

Schiphol Vernieuwd Verbinden

Evaluatie en tussentijds advies governance en participatie

drs. Pieter van Geel

December 2019

Inhoudsopgave

	Voorwoord	
	Samenvatting	01
1.	Opdracht en aanpak evaluatie	09
2.	Doelstelling ORS	11
3.	Observaties	15
4.	Appreciatie situatie	33
5.	Uitgangspunten omgevingsoverleg	35
6.	Functies en modellen regionale coördinatie	39
7.	Nadere verkenning in evaluatie	53
8.	Vervolgproces	55

Voorwoord

Per 1 juli 2019 ben ik benoemd tot waarnemend voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol. Dan begin je met tal van gesprekken en overleggen met deskundigen en betrokken partners. Boeiend, en het gaat ergens over. En dan vrij plotseling valt het kwartje, of anders gezegd: de contouren van de casus Schiphol komen scherper op je netvlies te staan.

Kern daarvan is dat, met name door de focus in de overleggen met bewoners en bestuurders op de groeimogelijkheden van Schiphol, iedereen langzaam maar zeker is afgehaakt. Het gedeelde eigenaarschap bij wat er gebeurt, is verdwenen. Iedereen verwijst voor oplossingen naar de regie van het Rijk. En Schiphol blijft als ‘concept’ verweesd achter.

Maar in de gesprekken komt ook steeds weer het besef naar voren dat geen betrokkenheid en participatie op allerlei niveaus ondenkbaar is. De impact van Schiphol op economie, ruimte, milieu, gezondheid en sociaal vlak is zo groot en zo alom voelbaar dat simpel doorschuiven naar ‘Den Haag’ geen enkele optie is.

Maar samen iets willen en kunnen oplossen vereist (weer) een gemeenschappelijk doel. Een notie, een verhaal waarmee je thuis kunt komen en waarmee bruggen tussen opvattingen geslagen kunnen worden. En die notie is in mijn ogen niets anders dan de wil om het leef-klimaat in het gebied rondom Schiphol te verbeteren en hinder te verminderen.

Groei en verdere economische ontwikkelingen zullen in mijn optiek alleen mogelijk zijn als er een geloofwaardig pad is uitgestippeld om het leefklimaat te verbeteren. Deze lijn sluit aan bij de door de Minister van IenW geschetste visie in haar brief van 5 juli 2019 aan de Tweede Kamer: hinderbeperking als een centraal doel, groei moet verdiend worden.

In dit tussentijds advies heb ik getracht te schetsen hoe de contouren van het overleg en governance model rondom Schiphol eruit zou kunnen zien als verbetering van leefklimaat en hinderbeperking centraal komen te staan. Als er weer verbinding kan komen tussen betrokkenen, zodat Schiphol weer een beetje van ‘ons’ kan worden, zoals we dat in Brabant noemen.

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

Pieter van Geel

Samenvatting

Opdracht en aanpak

De Minister van IenW heeft mij verzocht om, gehoord hebbend de partijen, een onafhankelijk advies uit te brengen over de Omgevingsraad Schiphol. Het is een toekomstgerichte evaluatie. Daarin heb ik een beeld geschetst van de bestaande situatie en opvattingen van partijen. Vervolgens heb ik tegen die achtergrond op basis van geformuleerde uitgangspunten drie toekomstperspectieven in dit document neergelegd. Deze toekomstgerichte aanpak is gevolgd om te zorgen dat:

- **De resultaten nog van belang kunnen zijn voor de luchtvaartnota;**
- **Vóór 1 juli 2020 helderheid is voor alle betrokken partijen over het vervolg.**

Observaties

Op basis van mijn verkenning, waaronder vele gevoerde gesprekken en beschikbare documentatie, doe ik een aantal observaties. Deze observaties zijn:

1. De context is wezenlijk gewijzigd ten opzichte van 2007 en het decennium daarna: zo is het aantal vliegtuigbewegingen, maar vooral ook het aantal gehinderden significant toegenomen, terwijl de waardering voor vliegen is afgenomen.
2. De rol van het overleg over het vliegen is gewijzigd. We zijn reeds een ander tijdperk ingetreden: daarin speelt het College van Advies geen rol meer.
3. De reden van dat andere tijdperk moet in de huidige context van het luchtvaartdomein zelf gezocht worden: op dit moment zijn er in andere domeinen van hetzelfde ministerie nog altijd voorbeelden van de (succesvolle) toepassing van het overlegmodel met akkoorden.
4. De gelegenheid tot het leveren van inbreng bij beleidsvorming van het ministerie en bij de inpassing van de operatie door de sector is het afgelopen jaar geïntensiveerd met betrokkenheid van de (ORS-)bewonersvertegenwoordigers en bestuurders buiten de ORS om.
5. In het kabinetsstandpunt over Schiphol d.d. 5 juli jl. wordt hinderbeperking geagendeerd als centraal uitgangspunt voor het beleid de komende jaren, inclusief investeringen in de leefkwaliteit. De uitwerking daarvan is belegd bij Schiphol.
6. De omgeving beschouwt het alsnog naleven van eerder gemaakte afspraken als cruciaal voor het herwinnen van vertrouwen.
7. Het is de afgelopen jaren in toenemende mate moeilijk gebleken om regionaal overeenstemming te bereiken over hinderbeperkende maatregelen zodra die ertoe leiden dat een deelgebied daarvoor een prijs moet betalen.

8. Daarbij staat het nationale afwegingskader voor de beoordeling van hinderbeperking onder druk. Er is een steeds grotere diversiteit aan opvattingen over hoe hinder vast te stellen is. Moet geluid in beeld gebracht worden door onderzoek naar berekeneningen, gemeten waarden of belevingen? Welke indicatoren gebruikt moeten worden: frequenties, piekbelastingen, contouren, verhouding ten opzichte van achtergrondgeluiden? En wat is de rol is van andere indicatoren dan geluid ((ultra)fijnstof, NOx, CO2)? Dit terwijl hinderbeperking in het kabinetsstandpunt d.d. 5 juli als basis voor het ‘verdienmodel’ van de sector wordt gepresenteerd.
9. Die druk wordt nog eens vergroot omdat de sector wordt afgerekend op vermindering van het aantal gehinderden, terwijl de wijze waarop de ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt feitelijk leidt tot een hoger aantal gehinderden.
10. Ook de bescherming die nog uitgaat van het zogenoemde systeem voor gelijkwaardige bescherming – ooit de hoeksteen van de bescherming geacht – staat (zeer) ver af van de leefwereld van de inwoners. Het systeem is uiterst complex met vele uitzonderingen (zoals onderhoud) en het gaat uit van gemiddelden (terwijl je geen gemiddelden beleeft). En daarnaast biedt het op individueel niveau geen enkele burger bescherming tegen overschrijding van een maximum aan acceptabele overlast van vlieghinder.
11. De rol en betrokkenheid van de rijksoverheid bij de ontwikkeling en behandeling van hinderbeperkende voorstellen en leefbaarheid in de regio is beperkt geweest in het afgelopen decennium.
12. Het Omgevingshuis, dat ‘één loket’ beoogde voor de omgeving van Schiphol in dienstverlening, informatie en compensatie, is nooit van de grond gekomen.
13. Er is waardering voor een aantal vernieuwende participatieve elementen uit het in 2018 in ORS-verband uitgevoerde maatschappelijke participatietraject, en de meer participatieve insteek van het Rijk en Schiphol. Tegelijkertijd is het commitment om te participeren in een setting die uitsluitend informerend is beperkt.
14. De omgeving is erg afhankelijk van de informatie van de sector zelf over de gevolgen van maatregelen voor de omgeving.
15. Een inzichtelijke informatievoorziening en bescherming van de omgeving wordt ook gehinderd door de grote en toenemende hoeveelheid uitzonderingen op de reguliere operationele situatie. Daardoor sporen de wettelijke normen steeds minder met de feitelijke situatie in de beleving van burgers.
16. Op tal van terreinen worden in dit land grootschalige fysieke ingrepen uitgevoerd en is er regelgeving met betrekking tot participatie van de omgeving. De aansluiting daarop van het luchtvaartdomein is beperkt.

Appreciatie

Op basis van deze observaties kom ik tot een drietal conclusies die van belang zijn voor de verdere vormgeving van het proces:

1. Cosmetische veranderingen – zoals een goed gesprek, een andere voorzitter, een anere samenstelling van de bewonersdelegatie of een andere werkstructuur – zijn niet adequaat om de in de observaties gesignaleerde knelpunten te verhelpen. Er is een alternatief model noodzakelijk in de gegeven situatie.
2. Er is behoefte aan meer regie van het Rijk, zowel op het niveau van de beleidsformulering als op het niveau van de beleidsuitvoering.
3. Omgevingsparticipatie is onverminderd van belang omdat de wederzijdse afhankelijkheid van partijen er zeker niet minder op geworden is.

Uitgangspunten

Om uitwerking te geven aan de toekomstige structuur heb ik eerst uitgangspunten geformuleerd. Daarbij maak ik een onderscheid tussen de rijksregie bij de beleidsformulering en –implementatie en de regionale coördinatie.
Uitgangspunten voor de invulling van de **rijksregie** bij beleidsformulering en –implementatie zijn:

- Nationale kaders opgesteld door het Rijk;
- Borging van inbreng van de omgeving hierbij;
- Expliciteren van rollen en verantwoordelijkheden van partijen;
- Voor de invulling hiervan is in bestuurlijke zin het ‘Huis van Thorbecke’ het vertrekpunt, voor Schipol de Wet luchtvaart en voor LVNL de Kaderwet zbo’s;
- Inzichtelijke procedures voor participatie en bescherming van de omgevingspartijen;
- Definiëring van de ondergrens van de leefkwaliteit waarop de omgeving aanspraak mag maken;
- Verantwoordelijkheid voor de implementatie van vastgesteld beleid en eerder (mede) door het Rijk gemaakte afspraken.

Uitgangspunten voor de invulling van de **regionale coördinatie** bij de inpassing van de luchtvaartfunctie in de omgeving zijn:

- Afweging van belangen bij lokale en regionale inpassing vindt in de regio zelf plaats;
- Een heldere rolverdeling en aanspreekbaarheid daarop;
- Slagvaardigheid en doorzettingsmacht (executiekracht);
- (Gecoördineerde inzet van) financiële middelen;
- Erkenning dat hinderbeperking offers vraagt in het

belang van de totale regio;
- Erkenning dat de nationale kaders bij de afweging van belangen en maatregelen worden toegepast;
- Bescherming en betrokkenheid van alle inwoners;
- Informatie over de regio is ook eigendom van de regio.

Rijksregie

Op basis van deze uitgangspunten kom ik tot een concretere invulling van de rijksregie en met name van de regionale regie. Bij de invulling van de rijksregie wijs ik op het belang van ***bescherming*** van de gehele omgeving. Door het definiëren van een minimum-leefkwaliteit in combinatie met een normstelling en monitoring van het gerealiseerde aantal gehinderden (zonder uitzonderingen). Dit vormt de basis voor een integraal kader om maatregelen van hinderbeperking te kunnen beoordelen. Daarnaast bepleit ik het borgen van een adequate *betrokkenheid* van de omgeving vanuit de rijksregierol. Ook hier is kaderstelling aan de orde om te komen tot heldere procedures van betrokkenheid en onafhankelijke informatievoorziening.

Regionale coördinatie (1): gemeenschappelijke eigenschappen

De regionale regie heeft betrekking op de coördinatie van taken in de regio. Daarbij maak ik onderscheid tussen twee hoofdelementen:

1. Uitvoering van hinderbeperking en versterking van de leefkwaliteit;
2. Informatie-uitwisseling: communicatie en consultatie.

Bij de opgave voor hinderbeperking en versterking van de leefkwaliteit wijs ik op de noodzakelijke samenhang van de bijdragen van meerdere partijen:

	Markt	Overheid
In de lucht	Vlootontwikkeling *(carriers: marktpartij in internationale concurrentiepositie)*	Operatie: routes, baangebruik, procedures (*LVNL: zbo van het Rijk)*
Op de grond	Volume en banenstelsel en -beschikbaarheid *(Schiphol: overheids-nv)*	Ruimtelijke ordening *(provincies en gemeenten: decentrale overheden)*

Vervolgens geef ik de indicatieve contouren van de invulling van regionale coördinatie weer op basis van een vergelijking met de voormalige ORS-rol. Daarin komt enerzijds tot uitdrukking de gemeenschappelijkheid in eigenschappen van de diverse coördinatiemodellen die daarna volgen. Anderzijds komt door de vergelijking het verschil met de voormalige ORS-rol tot uitdrukking.

	Voormalige ORS-rol	Regionale coördinatiemodellen (en ORS 2.0)
1. Kaderstelling	Invulling nationale kaders op basis van één-en-ondeelbaar ORS-advies	Invulling nationale kaders door het Rijk
2. Verhouding Rijk-regio	Formulering nationaal luchtvaartbeleid vanuit regionale inpassing Schiphol (nationaal accent)	Scherper onderscheid tussen nationaal luchtvaartbeleid en regionale inpassing Schiphol (regionaal accent)
3. Verhouding beleid-uitvoering	Accent op beleidsadvies, daarnaast monitoring uitvoering	Sterk accent op regie uitvoering leefkwaliteit in de regio
4. Roldefinitie	Accent op gemeenschappelijkheid en consensus	Accent op heldere roldefinitie per partij inclusief belegging doorzettingsmacht
5. Inhoudelijke focus	Accent op het ‘stelsel van gelijkwaardigheid’ waarbinnen sector opereert	Accent op de borging van de leefkwaliteit in de omgeving
6. Betrokkenheid omwonenden	Ingevuld met accent op centrale topoverleggen	Ingevuld met accent op decentraal overleg met direct belanghebbenden bij concrete maatregelen
7. Financiële en organisatorische facilitering	Uitvoering ORS-hinderbeperking en leefbaarheidsfonds niet gekoppeld	Programmatische aansturing diverse maatregelen met integrale financiële en organisatorische onderbouwing
8. Eén loket: ‘omgevingshuis’ als centrale plek van ontmoeting / vraagbaak voor de omgeving	Voornemen uitgesproken bij oprichting ORS	Feitelijke implementatie ‘omgevingshuis’ als één centraal loket voor de omwonenden
9. Belegging informatiefunctie (berekeningen, meetnetwerk en klachten)	In grote mate belegd bij de sector	Belegging op een onafhankelijk en voor de hele omgeving toegankelijke plek
10. Afstemming met ruimtelijke ontwikkeling op de grond	Voornemen uitgesproken bij oprichting ORS	Geborgd zonder afbreuk aan decentrale bevoegdheden

Regionale coördinatie (2): drie modellen voor de toekomst

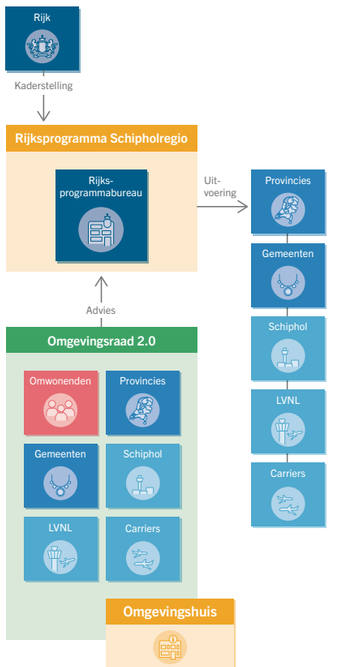
Daarna werk ik drie modellen uit waarin regionale coördinatie kan worden vormgegeven. Deze drie modellen verschillen op het punt van wie in de regio bij de uitvoering hinderbeperking en versterking van het leefklimaat de regiefunctie krijgt toegewezen van het Rijk als bevoegd gezag.

Alle drie de modellen verschillen principieel van het bestaande overlegmodel, omdat in alle modellen het accent ligt op *decentraal* en *uitvoeringsgericht*. Dat laatste komt tot uitdrukking in de aandacht voor de instrumentering (financiële middelen, programmering en monitoring) en de doorzettingsmacht bij patstellingen in de uitvoering. De modellen verschillen ook principieel van het oude sectorbeleid, omdat in alle drie het accent ligt op *omgevingsparticipatie*.

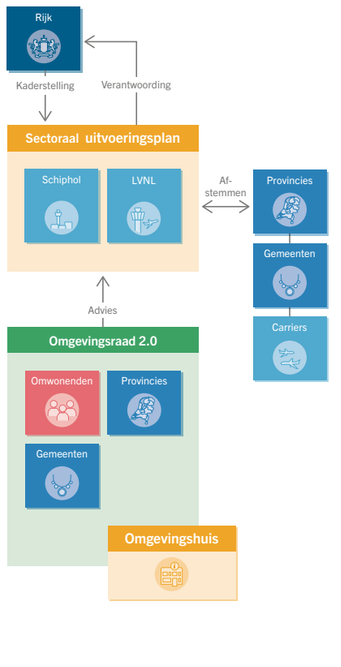
De drie hoofdmodellen:

1. Regionaal coördinatiemodel 1 *(Regionaal rijksprogrammamodel)* legt de nadruk op de regiefunctie van de rijksoverheid. In dit model neemt het Rijk ook zelf de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van het geformuleerde beleid op zich, waarbij het Rijk de sectorpartijen en de omgevingspartijen betrekt.
2. Regionaal coördinatiemodel 2 *(Sectoraal uitvoeringsmodel)* legt in de decentrale coördinatie de nadruk op de afrekenbare levering van prestaties door de luchtvaartsector. Dit model belegt vanwege dat accent de verantwoordelijkheid voor de regionale coördinatie en inpassing bij de luchtvaartsector.
3. Regionaal coördinatiemodel 3 *(Gebiedsregisseursmodel)* legt in de decentrale coördinatie de nadruk op de integraliteit van de luchtzijdige én de landzijdige ontwikkelingen bij de verbetering van de leefkwaliteit in de luchthavenregio. Dit model belegt vanwege die integraliteit de regionale coördinatie en inpassing bij een onafhankelijke gebiedsregisseur.

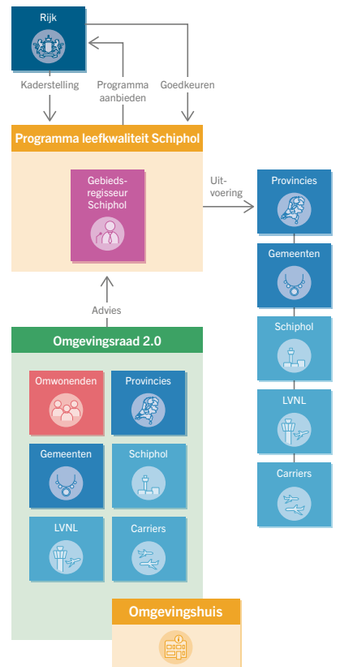
Rijksprogrammamodel



Sectoraal uitvoeringsmodel



Gebiedsregisseursmodel



De indicatieve contouren van de drie modellen kunnen in een overzicht als volgt weergegeven worden:

	Regionaal rijksprogrammamodel	Sectoraal uitvoeringsmodel	Gebiedsregisseurs-model
1. Kaderstelling beleid / invulling verdienmodel	Rijk	Rijk	Rijk
2. Regie programma versterking regionale leefkwaliteit	Rijk	Schiphol	Onafhankelijk gebiedsregisseur
3. Centrale opgave	Nationaal beleid en regionale inpassing in één hand	Herkenbare afrekening op luchtzijdig resultaat	Integraliteit versterking leefkwaliteit: lucht- én landzijdig
4. Aanspreekbare partijen op resultaten	Sectorpartijen, LVNL (zbo) en decentrale overheden	Sectorpartijen en LVNL (zbo)	Sectorpartijen, LVNL (zbo) en decentrale overheden
5. Uitvoeringsorganisatie	Rijksprogrammabureau	Projectteam sectorpartijen en LVNL	Gebiedsregisseur met staf-bureau
6. Belegging doorzettingsmacht leefkwaliteit	Rijk	Sector binnen kaders Rijk	Sector (operatie) en regionale overheden (ruimtelijke ordening) binnen kaders Rijk
7. Financiering	Op een door het Rijk nader te bepalen wijze	Vanuit sectorpartijen met prioritering door sector	Gecoördineerde inzet of gezamenlijk fonds leefkwaliteit op basis van een programma
8. ORS 2.0	Orgaan van vertegenwoordiging van sector, bestuurders en bewoners onder voorzitterschap van Gedeputeerden	Orgaan van vertegenwoordiging van bestuurders en bewoners onder voorzitterschap van Gedeputeerden	Orgaan van vertegenwoordiging uitvoeringspartijen en bewoners onder voorzitterschap van gebiedsregisseur
9. Rol bewoners	Wettelijk adviesrecht van ORS 2.0 bij alle maatregelen van Regionaal rijksprogramma	Wettelijk adviesrecht van ORS 2.0 bij alle maatregelen van de sector	Wettelijk adviesrecht van alle geregistreerde bewonersorganisaties aan gebiedsregisseur indien zij belanghebbend zijn
10. 'Omgevingshuis' (één-loket voor omgeving)	Inrichting onder regie van het rijksprogrammabureau	Inrichting onder regie van de ORS 2.0	Inrichting onder regie van gebiedsregisseur

Vervolg

Dit tussentijds advies eindigt niet met een conclusie over de drie modellen, maar geeft deze drie modellen in bespreking met het voorstel ze komende maanden verder uit te werken.

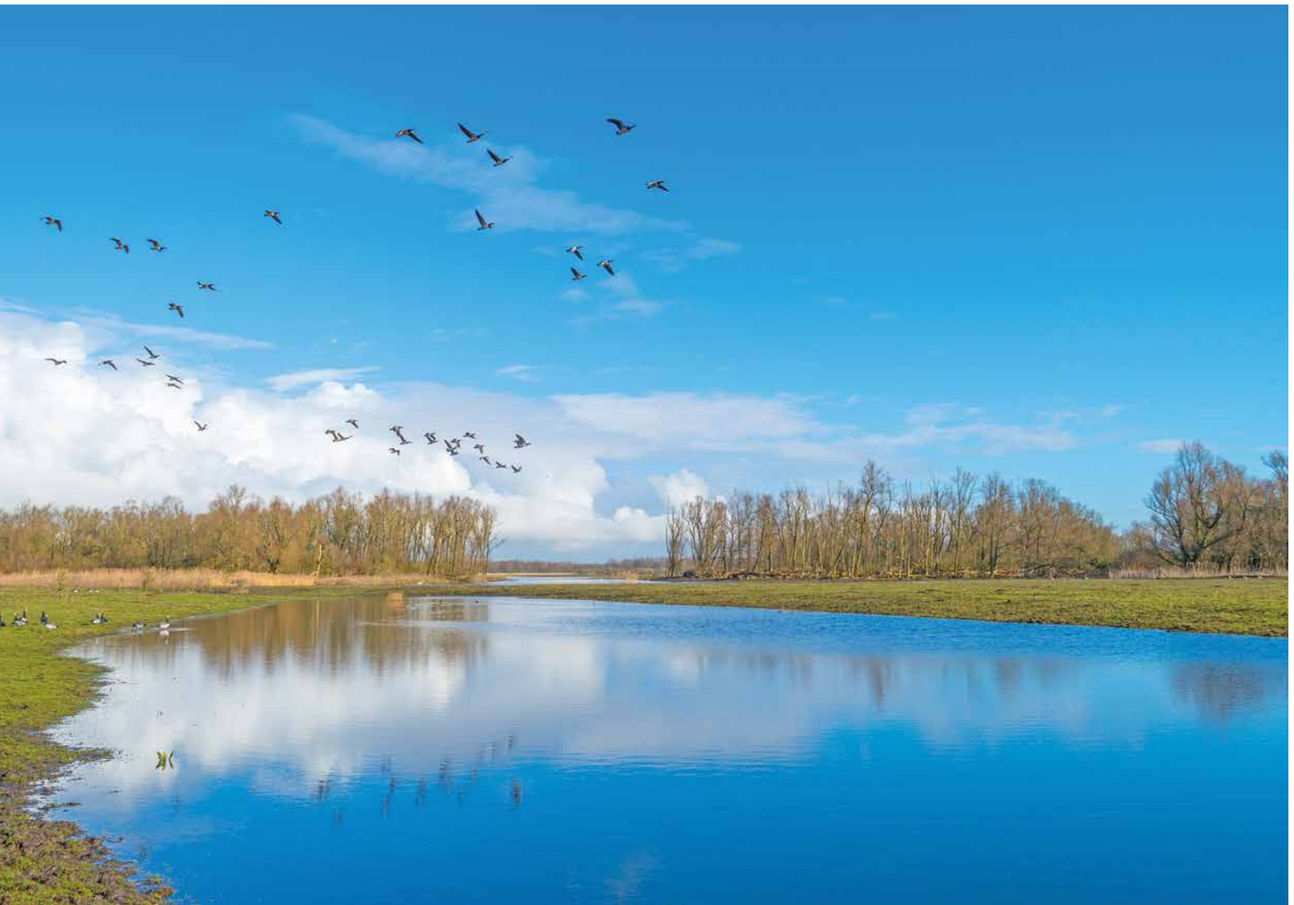
Daarbij zie ik drie speerpunten:

1. Een meer systematische weging van de drie modellen tegen de achtergrond van de ervaringen in andere domeinen rond ruimte vragende functies. Bij deze weging kunnen dan ook meer gericht op een evaluatieve manier de ervaringen met regionale inpassing van Schiphol worden betrokken. Zijn de uitwerkingen van de regionale coördinatiemodellen (in gelijke mate) bestand tegen de uitdagingen waar het overlegmodel de afgelopen periode mee te maken heeft gekregen?
2. Uitwerking van vraagpunten die in elk van de regionale modellen terugkomen. Daarbij is de uitwerking van de (getrapte) vertegenwoordiging van de individuele omwonenden die in negatieve of positieve zin geraakt worden een van de meest pregnante punten.
3. Uitwerking van de informatiefunctie in de regio zodat alle belanghebbenden in gelijke mate toegang hebben tot transparante informatie.

In het voorjaar van 2020 kan de positiebepaling van het Rijk in de luchtvaartnota samen met de gepresenteerde uitwerking van de drie coördinatiemodellen convergeren in een keuze voor een van de regionale coördinatiemodellen. De consequenties van deze keuze kunnen dan vanaf 1 juli 2020 verwerkt worden in een nieuwe structuur en werkwijze van een Omgevingsraad Schiphol 2.0.

Commitment

Tot slot wijs ik er in mijn tussentijds advies op dat om een regionaal coördinatiemodel succesvol in te kunnen vullen, commitment op de in dit tussentijds advies omschreven taken van versterking van de leefkwaliteit en informatievoorziening een randvoorwaarde is. Waar dat commitment ontbreekt, is versterking van de leefkwaliteit en betrokkenheid van de omgeving een lege huls.



1

Opdracht en aanpak evaluatie

In dit inleidende hoofdstuk schets ik de context en het karakter van de opdracht die de minister mij heeft meegegeven. Daarbij geef ik een beeld van wat de aard van het voorliggende tussentijdse advies is in de evaluatie van de Omgevingsraad Schiphol (ORS). Tevens geef ik in dit hoofdstuk aan welk proces ik concreet heb gevolgd om tot het voorliggende advies te komen.

1.1 Opdracht evaluatie

Na voorafgaand overleg met de delegaties 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 en duurt 12 maanden[1]. De Tweede Kamer en de leden van de Omgevingsraad Schiphol zijn hierover door de minister geïnformeerd.

In het intakegesprek d.d. 14 juni met de minister is besproken dat de evaluatie tempo vereist om de resultaten ervan te kunnen mee nemen in de luchtvaartnota. Om dit praktisch mogelijk te maken heb ik gekozen voor een tussentijds advies, waarna in de tweede fase een verdere uitvoering van de evaluatie kan plaatsvinden. Alleen in deze vorm heb ik het mogelijk gezien om twee doelen te dienen:

- De resultaten nog van belang kunnen zijn voor de luchtvaartnota;
- Vóór 1 juli 2020 helderheid is voor alle betrokken partijen over het vervolg.

Ik ben gevraagd, en heb ermee ingestemd, dat de evaluatieve rol niet plaatsvindt uit hoofde van het (interim-) voorzitterschap, 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'.

Het voorliggende tussentijdse advies bevat, op basis van enkele rondes van besprekingen met de belanghebbende partijen, bouwstenen die als input voor de luchtvaartnota kunnen dienen. In dit advies breng ik ook focus aan in de verdere uitwerking van de evaluatie door aan te geven welke elementen daarbij van belang zijn om zo spoedig mogelijk tot een aangepaste werkbare situatie te komen en (verdere) desintegratie van verbanden te voorkomen.

[1] Besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 20 juni 2019, nr. IENW/BSK-2019/109624. Gepubliceerd in de Staatscourant van 26 juni 2019, nr. 29135.

1.2 Aanpak evaluatie

Direct na mijn aanstelling heb ik op 4 juli 2019 de ORS-delegaties uitgenodigd voor een eerste ronde van gesprekken. In die ronde heb ik gesproken met de delegatieleiders (de BRS-voorzitter, de voorzitter van de bewonersdelegatie, de CEO Schiphol samen met de COO KLM, en vertegenwoordigers van VNO-NCW, de Milieu-federatie Noord-Holland en het ministerie van IenW). Tevens heb ik gesproken met de oud-voorzitter van de ORS.

Op basis van die eerste ronde gesprekken in augustus en september heb ik geconstateerd dat het voor een zorgvuldig proces verstandig was een tweede ronde gesprekken te beleggen. In die ronde met de delegatieleiders is de suggestie gedaan om breder input te vragen ten behoeve van de evaluatie. Ook kwamen meerdere verzoeken bij mij binnen voor een gesprek. Ik heb daarvoor ruimte gegeven in een tweede gespreksronde.

In de tweede ronde gesprekken heb ik alle leden van de Omgevingsraad – én een aantal partijen die als zodanig geen lid zijn – in de gelegenheid gesteld om hun visie met mij te delen. Daarbij zijn de volgende partijen concreet uitgenodigd:

- negen gesprekken met regionale gebiedsclusters zoals die binnen de Bestuurlijke Regie Schiphol gelden (totaal ruim veertig gemeentebestuurders);
- een gesprek met gemeentebestuurders die geen lid zijn van de ORS, maar zich wel publiek mengen in het debat over de inpassing van Schiphol;
- tien gesprekken met regionale gebiedsclusters van de vertegenwoordigde bewonersorganisaties binnen de ORS (totaal 95 organisaties);
- gesprekken met de twee oud-voorzitters van de ORS-bewonersdelegatie;
- een gesprek met bewonersvertegenwoordigers die geen lid zijn van de ORS, maar zich wel publiek mengen in het debat over de inpassing van Schiphol;
- een gesprek met de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL);
- een gesprek met de overige homecarriers op Schiphol (EasyJet, TUI, Corendon);
- een gesprek met vertegenwoordigers van het ministerie van IenW;
- een gesprek met de plaatsvervangend inspecteur-generaal van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT).

De bevindingen uit mijn verkenning, waaronder de twee genoemde gespreksrondes, heb ik in een derde gespreksronde voor reflectie teruggekoppeld aan:

- een vergadering van de BRS onder voorzitterschap van de gedeputeerde Noord-Holland als delegatieleider van de bestuurlijke delegatie;
- de delegatieleider van de luchtvaartsector;
- een vergadering van de kiesmannen/-vrouwen van de bewonersdelegatie onder voorzitterschap van de delegatieleider van de bewonersdelegatie;
- een bijeenkomst met de onafhankelijke raad van toezicht van de ORS;
- vertegenwoordigers van het ministerie van IenW.

Daarnaast heb ik een reflectie op mijn bevindingen gevraagd van een aantal onafhankelijke ter zake deskundigen.

Ik dank al mijn gesprekspartners voor hun waardevolle input en reflectie. De input uit alle rondes van gesprekken heb ik gebruikt voor het voorliggende tussentijdse advies met observaties, een appreciatie van de situatie en uitgangspunten met te verkennen keuzerichtingen voor een toekomstbestendig overlegmodel. De input in dit advies kan worden gebruikt als bouwsteen voor de luchtvaartnota. Verder geef ik in dit advies de vraagstukken aan die door nader onderzoek in deze evaluatie nog invulling behoeven.

2

Doelstelling ORS

In dit hoofdstuk schets ik de doelstelling die bij de oprichting van de ORS is meegegeven aan het overleg, zoals inmiddels ook in de wetgeving is opgenomen.

De ORS is in januari 2015 opgericht met de ondertekening van de reglementen door de deelnemende partijen. In het advies d.d. 31 maart 2014 dat ten grondslag ligt aan de oprichting van de ORS is de doelstelling van de ORS omschreven.

'De luchthaven Schiphol is een belangrijke economische activiteit met een relatief grote invloed op de leefomgeving. Ook kan de ontwikkeling van de regio rondom Schiphol consequenties hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthaven. Gezien de wederzijdse belangen is het wenselijk om een podium te creëren waar vertegenwoordigers van beide partijen – de luchtvaartsector en de omgeving – elkaar ontmoeten voor informatie, overleg en advisering aan instanties die besluiten moeten nemen.

Schiphol heeft op bestuurlijk vlak te maken met het Rijk, provincies en gemeenten en met omwonenden en andere belanghebbenden. Het is van belang dat deze partijen elkaar op geordende wijze kunnen ontmoeten, om hun eigen en wederzijdse belangen met elkaar te delen en, indien deze belangen strijdig zijn met elkaar, tot oplossingen te komen.

Waar Schiphol door haar luchtzijdige activiteiten grote invloed heeft op de leefomgeving is het zinvol om in de toekomstige situatie de luchtzijdige en de landzijdige elementen met elkaar in samenhang te bespreken, zodat de effecten op het ene vlak kunnen worden afgewogen tegen de consequenties op het andere vlak. Bovendien is de macro- en micro-economische betekenis van Schiphol zodanig dat naast de ruimtelijke ook de economische context niet kan en mag ontbreken.

De Omgevingsraad Schiphol is het podium waar partijen elkaar ontmoeten en vormt daarmee de enige plaats waar alle vraagstukken, de bijbehorende belangen en alle betrokken partijen rond de luchthaven Schiphol bij elkaar komen.

Schiphol heeft raakvlakken met Rijk, provincies en gemeenten en wordt niet "gevangen" in bestuurlijk-geografische grenzen, zoals de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in zijn recente rapport heeft aangeduid. Daarom is een arrangement nodig dat "rekening houdt met het netwerkkarakter en de veelschalige samenhang" in plaats van te zoeken naar een passende bestuurlijk-geografische schaal of structuur. Gegeven het overkoepelende nationale belang van de luchtvaart neemt het Rijk het initiatief voor de oprichting van de Omgevingsraad. Het Rijk legt daarbij de positie van de Omgevingsraad in de wet vast, waarbij de Omgevingsraad acteert binnen de door het Rijk geformuleerde randvoorwaarden.

De huidige bestuurlijke partijen, luchtvaartpartijen en bewonersorganisaties die betrokken zijn bij Schiphol en haar leefomgeving onderschrijven nut en noodzaak van een Omgevingsraad. Gezien de behoefte om zowel de luchtzijdige als de landzijdige ontwikkelingen te bespreken in de Omgevingsraad Schiphol alsmede het economisch belang van de luchthaven, is het noodzakelijk om de vertegenwoordiging te verbreden. Dat betekent dat naast de reeds genoemde vertegenwoordigers van het rijk, de provincies, gemeenten, de luchtvaartsector en omwonenden ook vertegenwoordigers van de economische sector en de milieusector zullen worden uitgenodigd om deel te nemen in de Omgevingsraad Schiphol. (…)

De Omgevingsraad Schiphol biedt de mogelijkheid om voor de burgers uit het betrokken gebied één loket tot stand te brengen waar zij terechtkunnen met al hun vragen, opmerkingen, opinies en voor verzoeken inzake compensatie en isolatie: een zogenaamd Omgevingshuis. Naast de traditionele middelen maken de nieuwe media het mogelijk om hieraan interactief vorm te geven en de oordeelsvorming over ontwikkelingen daarmee te verbreden. Burgers moeten met al hun vragen en opvattingen op één plek terechtkunnen en vandaar uit bediend worden.

Dit loket moet het mogelijk maken om met alle instanties die actief zijn rond Schiphol in contact te komen (frontoffice). Op welke wijze bestaande instanties aan dit front-office worden aangehaakt en daarmee ook één backoffice gaan vormen, is een zaak die om nadere uitwerking en afweging vraagt van de betrokken instanties en de belanghebbende partijen.'

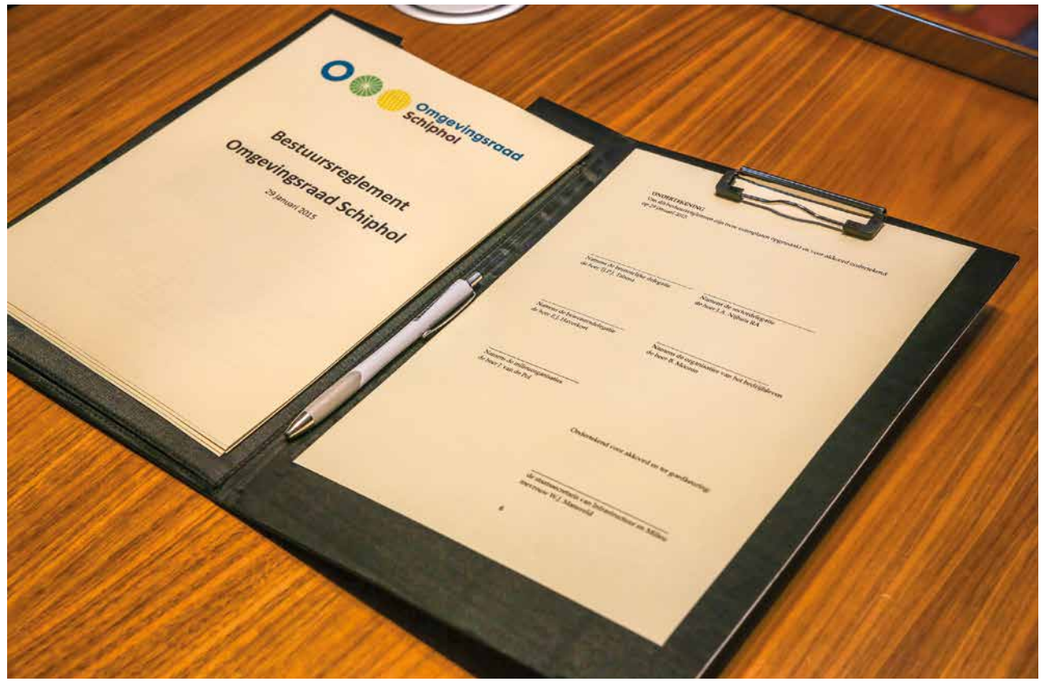
Dit is in het advies uitgewerkt in drie doelen of functies onder het dak van de ORS:

1. een *adviesfunctie*, in te vullen door een **College van Advies**;
2. een *dialoogfunctie*, in te vullen door een **Regioforum**;
3. een *loketfunctie*, in te vullen door een **Omgevingshuis**.

Het advies omschrijft die taakgebieden als volgt:

1. Het **College van Advies** richt zich op de **advisering** over vraagstukken van ruimtelijk beleid, infrastructuur en regionaal economisch beleid, voor zover die betrekking hebben op de ontwikkeling van de luchthaven en haar omgeving. Het College zal gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over de ontwikkelingen van Schiphol in haar leefomgeving. Op hoofdlijnen gaat het daarbij om:
   I. **kaders van de rijksoverheid** (bijvooreeld regels van het normen- en handhavingsstelsel, het 50/50-principe, dwars- en staartwindlimieten);
   II. **kaders van het Rijk/de regio** (bijvoorbeeld het leefbaarheidsfonds, ruimtelijke kaders waarvan elementen zijn opgenomen in het Aldersakkoord van 2008);
   III. **kaders van de operatie** (bijvoorbeeld het luchtruim, de vierde Initial Approach Fix, CDA's (continuous descent approaches), startprocedure, selectiviteit).

2. Het **Regioforum** is de plek waar partijen in **dialoog** zijn over de wederkerige relatie van de ontwikkelingen in de operatie en de ontwikkelingen in de omgeving van Schiphol. Doel is de inpassing van de luchtvaartactiviteit in de overige ruimtelijke functies in de regio zodanig in te passen dat de positieve effecten versterkt en de negatieve effecten gemitigeerd worden.
   Partijen dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de agenda. Het Regioforum draait om vier hoofdelementen:
   I. uitvoering van de **hinderbeperking** (bijvoorbeeld het convenant hinderbeperking, microklimaten);
   II. behandeling van de **operationele zaken** (bijvoorbeeld de gebruiksprognose, experimenteerregelingen en ontheffingen);



III. **lopende ruimtelijke en omgevingszaken** (bijvoorbeeld ruimtelijke plannen, de externe veiligheid, luchtkwaliteit, economische aangelegenheden);
IV. **informatie en communicatie** (bijvoorbeeld meetsystemen, consultaties en klachtenpatroon en de uitwerking van het Omgevingshuis).

3. Het **Omgevingshuis Schiphol** dient ertoe om te komen tot een effectieve en efficiënte **dienstverlening en informatievoorziening** voor de omgeving. Om hiertoe te komen, verkennen de provincie Noord-Holland en luchthaven Schiphol de bundeling van de activiteiten van verschillende dienstverlenende instanties. Hierbij is niet noodzakelijkerwijs een bundeling van de instanties zelf aan de orde, maar wordt één loket gecreëerd waar de omgeving terecht kan. Daarbij kan gedacht worden aan het leefbaarheidsfonds, het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS), het Schadeschap, en het project Geluidsisolatie Schiphol (GIS).

Wetgeving

In een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart zijn de positie en de doelstelling van de ORS verankerd.

Artikel 8.34

1. Er is een Omgevingsraad Schiphol.
2. De Omgevingsraad Schiphol heeft een onafhankelijke voorzitter en biedt een zetel aan vertegenwoordigers van:
   a. de exploitant;
   b. de verlener van de luchtverkeersdienstverlening;
   c. de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken;
   d. de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland;
   e. bij ministeriële regeling vast te stellen gemeenten binnen de in onderdeel d bedoelde provincies;
   f. de regionale werkgevers- en ondernemersorganisaties;
   g. de regionale milieuorganisaties;
   h. de bewonersorganisaties binnen de in onderdeel e bedoelde gemeenten;
   i. het Rijk.

Artikel 8.35

1. De Omgevingsraad Schiphol heeft tot doel een duurzame ontwikkeling, inpassing en gebruik van de luchthaven Schiphol in zijn omgeving te bevorderen.
2. De partijen, genoemd in artikel 8.34, tweede lid, hebben als gezamenlijk uitgangspunt om door middel van overleg, consultatie en advies te zoeken naar de balans tussen het versterken van de netwerkkwaliteit van de luchthaven, een ruimtelijk-economische structuurversterking en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthaven.
3. De Omgevingsraad Schiphol neemt bij de taakuitoefening, bedoeld in het tweede lid, het nationale luchthavenbeleid in acht dat door Onze Minister van Infrastructuur en Milieu over de luchthaven Schiphol is vastgelegd.

De Tweede en de Eerste Kamer hebben de behandeling van dit wetsvoorstel afgerond in maart 2016. Daarbij is dit wetsvoorstel aangenomen met brede meerderheden in de Kamers. Deze wet is echter nog altijd niet in werking getreden. Dit hangt samen met het uitblijven van de uitvoeringsregelgeving, de verankering van het zogenoemde nieuwe normen- en handhavingsstelsel Schiphol in een Luchthavenverkeersbesluit.

Om de in het advies van 31 maart 2014 voorgestelde – en door het kabinet overgenomen – inrichting van de ORS niet te laten vertragen, heeft de feitelijke implementatie van de ORS inmiddels plaatsgevonden. Dit is gedaan door de uitvoeringsregels (ministeriële regeling CROS) onder de vigerende Wet luchtvaart zodanig aan te passen dat deze de oprichting van de ORS in januari 2015 mogelijk maakte. Daarbij is een zelfstandige bewonersdelegatie geïntroduceerd in het overleg. Deze zelfstandige positie is opgenomen in zowel het wetsvoorstel dat in 2016 door beide Kamers is aangenomen als in de aangepaste ministeriële regeling CROS, die voorziet in de overgangssituatie en op dit moment de basis vormt voor het functioneren van de ORS.

3

Observaties

Op basis van mijn verkenning, waaronder vele gevoerde gesprekken en beschikbare documentatie, doe ik een aantal observaties. Deze observaties geef ik puntsgewijs in dit hoofdstuk weer.

Observatie 1

Maatschappelijke context fundamenteel gewijzigd



- In de afgelopen jaren zijn de posities van de partijen ten opzichte van het vliegen geëvolueerd, waardoor ook de rol van de bestaande overlegstructuur – die in de jaren daarvoor een zeer gewaardeerde rol had – in een ander licht is komen te staan. Terwijl in 2015/'16 de luchthavenbesluiten rond Lelystad en Schiphol nog op (zeer) brede steun in de Kamer konden rekenen zonder veel publieke belangstelling, is de situatie sindsdien omgeslagen. Om de huidige opstelling van partijen rond Schiphol tegenover vliegen en tegenover het overleg te begrijpen, is een aantal elementen behulpzaam:

- De snelle groei van Schiphol in 2016 en 2017 – na de crisisjaren – met 27.000 respectievelijk 20.000 vliegtuigbewegingen per jaar, die als gevolg van het vol raken van de preferente banen ook nog eens volledig moeten worden opgevangen door de niet-preferente banen en hierdoor veel mensen raken.

- Dit vertaalt zich in een toename van het gerealiseerde (niet: geprognosticeerde) aantal gehinderden in een paar jaar tijd van circa 100.000 naar circa 150.000 in de 48 dB(A) Lden-contour op basis van de voorgeschreven rekenmethodieken. Dit is nog exclusief de 16 procent toename van gehinderden als gevolg van woningbouw in de 48 dB(A) Lden-contour in de periode 2005-2020.

- Terwijl deze ontwikkeling zich heeft voltrokken in 2016 en 2017, zijn initiatiefnemer (Schiphol) en het bevoegd gezag (Rijk) – mogelijk mede als gevolg van de succesvolle overlegsetting van de afgelopen jaren – in die periode terughoudend in een zelfstandige actieve omgevingscommunicatie geweest.

- In 2017 wordt op een professionele wijze vanuit actiegroepen ver buiten de wettelijke contouren van Lelystad Airport verzet tegen de ontwikkeling van deze luchthaven geactiveerd. Dit optreden heeft succes in Den Haag. Dit werkt op twee manieren door in de situatie rond Schiphol:
  1. De selectieve ontwikkeling van Schiphol wordt hierdoor niet ondersteund omdat een effectieve overloop naar een alternatieve locatie ontbreekt.
  2. Daarmee kan het beeld worden opgeroepen dat afspraken over selectiviteit, in overleg gemaakt door de directe omgeving van Schiphol, het onderspit delven tegen een actiegerichte strategie van een verder weggelegen omgeving.

- In de samenleving worden de waarden van stilte, natuur en klimaat sterker gearticuleerd. Dit gaat aan Schiphol niet voorbij en is in de afgelopen jaren manifest geworden tot in de politieke arena én in de media bij diverse onderwerpen: de klimaateffecten, maar vooral ook ultrafijnstof, stikstof en de roep om meer stiltemomenten rond Schiphol als nieuw element in de geluidsdiscussie. Er is een nieuw tijdperk aangebroken waarin het woord 'vliegschaamte' is geïntroduceerd, het Landelijk Burgerberaad Luchtvaart (LBBL) opgericht en de campagne 'Stem voor stilte' gelanceerd.

- Daar waar het Rijk in de beginperiode van de Alderstafel werd gezien als één van de partijen die gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de inpassing van de luchtvaart namen, is zowel politiek op rijksniveau als maatschappelijk-bestuurlijk in de regio de behoefte gegroeid aan een regierol van het Rijk.

Observatie 2

Adviesrol ORS beëindigd



- Het kabinet heeft inmiddels een standpunt geformuleerd over de ontwikkeling van Schiphol na 2020.
- Voorafgaand hieraan konden partijen zoals vertegenwoordigd in de ORS geen overeenstemming bereiken, ondanks het verzoek hiertoe van de minister.
- Het standpunt van het kabinet is verwoord in de brief d.d. 5 juli 2019.
- Bij de formulering van dat standpunt laat de minister zich mede leiden door het verslag van de voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol d.d. 30 januari 2019. Dat verslag verwoordt de reactie op de adviesaanvragen die de minister aan de ORS heeft voorgelegd voor de ontwikkeling tot en met 2030.
- In het verslag wordt vastgesteld dat ‘de partijen in het College van Advies niet in staat zijn geweest om een gezamenlijk advies op te stellen’.
- Daarmee ontstaat een trendbreuk in de situatie die sinds 2007 bestond tussen partijen:
  - De partijen in de Omgevingsraad hebben er met het verslag van 30 januari jl. blijk van gegeven niet in staat te zijn om onderling tot overeenstemming te komen.
  - Zowel sector- als omgevingspartijen hebben de afgelopen periode het Rijk opgeroepen om een regierol te nemen. Met de brief van 5 juli j.l. geeft het kabinet daar invulling aan.
  - Gegeven het in het verslag geformuleerde standpunt van de omgevingspartijen moet vastgesteld worden dat het door het kabinet geformuleerde standpunt en het standpunt van de omgeving niet op één lijn liggen.
- Het verschil met de voorliggende periode is dat daarin:
  - de partijen wel onderling tot overeenstemming kwamen;
  - het Rijk die overeenstemming overnam in het formele kabinetsstandpunt;
  - het Rijk de omgeving daardoor ook vroeg mede invulling te geven aan de integrale uitvoering van het kabinetsstandpunt, dat immers ook het standpunt van de omgeving was.
- In die context hebben de Alderstafel respectievelijk het College van Advies gefunctioneerd. Het verslag d.d. 30 januari jl. en het kabinetsstandpunt markeren een breuklijn met dat tijdperk.
- Het kabinetsstandpunt over de toekomstige ontwikkeling van Schiphol in de omgeving ligt er nu. Daarmee is de fase van advisering achterhaald en neemt het Rijk nadrukkelijker de regierol.
- Daarmee is er feitelijk geen taak meer voor een College van Advies, noch voor de advisering noch voor de uitvoering van een gezamenlijk en door het kabinet overgenomen advies (zoals in 2008). Dit waren de twee redenen van bestaan voor het College van Advies. Deze zijn vervallen.
- De enige verandering daarin kan het Rijk zélf aanbrengen als het kabinet en de Tweede Kamer aanleiding zien om het kabinetsstandpunt te herzien, waarbij alsnog dan wel opnieuw een advies van de gezamenlijke partijen wordt gevraagd. Gegeven de nadruk die partijen leggen op de gewenste regierol van het Rijk en het ontbreken van een grond voor de verwachting dat er nu wel een gezamenlijk advies zou komen, ligt een dergelijk verzoek niet in de rede.

Observatie 3

Adviesmodel in perspectief



- Relevant is de observatie dat de hierboven geschetste situatie domeinspecifiek is, en dus niet per se andere beleidsdomeinen dan Schiphol/de luchtvaart betreft.
- Dat wordt duidelijk met het voorbeeld van het Noordzeeoverleg, een domein behorende bij hetzelfde ministerie onder de politieke verantwoordelijkheid van dezelfde minister.
- Rond de Noordzee wordt nu een governancemodel voorzien dat grote gelijkenis vertoont met het governancemodel dat haar voorgangster in 2006 met de Alderstafel heeft geïntroduceerd in het Schipholdossier.
- Wanneer naar de beleidshistorie van het Schipholdossier wordt gekeken, vallen opeenvolgende ‘governancecycli’ te ontwaren: perioden waarin partijen en personen vanwege een wederzijds gevoelde urgentie en afhankelijkheid elkaar opzoeken (TOPS eind jaren negentig, Alderstafel een decennium later), voorafgegaan en gevolgd door perioden waarin een manier gezocht wordt om langs de klassieke wegen tot beleidsvorming te komen.
- Die waarneming uit het verleden van het dossier laat zien dat er ook in het luchtvaartdomein weer andere tijden kunnen ontstaan in een volgende ‘beleidsronde’.
- Voor nu – in de situatie ná het uitbrengen van het verslag door de heer Alders d.d. 30 januari jl. – heb ik moeten vaststellen dat mij uit de gesprekken niet is gebleken dat er voor het tot stand brengen van akkoorden op strategisch beleidsniveau bij een van de vier dragende delegaties van partijen (sector, regionale bestuurders, omwonenden, Rijk) commitment bestaat.
- Dat blijkt concreet uit het feit dat de genoemde partijen samen geen ruimte bieden voor een mogelijke overeenstemming.
- In dat licht plaats ik de brief d.d. 5 juli jl. van de minister over de toekomst van het Schipholbeleid, waarin de ORS geen rol (meer) toebedeeld krijgt in het gesprek over die toekomst.
- De enige keer dat de ORS-delegaties nog worden genoemd – ‘De komende tijd ga ik met betrokken partijen in gesprek over de in de brief geschetste aanpak voor de middellange termijn. Dat doe ik met de delegaties van de ORS.’ – betreft het gesprekken met leden van de ORS die inmiddels door het ministerie buiten de ORS om gehouden zijn.

Observatie 4

Participatie buiten de ORS gestimuleerd



- Dat het ministerie rond het dossier Schiphol een koers op een ander participatiemodel heeft ingezet komt tot uitdrukking in het feitelijk handelen.
- Al voor de afronding van het traject van ORS-advisering heeft het ministerie een meer zelfstandige, actieve rol voor omgevingsparticipatie ingezet, los van de ORS en naast de door de ORS georganiseerde maatschappelijke participatie. Dit is verwoord in de Kamerbrief van juni 2018.
- Hierbij wordt 'o.a. middels regionale- en thema-bijeenkomsten, internetconsultatie en focusgroepen een brede groep van luchtruimgebruikers, burgers, bestuurders, belangenorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, wetenschappers, kennisinstituten en andere belanghebbenden geconsulteerd'. Verder wordt per provincie 'een kerngroep [ingesteld], met daarin een gedeputeerde namens het provinciebestuur en een wethouder van een relevante gemeente, (…) een vertegenwoordiger namens de bewoners, het bedrijfsleven, een nader overeen te komen maatschappelijke organisatie, en de ministeries van IenW en Defensie. (…) De kerngroepen kunnen met gezag toezien op de totale participatie (…). De kernteams zijn aanvullend op de bestaande overlegstructuren rond de luchthavens, zoals de ORS (…) en initiëren geen activiteiten die al gebeuren' (Kamerstuk 31 936, nr. 491).
- Feitelijk kan worden vastgesteld dat in de afgelopen twee jaar het aantal kerngroep-, klankbord- en expertgroep-vergaderingen, inloopsessies en tal van andere sessies waarin bewoners door het Rijk worden uitgenodigd om te participeren, enorm is toegenomen in vergelijking met de tien jaar daarvoor. Dit geldt bijvoorbeeld rond de luchtvaartnota, luchtruimvisie en het landelijk meetnet. Eveneens kan worden vastgesteld dat de ORS-bewonersvertegenwoordigers en -bestuurders ook op deze uitnodigingen ingaan en buiten de ORS om rechtstreeks met het Rijk om tafel gaan.
- De participatiemogelijkheden worden parallel aangeboden en gestapeld. Het zicht op de verhouding tussen input en uitkomst wordt hierdoor niet verscherpt. In 2008 leek er met een één en ondeelbaar akkoord over Schiphol voor het Rijk niets anders op te zitten dan dit akkoord over te nemen. Die directe relatie tussen input en uitkomst is nu verdwenen.
- Parallel heeft de minister Schiphol in haar brief d.d. 5 juli jl. aan het roer gezet van het 'verdienmodel' van de groei op Schiphol. Dit bouwt voort op de koers die de directeur van Schiphol heeft ingezet om nadrukkelijker vanuit de sector verantwoordelijkheid te nemen voor de relatie met de omgeving.
- De wijze waarop dit invulling krijgt in opdracht van het Rijk is 'vormvrij': aan Schiphol is geen kader meegegeven waaraan de participatie dient te voldoen of waarbinnen de weging dient plaats te vinden.
- Ook aan deze door Schiphol georganiseerde participatie verlenen diverse ORS-bewonersorganisaties en -bestuurders medewerking.
- Deze toename van 'vormvrije' participatie door het ministerie en Schiphol geeft uitdrukking aan de wens om 'in contact' te blijven met de omgeving. Enerzijds wordt de interactie verbreed. Anderzijds is onduidelijk wie er nu precies meepraat – en namens wie – over het in het kabinetsstandpunt d.d. 5 juli centraal gestelde pakket van hinderbeperkende maatregelen, wat de status daarvan is in het 'verdienmodel', en wat ieders rol is.
- De centrale plek waar partijen elkaar voorheen troffen, is daardoor onderhevig aan een zekere mate van desintegratie.

Observatie 5

Rijksambitie voor een kwaliteitsimpuls omgeving



- In de brief d.d. 5 juli jl. toont het kabinet een sterke ambitie om de leefbaarheid in de omgeving van Schiphol te vergroten:
  - 'De focus wordt gelegd op hinderbeperking in plaats van het aantal vliegbewegingen. Hierdoor wordt gewerkt aan een betere leefomgeving en luchtkwaliteit' (p. 1).
  - 'Kwaliteit komt centraal te staan in het luchtvaartbeleid. Ik zet mij in voor een nieuwe balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van ons netwerk van internationale verbindingen. Daarvoor zijn heldere afspraken, duidelijke regels en strikte handhaving noodzakelijk' (p. 2).
  - '… een pakket maatregelen [moet] op korte termijn leiden tot concrete reductie van de overlast en verbetering van de leefomgeving rond Schiphol' (p. 3).
  - '… het aantal mensen dat op basis van de huidige systematiek als ernstig gehinderd wordt aangemerkt [moet] ieder jaar aantoonbaar omlaag' (p. 4).
- De rol van de omgeving is eveneens benoemd:
  - 'Ik hecht eraan dat de hinderreductie als gevolg van bijvoorbeeld vlootvernieuwing en reductie van het aantal nachtvluchten ook gepaard gaat met concrete en zichtbare maatregelen voor de omgeving, die ook aansluiten bij hoe de hinder door omwonenden wordt beleefd. Daarom vraag ik Schiphol om samen met andere partijen uit de sector en de omgeving nog dit jaar een uitvoeringsplan hinderreductie op te stellen. Ten behoeve van dit plan dienen concrete voorstellen te worden beoordeeld die door de sector en omgevingspartijen zijn gedaan, en waarvan een – niet limitatieve – opsomming is opgenomen bij het verslag van de voorzitter van de ORS' (pp. 4-5).
  - 'Naast het uitvoeringsplan hinderreductie is ook verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving nodig. Daarvoor vraag ik Schiphol om samen met andere partijen uit de sector en de omgeving een concreet voorstel uit te werken voor een Omgevingsfonds' (p. 5).

Observatie 6

Gemaakte afspraken staan open



- Veelvuldig komt in de gesprekken met omgevingspartijen de opmerking terug dat eerst de gemaakte afspraken moeten worden nageleefd als basis voor het herwinnen van vertrouwen: ‘Eerst zien, dan geloven‘.

- Er bestaat verschil van mening tussen de partners over de vraag of afspraken in het verleden steeds zijn nagekomen.

- Bij degenen die menen dat de afspraken niet zijn nageleefd, ontstaat met name irritatie wanneer hinderbeperkende maatregelen als een ‘gebaar aan de omgeving’ worden gepresenteerd terwijl ze worden beleefd als een ‘sigaar uit eigen doos’, omdat de maatregel een afspraak uit het verleden betreft die al nagekomen had moeten zijn.

- Voor inzicht in de nog openstaande afspraken verwijzen partijen naar de analyse die oud-voorzitter Alders op dit punt in zijn technische briefing aan de Kamer in april jl. heeft gegeven.

- Voor de omgeving gaat het daarbij hoofdzakelijk om vier concrete punten:
  1. *De juridische borging en handhaving van regels voor een nieuw normen- en handhavingsstelsel*
     Feitelijk wordt er al enkele jaren niet gehandhaafd op de overschrijdingen van de handhavingspunten uit het formeel vigerende stelsel, maar evenmin op de regels van het nieuwe normen- en handhavingsstelsel. Dit terwijl uit de monitoring blijkt dat bij het formeel vigerende stelsel de afgelopen jaren de grenzen in de handhavingspunten overschreden worden, juist ook bij de secundaire banen. Handhaving op deze punten (bij de secundaire banen) zou niet leiden tot meer overlast voor de omgeving. Dat was de oorspronkelijke reden om overschrijding van handhavingspunten bij de primaire banen niet te sanctioneren, maar anticiperend te handhaven op de regels van het nieuwe stelsel. Op de regels van het nieuwe stelsel komt juist ook hier de spanning tot uitdrukking in het aantal keren dat de afgesproken baanregel niet of met een beroep op breed geïnterpreteerde uitzonderingsgronden wordt nageleefd (zie hieronder).
     In de brief aan de Kamer d.d. 5 juli jl. wordt aangegeven dat er een einde komt aan de situatie van het anticiperend handhaven. Inmiddels is duidelijk geworden dat voor het gebruiksjaar 2020 opnieuw anticiperend zal worden gehandhaafd omdat de regels van het stelsel nog niet zijn verankerd. In het recente handhavingsrapport van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) wordt duidelijk dat de ILT gesprekken voert met de sector en daarin maatregelen voor de vierde baan met de sector heeft afgesproken.
  2. *De naleving van afspraken over de reductie van nachtvluchten tot 29.000 als vervanging van de afspraak over de realisatie van CDA-landingen in de late avond.*
     Het kabinet heeft deze afspraken in 2012 overgenomen met de toezegging deze te borgen (zie Kamerstuk 29665, nr. 181). Partijen geven aan dat deze borging niet is gegeven. Mij is niet gebleken dat het Rijk inhoudelijk heeft toegelicht tegenover de omgeving (waarmee de afspraak is gemaakt) noch de Kamer (waaraan de toezegging van de borging is gedaan) waarom de oorspronkelijke afspraak inmiddels zou zijn nageleefd en dat daarom de afspraak van 29.000 zou zijn komen te vervallen.
  3. *De in 2015 geïntroduceerde uitzonderingsgronden op de vierde baanregel en de brede toepassing die deze in de jaren daarna hebben gekregen (zie de analyse in het verslag van Alders).*
     Inmiddels heeft de minister aangegeven in de brief d.d. 5 juli 2019 de in het verslag van Alders d.d. 30 januari 2019 voorgestelde aanscherping over te nemen.
  4. *Het ontbreken van een selectieve ontwikkeling van de luchtvaart op Schiphol*
     De groei op Schiphol in de afgelopen jaren en het ontbreken van alternatieve capaciteit worden beschouwd als strijdig met het convenant selectiviteit

Observatie 7

ORS-participatie over hinderbeperking moeizaam



- Hoewel de adviesrol van de ORS sinds 30 januari jl. de facto ten einde is gekomen, gaat het overleg over voorliggende regionale inpassingsvragen dan wel hinderbeperking nog altijd verder.

- Met de opdracht aan Schiphol van het ministerie voor een uitvoeringsplan hinderbeperking is echter niet duidelijk gemaakt hoe deze ORS-activiteiten op het gebied van hinderbeperking zich verhouden tot het uitvoeringsplan hinderbeperking.

- In de afgelopen jaren is door gesprekken in de regio over tal van hinderbeperkende maatregelen veel informatie over deze maatregelen verzameld en gedeeld, zoals CDA-landingen, startprocedures, nachtvluchten, vaste routes, vaste bochtstralen, routewijzigingen et cetera. Deze informatie is onder meer vastgelegd in jaarverslagen, de vierjaarlijkse evaluatie, en analysedocumenten van de Alderstafel, CROS en ORS.

- Voorbeelden van de in 2019 lopende ORS-activiteiten op het terrein van hinderbeperking zijn: W-point Uithoorn (initiatief: gemeente Uithoorn), de zuidelijke uitvliegroute Zwanenburgbaan (initiatief: bewoners), back-up-eindnaderingen (LVNL), vaste nachtnaderingsroutes van secundaire banen (initiatief: bestuurlijk cluster noord respectievelijk LVNL), verlegging van de Lekko/Lopik-route (initiatief: ministerie op verzoek van niet-ORS-bewoners uit Bodegraven en Gouda), het microklimaat Leimuiden (initiatief: bestuurders en bewoners).

- Op dit niveau zoeken partijen elkaar inhoudelijk in een gezamenlijke keuze bij opties op het punt van regionale inpassingsvraagstukken die op zichzelf losstaan van strategische keuzes over de volumeontwikkeling van Schiphol.

- Geconstateerd moet daarbij eveneens worden dat het in toenemende mate moeizaam blijkt om over regionale inpassingsvragen te komen tot gemeenschappelijke opvattingen op regionaal niveau:

- Als gevolg van het waterbedeffect is bij vrijwel elke regionale inpassingsvraag naast hinderbeperking ook een plek aan te wijzen waar omwonenden nadelige effecten van de maatregel ondervinden.
- In afnemende mate zijn bestuurders en bewonersvertegenwoordigers van een regio waar de nadelige effecten neerslaan, bereid om de maatregel tegenover de eigen achterban te verdedigen op grond van de totale effecten van de maatregelen.
- Daarmee dreigt de uitvoering van hinderbeperkende maatregelen voor de omgeving vast te lopen op de in de praktijk in toenemende mate gestelde eis dat er niemand slechter van mag worden, uit angst om de verbetering per saldo niet te kunnen uitleggen aan de regio die extra hinder hierdoor ondervindt.
- In een adequate doorzettingsmacht is daarbij niet voorzien.

- Zo ontstaat het risico op de merkwaardige situatie dat de sector door het Rijk een beloning krijgt uitgeschreven voor de realisatie van hinderbeperking, maar dat de uitvoering van die hinderbeperking wordt opgehouden. Geen van de partijen wil verantwoordelijkheid nemen voor de maatregelen uit weerzin tegen het zich moeten verdedigen tegenover dat deel van de regio dat de nadelige bijeffecten van de maatregel ondervindt. De regio acht het Rijk bevoegd en het Rijk aarzelt om groen licht te geven bij het ontbreken van steun van de regio.

Observatie

8

Nationale afwegingssystematiek hinderbeperking onder druk



- Er wordt steeds meer kritiek geuit op de instrumenten en normen die worden gebruikt bij de afweging van hinderbeperkende maatregelen. Het berekende aantal gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden-contour zou een te beperkt criterium zijn.

- Naast deze wettelijke criteria worden dan verzoeken ingediend voor inzicht in bijvoorbeeld LAmax-waarden (piekbelastingen van individueel passerende vliegtuigen), informatie van meetposten (de gemeten geluidsbelasting), klachtenanalyse, de beleving van omwonenden et cetera.

- De afgelopen jaren komt er in toenemende mate discussie over de vraag volgens welke criteria en met welke instrumenten en normen maatregelen zouden moeten worden afgewogen:
  - De 48 dB(A) Lden-contour als omhullende contour: deze is in de publieke regelgeving voorgeschreven voor de belangenafweging. Inmiddels staat de contour onder druk, zoals blijkt uit:
    - de discussie rond Lelystad Airport;
    - de vraag uit de verder van Schiphol gelegen gebieden om betrokkenheid of ingrepen (bijvoorbeeld de regio's Gouda en Baarn);
    - het rapport van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) dat de 45 dB(A) Lden-contour als kader hanteert.
  - Daarbij lijkt er in de discussies, behalve aan de 48 dB(A) Lden-contour, zelfstandige betekenis te worden toegekend aan het wel of niet wonen onder de vliegroutes en aan het wonen in verstedelijkte gebieden versus stiltegebieden.
  - De afweging van het binnengebied (58 dB(A) Lden-gebied) versus het buitengebied (48 dB(A) Lden-gebied): dit is een al oudere kwestie die concreet neerkomt op de vraag hoe om te gaan met maatregelen die in het buitengebied leiden tot vermindering van hinder maar in het zwaarbelaste binnengebied juist tot een verdere verzwaring ervan.
  - Als reactie op de advisering door de Commissie m.e.r. is de afgelopen jaren het voorgeschreven Nederlands Rekenmodel (NRM) omgezet naar het Europese Doc29. In de regelgeving is dit echter nog niet doorgevoerd. Bovendien is het nog niet mogelijk om Doc29 toe te passen voor het helikopterverkeer/general aviation.
  - De afgelopen jaren is gebleken dat de bij berekeningen – in NRM, maar ook nog bij Doc29 – gehanteerde veronderstellingen een onderschatting zijn van het geluid dat gemeten wordt (zie de NLR-rapportage in opdracht van het Rijk).
  - De piekbelastingen (LAmax-waarden) en vliegfrequenties hebben in de recente discussie aan betekenis gewonnen. Er is echter geen afwegingskader waarin deze piekbelastingen en frequenties zelfstandig een plek krijgen.
  - Er bestaat verschil van inzicht over de vraag of nieuwbouwwoningen nu wel of niet een plek zouden behoren te krijgen in de afwegingen over de inpassing van de Schipholoperatie in de omgeving.
  - De roep om de beleving te betrekken in de afwegingen neemt toe. In de brief d.d. 5 juli jl. wordt dit ook onderschreven. Daarmee ontstaat ruimte om beleving op een andere manier bij de berekeningen mee te nemen. Nu is beleving nog in de berekeningen via de dosis-effect-relaties geobjectiveerd.
  - Er zijn generieke normen uit 2003 behorend voor de uitstoot van stoffen. Inmiddels focust de discussie zich op onder meer ultrafijnstof,waarvan niet duidelijk is hoe dit meegewogen dient te worden, omdat normstelling ontbreekt.

Observatie 9

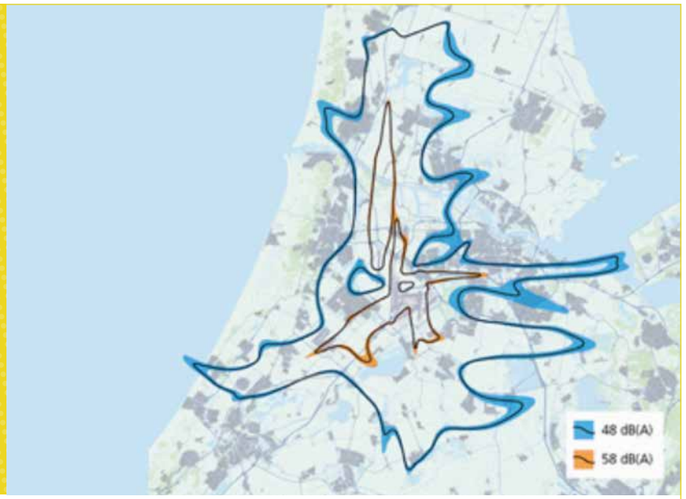
Afwegings-systematiek ruimtelijke ordening niet congruent



- Tot op heden is het niet gelukt een afwegingssystematiek te ontwikkelen waarbij op een gelijkluidende wijze de inpassing van woningen én vliegverkeer in de leefomgeving plaatsvindt.
- Zo kan een situatie ontstaan waarin de sector wordt afgerekend op het aantal woningen/inwoners binnen een contour, terwijl binnen die contour wel woningen/inwoners worden toegevoegd als gevolg van woningbouw: 10 procent toename van het aantal woningen in de periode 2005-2015 binnen de 48 dB(A) Lden-contour.
- Het systeem kan dan alleen nog functioneren voor de sector als de nieuwbouwwoningen niet worden meegeteld. Vanuit het systeemdenken mag dat een redelijke oplossing zijn, bij de leefwereld van de omgeving komt het systeem steeds verder weg te staan. Met het risico dat het beeld ontstaat dat er twee soorten omwonenden zijn, van wie een deel niet meetelt.
- Het systeem staat ook een ‘dubbelheid’ in het gedrag van regionale bestuurders toe of lokt deze zelfs uit. Die dubbelheid kan culmineren in de situatie dat er voor een gebied van de sector hinderbeperkende maatregelen worden gevraagd, terwijl in hetzelfde gehinderde gebied geen terughoudendheid bestaat om extra woningen toe te voegen.
- Een eenduidige definitie van hinder en een eenduidig afwegingsmechanisme voor de beide ruimtevragende functies (wonen én vliegen) in de regio zijn randvoorwaarden in de governance van dit vraagstuk.
- Dit punt van de afstemming van de ruimtelijke ordening op de grond met de ruimtelijke ordening in de lucht heeft de Commissie Vriesman eerder geagendeerd.
- Met de oprichting van de ORS in 2015 leek het erop dat partijen zich er in konden vinden dat het vraagstuk van de ruimtelijke ordening in gezamenlijkheid zou worden behandeld.
- Bij herhaling hebben de regionale bestuurders daarna uitgedragen hierover niet het gesprek te willen aangaan in ORS-verband.
- De bestuurders geven daarbij aan dat zij zich ‘bij uitsluiting verantwoordelijk achten voor de ruimtelijke afwegingen op hun eigen grondgebied’.

Observatie 10

Systeem gelijkwaardig-heidscriteria krachteloos



- De wettelijke gelijkwaardigheidscriteria uit 2003 hebben hun functie als ‘hoeksteen’ van de bescherming van de omgeving verloren.
- Het valt op dat in de internetconsultatie die de ORS het afgelopen jaar heeft gehouden, geen van de 4500 respondenten uit de omgeving dit in het verleden vastgelegde politieke beschermingsprincipe als anker-punt voor haar of zijn bescherming opvoert. Ook in de politieke arena refereert vrijwel niemand er na zestien jaar meer aan.
- Dit is enerzijds verklaarbaar vanuit de complexiteit van deze gelijkwaardigheidscriteria, wat ze moeilijk uitlegbaar maakt, zeker na herhaalde actualisaties, waardoor de normstelling een aantal keren is aangepast.
- Daarnaast is het instrument door tal van uitzonderingen (meteomarge, grootbaanonderhoud, nieuwbouw-woningen en inmiddels een discussie of helikopters ook uitgezonderd moeten worden) voer voor het kweken van wantrouwen.
- Deze gelijkwaardigheidscriteria bieden concreet aan geen enkele individuele burger houvast om sector of overheid aan te spreken op een – gelijkwaardige of betere dan wel minimale – bescherming tegen hinder voor haar of hem in de toekomst.
- Individuele omwonenden van hele wijken hebben de achterliggende jaren namelijk aan den lijve meegemaakt dat hun leefsituatie drastisch kan verslechteren, terwijl:
  - daar voor die getroffenen niets concreets tegenover stond aan maatregelen of voorzieningen;
  - de totale operatie prima paste binnen de wettelijk gelijkwaardigheidscriteria.

Observatie 11

Rijksrol in de regionale issues is beperkt



- De rol en betrokkenheid van de rijksoverheid bij de ontwikkeling en behandeling van hinderbeperkende maatregelen is in het afgelopen decennium beperkt geweest. Het was een keuze om die rol te laten bij sector, regio en bewoners, en als Rijk via gremia als de ORS in verbinding te staan met die maatregelen.

- Initiatiefnemers zijn met name regionale partijen (bewoners, gemeenten). De uitvoering vindt vooral plaats door de luchtvaartsector (LVNL, Schiphol, KLM). De afwegingen en monitoring gebeuren tot op heden vooral in ORS-verband (zie hierboven).

- Ook de uitvoering in het verleden van de isolatieopgave was belegd in de regio, evenals de schaderegeling, de behandeling van schrijnende gevallen en de klachten-afhandeling.

- ‘Den Haag’ staat daarmee op een vrij grote afstand van de dagelijkse concrete leefbaarheidsissues in de regio.

- In de regio is geen vertakte ‘infrastructuur’ of ‘loket’ van de rijksoverheid zelf om snel – zelfstandig – signalen rond lokale issues op te vangen, te ondervangen en daarop rijksregie te voeren.

- Veel dossieropbouw en informatievergaring over lokale issues heeft de afgelopen tien jaar plaatsgevonden via het ORS-secretariaat (naast het BAS en de Stichting Leefomgeving Schiphol).

- Daartoe moeten concreet issues gerekend worden als: de vaste bochtstraal Uithoorn; de vaste bochtstraal Spijkerboor; hoger aanvliegen naar de Polderbaan; routewijzigingen bij IJmeer, Abcoude en Beverwijk; het microklimaat Rijssenhout; verlegging van de Lekko-/Lopik-routes vanaf de Polderbaan; parallel starten vanaf de Zwanenburgbaan/Polderbaan; de vaste bochtstraal Leimuiden; vaste naderingsroutes van de Aalsmeerbaan vanuit Artip; een vast draaipunt bij starts van de Zwanenburgbaan; grondgeluid van Hoofddorp; grondgeluid van Badhoevedorp; de vaste nacht-nadering op de Zwanenburgbaan; optimalisatie van de route Lisse-Noordwijkerhout et cetera.

Observatie 12

Omgevingshuis met één loket voor omgeving niet gerealiseerd



- In het door het kabinet overgenomen advies uit 2014 voor de oprichting van de ORS was – naast een College van Advies en een Regioforum – ook de oprichting van een Omgevingshuis opgenomen, om voor de omgeving één loket te bieden.

- Dit onderdeel van de afspraken over de oprichting van de ORS heeft geen opvolging gekregen.

- Ik heb geen helder verslag aangetroffen waarom een dergelijk Omgevingshuis – bij nader inzien – geen effectieve en/of efficiënte bijdrage zou kunnen leveren aan een legitieme inpassing van Schiphol in de regio.

Observatie 13

Informatie-voorziening via ORS ambivalent



- In de ORS zorgen het ministerie en de sector voor informatieverstrekking (zoals het landelijk meet-programma, de luchtvaartnota en luchtruimvisie, groot baanonderhoud, effecten van de verbouwing van de verkeerstoren).
- Verder vindt in de ORS op het vlak van informatie-voorziening een toelichting en beoordeling van de jaarlijkse Gebruiksprognose Schiphol plaats (initiatief: Schiphol en ministerie), uitvoering van de informatieve app luchtverkeer (initiatief: Tweede Kamer) en uitvoering van een belevingsthermometer (initiatief-nemer: ORS).
- Daarnaast kan vastgesteld worden dat meerdere partij-en spontaan in positieve zin verwijzen naar elementen uit de maatschappelijke participatie, die is gefaciliteerd door het ORS-secretariaat in de tweede helft van 2018 naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer. Enkele elementen daaruit worden herhaaldelijk als waardevol bestempeld om op enigerlei wijze voort te zetten: de kennissessies, de critical review-sessie, de regionale huiskamergesprekken. Deze nieuw toegepas-te vormen van regionale en themagerichte participatie steken in de waardering positief af tegen vergaderingen van het College van Advies en het Regioforum, die de laatste periode in toenemende mate over en weer als verzuurd zijn ervaren.
- Hoewel de informatievoorziening doorloopt en er positieve waardering is voor een aantal nieuwe vormen van informatievoorziening, is er een aantal punten dat ook hier noodzaakt tot verder doordenken:
  - o Activiteiten waarbij gezocht wordt naar bredere en directere participatie van en informatie-voorziening aan de omgeving, roepen de vraag op hoe deze moeten worden gezien in relatie tot de vertegenwoordiging van bestuurders en bewoners in de ORS. Ervaringen hiermee tijdens de afgelopen jaren (zoals de ontwikkeling van de omgevingsapp, het belevingsonderzoek, het traject maatschappelijke consultatie) laten zien dat de vertegenwoordigers deze instrumenten ook wel kunnen opvatten als een bedreiging voor hun vertegenwoordigende positie.
  - o De belangstelling voor specifieke informatie-sessies die uitsluitend gericht zijn op informatie (en geen onderdeel zijn van een adviestraject) neemt af.

Observatie 14

Grote informatie-afhankelijkheid van de sector



- Veel van de informatie over de omgevingsrelevante aspecten van de luchtvaart zijn afkomstig van de sector zelf.
- Zo is de meeste – zo niet alle – input bij realisatie-berekeningen en prognoseberekeningen afkomstig van de sector.
- Door derden (buiten de sector en buiten een klein aantal sterk van de sector afhankelijke onderzoeks-bureaus) wordt het als vrijwel onmogelijk ervaren om goede berekeningen uit te voeren of te laten uitvoeren zonder toestemming of medewerking van de sector. Dit wordt door sommige partijen niet wenselijk geacht.
- Het meetnetwerk is eveneens in eigendom van de luchthaven, net als de verwerking en ontsluiting van de data die dit netwerk genereert.
- Deze afhankelijkheid geldt ook voor de klachten-registratie en -analyse. Deze vindt plaats door het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) onder toezicht van het bestuur dat wordt gevormd door Schiphol en LVNL.

Observatie

15

Uitzonderingen in de operatie worden steeds belangrijker



- De informatievoorziening aan de omgeving en de regels ter bescherming van de omgeving (zowel binnen de gebruiksregels als de gelijkwaardigheidscriteria) gaan voornamelijk uit van de reguliere situatie waarin alle banen beschikbaar zijn.
- Deze reguliere situatie lijkt echter in afnemende mate de praktijk te zijn, waardoor er spanning komt te staan op de aansluiting van het stelsel van bescherming bij de beleving in de omgeving.
- Vanuit de omgeving werd dat bij de aankondiging van wéér een periode van baanonderhoud onder woorden gebracht als: “Ik begrijp het nog wel, maar ik heb er steeds minder begrip voor.”
- In de afgelopen vier gebruiksjaren is er gemiddeld sprake geweest van circa 125 dagen onderhoud aan landings-/taxi-/rijbanen op Schiphol.
- In het gebruiksjaar 2019 was er zelfs sprake van zo’n 175 dagen onderhoud.
- Dit betekent dat in bijna de helft van de tijd in gebruiksjaar 2019 onderhoud werd uitgevoerd.
- Onderhoud is een belangrijke bron van klachten vanuit de omgeving.
- De regelgeving behandelt onderhoud als een legitieme basis om van regels te mogen afwijken: de toetsing aan gelijkwaardigheid en de vierde baan-regel.
- Daarbij is er geen limiet aan deze ‘uitzonderingsgrond’ opgenomen en is ook de registratie (en dus toezicht hierop) niet strikt bepaald.
- De consequentie hiervan is dat de wettelijke normen steeds minder sporen met de ervaren situatie.

Observatie

16

Sectorale benadering in governance en visievorming



- Bij het gebruik van Schiphol is niet altijd duidelijk wat de juridisch-procedurele basis voor participatie is bij maatregelen met consequenties voor de fysieke leefomgeving.
- Het gaat daarbij om elementen die als zodanig niet in het Luchthavenverkeersbesluit zijn vastgelegd. Concreet betreft het: routewijzigingen (inclusief bochtstralen, de verlegging van W-points et cetera) en wijziging van vlieghoogten, wijziging van procedures (start- en landingsprocedures en afhandelprocedures, zoals vaste route of vectoren).
- In deze gevallen is er afgelopen jaren in ORS-verband wel informeel afstemming geweest, maar de participatie is in deze gevallen – met een significante impact op de leefomgeving – niet in publiekrechtelijk geborgde procedures vastgelegd.
- Indien in deze gevallen de afstemming in ORS-verband wegvalt, vergroot dat het vacuüm van procedureel geborgde omgevingsbetrokkenheid.
- In diverse andere beleidsdomeinen doen zich op bovenregionale schaal inpassingsvragen in de fysieke leefomgeving voor: energievoorzieningen, rijksinfrastructuur, deltaprogramma et cetera.
- Ook zijn er eerdere ervaringen met en lessen getrokken uit de besluitvorming bij infrastructurele projecten met een majeure impact op de leefomgeving.
- Verder is er nog de totstandkoming van de Omgevingswet, waarbij expliciet aandacht is voor procedures en participatie en de juridische verankering daarvan in wet- en regelgeving.
- Dit alles kan inspiratie respectievelijk aangrijpingspunten bieden om te komen tot een transparante besluitvormingsinfrastructuur voor luchtvaartmaatregelen die een impact hebben op de omgeving.
- Zoals de procedures beperkt aansluiten bij andere domeinen, zo valt in de visievorming op dat voor een sector met een zo grote impact op de leefomgeving de aandacht binnen de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) beperkt blijft.

4

Appreciatie situatie

De observaties uit het vorige hoofdstuk leiden tot een aantal hoofdconclusies die van belang zijn voor de verdere vormgeving van het proces:

1. **Cosmetische veranderingen zijn niet adequaat.**
2. **Er is behoefte aan meer regie van het Rijk.**
3. **Omgevingsparticipatie is onverminderd van belang.**

4.1 Cosmetische veranderingen zijn niet adequaat

- Gelet op de observaties die ik op basis van de gesprekken heb kunnen doen, is het oude model (ORS 1.0) niet meer effectief. Vanaf 2006 zijn vele successen geboekt die ook internationaal niet onopgemerkt zijn gebleven. Maar dit oude ORS 1.0 model past niet meer in dit tijdsgewricht waarin dit dossier is terecht gekomen.
- Het is in mijn ogen een illusie om de effectiviteit ervan te vergroten door bijvoorbeeld een goed gesprek, een andere voorzitter, een andere samenstelling van de bewoners-delegatie of een andere werkstructuur.
- Ik moet vaststellen dat het noodzakelijke commitment op de 'gemeenschappelijke uitgangspunten' van alle delegaties – zoals verwoord in het advies van Alders en Verheijen (6 februari 2002) als grondslag voor de vorming van de ORS – momenteel ontbreekt, zoals blijkt uit de posities die partijen innemen.
- Uit het verslag van de heer Alders d.d. 30 januari jl. wordt ook duidelijk dat er geen 'zone van potentiële overeenstemming' op nationaal strategisch beleidsniveau meer aanwezig is bij de vier dragende delegaties van de Omgevingsraad.
- In mijn gesprekken met de delegaties is mij niet gebleken dat dit noodzakelijke commitment om (alsnog) tot een nationaal akkoord te komen – onder meer blijkend uit de bereidheid om een 'zone van potentiële overeenstemming' te scheppen – bij een van de vier partijen aanwezig zou zijn.
- Dat wederzijdse commitment is in alle beleidsbemiddelingstrajecten randvoorwaarde nummer één om tot een bemiddelingsresultaat te komen. Gegeven het ontbreken van dat commitment is het voortbouwen op de werkwijze die tussen 2006 en 2019 is toegepast, niet goed denkbaar.
- Daarom is duidelijk dat er gezocht zal moeten worden naar een *alternatief* model, of, zoals partijen daarover wel spreken: een *opfrisbeurt* of *reset*.

4.2 Er is behoefte aan meer regie van het Rijk

- Bij alle partijen is brede overeenstemming over het feit dat er in de nieuwe fase in de governancecyclus behoefte is aan meer rijksregie.
- Voor zover ik het kan waarnemen, omvat rijksregie regie op zowel de **beleidsformulering** als de -uitvoering:

  - Het niveau van **beleidsformulering**: In de huidige context van maatschappelijke opvattingen over de luchtvaart heeft het beleidsdomein nog sterker een nationaal karakter gekregen door de samenhang met de discussies over klimaat, het nationale stelsel van luchthavens, participatie van de staat in AF-KLM et cetera. Het gevoelen bij zowel de nationale overheid als de regionale bestuurders en bewonersvertegenwoordigers is dat afwegingen die in die nationale context worden gemaakt, ook door de politiek verantwoordelijken op nationaal niveau dienen te worden uitgelegd.
  - Het niveau van **beleidsuitvoering**: In de afgelopen tien jaar zijn regionale bestuurders en bewonersvertegenwoordigers in toenemende mate aangelopen tegen het feit dat hun achterbannen hen medeverantwoordelijk houden voor het niet uitvoeren van onderdelen van een akkoord, terwijl zij geen bevoegdheid hebben op onderdelen van de uitvoering waarvoor het Rijk (al dan niet met de sector) de uitvoerende bevoegdheden bezit: de realisatie van selectiviteit (inclusief Lelystad), de handhaving van een nieuw stelsel, de reductie van nachtvluchten, de luchtruimherziening.

4.3 Omgevingsparticipatie is onverminderd van belang

- Daarmee is de *wederzijdse afhankelijkheid* van partijen er niet minder op geworden. Ook de onderlinge politieke verhouding in het dossier op nationaal niveau en het politieke draagvlak voor luchtvaartontwikkelingen in de nationale arena worden sterk gestempeld door de opvattingen van spelers in het maatschappelijke veld. In dat licht is het zoeken naar een governancemodel waarin effectief gesproken wordt met belanghebbenden onverminderd waardevol.
- Dit maakt dat omgevingsparticipatie onverminderd van belang is. En juist nog belangrijker wanneer gelet wordt op de feitelijke ontwikkeling van het aantal gehinderden in de afgelopen jaren. Het aantal mensen dat – alleen al volgens de formeel vigerende rekensystematiek van de nationale overheid – geraakt wordt door Schiphol, en daarmee getypeerd wordt als 'ernstig gehinderd', is anderhalf keer zo groot als tien jaar geleden.
- Het is daarom niet goed voor te stellen dat belangrijke ontwikkelingen rondom Schiphol tot stand komen zonder de actieve betrokkenheid van bewoners, gemeenten en provincies.

- **De kernopgave is: hoe dan?**
- **Om deze vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om allereerst de uitgangspunten – gebaseerd op de analyses in het eerste deel – op een rij te zetten.**

5

Uitgangspunten omgevingsoverleg

In dit hoofdstuk schets ik de uitgangspunten die in mijn ogen van belang zijn bij de toekomstige vormgeving van het omgevingsoverleg. Daarbij maak ik een onderscheid tussen het niveau van het Rijk en het niveau van de regio.

- Bij de verdere vormgeving van het omgevingsoverleg is het in mijn ogen allereerst noodzakelijk een onderscheid te maken tussen twee niveaus:
  - Het niveau van het Rijk als het gaat om de *afweging* van de nationale publieke belangen en de *normstelling* voor elk van deze nationale publieke belangen.
  - Het niveau van de regio als het gaat om de inpassing van de luchtvaartactiviteiten in de leefomgeving.
- Het bredere overleg op nationaal niveau behoort niet tot mijn opdracht – waarvan de invalshoek Schiphol is – maar het is onmogelijk om iets te zeggen over de governance en participatiestructuur rond Schiphol zonder aandacht te besteden aan de wijze waarop die op nationaal niveau worden georganiseerd.
- Ik besteed daarbij dus ook aandacht aan de rijksregie dan wel de nationale governance. Dat is noodzakelijk voor zowel de afbakening van het regionale governancemodel als de invulling ervan.

5.1 Rijksregie bij beleidsformulering én -implementatie

Om een regionaal coördinatiemodel te kunnen laten functioneren, moet op nationaal niveau een aantal randvoorwaarden worden ingevuld. Deze randvoorwaarden benoem ik als eerste. Vervolgens schets ik de uitgangspunten bij de invulling van het omgevingsoverleg bij regionale inpassing.

1. Nationale beleidskaders

Het Rijk stelt op nationaal niveau de kaders voor bescherming van de omgeving en randvoorwaarden voor de operatie van de sector vast vanuit omschreven publieke belangen. Nationale publieke belangen zijn: veiligheid, netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid. De parlementaire democratie (het politieke primaat) is bij de weging van nationale publieke belangen leidend.
Op nationaal niveau worden derhalve ook voor elk van deze publieke belangen heldere afwegingskaders vastgesteld. Die kaders moeten voor iedereen inzichtelijk zijn met doelstellingen voor: veiligheid, het internationale verbindingennetwerk, de ondergrens van de leefkwaliteit, de hoeveelheden CO2 en (ultra) fijnstof. Daarbij hoort tevens het voorzien in instrumenten voor de implementatie, alsook de borging van die implementatie.

2. Inbreng van de omgeving

Beleidskeuzes kunnen direct of indirect impact hebben op de fysieke leefomgeving van inwoners. In dat geval is het gelegenheid bieden voor een (directe) inbreng aan de 'voorkant' en een klachtenregeling aan de 'achterkant' aan de belanghebbende inwoners een basisvereiste voor zorgvuldig handelen, zowel van overheden als van partijen die bijdragen aan de realisatie van een publieke nutsvoorziening (Schiphol en LVNL). Dit geldt ook voor de formulering van de nationale kaders.
De belanghebbende inwoners hebben behoefte aan een heldere definiëring op basis van een nationaal afwegingskader. Daarbij behoeft het maken van een eventueel onderscheid naar beleidsfasen en -issues, luchthavens en regionale gebieden een inhoudelijke onderbouwing.
De rijksoverheid verantwoordt voor de indiener altijd de wijze waarop ze met de geleverde inbreng van belanghebbenden omgaat.

3. Rollen en verantwoordelijkheden expliciteren

In het participatiemodel dat het Rijk nu in de praktijk toepast, blijkt bij partijen een grote behoefte aan meer inzicht in de betrokkenen, de rollen, de timing en de verantwoording van de consequenties die eraan verbonden worden. Ook in mijn eerste optreden als interim-voorzitter van de ORS heb ik moeten vaststellen dat er op tal van punten tussen partijen onduidelijkheid bestaat. Dit leidt tot irritatie in de interactie en kan een bron zijn of worden voor het weglekken van wederzijds vertrouwen. Toenemende gelegenheid tot betrokkenheid schept niet automatisch helderheid, maar vergroot eerder de behoefte om scherper te worden in de rolafbakening.

4. Voor een invulling van de rollen is in bestuurlijke zin het 'Huis van Thorbecke' het vertrekpunt, voor Schiphol de Wet luchtvaart (inclusief de Exploitatiewet) en voor LVNL de Kaderwet zbo's

In de Wet luchtvaart staat dat de publieke belangen in de sfeer van milieu, veiligheid en gezondheid langs de publiekrechtelijke lijn worden gewaarborgd, namelijk via het Luchthavenverkeerbesluit. In de wet is ook de gezamenlijke zorgplicht van Schiphol, LVNL en carriers neergelegd in de naleving van de publiekrechtelijk gestelde regels.
De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen regelt de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met LVNL in aanraking komen, de behandeling van bezwaren en klachten, voorstellen voor verbeteringen van werkwijzen en procedures, en de mogelijkheid van de minister om beleidsregels voor de taakuitoefening op te stellen.

5. Inzichtelijke procedures voor participatie en bescherming

Dit punt omvat twee elementen. Allereerst de noodzaak om het nieuwe normen- en handhavingsstelsel (volumeplafonds én gebruiksregels van de baaninzet) te verankeren. Daarnaast de noodzaak om meer duidelijkheid te scheppen over de te volgen procedures en betrokkenheid van de omgeving bij ingrepen door de sector die rechtstreeks van invloed zijn op de leefomgeving – zoals route-aanpassingen, start- en naderingsprocedures, de verlegging van W-points en Initial Approach Fixes (IAF's).
Vergelijkbare duidelijkheid over de te volgen procedures en betrokkenheid van belanghebbende partijen (inclusief de luchtvaartsector) zijn noodzakelijk bij de woningbouw, met respectering van de bevoegdheden voor de belangenafweging hierbij door de decentrale overheden.

6. Rechtszekerheid: definiëring van de ondergrens van leefkwaliteit

Een ondergrens voor leefkwaliteit in een luchthavenregio moet voor iedere burger daar houvast bieden. 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).
De borging van een minimumleefkwaliteit sluit aan bij de concrete leefsituatie van een individuele burger. Zij of hij spreekt de overheid en/of de sector aan op de borging van deze minimale leefkwaliteit, die wordt gegarandeerd in de vorm van een omschreven pakket aan maatregelen, zoals: een verhuisregeling, financiële compensatie, hinderbeperking te realiseren binnen een omschreven periode et cetera.
Situaties moeten worden voorkomen waarin, door de cumulatie van hinder door de luchthaven, een onderschrijding van de (door vliegverkeer beïnvloede) minimumleefkwaliteit ontstaat.



In dat geval zouden inwoners aanspraak mogen maken op voorzieningen die deze kwaliteit alsnog bieden dan wel in compensatie voorzien. Niet alleen de sector krijgt op deze wijze een verdienmodel aangereikt, maar ook alle inwoners in de regio krijgen hun 'verdienmodel'.

7. Het Rijk draagt verantwoordelijkheid voor de implementatie van vastgesteld beleid en eerder gemaakte afspraken

De aandacht voor governance, participatie en visievorming is terecht. Daarbij is het risico dat de balans doorslaat in aandacht hiervoor, waardoor er een blinde vlek dreigt te ontstaan voor de *implementatie*. Van alleen governance, participatie en weer een nieuwe rijksvisie wordt noch de kwaliteit van het intercontinentale verbindingennetwerk noch de kwaliteit van de leefomgeving versterkt.
Governance, participatie en visievorming zijn voor de leefomgeving instrumenteel om te komen tot een betere inpassing. Wanneer die betere inpassing (dan wel hinderbeperking) niet geleverd wordt en de bescherming geboden wordt door consequente handhaving, zijn governance, participatie en visievorming holle vaten.
In de observaties heb ik me om die reden dan ook niet beperkt tot het proces, maar nadrukkelijk ook de *inhoud*elijke kant van de bescherming van de leefomgeving in ogenschouw genomen.

5.2 Regionale coördinatie

- De directe gevolgen van de operatie van de luchthaven Schiphol worden in de regio ondervonden. De 'license to operate' moet in de omgeving worden verdiend. Daarvoor moet hinderbeperking in de omgeving ook als zodanig worden (h)erkend en versterkt door een landzijdige benadering, die de strategie van hinderbeperking ondersteunt.
- Hier ligt een grote gemeenschappelijke opgave, zowel aan de luchtzijde (piekuurcapaciteit, routes, vlieghoogten en -procedures, vlootvernieuwing et cetera) als aan de landzijde (isolatie, bouwen, groenvoorziening, voorzieningenniveau beperkingengebieden).
- Dat leidt tot een aantal coördinatievraagstukken, zoals:
  - de interactie tussen bestuurslagen en tussen overheden, Schiphol en LVNL;
  - de invulling van de vereiste betrokkenheid van de inwoners die direct geraakt worden door de overheden, Schiphol en LVNL;
  - de interactie tussen regionale partijen onderling: maatregelen leiden tot uiteenlopende effecten in diverse gemeenten. Bovendien is het gebied – en dus de gemeenten die geraakt worden – steeds weer anders, afhankelijk van de aard van de maatregel;
  - de afstemming van de 'luchtzijde' met de 'landzijde'.
- In de afgelopen periode hebben CROS, Alderstafel en ORS de rol vervuld om in dit coördinatievraagstuk te voorzien. Daarbij is de balans gezocht in een gedeelde verantwoordelijkheid.
- Er zijn alternatieven noodzakelijk om te voorzien in de noodzakelijke coördinatie. Bij een belangrijk deel van de partijen bestaat de behoefte aan een reset zonder daarbij de noodzaak van coördinatie uit het oog te verliezen. Voor de invulling van die coördinatie benoem ik hieronder enkele uitgangspunten.

1. Afweging van belangen bij lokale en regionale inpassing vindt in de regio zelf plaats

De leefkwaliteit is van de omgeving, de verantwoordelijkheid voor de netwerkoperatie ligt bij de sector. Dit 'eigenaarschap' is niet zonder betekenis. Zo kan een pakket voor hinderbeperking niet eenzijdig vanuit de operatie worden gedefinieerd, net zo min als de operationele werkwijze eenzijdig gedicteerd kan worden vanuit het aspect van regionale hinder.
Verder is het van belang dat maatregelen kunnen worden afgewogen met betrokkenheid van de direct belanghebbenden zonder teveel schijven daartussen.

2. Een heldere rolverdeling én aanspreekbaarheid daarop behoren tot de 'basisinfrastructuur' om te komen tot een zorgvuldige inpassing

Helderheid is vereist over wie het ter zake bevoegde gezag is. Tevens moet duidelijk zijn wie erbij wordt betrokken en namens wie er gesproken wordt, waarbij ook duidelijk is wie waarmee ingestemd heeft. Op voorhand moet inzichtelijk zijn wat de spelregels zijn.
Verantwoordelijkheden en consequenties voor de realisatie of niet-realisatie van deelafspraken mogen niet afgewenteld worden op derden, maar moeten gedragen kunnen worden door de partijen die de afspraken maken. Die partijen moeten ook af te rekenen zijn op de naleving van die afspraken.

3. Slagvaardigheid en doorzettingsmacht (executiekracht)

Het coördinatiemodel mag niet leiden tot inertie, een situatie van voortdurende patstellingen of deadlocks in de besluitvorming als gevolg van de vetopositie die een of enkele actoren innemen om overeenstemming te boycotten. Dat houdt niet direct een waardeoordeel in over partijen die een dergelijke positie innemen. Soms worden die partijen in een positie gezet dat redelijkerwijs niet van hen verwacht mag worden dat ze actief commitment aangaan. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de situatie dat vertegenwoordigers gevraagd wordt om in te stemmen met een verslechtering van hun lokale situatie – die al als overbelast wordt ervaren – ten gunste van een hinderbeperking in het totale gebied. In deze gevallen is het beleggen van een heldere regiefunctie in de betekenis van een integrale afweging én doorzettingsmacht een vereiste voor een redelijke en billijke belangenafweging en toedeling.

4. Financiële middelen

In het verlengde van de executiekracht staat het belang van een gecoördineerde inzet van financiële middelen om de leefkwaliteit in de regio te vergroten. In het verleden zijn vanuit diverse actoren investeringen gedaan in de regio, op punten aangevuld met specifieke investeringen via schadeschap, isolatieprogramma, leefbaarheidsfonds. Een coördinatie van de inzet is voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet op leefkwaliteit gewenst. Deze coördinatie kan op verschillende manieren plaatsvinden, zoals door inbreng van budgetten van betrokkenen in een programmatische aanpak of het samenvoegen van budgetten in een centraal fonds.

5. Erkenning dat hinderbeperking offers vraagt in het belang van de totale regio

Hinderbeperkende maatregelen vragen vrijwel altijd offers van de sector, maar ook van het gebied waar als gevolg van de hinderbeperkende maatregel de overlast geïntensiveerd wordt (als gevolg van de vaste route, de vaste bochtstraal, de verlegging van de route, de hogere frequentie of de verlegging van het moment van acceleratie). Er is vrijwel geen hinderbeperkend medicijn te bedenken – bij een gegeven volume – dat niet ook een bijwerking heeft. Een verbod op bijwerkingen belemmert de ontwikkeling en toepassing van het medicijn. De ondergrens voor de leefkwaliteit, zoals in de vorige paragraaf bedoeld, wordt hierbij wel voor de omwonenden geborgd. Beneden dat peil kunnen geen (verdere) offers gevraagd worden.

6. Erkenning dat het nationaal afwegingskader wordt toegepast (rechtsgelijkheid)

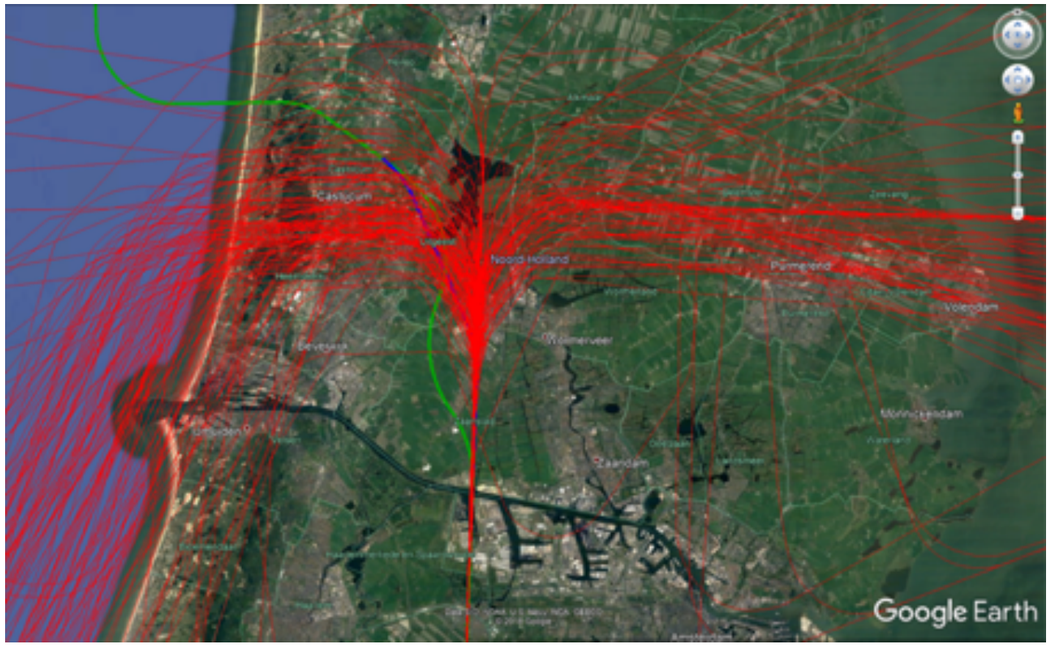
Bij de weging van hinder en hinderbeperking zijn nationale maten en instrumenten een noodzaak. Als de maten en instrumenten niet nationaal vaststaan, zal dit steeds leiden tot discussie over de uitkomst van de weging. Bovendien is het risico groot dat bij het ontbreken van uniforme afwegingsmethodieken de weging in regio X niet overeenkomt met de weging in regio Y.

7. Focus op álle inwoners

Het is van belang dat de focus gericht is op alle inwoners. Bestuurders en bewonersvertegenwoordigers zijn belangrijke representanten van de inwoners in de regio. Gezamenlijk doel is echter om de héle omgeving te beschermen en te betrekken. Op het moment dat daar onvrede voortwoekert, kan ook van de representanten geen tevredenheid over het governancemodel en de geboekte resultaten worden verwacht.

8. Informatie over de regio onafhankelijk en transparant

De omgeving is van de omwonenden. Zij hebben dan ook primair recht op een onafhankelijk van de sector uitgevoerde informatieverzameling over hun leefsituatie. Het regionale geluidsmeetnet, waarvoor in de regio breed draagvlak bestaat, kan daar invulling aan geven. Hetzelfde geldt voor een onafhankelijke klachtenregistratie. Een onafhankelijke feitenverzameling is hier essentieel. Essentieel is ook transparantie: regionale besturen, omwonenden en sectorpartijen hebben recht op toegang tot alle informatie over de relatie tussen operatie en omgeving.



Voorbeeld van een recente innovatieve inpassing: ontwerp vaste nachtnadering Zwanenburgbaan (groene lijn) om het verkeer te bundelen

6

Functies en modellen regionale coördinatie

In dit hoofdstuk komt eerst de vraag aan de orde welke onderwerpen op rijksniveau aandacht en regie verdienen om een vruchtbare context te bieden voor een succesvolle regionale coördinatie van de regionale inpassing en informatie. Vervolgens schets ik de contouren voor de keuze uit drie coördinatiemodellen, waarbij in alle drie de modellen het accent ligt op de inpassing in de regio met betrokkenheid van belanghebbenden.

- In het licht van de geschetste feitelijke stand van zaken (zie de observaties) en de focus van het Rijk op hinderbeperking wil ik de focus vooral richten op de belangrijke regionale opgaven voor hinderbeperking en investeringen in de kwaliteit van de leefomgeving.
- Hoe kan de governance worden ingericht zodat deze de infrastructuur kan bieden om:
  - samen te komen tot hinderreductie en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.
  - op een zodanige wijze dat de inwoners van de Schipholregio in de breedte zich gehoord voelen.
- Daarbij wil ik – mede op basis van de gesprekken – een aantal contouren schetsen, met expliciete aandacht voor de executiekracht ervan.
- Die contouren schets ik op twee niveaus:
  - Het Rijk vult de gewenste regierol concreet in, door de regie te voeren op het uitzetten van de lijnen voor de strategische ontwikkeling van Schiphol. Daarvoor is een eerste stap gezet in de brief d.d. 5 juli 2019. Het daarin gepresenteerde verdienmodel vereist verdere uitwerking. Daarvoor worden bouwstenen aangereikt.
  - Ongeacht of de omgevingspartijen wel of niet instemmen met deze ontwikkeling, worden zij intensief betrokken bij en gefaciliteerd in de vormgeving en uitvoering van de gemeenschappelijke opgave van hinderbeperking en investeringen in de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Daarvoor wordt een adequaat regionaal model ingericht.
- Ten opzichte van het oude overlegmodel (ORS 1.0) zijn er dan ook twee fundamentele verschuivingen op te merken. Het accent van het overleg 2.0 ligt veel meer:
  - decentraal, in plaats van op de nationale strategische afweging over de ontwikkeling van de luchtvaart (dit wordt tot uitdrukking gebracht door gebruik van het woord 'regionaal' of 'in de regio').
  - uitvoeringsgericht, in plaats van op het geven van een beleidsmatige invulling en uitwerking van het nationale beleid (dit wordt ook tot uitdrukking gebracht door het woord 'coördinatie' te gebruiken).

6.1 Regiefunctie Rijk

Het *Rijk* komt vanuit zijn regierol met de volgende invulling:

1. De implementatie van de aangegeven openstaande afspraken voor de start van het gebruiksjaar 2021. Specifiek is het van belang dat de omgeving de toegezegde bescherming van het nieuwe stelsel geleverd krijgt – evenals de sector de 500.000 vliegtuigbewegingen van het nieuwe stelsel geleverd heeft gekregen – ook als daarvoor formeel de juridische grondslag nog niet gelegd is. Het belang van die bescherming is in de brief d.d. 5 juli jl. nog eens onderstreept en aangescherpt.
2. Een visie op de ontwikkeling van de luchtvaart en het luchtruim die concreet wordt doorvertaald in de Nationale Omgevingsvisie, zodat het Rijk zelf een voorbeeldfunctie vervult bij de afstemming van de landzijdige ontwikkeling op de luchtzijdige ontwikkeling (en vice versa), zoals dat reeds door de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens (Cie Vriesman) in 2008 werd aanbevolen.
3. Een integraal kader om maatregelen van hinderbeperking te kunnen beoordelen. Dat kader bevat instrumenten om de omvang van hinder en aantallen gehinderden vast te stellen. Het kader is integraal in de zin dat het de effecten van diverse categorieën van maatregelen in samenhang inzichtelijk maakt, conform de internationale methodiek van de evenwichtige aanpak (de Balanced Approach, die ook door de EU wordt voorgeschreven)[2]. Daarin is dus aandacht voor het effect van maatregelen op het hinderprofiel in het gebied in alle categorieën:
   - geluidsbeperking bij de bron (carriers);
   - operationele maatregelen: routes, baangebruik, procedures (luchtverkeersleiding);
   - ruimtelijke ordening en beheer (openbaar bestuur);
   - verkeersvolume en baanbeschikbaarheid (luchthaven).
4. Om diezelfde reden is ook een uitvoeringsplan hinderreductie integraal. Het bevat elementen om de hinder te beheersen zowel vanuit de functie van het vliegen (vloot, operatie, volume) als vanuit de functie van het wonen (ruimtelijke ordening). Alleen al om die reden kan een uitvoeringsplan hinderreductie zich niet beperken tot initiatieven van Schiphol.
5. Om met de sector tot een goede afbakening van verantwoordelijkheden te komen, kan de systematiek zoals die bij de andere rijksinfrastructuur (weg en spoor) van toepassing is als wegwijzer dienen. Er gelden hier duidelijke richtlijnen om te bepalen in welke gevallen de infrabeheerder dan wel de woningbouwsector aan de lat staat om maatregelen te treffen en welke maatregelen daarbij aan de orde zijn.
6. Voor de inzichtelijkheid richting (nieuwe) inwoners kan een 'geluidsregister' worden ingesteld waarin de feitelijke geluidsblootstelling per woning (inclusief de getroffen isolatiemaatregelen) wordt geregistreerd. Op die manier is voor (nieuwe) bewoners en beleidsmakers duidelijk welke maatregelen getroffen zijn per woning en met welk resultaat ('geluidslabel').
7. Een transparante monitoring van de ontwikkeling van het feitelijke aantal gehinderden dat is gerealiseerd in het afgelopen jaar op basis van de in het integrale kader aangegeven indicatoren en reken-/meetinstrumenten.
8. Een afrekenbare doelstelling voor de te leveren prestaties door de sector in termen van maximum aantal feitelijk gehinderden per jaar.
9. Bij de afrekening worden de 'uitzonderingen' (met name groot baanonderhoud) integraal meegenomen en niet als legitimatiegrond gebruikt voor extra hinder. Gelet op de feitelijke omvang van de duur van de uitzonderingssituaties, kunnen deze inmiddels niet meer als uitzondering worden beschouwd. In de governance is het dan van belang dat deze situaties niet uitgesloten worden van de prikkel om de hinder te beheersen, waarop afgerekend wordt.
10. Een normstelling voor een gebiedsgewijze minimumleefkwaliteit inclusief inzicht in de wijze waarop deze ondergrens geborgd wordt, waarbij inwoners aanspraak kunnen maken op concrete maatregelen bij een bepaalde mate van overlast in het betreffende gebied (een concreet pakket van bronmaatregelen, isolatie, compensatie, verhuisregeling et cetera).
11. Beide bovenstaande normen voor hinder – het aantal gehinderden en de minimumleefkwaliteit – vervangen het systeem van gelijkwaardigheidscriteria die geen aansluiting vinden bij de leefwereld van omwonenden.
12. De feitelijke uitrol op korte termijn van een onafhankelijk regionaal geluidsmeetnetwerk conform de invulling waarover de afgelopen periode binnen de Omgevingsraad overeenstemming is bereikt.
13. De onafhankelijke belegging van de centrale informatiefunctie die Schiphol nu heeft. Passend bij de gewenste regierol van het Rijk hoort dat het Rijk – zelfstandig en los van Schiphol – op basis van onafhankelijk verkregen gegevens inzicht moet kunnen geven in de ontwikkeling van hinder. Bij de beoordeling van de prestaties van de sector is onafhankelijke informatievoorziening over berekeningen en metingen een randvoorwaarde. Iedereen in de omgeving dient drempelvrij toegang te krijgen tot de basisgegevens om zelfstandig inzicht in de (ontwikkeling van de) hinder te kunnen krijgen.
14. Een nationaal kader voor de procedure voor besluitvorming over én omgevingsparticipatie in onder meer routeaanpassingen (inclusief de aanpassing van W-points, IAF's et cetera) en operationele procedures (waaronder start- en landingsprocedures) en de borging van de betrokkenheid van belanghebbenden daarin. Dit kader sluit zo veel als mogelijk aan bij de nieuwe Omgevingswet en wordt zo mogelijk daarin geïntegreerd. In dit kader wordt opgenomen hoe het Rijk op 'bovenregionaal niveau' bij luchtvaartaangelegenheden omgaat met de participatie van belanghebbenden en burgerparticipatie.

[2] De Europese Verordening 'Vaststelling en regels procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak' (Nr 598/2014) is op 13 juni 2016 in werking getreden. Deze verordening harmoniseert de wijze waarop maatregelen genomen worden die als doel hebben om het geluid rond een luchthaven te beheersen. De EU schrijft daarbij de balanced approach-benadering voor zoals die ontwikkeld is door de International Civil Aviation Organization (ICAO) van de Verenigde Naties. Onderdeel van die benadering is de categorisering van type maatregelen die overwogen kunnen worden bij beheersing van geluidhinder zoals hierboven in de tekst weergegeven.

6.2 Coördinatiefunctie in de luchthavenregio

- Bij alle modellen voor de vormgeving van de regionale coördinatie die ik hieronder schets, geldt dat het bevoegd gezag is belegd bij de rijksoverheid. De maatregelen voor hinderbeperking en leefbaarheid in de regio worden genomen binnen de daarbij door het Rijk aangegeven kaders.
- Ik geef hieronder vervolgens aan wat het doel en de functie zijn van wat op regionaal niveau aan de orde komt.
- De twee belangrijkste doelen zijn:
  - Effectief maatregelen nemen die voor bewoners in de luchthavenregio waarneembaar tot een verbetering van hun leefklimaat leiden.
  - Vertegenwoordigers van de omgeving actief laten participeren in de uitwerking en uitvoering van maatregelen die de leefkwaliteit van bewoners in de luchthavenregio versterken.
- Het bestaan van een adequaat nationaal kader neemt niet weg dat er belangrijke coördinatieopgaven in de luchthavenregio liggen om deze twee doelen te kunnen verwezenlijken.
- Die coördinatieopgaven hebben een *functionele* en een *geografische* component.
- In *functionele zin* heeft iedere partner in de regio 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).
- Iedere partner heeft ook eigen bevoegdheden, financiële stromen, uitvoerings- en participatietrajecten en verantwoording daarover.
- Maar er is vanuit ieders rol gezamenlijke input noodzakelijk om tot een kwaliteitsimpuls voor de leefkwaliteit in de luchthavenregio te komen. Die laat zich op hoofdlijnen als volgt typeren:

	Markt	Overheid
In de lucht	Vlootontwikkeling *(carriers: marktpartij in internationale concurrentiepositie)*	Operatie: routes, baangebruik, procedures (*LVNL: zbo van het Rijk)*
Op de grond	Volume en banenstelsel en -beschikbaarheid *(Schiphol: overheids-nv)*	Ruimtelijke ordening *(provincies en gemeenten: decentrale overheden)*

- Alleen al deze schets op hoofdlijnen van de diversiteit aan rollen en functies maakt de complexiteit duidelijk van de coördinatieopgave om al deze elementen, die het hinderprofiel in de regio feitelijk beïnvloeden, te stroomlijnen.
- In *geografische zin* bestaat daarnaast de opgave om de input van betrokkenen op diverse regionale schaalniveaus te coördineren.
- De maatregelen om de leefkwaliteit in de luchthavenregio te verbeteren, worden niet 'gevangen' in bestuurlijk-geografische grenzen: er zijn raakvlakken met het Rijk, (meerdere) provincies en (veel) gemeenten.
- De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) heeft daarom enige jaren terug al aangegeven dat een arrangement nodig is dat 'rekening houdt met het netwerkkarakter en de veelschalige samenhang', omdat een passende bestuurlijk-geografische schaal of structuur ontbreekt.
- Ook dit is dus een coördinatieopgave waarin zal moeten worden voorzien om effectief het leefklimaat in de regio te kunnen versterken.

6.3 Coördinatietaken: versterking leefkwaliteit en informatie

- Bij de coördinatie in de regio kunnen twee hoofdtaken worden onderscheiden:
  - Uitvoering van de hinderbeperking en versterking van de leefkwaliteit.
  - Informatie-uitwisseling: communicatie en consultatie.
- Bij de belegging van deze hoofdtaken in mogelijke coördinatiemodellen zijn de volgende algemene uitgangspunten van belang:

I. Uitvoering van de hinderbeperking en versterking van de leefkwaliteit

1. De uitvoeringsmaatregelen in het gebied komen tot stand met betrokkenheid van de luchtvaartsector en de regio. Er geldt een wederkerige relatie tussen sector en regio waarbij afstemming vereist is tussen het luchtzijdige (routes en bochtstralen, vlieghoogtes en -procedures, vlootvernieuwing) en het landzijdige (isolatie, verhuisregelingen, groenvoorzieningen, bouwactiviteiten).
2. De uitvoering en de mate van betrokkenheid van de omgevingspartijen daarbij worden zodanig ingericht dat deze kunnen 'meebewegen' met het schaalniveau van het vraagstuk dat aan de orde is. Het maakt namelijk nogal iets uit of het gaat om isolatiemaatregelen in een woonwijk om de leefkwaliteit te verbeteren of de totstandkoming van een vaste naderingsroute tussen diverse woonkernen door. Flexibiliteit en maatwerk zijn bij de uitwerking van toepassing.
3. Ze vragen tevens om mogelijkheden van flexibilisering van de overleginfrastructuur, zodat een bredere, directere en meer gerichte betrokkenheid van alle lokale belanghebbenden kan worden gefaciliteerd bij voorgenomen maatregelen.
4. Deze flexibilisering en dit maatwerk vergen wel een ordening en facilitering waarop de regio's kunnen terugvallen. In de eerste plaats wordt daarin – op een verschillende manier – voorzien in de hieronder geschetste coördinatiemodellen.
5. Daarnaast vergen flexibilisering en maatwerk dat de regio's in alle coördinatiemodellen financieel worden geïnstrumenteerd om hinderbeperking en verbetering van de leefkwaliteit uit te voeren.
6. Ook behoeven alle coördinatiemodellen een heldere, onafhankelijke programmering en monitoring van de activiteiten, zodat voorbereiding en voortgang van de uitvoering van de maatregelen op een transparante wijze bewaakt worden.
7. Alle gemeenten in de betreffende regio krijgen de ruimte om te participeren of – op zijn minst – geconsulteerd te worden namens de omgeving indien hun grondgebied door uitvoeringsmaatregelen geraakt worden.
8. Er wordt een volgende stap gezet in de verzelfstandiging van de bewonersdelegatie. Het is niet aan de ORS of de ORS-partijen om voor te schrijven of en hoe bewonersorganisaties intern verkiezingen organiseren. Wel wordt – om een transparante basis voor participatie te scheppen – een voor ieder toegankelijk register bijgehouden van bewonersorganisaties die aan gestelde minimumeisen voldoen. Op die wijze kunnen deze groepen rechtstreeks betrokken worden bij het overleg in de regio's die door maatregelen geraakt worden.
9. Alle geregistreerde bewonersorganisaties in de betreffende regio krijgen wettelijk geborgd de gelegenheid om advies uit te brengen als ze door uitvoeringsmaatregelen geraakt worden.
10. Alle overheden en geregistreerde bewonersorganisaties in de Schipolregio krijgen wettelijk geborgd de gelegenheid om advies uit te brengen over het programma van uitvoeringsmaatregelen in zijn totaliteit.

II. Informatie-uitwisseling: communicatie en consultatie

1. Voor informatie-uitwisseling vindt eens per kwartaal een bijeenkomst plaats waarvoor alle omgevingspartijen (provincies, gemeenten, bewonersorganisaties) worden uitgenodigd. Dit gremium is informerend van karakter. Daarnaast worden voor een breder publieke themagewijze informatiesessies (critical review sessies) belegd.
2. Desgewenst kan een regionale klankbordgroep worden ingericht om de deelnemers te faciliteren in het gestructureerd naar voren brengen van opvattingen over issues die op nationaal niveau spelen. Bijvoorbeeld voor de behandeling van beleids- en uitvoeringsissues, waarbij behoefte is aan brede regionale input, zoals de invulling van het geluidsmeetnetwerk, de luchtruimvisie et cetera.
3. Er vindt een verkenning van de inrichting van een Omgevingshuis plaats die een effectieve en efficiënte bijdrage kan leveren aan de legitieme inpassing van Schiphol in de omgeving. Daarbij worden internationale ervaringen (bijvoorbeeld in Frankfurt) en ervaringen in andere sectoren betrokken. Het leefbaarheidsfonds en de klachtenregistratie verdienen een plek in deze verkenning van het Omgevingshuis, evenals de aandacht voor de informatievoorziening, zoals op het punt van de monitoring van de ontwikkeling van het aantal gehinderden, het hierboven genoemde geluidsregister voor woningen in de omgeving et cetera.

Regionale coördinatiemodellen – Indicatieve contouren op basis van vergelijking met voormalige ORS-rol

	Voormalige ORS-rol	Regionale coördinatiemodellen (en ORS 2.0)
1. Kaderstelling	Invulling nationale kaders op basis van één-en-ondeelbaar ORS-advies	Invulling nationale kaders door het Rijk
2. Verhouding Rijk-regio	Formulering nationaal luchtvaartbeleid vanuit regionale inpassing Schiphol (nationaal accent)	Scherper onderscheid tussen nationaal luchtvaartbeleid en regionale inpassing Schiphol (regionaal accent)
3. Verhouding beleid-uitvoering	Accent op beleidsadvies, daarnaast monitoring uitvoering	Sterk accent op regie uitvoering leefkwaliteit in de regio
4. Roldefinitie	Accent op gemeenschappelijkheid en consensus	Accent op heldere roldefinitie per partij inclusief belegging doorzettingsmacht
5. Inhoudelijke focus	Accent op het 'stelsel van gelijkwaardigheid' waarbinnen sector opereert	Accent op de borging van de leefkwaliteit in de omgeving
6. Betrokkenheid omwonenden	Ingevuld met accent op centrale topover-leggen	Ingevuld met accent op decentraal overleg met direct belanghebbenden bij concrete maatregelen
7. Financiële en organisatorische facilitering	Uitvoering ORS-hinderbeperking en leefbaarheidsfonds niet gekoppeld	Programmatische aansturing diverse maatregelen met integrale financiële en organisatorische onderbouwing
8. Eén loket: 'omgevings-huis' als centrale plek van ontmoeting / vraag-baak voor de omgeving	Voornemen uitgesproken bij oprichting ORS	Feitelijke implementatie 'omgevingshuis' als één centraal loket voor de omwonenden
9. Belegging informatie-functie (berekeningen, meetnetwerk en klachten)	In grote mate belegd bij de sector	Belegging op een onafhankelijk en voor de hele omgeving toegankelijke plek
10. Afstemming met ruimtelijke ontwikkeling op de grond	Voornemen uitgesproken bij oprichting ORS	Geborgd zonder afbreuk aan decentrale bevoegdheden

6.4 Regionale coördinatiemodellen

- Er kunnen drie hoofdmodellen onderscheiden worden waarin regionale coördinatie kan worden vormgegeven. Deze drie verschillen op het punt van wie in de regio bij de uitvoering van hinderbeperking en versterking van het leefklimaat de regiefunctie krijgt toegewezen van het Rijk als bevoegd gezag.
- Alle drie de modellen verschillen principieel van het bestaande overlegmodel, omdat in alle modellen het accent ligt op *decentraal* en *uitvoeringsgericht*. Dat laatste komt tot uitdrukking in de aandacht voor de instrumentering (financiële middelen, programmering en monitoring) en de doorzettingsmacht bij patstellingen in de uitvoering.
- De modellen verschillen ook principieel van het oude sectorbeleid, omdat in alle drie het accent ligt op *omgevingsparticipatie*.
- De drie hoofdmodellen:
  1. Regionaal coördinatiemodel 1 (*Regionaal rijks-programmamodel*) legt de nadruk op de regiefunctie van de rijksoverheid. Die reikt in dit model verder dan alleen de nationale beleidsvorming. In dit model neemt het Rijk ook zelf de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van het geformuleerde beleid op zich, waarbij het Rijk de sectorpartijen en de omgevings-partijen betrekt.
  2. Regionaal coördinatiemodel 2 (*Sectoraal uitvoerings-model*) legt bij de decentrale uitvoering van hinder-beperking en investeringen in de leefkwaliteit de nadruk op de afrekenbare levering van prestaties door de luchtvaartsector. Bij 'prestaties' gaat het om inhoud (leefkwaliteit) én proces (betrokkenheid van de omgeving). Dit model belegt vanwege dat accent de verantwoordelijkheid voor de regionale inpassing bij de luchtvaartsector.
  3. Regionaal coördinatiemodel 3 (*Gebiedsregis-seursmodel*) legt in de regionale inpassing de nadruk op de integraliteit van de luchtzijdige én de landzijdi-ge ontwikkelingen bij de verbetering van de leef-kwaliteit in de luchthavenregio en de inpassing van de luchtvaart daarin. Dit is in lijn met de balanced approach-benadering van de EU (zie onder 6.1). Dit model belegt vanwege die integraliteit de regionale coördinatie en inpassing bij een onafhankelijke gebiedsregisseur.

6.5 Regionaal rijksprogrammamodel (regionaal coördinatiemodel 1)

De kwestie die in dit model centraal staat, is de wijze waarop één partij kan worden aangewezen die voor de formulering van het luchthavenbeleid én de uitwerking daarvan in de regio verant-woordelijk kan worden gehouden. Omdat het Rijk bij de formule-ring van het beleid reeds de regiefunctie heeft, wordt in dit model daarom de regie op de regionale uitwerking ook bij het Rijk zelf belegd.
Het accent van de besluitvorming ligt in dit model op de rijksregie van beleidsvorming tot -implementatie. Het Rijk belegt daarvoor de uitwerking van het nationale beleid bij een regionale uitvoe-ringsorganisatie van de rijksoverheid en betrekt bij die nationale publieke taakuitvoering actief de omgeving.

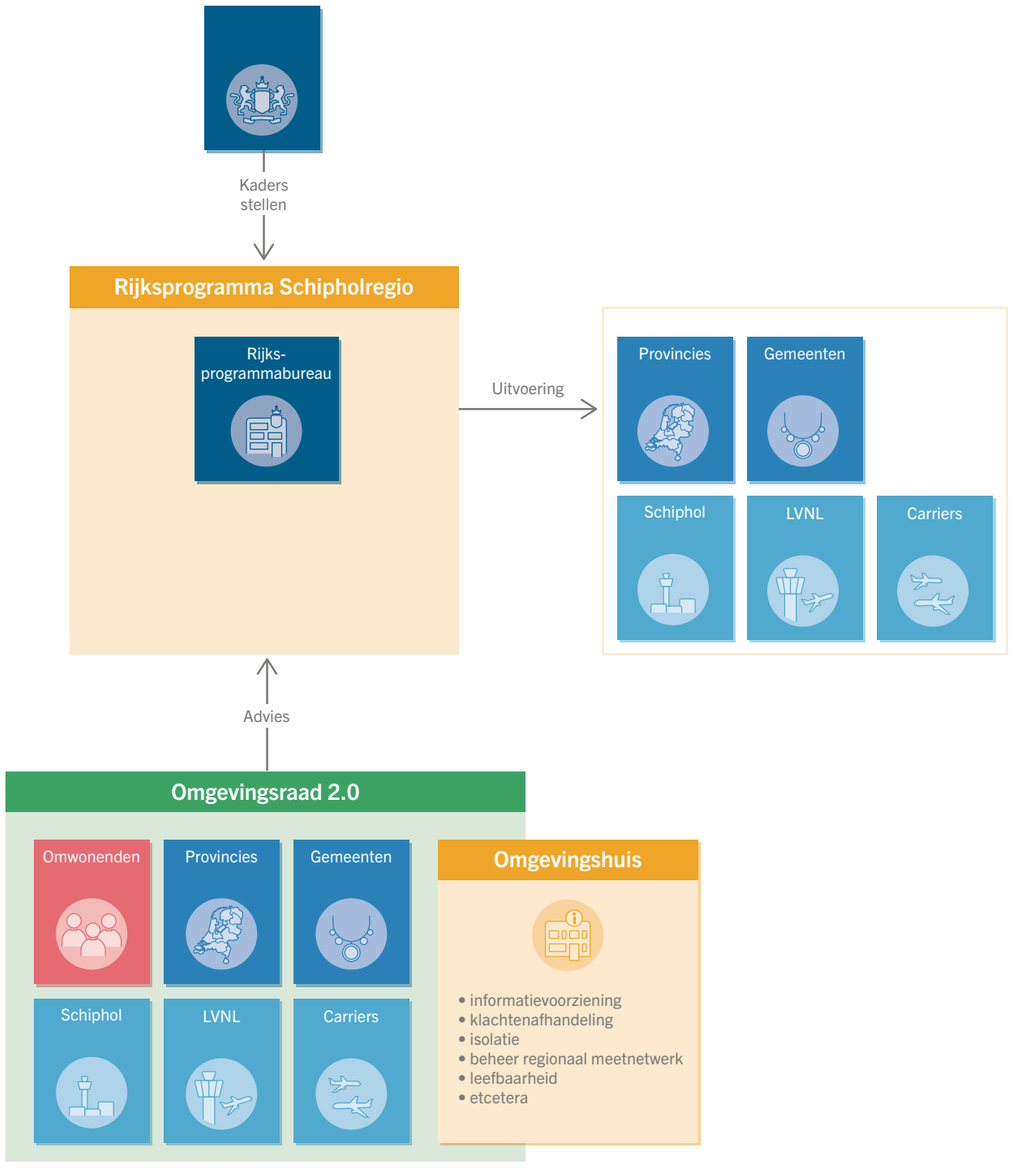
In dit model zijn enkele mogelijke aangrijpingspunten voor het ontwerp van de regionale governance:

- De Kaderwet zbo's vraagt om een 'voorziening' van de publiekrechtelijke taakuitvoerder LVNL, in combinatie met de beweging die is ingezet om de LVNL meer op haar publieke taak aan te spreken.
- Er zijn eerder ervaringen opgedaan met de regionale uitvoering door een rijksdienst, zoals bij de isolatie.
- Ook zijn er de wensen van rijksregie, de één-loket-functie in de regio en de kennis- en informatiefunctie van de ORS.

Wat betreft de functie van dit rijksprogrammamodel ligt het accent op executiekracht onder rijksregie ten behoeve van een inpassing van de luchthavenfunctie in haar omgeving. De doorzettingsmacht zou in dit model kunnen komen te liggen bij het Rijk en worden gefaciliteerd door bijvoorbeeld een uitbrei-ding van de bestaande Rijkscoördinatieregeling (RCR) zoals die elders bij ruimtelijke inpassing van toepassing is. De mede-werking van de luchtvaartsector in de uitvoering zou geborgd kunnen worden via de concrete invulling van de voorwaarden van het verdienmodel.

Regionaal rijksprogrammamodel (regionaal coördinatiemodel 1)

Het Rijk is verantwoordelijk voor de formulering en uitvoering van het omgevingsbeleid van de luchthaven Schiphol



Het rijksprogramma zou kunnen worden 'gevoed' vanuit de publiekrechtelijke taakuitvoerder LVNL, in combinatie met een bundeling van de huidige secretariaten van de Stichting Leefomgeving, de ORS en het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS). Bij dit rijksprogramma kan ook actief de opdracht worden neergelegd om te zorgen voor de invulling van de informatiefunctie van de omgeving door een Omgevingshuis op te zetten als één loket voor de inwoners en de facilitering van de Omgevingsraad 2.0.

De functie van het omgevingsoverleg zou op een vergelijkbare manier kunnen worden georganiseerd als die van de Commissies Regionaal Overleg (CRO's) bij regionale luchthavens. Dat zou betekenen dat dit overleg wordt voorgezeten door de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland (met als plaatsvervanger de verantwoordelijk gedeputeerde van Zuid-Holland). Deze CRO zou een wettelijk adviesrecht kunnen krijgen toebedeeld waarin de zorgvuldige betrokkenheid van en informatievoorziening aan de omgeving getoetst wordt. Dat betekent bijvoorbeeld – naar analogie van de thans gehanteerde methodiek bij de Gebruiksprognose – dat de omgevingspartijen adviesrecht hebben aan de minister bij te implementeren maatregelen. Daarbij kunnen dan de omgevingspartijen – bestuurders en bewoners – met redenen omkleed, in het advies suggesties voor inhoudelijke en procedurele verbetering aanreiken.

6.6 Sectoraal uitvoeringsmodel (regionaal coördinatiemodel 2)

De kwestie die in dit model centraal staat, is de combinatie van het hebben van een centraal aanspreekpunt bij de uitvoering van hinderbeperking en investeringen in de leefkwaliteit, en het door het bevoegde gezag aansprakelijk houden van de luchtvaartsector voor de resultaten, op een voor de omgeving herkenbare wijze.

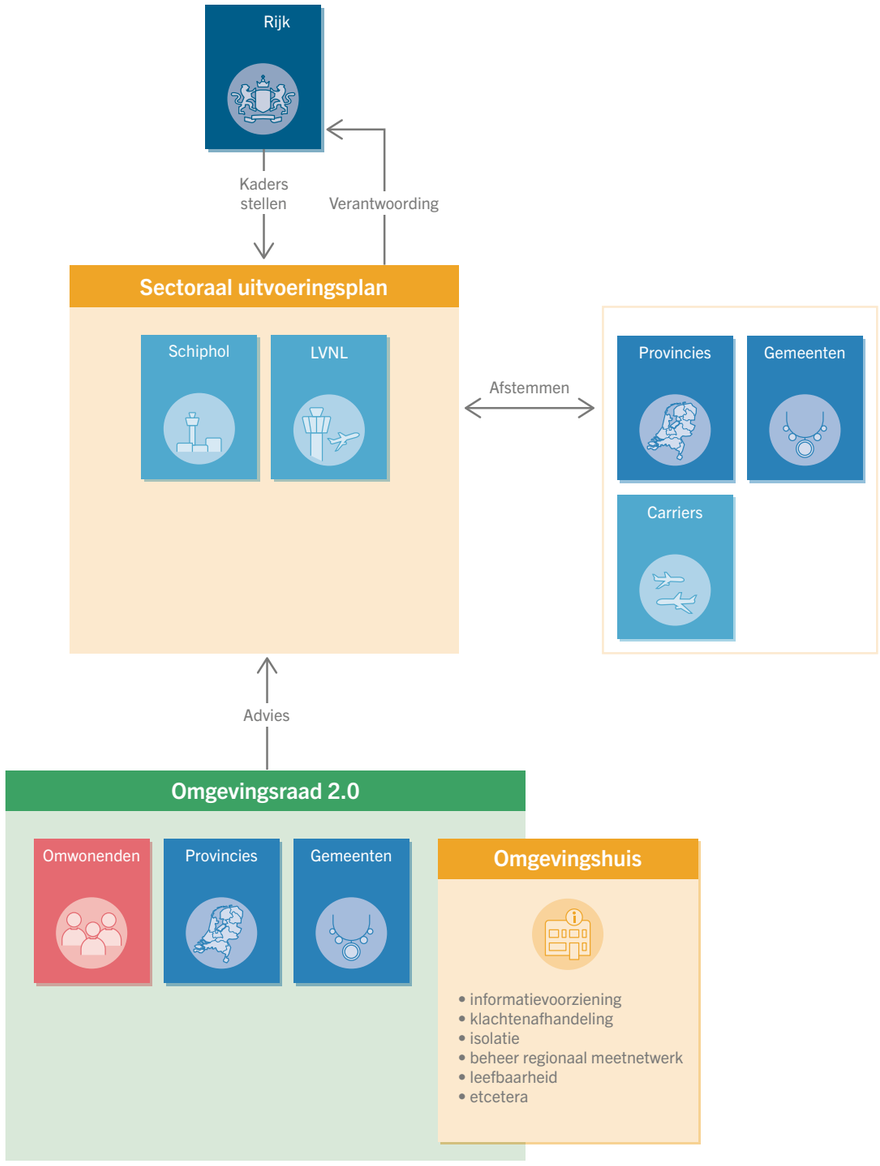
Ten opzichte van de voorgaande variant zou het accent komen te liggen op de rol die de luchtvaartsector heeft in de verbetering van de leefkwaliteit in de omgeving. Schiphol krijgt de opdracht van het Rijk om te opereren binnen de nationaal gestelde regels én om het nationale beleid uit te voeren. Onderdeel van die opdracht voor publieke taakuitvoering is het actief betrekken van de omgeving en het 'verleiden' van de sectorale partners en regionale bestuurders om hun bijdragen te leveren aan de hinderbeperking. Die bijdragen zouden ertoe moeten leiden dat Schiphol kan voldoen aan de voorwaarden van het verdienmodel dat het Rijk heeft geformuleerd.

Het Rijk stelt algemene regels om de omgeving te beschermen. Deze richten zich op Schiphol voor wat betreft de overlast: de aantallen gehinderden en uitstoot van stoffen. Maar ze kunnen zich ook richten op de LVNL – als zbo van het ministerie – inzake de operationele procedures en routes.

Schiphol en de LVNL zouden kunnen worden aangesproken op scherp geformuleerde inhoudelijke beleidsdoelstellingen. Maar bijvoorbeeld ook op afrekenbaar geformuleerde doelstellingen gericht op de interface van de luchtvaartsector met de omgeving. Het Rijk kan die condities voor die interface met de omgeving transparant vastleggen en op een onafhankelijke manier toezien op de naleving ervan.

Sectoraal uitvoeringsmodel
(regionaal coördinatiemodel 2)

Schiphol is het centrale aanspreekpunt voor de omgeving en wordt als zodanig door het Rijk als bevoegd gezag aansprakelijk gehouden voor de resultaten



In dit model zijn het Schiphol en de LVNL die zich verantwoorden over de wijze van inpassing van de operatie, de hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit in de omgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Gebruiksprognose voor een komend jaar (conform de vigerende wetgeving) en de monitoring (kwartaalrapportages) en evaluatie daarvan. Hierbij zou Schiphol bijvoorbeeld afgerekend kunnen worden op de zorgvuldigheid van het informatie- en consultatieproces en de in de evaluatie gebleken juistheid van de prognose die aan de omgeving is afgegeven.

Op een vergelijkbare wijze als voor de totale operatie (Gebruiksprognose) kan ook de consultatie en informatie van de omgeving bij operationele wijzigingen – groot baanonderhoud, procedurewijzigingen, maatregelen tegen hinderbeperking (routes, bochtstralen et cetera) – worden gereglementeerd in een verdienmodel. Daarmee zou dan ook de doorzettingsmacht belegd kunnen worden bij de sectorpartijen, zoals dat ook voor de totale operatie geldt. Algemene randvoorwaarde daarbij is dan uiteraard wel dat dit plaatsvindt bínnen de nationale kaders van de bescherming van de omgeving (inhoud) én regels voor consultatie en informatie van de omgevingspartijen (proces).

Het Rijk ziet in dit model toe op de naleving van deze op nationaal niveau vastgelegde regels, die dienen om de omgeving te beschermen én erbij te betrekken. Zolang daaraan wordt voldaan, zou geconcludeerd kunnen worden dat is voldaan aan de inhoudelijke en processuele voorwaarden voor de sector om tot uitvoering van de voorgenomen maatregelen en ontwikkelingen te mogen overgaan. Ook in dit model schrijft de rijksoverheid daarbij een minimumbescherming voor de leefkwaliteit in de luchthavenregio voor. Voor de naleving daarvan wordt de luchthaven aansprakelijk gehouden.

In de uitwerking van het verdienmodel zou gezocht moeten worden naar manieren waarop het Rijk kan voorschrijven en beoordelen hoe de gerealiseerde hinderbeperking, de genomen maatregelen en de gevolgde zorgvuldigheid in het proces mogen leiden tot extra volume. Langs deze weg wordt Schiphol – met de LVNL en de carriers – gedwongen om zelf haar eigen groeipotentie te regelen via een – met randvoorwaarden omkleed – proces voor de uitvoering van hinderbeperking.

De ORS 2.0 zou in dit coördinatiemodel onder voorzitterschap kunnen komen te staan van de verantwoordelijk gedeputeerde van Noord-Holland (met als plaatsvervanger de verantwoordelijk gedeputeerde van Zuid-Holland). Het orgaan zou een wettelijke adviesrecht kunnen krijgen bij de Gebruiksprognose en alle procedurewijzigingen en maatregelen met impact op de omgeving. De verhouding tussen bestuurlijke partijen en bewonersvertegenwoordiging in deze nieuwe opzet verdient verdere uitwerking.

De ORS 2.0 zou in dit model ook actief en op een onafhankelijke wijze kunnen voorzien in de informatiefunctie van de omgeving door de opzet van een Omgevingshuis als één loket voor de inwoners. In dat geval zou de ORS 2.0 daartoe ook in staat gesteld moeten worden door het ter beschikking stellen van voldoende middelen en de overdracht van taken, waaronder klachtenafhandeling, isolatie, beheer van het regionaal meetnetwerk en leefbaarheidsinvesteringen (waaronder de ombudsfunctie voor schrijnende gevallen).

6.7 Gebiedsregisseursmodel (regionaal coördinatiemodel 3)

De kwestie die in dit model centraal staat, is de samenhang die vanuit het perspectief van de regio wordt aangebracht in de maatregelen om de leefkwaliteit te verbeteren, terwijl minimaal vier (groepen) partijen hier invloed op hebben en Schiphol een verdienmodel krijgt dat gebaseerd is op de resultaten van de maatregelen van deze vier.

De regionale uitvoering van de versterking van het leefklimaat vindt plaats door de sectorpartijen en de omgevingspartijen samen. Zij worden in dit model gezamenlijk aangesproken om zorg te dragen voor de versterking van de leefkwaliteit in de regio. Dat sluit aan bij de inpassing van andere rijksinfrastructuur.

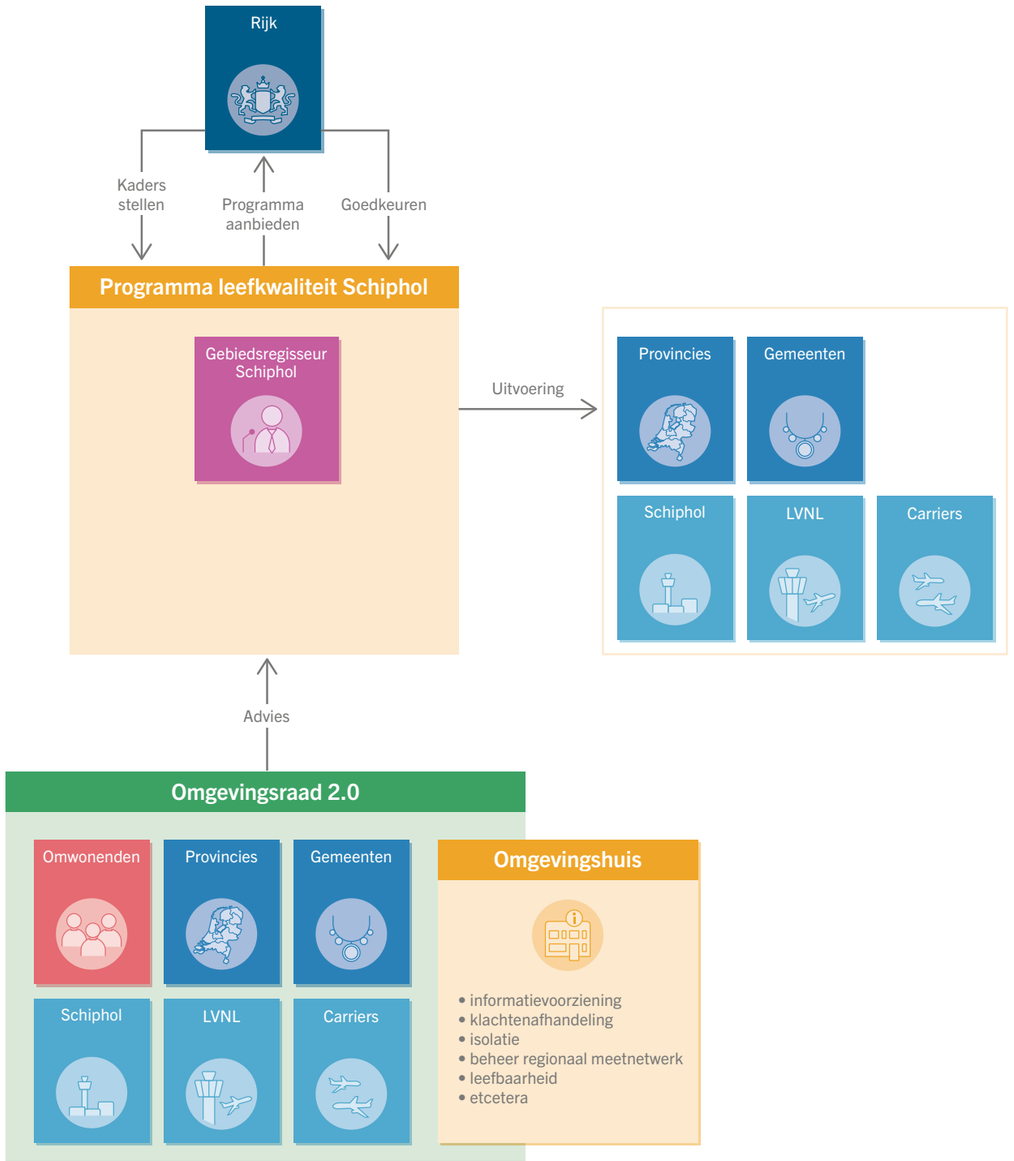
De basis van de rolverdeling is dat het Rijk de invulling van de nationale publieke opgaven concreet meegeeft in scherp geformuleerde doelstellingen, die in gemeenschappelijk verband worden uitgevoerd. In de regio voeren sectorpartijen en regionaal bestuurlijke partijen deze scherpe doelstellingen gezamenlijk uit vanuit hun eigenstandige bevoegdheden. Daarin worden zij bijgestaan door een onafhankelijke gebiedsregisseur, die jaarlijks binnen de geformuleerde doelstelling via een programmatische aanpak de verschillende maatregelen in de regio met elkaar verbindt en de uitvoering bewaakt. De gebiedsregisseur stelt daartoe jaarlijks een programma op, biedt dat aan aan het Rijk, waarna het Rijk dat programma toetst aan de meegegeven kaders.

Samen beïnvloeden sectorpartijen en regionale besturen met hun eigen rollen en bevoegdheden in sterke mate de leefkwaliteit. Gezamenlijk kunnen zij scherper sturen op de samenhang om de leefkwaliteit te vergroten. Een onafhankelijke gebiedsregisseur kan daarbij faciliteren. Hij zou daarbij van instrumenten voorzien kunnen worden, waarbij misschien wel het belangrijkste zijn de formele borging van de rol om te programmeren en te signaleren, en een leefkwaliteitsfonds als incentive voor partijen om hun medewerking te verlenen.

Bij deze gebiedsregisseur zouden diverse taken kunnen worden belegd. Zoals de opstelling van een samenhangend jaarlijks programma met voorstellen voor uit te voeren maatregelen, met de toewijzing van financiële middelen voor die uitvoering. Voor de effectiviteit daarvan is het van belang om

Gebiedsregisseursmodel
(regionaal coördinatiemodel 3)

Partijen nemen in samenhang uitvoeringsmaatregelen om de kwaliteit van het regionale leefklimaat te versterken binnen de door het Rijk gestelde kaders



een investeringsfonds voor de leefkwaliteit te onderzoeken. Ook kan het tot de taak van de gebiedsregisseur behoren om – in opdracht van het Rijk – de monitoring van de ontwikkeling van de leefkwaliteit in het licht van door het Rijk vastgestelde criteria ('kwaliteitskeurmerk') in te vullen. Aandacht vragen verder de gezamenlijke taken voor de omwonenden, zoals de informatievoorziening, klachtenafhandeling, isolatie, beheer van het regionaal meetnetwerk, de leefbaarheid et cetera.

De bewoners dragen naar hun aard geen uitvoeringsverantwoordelijkheid en leveren ook geen investeringsbijdrage, maar zijn wel belanghebbenden. Zij zouden daarom een wettelijke adviesbevoegdheid naar de onafhankelijke gebiedsregisseur kunnen krijgen wanneer zij als omwonenden geraakt worden door maatregelen. Ook kan er elk kwartaal op bestuurlijk niveau een vergadering plaatsvinden van de leden van het regionaal uitvoeringsorgaan en de bewonersvertegenwoordigers. De regisseur als onafhankelijke voorzitter kan publiekelijk verantwoorden hoe hij de adviezen van de omwonenden erbij betrekt.

De gebiedsregisseur coördineert ook de opzet van een Omgevingshuis als één loket voor de inwoners. De partijen stellen de gebiedsregisseur daartoe in staat met de overdracht van middelen en taken, waaronder klachtenafhandeling, isolatie, beheer van het regionaal meetnetwerk en leefbaarheidsinvesteringen (waaronder de ombudsfunctie voor schrijnende gevallen).

De vorm van een gezamenlijk uitvoeringsorgaan onderkent dat het accent op de uitvoering ligt en dat veel regionale uitvoeringstaken een gemeenschappelijke zorgplicht vragen, omdat veel van de taken interfereren. Bij de opdrachtverlening en de uitvoering wordt rekenschap gegeven van de kaders van de balanced approach-benadering, zoals vastgelegd door ICAO en bij EU-verordening is voorgeschreven (zie paragraaf 6.1).

Regionale coördinatiemodellen – Indicatieve contouren van drie modellen op basis van onderlinge vergelijking

	Regionaal rijksprogrammamodel	Sectoraal uitvoeringsmodel	Gebiedsregisseurs-model
1. Kaderstelling beleid / invulling verdienmodel	Rijk	Rijk	Rijk
2. Regie programma versterking regionale leefkwaliteit	Rijk	Schiphol	Onafhankelijk gebiedsregisseur
3. Centrale opgave	Nationaal beleid en regionale inpassing in één hand	Herkenbare afrekening op luchtzijdig resultaat	Integraliteit versterking leefkwaliteit: lucht- én landzijdig
4. Aanspreekbare partijen op resultaten	Sectorpartijen, LVNL (zbo) en decentrale overheden	Sectorpartijen en LVNL (zbo)	Sectorpartijen, LVNL (zbo) en decentrale overheden
5. Uitvoeringsorganisatie	Rijksprogrammabureau	Projectteam sectorpartijen en LVNL	Gebiedsregisseur met staf-bureau
6. Belegging doorzettingsmacht leefkwaliteit	Rijk	Sector binnen kaders Rijk	Sector (operatie) en regionale overheden (ruimtelijke ordening) binnen kaders Rijk
7. Financiering	Op een door het Rijk nader te bepalen wijze	Vanuit sectorpartijen met prioritering door sector	Gecoördineerde inzet of gezamenlijk fonds leefkwaliteit op basis van een programma
8. ORS 2.0	Orgaan van vertegenwoordiging van sector, bestuurders en bewoners onder voorzitterschap van Gedeputeerden	Orgaan van vertegenwoordiging van bestuurders en bewoners onder voorzitterschap van Gedeputeerden	Orgaan van vertegenwoordiging uitvoeringspartijen en bewoners onder voorzitterschap van gebiedsregisseur
9. Rol bewoners	Wettelijk adviesrecht van ORS 2.0 bij alle maatregelen van Regionaal rijksprogramma	Wettelijk adviesrecht van ORS 2.0 bij alle maatregelen van de sector	Wettelijk adviesrecht van alle geregistreerde bewonersorganisaties aan gebiedsregisseur indien zij belanghebbend zijn
10. 'Omgevingshuis' (één-loket voor omgeving)	Inrichting onder regie van het rijksprogrammabureau	Inrichting onder regie van de ORS 2.0	Inrichting onder regie van gebiedsregisseur

7

Nadere verkenning in evaluatie

In dit hoofdstuk geef ik aan tot welke vervolgvragen het voorgaande leidt bij de toekomstgerichte evaluatie van het overlegmodel. Daarbij staat een keuze tussen de drie geschetste regionale coördinatiemodellen centraal.

- Concreet voor het vervolg van de evaluatie leidt het voorgaande tot een gefocust evaluatieproces. Dat heeft als voordelen dat sneller de werkbaarheid (kan het?) en de wenselijkheid (willen we het?) kan worden getoetst en er zo spoedig helderheid ontstaat over het vervolg van het overlegmodel.
- In het licht van bovenstaande analyse wordt het niet opportuun geacht om uitvoerig te reflecteren op en lessen te trekken uit de werkwijze bij het tot stand brengen van de adviezen op strategisch beleidsniveau in het decennium na 2006, tenzij kabinet en Kamer alsnog wensen de strategische adviesfunctie voort te zetten.
- De verdere invulling van de evaluatie richt zich dan op het opleveren van informatie die het mogelijk maakt om een weloverwogen keuze te maken voor het uitwerken van één van de drie regionale coördinatiemodellen.
- De evaluatie focust zich op de (her)inrichting van een regionaal coördinatiemodel op basis van deze keuze, waarbij gebruikgemaakt kan worden van de lessen uit het functioneren van de ORS de afgelopen jaren.
- Daarnaast is het relevant om in de evaluatie te zoeken naar praktijkvoorbeelden buiten het Schipholdossier, waaruit lessen te trekken zijn om te komen tot een praktisch werkbare procesinfrastructuur.
- Concrete hoofdelementen voor de evaluatie daarbij zijn:
  - een keuze voor één van de modellen van regionale coördinatie (kernvraag);
  - de wijze van vertegenwoordiging van de omgeving in het overleg (uitwerkingsvraag);
  - de wijze van invulling van de informatiefunctie (uitwerkingsvraag).
- Hieronder worden deze elementen toegelicht en ingevuld met concrete vragen.

7.1 Modelkeuze regionale coördinatie

- Hoe is de governance en de participatie van de omgeving bij hinderbeperking en informatievoorziening ingericht rond andere ruimte vragende functies en industrieën met negatieve externe effecten op de omgeving?
- Welke rollen (rolbeschrijving) van partijen kunnen op grond hiervan worden gedefinieerd (in termen van bevoegdheden en bijbehorende taken en verantwoordelijkheden) in elk van de drie modellen?
- Daarbij wordt ook expliciet rekenschap gegeven van bijvoorbeeld de governance- en participatieafwegingen bij de totstandkoming van de Omgevingswet, mogelijkheden en voorbeelden van 'voorzieningen' die zbo's treffen voor nieuwe procedurevoorstellen, de lessen die te trekken zijn uit de ervaringen met de regionale uitvoering van bijvoorbeeld de isolatie van Schiphol, de afhandeling van 'schrijnende gevallen' en de totstandkoming van leefbaarheidsprojecten.
- Welke overwegingen kunnen op basis van een dergelijke analyse gemaakt worden ten behoeve van een keuze tussen de coördinatiemodellen?
- Zijn de uitwerkingen van de regionale coördinatiemodellen bestand tegen de uitdagingen waar het overlegmodel rond Schiphol in de praktijk van de afgelopen periode mee te maken heeft gekregen?

7.2 Vertegenwoordiging door omgevingspartijen

- Er zullen vraagpunten zijn die in elk van de regionale coördinatiemodellen terugkomen.
- Wellicht het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is de invulling van de (getrapte) vertegenwoordiging van de individuele omwonenden die in negatieve of positieve zin in hun belang geraakt worden.
- Die kwestie is in vrijwel alle gesprekken die ik tot nog toe gevoerd heb in enigerlei vorm op tafel gelegd. Ik kan er dan ook niet omheen om die als een afzonderlijk aandachtspunt te agenderen voor een noodzakelijke nadere analyse in de evaluatie.
- Daarbij is de vraag niet of lokale en regionale besturen en georganiseerde bewonersgroepen rond Schiphol een plek verdienen in het regionale coördinatiemodel. Dat is een uitgangspunt.
- De vragen die wel aan de orde zijn, concentreren zich op twee punten:
  - Op welke wijze kan de vertegenwoordiging van de omgeving door lokale en provinciale besturen en door georganiseerde bewonersgroepen in het overleg op een vruchtbare wijze verbonden worden aan de participatie van individuen met hun inzichten en opvattingen? In het regionale coördinatiemodel gaat het dan vooral om de betrokkenheid van opvattingen van mensen die direct geraakt worden door maatregelen bij de afweging van die maatregelen. Hoe wordt geborgd dat door de getrapte wijze van vertegenwoordiging de issues die leven bij individueel belanghebbenden betrokken worden in de afwegingen? En andersom: dat de gemaakte afwegingen adequaat worden teruggekoppeld naar deze individueel belanghebbenden?
  - Op welke wijze kan de vertegenwoordiging van de omgeving door lokale en provinciale besturen op een vruchtbare, elkaar versterkende wijze bestaan naast een vertegenwoordiging van de omgeving door in hun belang geraakte omwonenden? Bieden de regionale coördinatiemodellen daar wellicht meer kansen voor dan het vigerende overlegmodel? En is er wellicht ook onderscheid in de potentie van de drie regionale coördinatiemodellen om een dergelijke vruchtbare samenwerking te faciliteren?

7.3 Informatiefunctie

- Met welke inrichting kan een Omgevingshuis een effectieve en efficiënte bijdrage leveren aan de legitieme inpassing van Schiphol in de omgeving? Geeft een internationale vergelijking (bijvoorbeeld met Frankfurt) of een vergelijking met andere sectoren op dit punt mogelijke aanknopingspunten?
- Hoe kan de informatiefunctie zo onafhankelijk en transparant mogelijk worden ingericht, zodat alle belanghebbenden hiertoe op een gelijke wijze toegang hebben? Welke praktijkvoorbeelden voor het beleggen van deze informatievoorziening zijn er internationaal of in andere sectoren (met negatieve externe effecten)?



8

Vervolgproces

In dit laatste hoofdstuk wordt het voorziene en gewenste proces voor het vervolg geschetst en de noodzaak daarbij van het commitment om een regionaal coördinatiemodel substantieel invulling te geven.

8.1 Vervolgstappen

- Met het uitbrengen van dit tussentijds advies is een eerste stap gezet in het evaluatieproces om te komen tot een toekomstgerichte governancestructuur voor de inpassing van de luchthavenfunctie van Schiphol in zijn omgeving.
- In de luchtvaartnota worden door het Rijk de contouren van de governance, waaronder omgevingsparticipatie en besluitvorming geschetst. De elementen uit dit advies kunnen daarin worden meegenomen.
- Parallel daaraan zal onder mijn begeleiding een nadere uitwerking van de drie regionale coördinatiemodellen gegeven worden met de invulling van de functies, zoals in dit advies geschetst.
- In het voorjaar van 2020 kan de positiebepaling van het Rijk in de luchtvaartnota samen met de gepresenteerde uitwerking van de drie coördinatiemodellen convergeren in een keuze voor een van de regionale coördinatiemodellen.
- De consequenties van deze keuze kunnen dan vanaf 1 juli 2020 verwerkt worden in een nieuwe structuur en werkwijze van een Omgevingsraad Schiphol 2.0.

8.2 Overgangsfase

- De noodzakelijke uitwerking en afweging van de coördinatiemodellen vraagt van alle betrokken partijen om hieraan ruimte te geven zodat een afgewogen keuze voor één van de drie modellen komende maanden mogelijk is.
- Dat staat het parallel verder werken aan verkenning van mogelijkheden tot verbetering van de leefsituatie niet in de weg.
- Het is waardevol als die zoektocht naar potentiële maatregelen in deze overgangsfase met elkaar wordt voortgezet, of dat dit nu (nog) gebeurt vanuit bijvoorbeeld het verzoek dat Schiphol heeft ontvangen voor het opstellen van een hinderreductieplan of vanuit verzoeken die in het kader van het overleg in de Omgevingsraad door diverse partijen zijn ingediend.
- Leidend is dat het een zoektocht is naar mogelijkheden om nieuwe verbindingen te maken en verbeteringsmogelijkheden van de leefkwaliteit te vinden.
- Hoe meer potentie er juist ook in deze overgangsfase gezamenlijk aangeboord wordt voor verbetering van de leefkwaliteit hoe meer perspectief dat geeft om straks – na de keuze voor één van de drie modellen – een vliegende start te maken met een inhoudsvol programma waarmee samenhang wordt aangebracht en implementatie wordt geborgd.

8.3 Commitment

Het is van belang dat er commitment bestaat en uitgesproken wordt op het verkennen van een invulling van een regionaal coördinatiemodel zoals hierboven omschreven. Als

- er geen behoefte is aan een adviesfunctie op nationaal strategisch niveau (wat nu feitelijk zo is); én
- er geen behoefte is aan een rol voor de regio (bestuurders en bewoners) om op een structureel geborgde wijze mede invulling te geven aan de regionale inpassing van de luchthavenactiviteiten; én
- er ook geen centrale rol wordt toegekend aan een structureel kader voor overleg bij de informatievoorziening;

dan is er geen grondslag om te verwachten dat een verdere verkenning van een regionaal overlegmodel succesvol kan worden.

Colofon

Evaluatie en tussentijds advies governance en participatie
Omgevingsraad Schiphol: drs. Pieter van Geel
Vormgeving Rapport: Clicken.nl
Infographics: Joris Fiselier Infographics

December 2019

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.

