gemeente
Haarlemmermeer

De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:
Raadhuisplein 1
Hoofddorp
Telefoon 0900 1852
Faxnummer 023 563 95 50

Verzenddatum

- 6 JAN. 2021

Cluster Ruimte, Economie en Duurzaamheid
Contactpersoon mevrouw N. van Paasschen
Doorkiesnummer +31235674894
Uw brief
Ons kenmerk X.2020.07236
Bijlage(n) Zie onder
Onderwerp Informatie over Eindadvies Van Geel over Omgevingsraad Schiphol

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij informeren wij u over de publicatie van het Eindadvies van de heer Van Geel over de Omgevingsraad Schiphol: "Schiphol Vernieuwd Verbinden: verbindingsplan Schiphol en omgeving 2021-2050". De heer Van Geel heeft zijn advies op 10 december jongstleden gepubliceerd en u treft deze in de bijlage aan.

Wij informeerden u eerder over het adviestraject van de Omgevingsraad Schiphol in de Voortgangsrapportage Luchthavenzaken 2018-2019 (2019.0057698).

Oud-staatsecretaris Pieter van Geel was door minister van Infrastructuur en Waterstaat, Cora van Nieuwenhuizen, gevraagd om te onderzoeken of de Omgevingsraad Schiphol, het overleg tussen gemeenten, provincie, het rijk, Schiphol en bewonersorganisaties en belangenorganisaties, nog voldoet. Van Geel adviseert de minister om de Omgevingsraad (ORS) te beëindigen. Daarvoor in de plaats adviseert Van Geel om een maatschappelijke raad in te stellen. Bestuurlijke partijen (waaronder ook het Rijk) en sectorpartijen maken hier geen onderdeel van uit. De maatschappelijke raad krijgt geen formele adviestaken en wordt, als het aan dhr. Van Geel ligt breder samengesteld dan de huidige bewonersvertegenwoordiging en natuur- en milieuorganisaties. Zo worden wat hem betreft daarin reizigers, jongeren, werknemers en ook wetenschappers betrokken, ten behoeve van meer kwaliteit, inhoud en draagvlak.

Daarnaast adviseert hij in te zetten op een stevige bestuurlijke kolom waarin op basis van een programma-akkoord wordt samengewerkt, vanuit de eigen bevoegdheden van de verschillende overheden. Het Rijk moet als bevoegd gezag wel kaders stellen, maar voor de meeste inhoudelijke vraagstukken, is volgens Van Geel een stevige regionale uitwerking nodig.

De heer Van Geel heeft de minister geadviseerd zo snel mogelijk een kwartiermaker aan te stellen die kan beginnen met de verdere uitwerking van het advies.

Wij herkennen veel van onze inbreng in het advies van de heer Van Geel. Wij zijn tevreden met de bredere participatie die Van Geel voor ogen heeft en de nauwere samenwerking tussen Rijk en regio. Wat ons betreft kan nu zo spoedig mogelijk worden gestart met het vervolgtraject: een nette en spoedige afronding van de ORS en voortvarend aan de slag met de uitwerking van het advies. Het vervolgtraject is afhankelijk van het besluit van de minister of zij het advies van Van Geel overneemt.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
namens dezen,

drs. Jurgen Nobel,
wethouder Financiën, Luchthavenzaken, Bouwen & Energietransitie

Bijlagen:

- Eindadvies Schiphol Vernieuwd Verbinden; verbindingsplan Schiphol en omgeving 2021-2025



Schiphol Vernieuwd Verbinden

Verbindingsplan Schiphol en omgeving
2021-2025

drs. Pieter van Geel
December 2020

Inhoudsopgave

	Voorwoord	
	Samenvatting	01
1.	Inleiding: opdracht en aanpak	05
2.	Uitdaging en opgave	07
3.	Algemene uitgangspunten voor good governance in de regio Schiphol	11
4.	Nationale kaderstelling	15
5.	Interbestuurlijk Programma Schiphol	21
6.	Agendapunten Interbestuurlijk Programma Schiphol	27
7.	Intensivering van participatie en informatievoorziening	35
8.	Bouw- en overgangsfase in 2021	43
	Bijlage Berenschot, Governance op hinderbeperking en verbetering van de leefkwaliteit met een onafhankelijke bestuurskundige reflectie van drie hoogleraren, november 2020.	45

Voorwoord

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft mij in 2019 verzocht, gehoord hebbende de partijen, een onafhankelijk advies uit te brengen over de contouren van een toekomstig overleg- en governancemodel voor leefbaarheidgerelateerde vraagstukken rondom Schiphol. Dat verzoek heb ik met plezier ingewilligd. De impact van Schiphol in de regio was, is en blijft groot. De noodzaak voor een goede samenwerking is dus groot. Want alleen door samen te bouwen aan veelal complexe (leefbaarheids)vraagstukken blijft de regio Schiphol een topregio om in te wonen en te werken.

Op basis van een eerste ronde gesprekken heb ik eind 2019 een tussentijds advies uitgebracht met een breed gedragen probleemanalyse. Vervolgens ben ik oplossingsrichtingen gaan verkennen en tot het voorliggende eindadvies gekomen.

Ik constateer dat het poldermodel om tot besluitvorming te komen in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) helaas niet meer werkt. De materie blijkt complex en verhoudingen zijn verstoord: er is geen gezamenlijk doel meer en geen bereidheid om compromissen te sluiten en te verdedigen. Nu ingrijpen is noodzakelijk, anders raken de verhoudingen verder verstoord.

Als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan, zo heb ik van Jan de Koning geleerd. Als centrale opgave daarbij zie ik het tot stand brengen van betere verbindingen op de volgende drie aspecten:

1. De bestuurlijke lagen met elkaar verbinden: Rijk, provincie en gemeenten.
2. Belangrijke inhoudelijke vraagstukken op het raakvlak van het nationale en regionale niveau definiëren en adresseren.
3. De participatie en de informatievoorziening versterken.

In dit eindadvies heb ik getracht te schetsen hoe de contouren van een dergelijk overleg- en governancemodel rondom Schiphol eruit zouden kunnen zien, met als doel verbindingen te leggen en te komen tot heldere kaders en een dito uitvoering gericht op het behoud van een topregio om in te wonen en te werken.

Ik dank allen die ik over dit onderwerp heb mogen spreken. De verantwoordelijkheid voor de analyse en het advies ligt uiteraard bij mij.

Pieter van Geel

Samenvatting

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft mij verzocht, gehoord hebbende alle partijen, een onafhankelijk advies uit te brengen over de Omgevingsraad Schiphol. Voortbouwend op mijn tussentijdse advies (2019), waarin een uitgebreide probleemanalyse is opgenomen, kom ik, uitgaande van een aantal uitgangspunten, tot drie verbindingsopgaven:

1. **De bestuurlijke lagen met elkaar verbinden: Rijk, provincie en gemeenten.**
2. **Belangrijke inhoudelijke vraagstukken op het raakvlak van het nationale en regionale niveau definiëren en adresseren.**
3. **De participatie en de informatievoorziening versterken.**

In dit advies schets ik richtingen om deze verbindingen op een pragmatische manier vorm te geven. Ik beveel aan om een kwartiermaker aan te stellen om de geschetste oplossingsrichtingen nader uit te werken.

Hoofdlijnen advies

- Zet de inhoudelijke nationale/regionale opgaven voorop en verbind deze in een programmatische aanpak waarbij bevoegde partijen na brede dialoog met de maatschappij besluiten nemen.
- Werk met hechte interbestuurlijke programmateams, waarin door de overheden als één overheid samengewerkt wordt om tot besluiten te komen met bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.
- Een (interbestuurlijke) programmacoördinator met een programmabureau vervult een ondersteunende rol bij de beleidsvoorbereiding en een regisserende rol bij de beleidsuitvoering.
- Een onafhankelijke rapporteur geeft jaarlijks een externe review van de voortgang en samenhang van de uitvoering van het beleid en de maatregelen.
- Leg de interbestuurlijke werkwijze en uitgangspunten vast in een bestuursovereenkomst.
- Organiseer brede participatie. Creëer daarbij een ankerpunt: de inrichting van een Maatschappelijke Raad Schiphol voor de continuïteit in de dialoog met de omgeving.
- Zorg ervoor dat informatie over de omgevingskwaliteit en dienstverlening transparant, centraal vindbaar, begrijpelijk en compleet is en de betrouwbaarheid en objectiviteit geborgd is.
- Stel een kwartiermaker aan om de geschetste oplossingsrichtingen op korte termijn nader uit te werken.

Probleemanalyse

In het tussentijdse advies van eind 2019 is een probleemanalyse gegeven van de ontstane situatie in het overleg tussen partijen rond Schiphol waardoor het moeilijk is (geworden) om het pad naar een versterking van de leefkwaliteit in te slaan. Het bureau Berenschot heeft de probleemanalyse de achterliggende maanden nog onderstreept. 'Cosmetische ingrepen' (zoals een 'goed gesprek') of 'verbouwingen' (zoals een nieuwe voorzitter) aan het bestaande overlegmodel kunnen om die reden geen uitweg meer bieden. In dit advies spreek ik dan ook bewust niet over een 'ORS 2.0'.

Het probleem ligt dieper. De inhoudelijke complexiteit is groot, terwijl coördinatie ontbreekt. Het gebrek aan een interbestuurlijke samenwerkingsstructuur staat een constructieve beleidsvorming en -uitvoering in de weg. Bovendien laten de onderlinge verhoudingen zeer te wensen over: de ontmoetingen die er zijn – in ORS-verband, maar ook daarbuiten – leiden doorgaans tot meer onderlinge irritatie dan tot wederzijds begrip. Daarom is een reset noodzakelijk.

Het grote economische en werkgelegenheidsbelang van Schiphol verbinden met de reductie van overlast en hinder voor inwoners, zou bij uitstek een onderwerp voor het traditionele poldermodel zijn. Maar dat model veronderstelt de onderkenning van een gemeenschappelijk belang, de bereidheid om compromissen te accepteren en die ook te verdedigen. Goede persoonlijke verhoudingen zouden daaraan bovendien een belangrijke bijdrage leveren. Zoals aangegeven wordt aan al deze voorwaarden op dit moment niet voldaan. Het kan dus niet zoals het in de Nederlandse verhoudingen zou moeten. Dan moet het maar zoals het kan.

In mijn tussentijdse advies heb ik drie mogelijke toekomstige coördinatiemodellen geschetst. Deze zijn het vertrekpunt geweest voor de analyse van Berenschot en de gesprekken met de partijen die in het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden. Geen van die modellen kunnen als zodanig op draagvlak rekenen. De analyses ervan en de gesprekken erover hebben echter wel substantieel bijgedragen aan meer inzicht in de mogelijke aanpak van de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven met medewerking van alle partijen met bevoegdheden en belangen. Kern daarvan is dat een oplossing wordt gezocht voor de drie meest acute en in mijn ogen cruciale vraagstukken:

1. De bestuurlijke lagen beter met elkaar verbinden: Rijk, provincie en gemeenten.
2. Belangrijke inhoudelijke vraagstukken op het raakvlak van het nationale en regionale niveau definiëren en adresseren.
3. De participatie en de informatievoorziening versterken.

In de volgende hoofdstukken zijn deze vraagstukken nader uitgewerkt.

Tien uitgangspunten

Het is urgent om aan deze vraagstukken te werken. In dit eindadvies wordt een poging gedaan om te schetsen hoe de oplossingen eruit zouden kunnen zien als verbetering van het leefklimaat c.q. de hinderbeperking daarin centraal komt te staan als doelstelling. Daarbij hanteer ik tien hoofduitgangspunten die door het hele advies terug te vinden zijn:

- De bestaande bevoegdheidsverdeling is het startpunt.
- Kaderstelling is een publieke zaak.
- De overheid heeft 'één gezicht'.
- Vorm volgt inhoud.
- Omwonenden hebben recht op bescherming van een basisleefkwaliteit.
- Luchtvaartinfrastructuur is 'gewone' publieke infrastructuur.
- De leidraad is het sturingsmodel Schiphol, waarbij groei verdiend moet worden.
- 'Wederkerigheid' (gelijke behandeling) van alle sectoren bij hinderreductie is noodzaak
- Belanghebbenden hebben recht op participatie en informatie.
- Doorzettingsmacht is het sluitstuk.

Mijn voorstel is de rollen en taken van partijen scherper uit elkaar te halen. Dat kan door de kaderstelling expliciet bij het Rijk te leggen en de interbestuurlijke governance en participatie in twee kolommen – een interbestuurlijke kolom en een participatiekolom – onder te brengen waardoor verantwoordelijkheden scherper worden onderscheiden en duidelijker worden belegd. Daarbij adviseer ik voor de interbestuurlijke kolom een programmatische aanpak en versterking van de regie op de maatschappelijke opgaven, uitgaand van gelijkwaardig partnerschap tussen overheden. Voor de participatiekolom beveel ik een verbreding en bundeling van de participatie en informatievoorziening aan waarbij er meer structuur en overzicht ontstaat.

Drie verbindingsopgaven

Op basis van genoemde hoofduitgangspunten schets ik in dit advies drie essentiële stappen op weg naar een robuust beleid voor een effectieve en legitieme inpassing van de nationale functie van Schiphol in zijn regionale omgeving:

1. Samenwerking Interbestuurlijk Programma Schiphol

Op nationaal niveau neemt het Rijk de regie door te zorgen voor een heldere inhoudelijke visievorming en kaderstelling. De concrete opgaven in de regio volgen uit de publieke kaders die onder regie van het Rijk worden ingevuld, omdat zij het lokale en regionale schaalniveau overstijgen. De vertaling van de rijksvisie en -kaders vindt plaats door het Rijk én het regionaal bestuur in een samenhangende gebiedsagenda waarin voor de komende jaren beschreven is waarnaartoe gewerkt wordt en in

een daarop gebaseerd samenhangend jaarprogramma voor de regio Schiphol.

Het is van belang dat het Rijk en de regionale overheden elkaar makkelijk weten te vinden en als één overheid werken: opgavegericht, met sterke regie (via een programmateam) op de maatschappelijke opgaven, uitgaande van gelijkwaardig partnerschap tussen overheden.

Het gaat hier om een concrete doorvertaling van het rijksluchthavenbeleid en de verbinding met andere nationale opgaven waarvoor rijksbetrokkenheid noodzakelijk is (zoals duurzaamheid en volkshuisvesting). Het betreft een concrete doorvertaling naar regiospecifieke maatregelen en een inpassing waarvoor regiobetrokkenheid onontbeerlijk is. Voor de burger is het daarom van belang dat de diverse overheidslagen één overheid vormen. De diverse overheden doen dit door hun lokale, regionale en nationale kennis, expertise en bevoegdheden te bundelen in het Interbestuurlijk Programma Schiphol. De uitvoerende organisaties kunnen de overheden daarin met hun expertise bijstaan.

2. Inhoudelijke kwaliteitsslag

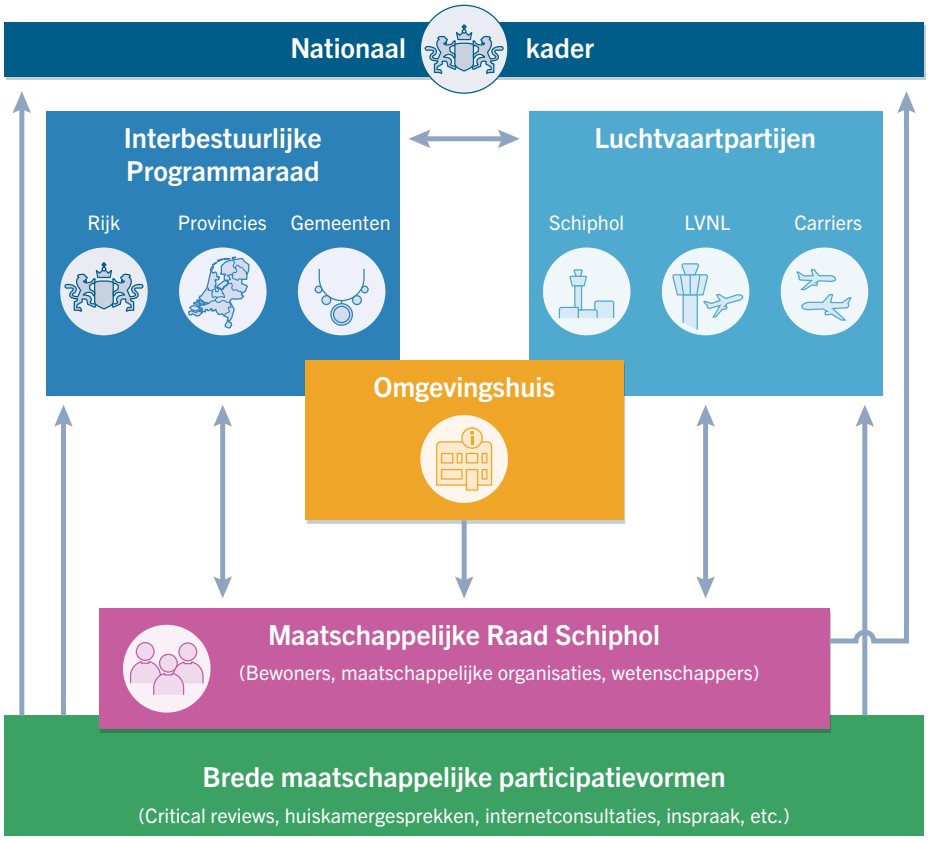
Het Interbestuurlijk Programma Schiphol is noodzakelijk om tot inhoudsvolle resultaten te komen. Die resultaten zijn nodig, omdat anders elk 'participatie-activisme' in het streven naar het herstel van vertrouwen van de omgeving tot mislukken gedoemd is. In de participatie zullen inhoudelijk uitgewerkte voorstellen en opties die verschil maken voorgelegd moeten worden. Alleen op die manier is het mogelijk om een antwoord te bieden op de breed gewortelde scepsis in de omgeving, gevat in het motto 'eerst zien, dan geloven'. Het Rijk moet, na de interbestuurlijke afweging en de participatie zorgvuldig te hebben doorlopen, in staat zijn om de uitkomsten ook binnen redelijke termijnen te implementeren (of te doen implementeren door uitvoerende partijen).

Daarnaast reik ik in dit advies concrete inhoudelijke agendapunten aan, die in ieder geval de gezamenlijke aandacht vergen van alle betrokken overheden in het gebied.

3. Brede en intensieve participatie en informatievoorziening

Alle belangen moeten op een onafhankelijke en transparante manier bij de formulering van het beleid en de maatregelen betrokken worden. De inrichting van een Maatschappelijke Raad Schiphol kan daarbij een belangrijk ankerpunt zijn voor de dialoog met de omgeving. De weging van de uitkomsten van deze dialoog is een taak van de bestuurlijke partijen. Zij zijn er op toegerust om publieke belangen te wegen en zich daarover democratisch te verantwoorden. Geen andere partij kan deze bevoegdheid en daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid overnemen: geen (publieke) uitvoeringsorganisatie noch een belanghebbende.

Daarmee ontstaat het volgende perspectief op de wijze van samenwerking in de komende jaren rond de inpassing van Schiphol in zijn omgeving:



Tegen de achtergrond van die overtuiging ben ik in agenderende zin in dit eindadvies nadrukkelijk ingegaan op de *inhoudelijke* kant van de kaderstellende rol van de rijksoverheid. Zwaartepunten daarbij zijn de noodzaak van de formulering van:

- een basisleefkwaliteit
- een basisparticipatiekwaliteit
- een basisinformatiekwaliteit

Tot slot schets ik in dit eindadvies concreet de eerste stap in het nieuwe begin. Allereerst door een opzet van een inhoudelijk programma voor te leggen. Daarnaast beveel ik aan om voor de opzet van het Interbestuurlijk Programma Schiphol, de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Omgevingshuis Schiphol zo spoedig mogelijk een kwartiermaker aan te stellen die ook zorg draagt voor een zorgvuldige afbouw van de Omgevingsraad Schiphol.



1

Inleiding: Opdracht en aanpak

In dit inleidende hoofdstuk schets ik de context en het karakter van de opdracht die de minister mij heeft meegegeven. Ook geef ik aan welk proces ik concreet heb gevolgd om tot het voorliggende eindadvies te komen.

1. Opdracht

Na voorafgaand overleg met de delegaties van partijen in de Omgevingsraad Schiphol heeft de minister mij gevraagd om 'als interim-voorzitter de continuïteit van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) [te] waarborgen en de ORS in zijn wettelijke taak [te] faciliteren', en 'in afstemming met de delegaties leiding [te] geven aan de evaluatie van de Omgevingsraad Schiphol' (brief d.d. 25 juni 2019). De benoeming is ingegaan op 1 juli 2019. De Tweede Kamer en de leden van de Omgevingsraad Schiphol zijn hierover door de minister geïnformeerd.

Mij is gevraagd, en ik heb ermee ingestemd, om de evaluatieve rol niet te vervullen uit hoofde van mijn interim-voorzitterschap van de ORS, maar – vergelijkbaar met mijn werkwijze rond Eindhoven Airport – onafhankelijk en op persoonlijke titel, gehoord hebbend de partijen en zoekend naar een zo groot mogelijk draagvlak. Concreet betekent dit dat de gevraagde rapportage niet het karakter heeft van een 'ORS-rapportage'.

In december 2019 heb ik op basis van enkele rondes van besprekingen met belanghebbende partijen een tussentijds advies uitgebracht. Daarmee is een eerste stap in het evaluatie-proces gezet om te komen tot een toekomstgerichte governance-structuur voor de inpassing van de luchthavenfunctie van Schiphol in zijn omgeving. In het tussentijdse advies is ook de tweede stap in het evaluatietraject aangekondigd: een verkenning en afweging van mogelijke arrangementen die kunnen voorzien in een robuuste toekomstgerichte samenwerkingsstructuur.

2. Aanpak

Na mijn aanstelling per 1 juli 2019 heb ik me eerst gericht op de evaluatie en de schets van de problematiek. Daarvoor heb ik in het eerste halfjaar tal van partijen – en sommige meermaals – gesproken om mij een goed beeld van de situatie te kunnen vormen. In het tussentijdse advies heb ik daarvan in december 2019 verslag uitgebracht. Ik heb dat tussentijdse advies afgesloten met een schets van enkele contouren van een mogelijke toekomstige ordening. Dat heb ik gedaan in een poging het gezamenlijk denken over de toekomst te stimuleren.

Voor de verkenning van opties voor de toekomstige samenwerkingsinfrastructuur heb ik ondersteuning gevraagd van het bureau Berenschot. Ik heb het bureau gevraagd materiaal op te leveren dat van belang is om mogelijke vormen en overwegingen in beeld te krijgen van:

- governancemodellen (de deelrapportage over het stelselonderzoek);
- participatiemodellen (de deelrapportage over de participatie);
- de inrichting van de informatiefunctie (de deelrapportage over versterking van de informatie-voorziening en dienstverlening).

Bij de uitvoering van dat onderzoek is een klankbordgroep gevormd waaraan alle partijen uit de ORS actief hebben deelgenomen (Rijk, Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS),

luchtvaartpartijen, bewoners, VNO, milieufederatie). Deze klankbordgroep is begin 2020 driemaal bijeen geweest bij de opstart van het onderzoek door het bureau Berenschot. Ook heeft de klankbordgroep in vijf sessies de gelegenheid gehad om uitvoerig de concept-resultaten van de verschillende deelonderzoeken van het bureau Berenschot schriftelijk te becommentariëren en mondeling te bespreken.

Ter afsluiting van dit traject is aan elk van de partijen gevraagd om – mede op basis van al het verzamelde materiaal – hun positie te bepalen. Die ruimte is ook gegeven aan de bewonersfracties, die zich in de afgelopen periode van de bewonersdelegatie hebben afgesplitst. Alle partijen hebben medewerking verleend, zodat een goed beeld is ontstaan van hun posities ten aanzien van de toekomstige gewenste werkwijze.

De opgeleverde onderzoeken van het bureau Berenschot, de positiebepalingen van de partijen en het beeld dat ik uit hoofde van mijn interim-voorzitterschap van de ORS van de inhoudelijke opgaven voor de komende periode heb verkregen, hebben voor mij de basis gevormd om mijn eindadvies te formuleren. Ik heb daarbij het bureau Berenschot gevraagd op basis van alle bevindingen een schets te maken van een mogelijk werkbare structuur (in de vorm van een hoofdlijnen discussienotitie), die ik als basis voor mijn advisering heb gebruikt. Verder heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten die de commissie-Cohen in oktober 2020 heeft gepresenteerd, evenals van de inhoud van de Luchtvaartnota van het Rijk.

Op één specifiek punt heb ik het bureau Berenschot gevraagd om een verdiepingsslag te maken. Namelijk daar waar het gaat om de verhouding tussen de eigenstandige aanwending van toegekende bevoegdheden en het delen van die bevoegdheden in een samenwerkingsstructuur. Het bureau Berenschot heeft daarop rond dit thema een wetenschappelijke reflectie gefaciliteerd door drie hoogleraren bestuurskunde (de professoren Henk Addink, Paul Frissen en Mark van Twist).

De hoofdlijnen discussienotitie van bureau Berenschot, inclusief de reflectie van genoemde hoogleraren, is integraal als bijlage in dit advies opgenomen. De onderliggende deelrapportages van bureau Berenschot zijn te vinden op de website van de ORS www.omgevingsraadschiphol.nl.

Parallel aan het schrijven van het advies heb ik bilaterale gesprekken gevoerd met de delegatieleiders en tevens met alle leden van de delegaties van bestuurders, omwonenden en sector. Daarbij heb ik alle partijen voorafgaand aan het uitbrengen van mijn advies een mondelinge toelichting gegeven op de inhoud van het advies.

Ik dank al mijn gesprekspartners voor hun waardevolle input en reflectie. De input uit alle rondes van gesprekken heb ik gebruikt om het voorliggende eindadvies voor een toekomstbestendig overlegmodel te schrijven.



2

Uitdaging en opgave

In dit hoofdstuk licht ik de uitdaging en opgave toe. Daarbij wijs ik op de gecompliceerde verhoudingen, de inhoudelijke complexiteit en het gebrek aan interbestuurlijke structurering. Ik constateer dat het poldermodel in ORS-verband helaas is uitgewerkt. Aan de voorwaarden voor de werking van het poldermodel wordt niet meer voldaan. Er wordt geen gemeenschappelijke belang onderkend, er is geen bereidheid om compromissen te accepteren, laat staan om die te verdedigen, en de persoonlijke verhoudingen staan onder druk. Gevolg is dat de leefkwaliteit achterblijft. Als het niet kan zoals het in de Nederlandse verhoudingen zou moeten, dan moet het maar zoals het kan. Voor mij is het cruciaal en urgent dat zo spoedig mogelijk stappen worden gezet om op diverse inhoudelijke vraagstukken bestuurlijke en maatschappelijke verbindingen te leggen

1. Gecompliceerde verhoudingen

In het tussentijdse advies van december vorig jaar is inzicht gegeven in de gewijzigde maatschappelijke context en de gecompliceerde onderlinge verhoudingen waardoor het overleg rond Schiphol is verzuurd en inmiddels niet meer productief is. De commissie-Cohen heeft het erover dat de houdbaarheidsdatum van de overlegstructuur die eens zo effectief was, is verstreken. Deze observaties met betrekking tot de consequenties voor het overlegklimaat rond Schiphol zijn er door – of: ondanks – de Covid-19-pandemie niet minder scherp op geworden. Kortheidshalve volsta ik hier met een verwijzing naar de bijgevoegde rapportage van het bureau Berenschot, die scherp aangeeft dat de onderlinge verhoudingen onder druk staan.

Inmiddels zijn de wil en het vermogen van de bij het Schiphol-dossier betrokken partijen om gezamenlijk effectief te opereren in de huidige structuren vrijwel geheel afwezig. Mede daardoor is er vanuit zowel de luchtvaart als de omgeving de roep om een sterkere regie van het Rijk en ‘de politiek’. Daarbij is het van belang om niet door te slaan naar de illusie dat ‘de politiek’ ongevoelig zou zijn voor de maatschappelijke context en daardoor wel in staat is om slagvaardig tot onwankelbare besluiten te komen.

Vanwege de gebrekkige effectiviteit van het overlegklimaat rond het dossier Schiphol wordt in de praktijk door eenieder gezocht naar en geëxperimenteerd met alternatieve wegen om toch tot resultaten te komen. Het gevolg is een communicatie- en consultatiestructuur die, mede door de social media en het gedrag van het Rijk, de regio en de luchtvaartpartijen – met ieder hun eigen communicatielijnen (in het meervoud!) – minder eenduidig is voor de ‘eindgebruiker‘ c.q. de burger. De commissie-Cohen heeft op dit punt ook reeds gewezen.



2. Inhoudelijke complexiteit

De inhoudelijke complexiteit van het vraagstuk is er intussen niet minder op geworden. In het tussentijdse advies is reeds ingegaan op diverse thema's. De ingewikkelde punten die de komende jaren met name de aandacht zullen vragen, en die de thematiek van de advisering min of meer direct raken, zijn onder meer:

a. De implementatie van het aangekondigde sturingsmodel voor de ontwikkeling van Schiphol: de ontwikkeling moet verdiend worden door beperking van hinder.
b. Het gebrek aan afstemming tussen wonen en vliegen. Zonder ingrepen kan de hinder die Schiphol veroorzaakt over enkele decennia voor 30 procent te wijten[1] zijn aan de bouw van woningen op 'gehinderde' plekken, terwijl het sturingsmodel de luchtvaart juist afrekent op de vermindering van hinder. En andersom: de woningbouw wordt aan banden gelegd door cumulatieregels voor geluid, terwijl die voor de ontwikkeling van de luchtvaart niet lijken te gelden.
c. Er is geen helder juridisch kader waarop bewoners zich kunnen beroepen als hun individuele leefomstandigheden negatief worden beïnvloed.
d. De afweging van maatregelen voor hinderbeperking, in het bijzonder de omgang met het vraagstuk van het waterbedeffect: veel maatregelen hebben, naast een vermindering van hinder, altijd wel op de ene of andere plek een verslechtering tot gevolg. Hinderbeperkende maatregelen waarbij dit niet het geval is, zijn er – behalve vlootvernieuwing of volumebeperking – vrijwel niet meer.
e. Het aantal ernstig gehinderden in de omgeving is in een paar jaar tijd toegenomen van nog geen 100.000 naar ruim 150.000 (zie Jaarverslag 2019 Omgevingsraad Schiphol, 'Staat van de leefomgeving Schiphol'). Er is sprake van leefbaarheidsproblemen en hier en daar verloedering van de leefomgeving. De maatregelen (zoals isolatie) voor individuele bewoners die te maken hebben gehad met een verslechtering van hun leefomgeving in de achterliggende jaren hebben geen gelijke tred gehouden met de groei van Schiphol c.q. zijn achterwege gebleven. Datzelfde geldt voor het voorzien in vervanging van in het verleden getroffen maatregelen waarvan de levensduur verstreken is.
f. Het in de Luchtvaartnota neergelegde voornemen om te komen tot een nieuwe indeling van het luchtruim zal bij de implementatie ervan grote consequenties hebben voor de spreiding c.q. verplaatsing van de hinder in het gehele gebied rondom Schiphol.
g. De discussie over de tweede Kaagbaan en de mogelijke gevolgen bij de implementatie daarvan raakt velen in de directe en verdere omgeving. Samen met de luchtruim-herziening is dit een grote onzekere factor voor zowel de omwonenden als de regionale overheden.
h. Het advies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) om maatregelen te treffen om de problematiek van kruisend verkeer te ondervangen, kan consequenties hebben voor het gebruik van de secundaire banen en daarmee de verdeling van de hinder.
i. Een regionaal meetnet in wording brengt vraagstukken met zich mee rondom de effectieve implementatie van de informatievoorziening voor de omwonenden en van de betekenis daarvan voor het beleid. Wanneer de berekende waarden – waarop formeel gehandhaafd wordt – de gemeten waarden onderschrijden, zoals vastgesteld is rond Schiphol, dan moet dat zo spoedig mogelijk consequenties hebben wil het niet ten koste gaan van de geloofwaardigheid van het gevoerde beleid.
j. De discussie en mogelijke conclusies over fijnstof kunnen gevolgen hebben voor de inrichting van het gebied rondom Schiphol (de koppen van de start- en landingsbanen). Datzelfde geldt met betrekking tot de uitstoot van stikstofoxyden (NOx).

[1] Zie voor deze analyse en bronvermelding verder hoofdstuk 6 van dit advies.

3. Gebrek aan interbestuurlijke structurering

Strikt onderscheid maken tussen nationaal en regionaal niveau om vraagstukken aan te pakken blijft moeilijk, gelet op de dominante positie van Schiphol in het nationale luchtvaartbeleid. Dit komt mede doordat veel van de vraagstukken inzake luchtvaart niet beginnen of ophouden bij bestuurlijke grenzen.

Als er een les uit het dossier Lelystad te leren valt, is het wel dat een goed routeontwerp niet ophoudt bij de provinciegrens, maar moet worden aangesloten op de internationale routestructuur. Omgekeerd, geldt voor Schiphol dat indien er een luchtruimherziening komt waarvan vaste routes en een vierde Initial Approach Fix (IAF) onderdeel zijn, dit op enig moment toch consequenties zal hebben voor de vliegpaden van en naar de start- en landingsbanen. Hierdoor worden de belangen van de provincies respectievelijk de gemeenten geraakt, zowel qua hinder voor de inwoners als qua woningbouw.

Maar een heldere interbestuurlijke samenwerkingsstructuur om deze beleidsmatige issues onderling te bespreken en tot een oplossing te brengen, is niet voorhanden. Dat is een schrijnend gemis dat zich in toenemende mate doet voelen. Het Rijk en de regionale overheden weten elkaar maar moeilijk te vinden. Anders dan rond andere publieke infrastructuren (het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport – MIRT), bestaat er rond Schiphol geen vaste structuur voor de interbestuurlijke samenwerking. En daar waar Rijk en regio elkaar in het verleden nog enigszins gestructureerd troffen aan de Alderstafel en in de ORS zijn de algemene verhoudingen inmiddels – zoals aangegeven – zodanig verzuurd dat deze geen alternatief meer zijn voor een interbestuurlijke samenwerkingsstructuur.

Dit alles leidt tot de posities die bestuurlijke partijen op dit moment innemen in de discussies over zowel de ontwikkeling van de luchthaven als het luchtvaartbeleid in het algemeen. Door de stapeling van knelpunten beoordelen velen in de regio de Luchtvaartnota niet als een strategisch lange termijn document, wat het wel beoogt te zijn. De partijen die partners zouden moeten zijn, beschouwen de nota niet als richtinggevend voor het eigen handelen. De hypotheek die inmiddels op het Schiphol-dossier rust, kan door de Luchtvaartnota alleen niet gedragen worden.

4. Conclusie en urgentie

Het grote economische en werkgelegenheidsbelang van Schiphol verbinden met de maximaal mogelijke reductie van overlast voor inwoners, zou bij uitstek een onderwerp voor het traditionele poldermodel zijn. Maar dat model veronderstelt de onderkenning van een gemeenschappelijke belang, de bereidheid om compromissen te accepteren en die ook te verdedigen. Goede persoonlijke verhoudingen zouden daaraan bovendien een belangrijke bijdrage leveren. Zoals aangegeven wordt aan al deze voorwaarden op dit moment niet voldaan. Gevolg is dan dat de versterking van de leefkwaliteit achterblijft bij de ontwikkeling van de luchtvaart. Waarborgen om tot verbetering te komen ontbreken momenteel. Het kan dus niet zoals het in de Nederlandse verhoudingen zou moeten.

Dan moet het maar zoals het kan. In de volgende hoofdstukken is dat een onderliggende leidraad. Kern daarvan is dat een oplossing wordt gezocht voor de meest acute en in mijn ogen cruciale vraagstukken:

- De bestuurlijke lagen met elkaar verbinden: Rijk, provincie en gemeenten.
- Belangrijke inhoudelijke vraagstukken op het raakvlak van het nationale en regionale niveau definiëren en adresseren.
- De participatie en de informatievoorziening versterken.

In de volgende hoofdstukken werk ik deze punten nader uit.



3

Algemene uitgangspunten voor good governance in de regio Schiphol

Voor de meest acute en in mijn ogen cruciale vraagstukken in de komende jaren heb ik gezocht naar een oplossing om het governance- en participatiemodel in te vullen. De opgave daarvan bestaat zoals aangegeven uit drie kernonderdelen:

- **De bestuurlijke lagen met elkaar verbinden: Rijk, provincie en gemeenten.**
- **Belangrijke inhoudelijke vraagstukken op het raakvlak van het nationale en regionale niveau definiëren en adresseren.**
- **De participatie en de informatievoorziening versterken.**

Bij de invulling daarvan heb ik me laten leiden door tien hoofduitgangspunten, die door het hele advies terug te vinden zijn. In dit hoofdstuk maak ik eerst deze uitgangspunten expliciet.

Advies: Stel de tien hoofduitgangspunten centraal in het handelen en expliciteer dit, bijvoorbeeld in een bestuursakkoord tussen overheden en in een publiekrechtelijke regeling van de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Omgevingshuis Schiphol

1. De bestaande bevoegdheidsverdeling is het startpunt

Voor de invulling van de taken en rollen is de bestaande bevoegdheidsverdeling het vertrekpunt. Daarbij geldt dat in bestuurlijke zin het 'Huis van Thorbecke' de basis is, en dat de bestuurlijke bevoegdheden die daarin verankerd zijn, via interbestuurlijke samenwerking bijeen gebracht kunnen worden. Verder zijn uiteraard de Wet luchtvaart, de Omgevingswet en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen belangrijke bronnen. Waar in dit advies gesproken wordt over de uitbreiding van taken of van beschermings-/participatierechten, doe ik dat met de intentie om die te realiseren in aanvulling op de bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zonder de gehele bevoegdheidsverdeling ter discussie te stellen. Het is van belang dat vooraf duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

2. Kaderstelling is een publieke zaak

De kaderstelling aan Schiphol is een publieke zaak. Die kunnen partijen met een (zeer te respecteren) deelbelang niet overnemen. Dit sluit aan op het in de Luchtvaartnota aangebrachte onderscheid tussen publiek bevoegden en belanghebbenden. Uiteindelijk is altijd een bestuursorgaan aanspreekbaar op de zorgvuldigheid van de publieke belangenafweging op basis van transparante publieke kaders. Ook als er publieke taken worden gedelegeerd naar uitvoeringsorganisaties of vergunningen worden verleend aan (overheids)bedrijven.

De regie voor een heldere kaderstelling en de handhaving daarvan ligt bij het openbaar bestuur. Het articuleren én integreren van maatschappelijke belangen in publieke kaders is een kernfunctie van politieke bestuursorganen. Op die combinatie van de articulerende en integrerende functie van politiek bestuur moet elke overheid door haar inwoners aangesproken kunnen worden wanneer het grondgebied van die overheid wordt geraakt.

3. De overheid heeft ‘één gezicht’

Zoals de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) eerder heeft aangegeven in het rapport ‘luchtvaartbeleid; een nieuwe aanvliegroute (2019), heeft Schiphol raakvlakken met Rijk, provincies en gemeenten en wordt de inpassing van de luchthaven niet ‘gevangen’ in bestuurlijk-geografische grenzen. De publieke kaderstelling aan Schiphol is een integrale opgave van alle overheden in het gebied. De overheidsorganisaties opereren als één overheid. Het Rijk heeft daarbij een stelselverantwoordelijkheid. Vanuit die rol faciliteert het Rijk de totstandkoming en effectuering van de publieke kaderstelling gegeven de geografisch gemeente- en provinciegrens-overschrijdende scope en de (inter)nationale dimensies van het beleidsdomein. Alle andere overheden dragen actief bij vanwege de directe impact op lokaal en regionaal niveau, de bevoegdheden op meerdere terreinen van de ruimtelijke ontwikkeling, de specifieke deskundigheid en het zicht op de impact van de integrale nationale kaders op lokaal niveau.

4. Vorm volgt inhoud

Niet governancemodellen, maar de inhoudelijke publieke opgaven zijn leidend voor de coördinatiebehoefte in de regio Schiphol en de invulling daarvan. Governance, participatie en visievorming zijn voor de leefomgeving instrumenteel om te komen tot een betere leefkwaliteit. Alleen governance, participatie en weer een nieuwe rijksvisie versterkt noch de kwaliteit van het intercontinentale verbindingennetwerk noch de kwaliteit van de leefomgeving. In dat licht heb ik ook de verzuchting ‘eerst zien, dan geloven’ vanuit de omgeving verstaan. Om die reden zal ik me dan ook niet beperken tot procesopmerkingen en -aanbevelingen, maar nadrukkelijk ook de inhoudelijke opgave in de regio in ogenschouw nemen en die – samen met de bestaande bevoegdheidsverdeling – als startpunt nemen.

5. Omwonenden hebben recht op bescherming van een basisleefkwaliteit

Het is denkbaar dat er door een toename van het vliegverkeer of door een cumulatie van geluid situaties ontstaan die niet langer als leefbaar kunnen worden aangemerkt. De rijksoverheid dient te erkennen dat er zulke situaties kunnen ontstaan. Daarnaast verdienen de omwonenden een helder antwoord van de rijksoverheid op de volgende vragen: welke basisleefkwaliteit hanteert de rijksoverheid als norm (normstelling), voldoet de leefsituatie van omwonenden hier ook inderdaad aan (monitoring), waarop kunnen de betreffende omwonenden aanspraak maken indien hun leefsituatie hier niet aan voldoet (wat) en waar kunnen zij zich daarvoor melden (hoe)? Alle thans geldende en voorziene regels en normen laten de omwonenden op dit punt met lege handen staan. Dit jaagt de maatschappelijke onzekerheid en onvrede in de nabije omgeving van Schiphol aan.

6. Luchtvaartinfrastructuur is ‘gewone’ publieke infrastructuur

Bij de beleidsvorming rond luchthaven(infrastructuur) kan nog altijd veel geleerd worden van de andere publieke infrastructuren als weg en rail. Dat geldt ook voor de governance. De MIRT-systematiek kan een belangrijke inspiratiebron vormen voor de wijze waarop de besluitvorming over luchthhaveninfrastructuur en vliegroutes wordt ingericht. Het Meerjarenplan Geluidsanering kan eveneens een belangrijke inspiratiebron vormen voor de wijze waarop de effecten van vliegverkeer kunnen worden gemitigeerd met concrete maatregelen voor omwonenden, ook bij de intensivering van verkeer. Verder kan er nog veel geleerd worden van de wijze waarop bij andere publieke infrastructuren de interferentie met woningbouw wordt opgepakt en welke verantwoordelijkheidstoedeling tussen woningbouwsector en infrasector daarbij wordt toegepast.

7. De leidraad is het sturingsmodel Schiphol, waarbij groei verdiend moet worden

In de Luchtvaartnota is, in navolging van de brief van 5 juli 2019, aangegeven dat Schiphol alleen kan groeien “als dit aantoonbaar veilig kan en als dit gepaard gaat met aantoonbare reductie van de overlast en verbetering van de leefomgevingskwaliteit”. Als belangrijkste mogelijkheden daarvoor zijn aangemerkt – zie de brief d.d. 5 juli 2019 – de reductie van het aantal nachtvluchten en vlootvernieuwing. Daarnaast geeft het sturingsmodel een ‘prikkel’ aan de luchtvaartpartijen om de baancapaciteit, de baanbeschikbaarheid en het strikt geluidpreferent gebruik van de banen te vergroten. Dit sturingsmodel van Schiphol hanteer ik in dit advies ook als uitgangspunt. Ik zie het als een belangrijke prikkel om te komen tot hinderreductie voor de omgeving waarbij dan uiteraard niet alle hinderreductie gebruikt wordt om te groeien en daarmee nieuwe hinder te veroorzaken.

8. ‘Wederkerigheid’ (gelijke behandeling) van alle sectoren bij hinderreductie is noodzaak

Het is van groot belang om een eenduidige definitie van geluidshinder te hebben. En om op basis van die eenduidige definitie vervolgens alle partijen die een bijdrage kunnen leveren, op een gelijke manier aan te spreken op hun bijdrage aan deze reductie. In de discussie tussen partijen de afgelopen maanden is terecht gewezen op het belang van ‘wederkerigheid’ in de wijze waarop wordt omgegaan met luchtvaart respectievelijk woningbouw in relatie tot de definitie van en regelgeving omtrent hinder.

Als de definitie van hinder, zoals in het vigerende beleid, uitgedrukt wordt in aantallen woningen binnen een aangegeven contour, dient degene die honderd huizen bouwt in de contour op een zelfde manier aangesproken te worden als degene die extra vliegtuigen over het gebied laat vliegen, zodat de contour vergroot wordt en daar honderd woningen extra in vallen. Ook mag dan verwacht worden dat, wanneer de planvorming voor woningbouw getoetst wordt op een invulling van cumulatie van geluid, de luchtvaartplannen ook getoetst worden op het gecumuleerde geluidseffect dat zij hebben in de omgeving. Gelijke monniken, gelijke kappen.

Een eenduidige definiëring van hinder (en hinderreductie) is hierbij een belangrijke sleutel voor een uitvoerbaar beleid. Als de wetgever een situatie als ‘hinder’ of ‘ernstige hinder’ omschrijft, dient daarop op een gelijke manier geacteerd te worden naar de drie in het geding zijnde partijen: a. de luchtvaart, b. de woningbouw en c. de omgeving. De getroffen maatregelen dienen met elkaar in evenwicht te zijn. Een basisleefkwaliteit is daarbij een belangrijk ijkpunt om te toetsen of de balans zoek raakt en de burger daarvan de dupe is (zie uitgangspunt 5).

9. Belanghebbenden hebben recht op participatie en informatie

Omwonenden en andere belanghebbenden moeten altijd de mogelijkheid hebben gekregen om te beschikken over informatie en om te participeren in geval er een besluit genomen wordt dat een wijziging tot gevolg heeft voor verkeersvolumes (dan wel maxima aan geluids- en/of andere emissies) en voor de ligging van start- en landingsbanen en van start- en landingsroutes (inclusief waypoints, vaste bochtstralen et cetera), die vanwege de gevolgen voor de verspreiding van het geluid over de omgeving aan een publieke belangenafweging en besluitvorming onderhevig dienen te zijn.



De verantwoordelijkheid om dit te borgen ligt bij het Rijk als bevoegd gezag.

Naast dit recht op participatie en informatie bij wijzigingen geldt het klachtrecht en het recht op informatievoorziening over de reguliere operatie. Het klachtrecht is wettelijk geborgd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's) voor wat betreft de verkeersafhandeling door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). De verantwoordelijkheid voor de communicatie met de omgeving – in de brede zin van het woord – over de reguliere operatie (binnen de publiekrechtelijke kaders) behoort toe aan de Royal Schiphol Group N.V..

10. Doorzettingsmacht is het sluitstuk

Nadat alle stappen van interbestuurlijke samenwerking en maatschappelijke participatie en belangenafweging zorgvuldig zijn doorlopen, moet het bevoegde gezag de ruimte en middelen hebben om een besluit voortvarend te nemen, te implementeren en/of te handhaven. Het is van belang dat, na een zorgvuldige weging van de in het geding zijnde belangen, de besluitvorming of de uitvoering niet 'gegijzeld' wordt door een of enkele van die (deel)belangen. Ook op dit punt kan inspiratie opgedaan worden in andere ruimtelijke domeinen, zoals de regelgeving rondom de aanleg van rijksinfrastructuur of de rijkscoördinatieregeling die in gebruik is bij energievoorzieningsprojecten. Onderdeel daarvan is dat de toezichthouder de grondslag en de instrumenten heeft om toezicht te houden op het nationale kader en de daarin neergelegde normen.

Advies: Gegeven de ontstane situatie, zoals geschetst hoofdstuk 2, en de uitgangspunten, zoals in dit hoofdstuk uiteengezet, is mijn voorstel om de in het verleden in de Omgevingsraad Schiphol vervlochten rollen en taken van partijen scherper uit elkaar te halen. Dat kan door de kaderstelling expliciet bij het Rijk te leggen (hoofdstuk 4) en de interbestuurlijke governance en participatie uit elkaar te halen en in twee kolommen – een interbestuurlijke kolom (hoofdstuk 5 en 6) en een participatiekolom (hoofdstuk 7) – onder te brengen. Hierdoor worden de verantwoordelijkheden scherper onderscheiden en duidelijker belegd. Daarbij adviseer ik voor de interbestuurlijke kolom een programmatische aanpak en versterking van de regie op de maatschappelijke opgaven, uitgaand van gelijkwaardig partnerschap tussen overheden. Voor de participatiekolom beveel ik een verbreding en bundeling van de participatie en informatievoorziening aan waarbij er meer structuur en overzicht ontstaat.



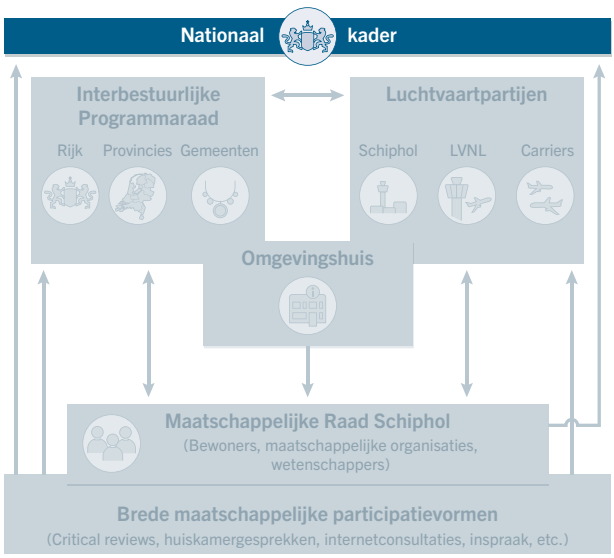
4

Nationale kaderstelling

In dit hoofdstuk schets ik het belang van de kaderstellende rol van de rijksoverheid. Ik benoem daarbij een aantal kaderstellende thema's die urgent en cruciaal zijn om als eerste op te pakken, namelijk de definitie van een:

1. **Basisleefkwaliteit**
2. **Basisparticipatiekwaliteit**
3. **Basisinformatiekwaliteit**

De uitwerking hiervan wordt (uiteraard) voorgelegd aan de betrokken mede-overheden, belanghebbende partijen in de omgeving en luchtvaartpartijen. Daarna komt de rijksoverheid tot een afweging, verankering en handhaving van de invulling van deze basiskwaliteiten.



Gelet op het grote economische en maatschappelijke belang van Schiphol, maar ook vanwege de impact op de leef-omgeving, de geschetste veranderde context en de aard van de inhoudelijke vraagstukken, mag een gevoel van urgentie voor een gecoördineerde aanpak verwacht worden van alle betrokkenen. Een gevoel dat geschraagd wordt door een houding waarin bevoegdheden, financiële middelen, kennis en andere instrumenten van partners benut worden om gezamenlijk en eenduidig in te zetten op versterking van de bestuurskracht. Juist de effecten van de Covid-19-crisis op de luchtvaart onderstreept dit belang én biedt er de ruimte voor.

De aanpak begint ermee dat het Rijk op nationaal niveau op hoofdlijnen de kaders voor de bescherming van de omgeving van Schiphol, de randvoorwaarden voor de operatie van de luchtvaart en de regionale opgaven voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling vaststelt vanuit omschreven publieke belangen. Op basis daarvan wordt de interbestuur-lijke opgave in de regio geformuleerd, die het Rijk samen met

de medeoverheden voor het gebied gaat uitwerken. Het Rijk legt de grondslag voor het formulering van die opgave en de bijdrage hieraan door alle bestuursorganen waarvan het grondgebied door deze opgave geraakt wordt.

Op nationaal niveau worden derhalve voor elk van deze publieke belangen – in samenhang – heldere afwegingskaders vastgesteld. Die kaders moeten voor iedereen inzichtelijk zijn met doelstellingen voor: veiligheid, het internationale verbindingennetwerk, de ondergrens van de leefkwaliteit, volkshuisvesting en de hoeveelheden CO2 en (ultra)fijnstof. Hiermee wordt dan tegelijk invulling gegeven aan de wens van de commissie-Cohen (september 2020) om te komen tot een strategisch samenhangende visie.

De rijksoverheid is bij de weging van nationale publieke belangen leidend. Daarmee wordt niet uitgesloten, maar juist aangemoedigd, dat het Rijk actief de invulling van de kaderstelling sondeert bij medeoverheden, uitvoerende instanties, experts, en de brede groep van belanghebbenden in de samenleving. Door met meerdere partijen tegelijk de dialoog te voeren ontstaat een lerend systeem zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de rol van het Rijk om, alles afwegende, een besluit te nemen. In hoofdstuk 7 sta ik nader stil bij de wijze waarop dit gefaciliteerd kan worden.

Advies: Het Rijk stelt, na brede dialoog met de maatschappij, heldere kaders voor de publieke belangen, met heldere afrekenbare doelstellingen en normen voor het aantal gehinderden en een basisleefkwaliteit, basisparticipatiekwaliteit en basisinformatiekwaliteit.

In de hiernavolgende paragrafen reik ik de voor de omgeving relevante punten aan die in ieder geval in het rijkskader aandacht verdienen, zonder dat ik de pretentie heb uitputtend te zijn.

1. Afrekenbare doelstellingen voor te leveren prestaties

Het is van belang dat in het nationale kader scherp gesteld wordt welke prestatie-eisen aan de gezamenlijke inspanningen worden gesteld met als doel de leefkwaliteit in de omgeving te versterken.

a. Een maximumaantal feitelijk gehinderden per jaar (jaarlijkse verbetering)

Dit is een cruciaal criterium in het nieuwe nationale sturingsmodel, waarin de luchtvaart groei kan verdienen op basis van hinderreductie. De spoedige uitwerking hiervan verdient een prominente plek in het nationale kader, die ook in publiekrechtelijke regelgeving wordt vastgelegd en gehandhaafd door de onafhankelijke inspectie.

Ontwikkeling hinder

Bij de beoordeling van het aantal gehinderden zijn in ieder geval de volgende aspecten van belang:

- Al het gerealiseerde vliegverkeer in een gebruiksjaar wordt meegenomen zoals het feitelijk gevlogen heeft (en dus niet gemodelleerd of geprognosticeerd).
- Daarbij wordt erkend dat ook het overige verkeer (general aviation, politiehelikopters, et cetera) hinder veroorzaakt in de omgeving. Dit verkeer wordt dus betrokken in de beoordeling van het aantal gehinderden.
- 'Uitzonderingen' in de operatie (met name groot baanonderhoud) leiden tot (meer) hinder. Het is dus van belang deze 'uitzonderingen' integraal mee te nemen in de beoordeling en niet als legitimatiegrond voor extra hinder te gebruiken. Gelet op de feitelijke duur van de uitzonderingssituaties, kunnen deze inmiddels niet meer als uitzondering worden beschouwd. In de governance is het daarom van belang deze situaties niet uit te sluiten van de prikkel om de hinder te reduceren, waarop afgerekend wordt.

Als indicatie is een uitwerking op basis van de bestaande wet- en regelgeving hiervan en gebaseerd op de realisaties van de afgelopen zestien jaar gepresenteerd in het Jaarverslag 2019 van de ORS (in het deel 'Staat van de leefomgeving Schiphol'). Daarin is aangegeven in welke mate het aantal gehinderden in de afgelopen jaren is toegenomen.

b. Een norm voor een gebiedsgerichte basisleefkwaliteit

De formulering van een basisleefkwaliteit in de regio Schiphol moet voor iedere burger daar houvast bieden. Juist in situaties waarin sprake is van een (sterke) toename van verkeer in bepaalde gebieden (door toename van het gebruik van de secundaire banen) of in situaties van het veelbesproken waterbedeffect is er behoefte aan rechtsbescherming en rechtszekerheid voor benadeelde burgers in de borging van de leefkwaliteit in hun directe omgeving. Die borging is er nu niet.

De borging van een basisleefkwaliteit sluit aan bij de concrete leefsituatie van een individuele burger. Die kan het bevoegde gezag aanspreken op de borging van deze minimale leefkwaliteit. Situaties moeten worden voorkomen waarin, door de cumulatie van hinder door de luchthaven, een onderschrijding van de (door vliegverkeer beïnvloede) basisleefkwaliteit ontstaat. In dat geval zouden inwoners aanspraak mogen maken op voorzieningen die deze kwaliteit alsnog bieden dan wel op compensatie.

Basisleefkwaliteit
De basisleefkwaliteit wordt gegarandeerd in de vorm van een omschreven pakket aan maatregelen, zoals: een verhuisregeling, financiële compensatie, een hinderbeperking te realiseren binnen een omschreven periode et cetera. Te overwegen daarbij is een onderscheid op basis van de kenmerken dan wel kwaliteiten van een bepaald gebied (een differentiatie tussen bijvoorbeeld stiltegebieden en economische kerngebieden).

Hierbij kunnen inwoners aanspraak maken op concrete maatregelen bij een bepaalde mate van overlast in het betreffende gebied, conform het veroorzakersbeginsel. De geluidssystematiek zoals die bij de andere rijksinfrastructuur (weg en spoor) van toepassing is, kan hier als wegwijzer dienen, zowel voor de te treffen maatregelen (zie het Meerjarenplan Geluidssanering bij weg/rail) als voor de afbakening van de vraag of de infrabeheerder (LVNL/Schiphol) dan wel de woningbouwsector aan de lat staat om maatregelen te treffen.

De grondslag voor een dergelijke norm voor de basisleefkwaliteit kan in het rijkskader neergelegd worden. De uitwerking ervan is typisch iets voor het Interbestuurlijk Programma Schiphol, waarvoor Rijk en regio gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen.

Beide bovenstaande normen voor hinder – het aantal gehinderden en de gebiedsgerichte basisleefkwaliteit – lenen zich uitstekend voor uitwerking samen met de medeoverheden, waarbij de insteek is dat tot een permanente verbetering van de leefkwaliteit wordt gekomen (zie hierna). Zij vervangen het systeem van gelijkwaardigheidscriteria, die geen aansluiting vinden bij de leefwereld van omwonenden. Deze criteria geven inmiddels, na bijna twee decennia, geen enkel concreet houvast voor bescherming van de burger en er gaat ook geen enkele sturende werking meer vanuit op het beleid of op het gedrag van de luchtvaartpartijen. Ze leiden enkel nog tot heel veel technocratisch rekenwerk, dat de inzichtelijkheid van het beleid voor de burger bepaald niet vergroot, maar uitsluitend het open gesprek over zijn beleving in de weg staat.

c. Een kader om maatregelen van hinderbeperking te beoordelen

Nadat afrekenbare doelstellingen zijn geformuleerd, is daarmee ook een basis gelegd voor een kader om hinder en hinderreductie te kunnen beoordelen. Daar is grote behoefte aan. Zo is er behoefte aan samenhang, richting en prioritering van maatregelen, maar met name aan een voorgeschreven instrumentarium en normstelling vanuit de rijksoverheid om de mate van hinder inzichtelijk te maken en te kunnen afwegen of beoordelen op basis van de best beschikbare inzichten. Het gevraagde kader bevat dan instrumenten om de omvang van hinder en hinderreductie vast te stellen in termen van aantallen gehinderden dan wel de mate van geluidsbelasting per locatie.

Evenwichtige benadering
Het kader moet het mogelijk maken om de effecten van diverse categorieën van maatregelen in samenhang inzichtelijk te maken, conform de internationale methodiek van de evenwichtige aanpak (de Balanced Approach, die ook door de EU wordt voorgeschreven). Daarin is dus aandacht voor het effect van de volgende maatregelen op a. het totaalaantal gehinderden en b. het hinderprofiel in het gebied in alle categorieën:

- geluidsbeperking bij de bron (carriers);
- operationele maatregelen: route- en baangebruik, procedures (luchtverkeersleiding);
- ruimtelijke ordening (regionaal bestuur);
- baanconfiguratie en luchtruimindeling, inclusief de routestructuur (nationaal bestuur);
- verkeersvolume, de verdeling daarvan over het etmaal en de baanbeschikbaarheid (luchthaven).

Met een scherpe kaderstelling op basis van een jaarlijkse reductie van het aantal ernstig gehinderden, zoals in het nationale beleid beoogd en hierboven onder punt 1a en 1b aangegeven, kunnen de bevoegde partijen ook tot een scherpe weging en prioriteitsstelling van ontwikkeling en maatregelen komen.

De bevoegdheden berusten bij meerdere private, semipublieke en publieke partijen. Elk van deze bevoegde partijen draagt dan ook verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de hinderreductie. Met het gekozen sturingsmodel dat de luchtvaart groei kan verdienen ligt er een scherpe prikkel bij Schiphol om de hinder te reduceren via de sturing op elementen waarop de luchthaven als exploitant invloed kan uitoefenen: via de aansturing van zijn klanten (schonere en stillere vliegtuigen), via samenwerking met LVNL voor preferent baangebruik en het volgen van de routes, en zelf door de invulling van het onderhoudsprogramma voor het banenstelsel en de verdeling van volume over het etmaal.

Daar waar de ruimtelijke ordening op de grond of in de lucht de hinder beïnvloedt, zijn de bevoegdheden in het vigerende systeem belegd bij overheden. Dat geldt voor woningbouw (bij het regionaal bestuur), de luchthavenindeling/baanconfiguratie (bij het Rijk) en de ruimtelijke ordening in de lucht ofwel de luchtruimindeling en routestructuur (bij het rijk in het Luchthavenindelingbesluit (LIB) respectievelijk Luchthavenverkeersbesluit (LVB)). Die bevoegdheidsverdeling blijft ongewijzigd. Wel pleit ik er voor om de procedures voor besluitvorming over routes en start- en naderingsprocedures – op basis van ervaringen rond Schiphol, maar ook recente ervaringen rond andere luchthavens – te verhelderen.

Advies: Verhelder de besluitvormingsprocedures over vliegroutes waarbij – in lijn met het luchthavenverkeer-besluit – wordt erkend dat de bevoegdheid bij route(aanpassing) berust bij het Rijk en het Rijk in die hoedanigheid ook de participatie van alle belanghebbenden borgt.

Dat de bevoegdheid voor de ruimtelijke ordening bij overheden ligt en moet blijven liggen, is evident, ook rond Schiphol. Door die ruimtelijke ordening wordt hinder toegevoegd (extra woningen/inwoners in het gehinderde gebied) of anders verdeeld over het gebied, waardoor er op bepaalde plekken altijd extra hinder zal ontstaan (wijziging baanconfiguratie of routes). Daarmee is die besluitvorming altijd een politieke weging. Het is de intrinsieke waarde van overheden om belangen te wegen en daar langs democratische weg verantwoording over af te leggen.

Aandachtspunt daarbij in de door het Rijk gehanteerde sturingsfilosofie – waarbij Schiphol wordt afgerekend op hinderreductie – is wel dat erkend moet worden dat er door de ruimtelijke ordeningstaak van overheden hinder toegevoegd kan worden. Dit verdient op een transparante wijze aandacht en uitwerking in het sturingsmodel, door aan te geven in welke mate dit het geval is en hoe daarmee in de 'afrekening' van Schiphol wordt omgegaan. Maar vooral ook door aan te geven hoe voorkomen wordt dat daardoor alsnog meer hinder in de omgeving ontstaat, ondanks de prestaties waartoe Schiphol wordt aangezet in het sturingsmodel. Dit is een belangrijk punt in het nationale kader, dat vervolgens uitwerking kan krijgen in het Interbestuurlijk Programma Schiphol.

Advies: Erken dat door de ruimtelijke ordeningstaak van overheden hinder toegevoegd kan worden. Dit verdient zowel aandacht bij de inhoudelijk definiëring van hinder als bij het invullen van het sturingsmodel door te markeren hoe daarmee in de 'afrekening' van Schiphol wordt omgegaan.

2. Basiskwaliteit brede omgevingsparticipatie

Naast de inhoudelijke normstelling en het inhoudelijke wegingsinstrumentarium wordt in het rijkskader ook de basiskwaliteit van de participatie vastgelegd. Participatie is anno 2020 een te belangrijk onderwerp om de toepassing en de invulling ervan open te laten. Bovendien is het niet efficiënt om de bevoegde organen in het Schiphol-dossier iedere keer opnieuw het wiel van de participatie in besluitvorming te laten uitvinden bij de tal van relevante issues waarvan de besluitvorming erover de omgeving raakt.

In de vigerende wet- en regelgeving staan de formele bevoegdheden en de formele momenten van inbreng reeds omschreven. Beleidskeuzes rond Schiphol hebben veelal direct of indirect impact op de fysieke leefomgeving van inwoners. In lijn met de Omgevingswet wordt geadviseerd om in die gevallen gelegenheid te bieden voor een (directe) inbreng aan de 'voorkant', als basisvereiste voor zorgvuldig handelen, en hiervoor een participatieplan op te stellen. In aanvulling daarop beveel ik aan om de basiskwaliteit waaraan dit participatieplan dient te voldoen, in het nationale Rijkskader vast te leggen. In het participatiemodel dat het Rijk nu in de praktijk toepast, blijkt bij meerdere partijen behoefte aan meer aandacht voor bijvoorbeeld de onafhankelijkheid, de betrokkenen, de rollen en het afleggen van verantwoording over de verwerking van de participatie. Ik heb vastgesteld dat er op tal van punten tussen partijen onduidelijkheid bestaat over rollen en verantwoordelijkheden. Dit leidt tot irritatie in de interactie en kan een bron voor het weglekken van wederzijds vertrouwen zijn. Toenemende gelegenheid tot betrokkenheid schept niet automatisch helderheid, maar vergroot wel de behoefte om scherper te worden in de rolafbakening. De commissie-Cohen legt de vinger bij de stapeling van participatiemogelijkheden en de onduidelijkheid die dit kan veroorzaken.

Daarnaast is er grote noodzaak en urgentie om meer duidelijkheid te scheppen over de te volgen procedures en betrokkenheid van de omgeving bij ingrepen op nationaal niveau die rechtstreeks van invloed zijn op de regionale leefomgeving. De ORS heeft in die leemte weliswaar een 'praktijk' van handelen gevormd, maar die schiet tekort. Deze is namelijk niet ontleend aan een helder publiekrechtelijk kader waarvan de naleving door een rechtstatelijk of democratisch orgaan kan worden getoetst.

Transparante besluitvorming en participatie
De procedures en rollen bij routeaanpassingen (waaronder de verlegging van waypoints), start- en naderingsprocedures en Initial Approach Fixes zijn onvoldoende verankerd, evenals de noodzakelijke participatie van de omgeving daarbij. Zo hebben in het verleden rond Schiphol diverse malen aanpassingen in routes en startprocedures kunnen plaatsvinden – met significante consequenties voor de omgeving – zonder dat de wederzijdse rechten en plichten helder zijn neergelegd in nationale publieke kaders.

Vergelijkbare duidelijkheid over de te volgen procedures en betrokkenheid van belanghebbende partijen (inclusief de luchtvaartpartijen) zijn noodzakelijk bij de woningbouw. In alle gevallen geldt dat deze kaderstelling niet beoogt te treden in de bevoegdheden tot inhoudelijke afweging door de betrokken organen, maar wel de burger overzicht en helderheid moet verschaffen over zijn rechten op inbreng in alle besluiten die de

omgeving raken en eveneens over de wijze van verantwoording hoe met die inbreng is omgegaan.

Tot slot is er helderheid in het nationale kader vereist over de hierbij te betrekken partijen. Omwonenden die overlast ervaren van de aanwezigheid van de luchthaven verdienen daarin een plek. Dat geeft legitimiteit om ook andere groepen uit de bevolking die een belang bij de ontwikkeling van de luchthaven hebben – zoals reizigers, werknemers, werkgevers, natuur- en milieuorganisaties –een plek te geven. Omdat mij om advies is gevraagd over de invulling van participatie bij Schipholaangelegenheden ga ik op dit punt later in dit advies uitvoeriger in (zie hoofdstuk 7).

Advies: Leg de basiskwaliteit voor participatie bij luchtvaartaangelegenheden op nationaal niveau vast met daarbij aandacht voor de vereisten aan participatieplannen en de invulling van procedures, rollen en betrokkenheid van belanghebbenden bij zowel luchtvaart- als woningbouwbesluiten in het gebied.

3. Basiskwaliteit Informatie

Eveneens van belang is dat het nationale kader ingaat op de basiskwaliteiten van de informatievoorziening in de omgeving rond Schiphol. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat het centrale ankerpunt van het nationale beleid de neerwaartse ontwikkeling van het aantal gehinderden is, maar dat niemand zicht heeft op de (langjarige) ontwikkeling van het aantal gehinderden op basis van het gerealiseerde vliegverkeer en het actuele aantal inwoners. Daarmee ontstaan ruimte en ruis, doordat het dan aan iedere partij wordt overgelaten om cijfers te presenteren op basis van eigen belang en interpretatie.

In de nationale kaderstelling is het daarom van belang om onder meer een actieve en transparante monitoring van de ontwikkeling van zowel het feitelijke aantal gehinderden als van de geluidbelasting in het algemeen én op lokaal niveau vast te leggen. Dat kan op basis van de in de publieke regelgeving aangegeven indicatoren.

Daarnaast borgt het Rijk in het nationale kader in ieder geval dat zo spoedig mogelijk een onafhankelijk regionaal geluidsmeetnetwerk rond Schiphol wordt ingevoerd.

Meetnetwerk Schiphol
In de regio is er brede overeenstemming over de noodzaak en de invulling van een toekomstbestendig meetwerk voor Schiphol. De contouren hiervan liggen gereed. De uitwerking kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bouw van een toekomstige vertrouwenwekkende relatie. Dit geluidsmeetnetwerk geeft invulling aan de regionale informatiefunctie én biedt de basis om de berekende geluidsbelasting in de omgeving rond Schiphol te valideren. Het Nomos-meetnetwerk vormt een belangrijk onderdeel hiervan. Een consortium van deskundige partijen (RIVM, NLR en KNMI) heeft in november jongstleden geoordeeld dat het voorstel met de invulling van het regionale meetnetwerk kwalitatief voldoet en past binnen de kaders van het nationaal programma. Het komt nu dus aan op de implementatie.

De kosten van de verdere uitbouw, het beheer en de ontsluiting van de informatie vanuit dit meetnetwerk kunnen – net als alle andere inpassingskosten – in alle redelijkheid niet anders dan rusten op de schouders van de veroorzakers van het omgevingsgeluid c.q. de passagiers. Het Rijk voorziet vanuit zijn kaderstellende en faciliterende rol in een wettelijke grondslag voor een heffing op de ticketprijs met dit doel. Tevens treft het Rijk alle noodzakelijke maatregelen die ervoor zorgen dat een van alle partijen onafhankelijk en ter zake deskundig instituut (zoals RIVM, KNMI of TNO) dit meetnetwerk kan beheren en de informatie op basis daarvan naar alle partijen communiceert via het Omgevingshuis (zie hoofdstuk 7).

Verder is het van belang om in de basiskwaliteit van de informatievoorziening in het nationale kader, de toegankelijkheid van de basisinformatie die voor de omgevingseffecten relevant is, voor een ieder vast te leggen. Hetzelfde geldt voor de rol van de onafhankelijke inspectie bij de toetsing van die informatie.

Tot slot legt het nationale kader de basis voor het Omgevingshuis Schiphol, zodat de omgevingsrelevante informatie niet alleen passief beschikbaar is, maar ook actief vanuit een onafhankelijk loket wordt gebundeld en aangeboden. Dit onafhankelijke loket vormt tevens de centrale omgevingsportal naar de dienstverlening aan de omwonenden, die hier terecht kunnen met alle voorkomende vragen om informatie en diensten (van informatie voor scholieren en werk- en woningzoekenden tot verzoeken om schadeloosstelling).

Voor mij is essentieel dat informatie over de omgevingskwaliteit en dienstverlening transparant, centraal vindbaar, begrijpelijk en compleet is en de betrouwbaarheid en objectiviteit geborgd zijn. Dit uitgangspunt hoort thuis in het nationale kader. In hoofdstuk 7 licht ik toe hoe dit nader vorm gegeven kan worden in de Schipholregio.

Advies: Leg de basiskwaliteit voor informatievoorziening bij luchtvaartaangelegenheden op nationaal niveau vast met daarbij aandacht voor inzicht in de ontwikkeling van lokale geluidsbelasting (gekoppeld aan de basis-leefkwaliteit), de implementatie en benutting van een regionaal meetnetwerk, toegang tot en onafhankelijk toezicht op de informatiebronnen en de stroomlijning van informatie in een Omgevingshuis Schiphol.

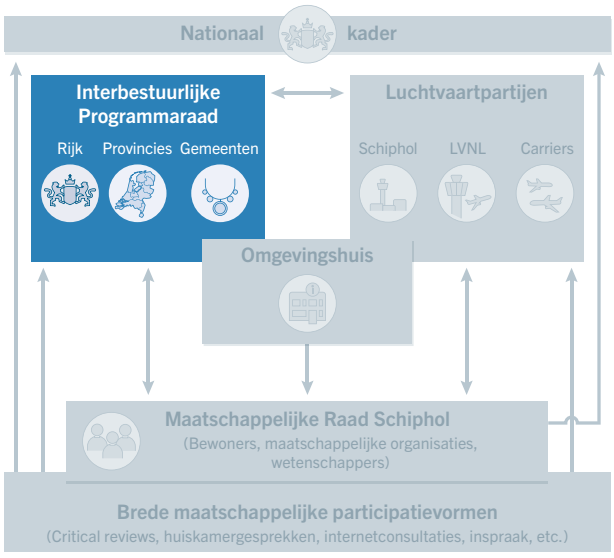


5

Interbestuurlijk Programma Schiphol

In dit hoofdstuk ga ik in op een van de drie in mijn ogen belangrijke verbindingsopgaven: de verbinding van de bestuurlijke lagen Rijk, provincie en gemeenten. De nationale kaders voor de inpassing in de regio behoeven uitwerking met de regionaal betrokken overheden om te kunnen leiden tot concrete resultaten. Ik schets het nut en de noodzaak van interbestuurlijke samenwerking als 'scharnierfunctie' tussen nationale kaderstelling en regionale uitvoering en inpassing. Daarbij schets ik ook de wijze waarop deze scharnierfunctie kan worden vormgegeven en de rol van de luchtvaartpartijen hierbij. Hiermee beoog ik de bestuurskracht en de uitvoeringskracht te vergroten waardoor de leefkwaliteit in de regio Schiphol versterkt wordt.

1. Motivering van een nationaal-regionale scharnierfunctie



De weging van de belangen rond de inpassing van Schiphol in zijn omgeving is een publieke zaak die niet beperkt kan worden tot 'rijksluchtvaartbeleid'. Het gaat om meer. Het raakt andere beleidsdomeinen. Het raakt ook medeoverheden in de kern van hun publieke taken: de articulatie en integratie van belangen en uitvoering van rijkstaken. Het is daarom noodzakelijk om als bevoegde overheden binnen de door het Rijk gestelde kaders te komen tot een publieke weging en zo één overheid voor de burgers in het Schipholgebied te vormen. De recent verschenen studie van de studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen 'Als één overheid - slagvaardig de toekomst tegemoet!' (2020) wijst hier ook op.

De nationale kaders voor de inpassing in de regio behoeven uitwerking om te kunnen leiden tot concrete resultaten. En die uitwerking kan geografisch uiteindelijk nergens anders haar concreet beslag krijgen dan in de regio. Er kan niet over het niveau van de regio – en de regionale bevoegdheden en verantwoordelijkheden – heen gestapt worden als het gaat om de inpassing van de luchtvaartactiviteiten in de leefomgeving.

Hoofddoel daarbij is dat er effectief maatregelen worden genomen voor bewoners in de luchthavenregio, die waarneembaar leiden tot een verbetering van het leefklimaat dan wel in ieder geval de bewoners beschermen tegen een onderschrijding van de basisleefkwaliteit die op nationaal niveau gedefinieerd is.

De daarvoor noodzakelijke maatregelen worden niet 'gevangen' in bestuurlijk-geografische grenzen: er zijn raakvlakken met het Rijk, (meerdere) provincies en (veel) gemeenten. Alle overheden in het gebied hebben eigen bevoegdheden gebaseerd op wet- en regelgeving, met elk een eigen voorgeschreven verantwoordingsstructuur met een geheel eigen karakter (Provinciale Staten, gemeenteraden, raden van commissarissen, aandeelhouders, raden van toezicht et cetera). Maar er is vanuit ieders rol gezamenlijke input noodzakelijk om tot een kwaliteitsimpuls voor de leefkwaliteit in de luchthavenregio te komen en zo de nationale kaderstelling van het Rijk in te vullen.

De verleiding is om een knip aan te brengen tussen 'nationaal' en 'regionaal'. Er zijn echter zwaarwegende strategische en inhoudelijke redenen om dit niet te doen en de scharnierfunctie tussen nationale kaderstelling en regionale uitvoering en inpassing – zoals hierboven aangegeven – te beleggen bij het Interbestuurlijk Programma Schiphol:

a. Om een zorgvuldige doorvertaling van de rijkskaders te borgen, is nationale betrokkenheid bij de regionale inpassing van groot belang. Praktisch zal een nauwe coöperatie ook van belang blijken wanneer op bepaalde punten de nationale kaderstelling vooraf niet zo scherp als gewenst kan zijn. Hieraan kan dan werkende weg de rijksoverheid vanuit haar verantwoordelijkheid – in overleg met de medeoverheden – verdere invulling geven. Een nauwe betrokkenheid van het Rijk draagt bij aan het tijdig signaleren en ondervangen van knelpunten in de nationale kaderstelling.

b. Ook kan het Rijk door coöperatie actief leren van de concrete problematiek waar mensen in de regio op stuiten, en hierop acteren. In het tussenadvies heb ik erop gewezen dat de rol en betrokkenheid van de rijksoverheid bij de ontwikkeling en behandeling van hinderbeperkende maatregelen in de regio in het afgelopen decennium beperkt is geweest. Het was een keuze om die rol te laten bij de luchtvaartpartijen, regio en bewoners, en als Rijk via gremia als de Alderstafel en de ORS in verbinding te staan met die maatregelen. 'Den Haag' staat daarmee vooralsnog op een vrij grote afstand van de dagelijkse concrete leefbaarheidsissues in de regio. In de regio is thans geen vertakte 'infrastructuur' van de rijksoverheid zelf om snel – zelfstandig – signalen rond lokale issues op te vangen en te ondervangen, om vervolgens daarop tijdig rijksregie te voeren. Het heeft belangrijke voordelen om als Rijk veel nadrukkelijker betrokken te zijn bij en gebruik te maken van de regionale en lokale kennis en expertise die aanwezig zijn bij provincies en gemeenten.

c. Richting de burger is het dienstbaar om de bevoegde overheden in het gebied 'één gezicht' te geven. Daarmee wordt ook de basis gelegd voor een lang gekoesterde wens om in de uitvoering en dienstverlening richting omwonenden in het betrokken gebied 'één loket' tot stand te brengen waar de burgers terechtkunnen met al hun vragen, opmerkingen, opinies en verzoeken inzake beleidsafwegingen, compensatie en isolatie. Burgers moeten met al hun vragen en opvattingen op één plek terechtkunnen en vandaar uit bediend worden. De commissie-Cohen waarschuwt terecht voor een stapeling van participatie van belanghebbenden in de omgeving. Daar kan nog een waarschuwing aan toegevoegd worden: de waarschuwing voor een stapeling van overheidsbeleid, -visies en -maatregelen jegens de omwonenden. Laat de overheid in dit toch al complexe dossier voor burgers één gezicht en één boodschap communiceren.

d. Het Interbestuurlijk Programma Schiphol helpt de regionale overheden beter toegang te krijgen tot de nationale beleidsafwegingen en uitvoeringsvraagstukken. Zoals in het verleden de ministeries van V&W, VROM en EZ interdepartementaal het Schiphol-beleid vorm en inhoud gaven, zo zouden nu het Rijk en de regionale overheden interbestuurlijk tot een invulling van het Schiphol-beleid kunnen komen.

e. Diverse inhoudelijke vraagstukken in het Schiphol-dossier lenen zich er niet voor om een scherpe knip te maken tussen nationaal en regionaal, maar vragen om een veel robuustere invulling van de scharnierfunctie daartussen. Zo zullen naar het zich laat aanzien bijvoorbeeld routevraagstukken de komende jaren een uitermate belangrijk vraagstuk vormen. Het Lelystad-dossier heeft geleerd dat het knippen tussen regionaal en nationaal tot onaangename verrassingen leidt. Het routeontwerp – en dan met name van nieuwe routes die op de internationale 'snelwegen' in de lucht aansluiten – vereist een integraal perspectief van a naar b (van de internationale snelweg naar de baan) om tot een optimale inpassing te komen, zowel dichtbij de luchthaven als verderop in het land. Dit routeontwerp staat, met de in de Luchtvaartnota en luchtruimherziening aangekondigde verkenning van vaste naderings- en vertrekroutes, hoog op de agenda.

Tegen deze achtergrond kom ik tot de conclusie dat de keuze voor een interbestuurlijk programma het beste past binnen de doelstelling om te komen tot een versterking van de leefkwaliteit. Het gezamenlijk optrekken vergroot de bestuurskracht en acht ik een effectieve manier om uit huidige bestuurlijke impasses te komen.

De vertaling en regionale uitwerking van de rijkskaders worden daarbij uitgevoerd door de bevoegde organen gezamenlijk in het Interbestuurlijk Programma Schiphol. Dit interbestuurlijke programma vult het 'beleidsmatige gat' tussen het abstractieniveau van een Luchtvaartnota en Luchtruimvisie en de concrete regionale inpassingsopgaven. Dit vertaalt zich in een samenhangende gebiedsagenda waarin voor de komende jaren beschreven is waarnaartoe gewerkt wordt en in een daarop gebaseerd samenhangend jaarprogramma voor de regio Schiphol.

Het is uiteraard niet de bedoeling van dit Interbestuurlijk Programma Schiphol om alle lopende projecten en programma's opnieuw te starten en over te doen. Het gaat er veel meer om de lopende projecten en programma's op een zo 'natuurlijk' mogelijke wijze in te brengen in dit Interbestuurlijk Programma, daarin samenhang te brengen met de andere trajecten en het onderwerp te maken van interbestuurlijke bespreking. Dit resulteert dan in zowel een meerjarige gebiedsagenda waarin de bestuurders samen met bewoners, ondernemers, instellingen en andere partijen de belangrijkste opgaven van het gebied in kaart brengen als een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Specifieke programma's worden dan vormgegeven langs de lijnen van de verdeling van bevoegdheden.

Een dergelijke programmatische aanpak is er ook op gericht om tot een structurele financieringsaanpak te komen voor de leefbaarheidsmaatregelen, informatievoorziening en participatie zoals die uit de in dit advies voorgestelde aanpak voortkomen.

Advies: Verbind de nationale en regionale opgaven in een interbestuurlijke programmatische aanpak waarbij bevoegde partijen na constructief onderling overleg, en na participatie van belanghebbenden, besluiten nemen en via hun bestaande bevoegdheden tot uitvoering brengen.

In het volgende hoofdstuk ga ik concreter in op enkele voorbeelden van inhoudelijke vraagstukken die een plek zouden kunnen krijgen op de concept-agenda van het Interbestuurlijk Programma Schiphol. Voor het rijkskader is dat in de vorige paragraaf ook inhoudelijk ingevuld. Omdat het gaat om de regionale opgaven, waarop samenwerking met de bestuurlijke regio zich richt, en dit de kern van mijn opdracht betreft, ga ik hier uitvoeriger op in. Maar eerst beschrijf ik in dit hoofdstuk nog een slag specifieker de organisatie van de scharnierfunctie en vervolgens de rol van de luchtvaartpartijen hierbij.

2. Organisatie

Om in de toekomst een aantrekkelijk woon- en vestigingsklimaat te behouden en tot vormgeving en invulling van de kaders te komen, is een goede samenwerking vereist, zowel van bestuurders onderling als tussen bestuurders en de brede omgeving. Op hoofdlijnen zie ik de uitwerking in organisatorische zin als volgt voor me.

De MIRT-systematiek kan in algemene zin de referentie vormen voor de invulling van de werkwijze. De manier waarop het bereikbaarheidsprogramma van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is vormgegeven in samenhang met de MIRT-systematiek zie ik als een voorbeeld van hoe dit in de praktijk kan werken. De bestuurskundige reflectie van enkele hoogleraren sterkt mij in mijn gedachte dat een MIRT-achtige coördinatiefunctie zeer behulpzaam kan zijn om tot besluiten te komen door bestuurders (zie bijlage).

Het interbestuurlijk programma wordt opgesteld door een interbestuurlijk samengesteld programmateam *(het programmabureau)* onder leiding van een programmacoördinator van het Rijk op hoogambtelijk niveau. In het programmabureau worden de kennis en expertise van de verschillende overheden ingebracht. De programmacoördinator heeft met het programmabureau, naast de ontwikkeling van het beleid, de uitdrukkelijke taak om de uitvoering hiervan te regisseren en te bewaken. Die uitvoering blijft, evenals de formele besluitvorming, belegd via de reguliere lijnen via de bevoegde organen. De programmacoördinator functioneert met het programmabureau onder verantwoordelijkheid van een (inter)bestuurlijk samengestelde programmaraad. Deze Interbestuurlijke Programmaraad Schiphol komt regelmatig samen.

MIRT-aanpak Samen bouwen aan bereikbaarheid
'Samen bouwen aan bereikbaarheid' is een programma van de Metroploolregio Amsterdam, ingebed in de MIRT-overlegstructuur. De samenwerkende partijen in het programma zijn: de ministeries van IenW en BZK en de overheden vertegenwoordigd in het samenwerkingsverband MRA. Bij veel projecten zijn ook het bedrijfsleven en de directe omgeving betrokken. Alle samenwerkende partijen zijn nodig, want de opgaven zijn urgent en complex. Ze overstijgen beleidsterreinen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen. Bestuurlijk commitment is daarom cruciaal. Partijen worden uitgedaagd om slimmer en innovatiever te werken en mee te bewegen met de (technologische) ontwikkelingen. De structuur van het programma maakt daarbij voortdurende afstemming tussen koers, strategie en actieagenda mogelijk.

Het programmateam
Het programmateam wordt aangestuurd door twee

programmamanagers: een vanuit het Rijk en een vanuit de MRA. Het programmateam levert beslisinformatie aan de programmaraad, zodat die op zijn beurt richting kan geven aan het programma. Binnen het programmateam werken de verschillende projectmanagers aan de programmalijnen zoals die in het Bestuurlijk Overleg MIRT zijn vastgesteld. Ook daar wordt veelal gewerkt met duo-projectleiders (Rijk-regio-duo's). Verder bestaat het team uit een omgevingsmanager en een programmasecretaris.

De programmaraad
De programmaraad maakt gebiedsgerichte afwegingen en zorgt voor bestuurlijke sturing. De raad komt minimaal twee keer per jaar bij elkaar. De leden zijn samen verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het programma en de samenwerking. Daarnaast is er een hoog-bestuurlijk expertpanel dat de programmaraad adviseert.

Het directeurenoverleg
De leden van het directeurenoverleg zijn gedelegeerd opdrachtgever van het programma en komen vier keer per jaar bij elkaar. Zij vertegenwoordigen Rijk en regio, maar het directeurenoverleg is breder samengesteld dan de programmaraad: ook NS, ProRail, Schiphol Group en Rijkswaterstaat zijn afgevaardigd. Het directeurenoverleg is zowel een klankbord voor het programma als besluitvormend voor een aantal zaken. Het directeurenoverleg wordt ambtelijk voorbereid door het programmateam.

Het Vooroverleg Programmaraad Private Partijen
Het Vooroverleg Programmaraad Private Partijen bestaat uit een brede vertegenwoordiging van directeuren van uiteenlopende belanghebbende organisaties. Dit overleg fungeert als een maatschappelijk klankbord. Naast een aantal partijen uit het directeurenoverleg, zoals NS, Prorail en Schiphol, zijn ook organisaties vertegenwoordigd als Amvest, ANWB, Rover, Almere 2.0, VU, Bouwagenda, Arriva, Transdev en de Johan Cruijff Arena. Het panel toetst de producten die geagendeerd staan in de programmaraad. Het expertpanel komt daarom meestal een week voor de programmaraad bijeen.

Het Bestuurlijk Overleg MIRT
Jaarlijks vindt een Bestuurlijk Overleg plaats tussen de betrokken ministeries en regionale overheden in het kader van het MIRT. Binnen dit overleg bespreken zij de voortgang van de projecten, de resultaten van studies en onderzoeken en de prioriteiten voor de komende periode. Ook maken ze afspraken over knelpunten, mogelijke belemmeringen en de financiering.

De eerste stap van het Interbestuurlijk Programma Schiphol is de opstelling van een *jaarprogramma* en een *meerjarige gebiedsagenda* – zoals te doen gebruikelijk in de MIRT-systematiek – waarin de opgaven in samenhang worden beschreven en wordt aangegeven welke hiervan 'no regret' zijn en met welke prioriteit de overige opgaven ter hand worden genomen. Zodra het Interbestuurlijk Programma Schiphol er is, dient het jaarlijkse programmaplan ervoor om aan te geven hoe de diverse opgaven in de regio bijdragen aan de kwaliteitsslag die als ambitie is neergelegd in het Interbestuurlijke Programma Schiphol.

Bij elke van de inhoudelijke opgaven wordt een uitgewerkt *participatieplan* opgesteld en vastgesteld (vergelijkbaar met de Omgevingswet). Deze worden voor een zienswijze voorgelegd aan de Maatschappelijke Raad Schiphol (zie verder hoofdstuk 7), waarna het bevoegde orgaan deze zienswijze afweegt en het participatieplan vaststelt. Insteek daarbij is dat op alle onderwerpen van het interbestuurlijk Programma Schiphol participatie plaatsvindt met luchtvaartpartijen en omgevingspartijen (zie hieronder).

Om het mandaat en het commitment expliciet aan de voorkant te verankeren, is het aan te bevelen om de opstelling en uitwerking van het Interbestuurlijk Programma Schiphol op politiek-bestuurlijk niveau vast te leggen in een bestuursovereenkomst. In de interbestuurlijke samenwerking wordt ieders rol en verantwoordelijkheid gerespecteerd, inclusief de verantwoordingsrelatie richting de controlerende volksvertegenwoordigende organen. In de bestuursovereenkomst wordt vastgelegd hoe dit wordt geborgd voor alle betrokken besturen. In deze bestuursovereenkomst wordt eveneens vooraf vastgelegd op welke wijze de participatie en informatievoorziening op een evenwichtige, transparante en betekenisvolle manier wordt ingevuld (dit punt is hieronder verder uitgewerkt).

De taken en bevoegdheden behorend bij de concrete inhoudelijke opgaven berusten bij uiteenlopende partijen. Die bestaande bevoegdheidstoedeling is het uitgangspunt bij het zoeken naar een effectieve en voortvarende uitvoering. Een gemeenschappelijk te ontwikkelen interbestuurlijk programma – dat de resultaten kan neerleggen in bijvoorbeeld een Omgevingsvisie Schiphol – legt daarvoor de basis. Daarin scheppen publieke partijen het kader waarbinnen de afstemming plaatsvindt tussen de luchtzijdige (routes en bochtstralen, vlieghoogtes en -procedures, vlootvernieuwing) en landzijdige aspecten (isolatie, verhuisregelingen, groenvoorzieningen, bouwactiviteiten).

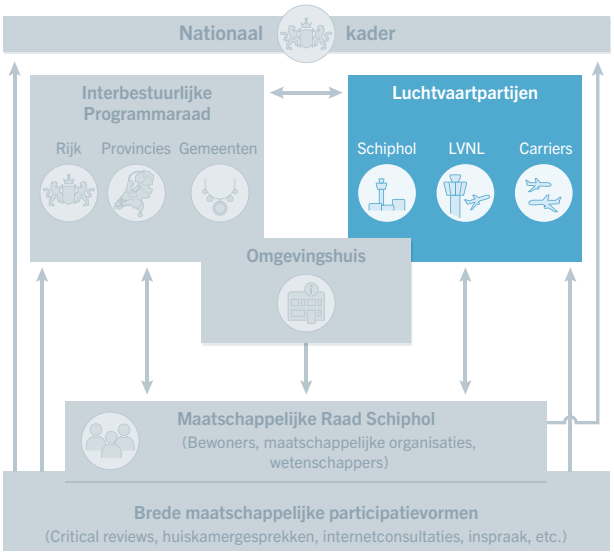
Taken
In de zogenoemde takentabel heeft het bureau Berenschot een vereenvoudigd overzicht gegeven van de taken die aan de orde zijn en er daarbij op gewezen dat er ook onbelegde ('vrije') taken kunnen zijn. Bij nog onbelegde taken is het des te meer van belang om de rollen van uitvoeringsverantwoordelijken helder te beleggen. Bij deze onbelegde taken, maar ook bij de vaste taken, is het van belang te onderkennen dat ook daarbij een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen bestaat.

De erkenning van die wederzijdse afhankelijkheid kan ook tot uitdrukking gebracht worden in de voorgestelde aanpak van de opgaven. Daarvoor kan voor elk van de (clusters van de) opgaven overwogen worden om op basis van de inhoudelijke opgave bijvoorbeeld bestuurlijke trekkers hiervoor aan te wijzen (door de programmaraad) die bestuurlijk verantwoordelijkheid nemen om een in het Interbestuurlijk Programma Schiphol neergelegde opgave uit te voeren.

Om de samenhang en een voortvarende uitvoering te borgen, benoemt de programmaraad een onafhankelijke *externe rapporteur.* Deze rapporteur vervult wat in bestuurlijk Nederland wel bekend is als de 'rekenkamerfunctie'. De rapporteur stelt (half)jaarlijks een openbaar verslag op over de voortgang, de samenhang en de effecten van de werkzaamheden. Door de externe onafhankelijke rol geeft de rapporteursfunctie de bevoegde en controlerende instanties tijdig signalen indien de uitvoeringskracht of de samenhang in de besluitvorming en uitvoering achterwege blijft.

Advies: Werk de interbestuurlijke programmatische aanpak uit naar analogie van de MIRT-systematiek en leg deze vast in een bestuursovereenkomst. In die bestuursovereenkomst kan de invulling van de Programmaraad, de rol van de programmacoördinator en het programmabureau en de werkwijze met een jaarprogramma, een meerjarige gebiedsagenda, particpatieplannen, informatievoorziening en een onafhankelijke externe rapporteur worden neergelegd.

3. Rol luchtvaartpartijen



Belangenafweging en beleidsuitvoering

Kaderstelling en belangenafweging zijn een publieke zaak. De uitvoering is aan professionele uitvoeringsorganisaties – op het terrein van exploitatie, luchtverkeersleiding, slotcoördinatie. Die belangenafweging zelf kan niet worden uitbesteed. Dus besluitvorming over bijvoorbeeld verkeersvolumes (dan wel maxima aan geluids- en/of andere emissies), de aanleg van start- en landingsbanen en afweging van nieuwe start- en landingsroutes hoort thuis in de publieke arena. Het resultaat van deze besluitvorming verdient het om transparant neergelegd te worden in publieke regelgeving, zodat dat resultaat voor de democratisch controlerende organen en voor de belanghebbenden kenbaar is.

Het uitgangspunt van het sturingsmodel, waarbij groei kan worden verdiend en dus een zorgvuldige uitvoering van beleid wordt beloond, is helder. De kaders van de ontwikkeling (zoals de volumes van etmaal en nacht, geluidspreferentieregels en het sturingsmodel dat daar betrekking op heeft) worden politiek gewogen, vastgelegd en gehandhaafd. Binnen die kaders gelden vervolgens – nog uit te werken en in regelgeving transparant en handhaafbaar vast te leggen (zie hoofdstuk 6) – prikkels voor de luchtvaartpartijen om zoveel mogelijk hinder te beperken. Vrijwel alle maatregelen voor hinderbeperking passen in dat model en sluiten ook aan bij de bevoegdheden van de luchtvaartpartijen: volumeverdeling over het etmaal en baanbeschikbaarheid (Schiphol), baancapaciteit en strikt geluidspreferent baangebruik (LVNL en Schiphol) en vlootvernieuwing (carriers).

Routes als uitkomst van publieke belangenafweging

Voor nieuwe routes of routeoptimalisaties (inclusief de ligging van waypoints, bochtstralen, et cetera) en start- en landingsprocedures vraag ik afzonderlijk aandacht. Hierboven heb ik er reeds voor gepleit om deze transparant vast te leggen in publieke regelgeving voor in ieder geval het gebied dat binnen de gehanteerde definitie als 'gehinderd' wordt aangemerkt.

Verschuivingen van die routes en verandering van procedures hebben in ieder geval binnen dat gebied de afgelopen jaren laten zien uiterst gevoelig te liggen. Wijzigingen hierin – en dus besluiten hierover – leiden tot een andere verdeling van hinder en raken rechtstreeks de belangen van diverse bevolkingsgroepen. Het gaat hier dan steeds om een belangenafweging. Vanuit het perspectief van een zorgvuldige bescherming van de omgeving behoort die weging van belangen onafhankelijk en gecontroleerd in het publieke domein plaats te vinden.

Het is ook wel zo fair richting de luchtvaartpartijen om hen af te rekenen op de zaken waarvoor zij vanuit de aard van hun professionaliteit aanspreekbaar kunnen worden gehouden. En hen niet aan te spreken op hun mate van succes in de bemiddeling tussen de belangen van verschillende overheden en bevolkingsgroepen bij het optreden van waterbedeffecten. Als er behoefte is aan optimalisaties, is de koninklijke weg dat lokale/regionale bestuurders deze inbrengen in het overleg met het Rijk in de programmaraad, en dat deze dan gezamenlijk tot een afweging worden gebracht. Dit in samenhang met de definiëring van hinder. Daar waar luchtvaartpartijen zelf initiatiefnemer zijn van aanpassingen kunnen deze eveneens via de programmaraad worden ingebracht, waarna een zorgvuldige weging van de in het geding zijnde belangen kan plaatsvinden. Nadat die weging heeft plaatsgevonden en is uitgemond in een besluit, is het vervolgens aan de luchtvaartpartijen om deze zo effectief mogelijk uit te voeren.

Advies

De uitvoerende organisaties in de Nederlandse luchtvaart zijn spelers met kennis en expertise op het terrein van intercontinentale netwerkontwikkeling, luchthavenexploitatie en (veilige) vluchtafhandeling die tot de wereldtop gerekend moeten worden. Het is niet goed denkbaar dat deze kennis en expertise genegeerd kunnen worden in de beleidsvorming. Ze verdienen respect in de beleidsvorming, maar zonder dat dit afdoet aan een transparante weging van de in het geding zijnde belangen en aan de bescherming van de omwonenden. Dat respect kan het best tot uitdrukking gebracht worden door een zelfbewust bestuur, dat de kennis en expertise vanuit de uitvoering benut door deze in te winnen, op waarde te schatten en het een plek te geven in de afwegingen van publieke belangen.

Bij de beleidsafwegingen in de interbestuurlijke programmaraad is het nuttig en nodig om de informatie op basis van de uitvoeringsdeskundigheid van de luchtvaartpartijen mee te wegen. Deze deskundigheid kan de programmaraad van dienst zijn op alle punten die ter afweging voorliggen (zie het volgende hoofdstuk).

Waar het de uitvoering van de reguliere operatie betreft – binnen het bestaande beleid en regelgeving – kunnen de luchtvaartpartijen vanuit hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden de omgeving actief informeren.

Participatie bij reguliere operatie

Bij de invulling van de participatie rond de reguliere operatie zou in ieder geval kunnen worden vastgelegd dat de Maatschappelijke Raad Schiphol:

- jaarlijks de gelegenheid krijgt om advies uit te brengen over de gebruiksprognose voor het volgende jaar en de planning van het groot baanonderhoud; en
- geïnformeerd wordt over de realisaties van het afgesloten jaar, inclusief het klachtenoverzicht en de afhandeling daarvan.

In hoofdstuk 7 ga ik nader in op de rol en invulling van deze Maatschappelijke Raad Schiphol.

Advies: Betrek de uitvoeringsdeskundigheid van de uitvoerende partijen bij de afweging van de publieke belangen.
Laat de verantwoordelijkheid om de omgeving actief te informeren bij de uitvoerende partijen daar waar het de reguliere operatie betreft.







6

Agendapunten Interbestuurlijk Programma Schiphol

In dit hoofdstuk reik ik potentiële bouwstenen aan voor een conceptagenda voor het Interbestuurlijk Programma Schiphol. Ze zijn indicatief bedoeld. Het behoort niet tot mijn opdracht om een voorstel te doen voor de invulling. Dat is aan de bevoegde en betrokken overheden, gehoord hebbend de belanghebbende partijen. Wel wil ik illustreren welke punten in de komende jaren van een publieke afweging dienen te worden voorzien, gegeven het belang van de ontwikkeling van de kwaliteit van het verbindingennetwerk én van de kwaliteit van de leefomgeving. Ik heb er bewust voor gekozen om als 'buitenstaander' niet om de moeilijke punten heen te lopen. Ik geef een indruk van waar het om zou moeten gaan, zonder dat ik de pretentie heb compleet te willen zijn.

Advies: Bepaal als eerste stap in het Interbestuurlijk Programma Schiphol een gezamenlijke inhoudelijke agenda die neergelegd wordt in een jaarprogramma en een meerjarige gebiedsagenda. Als aanzet om daartoe te komen worden 10 inhoudelijke aandachtspunten meegegeven.

De inhoudelijke opgaven rond de inpassing van Schiphol in zijn omgeving bevinden zich ergens tussen het abstractieniveau van de Luchtvaartnota en de individuele leefwereld van de burgers; ergens tussen het Rijk, dat op (inter)nationaal niveau acteert in het luchtvaartdossier, en de omwonenden, woningzoekenden en werknemers die de effecten van het internationale verbindingennetwerk aan den lijve ondervinden. Op dat niveau kan en mag de inbreng van de intermediaire bestuurlijke rol van de provincies niet gemist worden, evenmin als de inbreng van de lokale overheden, die als publiek bestuursorgaan het dichtst bij de leefwereld van de burgers en hun lokale knelpunten staan.

Ik schets concreet enkele voorbeelden van inhoudelijke beleidsvraagstukken op dit tussenniveau die nu tussen wal en schip dreigen te geraken. De burgers in de omgeving rond Schiphol hebben er recht op dat hun overheden op deze vraagstukken een heldere en integrale afweging maken. Dat is in dit land de taak van publieke organen. Zij – en zij alleen – kunnen daar democratisch verantwoording over afleggen door aan te geven hoe zij daarbij alle belanghebbenden zorgvuldig hebben gehoord en hun belangen hebben gewogen. Om voor zowel de belanghebbenden als de volksvertegenwoordigingen inzicht te geven in de keuzes waartoe dit binnen de gegeven rijkskaders (zie hoofdstuk 4) leidt, beveel ik het Interbestuurlijk Programma Schiphol aan. Ook omdat daarmee invulling kan worden gegeven aan de regionaal en lokaal sterk gevoelde behoefte aan samenhang.

Ik acht het daarbij nuttig en nodig dat, zoals gebruikelijk bij het MIRT, zowel een jaarlijks uitvoeringsprogramma wordt opgesteld als een meerjarige gebiedsagenda, waarin de bestuurders, gehoord hebben de omwonenden, ondernemers,

instellingen en andere belanghebbende partijen in de regio, de belangrijkste opgaven van het gebied in kaart brengen.

1. Uitwerking van het sturingsmodel Schiphol

In de brief d.d. 5 juli 2019 over de ontwikkeling van Schiphol heeft het ministerie aangegeven dat “het aantal mensen dat op basis van de huidige systematiek als ernstig gehinderd wordt aangemerkt ieder jaar aantoonbaar omlaag [moet]” (p. 4).

In de Luchtvaartnota wordt dat herhaald: “Neemt de geluidsbelasting en uitstoot van schadelijke stoffen af? Dan kan de luchtvaart groei verdienen. (…) De rijksoverheid verwacht van de burgerluchthavens dat zij in voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit, met de belanghebbenden in hun regio de gewenste ontwikkeling verkennen. Ze moeten rekening houden met de ambities van de Rijksoverheid en de ruimte voor groei binnen het geldende luchthavenbesluit. Na deze regionale verkenning beslist de Rijksoverheid over de verdere ontwikkeling van de luchthavens.”

Het sturingsmodel raakt de omgeving in haar hart, zowel qua hinderbeperking als qua ontwikkelmogelijkheden voor andere ruimtevragende sectoren (met name woningbouw). Gegeven het herhaaldelijk gehanteerde motto van de omgevingspartijen ‘eerst zien, dan geloven’ is draagvlak in de regio voor de uitwerking van het sturingsmodel cruciaal. Daarbij zijn tal van inhoudelijke vragen aan de orde die expliciete betrokkenheid van de omgeving noodzakelijk maken, en ligt het niet voor de hand om in eerste aanleg de normadressaat (zijnde de luchtvaartpartijen) te vragen om een voorstel voor de norm uit te werken. De uitwerking van publieke normen komt toe aan overheden, die gegeven hun karakter de geëigende partijen zijn om belangen af te wegen en tot een normstelling te komen. Het zijn juist ook de overheden die erop ingericht zijn om hierover publiekelijk democratische verantwoording over af te leggen (en zo nodig, vanuit een bestuursrechtelijk perspectief, juridische verantwoording), uiteraard na participatie van luchtvaart- en omgevingspartijen.

Sturen op hinderreductie

Vanuit de inhoud komen bij het sturingsmodel voor ‘groei op basis van hinderbeperking’ al heel snel uitwerkingsvragen aan de orde die illustreren hoe groot het belang van de omgeving hierbij is, en ook welk belang de luchtvaartpartijen zelf hebben bij een bepaalde uitwerking:

- Wat is het peiljaar van de hinderreductie?
- Gaat het alleen om geluid of ook om andere omgevingsfactoren?
- Hoe wordt omgegaan met gebieden buiten de 48 dB(A) Lden? (zie het tussentijdse advies)
- Hoe verhoudt de methodiek voor afrekening van de luchtvaart zich tot de methodiek die het Rijk met LVNL hanteert bij het ontwerp van de luchtruimherziening, met name de ontwerpeis dat boven de 6000ft de uitstoot leidend is en daaronder het geluid?
- Hoe wordt omgegaan met door Schiphol uitgevoerd baanonderhoud als uitzonderingsgrond? (zie het tussentijdse advies)
- Wordt al het verkeer meegenomen, inclusief het maatschappelijk verkeer? (zie het tussentijdse advies en de Luchtvaartnota)
- Hoe wordt omgegaan met de invloed van het weer op de jaarlijkse verdeling van het geluid over de omgeving en daarmee van het effect van het weer op het aantal gehinderden?
- Hoe wordt omgegaan met meer hinder door nieuwbouw?
- Hoe wordt omgegaan met veiligheidsmaatregelen die leiden tot meer hinder?
- Wordt de hinderbeperking bepaald op basis van prognoses van Schiphol of op basis van door de inspectie geverifieerde realisatiedata? (zie het tussentijdse advies)



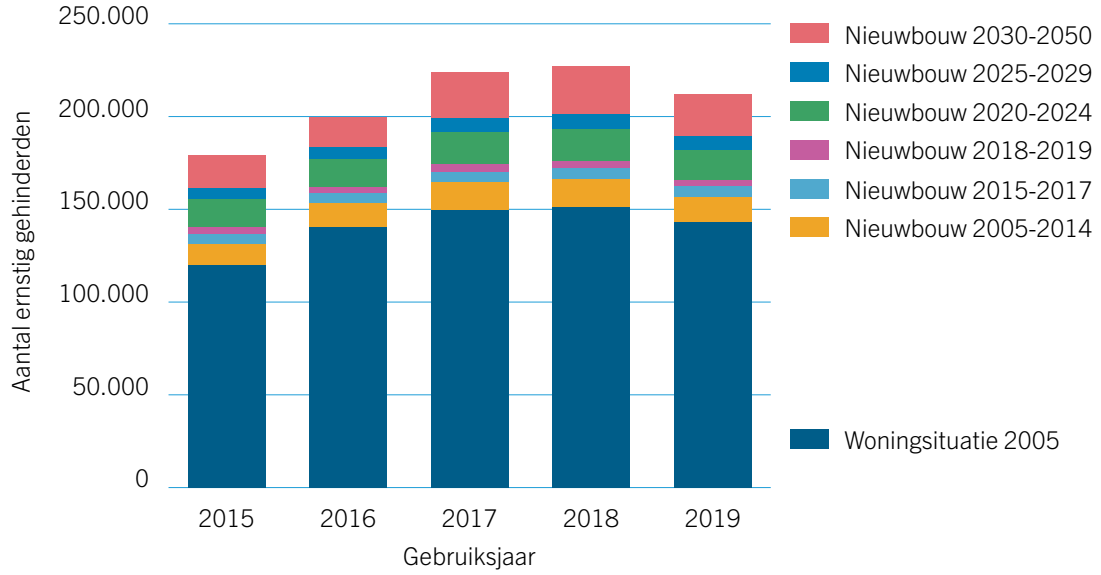
2. Hinderreductie door afstemming ruimtelijke ontwikkeling op de grond en in de lucht

Een belangrijk aandachtspunt voor Rijk en regionaal bestuur is hoe invulling wordt gegeven aan de door het regionaal bestuur verlangde 'wederkerigheid' in het luchtvaartbeleid en het ruimtelijk beleid. Hoe kan in het beleid gekomen worden tot een eenduidige definitie van en normstelling voor hinder? Die eenduidigheid is van belang om ervoor te zorgen dat zowel planmakers in de ruimtelijke ontwikkeling als de luchtvaart kunnen bijdragen aan eenzelfde overkoepelend doel en norm: minder hinder. Wanneer dat niet gebeurt, is het risico groot dat de hinder toeneemt en de omgeving zo de rekening betaalt voor het ontbreken van afstemming en integraliteit.

Anderzijds is het risico groot dat, door onvoldoende afstemming, opgelegde beperkingengebieden de ontwikkeling in de regio onnodig belemmeren, waardoor verloedering dreigt. Of dat de woningbouw hierdoor zodanig aan banden wordt gelegd dat niet kan worden voorzien in de regionale (en nationale) behoefte aan volkshuisvesting. Een constructieve interbestuurlijke afstemming is hierbij de enige remedie om een verantwoorde balans te vinden.

Woningbouw en hinderontwikkeling[2]

Door het woningbestand waarmee de tellingen worden uitgevoerd, te actualiseren, kan scherp inzichtelijk worden gemaakt welk aandeel woningbouw heeft in de ontwikkeling van de hinder, zie onderstaand figuur. Daaruit komt naar voren dat niet alleen de luchtvaartontwikkeling bepalend is voor de toename van het aantal ernstig gehinderden. Ook de woningbouwontwikkeling draagt voor bij aan de ontwikkeling van hinder in de omgeving. In de periode 2005-2050 gaat het dan om zo'n 75.000 ernstig gehinderden (meer dan 30 procent).



[2] Voor deze door T070 uitgevoerde analyse van de woningsituatie na 2018 is gebruik gemaakt van bekende woningbouwplannen tussen 2018 en 2050. Deze plannen zijn verzameld uit twee openbare bronnen van de provincie Noord-Holland en Zuid-Holland. De opbouw van de database is uitgevoerd door RIGO Research en Advies, met toestemming van de provincie Noord-Holland en Zuid-Holland. Voor de provincie Zuid-Holland is de peildatum februari 2019, voor de provincie Noord-Holland is dit april 2019. Echter, omdat niet alle gemeenten op hetzelfde moment de plangegevens updaten en aanleveren, zijn niet alle gegevens van dezelfde peildatum. Ook bevatten de bronnen enkel de door gemeenten openbaar gedeelde plannen. Deze gegevens geven een indicatie van de capaciteit in woningbouwplannen op basis van de nu bekende plannen. De daadwerkelijke aantallen zullen afwijken doordat plannen veranderen of niet doorgaan en doordat er nieuwbouwplannen bij kunnen komen.

3. Routeoptimalisaties met directe betrokkenheid van belanghebbenden (zowel baathebbers als gedupeerden)

Routeoptimalisaties zijn altijd een verdelingsvraagstuk met een waterbed-effect: een voordeel voor de ene woonkern is een nadeel voor de andere.

Waterbedeffect

Er zijn tal van recente praktijkvoorbeelden:

1. De vaste bochtstraal bij Leimuiden (recent geïmplementeerd).
2. De routeverlegging bij Bodegraven (implementatiefase).
3. De vaste nachtnaderingsroute op de Zwanenburgbaan (implementatiefase).
4. De routeligging ter hoogte van Gouda (verkenningsfase).
5. De routeligging voor uitvliegroutes van de Aalsmeerbaan tussen Aalsmeer en Uithoorn (verkenningsfase).

Verbeterde inpassing is nooit te realiseren zonder dat ergens iemand erop achteruit gaat. Daarnaast moet onderkend worden dat zowel alle regionale partijen als luchtvaartpartijen bij dit type maatregelen belanghebbenden zijn. Ook de luchtvaart dus. Routevarianten hebben namelijk ook effect op de vliegafstand (kerosine-kosten en ook CO2), de efficiënte vluchtafhandeling en de capaciteit. Daarom ben ik eerder in dit advies reeds op ingegaan dat het hier zaken betreft die een publieke afweging behoren te zijn en waarvan de resultaten ook transparant in een publiekrechtelijke regeling behoren te worden neergelegd.

De gesprekken over routeoptimalisaties leren dat er vanwege het onvermijdelijke waterbedeffect moeilijke afwegingen bij komen kijken die niet zomaar te regelen zijn in een een-tweetje of met een rechttoe rechtaan toepassing van een nationaal afwegingskader. Aandacht op maat is noodzakelijk, juist omdat er partijen zijn die nadelige effecten van de optimalisatie ondervinden. Om rapportenoorlogen vanwege de verschillende regionale belangen te voorkomen, is een gezamenlijke feiten-verzameling (‘joint fact finding’) cruciaal, waarbij ruimte wordt geboden voor zowel specifiek gevraagd inzicht in bepaalde onderdelen als meerdere opties. Het blijkt nogal eens dat, wanneer alle partijen met elkaar om tafel gaan en alle opties op tafel worden gelegd, er in gesprek met elkaar een betere variant te bedenken is. En tijdig een gezamenlijke feiten-basis scheppen, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de acceptatie van de uitkomst. Het moet vooral voorkomen worden dat de omgeving ‘verrast’ wordt door aanpassingen in het vlieggedrag, doordat de procedure voor aanpassing – en de participatie van de regio daarbij – niet duidelijk publiek-rechtelijk verankerd is.

Onduidelijke publiekrechtelijke ordening van aanpassingen in vlieggedrag

Het recente verleden kent diverse voorbeelden van aanpassingen waardoor de regio zich ‘verrast’ heeft gevoeld en waarvan mensen de effecten ondervinden. Een greep:

1. De verschuiving naar het zuiden van het waypoint EH037 ten noorden van Uithoorn, met als gevolg dat het vertrekkende verkeer van de Aalsmeerbaan is opgeschoven richting de bebouwing van Uithoorn.
2. De verschuiving naar het oosten van de uitvliegroute van de Aalsmeerbaan naar het zuiden, met als gevolg dat de route voor het uitvliegende verkeer ook aan de westkant van Uithoorn dichter bij de bebouwde omgeving is komen te liggen.
3. De sluiting van de vaste naderingsroute op de Polderbaan in de nacht (Artip2C), waardoor een toename aan overlast is ontstaan in de regio Castricum.
4. De toepassing van een nieuwe startprocedure (nadp2 adjusted) door carriers, waardoor het geluidseffect op de grond is gewijzigd.
5. Recentelijk zijn er toenemende signalen dat er op bepaalde locaties meer van de route wordt afgeweken, wat tot extra overlast leidt.

4. Inpassing van vaste routes op alle banen en de vierde IAF in het zuidoosten

In aansluiting op de routeoptimalisaties verdient de aankondiging in de Luchtvaartnota van een verkenning van vaste naderingsroutes en een vierde IAF afzonderlijk aandacht vanwege de te verwachten impact op de omgeving:

“Vaste naderingsroutes naar luchthavens [vormen] een belangrijke bouwsteen voor de roadmap op weg naar 2035. Deze naderingsroutes gaan de verspreiding van geluid tegen maar kunnen wel leiden tot een toename van het geluid onder die routes. In welke mate dergelijke naderingsroutes onderdeel zijn van de luchtruimherziening bepaalt het Rijk in samenhang met andere bouwstenen in de voorkeursbeslissing over de luchtruimherziening in het voorjaar van 2021. Ter onderbouwing daarvan wordt een plan-MER opgesteld.”

Luchtruimherziening
Op dit moment werkt het ministerie aan de invulling van de voorkeursbeslissing voor de luchtruimherziening. Elementen die daarbij worden afgewogen zijn de aanleg van een vierde Initial Approach Fix, gelegen aan de zuidoostelijke kant van Schiphol, vaste naderings-routes overdag op alle banen, een buizensysteem voor vertrekroutes en een 2+2-operationeel concept. Vaste naderings- en vertrekroutes hebben effect op de baancapaciteit. Samen met een 2+2-operationeel concept en een vierde IAF is het zeer wel denkbaar dat ze grote consequenties kunnen hebben voor de 'geluidsafdruk' van de luchthaven op zijn omgeving, waarbij verplaatsing van hinder aan de orde is. Zo heeft het ontwerp van vaste naderingsroutes een concentratie van verkeer met een hogere geluidsbelasting voor de gebieden onder de routes tot gevolg. Ook zullen er consequenties zijn voor de ligging van de routes en de verdeling van het verkeer over de omgeving.

Het gaat hier qua impact op de omgeving om een majeure operatie in de komende jaren. Het is zoiets als het werken aan rijkswegen in het dichtstbevolkte gebied van Nederland. Daarnaast grijpt het op allerlei manieren in op andere trajecten die effect op de omgeving hebben (zoals het nieuw normen- en handhavingsstelsel).



5. Baangebruik

Naast het gebruik van de routes is er het baangebruik. Al een aantal keren is er zijdelings gerefereerd aan ontwikkelingen die hier invloed op kunnen hebben, waardoor het een relevant vraagstuk wordt voor de regio de komende jaren. Het is goed om de betekenis hiervan expliciet te maken.

Het nieuwe normen- en handhavingsstelsel – zoals dat nu in het onwerp-LVB1 zijn beslag krijgt – gaat uit van een baangebruik waarbij zoveel als mogelijk de primaire banen worden ingezet en de secundaire banen zoveel mogelijk worden ontzien. Hiervoor is gekozen om de eenvoudige reden dat er in het verlengde van de primaire banen relatief minder woningen staan en dus ook relatief minder mensen gehinderd worden dan bij het gebruik van de secundaire banen. Op basis hiervan hebben in 2008 alle partijen gekozen voor een strikt preferentieel baangebruik. Hoe vaker de primaire banen kunnen worden ingezet, hoe minder hinder er in het gebied als geheel ontstaat. Hoe vaak (primaire) banen kunnen worden ingezet, is echter afhankelijk van de baancapaciteit. Deze is weer afhankelijk van diverse andere factoren (zie kader). Minstens zo belangrijk is de planning van het verkeersaanbod in relatie tot de beschikbare baancapaciteit.

Baancapaciteit
De baancapaciteit is afhankelijk van twee ontwikkelingen in het bijzonder. De eerste is hierboven al genoemd: de ontwikkeling van vaste naderings- en vertrekroutes. Bij vaste routes wordt het verkeer 'opgelijnd' op langere afstand in het verlengde van de baan dan nu het geval is. Het 'treintje' van vliegtuigen dat dan ontstaat over langere afstand beperkt de mogelijkheden van de lucht-verkeersleiding om in te grijpen. Het waarborgen van een minimumseparatie tussen toestellen wordt daarmee des te belangrijker. Dit drukt de baancapaciteit en noodzaakt daarmee tot het eerder inzetten van secundaire banen, waardoor dus meer hinder ontstaat. Zoals hierboven aangegeven is dit een belangrijke reden om de effecten van vaste naderingsroutes samen met de regio te wegen.

Daarnaast wordt de baancapaciteit in negatieve zin beïnvloed door de scherpe veiligheidsnormen. Onderdeel daarvan is dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar aanleiding van veiligheidsincidenten met doorstarts, in toenemende mate van de luchtvaartpartijen maatregelen vraagt die moeten voorkomen dat banen worden ingezet die (bij doorstarts) kruisend verkeer zouden kunnen opleveren. Deze maatregelen hebben als effect dat ze de baancapaciteit verlagen. Daarnaast heeft de OvV aandacht gevraagd voor de baanpreferenties waarin kruisend baangebruik voorkomt. Ook dit beïnvloedt de mate waarin gebruik kan worden gemaakt van de primaire banen.

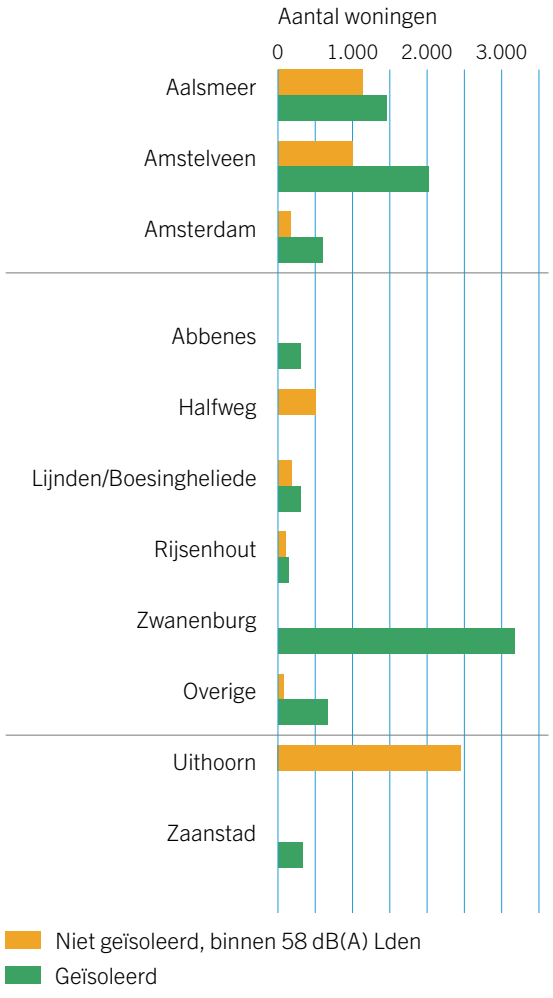
Bij het baangebruik moet ook nog de ruimtelijke reservering voor de aanleg van een parallelle Kaagbaan genoemd worden. Deze beïnvloedt uiteraard ook in sterke mate het baangebruik en heeft een majeure impact op de omgeving. Mocht een dergelijke afweging aan de orde zijn, dan is het ondenkbaar dat dit buiten een constructief interbestuurlijk beraad en de inbreng van het planologisch instrumentarium van regionale overheden om zou kunnen gaan.

6. Maatregelen leefkwaliteit

Bij de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol zijn in het verleden isolatieprogramma's toegepast: GIS1, 2 en 3. Het laatste is uitgevoerd naar aanleiding van de aanleg van de Polderbaan in 2003. Daarna is nooit op basis van de feitelijke ontwikkeling van het verkeersbeeld een nieuw maatregelenpakket opgesteld. Zo is er in die jaren een substantiële toename van het volume geweest, waarvan de groei naar 500.000 vluchten een significante stijging van het gebruik van de secundaire banen heeft opgeleverd. In de praktijk is gebleken dat het vliegverkeer in de praktijk thans anders afgewikkeld wordt dan in 2002 is voorspeld. Dat kan op zichzelf verklaarbaar zijn. Wel is het dan van belang de consequenties hiervan voor de omgeving onder ogen te zien.

Mismatch isolatie en hinder

Waar het om gaat bij de mismatch tussen isolatie en de gedefinieerde hinder is te illustreren aan de hand van een door het bureau To70 uitgevoerde indicatieve verkenning van het aantal geïsoleerde en niet-geïsoleerde huizen in het wettelijke 58 dB(A) Lden-gebied bij een realisatie van 500.000 vliegtuigbewegingen.



Op basis van deze verkenning is duidelijk te zien dat de gemeenten in de zuidoosthoek achterop liggen bij het treffen van maatregelen. Dit terwijl op basis van het rapport over de Zuidoosthoek ook duidelijk is dat er geen hoge verwachtingen meer mogen zijn van hinderreductie als gevolg van operationele maatregelen. Dan rest dus – bij een gegeven volume – alleen nog de mogelijkheid om te investeren in de versterking van leefkwaliteit door middel van maatregelen als isolatie of compensatie. Uit de resultaten blijkt echter dat er vooral in Uithoorn, Aalsmeer en Amstelveen woningen zijn waar de geluidsbelasting hoger is dan 58 dB(A) Lden, maar die niet zijn geïsoleerd in GIS 1, 2 of 3 en waarin dit ook niet is voorzien voor de toekomst.

Daarmee verbonden is het vraagstuk van het verstrijken van de levensduur van de isolatie die dertig jaar geleden is aangebracht. Het is van belang daar zicht op te hebben. Wie neemt hiervoor de verantwoordelijkheid? Voorkomen moet worden dat dit tussen het nationale en het regionale niveau terechtkomt, waarbij partijen naar elkaar wijzen en de burger de dupe is. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij het zoeken naar invulling van het noodzakelijke herstel van vertrouwen in de omgeving. Dat begint bij het erkennen van het probleem, het verkrijgen van feitelijk inzicht in de omvang van het probleem, het scheppen van de noodzakelijke bevoegdheden en het voortvarend aanpakken van dit probleem.

7. Informatievoorziening: meetsysteem

Er is op dit moment geen wettelijke verplichting tot het meten van vliegtuiggeluid. Deze verantwoordelijkheid is dan ook nergens belegd. In de praktijk wordt er wel gemeten: door Schiphol (NOMOS), individuele gemeenten (Sensornet, Luistervink) en bewonersorganisaties (EANS). De regio kent ook een breed gedragen perspectief op de manier waarop een regionaal meetsysteem rond Schiphol ingevuld zou kunnen worden. Omdat er inmiddels ook op nationaal niveau een meetnetwerk is aangekondigd, is pas op de plaats gemaakt in het gesprek tussen de partijen over de uitvoering hiervan. Het is van belang dat gesprek op korte termijn te hervatten, zodat het leidt tot concrete stappen in de implementatie van het eerder ontwikkelde perspectief op een regionaal meetwerk.

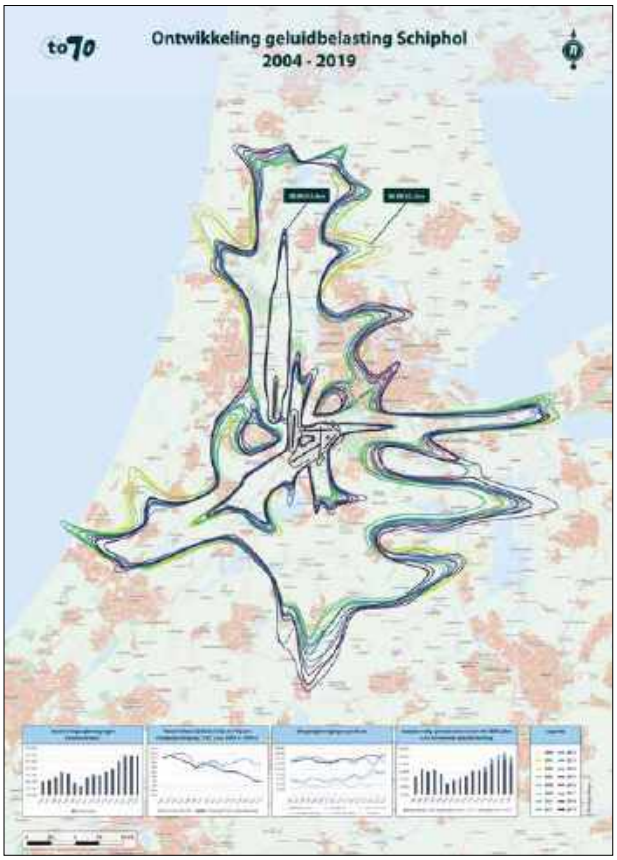
Er bestaat behoefte om de verschillende meetsystemen te koppelen om de informatievoorziening over de geluidssituatie in de directe leefomgeving en de validatie van berekeningen te verbeteren. Daarnaast wordt door meerdere partijen het belang onderschreven van een meetsysteem dat niet onder beheer van Schiphol is, maar onafhankelijk is, en waaraan de luchthaven in de afgelopen jaren ook zijn medewerking heeft toegezegd.

Nationale meetstrategie
Het Rijk maakt in de nationale meetstrategie onderscheid tussen een nationaal deel (van slechts enkele punten voor de validatie van berekeningen) en een regionaal deel, waarbij het meer uitgebreide regionale deel voor de informatievoorziening teruggelegd wordt in de regio. Terwijl het Rijk voor het nationale deel aangeeft dat de kosten hiervan gedragen dienen te worden door Schiphol, is dat voor het regionale deel niet aangegeven. Het ministerie heeft mij gevraagd de bekostigingsvraag mee te nemen in het traject om tot een toekomstbestendige informatievoorziening te komen.

Het is van belang dit punt interbestuurlijk op te pakken over de grenzen van een 'nationaal' en 'regionaal' netwerk heen. En daarmee ook de bekostigingsvraag integraal op te pakken. Het gesprek daarover leent zich uitstekend voor de agenda van het Interbestuurlijk Programma Schiphol. Zoals ik in hoofdstuk 5 reeds heb opgemerkt, dient de programmatische benadering er ook op gericht te zijn om tot een structurele en integrale financieringsaanpak te komen voor de leefbaarheids-maatregelen, informatievoorziening en participatie zoals die uit de in dit advies voorgestelde aanpak voortkomen.

Op een andere wijze geldt dit ook voor de monitoring van de ontwikkeling van de lokale geluidsbelasting. Het is van groot belang dat publieke organen – die de verantwoordelijkheid dragen om te komen tot een afweging van de belangen bij de instelling van een basiskwaliteit – zelf kunnen beschikken over de daarvoor relevante beslisinformatie.

Monitor lokaal geluid
Er is een instrument ontwikkeld om inzicht te geven in de langjarige ontwikkeling van geluidsbelasting (vanaf 2004). Op basis van eerder door Schiphol geleverde informatie in het kader van het formele toezicht en de handhaving is informatie gebundeld. Die kan nu voor beleidsmakers en een breed publiek ontsloten worden, zodat transparant is waar precies in het gebied knelpunten ontstaan wanneer deze informatie gekoppeld wordt aan een basiskwaliteit waarvoor ik hierboven heb gepleit.



8. Bereikbaarheid

Bij bereikbaarheid gaat het om vraagstukken over de (regionaal-)economische ontwikkeling van de regio in relatie tot de luchthaven, zoals aandacht voor de belangrijke internationale verbindingen voor de regio en de te volgen strategie ten aanzien van toerisme. Maar ook vraagstukken rond werkgelegenheid in de regio: hoe kunnen de luchtvaart-strategie en het sociaaleconomische beleid in de regio elkaar versterken?

Bereikbaarheid is ook zo'n vraagstuk dat zich niet houdt aan de geografische begrenzing van overheidslagen. De behoefte aan mobiliteit wordt ook door een complex van factoren veroorzaakt: zowel de ontwikkeling van de luchthaven als de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen en het aantal woningen bijvoorbeeld.

Bereikbaarheidsvraagstukken in de regio
De verbetering van de aansluiting tussen internationaal spoor en luchtvaart vraagt de komende jaren om maatregelen bij station Schiphol Airport en in het spoornetwerk. De ontwikkeling van het Schipholareaal is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Er wordt op dit moment gekeken naar oplossingen als:

- een nieuw of aangepast station Schiphol Airport;
- het doortrekken van de Noord-Zuidlijn;
- verbetering van de snelwegen A4 en A9;
- vergroting van de capaciteit van het spoor.

Het is niet denkbaar dat een dergelijke afweging plaatsvindt zonder intensieve betrokkenheid van lokale en regionale overheden. Een gebiedsgerichte aanpak is hier reeds de praktijk in het kader van het MIRT. Dit ligt in lijn met de aanpak waarvoor in dit advies een verbreding en intensivering wordt bepleit.

9. Duurzaamheid

De Luchtvaartnota erkent dat niet alleen de geluidsoverlast door de groei van de luchtvaart stijgt, maar ook de uitstoot van CO2, (ultra)fijnstof en stikstof. Nieuwe, schone technieken hebben dat tempo niet bij kunnen houden. Dit raakt in negatieve zin het draagvlak voor de luchtvaart in de samenleving.

Maatregelen voor de leefomgeving rond de luchthaven Schiphol verdienen daarmee eveneens een interbestuurlijke aanpak. Die gezamenlijke aandacht is noodzakelijk voor knelpunten inzake de gezondheid als gevolg van (ultra)fijnstof en stikstof. Bestuurders, luchthavens, gebruikers van de luchthaven en omwonenden in de omgeving zijn hierbij betrokken. Duurzaamheid is een belangrijk thema, waarbij op diverse fronten winst geboekt kan worden door interbestuurlijke samenwerking.

Duurzaamheidsvraagstukken in de regio
Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzoekt momenteel de gezondheidseffecten van ultrafijnstof. Daarvoor doet het in de directe regio uitvoerig onderzoek, waarvan de resultaten in 2021 worden verwacht. Het is van belang de regionale en lokale overheden uitdrukkelijk te betrekken bij de conclusies en vervolgacties die uit dat onderzoek naar voren komen. Het betreft namelijk de gezondheidssituatie voor de inwoners van het grondgebied waar zij zorg voor dragen.

Daarnaast geldt dat luchtvaart geen significant negatieve effecten mag hebben op de natuur (Natura 2000), waarvoor vooral stikstof en verstoring verantwoordelijk zijn. Bij de invulling van de Natura 2000-kaders en de ontwikkeling en te nemen maatregelen in het kader van de luchtvaart, is een gecoördineerde interbestuurlijke aanpak aan te bevelen om de effectiviteit en legitimiteit van het gevoerde beleid te bepalen. Dat geldt ook voor de ligging en normering van stiltegebieden in de regio, bijvoorbeeld in relatie tot de aanleg van vaste naderingsroutes.

10. Veiligheid

De veiligheid raakt de bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden op meerdere punten. Daarom is ook de uitwerking van het veiligheidsbeleid voor de luchtvaart een thema dat thuis hoort in het Interbestuurlijk Programma Schiphol.

Veiligheidsvraagstukken in de regio
Op het terrein van de openbare veiligheid liggen in de regio expliciete bevoegdheden en verantwoordelijkheden, juist ook bij calamiteiten en in crisissituaties. Om deze naar behoren te kunnen invullen, is een goede afstemming tussen overheden van grote betekenis. Besluiten over toegangswegen of terminalcapaciteit kunnen namelijk de mogelijkheden van de lokale overheid bij de invulling van de verantwoordelijkheden op het gebied van openbare veiligheid beïnvloeden.

Daarnaast geldt dat keuzes die gemaakt worden aangaande de inrichting van het externe veiligheidsbeleid – in combinatie met de ruimte voor ontwikkeling die aan Schiphol geboden wordt – de ruimtelijke ordening in het gebied rechtstreeks raken door de ligging van de beperkingengebieden. Hoezeer de veiligheidsnormering ook een nationale bevoegdheid is, een goede afstemming met de regionale en lokale overheden is essentieel nu die hier de taak hebben (in opdracht van het Rijk) de regionale opgave van woningbouw uit te voeren. Net als bij het vraagstuk van (de cumulatie van) geluid is een interbestuurlijke aanpak hier op zijn plaats.

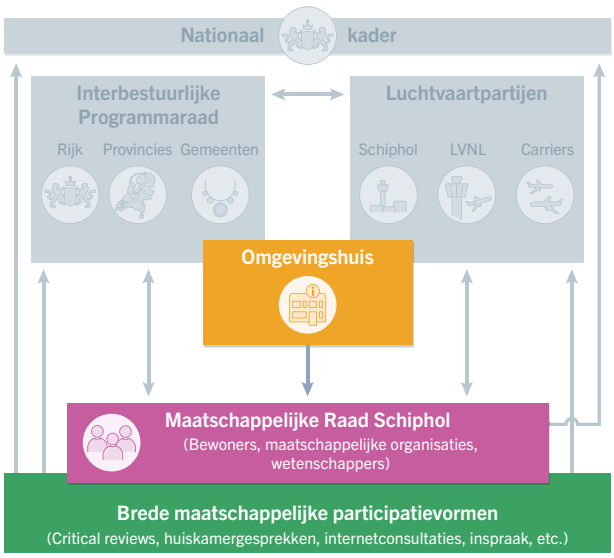


7

Intensivering van participatie en informatievoorziening

Het is anno 2020 alleszins redelijk om als belanghebbenden te verlangen om bij de vaststelling van beleid en de besluitvorming over maatregelen – die een (potentieel) effect hebben op de leefkwaliteit – vooraf te kunnen participeren. En om daarbij adequaat geïnformeerd te willen worden, zowel vooraf als bij de uitvoering van dat beleid en de betreffende maatregelen. In dit hoofdstuk ga ik eerst in algemene zin in op dat recht op participatie van belanghebbenden. Daarna focus ik op de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Omgevingshuis Schiphol, die bij de participatie en de informatievoorziening een belangrijke ordenende werking kunnen hebben, en de dialoog tussen overheden, luchtvaartpartijen en de brede aanwezige belangen in de samenleving kunnen faciliteren.

1. Participatierecht



Het is van belang dat de bevoegde organen voorafgaande aan een besluit actief invulling geven aan het recht van alle partijen of personen die direct of indirect door een maatregel geraakt worden, om een rechtstreekse inbreng te hebben bij een voorgenomen maatregel. De Maatschappelijke Raad Schiphol (zie hieronder) kan daarin een kanaliserende rol vervullen.

Voorbeelden van recht op participatie

Bij het recht op participatie van belanghebbenden inzake luchtvaartaangelegenheden gaat het bijvoorbeeld concreet om:

- de regelgeving van de rijksoverheid over het verkeersvolume (dan wel de maxima aan geluids- en/of andere emissies), de ligging van start- en landingsbanen en van start- en landingsroutes (inclusief waypoints, vaste bochtstralen, start- en landingsprocedures et cetera);

- de keuzes van luchtvaartpartijen in de reguliere luchthavenoperatie die de omgeving in mindere of meerdere mate (ook) in negatieve zin raken (in termen van de definitie van hinder zoals door de overheden gehanteerd) binnen de publieke kaders (zoals gebruiksprognose of baanonderhoudsplan);
- maatregelen van regionale of lokale overheden in de ruimtelijke ontwikkeling die de luchtvaart of de hinder in de omgeving raken (in termen van de definitie van hinder zoals door de overheden gehanteerd).

Het gaat bij het participatierecht niet om:

1. maatregelen waarvan op voorhand duidelijk is dat er geen effecten van het beleid/ de maatregelen zijn te verwachten buiten het op grond van de publieke regelgeving aangewezen luchthaventerrein;
2. maatregelen waarvan op voorhand duidelijk is dat er uitsluitend positieve effecten van het beleid/de maatregelen zijn te verwachten;
3. de uitvoering van de reguliere luchthavenoperatie waarvoor reeds vergunning is verleend bij het Luchthavenverkeerbesluit door het Rijk (en waarop reeds participatie is georganiseerd in het in dit advies voorgestelde model).

Voor de reguliere situatie c.q. luchtvaartoperatie heeft Schiphol/LVNL de regie over de communicatie en participatie, waaronder informatievoorziening, klachtenafhandeling, en verantwoording aan de onafhankelijke inspectie. Zodra de luchthavenoperator of de luchtverkeersleiding een beroep doet op onderhoud of andere bijzondere omstandigheden, als grond van uitzondering op toepassing van de reguliere regels, is het van belang de omwonenden op enigerlei wijze hierbij te betrekken.

Voor de maatregelen waarvoor een participatierecht geldt, wordt een participatieplan opgesteld waarin de omgeving de gelegenheid wordt geboden om te participeren. Daarin maken de partijen die de bevoegdheid hebben om de maatregelen te nemen duidelijk op welke wijze zij aan de participatieverplichting invulling geven. De omvang van de kring van omwonenden en andere belanghebbenden die recht op participatie hebben, is namelijk afhankelijk van de aard van de maatregel die voorligt. Het maakt nogal iets uit of het gaat om isolatiemaatregelen in een woonwijk om de leefkwaliteit te verbeteren of om de totstandkoming van een vaste naderingsroute tussen diverse woonkernen door. Flexibiliteit en maatwerk zijn bij de uitwerking van toepassing. Naast de scope kan ook de intensiteit van de betrokkenheid van participanten in het participatieproces wisselend zijn. De zogenoemde participatieladder (van eenzijdig informeren tot coproduceren) die veelal in participatieprocessen gebruikt wordt, geeft hieraan uitdrukking.

Tegen deze achtergrond is het van belang om de lijn uit de Omgevingswet in deze te volgen door actief gebruik te maken van participatieplannen. Het bevoegde gezag bij een (beleids) maatregel stelt bij een voorgenomen besluit dan steeds een participatieplan op, waarin het ingaat op de scope, de intensiteit en de instrumenten en timing van participatie en informatie. Op hoofdlijnen kan dit reeds gedaan worden bij de invulling van het Interbestuurlijk Programma Schiphol voor de verschillende inhoudelijke domeinen op hoofdlijnen: een soort overkoepelend participatieplan voor alle onderwerpen in samenhang voor de komende een tot drie jaar. Vervolgens is het van belang dat het voor de maatregel bevoegde orgaan c.q. de 'bestuurlijke trekker' voor elke maatregel een kort en specifiek uitgewerkt participatieplan opstelt.

Deze intensivering van de participatie vraagt enerzijds maatwerk – gegeven de grote variëteit aan maatregelen en daarbij te betrekken belanghebbenden – en anderzijds professionele ordening en facilitering waarop de uitvoerende partijen – Rijk, provincie, gemeenten, luchtvaartpartijen – bij de uitoefening van hun informerende en consulterende taak kunnen terugvallen. Deze ordening en facilitering zouden bijvoorbeeld geboden kunnen worden door het onafhankelijke bureau dat het Omgevingshuis Schiphol faciliteert (zie hieronder).

Voordelen onafhankelijke facilitering participatie

De onafhankelijke ordening en facilitering van de participatie hebben een paar potentiële voordelen:

- Een zekere standaardisering van de procesaanpak (en het 'blijven leren c.q. professionaliseren' daarin) en het aanbod van 'maatwerkpakketten' aan participatie (zoals huiskamergesprekken of gecoördineerde spreekuren, critical reviews, consultatie, schriftelijke inspraak, et cetera).
- Het bieden van een 'keurmerk' van onafhankelijke procesbegeleiding aan de opdrachtgever én de participanten, dat dienstbaar kan zijn aan de legitimatie van de uitkomsten van het participatieproces.
- De tijdige signalering van interferentie met andere relevante participatieprocessen, waardoor de samenhang versterkt kan worden.

Daarbij wordt de uitvoeringskracht versterkt als onafhankelijke ondersteunende taken (bij Maatschappelijke Raad Schiphol. Omgevingshuis en overige participatie) zoveel mogelijk worden gebundeld.

Na afloop van het participatietraject is het te allen tijde het bevoegde orgaan dat de uitkomst van de participatie weegt, binnen een termijn van bijvoorbeeld drie maanden expliciet tot een afweging daarover komt en deze actief bekendmaakt, onder meer door toezending ervan aan de participanten.

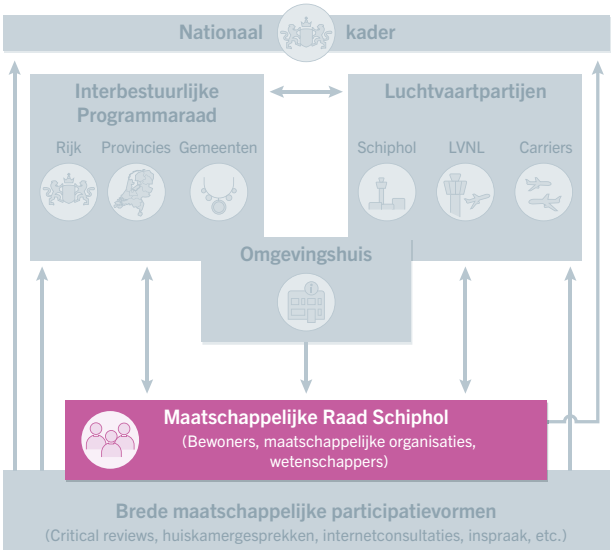


Ook een afweging om niet tot een besluit over te gaan, is relevant voor de belanghebbende partijen en wordt derhalve eveneens binnen de gestelde termijn gecommuniceerd. Naast de transparantie kan dit een bijdrage leveren aan de versterking van de uitvoeringskracht van de overheid.

Het voorzien in participatie en ook informatievoorziening zijn daarmee gekoppeld aan concrete bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Degene die bevoegd is voor de totstandkoming van een bepaald beleid of een bepaalde maatregel heeft ook de verantwoordelijkheid om participatie en informatievoorziening daarbij te waarborgen. Voor het ministerie als stelselverantwoordelijke geldt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de participatie (borging basiskwaliteit participatie) en de informatievoorziening (borging basisinformatiekwaliteit) op stelselniveau.

Advies: Leg als Rijk helder vast dat alle partijen of personen die door een maatregel geraakt worden, het recht hebben een rechtstreekse inbreng te hebben voordat een besluit genomen wordt. Stel voor deze maatregelen vooraf een participatieplan op.

2. Maatschappelijke Raad Schiphol



Voor de kanalisering van de participatie wordt de Maatschappelijke Raad Schiphol opgezet. In deze raad kunnen de omwonenden in het gebied rond Schiphol in de volle breedte een inbreng in het beleid en de uitvoering daarvan leveren, zodat de overheden en uitvoeringsorganisaties hiermee hun voordeel kunnen doen. De Maatschappelijke Raad Schiphol heeft als ankerpunt van de participatie een aantal functies:

1. **Dialoogfunctie:** De Maatschappelijke Raad Schiphol schept een inclusief platform, dat een overzicht geeft van de volle breedte van de geluiden in de samenleving ten behoeve van de dialoog met overheden en uitvoeringsorganisaties. Ook geeft de raad de gelegenheid om gestructureerd kennis te delen en informatie uit te

wisselen en zo voorgenomen besluiten op overzichtelijke schaal te bespreken en aan te scherpen.

2. **Vertegenwoordigende functie:** niet alleen geregistreerde gehinderde bewonersgroepen dichtbij en verderaf van de luchthaven kunnen deel uitmaken van dit inclusieve platform, maar ook andere belangengroepen zoals milieuorganisaties, werkgevers- en werknemersgroepen, dorps- en wijkraden en jongeren.
3. **Kennisfunctie:** Door een zekere mate van continuïteit schept de Maatschappelijke Raad Schiphol de basis voor relatie- en kennisopbouw. Daarbij is relevant dat niet alleen belanghebbenden een plek krijgen, maar dat tevens expliciet ruimte geschapen wordt voor wetenschappelijke disciplines om kennis te delen, de dialoog inhoudelijk te voeden en een kwaliteitsimpuls te geven aan de eventueel gewenste advisering vanuit de raad.
4. **Dienstverlenende functie:** Een Maatschappelijke Raad Schiphol helpt de bevoegde overheden en luchtvaartpartijen gemakkelijker hun weg te vinden in het complexe belangenspel rond de luchthaven Schiphol. Het voorkomt dat elke keer weer het wiel uitgevonden moet worden en bijvoorbeeld belanghebbenden (onbedoeld) over het hoofd worden gezien.
5. **Adviesfunctie:** Door een zekere mate van ordening in combinatie met de breedte van de vertegenwoordigde belangen schept de Maatschappelijke Raad Schipol de mogelijkheid om maatschappelijke partijen adviezen uit te laten brengen – indien daarvoor een basis bestaat – aan de bevoegde partijen. Op deze bevoegde partijen rust dan de verplichting deze adviezen expliciet af te wegen en zij behouden tegelijkertijd het recht om vanuit hun bevoegdheid een eigen keuze te maken, waarover ze aan de democratisch controlerende organen verantwoording afleggen.
6. **Herhalende participatiefunctie:** Bij veel onderwerpen is een volgtijdelijke getraptheid in de participatie sterk aan te bevelen. Het is niet zo effectief wanneer bijvoorbeeld in één keer en eenmalig een concept-gebruiksprognose (door Schiphol) of een ontwerp van een nieuwe vaste naderingsroute (door het Rijk) met 1 miljoen omwonenden wordt gedeeld via een website met de mogelijkheid van inspraak. Nuttiger is dat de bevoegde organen tijdig voorstellen in bespreking brengen, dat er naar elkaar geluisterd wordt, dat er zo mogelijk joint fact finding plaatsvindt en vervolgens de (tussen)resultaten met een brede groep van belanghebbenden getoetst en/of gedeeld worden.
7. **Maatschappelijke signaleringsfunctie:** De Maatschappelijke Raad Schiphol kan een belangrijke rol vervullen in het tijdig signalen afgeven aan de bevoegde organen over issues die leven of opkomen in de samenleving. Met die issues dient rekening te worden gehouden, ook al zijn er op dat punt niet direct maatregelen aan de orde.

Het doel van de Maatschappelijke Raad Schiphol is dat belangen vanuit de omgeving van Schiphol zo breed mogelijk gehoord worden en wetenschappelijke inzichten worden betrokken. Het gaat daarbij om een zo breed mogelijke participatie van alle relevante belangen, zodat de publieke organen die kunnen wegen en de noodzakelijke aandacht geven. Nu de zittende bewonersdelegatie – namens de bewonersorganisaties uit het gebied – aangeeft dat zij zich erop richt om de omwonenden te vertegenwoordigen die overlast ervaren van de aanwezigheid van de luchthaven legitimeert dat om ook andere groepen uit de bevolking die een belang bij de ontwikkeling van de luchthaven hebben – zoals reizigers, werknemers, werkgevers, natuur- en milieuorganisaties – een plek te geven. Verbreding vanuit wetenschappelijke hoek is erop gericht met bestaande kennis de kwaliteit van de dialoog en advisering te vergroten.

Advies: Inrichting Maatschappelijke Raad Schiphol

Om de bredere vertegenwoordiging van belangen te realiseren, krijgt elke groep van bewoners die zich richt op (de omgeving van) Schiphol de gelegenheid om zich als (gehinderde) bewonersgroep bij de Maatschappelijke Raad Schiphol te registreren. De eis van minimaal honderd sympathisanten of leden kan worden verlaagd naar vijftig. Deze groepen wijzen voor de vijf regionale gebiedsclusters – in het verlengde van elk van de vijf hoofdbanen – drie vertegenwoordigers in de Maatschappelijke Raad Schiphol aan:

- een voor het binnengebied (binnen de 58 dB(A) Lden-contour);
- een voor het buitengebied (binnen de 48 dB(A) Lden-contour, maar buiten de 58 dB(A) Lden-contour;
- een voor het gebied buiten de 48 dB(A) Lden-contour.

Deze vijftien vertegenwoordigers worden op basis van verkiezingen gekozen.

Naast deze vijftien vertegenwoordigers van bewonersorganisaties wordt in de Maatschappelijke Raad Schiphol ruimte geschapen voor drie andere ‘geledingen’ van elk vijf leden:

1. Een geleding van ‘overige maatschappelijke organisaties’, bijvoorbeeld voor reizigers, werknemers, werkgevers, agrariërs en natuur- en milieu.
2. Een geleding met ‘ad random’ jongeren uit de regio. Dan wel een in de uitwerkingsfase nog in te vullen alternatief voorstel van de gezamenlijke bewonersorganisaties om te borgen dat de jongere leeftijdsgroepen van twintigers en dertigers (vanwege hun specifieke belangen op de woning- en arbeidsmarkt) vanaf de start herkenbaar onderdeel uitmaken van de samenstelling van de raad.

3. Een geleding voor onafhankelijk deskundigen, bijvoorbeeld van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rli en het RIVM. Zij kunnen belangrijke inhoudelijke kennis inbrengen en zo de overige leden inhoudelijk ondersteunen bij de uitvoering van hun taak.

Omdat dorps- en wijkraden veelal aan specifieke eisen zijn onderworpen, wordt aanbevolen om in de uitwerkingsfase te bezien of zij ondergebracht worden bij de bewonersgroepen of – net als de maatschappelijke organisaties, jongeren en wetenschappers – een eigen plek met enkele zetels in de Maatschappelijke Raad Schiphol krijgen.

Op deze manier kunnen belanghebbenden via de Maatschappelijk Raad Schiphol met maatschappelijke en wetenschappelijke expertise hun inhoudelijke inbreng in participatietrajecten leveren. Voor beleidsmakers en luchtvaartpartijen is er zo een belangrijke frontoffice voor de omwonenden, zonder dat die uitsluitend via deze frontoffice participeren. Het onafhankelijke bureau (zie hieronder) dat de Maatschappelijke Raad Schiphol faciliteert, kan bovendien allerlei andere waardevolle participatiekanalen aan de beleidsmakers, luchtvaartpartijen en belanghebbenden aanbieden om de brede dialoog met de samenleving invulling te geven.

De Maatschappelijke Raad Schiphol krijgt een onafhankelijk bureau, dat alle leden professioneel ondersteunt door informatie te verzamelen, vergaderingen voor te bereiden en activiteiten uit te voeren waartoe in de Maatschappelijke Raad Schiphol besloten wordt. Het bureau kan zich daarbij desgewenst laten ondersteunen door de onafhankelijke deskundigen, die op basis van hun kennis kunnen bijdragen aan de objectivering van de dialoog in de raad en de uitvoering van critical-reviewsessies. Ook kunnen zij het onafhankelijke bureau ondersteunen bij het opstellen van gespreksnotities en adviezen.

De vertegenwoordigende leden van de Maatschappelijke Raad Schiphol beslissen zelfstandig over de inrichting van hun werkwijze en stellen daarvoor reglementen op. Die reglementen dienen minderheidsposities te respecteren en ervan uit te gaan dat elk lid dezelfde rechten heeft.

De bevoegde organen kunnen de Maatschappelijke Raad Schiphol een advies vragen bij alle voorkomende beleidsplannen en maatregelen. Het is dan aan de leden van de raad om daar gebruik van te maken en daarbij al dan niet te komen tot een gezamenlijk advies. Dit kan een basis vormen om stap voor stap te verkennen of het mogelijk is om in de loop van de tijd tot een bredere overeenstemming tussen partijen te komen, door de participatieladder 'op te klimmen' bij bepaalde onderwerpen. Anderzijds, als er geen overeenstemming mogelijk blijkt, kan ook stap voor stap op de participatielader afgedaald worden.

Bij bepaalde voornemens of maatregelen kan het nuttig zijn om bijvoorbeeld meer regiospecifiek een verbreding en/of intensivering van de dialoog op te zoeken. Ook kan het vanuit de inhoud nuttig zijn om een brede informatievoorziening aan de regio te combineren met een voorafgaande consultatie van bijvoorbeeld de Maatschappelijke Raad Schiphol. De wijze waarop het brede scala aan participatie-instrumenten – die de breedte van de participatie in de omgeving afdekken – wordt gecombineerd met de inzet van de participatieladder – die de 'diepte' van de participatie afdekt – is een onderwerp voor de participatieplannen van de bevoegde partijen.

De werkwijze tussen de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Interbestuurlijk Programma Schiphol wordt uitgewerkt in het nationaal kader (als invulling van de basisparticipatiekwaliteit) en kan publiekrechtelijk vastgelegd worden. De insteek daarbij is dat de Maatschappelijke Raad Schiphol bij alle onderwerpen vroegtijdig betrokken wordt (uitgewerkt in participatieplannen) en niet voor verrassingen komt te staan.

De bevoegdheid tot besluitvorming en de verplichting tot adequate en brede informatievoorziening aan de omgeving – en de opstelling van een participatieplan daarvoor – berust uiteindelijk steeds bij het bevoegde orgaan en voor operationele zaken bij luchtvaartpartijen. Dit weegt steeds transparant de uitkomsten van het totale participatieproces (de Maatschappelijke Raad Schiphol en eventuele andere participatievormen) bij het nemen van een besluit en legt hierover verantwoording af aan het democratisch controlerende orgaan. Die transparantie en verantwoording geldt ook voor luchtvaartpartijen ten aanzien van operationele activiteiten.

Adviesrol Maatschappelijke Raad Schiphol

Het verdient overweging om bij de start in ieder geval advies aan te vragen bij de Maatschappelijke Raad Schiphol over:

a. het Interbestuurlijk Programma Schiphol;
b. de jaarlijkse gebruiksprognose Schiphol (in plaats van het huidige wettelijke adviesrecht hierop van de ORS);
c. de behandeling van beleids- en uitvoeringsissues, waarbij behoefte is aan een brede regionale input en enige basiskennis behulpzaam is in de communicatie, zoals de invulling van het geluidsmeetnetwerk, de luchtruimvisie, de ontwikkeling van een nieuwe afwegingssystematiek voor hinderbeperkende maatregelen, et cetera.

De opstellers van het Interbestuurlijk Programma Schiphol (en de luchtvaartpartijen bij operationele zaken) zijn eraan

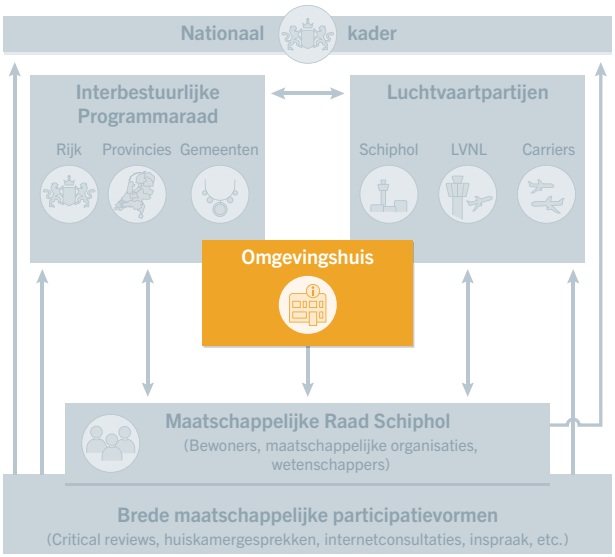
gehouden om op de adviespunten van de Maatschappelijke Raad Schiphol met argumenten omkleed in te gaan indien zij deze punten niet overnemen. Op concrete maatregelen krijgen de specifieke bewonersvertegenwoordigers uit het belanghebbende gebied adviesrecht aan het ter zake bevoegde orgaan. In de respectievelijke participatieplannen zullen deze producten en de wijze van betrokkenheid per geval worden uitgewerkt. Onderdeel van de participatieplannen is ook de informatievoorziening: transparant, begrijpelijk, compleet en betrouwbaar. Daarna heeft de Maatschappelijke Raad Schiphol recht op het indienen van een zienswijze op deze participatieplannen. De raad krijgt jaarlijks een zelfstandig budget en een onkostenvergoeding om tot kwalitatief hoogstaande inhoudelijke informatievergaring, dialoog en advisering te kunnen komen.

De Maatschappelijke Raad Schiphol wordt in publiekrechtelijke regelgeving op nationaal niveau verankerd ter vervanging van de publiekrechtelijke regelgeving inzake de Omgevingsraad Schiphol (en de gedateerde regelgeving inzake de Commissie Regionaal Overleg Schiphol). De werkwijze wordt in reglementen in de vervolgfase onder leiding van de kwartiermaker verder uitgewerkt. Onderdeel daarvan zijn financiële afspraken en afspraken over de bemensing van het onafhankelijke ondersteunende bureau.

Advies: Gebruik voor de kanalisering van de participatie een breed samengestelde Maatschappelijke Raad Schiphol onder leiding van een onafhankelijk voorzitter als ankerpunt in de participatie. Voorzie de Raad en haar voorzitter van een onafhankelijk ondersteunend bureau dat ook de overige participatievormen op een professionele en gestructureerde manier kan modereren.



3. Versterking informatievoorziening en dienstverlening: het Omgevingshuis Schiphol



Aanleiding

De nut en noodzaak van versterking van de informatievoorziening en dienstverlening wordt door alle partijen onderschreven. Ondanks recente inspanningen van verschillende partijen om de huidige situatie te verbeteren, blijven knelpunten bestaan. In het tussentijdse advies zijn verschillende knelpunten in de informatievoorziening en dienstverlening opgesomd; deze zijn bevestigd en deels aangevuld door het bureau Berenschot (deelrapportage 3).

Knelpunten in de huidige informatievoorziening zijn:

1. Het informatieaanbod is versnipperd en verspreid. Er is geen gezamenlijke coördinatie op de samenhang van informatie, sommige informatie ontbreekt.

Voorbeeld: informatievoorziening geluid.
Er zijn berekeningen met het Nederlands Rekenmodel. Er zijn berekeningen met Doc29. Er zijn validatiestudies met metingen waaruit blijkt dat de berekende geluidseffecten structureel lager liggen dan gemeten geluidseffecten. Er wordt wel gemeten, maar het meetnet is niet belegd bij een onafhankelijke partij en de resultaten worden niet gekoppeld aan de berekeningen; mede daardoor ontstaan er weer andere meetinitiatieven. Ook het Rijk onderzoekt nu een meetnetwerk, maar koppelt een regionaal meetnetwerk daar weer van los. Het op basis van de wettelijke voorschriften berekende aantal gehinderden wordt niet door de tijd heen inzichtelijk gemaakt (er is geen zicht op de trendmatige ontwikkeling). Ook is er geen inzicht in de geluidsbelasting in de woonwijken en de ontwikkeling daarvan. Er is evenmin inzicht in de maatregelen die eerder zijn getroffen om de geluidsoverlast (isolatie) te beperken en de staat

waarin deze op dit moment verkeren. En er is geen gestructureerd langjarig onderzoek naar de beleving van geluidshinder in de regio.

2. Prognosedata spelen naast realisatiedata een grote rol in de informatievoorziening.
3. Er is grote informatieafhankelijkheid van de luchtvaartpartijen; informatie is op sommige punten niet-gebruiksvriendelijk.
4. Er is beperkte proactieve informatievoorziening en er zijn weinig mogelijkheden tot interactie.
5. Er bestaat een disbalans in het inhoudelijke informatieaanbod door de eenzijdige belichting van onderwerpen. In de informatievoorziening is weinig aandacht voor de 'lusten'kant en de historie.
6. Dataverzameling en berekeningen zijn in de perceptie van sommige partijen niet onafhankelijk.

Knelpunten in de huidige dienstverlening zijn:
1. De dienstverlening wordt gefragmenteerd aangeboden.
2. Bestaande regelingen van een aantal dienstverlenende instanties worden afgebouwd.

Regelingen
Specifieke regelingen om de hinder voor omwonenden te beperken zijn:
- Stichting Leefomgeving Schiphol. Doel: de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving in de regio Schiphol bevorderen.
  Status: de stichting is actief van 2008 tot 2020. Er is een voorlopige verlenging voor de afhandeling van een aantal activiteiten, maar geen nieuw leefbaarheidsfonds voor de periode na 2020.
- Schadeschap Luchthaven Schiphol. Doel: een voor belanghebbenden duidelijke, deskundige en doelmatige afhandeling bevorderen van verzoeken om schadevergoeding die verband houden met de uitbreiding van het luchtvaartterrein Schiphol.
  Status: het Schadeschap was actief van 1998 tot 2018. De regeling is nu ondergebracht bij het Schadeloket van Rijkswaterstaat. Nieuwe verzoeken indienen is niet meer mogelijk. In de behandeling van schadeverzoeken als gevolg van een toename van verkeer is niet voorzien.
- Project Geluidsisolatie Schiphol (Progis). Doel: geluidswerende voorzieningen aanbrengen bij bestaande geluidsgevoelige bebouwing om daarmee de hinder die bewoners en gebruikers van het luchtvaartlawaai ondervinden, te beperken.
  Status: de regeling was actief tussen 1983 en 2012 in drie tranches. Het project is inmiddels beëindigd; het archiefbeheer is ondergebracht bij Rijkswaterstaat. Er is geen structurele voorziening voor het geval dat het verkeersbeeld (volume, vliegpatroon) wijzigt en woningen als gevolg daarvan zwaar belast worden.

3. Dienstverlening is nauw verknoopt met de luchtvaartpartijen en in de perceptie van sommige partijen niet onafhankelijk
4. Binnen het stelsel ontbreekt een onafhankelijk vertrouwenspersoon voor geschillen.

Vervolgaanpak

Om de informatievoorzienig en dienstverlening te versterken, schetst het bureau Berenschot verschillende varianten van een zogenoemd omgevingshuis. In de meest uitgebreide variant zitten de volgende elementen:
- dataverzameling, meting en monitoring
- informatieverspreiding en kennisontwikkeling
- ontmoetingsplek met dialoogfunctie
- afhandeling van verzoeken op basis van regelingen
- klachtenregistratie- en afhandeling
- bemiddelaar/ ombudsfunctie
- bezoekerscentrum

Uitgangspunt daarbij blijft dat bevoegde partijen primair zelf aan de lat staan voor een goede uitvoering van de aan hen toebedeelde taken. Zo is bijvoorbeeld de initiële klachtenafhandeling over het gebruik van de luchthaven en de luchtroutes een zaak van de luchtvaartpartijen. Zij zijn daar wettelijk toe verplicht. Het is ook van belang dat de luchtvaartpartijen zelf (actief) het contact onderhouden met hun omgeving en zo ook op een directe manier kunnen leren en bijsturen in de operatie.

Voor mij is essentieel dat informatie over de omgevingskwaliteit en dienstverlening transparant, centraal vindbaar, begrijpelijk en compleet is en de betrouwbaarheid en objectiviteit geborgd zijn. Dit zie ik als een basisvereiste voor de werking van het gehele systeem. Om dit te bereiken beveel ik aan om alle bovengenoemde elementen op één plek te bundelen, met behoud van eenieders verantwoordelijkheid. Ik licht dit hieronder nader toe.

De basis is – en dat is de eerste te zetten stap – dat onafhankelijk van de partijen één centraal 'loket', een digitale frontoffice, wordt opgezet dat bestaande informatie en dienstverlening stroomlijnt. Een centrale website verwijst door naar de informatie en diensten van de (wettelijke) verantwoordelijke eigenaren. De focus ligt daarbij op het op een onafhankelijke manier bundelen en verspreiden van informatie en doorverwijzen naar diensten en regelingen waarop de omgeving aanspraak kan maken. Goede en frequente informatievoorziening en -uitwisseling kan bijdragen aan het onderlinge begrip en vertrouwen.

Of het nuttig en nodig is dat een dergelijke frontoffice op termijn zelfstandig informatie en data verzamelt, analyseert,

bewerkt en monitort, kan ik nu niet goed overzien. Het is een agendapunt voor het Interbestuurlijk Programma Schiphol om aan te geven of dit als een zelfstandige taak onafhankelijk bij het 'loket' wordt belegd. Dit ook in relatie tot de taken van de ILT als toezichthouder en de voorgestelde monitorende rol van de onafhankelijke externe rapporteur. Als 'no regret' stap zie ik de bundeling van bestaande informatiestromen. Het Rijk legt in het nationale kader vast hoe de compleetheid en betrouwbaarheid van de informatie wordt geborgd (als invulling van de basisinformatiekwaliteit).

Om het onderlinge begrip en vertrouwen te vergroten, is naast de digitale vindbaarheid van informatie ook dedialoog over informatie essentieel (joint fact finding). Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Bijvoorbeeld door een reeks van critical reviewsessies op inhoudelijke thema's, huiskamergesprekken en spreekuren te organiseren. Dialoogsessies, zo mogelijk breed opgezet, kunnen ook onderdeel zijn van participatie- en consultatieprocessen. Wanneer de leden van het interbestuurlijke programma dit platform betrekken in de participatie- en consultatietrajecten, ontstaat een lerend systeem.

Een vervolgstap in de ontwikkeling van een omgevingshuis kan het hierin onderbrengen van dienstverlening aan de omgeving zijn. Gelet op het feit dat momenteel wordt nagedacht over de toekomst van bestaande regelingen voor dienstverlening – en deze regelingen geen vastliggende verantwoordelijkheden betreffen – is te overwegen om alle regelingen onder te brengen op één centraal punt. Hier kan de omgeving dan terecht met vragen en verzoeken, zodat de gebruiksvriendelijkheid wordt vergroot. Deze beweging vraagt wel om nadere uitwerking, omdat er specialistische kennis mee gemoeid is (bijvoorbeeld fondsbeheer). Een dergelijk loket zou burgers ook kunnen helpen als ze de bevoegdheden niet kennen of als bevoegdheden van verschillende partijen elkaar raken.

Daarbij kan de toevoeging van een ombudsfunctie overwogen worden voor het geval dat omwonenden het gevoel hebben vast te lopen in het systeem van klachtenafhandeling of rechtsbescherming. Dit kan een vervolgstap zijn in de ontwikkeling van een omgevingshuis.

De opzet van een bezoekerscentrum met interactieve vormen van informatie zie ik als een meerwaarde voor de toegankelijkheid van veelzijdige informatie voor meerdere doelsgroepen. Het Umwelt- und Nachbarschafthaus (nabij luchthaven Frankfurt) is een mooi voorbeeld van een fysieke locatie met interactieve tentoonstelling. Dit kan naast gerichte dienstverlening aan de omgeving eveneens een vervolgstap zijn in de ontwikkeling van het Omgevingshuis Schiphol.

De uitvoeringskracht wordt versterkt als onafhankelijke ondersteunende taken (bij Maatschappelijke Raad Schiphol, Omgevingshuis en overige participatie) zoveel mogelijk worden gebundeld.

Ik stel voor aan de kwartiermaker de nadere uitwerking en implementatie op te dragen van de hiervoor geschetste versterking van de informatievoorziening en dienstverlening in combinatie met de uitwerking van de participatiefunctie. Daarbij adviseer ik om in de toekomst regelmatig een evaluatiemoment – waarvan de Interbestuurlijke Programmaraad Schiphol opdrachtgever is – in te bouwen om tijdig bij te kunnen bijsturen.

Advies: Borg bij het vastleggen van de basiskwaliteit informatievoorziening dat informatie over de omgevingskwaliteit en dienstverlening toegankelijk, centraal vindbaar, begrijpelijk en betrouwbaar is.
Versterk de uitvoeringskracht door onafhankelijk ondersteunde taken (bij Maatschappelijke Raad Schiphol, Omgevingshuis Schiphol en ondersteuning bij overige participatievormen) zoveel mogelijk te bundelen.
Werk vervolgstappen in de ontwikkeling van het Omgevingshuis in het Interbestuurlijk Programma uit en biedt de mogelijkheid van participatie bij de ontwikkeling van deze plannen.



8

Bouw- en overgangsfase in 2021

In dit hoofdstuk schets ik een aanpak voor zowel de afbouw van de ORS-organisatie als de vormgeving van een nieuwe werkwijze met de Interbestuurlijke Programmaraad Schiphol, de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Omgevingshuis Schiphol. Ik benadruk daarbij de urgentie om zo spoedig mogelijk tot deze aanpak over te gaan, omdat de huidige werkwijze geen resultaten meer oplevert en enkel verder afbreuk kan doen aan de verhoudingen tussen partijen.

Zoals aangegeven is het urgent om te komen tot nieuwe verbindingen en de bestaande sleets geworden structuur achter ons te laten. Bij alle ellende die het Covid-19-virus brengt, biedt het de gelegenheid om deze 'nieuwbouw' in de governance- en participatiestructuren rond Schiphol aan te brengen zonder de directe druk van een volumediscussie. Het is dan ook mijn sterke aanbeveling om deze gelegenheid optimaal te benutten door intensief te investeren in het herstel van de verbindingen tussen de overheden onderling en met de omgeving.

Een nieuwe overlegstructuur is onmisbaar om tot gedegen besluitvorming en uitvoering te komen. De noodzaak en urgentie wordt door Covid-19-crisis niet verminderd, nu uit onderzoek van Motivaction (november 2020) blijkt dat de bereidheid onder de bevolking om minder te gaan vliegen niet afneemt. Wel biedt de Covid-19-crisis een adempauze die niet onbenut mag blijven om te investeren in hernieuwde verbindingen. Deze zullen straks nog crucialer blijken te zijn bij de doorstart van het luchtvaart, nu uit hetzelfde recente onderzoek blijkt dat het draagvlak voor luchtvaart in de omgeving erodeert.

Dat vergt een aantal moeilijke keuzes over inhoudelijke vraagstukken. Voorbeelden van complexe en urgente vraagstukken zijn in dit advies genoemd. Ik wil er nadrukkelijk voor pleiten de moeilijke keuzes nu niet uit de weg te gaan. Ze zullen niet gemakkelijker worden, zeker als de marktvraag weer aantrekt. Bovendien zou met uitstel kostbare tijd verloren gaan voor het zo noodzakelijke herstel van bestuurlijke en maatschappelijke verbindingen. In dit advies heb ik een poging gedaan om daar een effectieve overleg- en besluitvormingsstructuur voor in te richten, gebaseerd op de bestaande MIRT-praktijk. De voorgestelde overlegstructuur richt zich op het verder brengen van de inhoudelijke vraagstukken, de bestuurlijke verhoudingen normaliseren en in overleg met de omgeving tot heldere kaders en uitvoering daarvan komen.

Ik stel concreet voor om per 1 januari 2021, of zo spoedig mogelijk daarna, een onafhankelijk bestuurlijk kwartiermaker te benoemen, die ermee belast wordt om binnen de nationale kaders en in nauw overleg met alle bevoegde organen te komen tot een opzet voor een programmatische aanpak voor de komende jaren. Deze opzet kan dan voor de zomer ter besluitvorming worden voorgelegd. Deze onafhankelijke bestuurlijke kwartiermaker treedt op in de rol van verkenner van de mogelijkheden om te komen tot een beleidsmatige invulling van – en prioriteitstelling in – een programma dat

ingaat op de inhoudelijke punten zoals in dit advies benoemd zijn. Tevens doet deze kwartiermaker op basis van zijn verkenning een voorstel voor de organisatorische opbouw van de Interbestuurlijke Programmaraad Schiphol, die tot taak krijgt het interbestuurlijke programma 2021-2025 uit te werken.

De vormgeving – in MIRT-verband – van het bereikbaarheidsprogramma in de Metropoolregio Amsterdam zie ik als inspirerend voorbeeld van de mogelijk te hanteren werkwijze. Bestaande bevoegdheden vormen de basis. Ik heb in dit advies tegen deze achtergrond de contouren geschetst van hoe dat voor het dossier Schiphol en omgeving zou kunnen worden ingevuld. De kwartiermaker werkt tegen deze achtergrond toe naar een bestuursovereenkomst, die de basis voor de interbestuurlijke samenwerking vormt.

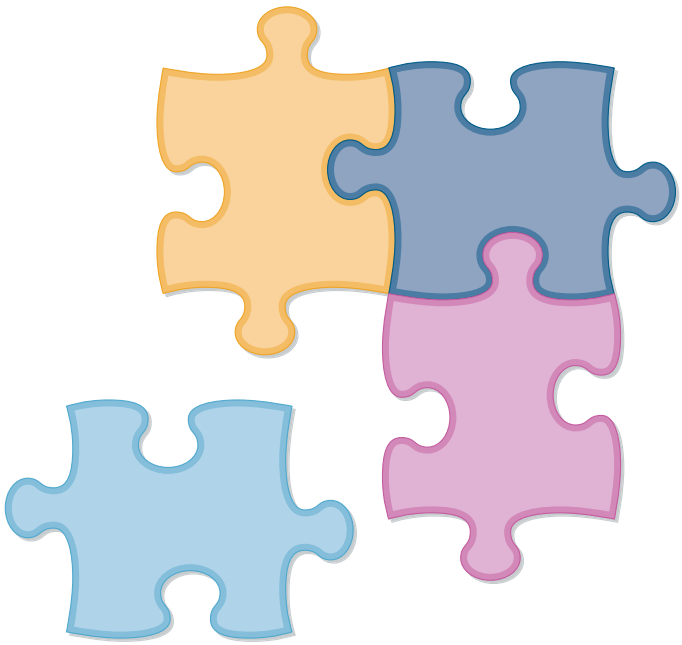
Daarnaast stel ik voor een afzonderlijke opdracht aan de onafhankelijke bestuurlijke kwartiermaker mee te geven voor de organisatorische uitwerking van de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Omgevingshuis Schiphol en het daarvoor benodigde onafhankelijke bureau. Tot deze opdracht behoort dan ook de taak om alles in gereedheid te brengen, zodat zo spoedig mogelijk, uiterlijk per 31 december 2021, de bestaande ORS-organisatie, de ondersteunende stichting en het ondersteunende secretariaat van hun taken kunnen worden ontheven.

In dit advies heb ik aangegeven dat een programmatische aanpak van de inhoudelijke vraagstukken alleen succesvol tot stand kan komen in brede dialoog met belanghebbenden, luchtvaartpartijen en wetenschappers. Daarbij heb ik aangegeven hoe de participatie en de informatievoorziening kan worden vormgegeven. De kwartiermaker kan op basis van dit advies de verdere – organisatorische, juridische en financieel-technische – vormgeving ter hand nemen, zowel van de Maatschappelijke Raad Schiphol – als ankerpunt en front office van de omgevingsparticipatie rond Schiphol – als van de overige participatiemethodieken en het Omgevingshuis Schiphol. De werkzaamheden zouden er op gericht moeten zijn om het Rijk voor de zomer van 2021 een weloverwogen besluit te kunnen laten nemen over de toekomstige inrichting van de governance- en participatiestructuur rond Schiphol.

Tot dat moment wordt de huidige ORS-organisatie verzocht om uitsluitend die zaken ter hand te nemen die in het gemeenschappelijke belang zijn. In die lijn past het verzoek aan de voorzitter om zelf geen nieuwe initiatieven in ORS-verband meer te ontplooien, maar ruimte te geven aan de opbouw van een nieuwe governance- en participatiestructuur.

Met datzelfde doel wordt het ministerie verzocht na te gaan welke aanpassingen in de publiekrechtelijke regelgeving noodzakelijk zijn om de voorgestelde werkwijze op een adequate manier uiterlijk per 1 januari 2022 te kunnen verankeren. Daarbij is met name aandacht vereist voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wet luchtvaart. Voorkomen zal moeten worden dat hiermee de ruimte voor de tijdige implementatie van de voorgestelde werkwijze wordt verkleind.

Advies: Benoem een onafhankelijk bestuurlijk kwartiermaker die zorg draagt voor de organisatorische uitwerking van de totstandkoming van een Interbestuurlijk Programma Schiphol, de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Omgevingshuis, inclusief afspraken over de samenwerking tussen de verschillende entiteiten. Deze kwartiermaker draagt tevens zorg voor een soepele overgangsfase met een afbouw van de Omgevingsraad Schiphol.



Bijlagen



Governance op hinderbeperking en verbetering van de leefkwaliteit

Notitie

Een discussienotitie over een regionaal stelsel voor hinderbeperking en verbetering van de leefkwaliteit voor Schiphol en omgeving

19 november 2020

Governance op hinderbeperking en verbetering van de leefkwaliteit

Een discussienotitie over een regionaal stelsel voor hinderbeperking en verbetering van de leefkwaliteit voor Schiphol en omgeving

Roeland Stolk
Wubbo Wierenga
Anne van Heerwaarden
Mark Weijers

19 november 2020

Berenschot

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Er speelt rond de luchthaven Schiphol al ruime tijd een discussie over a) hoe moet worden gestuurd op het bevorderen van leefkwaliteit en het beperken van hinder en b) welke rol de omgevingsraad Schiphol (ORS) daarin hoort te hebben.[1]

Het Rijk heeft de heer Cohen gevraagd om een voorstel te ontwikkelen voor de *nationale governance* en heeft de heer Van Geel gevraagd om een voorstel te ontwikkelen voor de *regionale governance*. Deze inspanningen moeten leiden tot een logisch **stelsel** dat op draagvlak kan rekenen.

Definitie van het begrip stelsel

Het begrip stelsel levert in de context van Schiphol regelmatig verwarring op. Met een stelsel wordt niet één orgaan (zoals de ORS) bedoeld. Met het stelsel wordt het geheel aan governance (de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de structuren waarbinnen afgestemd en besloten wordt) bedoeld. [2]

De heer Van Geel heeft in zijn tussenrapportage de vraagstukken verdiept en heeft drie mogelijke stelsels op hoofdlijnen beschreven.

Van Geel heeft Berenschot gevraagd om (onder gedelegeerd opdrachtgeverschap van de secretaris van de ORS) in drie deelonderzoeken uit te werken wat mogelijke invullingen van stelsels zijn. Deze rapporten zijn in de zomer afgerond. Ze gaan over:

1. Deelonderzoek 1: de mogelijkheden voor de algemene governance;
2. Deelonderzoek 2: de vormgeving van participatie in het stelsel;
3. Deelonderzoek 3. de vormgeving van een omgevingshuis in het stelsel.

De rapporten zijn in de klankbordgroep van de ORS-leden door de betrokken ambtenaren (voor de publieke organisaties), de medewerkers (voor de private organisaties) en door de bewonersvertegenwoordiging besproken. Uit de gesprekken kwam dat a) de rapporten de beoogde diepte bevatten; b) dat door de grote hoeveelheid mogelijkheden die er zijn om het stelsel in te richten het zicht op een definitief stelsel ver weg is; en c) dat de opvattingen over wat verstandig is behoorlijk uit elkaar liggen.

Geconstateerd werd dat *bestuurlijke keuzes* nu nodig zijn over de uitgangspunten voor het regionale stelsel.

1.2 Vraag aan Berenschot en doel van dit document

Aan Berenschot is in dit licht gevraagd om een notitie te maken die de hoofdkeuzes inzichtelijk maakt voor het regionale stelsel. Het stelsel moet betrekking hebben op de volledige sturing op hinder en leefkwaliteit en niet alleen op het domein van de ORS. Aan Berenschot is ook gevraagd om naast die hoofdkeuzes ook zelf -voor de gedachtevorming van Van Geel- één stelsel uit te werken, dat alles gehoord hebbende passend zou kunnen zijn. Daarbij geldt dat een belangrijk deel van de klankbordgroep duidelijk heeft laten weten dat zij een lichter stelsel voor ogen hebben. Het zou dus heel goed kunnen dat met het oog op draagvlak voor een ander stelsel gekozen wordt.

[1] Deze vragen zijn aan elkaar verbonden, maar niet aan elkaar gelijk. De domeinen waar de ORS bij betrokken is, omvatten niet alle domeinen die van belang kunnen zijn bij het bevorderen van leefkwaliteit en het beperken van hinder.
[2] Ter verduidelijking: De Omgevingsraad Schiphol is onderdeel van de governance van het huidige stelsel rondom de ontwikkeling van en de inpassing van Schiphol, maar is niet het stelsel zelf.

Doel van het document

Het document is bedoeld om de heer Van Geel van input te voorzien over mogelijkheden om het stelsel rondom Schiphol vorm te geven. Dit document is niet bedoeld om gedetailleerd te herhalen wat in de deelonderzoeken staat. In voorliggend document werkt Berenschot, op basis van de verschillende deelonderzoeken, de eigen expertise en met inachtneming van de posities van de partijen, een voorstel uit voor de vormgeving van het regionale stelsel.

Dit document is conform wens van de klankbordgroep opgebouwd als een integrale en logische *kernredenering* Van doel (wat bereiken we) naar middel (wat organiseren we daarvoor) dus. Dat betekent dat we vanuit die redenering toewerken naar uitgangspunten voor het toekomstige stelsel. Dit maakt het mogelijk om op een transparante manier stap voor stap tot een concrete invulling van het stelsel te komen. Er zal eerst tot overeenstemming gekomen moeten worden op de uitgangspunten, voordat het stelsel nader uitgewerkt kan worden.

Tot slot: Berenschot heeft deze discussienotitie op verzoek van het secretariaat van het ORS opgesteld ten behoeve van een bespreking met de heer Van Geel. De heer Van Geel kan deze notitie gebruiken als input voor zijn advies. Berenschot heeft deze notitie opgesteld op basis van de drie eerder opgeleverde deelrapportages en zonder inhoudelijke inmenging van de heer Van Geel, het secretariaat van de ORS en de delegaties binnen de ORS. Wel zijn, ter controle, elementen uit deze discussienotitie naar voren gekomen tijdens klankbordgroepsessies over het nieuwe stelsel en is een analyse van het krachtenveld gebruikt in het denkproces.

Aan deze discussienotitie is ook een weergave van een onafhankelijke bestuurskundige reflectie van de hoogleraren Addink, Frissen en Van Twist gevoegd. Waar passend wordt in deze discussienotitie verwezen naar de inzichten uit deze reflectie.

2. De kernredenering om een nieuw stelsel mee te ontwerpen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de inhoudelijke opgave waar vanuit het stelsel op gestuurd moet worden. Ook beschrijven we de bestuurlijke uitdaging die hieruit volgt. We gaan kort in op het vertrouwensprobleem dat de afgelopen periode is ontstaan en beschrijven wat dit betekent voor de vormgeving van het stelsel. We bespreken de kaders waarbinnen het nieuwe stelsel ontworpen moet worden en formuleren uitgangspunten waarbinnen we het nieuwe stelsel zouden ontwikkelen.

2.2 De inhoudelijke uitdaging van wat als waarde geldt in het stelsel

De aanwezigheid van de luchthaven Schiphol zorgt voor positieve effecten voor Nederland op het gebied van mobiliteit en economie. Zo kunnen we zakendoen, goederen verplaatsen, ons inkomen verdienen, maar ook vrienden en kennissen bezoeken over heel de wereld. Tegelijkertijd zorgt de aanwezigheid van de luchthaven ook voor negatieve effecten voor de natuur en de levenskwaliteit. Omwonenden ervaren (geluids)hinder en maken zich dag en nacht zorgen over de gezondheidsrisico's door (toenemend) vliegverkeer.[3]

Hinder en kwaliteit: objectief én subjectief

Naar zijn aard heeft het debat over hinder en leefkwaliteit zowel een objectieve als subjectieve component.

1. Deels is hinder en kwaliteit te objectiveren. Er zijn afspraken en normen.
2. Inherent is de vraag wat geldt als hinder en kwaliteit ook subjectief. Mensen ervaren hinder verschillend. Mensen hebben verschillende opvattingen over wat rechtvaardig is, voor een deel van de mensen geldt dat de mate waarin ze goed behandeld, betrokken en gecompenseerd worden ook meeweegt in de ervaren hinder[4].

De inpassing van Schiphol in de omgeving gaat daarmee om een brede afweging van effecten en opgaven in het gebied. Betrokkenen moeten met en van elkaar *leren* over welke belangen, waarden en perspectieven er leven en wat er wel- en niet wenselijk is om de verschillen te overbruggen. Deze afweging vindt zowel plaats op nationaal als regionaal niveau. Die afwegingen gaan niet alleen om het aantal vluchten, de routes van die vluchten en de tijdstippen ervan. De afwegingen gaan ook over welke ruimte waarvoor gebruikt wordt. Het vraagstuk van hinder en leefkwaliteit door vluchtbewegingen is dus nauw verbonden met opgaven op het gebied van wonen, bedrijfsactiviteiten en de energietransitie waar overheden en samenleving hard mee aan de slag zijn.

Tussenconclusie: de waarde die het stelsel moet opleveren

De essentie van de inhoudelijke uitdaging is daarmee dat in die samenhang de juiste balans gevonden wordt in *botsende waarden en belangen*. Als die balans gevonden wordt, dan wordt dit *publieke waarde* genoemd.

In essentie draait de opgave voor het stelsel daarmee om:

1. De formulering van wat als publieke waarde geldt. Het moet duidelijk zijn wat hinderbeperking inhoudt en wanneer de leefkwaliteit is toegenomen. Daarvoor is het onder meer noodzakelijk dat normen tot stand komen/bijgesteld worden over wat geldt als hinder en over welke compensatie wanneer van toepassing is.

[3] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020) Ontwerp Luchtvaartnota
[4] Bal & van den Bos (2018) Ontevredenheid onder burgers: intuïtieve en weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen. In J. Zuure en S.L. de Lange, WOEST: De Kracht van verontwaardiging, pp.37-54

2. De wijze waarop die publieke waarde tot stand komt. Het moet duidelijk zijn welke partijen aan de lat staan om die publieke waarde (zelf en samen) te leveren. Die partijen moeten die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk waarmaken.
3. De wijze waarop dit proces gelegitimeerd wordt**.** Het moet duidelijk zijn welke juridische grondslag de activiteiten hebben. Het moet duidelijk zijn welke partijen en mensen wanneer betrokken moeten worden. De uitvoering van afspraken moet navolgbaar en controleerbaar zijn.

2.3 De bestuurlijke uitdaging om die waarde te leveren

We leven in Nederland in een *gedecentraliseerde eenheidsstaat* én in een *rechtstaat*. Dat leidt bij het realiseren van de beschreven waarde in de vorige paragraaf tot een bestuurlijke uitdaging:

- De *gedecentraliseerde eenheidsstaat* betekent dat provinciale en lokale overheden binnen de kaders van het Rijk autonoom zijn in hun keuzes en handelen, op de terreinen waar zij over gaan.
    - Bij het vinden van de ''juiste balans in botsende waarden en belangen" in de inpassing van Schiphol zijn in Nederland taken van meer dan 30 overheden betrokken. Zowel op Rijksniveau, als op provinciaal, als op gemeentelijk niveau.
    - Daarnaast zijn er publieke partijen betrokken die een ZBO zijn of die een juridisch samenwerkingsverband tussen overheden zijn (bijvoorbeeld de omgevingsdiensten).
- De *rechtsstaat* betekent dat iedereen zich te houden heeft aan de wet.
    - Voor overheden betekent het dat ze alleen kunnen handelen als daar een expliciete bevoegdheid voor is en dat ze zich niet kunnen mengen in concreet bedrijfsbeleid.
    - Rond Schiphol geldt dat het Rijk als aandeelhouder wel invloed kan uitoefenen op het bedrijfsbeleid[5].

Tussenconclusie: het is noodzakelijk om samenwerking in het stelsel te bevorderen, maar die samenwerking moet gericht zijn op *fatsoenlijke strijd* en niet op *consensus per se*

Uit de realiteit van de gedecentraliseerde eenheidsstaat én de rechtsstaat volgt dat in samenhang belangen en waarden afwegen én besluiten nemen rond de inpassing van Schiphol niet eenvoudig is. Zo moeten vele overheden het eens worden om in samenhang tot beleid te komen. Daar waar inspanningen van private partijen nodig zijn, dient deze samenhang ook georganiseerd te worden.

Gegeven het feit dat bewoners de effecten van de luchthaven ondervinden, dat er een juridisch recht op participatie bestaat, gegeven het subjectieve karakter van de vraag en de positieve effecten van betrokkenheid en gegeven het belang dat in Nederland aan participatie wordt gehecht, dienen aanvullend op de representatieve democratie ook bewoners participatief betrokken te worden. Dit noemt de heer Van Geel in zijn tussentijdse advies ook als uitgangspunt.

Kortom: er is een vorm van samenwerking nodig waarin betrokkenen gezamenlijk bespreken en idealiter het eens worden over wat verstandig is en waarin ze afspraken maken over de uitvoering. In de Nederlandse traditie - Schiphol is niet het enige dossier waar deze uitdaging speelt- wordt deze sturingswijze die gericht is op het overbruggen van tegenstellingen *consensusbestuur*[6] genoemd. Dan leren betrokkenen elkaars perspectief en denkwijze herkennen. Er ontstaat meer begrip voor elkaar en er ontstaan voorstellen waar iedereen -na het leerproces- achter kan staan.

[5] Met daarin de kanttekeningen uit de Algemene Rekenkamer (2015) De Staat als aandeelhouder, meegenomen. De verantwoordelijkheid voor het aandeelhouderschap ligt bij het ministerie van Financiën, de verantwoordelijkheid voor beleid bij het ministerie van I&W.

[6] De term is gemunt door de politicoloog Lijphart. Op dit moment is met name prof. Van den Berg onderzoek aan het doen naar hoe consensusbestuur zich in Nederland ontwikkelt.

Interessant in de casus Schiphol is dat ''consensus'' als het vinden van een perspectief waar iedereen -hoewel water bij de wijn gedaan- achterstaat, helemaal niet mogelijk is bij een deel van de onderwerpen. Er zijn onverzoenbare belangen en waarden. In essentie levert het bestaan van Schiphol leed op voor een deel van de omwonenden. Voordelen slaan breder neer dan de mensen die er last van hebben. Kortom, die worden het nooit eens over ieder onderwerp, hoeveel er ook geleerd wordt.. Als een stelsel dan gericht is op consensus, leidt dit overwegend tot een technocratisering van bestuur. Een grote hoeveelheid aan procedures, veel wantrouwen van informatie en met veel onvrede hele kleine stappen maken.

Het stelsel moet zodoende naast leren, ook gericht zijn op het fatsoenlijk kunnen omgaan met strijd. Dat eist dat het bestaan van tegenstrijdige belangen erkent wordt. Het eist dat afspraken controleerbaar en handhaafbaar zijn. Een juridisch kader zodat in beroep kan worden gegaan. Het eist soms ook arbitrage.

2.4 De noodzaak tot fundamentele verandering binnen bestaande kaders

Consensusbestuur als sturingsprincipe heeft rond de opgave van Schiphol lang gewerkt. In essentie liet het Rijk (mede vanuit het eigen overleg met Schiphol en KLM) de vraag van hinder en leefkwaliteit in hoge mate over aan de regionale partijen. Via -juridisch gezien- informeel contact kwamen de sectorpartijen, LVNL, natuur- en milieuorganisaties, de werkgevers, de regionale overheden én de structureel georganiseerde bewonersvertegenwoordiging via onderhandeling tot overeenstemming over het aantal vluchten, de randvoorwaarden en het compensatiepakket. Dit model is lang geroemd als een moderne variant van het poldermodel. De Omgevingsraad Schiphol werd formeel ingericht om het informele contact te stimuleren en te faciliteren. Er waren vergoedingen voor de bewonersvertegenwoordigers, die ook draagvlak genoten van een groot deel van de bewoners. Het Rijk vroeg regelmatig om advies, dat ook opgevolgd werd.

In *Schiphol Vernieuwd Verbinden* beschrijft de heer Van Geel dat de afgelopen periode deze sturingswijze niet meer heeft gewerkt en de partijen niet langer tot overeenstemming kwamen. Daarbij werd de intentie *(wat is de verborgen agenda?)* en de geloofwaardigheid van partijen in twijfel getrokken *(worden afspraken ook nagekomen?)*. De beschrijving van de heer Van Geel hierover is behoorlijk uitgebreid, hoewel de betrokken partijen aangeven dat het goed zou zijn als dit nog verder verdiept zou worden. In de tussenrapportage participatie heeft Berenschot dit verder verdiept (zie deelrapportage over participatie).

In de onafhankelijke bestuurskundige reflectie (bijlage bij deze notitie) beschrijven de hoogleraren Addink, Frissen en Van Twist dat wanneer een compromis niet mogelijk blijkt, een bevoegde overheid de knoop moet doorhakken door een besluit te nemen.

Tussenconclusie: de noodzaak tot fundamentele verandering in het stelsel

In de toekomstgerichte evaluatie *Schiphol Vernieuwd Verbinden* constateert de heer Van Geel dat de stelselopgaven in de huidige constellatie niet (meer) gerealiseerd wordt. In hun rapportages beschrijven de onderzoekers van Berenschot[7] dat de verklaring hiervoor ten diepste te herleiden is tot de afwezigheid van onderling vertrouwen en een gebrek aan een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Binnen het stelsel zijn de onderlinge verbindingen sleets geworden of staan enorm onder druk. Dit komt op verschillende manieren naar voren:

1. Partijen komen niet langer in akkoorden tot overeenstemming over concrete maatregelen die de realisatie van de stelselopgaven dichterbij brengen;
2. Partijen verzanden in discussies over formele aspecten van de samenwerking (procedures, mandaten, bevoegdheidsverdeling) en spreken te weinig over de inhoudelijke opgave;

[7] Berenschot (2020) Deelrapportages stelselonderzoek en participatie

3. Partijen komen niet tot een gezamenlijke, samenhangende bijdrage aan de beleidsvorming over de stelselopgaven en opereren buiten de ORS om;
4. Partijen komen niet in gezamenlijkheid tot uitvoering van concrete maatregelen om de stelselopgaven te realiseren, een voorbeeld is dat het omgevingshuis nog steeds niet van de grond is gekomen.
5. Partijen ergeren zich (zowel vanuit principe als vanuit rolinvulling) aan de huidige wijze van structurele participatie. De structurele bewonersvertegenwoordiging geeft overwegend aan dat de andere partijen hen niet goed behandelen.

Tegelijkertijd hebben alle betrokken partijen belang bij de realisatie van de opgave in het stelsel. Het is daarom dat de heer Van Geel de noodzaak voor fundamentele verandering onderstreept van het stelsel rondom Schiphol.

Als onderzoekers van Berenschot denken we ook dat dit nodig is. Kleine wijzigingen zullen niet helpen. Zeker nu de compromisbereidheid is afgenomen, is het aan de politiek en het bestuur om knopen door te hakken. Om dit mogelijk te maken, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

1. Het moet duidelijk zijn wie wanneer de bevoegde overheid is;
2. Deze bevoegde overheid moet de positie, (juridische) bevoegdheden, instrumenten en middelen hebben om knopen door te hakken wanneer een compromis niet tot stand komt;
3. Als de bevoegde overheid geen besluit neemt, moet de bevoegde overheid door andere stelselpartijen, desnoods via een rechter, gedwongen kunnen worden om knopen door te hakken.

Verder zijn we het eens met de opmerking van de hoogleraren (zie bijgevoegde bestuurskundige reflectie) dat, om afstemming tussen de stelselpartijen te organiseren, gedacht kan worden aan (een variant op) de MIRT-spelregels.

2.5 Vier kaders voor de benodigde fundamentele verandering

In deze paragraaf formuleren we vier belangrijke kaders voor de benodigde fundamentele verandering.

1. Het Rijk moet regie nemen door, met inachtnemingen van de verhoudingen in het Huis van Thorbecke, zijn bevoegdheden ten volle te gebruiken

In de onafhankelijke bestuurskundige reflectie (bijlage bij deze notitie) beschrijven de hoogleraren Addink, Frissen en Van Twist dat alleen het Rijk de positie, (juridische) bevoegdheden, instrumenten en middelen heeft om knopen door te hakken en de hinderopgave aan te pakken. Dit volgt onder meer uit:

- Het internationale en Europese karakter van de luchtvaart en de luchtvaartregelgeving;
- De omvang van het hindergebied van Schiphol (tientallen gemeenten in 4 provincies);
- De noodzaak om luchtzijdige maatregelen (bijvoorbeeld aanvliegroutes) en landzijdige maatregelen (bijvoorbeeld woningbouw) te combineren.

Voor het aanpakken van de hinderopgave moet in samenhang op al deze niveaus en op als deze onderwerpen geacteerd worden. Alleen het Rijk is daartoe in staat. Dit betekent dat het Rijk, binnen de bestaande verhoudingen (Huis van Thorbecke), zoveel mogelijk zijn bevoegdheden moet inzetten. Dit kan onder meer door

- Op Rijksniveau veel bepalender te zijn in de ruimtelijke ordening in het hindergebied;
- In internationale en Europese gremia consequent in te zetten op passende luchtvaartregelgeving;
- Zelf een pakket luchtzijdige en landzijdige maatregelen op te stellen;
- Gemaakte afspraken actief te handhaven.

2. Betekenisvolle participatie en betrouwbare informatievoorziening worden actief gefaciliteerd

In Nederland heeft iedereen het recht op betekenisvolle participatie op basis van betrouwbare informatie. Bovendien zijn participatie en informatievoorziening voor het draagvlak voor de hinder die Schiphol veroorzaakt, is een voorwaarde. Verder geldt dat, gezien de complexiteit van de opgave, het niet-reëel is om van (vooral) burgers te verwachten dat ze zelf betrouwbare informatie verzamelen en zichzelf in een positie manoeuvreren om tot betekenisvolle participatie te komen. Dit betekent dat het recht op participatie en informatievoorziening tot een positieve verplichting[8] voor bevoegde overheden leidt. Alleen door betekenisvolle participatie en betrouwbare informatievoorziening actief te laten faciliteren, kunnen burgers ook gebruik maken van hun recht. Wanneer er geen betekenisvolle participatie of betrouwbare informatievoorziening was, moet dit bij een rechter afgedwongen kunnen worden.

3. **Er moet een onderscheid zijn tussen de betrokkenheid van medeoverheden (interbestuurlijke samenwerking) en de betrokkenheid van burgers, sectorpartijen en maatschappelijke organisaties (participatie en consultatie)**

Wanneer het Rijk binnen het Huis van Thorbecke zoveel mogelijk bevoegdheden naar zich toetrekt, betekent dit niet dat andere overheden hun bevoegdheden verliezen. Bijvoorbeeld, wanneer het Rijk een grotere rol neem in het bepalen van de ruimtelijke ordening, betekent dit niet dat medeoverheden geen rol meer hebben in de ruimtelijke ordening. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben de centrale en decentrale overheden eigen bevoegdheden die gezamenlijk bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven. Deze gezamenlijke bijdrage vindt plaats in een interbestuurlijke samenwerking. Deze interbestuurlijke samenwerking is ook voor de hinderbeperking en verbetering van de leefkwaliteit rond Schiphol noodzakelijk. Omdat er sprake is van enkele tientallen betrokken overheden ontstaat deze interbestuurlijke samenwerking niet vanzelf. Daarvoor is een vorm van coördinatie noodzakelijk.

Naast deze interbestuurlijke samenwerking worden burgers, sectorpartijen en maatschappelijke organisaties ook betrokken bij het realiseren van de opgave. Deze betrokkenheid heeft een ander karakter dan interbestuurlijke samenwerking. Interbestuurlijke samenwerking gaat over het afstemmen van bevoegdheden tussen overheidsorganisaties met publieke taken en de gezamenlijke inhoudelijke agenda die daarvoor nodig is. De betrokkenheid van burgers, sectorpartijen en maatschappelijke organisaties gaat over inspraak en consultatie van belanghebbenden. Deze betrokkenheid is daarmee fundamenteel anders dan interbestuurlijke samenwerking en moet daarom op een eigen manier worden georganiseerd.

4. **Er moeten mechanismen zijn om af te dwingen dat een bevoegde overheid knopen doorhakt en afspraken handhaaft**

In de onafhankelijke bestuurskundige reflectie (bijlage bij deze notitie) wordt beschreven dat wanneer een compromis niet mogelijk blijkt, een bevoegde overheid de knoop moet doorhakken door een besluit te nemen. De laatste jaren blijkt dat overheden – vaak om politieke redenen – geen besluiten nemen, ook wanneer dit wel passend is omdat partijen niet tot een consensusbesluit komen of omdat eerder gemaakte afspraken niet worden nagekomen.

Het is daarom noodzakelijk dat er mechanismen komen om af te dwingen dat een bevoegde overheid knopen doorhakt en dat er een bevoegde overheid is aangewezen die de gemaakte afspraken handhaaft. In de huidige situatie van belangentegenstellingen, gebrek aan vertrouwen en teleurstelling over de voortgang, is stevige besluitvorming en het handhaven van afspraken cruciaal. Zonder besluitvorming en handhaving worden in de huidige constellatie te weinig betekenisvolle stappen gezet om de hinder te beperken en de leefkwaliteit te verbeteren.

[8] Een positieve verplichting betekent dat een overheid geboden is iets te doen. Een negatieve verplichting betekent dat een overheid verboden is iets te doen.

Bijlage 1. Onafhankelijke bestuurskundige reflectie

Inleiding: vraagstelling en onafhankelijke status reflectie

Deze notitie bevat de weergave van de onafhankelijke bestuurskundige reflectie van de hoogleraren Paul Frissen, Mark van Twist en Henk Addink over de governance voor hinderbeperking en verbetering leefkwaliteit van Schiphol en omgeving.

Het verzoek tot deze reflectie kwam van Pieter van Geel in een brief van 1 oktober 2020 aan Berenschot. In deze brief stelt Van Geel, mede in het licht van deelrapportages van Berenschot, de volgende vraag aan deze hoogleraren:

''redenerend vanuit de (brede) bestuurskundige praktijk en stand van onderzoek, wat zijn de mogelijkheden om vanuit de bestaande bevoegdheden te komen tot maatschappelijk gedragen oplossingen/de stelselopgave? En hoe kansrijk en/of risicovol is het daarmee om geen (of minimale) coördinatie (tussen schaalniveaus en tussen beleidsterreinen) in het stelsel in te bouwen?''

Op basis van de door Berenschot geproduceerde rapporten, toelichting op posities van partijen en eigen ervaringen elders gingen zij in op dit vraagstuk. Daarbij was gevraagd om volledig vrij van hetgeen door Berenshot overlegd was, te reageren. Het gesprek duurde twee uur. Na dit gesprek volgde een gesprek met de heer Van Geel. Dit heeft geleid tot de definitieve invulling van de reflectie zoals hieronder weergegeven.

Deze weergave van hun bestuurskundige reflecties is opgesteld door Berenschot en voor correctie en later akkoord voorgelegd aan de hoogleraren. De weergave is niet de opvatting van de onderzoekers van Berenschot of van de heer Van Geel. Zij gebruiken deze inzichten wel voor respectievelijk hun definitieve discussienota (Berenschot) en voor de verdere invulling van zijn advies aan de minister (de heer Van Geel). Onze eigen opvatting laten we in deze weergave dan ook achterwege.

Bestuurskundige reflectie

De hoogleraren kwamen tot de volgende gezamenlijke redeneerlijn.

1. **De hoogleraren herkennen de problematiek in de Schipholregio zoals de heer Van Geel deze schetst in het tussentijdse advies (2019).**

Over het bestaan en de ontwikkeling van Schiphol en luchtvaart hebben mensen in Nederland verschillende opvattingen (mede ingegeven door verschillen in overtuigingen en uiteenlopende belangen). De verschillende waarden en opvattingen die hieruit volgen zijn regelmatig niet met elkaar te verenigen. Dat betekent dat het een politieke kwestie is, waarover een bevoegde overheid een besluit moet nemen.

a. De kernvraag moet zijn: wat is een acceptabel niveau van leed dat Schiphol mag toebrengen en welke compensatie staat hier tegenover?
b. De vraag naar leed (in verschillende gedaanten en in verschillende dossiers) is niet (volledig of uitsluitend) te objectiveren in normen, maar gaat zowel om meetbare feiten als om beleving. Dat onderscheid maken mensen die leed ervaren niet.
c. Als geredeneerd wordt vanuit het begrip leefkwaliteit of het begrip hinder, dan kan de vraag naar luchtbewegingen niet los gezien worden van ruimtelijke ordening en milieu.

2. **Een consensusmodel (polderaanpak), waarbij in een tussenlaag tot consensus wordt gekomen, werkt niet meer bij Schiphol.**

Het huidige systeem (in de ogen van de hoogleraren een technocratische variant van networkgovernance/consensusbestuur) om te bepalen wat een acceptabel niveau van leed is, voldoet op dit moment niet meer. Dat komt omdat:

a. Consensus vaak niet te bereiken is (en zelfs het verkeerde woord is): het gaat vaak niet om consensus maar om een compromis op basis van belangenstrijd
b. Mensen elkaar niet vertrouwen
c. Mensen het systeem niet vertrouwen
d. Mensen de informatie niet vertrouwen

Het fundamentele gevolg hiervan is dat er onvoldoende vaak compromisbesluiten tot stand komen en vaak geen besluiten tot stand komen. De hoogleraren verwachten dat voortzetting van de huidige situatie ertoe zal leiden dat de reeds bestaande irritatie alleen maar zal toenemen en er nog meer nadruk op formele (bevoegdheids-) vraagstukken komt.

3. **Op basis van de analyse onder 1) en 2) zien de hoogleraren de volgende uitgangspunten waaraan een toekomstige situatie moet voldoen**

Uitgangspunt I: compromis als streven

Het huidige systeem van networkgovernance en consensusbestuur vraagt minimaal om een gedeelde definitie van de problematiek en een wederzijdse erkenning van de legitimiteit van belangen – hoe strijdig deze ook kunnen zijn. Het streven naar een compromis is dan het beoogde resultaat. Dit streven betekent niet dat er een door ieder gedragen compromis bereikt wordt.

Uitgangspunt II: als een compromis niet mogelijk is, moet een bevoegde overheid een besluit nemen

Omdat allerminst zeker is dat een compromis bereikt wordt, moet, iedere keer dat een besluit genomen wordt dat van invloed is op het leed dat Schiphol mag toebrengen, glashelder zijn wie bevoegde overheid is die op basis

van een zorgvuldige afweging een besluit moet nemen. Als de andere netwerkpartijen daarmee niet akkoord zijn, moeten zij het besluit (uiteindelijk) kunnen voorleggen aan een rechter.

Uitgangspunt III: Het Rijk moet binnen de bestaande bevoegdheden zoveel mogelijk de rol als bevoegd gezag innemen

De hoogleraren geven aan dat het bestaan van een fundamentele belangenstrijd eist dat het Rijk bevoegd bestuur is en als zodanig dwingend kan optreden. Het Rijk moet daarom zoveel mogelijk, binnen de bestaande bevoegdheden, de rol als bevoegd gezag innemen.

Als het om Schiphol gaat is het evident dat alleen de rijksoverheid – als bevoegd bestuur – de relevante afwegingen kan maken tussen internationale verplichtingen en regulering en nationale ambities en beleidsdomeinen in hun onderlinge verbindingen. Lokale en regionale overheden hebben als betrokken bestuur een rol en positie binnen de grenzen van dit nationale kader.

Uitgangspunt IV: het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor inspraak en informatievoorziening

De hoogleraren wijzen erop dat hedendaagse eisen van democratie en burgerparticipatie, ook dwingend vastgelegd in Europees recht, verplichten tot een serieuze vormgeving van participatie die leidt tot daadwerkelijke participatie binnen het stelsel.

Omdat informatievoorziening en participatie onlosmakelijk aan besluitvorming en uitvoering zijn verbonden, moet de overheid garanderen dat deze op een voor alle betrokkenen aanvaardbare manier zijn georganiseerd.

Elke overheidslaag die betrokken is bij de besluitvorming inzake Schiphol garandeert maximale toegang tot, en beschikbaarheid van, informatie, kennis en modellen die betrokken actoren nodig achten voor oordeelsvorming en participatie. Deze maximale toegang moet juridisch geborgd en afdwingbaar zijn, bijvoorbeeld door de positie van de burger juridisch te versterken.

Uitgangspunt V: het beleggen van toezicht en handhaving

De overheid moet ervoor zorgen dat belangrijke afspraken, normen en toezeggingen die een rol spelen binnen het Schipholdossier, ook juridisch handhaafbaar zijn. Dit betekent dat deze goed worden vastgelegd, dat er een toezichthouder is die daadwerkelijk naleving kan afdwingen en dat de rechter daarover kan oordelen.

4. De bovenstaande analyse leidt ertoe dat het Rijk besluitvorming naar zich toe moet trekken en verantwoordelijkheid moet nemen voor uitvoering en handhaving

Het Rijk is gehouden besluitvorming zo te organiseren dat voor betrokkenen aanvaardbare vormen van participatie reële betekenis hebben. Dit is een belangrijk aandachtspunt omdat juist het Rijk inzake beide elementen – informatievoorziening en participatie – een slecht track record heeft. Daarbij ligt er een kans om de nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving (denk aan de Wet open overheid, het Europese recht op participatie etc.) aan te grijpen om verbeteringen door te voeren en van het Schipholdossier een positief en vernieuwend voorbeeld te maken. Alleen in het buitenland kennen de hoogleraren goede voorbeelden van vergelijkbare participatie. [9]

[9] Addink, G.H. (2009). Participation in Europe. (65 p.). Utrecht: Provincie Utrecht. Uit dit onderzoek komt vooral Zwitserland als klassiek voorbeeld van sterke participatie. Addink, G.H. (2015). Good Governance in the EU-Member States. (165 p.). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties bevat verwijzingen naar de ontwikkeling van het participatiebeginsel in Denemarken, Zweden, Finland, Portugal en Spanje.

Verder moet het Rijk sturend zijn in de kaders voor ruimtelijke ordening, zodat de ruimtelijke ordening in samenhang gerealiseerd wordt.

Verder is van belang dat het Rijk niet alleen besluiten neemt en kaders stelt maar dat ook verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering en handhaving van besluiten en afspraken.

5. Beantwoording onderzoekvraag

De hoogleraren zien vanuit de (brede) bestuurskundige praktijk en de stand van onderzoek bovenstaande lijn als de beste mogelijkheid om vanuit de bestaande bevoegdheden te komen tot maatschappelijk gedragen oplossingen/de stelselopgave. Daarbij tekenen ze aan dat ze een enkelvoudig concept van ''de stelselopgave'' een vertekend beeld vinden geven. Het gaat om meerdere waardenbotsingen. Er is dus altijd sprake van meerdere opgaven.

Een startpunt is dat glashelder is wie welke bevoegdheden precies heeft en dat het Rijk daarbij binnen de bestaande bevoegdheden, de rol als bevoegde overheid inneemt. Een bevoegde overheid moet in afstemming met de betrokken overheden besluiten nemen over de mate waarin Schiphol leed mag toebrengen. Om deze afstemming te organiseren kan gedacht worden aan (een variant op) de MIRT-spelregels. Ervaring leert dat op vele onderwerpen al lange tijd niet tot besluitvorming wordt gekomen; de MIRT aanpak kan versnelling aanbrengen.

De andere netwerkpartijen (sector en bewoners) moeten door de bevoegde overheid via (juridische afdwingbare) inspraak en op basis van een (juridisch afdwingbare) goede informatiepositie worden betrokken en hebben het recht om tegen besluiten beroep aan te tekenen bij een rechter. Daartoe moet een passende en effectieve dialoog worden georganiseerd.

Omdat er meerdere bevoegde partijen zijn, is er een coördinatiebehoefte. De vraag is welke mate van coördinatie in deze context passend is. Vaststaat dat er meer nodig is dan alleen een technisch voorzitter van een overleg tussen stelselpartijen die – bij wijze van spreken – vooral zorgt voor goede koffie. Daarvoor is de coördinatiebehoefte te groot. Anderzijds is volgens de hoogleraren een zwaar opgetuigde vorm van coördinatie ook niet passend. In een dergelijk scenario is het risico dat partijen niet langer zelf verantwoordelijkheid nemen, maar vooral wijzen naar de coördinator. De hoogleraren zijn daarom voorstander van een tussenvorm waarin de coördinerende functie wordt ingevuld door een rapporteur die de regelmatig (bijvoorbeeld ieder jaar) voortgangsrapportages publiceert. Daarmee wordt de transparantie van de voortgang georganiseerd. De jaarberichten die Tjeenk Willink als regeringscommissaris schreef, werden daarbij als voorbeeld genoemd. De verwachting is dat dit type rapporten bijdragen aan een collectief leerproces. Belangrijk is dat in de voortgangsrapportages ook aandacht is voor de kwaliteit van de participatie.

De hoogleraren zien het bovenstaande vooral als een poging om een stelsel te maken waarin *checks and balances* en macht en tegenmacht aanwezig zijn. Coördinatiebehoefte moet daarvan een uitkomst zijn en niet een vooraf te bepalen functie. Bij een gebleken coördinatiebehoefte moet de in dit voorstel geformuleerde vormgeving betere garanties bieden voor een juridische inbedding van bevoegdheden, toezicht en handhaving

In die verhoudingen is het Rijk het bevoegde gezag en zijn de decentrale overheden betrokken bestuursorganen. Dat zorgt voor checks and balances tussen de bestuurlijke partijen onderling. Daarnaast zorgt de geborgde participatie van andere netwerkpartijen voor invulling van de checks and balances. En ten slotte is het aan te bevelen om jaarlijks door een onafhankelijk rapporteur verslag te laten uitbrengen over de resultaten van het stelsel met een analyse wat er gebeurt en waarom dat gebeurt (een soort 'rekenkamer-functie').

Colofon

Eindadvies:	drs. Pieter van Geel
Vormgeving Rapport:	Clicken.nl - Annemiek Melchers
Infographics:	Joris Fiselier Infographics

December 2020

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit advies mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur. Ondanks alle aan de samenstelling van dit advies bestede zorg kan noch de uitgever noch de auteur aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade die het gevolg is van enige fout in dit advies. De auteur heeft er alles aan gedaan om het auteursrecht te erkennen met betrekking tot de foto's en illustraties in dit advies. Iedereen die nochtans van mening is dat zijn of haar rechten zijn geschonden, moet contact opnemen met de auteur.

