchthaven van Frankfurt. In het geval van Schiphol is er formeel en feitelijk een luchthavengebondenheidstoets voor nieuwe vestigingen, maar deze toets is in de praktijk moeilijk te handhaven door de internationalisatie van bedrijfsactiviteiten. Hierdoor concentreren zich verschillende kantoorfuncties in het centrum van Schiphol, zonder dat hier noodzaak voor is en die op termijn tot congestie van de luchthaven kunnen leiden. De pragmatische handhavingstijl en een actieve rol van Schiphol als projectontwikkelaar met publieke rugdekking door het actieve mainportbeleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, zorgen echter voor een spanningsveld met concurrerende projectontwikkelaars.

Na de molestatie van Chiba's onteigeningscommissie, is in Japan het onteigeningsinstrument niet langer meer hanteerbaar. Het geweld heeft een precedent geschapen en is naast hoge grondprijzen de belangrijkste reden voor het bouwen van luchthavens in zee. Het beschadigde

imago en de grote afstand tot de stad leiden tot beperkte verstedelijking rondom Narita's luchthaven. Bij Haneda staat het bevoegde ministerie alleen platformgerelateerde activiteiten toe, tot voor kort expliciet vermeld in de wet om de luchtvaart niet te storen. Daarin komt langzaam verandering met de kustontwikkeling van Rinku Towns bij de luchthavens in zee. Hoewel daarmee de ontwikkeling van de luchthaven als een cityport in de stedelijke regio in Japan dichterbij komt, blijkt de regionale en lokale overheid moeite te hebben met het vermarkten van deze dure locaties.

Institutioneel leren

De institutionele positie, institutionele aanpassing en actorcoalities kunnen als volgt geduid worden. Schiphol laat zich het beste omschrijven als een *semi-betwiste stille groeicoalitie* met een focus op korte termijnsuccessen. Er is een toenemend regionaal wantrouwen door gedeeltelijke publieke steun in de groeicoalitie en depolitisering van belangentegenstellingen. Frankfurt wordt gezien als een *betwiste open groeicoalitie*, gedreven door economische belangen en politiek bestreden door actieve leefbaarheidgroeperingen, met trade-off oplossingen voor de middellange termijn. Zowel Schiphol als Frankfurt hebben zich door de ligging van de luchthaven in het midden van de regionale economie ontwikkeld tot cityport. Luchthavencoalities in Japan kunnen het beste worden omschreven als conflictvermijdende groeicoalities, met lange termijn oplossingen voor luchthavens in zee, aandacht voor economische belangen en infrastructuurgeleide stedelijke ontwikkeling.

De verschillende aanpak van de luchthaven als cityport in de stedelijke regio laat een variëteit aan leerervaringen binnen en tussen de casestudies zien. Zowel theorie als praktijk wijzen echter uit dat het transplanteren van institutionele oplossingen van de ene naar de andere regio door gebrek aan draagvlak of inpassing veelal niet tot de gewenste resultaten leidt. Het biedt echter wel een spiegel voor de eigen aanpak en een perspectief aan mogelijkheden. Daarvoor is in de conclusies een lijst met aanbevolen leerervaringen opgenomen.

De specialisatie van steden in Frankfurt Rhein-Main heeft een sterke versnippering van ontwikkelingslocaties over de regio als keerzijde. Aangezien belastingsconcurrentie en stedelijke specialisatie niet los van elkaar gezien kunnen worden, is interregionaal institutioneel leren hier nauwelijks mogelijk. In het algemeen kan wel worden gesteld dat vergelijkbare financiële prikkels gemeenten actiever maken en lokale specialisatie bevorderen, maar de samenwerking in de regio sterk problematiseren. Juist de samenwerking tussen gemeenten rondom Schiphol in de Randstad, heeft geleid tot afgestemde gebiedsontwikkeling. Hier kunnen de Duitse en Japanse casestudies leren van de Nederlandse praktijk. Het zou daarin verder raadzaam zijn om te kijken naar Angelsaksische modellen, waarin de stakeholders van het stadium van grondeigendom tot aan parkmanagement en beleggen bij het gebiedsontwikkelingsproces betrokken zijn.

De afgestemde gebiedsontwikkeling rondom Schiphol met onder meer een rol voor SADC en Schiphol Group is de basis geweest voor de exploitatie van de mainport, maar deze aanvankelijke institutionele innovaties roepen steeds meer vragen op over rollen en belangen. Dergelijke hybride organisaties kunnen aanvankelijk succesvol zijn, maar op langere termijn leiden tot toenemend wantrouwen en ten minste de schijn opwekken van publieke en private belangenverstrengeling. Een terughoudende en faciliterende rol van de overheid, zoals in Frankfurt Rhein-Main, is hierbij raadzaam. Op die wijze kan het politieke conflict tot uiting komen, dat uiteindelijk tot *trade-offs* kan leiden.

Tabel S1 Overzicht institutionele arrangementen en groeicoalities in de casestudies

Instituties	Schiphol/Randstad	Frankfurt/Rhein-Main	Tokio/Haneda en Narita
Sociaal-cultureel	Consensus en pragmatisme beperken interventionisme en planningambitie	Federalisme en corporatisme beperken interventionisme en planningambitie	Japans corporatisme met conflictvermijdend consensualisme en pragmatisme beperken interventionisme en planning
	Depolitisering van planning	Politisering van planning	Depolitisering van (economische) planning
Financieel	Gecentraliseerd maar relatief onafhankelijke gemeenten	Decentraal met concurrentie tussen gemeenten	Gecentraliseerd met afhankelijk gedrag gemeenten
Economisch	Actieve rol gemeenten in aanbod bedrijventerreinen	Actieve rol gemeenten in belastingconcurrentie	Actieve rol overheden bij realiseren publieke werken
	Kartels, prijsafspraken, rol old boys netwerk vermindert	Tucht van de markt; kartels en illegale afspraken beperkt door legalistische handhaving	Gesloten netwerken, prijsafspraken, moeizaam te openen
Bestuurlijk	Decentraal wat kan, centraal wat moet	Decentraal wat kan en moet	Centraal wat kan
	Sectorale verkokering door eigen aanwas ministeries, interdepartementale afstemming	Economie, infrastructuur en planning in één ministerie afgestemd	Ministeries van Infrastructuur en Land vergroot afstemming en breekt politieke macht
	Luchthaven actief betrokken, onduidelijke rolverdeling en beperkte jurisdictie, bestuurlijke lappendeken voor overleg en afstemming	Luchthaven wordt actiever, maar op afstand	Luchthaven door centrale sturing niet actief in de regio
	Luchthaven publieke monopolie	Privatisering minderheidsaandeel luchthaven	Centrale sturing luchthaven of privatisering waar mogelijk
Juridisch	Late aanpassing aanbestedingsprocedure, matig zelfcorrigerend mechanisme	Duidelijke aanbestedingsregels en handhaving daarvan	Late aanbestedingswetgeving, zwak zelfcorrigerend mechanisme
Coalitie	Semi-betwiste stille groeicoalitie gericht op korte termijn	Betwiste open groeicoalitie gericht op middellange termijn	Conflictvermijdende groeicoalitie gericht op lange termijn

Een striktere handhaving van planning en de ontwikkeling van een regionaal openbaar vervoersnetwerk zijn belangrijke succesfactoren in de ontwikkeling van een polycentrische airport city in Frankfurt. Ook in Japan vinden strategische en grootschalige investeringen plaats in infrastructuur op lange termijn. Hier kan de snel verstedelijkende Schipholregio van leren, dat bij politieke beslissingen eerder ‘penny wise, pound foolish’ leek of onzekerheden uit de weg ging. Hoewel in ruimtelijk economisch opzicht de ontwikkeling van de luchthaven als een cityport in het hart van polycentrische stedelijke regio’s een succes kan worden genoemd,

getuigt de keuze voor een verafgelegen luchthaven ter land of in zee in Japan van moed en lange termijn visie. Deze keuze laat echter ook economische risico's zien. De situatie van Schiphol in de Randstad is eerder een korte termijnoplossing. Er wordt aanbevolen te kiezen voor ofwel een middellange termijn oplossing met bescherming van de locatie en boter bij de vis (zoals in Frankfurt Rhein-Main), of voor lange termijn op groei afstand, zoals een luchthaveneiland. Gezien de economische en technische problemen in Japan is de belangrijkste leerervaring hiervan dat dan eerder gedacht moet worden aan een locatie, niet te diep en niet te ver, maar dichtbij de stedelijke regio. In dat geval zijn spronginvesteringen van de overheid noodzakelijk, maar kan de levensvatbaarheid worden afgemeten aan de investeringen en belangen van private gebiedsontwikkelaars.

De actuele discussie over de privatisering van Schiphol kan tegen de achtergrond van privatisering in de andere cases worden gezet. De privatisering van Frankfurt is goed vergelijkbaar. Ondanks politieke strijd om de luchthavenuitbreiding, wordt om de gedeeltelijke privatisering van Fraport minder strijd geleverd. Het lijkt de regionale economische en institutionele positie niet sterk aangetast te hebben, en de betrokkenheid van de belangrijkste luchtvaartmaatschappij eerder versterkt te hebben. In Japan heeft privatisering geleid tot efficiëntere instituties, op bedrijfseconomisch gebied en mogelijk ook wat betreft de inbedding in de regio. Door privatisering konden monopolies worden doorbroken, en nam de concurrentie tussen luchthavens toe. Dit leidde tot lagere prijzen en betere diensten van de luchthaven. Een dergelijk *level-playing field* van luchthavens is binnen de EU door verschillen in nationale beleidsstijl moeilijker te realiseren.

De Japanse en Nederlandse bouwwereld kan ten slotte leren van de Duitse aanbestedingsmarkt. Gezien de neiging van deze sector tot prijsafspraken en opdrachtenverdeling te komen, is een legalistische handhavingstijl zoals aangetroffen in Duitsland effectiever dan het langzame zelfreinigende proces zoals in Japan en Nederland aangetroffen. Duitsland kende ook veel kartels en prijsafspraken, maar interpreteerde na de Tweede Wereldoorlog een vergelijkbare nieuwe wetgeving als in Japan strikter. Hoewel prijsafspraken en marktverdeling minder lijken voor te komen in Frankfurt Rhein-Main, tonen recente smeergeldaffaires aan dat de tucht van de markt tot andersoortige problemen kan leiden.

Cruciaal is uiteindelijk het leervermogen binnen de stedelijke regio zelf. Daarin scoren de onderzochte casestudies matig; met name het gebrek aan regionale samenwerking in Rhein-Main, de roldifferentiatie en jurisdictie in de Randstad, en het openen van de markt in Japan. Ondanks het langzame interne leerproces kunnen onverwachte gebeurtenissen op het juiste politieke moment waarin verschillende oplossingsrichtingen samen komen wel degelijk tot institutionele verandering leiden. Ondanks een continu proces van beleidsinterventie zijn strategische leerervaringen door de consensuscultuur moeilijk door te voeren in de casus Schiphol in de Randstad. Hier kan een gezamenlijke focus op schaalvergroting en regionale integratie uitkomst bieden. Bij luchthavenplanning in Japan zijn instituties duidelijke diep geworteld, maar indien nodig zijn veranderingen van hogerhand door te voeren. In de casus Frankfurt Rhein-Main is in de federale context het regionale niveau gedwongen zich aan te passen en op dit niveau te zoeken naar nieuwe richtingen, hierbij wel geprikkeld door concurrentie met andere stedelijke regio's in Duitsland en daarbuiten. Het positieve van de aangetroffen inertie is dat een opeenstapeling van institutionele belemmeringen op zichzelf ook weer nieuwe institutionele en ruimtelijke economische mogelijkheden creëert.