

## Oplegger deelonderzoeken

In dit document staan drie deelrapportages die Berenschot opstelde ter ondersteuning van het advies van Pieter van Geel in 2020.

1. Deelrapportage Stelselonderzoek, Wubbo Wierenga en Jesse Wiltink

*Deelonderzoek naar bouwstenen voor een stelsel gericht op het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving door het geheel van de partijen*

2. Deelrapportage Versterking participatie in de omgeving Schiphol, Roeland Stolk, Anne van Heerwaarden en Judith van Niekerk (inclusief bijlage)

*Oplossingsrichtingen voor de participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden in het regionale stelsel rondom Schiphol.*

3. Deelrapportage Versterking informatievoorziening en dienstverlening omgeving Schiphol, Mark Weijers, André Oostdijk en Vera Mulder.

*Onderzoek mogelijke inrichting omgevingshuis Schiphol en omgeving*

A photograph of a person in a yellow shirt standing on a tarmac, holding two red light sticks in an 'X' shape to signal an airplane. The airplane is a large white commercial jet, and the background shows a clear sky and distant mountains.

# Deelrapportage stelselonderzoek

Omgevingsraad Schiphol

Deelonderzoek naar een stelsel gericht op het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving door het geheel van de partijen

9 september 2020

**Berenschot**

# Deelrapportage stelselonderzoek

Deelonderzoek naar een stelsel gericht op het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving door het geheel van de partijen

Wubbo Wierenga

Jesse Wiltink

9 september 2020

## Inhoudsopgave

1.	Samenvatting van het onderzoek	5
2.	Inleiding	9
2.1	Context van dit onderzoeksrapport	9
2.2	Uitwerking Berenschot	11
2.3	Leeswijzer	13
3.	Van stelselopgave naar taakhoud	15
3.1	Formulering stelselopgave en taakhoud	15
3.2	Vooruitblik: realiseren taakhoud	16
4.	Borgen van samenhang in het realiseren van de opgave	18
4.1	Borgen van samenhang via een integraal programma	18
4.2	Borgen van samenhang via wet- en regelgeving	20
4.3	Tussenconclusie en vooruitblik	21
5.	De bijdrage van taakverantwoordelijken aan de bredere stelselopgave	22
5.1	Deelprogramma's	22
5.2	Afdwingen: wet en regelgeving en vergunningverlening	23
5.3	Tussenconclusie en vooruitblik	24
6.	De organisatie van "vrije taken"	25
6.1	Sectoraal model	26
6.2	Rijksprogramma model	27
6.3	Gebiedsregisseursmodel	28
6.4	GR-model	29
6.5	CRO-model	30
	<b>Bijlage 1. Het afwegingskader</b>	<b>33</b>
B.1.1	Inleiding	33
B.1.2	Uitgangspunten afwegingskader	33
B.1.3	Het afwegingskader	34
	<b>Bijlage 2. Uitwerking casusonderzoek</b>	<b>36</b>
B.2.1	Theoretisch kader casusonderzoek	36
B.2.2	Onderzoeksaanpak casusonderzoek	36
	<b>Bijlage 3. Het stelsel voor gaswinning in Groningen</b>	<b>37</b>
B.3.1	Korte schets van het vraagstuk: drie inhoudelijke deelopgaven	37
B.3.2	Het arrangement voor deelopgave I: gaswinning	38
B.3.3	Het arrangement voor deelopgave II: de versterkingsaanpak	38
B.3.4	Het arrangement voor deelopgave III: brede welvaart realiseren voor het aardbevingsgebied in Groningen via het Nationaal Programma Groningen	40
B.3.5	Beantwoording onderzoeksvragen	42
	<b>Bijlage 4. De deltacommissaris en het deltaprogramma</b>	<b>45</b>
B.4.1	Korte schets van het vraagstuk waar de deltacommissaris voor staat	45

B.4.2 De adaptieve werking van het deltaprogramma	45
B.4.3 De samenwerking binnen het deltaprogramma	46
B.4.4 De deltacommissaris als hybride functionaris binnen het bredere deltaprogramma	48
B.4.5 Beantwoording onderzoeksvragen	49
<b>Bijlage 5. Het stelsel voor de haven van Rotterdam</b>	<b>51</b>
B.5.1 Korte schets van het vraagstuk: de inhoudelijke opgave	51
B.5.2 De arrangementen die binnen het Havenbedrijf zijn ingericht	52
B.5.3 Samenvatting van de casus en beantwoording van de onderzoeksvragen	55
<b>Bijlage 6. Het Noordzee-overleg</b>	<b>57</b>
B.6.1 Korte schets van het vraagstuk: de inhoudelijke opgave	57
B.6.2 De aanleiding van het Noordzee-overleg	57
<b>Bijlage 7. GR-scenario</b>	<b>63</b>
B.7.1 Realiseren van beoogde publieke waarde	63
B.7.2 Legitimiteit	64
B.7.3 Organisatorische aspecten	64
<b>Bijlage 8. Uitwerking taakinhoud en takentabel</b>	<b>65</b>
B.8.1 Het uitgangspunt: de "evenwichtige benadering"	65
B.8.2 Verdere uitwerking taken met vastliggende verantwoordelijkheid	66
B.8.3 Verdere uitleg bij de vrije taken	67

## 1. Samenvatting van het onderzoek

In zijn rapport *Schiphol Vernieuwend Verbinden* beschrijft Van Geel dat de stelselopgave in het huidige stelsel niet gerealiseerd wordt, ondanks dat alle betrokken partijen uiteindelijk belang hebben bij de realisatie ervan. Zowel Van Geel, als de onderzoekers van Berenschot in het deelonderzoek over participatie, geven een aantal verklaringen voor het niet kunnen realiseren van de stelselopgave binnen de huidige constellatie. Ten diepste zijn deze verklaringen te herleiden tot de afwezigheid van onderling vertrouwen. Deze afwezigheid heeft op diverse manieren een negatief effect op het functioneren van het huidige stelsel en leidt er uiteindelijk toe dat de stelselopgave niet gerealiseerd wordt. Dit knelpunt komt op verschillende manieren naar voren:

- partijen komen niet langer in akkoorden tot overeenstemming over concrete maatregelen die de realisatie van de stelselopgave dichterbij brengen;
- partijen verzanden in discussies over formele aspecten van de samenwerking (procedures, mandaten, bevoegdheidsverdeling) en spreken te weinig over de inhoudelijke opgave;
- partijen komen niet tot een gezamenlijke, samenhangende bijdrage aan de beleidsvorming over de stelselopgave en opereren buiten de ORS om;
- partijen komen niet in gezamenlijkheid tot uitvoering van concrete maatregelen om de stelselopgave te realiseren, een voorbeeld is dat het omgevingshuis nog steeds niet van de grond is gekomen.

Voor Van Geel is daarom duidelijk dat cosmetische veranderingen – zoals een goed gesprek, een andere voorzitter, een andere samenstelling van de bewonersdelegatie of een andere werkstructuur – niet adequaat zijn om de knelpunten te verhelpen. Er is een alternatief stelsel noodzakelijk in de gegeven situatie.

In dit deelrapport worden de bouwstenen voor dit alternatieve stelsel opgesomd. Daartoe staat de vraag centraal: hoe maken we een functionerend stelsel voor het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving door het geheel van de partijen?

Om deze vraag te beantwoorden, zijn een vijftal casus onderzocht en is een afwegingskader opgesteld. Deze casusstudies en het afwegingskader staan opgenomen in de bijlagen en vormen het fundament onder de vier hoofdstukken waarin bouwstenen voor een functionerend stelsel staan beschreven. Deze bouwstenen vormen een hulpmiddel om in gezamenlijkheid tot een gedragen stelselscenario te komen.

### *De onderzoeksopzet: het casusonderzoek en afwegingskader*

Voor het casusonderzoek zijn casus geselecteerd die passen bij de drie modellen van Van Geel. Verder is bij het selecteren gezocht naar casus die zoveel mogelijk van de volgende elementen bevatten:

- de casus heeft betrekking op een grote maatschappelijke opgave;
- omgevingsparticipatie speelt een rol in de casus;
- informatie- en omgevingscommunicatie component is van belang in de casus;
- er bestaat een spanning tussen economie en leefbaarheid in de casus.

Berenschot heeft het voorstel gedaan om, gezien deze vereisten, de volgende drie casus te onderzoeken:

1. Gaswinning Groningen – passend bij het regionaal rijksprogrammamodel
2. Havenbedrijf Rotterdam – passend bij het sectoraal uitvoeringsmodel
3. Deltacommissaris – passend bij het gebiedsregisseursmodel

Deze voorstellen zijn besproken met de, voor deze opdracht ingerichte, klankbordgroep en het secretariaat van de ORS. Op basis daarvan zijn twee casus toegevoegd:

4. Het Noordzee-overleg (omdat dit wordt gezien als een model dat is gericht op het sluiten van een akkoord tussen deelnemers).
5. Een fictief model waarin (decentrale) overheden vanuit bestaande bevoegdheden omgevingsparticipatie kunnen organiseren.

Verder is de Luchthaven Frankfurt ingebracht als casus. Deze casus wordt niet in dit deelonderzoek meegenomen: afgesproken is deze casus alleen in het deelonderzoek over het omgevingshuis te behandelen.

Verder wordt voorzien in een afwegingskader (zie bijlage I). Het afwegingskader vormt het normatieve vertrekpunt voor het gehele onderzoek. Hiermee kunnen mogelijke stelsels op gestructureerde wijze- en op verschillende elementen onderling worden vergeleken. Voor de structurering en uitwerking van de criteria van het afwegingskader heeft Berenschot zich gebaseerd op het gedachtegoed van *publieke waarde* (Mark Moore). Het gaat er daarmee om hoe besluiten in de verschillende stelsels legitiem en gesteund tot stand kunnen komen én kunnen worden uitgevoerd. Daarbij hebben we de observaties uit het ‘tussentijdse advies Van Geel’ als kernbron gebruikt en hebben we meermaals de input van de Klankbordgroep verwerkt.

De bouwstenen voor een functionerend stelsel worden gepresenteerd in de hoofdstukken 2 tot 5. In deze samenvatting geven we de hoofdlijnen per hoofdstuk.

#### *Hoofdlijn hoofdstuk 2: van stelselopgave naar taakinhoud*

Om het stelsel (inclusief governance) goed te kunnen ontwikkelen, is vereist dat duidelijk is op welke inhoud het stelsel betrekking moet hebben. Dit begint met een formulering van de stelselopgave: *het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving door het geheel van de partijen*. In hoofdstuk 2 is deze stelselopgave uitgewerkt in een overzicht van taken: de taakinhoud. Deze taakinhoud is ingedeeld op basis van twee belangrijke onderscheidingen:

#### *Onderscheid I: inhoudelijke taken versus stelseltaken*

1. *Inhoudelijke taken*: zien op het realiseren van de hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving.
2. *Stelseltaken*: zien op het duurzaam functioneren van de samenwerking binnen het stelsel om deze opgave te realiseren.

#### *Onderscheid II: taken met een vastliggende verantwoordelijkheidsverdeling versus taken zonder vastliggende verantwoordelijkheidsverdeling (“vrije taken”)*

1. *Taken met een vastliggende verantwoordelijkheid*: zien op taken waarvoor de verantwoordelijkheid vaststaand vastligt (bijvoorbeeld vanwege Europees recht, eigendomsverhoudingen of staatkundige verhoudingen). De verantwoordelijkheid voor deze taken kan, in beginsel, niet overgedragen worden aan andere stelselpartijen.
2. *Taken zonder vastliggende verantwoordelijkheid (“vrije taken”)*: zien op taken waarvoor de verantwoordelijkheid niet vaststaand vastligt. Het zijn taken die eenvoudig van de ene stelselpartij naar een andere stelselpartij kunnen overgaan. Een deel van deze taken wordt op dit moment wel uitgevoerd.

Taakinhoud stelsel	Vastliggende verantwoordelijkheid (taakverantwoordelijke stelselpartij)	Geen vastliggende verantwoordelijkheden ("vrije taken")
Inhoudelijke taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaderstelling en strategische beleidsontwikkeling, inclusief beleid exploitatiebeperkingen (rijk)</li> <li>• Bronmaatregelen (carriers)</li> <li>• Ruimtelijke ordening (bevoegde overheden)</li> <li>• Operationele maatregelen voor de bestrijding van geluidhinder (bevoegd gezag kan wisselen per maatregel)</li> <li>• Exploitatie luchthaven (Schiphol) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maatregelen luchtvaartterrein</li> <li>- Uitvoering exploitatiebeperkingen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenbrengen en uitvoeren aanvullende metingen geluidsoverlast (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Voorstellen hinderbeperking en verbetering leefkwaliteit</li> <li>• Isolatie</li> <li>• Compensatie- en schadeafhandeling (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> </ul>
Stelseltaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezichthouder (bv ILT)</li> <li>• Participatie (wettelijk gereguleerd (bv Wet luchtvaart en Omgevingswet))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiering (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Monitoring (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Bewaken integraliteit van het stelsel</li> <li>• Bewaken balans flexibiliteit / stabiliteit binnen het stelsel</li> <li>• Informatievoorziening (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Participatie ((voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)).</li> </ul>

### Hoofdlijn hoofdstuk 3: het borgen van samenhang in het realiseren van de opgave

Bij het beschrijven van de taakinhoud werd duidelijk: er is niet één stelselpartij die de hele stelselopgave kan realiseren. Daarvoor zijn er teveel taken waarvan de verantwoordelijkheid vastligt bij meerdere stelselpartijen. In een dergelijke situatie is het borgen van samenhang bij het realiseren van de stelselopgave een randvoorwaarde. Op basis van de casestudies zijn twee manieren uitgewerkt waarop deze samenhang geborgd kan worden binnen de context van Schiphol:

- een integraal programma, gemodelleerd op het deltaprogramma;
- wet- en regelgeving, gemodelleerd op de casus gaswinning Groningen.

### Hoofdlijn hoofdstuk 4: de bijdrage van taakverantwoordelijken aan de bredere stelselopgave

Een andere uitdaging voor het stelsel is het realiseren van een duurzame en constructieve bijdrage aan de stelselopgave door partijen met vastliggende verantwoordelijkheden. Deze stelselpartijen zijn namelijk cruciaal voor het realiseren van de stelselopgave. Daarbij moet een balans gevonden. Aan de ene kant is een vorm van coördinatie noodzakelijk om de taakverantwoordelijkheden, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, te laten bijdragen aan de bredere stelselopgave. Aan de andere kant mag dit er niet toe leiden dat niet langer recht wordt gedaan aan de vaststaande verantwoordelijkheden. Met inachtneming van deze balans moet het stelsel ertoe leiden dat deze partijen worden geprikkeld om zich, vanuit hun verantwoordelijkheden, positief in te zetten. Op basis van de casestudies, zijn twee manieren onderzocht om dit bereiken: het opzetten van deelprogramma's en het afdwingen van de bijdrage via wet- en regelgeving of vergunningsverlening.

### Hoofdlijn hoofdstuk 5: de organisatie van "vrije taken"



Daarnaast zijn er ook taken waarvoor de verantwoordelijkheid niet vaststaand vastligt. Dit zijn taken die eenvoudig van de ene stelselpartij naar een andere stelselpartij kunnen overgaan. Deze taken noemen we daarom "vrije taken". Voor deze taak is de belangrijkste vraag wie deze taken het beste kan uitvoeren. Om deze vraag te beantwoorden zijn vijf modellen, op basis van de casus studie, het afwegingskader in bijlage I en de coördinatiemodellen van Van Geel, geanalyseerd:

1. het sectorale model;
2. het Rijksprogramma model;
3. het Gebiedsregisseursmodel;
4. het GR-model;
5. het CRO-model.

## 2. Inleiding

### 2.1 Context van dit onderzoeksrapport

#### *Evaluatie Omgevingsraad Schiphol*

In het rapport *Schiphol Vernieuwend Verbinden* heeft de heer Van Geel een toekomstgerichte evaluatie uitgevoerd naar de werking van de Omgevingsraad Schiphol. In de rapportage is een beeld geschetst van de bestaande situatie en opvattingen van partijen. Van Geel doet zestien observaties en formuleert een aantal uitgangspunten hoe de toekomstige structuur van de Omgevingsraad Schiphol eruit moet komen te zien. Daarbij maakt Van Geel onderscheid tussen de rijksregie bij de beleidsformulering en beleidsimplementatie enerzijds en de regionale coördinatie bij de inpassing van de luchtvaartfunctie in de omgeving anderzijds.

De regionale regie heeft betrekking op de coördinatie van taken in de regio. Daarbij maakt Van Geel het onderscheid tussen twee hoofdelementen.

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

Het uitvoeren van hinderbeperking en het versterken van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving is de inhoudelijke opgave. De informatie-uitwisseling is een cruciaal onderdeel in de uitvoering van de opgave. Iets anders geformuleerd luidt de inhoudelijke opgave voor het stelsel "de stelselopgave", die wij tevens hanteren in dit deelonderzoek: *het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving door het geheel van de partijen.*

#### *Korte schets van de knelpunten in het huidige stelsel*

In zijn rapport beschrijft Van Geel dat deze stelselopgave in het huidige stelsel niet gerealiseerd wordt, ondanks dat alle betrokken partijen uiteindelijk belang hebben bij de realisatie ervan. Zowel Van Geel, als de onderzoekers van Berenschot in het deelonderzoek over participatie, geven een aantal verklaringen voor het niet kunnen realiseren van de stelselopgave binnen de huidige constellatie. Ten diepste zijn deze verklaringen te herleiden tot de afwezigheid van onderling vertrouwen. Deze afwezigheid heeft op diverse manieren een negatief effect op het functioneren van het huidige stelsel en leidt er uiteindelijk toe dat de stelselopgave niet gerealiseerd wordt. Dit knelpunt komt op verschillende manieren naar voren:

- partijen komen niet langer in akkoorden tot overeenstemming over concrete maatregelen die de realisatie van de stelselopgave dichterbij brengen;
- partijen verzanden in discussies over formele aspecten van de samenwerking (procedures, mandaten, bevoegdheidsverdeling) en spreken te weinig over de inhoudelijke opgave;
- partijen komen niet tot een gezamenlijke, samenhangende bijdrage aan de beleidsvorming over de stelselopgave en opereren buiten de ORS om;
- partijen komen niet in gezamenlijkheid tot uitvoering van concrete maatregelen om de stelselopgave te realiseren, een voorbeeld is dat het omgevingshuis nog steeds niet van de grond is gekomen.

#### *Oplossingsrichting in de brief van 5 juli 2019*

De minister van IenW geeft in haar eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 5 juli 2019 haar visie op de toekomstige ontwikkeling van Schiphol. Zij benadrukt dat het nodig is om "een nieuwe balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van ons netwerk van internationale verbindingen" te vinden en ze schrijft "Groeit moet de komende jaren op Schiphol stapje voor stapje worden verdiend nadat overlast voor omwonenden

aantoonbaar is afgenomen." Het nieuwe perspectief voor Schiphol wordt door de minister in drie punten uiteen gezet:

- Korte termijn: zorgvuldig juridisch verankeren en strikt handhaven van het nieuwe normen- en handhavingstelsel met een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol en een maximum van 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht.
- Middellange termijn: groei verdienen door aantoonbare hinderbeperking met aanvullende maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving;
- Lange termijn: de Luchtvaartnota geeft richting met een nieuw perspectief.

Wat opvalt in de brief is dat de rijksregie rol stevig wordt benadrukt, iets wat Van Geel in zijn rapport eveneens onderstreept. Ten aanzien van hinderreductie wordt impliciet de lijn van het sectorale uitvoeringsmodel van Van Geel gekozen. De minister vindt dat het aantal ernstig gehinderden en de hinder in de nacht omlaag moet. De bal wordt hiervoor bij Schiphol gelegd en hinderbeperking wordt gepositioneerd als voorwaarde voor groei: *"In plaats daarvan moet het aantal mensen dat op basis van de huidige systematiek als ernstig gehinderd wordt aangemerkt ieder jaar aantoonbaar omlaag. De sector kan groei verdienen door aantoonbare reductie van de hinder. Dit kan bijvoorbeeld door vlootvernieuwingen, aanpassing van de vliegprocedures en door minder te vliegen in de nacht.*

Ook beschrijft de minister dat hinderreductie als gevolg van bijvoorbeeld vlootvernieuwing en reductie van het aantal nachtvluchten, gepaard moet gaan met concrete maatregelen voor de omgeving. Hiervoor wordt wederom Schiphol gevraagd om, samen met andere partijen uit de sector en de omgeving, hetzelfde jaar nog te komen met een uitvoeringsplan hinderreductie. De primaire verantwoordelijkheid lijkt expliciet bij Schiphol te worden belegd. Deze zelfde lijn herkennen we bij de paragraaf die gaat over het oprichten van een omgevingsfonds: *"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. Vanuit dit fonds zal bijvoorbeeld moeten worden geïnvesteerd in het aanpakken van individuele schrijnende situaties als gevolg van het vliegverkeer, het beter/verder isoleren van huizen in de directe omgeving van Schiphol en het ontwikkelen van gebieden rond Schiphol waarvoor bouwbeperkingen gelden op grond van het Luchthavenindelingsbesluit".*

Er zijn ook onderwerpen waarop nog geen richting wordt gegeven door de minister. Bijvoorbeeld ten aanzien van de woningbouwopgave in de regio in relatie tot (nieuwe) hinder. Zowel de sector als omliggende gemeenten hebben hierin een rol. De minister geeft aan dat deze verantwoordelijkheidsverdeling nog moeten worden uitgewerkt.

#### *De oplossingsrichting in het rapport van Van Geel*

Binnen de huidige situatie concludeert Van Geel op basis van zijn onderzoek dat een drietal punten van groot belang zijn voor de verdere vormgeving van het stelsel:

1. Cosmetische veranderingen – zoals een goed gesprek, een andere voorzitter, een andere 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.

Verder onderscheidt Van Geel in zijn evaluatie drie hoofdmodellen waarmee regionale coördinatie kan worden vormgegeven. In alle modellen is het Rijk het bevoegd gezag, ligt het accent op decentrale coördinatie en

uitvoeringsgerichtheid en staat participatie met de omgeving centraal. De drie modellen verschillen van elkaar wat betreft het beleggen van de regiefunctie voor het uitvoeren van hinderbeperking en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Van Geel onderscheidt het:

1. Regionaal rijksprogrammamodel
2. Sectoraal uitvoeringsmodel
3. Gebiedsregisseursmodel

De regiefunctie ligt in de modellen van Van Geel respectievelijk bij het Rijk, de sector of een gebiedsregisseur. Met andere woorden geeft Van Geel hiermee aan wie in de modellen de opdrachtnemer is van het Rijk (de opdrachtgever).

#### **Terminologie deelonderzoek 1: Coördinatiemodel versus stelselscenario**

Het organiseren van een samenwerking met veel partijen om een gezamenlijke opgave te realiseren, vindt plaats in een stelsel. In bestuurskundige termen is een stelsel "het geheel aan structuren, mensen en instrumenten rond een bepaalde opgave". Binnen het stelsel van Schiphol wordt gezamenlijk gewerkt aan het verwezenlijken van een verbetering van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving. In dit rapport wordt "het geheel aan structuren, mensen en instrumenten" steeds verder geconcretiseerd. Daarbij worden verschillende mogelijke combinaties van structuren, mensen en instrumenten geïnventariseerd.

## **2.2 Uitwerking Berenschot**

### *De hoofdvraag van het onderzoek*

In dit rapport staat de vraag centraal: hoe maken we een functionerend stelsel voor het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving door het geheel van de partijen?

Om deze vraag te beantwoorden, zijn vijf casus onderzocht en is een afwegingskader gemaakt. Het casuonderzoek levert inzichten op over de werking van andere stelsels. Met deze inzichten heeft Berenschot bouwstenen geformuleerd voor de wijze waarop een nieuw stelselscenario voor Schiphol ingericht zou kunnen worden. Er worden in dit deelonderzoek geen op zichzelf staande stelselscenario's uitgewerkt en er wordt ook geen nadrukkelijke voorkeur uitgesproken door Berenschot.

De bouwstenen worden gepresenteerd in de hoofdstukken 2 tot 5:

- Hoofdstuk 2: van stelselopgave naar taakinhoud;
- Hoofdstuk 3: borgen van samenhang in het realiseren van de opgave;
- Hoofdstuk 4: de bijdrage van taakverantwoordelijken aan de bredere stelselopgave;
- Hoofdstuk 5: de organisatie van "vrije taken".

Verder wordt voorzien in een afwegingskader (zie bijlage I). Hiermee kunnen mogelijke stelsels op gestructureerde wijze- en op verschillende elementen onderling worden vergeleken. Voor de structurering en uitwerking van de criteria van het afwegingskader heeft Berenschot zich gebaseerd op het gedachtegoed van *publieke waarde* (Mark Moore). Het gaat er daarmee om hoe besluiten in de verschillende stelsels legitiem en gesteund tot stand kunnen komen én kunnen worden uitgevoerd. Daarbij hebben we de observaties uit het 'tussentijdse advies Van Geel' als kernbron gebruikt en hebben we meermaals de input van de Klankbordgroep verwerkt.

### *Verantwoording casuonderzoek*

Voor het casuonderzoek zijn casus geselecteerd die passen bij de drie modellen van Van Geel. Verder is bij het selecteren gezocht naar casus die zoveel mogelijk van de volgende elementen bevatten:

- de casus heeft betrekking op een grote maatschappelijke opgave;
- omgevingsparticipatie speelt een rol in de casus;
- informatie- en omgevingscommunicatie component is van belang in de casus;
- er bestaat een spanning tussen economie en leefbaarheid in de casus.

Berenschot heeft het voorstel gedaan om, gezien deze vereisten, de volgende drie casus te onderzoeken:

1. Gaswinning Groningen – passend bij het regionaal rijksprogrammamodel
2. Havenbedrijf Rotterdam – passend bij het sectoraal uitvoeringsmodel
3. Deltacommissaris – passend bij het gebiedsregisseursmodel

Deze voorstellen zijn besproken met de, voor deze opdracht ingerichte, klankbordgroep<sup>1</sup> en het secretariaat van de ORS. De klankbordgroep benadrukte dat er breder gekeken mocht worden dan de drie door Van Geel voorgestelde modellen en dat met name de opdracht aan de modellen centraal moest staan. Uit deze gesprekken zijn enkele suggesties voortgekomen voor het casusonderzoek. Het betreft:

4. Gebruik het Noordzee-overleg als casus (omdat dit wordt gezien als een model dat is gericht op het sluiten van een akkoord tussen deelnemers).
5. Onderzoek een model waarin (decentrale) overheden vanuit bestaande bevoegdheden omgevingsparticipatie kunnen organiseren (GR-model)
6. Gebruik Luchthaven Frankfurt als casus.

De vierde suggestie om het Noordzee-overleg mee te nemen in het casusonderzoek is overgenomen. Voor casus 5 is afgesproken dat we dit model, daar waar mogelijk, als denklijn meenemen. We maken gebruik van expertinzichten op dit gebied om deze denklijn te concretiseren. Verder heeft dit model een belangrijke plaats gekregen in hoofdstuk 5.

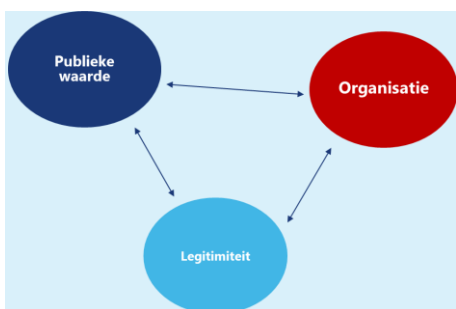
Voor casus 6 is afgesproken deze in het deelonderzoek over het Omgevingshuis te behandelen. De reden hiervoor is dat deze casus hoofdzakelijk interessant is vanwege het zogenaamde *Umwelthaus*. De bestuurlijke context waarin dit model zich bevindt (lees: de bestuurlijke context van Duitsland) is heel anders de Nederlandse context. Dit maakt dat deze case minder interessant is voor dit stelselonderzoek. De eerste vijf cases krijgen derhalve een plek in deze rapportage.

---

<sup>1</sup> De klankbordgroep bestaat uit een (ambtelijke) afvaardiging van de partijen die zijn vertegenwoordigd in de Omgevingsraad Schiphol.

### Inhoudelijk denkkader: publieke waarde model Mark Moore

Binnen deze opdracht redeneren we vanuit de *Publieke Waarde Model* van Mark Moore. Het model biedt inzicht in hoe de verschillen in organisatie en legitimiteitsfactoren van de coördinatiemodellen gaan bijdragen of remmen in het realiseren van de gewenste publieke waarde. Het model kent een 'strategische driehoek' met drie samenhangende domeinen, te weten.



- Publieke Waarde: dat wat de samenwerkende partijen nastreven.
- Legitimiteit: de (bestuursjuridische) rechtmatigheid en het draagvlak voor de organisatie en de publieke waarde bij achterbannen, stakeholders en omgeving.
- Organisatie en Besturing: de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd en wordt bestuurd, welke activiteiten worden ondernomen en welke capaciteit en middelen daarvoor beschikbaar zijn.

Bij een goede balans tussen deze drie domeinen ontstaat publieke waarde op een effectieve, efficiënte en gelegitimeerde wijze.

#### Relatie met andere deelonderzoeken

Parallel aan dit onderzoek zijn twee andere deelonderzoeken gedaan. Het ene onderzoek levert vanuit de kaders van *Schiphol Vernieuwd Verbinden* bouwstenen voor een vruchtbare vormgeving van het participatieproces. Het andere deelonderzoek beantwoordt de vraag met welke inrichting een omgevingshuis een effectieve en efficiënte bijdrage kan leveren aan de legitieme inpassing van Schiphol in de regio. Dit deelonderzoek bevat daarom geen uitgebreide analyse van deze aspecten van het stelsel.

### 2.3 Leeswijzer

In dit rapport komen we in vier korte hoofdstukken tot de bouwstenen voor een nieuw stelsel voor Schiphol en omgeving. Daarna volgen nog een tweetal bijlagen.

- Hoofdstuk 2: van stelselopgave naar taakhoud. In dit hoofdstuk wordt de stelselopgave uitgewerkt en logisch ingedeeld.
- Hoofdstuk 3: borgen van samenhang in het realiseren van de opgave. In dit hoofdstuk wordt weergegeven dat het borgen van samenhang belangrijk is om de taakhoud te realiseren en worden, op basis van het casusonderzoek, een aantal suggesties gedaan hoe de samenhang binnen het stelsel duurzaam geborgd kan worden.
- Hoofdstuk 4: de bijdrage van taakverantwoordelijken aan de bredere stelselopgave. Een deel van de taakhoud vergt het samenbrengen van stelselpartijen met een verantwoordelijkheid. In dit hoofdstuk worden een aantal suggesties gedaan hoe dit binnen het stelsel te organiseren.
- Hoofdstuk 5: de organisatie van "vrije taken". Een ander deel van de taakhoud ziet op taken waarvoor de verantwoordelijkheid niet vaststaand vastligt. Het zijn taken die eenvoudig van de ene stelselpartij naar een andere stelselpartij kunnen overgaan. In het onderzoek noemen we deze taken "vrije taken".

- Bijlagen 1: het afwegingskader. In dit hoofdstuk wordt het afwegingskader geïntroduceerd en weergegeven. Met dit afwegingskader wordt inzichtelijk waaraan het stelsel en de verschillende stelselonderdelen moeten voldoen. Het vormt daarmee het normatieve vertrekpunt voor het gehele onderzoek.
- Bijlage 2-7: casusonderzoek. De uitgebreide uitwerking van de vijf casus is achtereenvolgend terug te vinden in deze bijlage, en begint met een korte introductie hoe het casusonderzoek is uitgevoerd.

## 3. Van stelselopgave naar taakhoud

### 3.1 Formulering stelselopgave en taakhoud

Om het stelsel, inclusief governance goed te kunnen ontwikkelen, is vereist dat duidelijk is op welke inhoud het stelsel betrekking moet hebben. Dit begint met de formulering van een heldere opgave voor het stelsel. Deze stelselopgave is een gegeven: het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving door het geheel van de partijen (zie verder de inleiding van dit rapport).

In deze paragraaf wordt deze stelselopgave verder geconcretiseerd. Dit leidt tot een overzicht van de taakhoud, die wordt samengevat in een takentabel. Bij de formulering van deze takentabel zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De formulering van de taakhoud is nadrukkelijk niet bedoeld als uitvoeringsprogramma, maar biedt een algemeen overzicht van de breedte aan taken die in theorie binnen het stelsel gerealiseerd moeten kunnen worden. Door op deze manier “alle hoeken van het speelveld” op te zoeken, is een analyse mogelijk om tot bouwstenen voor een toekomstbestendig stelsel te komen. Een stelsel is toekomstbestendig wanneer het geschikt is om blijvend de stelselopgave te verwezenlijken, ook wanneer de taakhoud verandert door bijvoorbeeld technische of maatschappelijke ontwikkelingen. De verwachting is dat de taakhoud van het stelsel regelmatig aangepast moet worden. De opsomming in de takentabel is dan ook een momentopname: het bevat maatregelen die op dit moment noodzakelijk zijn om de stelselopgave te realiseren.
2. Bij de formulering van de taakhoud is aangesloten bij de internationaal geldende “evenwichtige aanpak”, beter bekend in het Engels als “balanced approach”. Ook is aangesloten bij het rapport *Schiphol Vernieuwend Verbinden* van Van Geel en zijn inzichten uit de casestudies meegenomen.
3. Tijdens analyse van de taakhoud werd duidelijk dat de taakhoud van het stelsel in vier categorieën is in te delen, door twee belangrijke onderscheidingen te maken:

#### Onderscheid I: inhoudelijke taken versus stelseltaken

- *Inhoudelijke taken*: zien op het realiseren van de hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving.
- *Stelseltaken*: zien op het duurzaam functioneren van de samenwerking binnen het stelsel om deze opgave te realiseren.

#### Onderscheid II: taken met een vastliggende verantwoordelijkheidsverdeling versus taken zonder vastliggende verantwoordelijkheidsverdeling (“vrije taken”)

- *Taken met een vastliggende verantwoordelijkheid*: zien op taken waarvoor de verantwoordelijkheid vaststaand vastligt (bijvoorbeeld vanwege Europees recht, eigendomsverhoudingen of staatkundige verhoudingen). De verantwoordelijkheid voor deze taken kan, in principe, niet overgedragen worden aan andere stelselpartijen.
  - *Taken zonder vastliggende verantwoordelijkheid (“vrije taken”)*: zien op taken waarvoor de verantwoordelijkheid niet vaststaand vastligt. Het zijn taken die eenvoudig van de ene stelselpartij naar een andere stelselpartij kunnen overgaan. Een deel van deze taken wordt op dit moment uitgevoerd.
4. In de takentabel wordt ook aangegeven wie taakverantwoordelijk zijn. Daarbij hoort een belangrijke nuancerende opmerking. Het is goed mogelijk dat voor sommige taken de verantwoordelijkheidsverdeling minder zwart/wit is dan in dit overzicht wordt weergegeven. Een goed voorbeeld is participatie. Soms is participatie onderdeel van een vastliggende verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld omdat één van de stelselpartijen op grond van de wet verplicht is participatie te organiseren. Tegelijkertijd ligt er binnen het



stelsel een bredere participatieopgave (zie veel uitgebreider het deelonderzoek over participatie). Dit deel van de bredere participatietaak is niet standaard bij één partij neergelegd en is daarmee een vrije taak. Ook voor andere “vrij taken” geldt deze nuancering. Waar passend is dit aangegeven met de passage “voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid”.

Op basis van deze uitgangspunten is de taakinhoud om tot het verwezenlijken van de stelselopgave te komen, als volgt samen te vatten in een takentabel:

Taakinhoud stelsel	Vastliggende verantwoordelijkheid (taakverantwoordelijke stelselpartij)	Geen vastliggende verantwoordelijkheden (“vrije taken”)
Inhoudelijke taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaderstelling en strategische beleidsontwikkeling, inclusief beleid exploitatiebeperkingen (rijk)</li> <li>• Bronmaatregelen (carriers)</li> <li>• Ruimtelijke ordening (bevoegde overheden)</li> <li>• Operationele maatregelen voor de bestrijding van geluidhinder (bevoegd gezag kan wisselen per maatregel)</li> <li>• Exploitatie luchthaven (Schiphol)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maatregelen luchtvaartterrein</li> <li>- Uitvoering exploitatiebeperkingen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenbrengen en uitvoeren aanvullende metingen geluidsoverlast (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Voorstellen hinderbeperking en verbetering leefkwaliteit</li> <li>• Isolatie</li> <li>• Compensatie- en schadeafhandeling (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> </ul>
Stelseltaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezichthouder (bv ILT)</li> <li>• Participatie (wettelijk gereguleerd (bv Wet luchtvaart en Omgevingswet))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiering (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Monitoring (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Bewaken integraliteit van het stelsel</li> <li>• Bewaken balans flexibiliteit / stabiliteit binnen het stelsel</li> <li>• Informatievoorziening (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Participatie ((voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)).</li> </ul>

Een aanvullende verantwoording over deze formulering van de taakinhoud staat in bijlage 8.

### 3.2 Vooruitblik: realiseren taakinhoud

Het stelsel moet erop gericht zijn om deze taakinhoud te realiseren. Daarbij biedt de formulering van de taakinhoud een aantal randvoorwaarden voor het realiseren van de stelselopgave.

- De taakinhoud biedt een eerste inzicht in de verschillende verantwoordelijkheden binnen het stelsel. Er is niet één stelselpartij die de hele stelselopgave kan realiseren. Daarvoor zijn er teveel taken waarvan de verantwoordelijkheid vastligt. In een dergelijke situatie is het borgen van samenhang bij het realiseren van de stelselopgave een randvoorwaarde. In hoofdstuk 3 beschrijven we op, basis van het casuonderzoek uit de bijlage, twee manieren hoe binnen een stelsel deze samenhang geborgd kan worden.
- Naast de samenhang in het realiseren van de stelselopgave als geheel is het ook noodzakelijk dat de partijen met een vastliggende verantwoordelijkheid bijdragen aan het uitvoeren van hinderbeperking en de

versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving. In hoofdstuk 4 beschrijven we op basis van het casusonderzoek twee manieren waarop taakverantwoordelijke stelselpartijen in positie gebracht worden om een constructieve rol in het realiseren van de brede stelselopgave te leveren.

- Voor de "vrije taken", waarvoor de verantwoordelijkheden niet vastliggen, is ook de vraag wie deze taken het beste kan uitvoeren. In hoofdstuk 5 beschrijven we vijf scenario's voor het uitvoeren van deze vrije taken.

## 4. Borgen van samenhang in het realiseren van de opgave

In het vorige hoofdstuk werd beschreven dat samenwerking noodzakelijk is om de stelselopgave te realiseren. Er is namelijk niet één stelselpartij die de hele stelselopgave kan realiseren. Daarvoor zijn er teveel taken waarvan de verantwoordelijkheid vastligt en is de opgave te breed. In een dergelijke situatie is het borgen van samenhang bij het realiseren van de stelselopgave een randvoorwaarde. Alleen dan kunnen al deze partijen tot één perspectief verbonden worden om de stelselopgave te realiseren. In dit hoofdstuk beschrijven we, op basis van het casuonderzoek in de bijlage, twee manieren waarop binnen het stelsel de samenhang en integrale aanpak geborgd kan worden: een integraal programma en wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk maken we geen keuze tussen beide opties, maar schetsen we hoe deze opties kunnen bijdragen aan het borgen van samenhang.

### 4.1 Borgen van samenhang via een integraal programma

#### 4.1.1 Lessen uit het deltaprogramma

Het krachtigste voorbeeld van het borgen van samenhang en het integraal sturen op het realiseren van een stelselopgave dat we tegenkwamen in het casuonderzoek, biedt het deltaprogramma (zie voor een verdere uitwerking van het deltaprogramma bijlage 3). Om tot een integrale sturing op het stelsel te komen, zijn de volgende lessen uit het casuonderzoek gedestilleerd:

- Het deltaprogramma biedt een overkoepelende structuur om te sturen op deelprogramma's waarin steeds wisselende coalities een deel van de stelselopgave realiseren. Dit zorgt ervoor dat de optelsom van inspanningen in de deelprogramma's uiteindelijk leidt tot het realiseren van de bredere stelselopgave. Voor de onderhavige taakinhoud (zie hoofdstuk 2) biedt een dergelijke structuur de mogelijkheid om de complete taakinhoud op één plaats samen te brengen.
- Binnen het deltaprogramma is een gebiedsregisseur aangesteld die tot taak heeft om de integrale sturing op het realiseren van de stelselopgave mogelijk te maken. Een groot voordeel is dat deze gebiedsregisseur niet opkomt voor het belang van één van de partijen, maar puur opkomt voor de werking van het stelsel. In het deltaprogramma wordt dit gevat in het onderscheid tussen het nationale- en het rijksbelang.
- Het deltaprogramma biedt ook aanknopingspunten voor het bewaken van de flexibiliteit in de integrale sturing op de stelselopgave. Het biedt veel mogelijkheden tot adaptiviteit. Voor de onderhavige taakinhoud is dit belangrijk: de manier waarop hinderbeperking en verbetering van de leefkwaliteit concreet wordt vormgegeven is constant in ontwikkeling.

#### 4.1.2 Een eerste schets van een samenhangend programma voor Schiphol

##### 4.1.2.1 Een adaptief programma

Wanneer we het deltaprogramma modelleren op de stelselopgave van Schiphol, komen we tot een volgende manier om de samenhang te borgen.

Het programma krijgt de volgende opgave mee:

*Het hinderbeperkingsplan Schiphol bevat met elkaar samenhangende maatregelen die tot doel hebben hinderbeperking uit te voeren en de leefkwaliteit te versterken, in het licht van de verwachte klimaatverandering, sociaaleconomische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke opvattingen. Met het programma wordt een doelmatige, daadkrachtige en integrale aanpak van de deze opgave voor de omgeving van Schiphol in de komende decennia nagestreefd.*

Het hinderbeperkingsprogramma is adaptief. Dit betekent dat het kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten, inspanningen kunnen worden vertraagd en kan worden overgestapt naar een andere strategie. Daartoe

wordt een systeem van meten, weten en handelen geïntroduceerd. Waarbij vier hoofdvragen jaarlijks worden beantwoord:

1. Op schema: voeren we de maatregelen uit binnen de afgesproken tijd en het afgesproken budget? Hier staat de voortgang van de uitvoering centraal (output).
2. Op koers: bereiken we tijdig onze doelen of geven externe ontwikkelingen aanleiding om doelen of maatregelen te heroverwegen? Hier staat het doelbereik centraal (outcome).
3. Integrale aanpak: pakken we de opgaven integraal aan?
4. Participatie: is er waar nodig sprake van brede participatie van overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers?<sup>2</sup>

De antwoorden op deze vier hoofdvragen, geven op consistente wijze de stand van zaken weer en de eventuele noodzaak om bij te sturen.

#### 4.1.2.2 Een hybride gebiedsregisseur Schiphol, met staf

De gebiedsregisseur Schiphol krijgt de volgende taak: bevorder de totstandkoming en uitvoering van het hinderbeperkingsprogramma. Voor het realiseren van deze opdracht, krijgt de gebiedsregisseur drie rollen:

1. *voorbereider besluitvorming*: de gebiedsregisseur Schiphol doet jaarlijks een voorstel voor het hinderbeperkingsprogramma;
2. *verbinder*: de gebiedsregisseur Schiphol bevordert overleg met betrokken bestuursorganen, bedrijven en maatschappelijke organisaties; en
3. *procesbewaker*: de gebiedsregisseur Schiphol bewaakt de voortgang van de uitvoering van het hinderbeperkingsprogramma.

De gebiedsregisseur Schiphol heeft geen formele beslissingsmacht. Tegelijkertijd heeft de gebiedsregisseur een onafhankelijk positie. Het is een 'hybride functionaris' (geen ambtenaar, geen bestuurder). Deze positie wordt als volgt gekenschetst (op basis van de deltacommissaris):

- De gebiedsregisseur is een 'verbinder' die 'makelt en schakelt', met nadruk op zijn/haar rol in netwerken en zijn/haar gezag in plaats van macht.
- De positie van de gebiedsregisseur wordt gekenmerkt als "geen macht, veel kracht".
- De gebiedsregisseur ontleent zijn kracht ontleent aan het opereren als "honest broker" op basis van argumenten, samenwerking en zijn (persoonlijke) gezag.
- De bevoegdheid om onderzoek te doen en het jaarlijks formuleren van het voorstel en het Hinderbeperkingsprogramma (inclusief) verdeling van publieke gelden zijn cruciaal voor zijn positie.
- De gebiedsregisseur opereert vanuit het nationale belang.
- De gebiedsregisseur kan de betrokken bewindspersonen en andere bestuursorganen zelfstandig adviseren en, zo nodig, voorstellen hun bevoegdheden in te zetten als de voortgang van het Hinderbeperkingsprogramma dreigt te stagneren.

#### 4.1.2.3 Financiering

In het deltaprogramma en de gaswinning Groningen worden deelprogramma's gefinancierd op basis van voorstellen die vanuit de deelprogramma's worden gedaan. Bij de toetsing of een voorstel gefinancierd wordt vanuit het deltafonds, wordt gekeken of het betreffende voorstel bijdraagt aan de realisatie van de stelselopgave. Binnen de gaswinning Groningen heeft deze besluitvorming een getrappt karakter. Eerst worden aan de

---

<sup>2</sup> Deze vier vragen zijn een letterlijk citaat uit het achtergronddocument "meten, weten en handelen" dat binnen het deltaprogramma is opgesteld.

overheidsorganisaties budgetten toegekend en vervolgens beoordelen deze overheidsorganisaties of initiatieven die om financiering vragen, voldoende bijdragen aan de stelselopgave.

## 4.2 Borgen van samenhang via wet- en regelgeving

Een andere mogelijkheid is om de wetgever integraal te laten sturen op het realiseren van de stelselopgave door wet en regelgeving<sup>3</sup>. Voor de gaswinning in Groningen is in de wet de stelselopgave vastgelegd. Zo staat in artikel 52c, tweede lid, van de Mijnbouwwet dat de inzet van het Groningenveld wordt geminimaliseerd en staat in artikel 52g, eerste lid, dat “de nadelige gevolgen van de gaswinning in Groningen zoveel mogelijk worden beperkt”. Verder wordt heel expliciet in artikel 52g, derde lid, aan de minister van EZK de opdracht gegeven om alle maatregelen te nemen “die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad”.

Het wettelijk verankeren van een stelselopgave heeft een aantal functies. In de eerste plaats heeft het een symbolische functie: na een lange politieke discussie en een nog langere periode van protest uit Groningen is wettelijk vastgelegd dat de overlast van de gaswinning in Groningen op termijn zal eindigen. Daarnaast is een wettelijke opdracht zeer sturend binnen het stelsel. Bijvoorbeeld, in de sturing op de exploitant van het gasveld heeft het beperken van de gaswinning en het minimaliseren van de overlast altijd relevantie. Een derde functie is dat het fungeert als rechtsgrondslag voor het optreden van de minister van EZK. De rijksdienst die in Groningen actief is, heeft artikel 52g, derde lid, als juridische grondslag.

Een vergelijkbare dynamiek is zichtbaar in het Noordzee-overleg. De uitkomsten van het Noordzee-overleg zouden wettelijk kunnen worden verankerd om dezelfde redenen als bij de casus gaswinning Groningen: 1) beslechten van een politieke discussie 2) sturing binnen het stelsel genereren 3) rechtsgrondslag voor de minister. Of dit daadwerkelijk tot de mogelijkheden gaat behoren is nog maar de vraag. Op 5 februari 2020 is in het Noordzeeoverleg overeenstemming bereikt over een tekst voor het onderhandelaarsakkoord Noordzee. Afsproken is dat de deelnemers aan het Noordzeeoverleg dit onderhandelaarsakkoord verdedigen ten opzichte van hun respectievelijke achterbannen. Veel partijen hebben ongeclausuleerd ingestemd. Een aantal belangrijke partijen vanuit de visserijsector niet. Wanneer partijen niet instemmen maken ze formeel geen deel uit van het akkoord. Zonder een akkoord met alle belangrijke partijen, waar de visserijsector zeker toe behoort, welk handelingsperspectief het akkoord en daarmee het Noordzee-overleg daadwerkelijk zal bieden

Interessant in dit kader is dat in de Wet luchtvaart is gekozen om een expliciete beleidsambitie voor Schiphol te formuleren, in artikel 8.3:

*De uitoefening van de bevoegdheden die voortvloeien uit deze titel is gericht op het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig luchtverkeersknooppunt met een hoge netwerkqualiteit, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn.*

Indien in het beleid meer nadruk komt op hinderbeperking en de verbetering van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving, is een verandering in de formulering van deze beleidsambitie, een mogelijkheid.

---

<sup>3</sup> Hier past de nuancering dat het deltaprogramma en de deltacommissaris ook in de wet zijn opgenomen. Echter, een belangrijk verschil is dat de samenhang binnen de casus gaswinning Groningen het resultaat is van een intensiever vorm van regulering. In de casusbeschrijvingen in de bijlage is dit verschil goed zichtbaar.

### 4.3 Tussenconclusie en vooruitblik

In dit hoofdstuk zijn twee manieren om samenhang in het realiseren van de opgave verkent: een integraal programma en wet- en regelgeving. In deze methoden is een uitwerking te zien van vier van de zeven stelseltaken.

Taak	Uitwerking
Financiering	Een integraal programma maakt het mogelijk om één fonds voor de financiering van de gehele stelselopgave te realiseren (dus zowel vrije taken als taken met vastliggende verantwoordelijkheden). Door de (wettelijke) voorwaarde voor financiering te koppelen aan het realiseren van de stelselopgave, kan met financiering de samenhang in het realiseren van de opgave worden gestimuleerd.
Monitoring	Het deltaprogramma biedt een inspirerend voorbeeld van monitoring van de realisatie van een stelselopgave in een complex stelsel. De systematiek van meten, weten en handelen kan als voorbeeld dienen.
Bewaken integraliteit	In beide casus wordt de integraliteit bewaakt door één partij (gebiedsregisseur of de minister EZK) via een programma of door een opgelegde wettelijke taak. In hoofdstuk 6 beschrijven we het beleggen van deze taak bij andere actoren.
Bewaken balans flexibiliteit en stabiliteit	Vooraf een programma biedt de mogelijkheid om de balans tussen flexibiliteit en stabiliteit steeds opnieuw vast te stellen. Een voorbeeld is dat het deltaprogramma jaarlijks wordt aangepast (adaptiviteit) maar tegelijkertijd ook voor veel stabiliteit bij het realiseren van de opgave zorgt (zie verder bijlage 2).

Voor de overige taken (informatievoorziening en participatie) zijn in andere deelonderzoeken analyses gemaakt, die we nu hier niet meenemen in de analyse.

Een integraal programma en wet- en regelgeving bieden de mogelijkheden om de samenhang in het functioneren van het stelsel te borgen. Echter, daarmee is de daadwerkelijke uitvoering van de taakinhoud van het stelsel nog niet belegd. De daadwerkelijke uitvoering van de taakinhoud vereist twee verschillende hoofdstukken. Voor het uitvoeren van de taken waarvoor de verantwoordelijkheid vaststaat, moet het stelsel ertoe leiden dat deze taakverantwoordelijken bijdragen aan het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving (zie hoofdstuk 4). Voor de "vrije taken" ligt de nadruk op het verstandig beleggen van deze taken, waarvoor we vijf scenario's schetsen (hoofdstuk 5).

## 5. De bijdrage van taakverantwoordelijken aan de bredere stelselopgave

Naast de samenhang in het realiseren van de stelselopgave als geheel is het ook noodzakelijk dat de partijen met een vastliggende verantwoordelijkheid bijdragen aan het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving. In dit hoofdstuk beschrijven we op basis van het casuonderzoek twee manieren waarop taakverantwoordelijke stelselpartijen in positie gebracht worden om een constructieve rol in het realiseren van de brede stelselopgave te leveren. Deze constructieve rol betekent dat de uitvoering van de taken (zoals weergegeven binnen het rode kader) bijdraagt aan het realiseren van de bredere stelselopgave.

Taakinhoud stelsel	Vastliggende verantwoordelijkheid (taakverantwoordelijke stelselpartij)	Geen vastliggende verantwoordelijkheden ("vrije taken")
Inhoudelijke taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaderstelling en strategische beleidsontwikkeling, inclusief beleid exploitatiebeperkingen (rijk)</li> <li>• Bronmaatregelen (carriers)</li> <li>• Ruimtelijke ordening (bevoegde overheden)</li> <li>• Operationele maatregelen voor de bestrijding van geluidhinder (bevoegd gezag kan wisselen per maatregel)</li> <li>• Exploitatie luchthaven (Schiphol)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maatregelen luchtvaartterrein</li> <li>- Uitvoering exploitatiebeperkingen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenbrengen en uitvoeren aanvullende metingen geluidsoverlast (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Voorstellen hinderbeperking en verbetering leefkwaliteit</li> <li>• Isolatie</li> <li>• Compensatie- en schadeafhandeling (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> </ul>
Stelseltaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezichthouder (bv ILT)</li> <li>• Participatie (wettelijk gereguleerd (bv Wet luchtvaart en Omgevingswet))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiering (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Monitoring (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Bewaken integraliteit van het stelsel</li> <li>• Bewaken balans flexibiliteit / stabiliteit binnen het stelsel</li> <li>• Informatievoorziening (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Participatie ((voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)).</li> </ul>

In de vijf onderzochte casus is een tweetal manieren te onderscheiden die verantwoordelijke partijen ertoe aanzetten om bij te dragen aan het realiseren van de stelselopgave.

### 5.1 Deelprogramma's

In het deltaprogramma en bij de gaswinning in Groningen wordt gewerkt met deelprogramma's. Deze deelprogramma's zijn onderdeel van een breder programma (het deltaprogramma) of beleid (minimaliseren gaswinning), en kennen een thematische of gebiedsgerichte focus. In elk deelprogramma worden coalities van partijen gevormd die nodig zijn om de deelopgave te realiseren. Voor de bovenstaande taken zijn dergelijke deelprogramma's ook denkbaar (en in verschillende vormen al aanwezig). Te denken valt aan:

- een deelprogramma kaderstelling en strategische beleidsontwikkeling waarin het Rijk, wanneer het werkt aan relevante beleidsontwikkeling.
- een deelprogramma bronmaatregelen waarin de carriers de leiding hebben en alle relevante partijen zelf betrokken.
- een deelprogramma ruimtelijke ordening waarin de bevoegde gemeenten het voortouw nemen, daarbij lijkt voor de hand te liggen dat er meerdere gebiedsgerichte programma's zijn.
- een deelprogramma vliegroutes waarin LVNL het voortouw neemt en een coalitie vormt om gezamenlijk tot hinderbeperking te komen.
- een deelprogramma exploitatie luchthaven, waarin Schiphol het voortouw neemt om bij de exploitatie van Schiphol, samen met andere partijen, te komen tot zoveel mogelijk hinderreductie.
- een deelprogramma toezicht, waarin de toezichthouders het voortouw nemen
- een deelprogramma participatie waarin partijen die een wettelijke participatieplicht kennen, gezamenlijk de participatie afstemmen.

Deze programmatische aanpak maakt het mogelijk om enerzijds een gerichte bijdrage te leveren aan de gezamenlijke stelselopgave en anderzijds recht te doen aan de vaststaande verantwoordelijkheden. De taakverantwoordelijken hebben daarbij de ruimte om zelf invulling te geven aan de concrete maatregelen, de rol van participatie en de wijze van financiering. Tegelijkertijd, om de samenhang tussen de deelprogramma's te garanderen, is een overkoepelende vorm van sturing noodzakelijk. In hoofdstuk 4 staan een aantal manieren om tot deze overkoepelende sturing te komen.

## 5.2 Afdwingen: wet en regelgeving en vergunningverlening

In de gaswinning Groningen wordt gewerkt met wet- en regelgeving om partijen ertoe te zetten om gezamenlijk bij te dragen aan de stelselopgave. Dit geldt voor alle onderdelen van de gaswinning (de exploitatie van het gasveld, de versterkingsopgave voor gebouwen en het verbeteren van de leefkwaliteit). In wet- en regelgeving is bepaald wie, welke rol heeft binnen al deze deelonderwerpen. Bovendien is er een overkoepelende wettelijke doelstelling: het veilig beëindigen van de gaswinning en is voor veel van deze taken een toezichthouder aangewezen die de wettelijke regels handhaaft.

Voor de hinderbeperking en verbetering leefkwaliteit van Schiphol kan wet- en regelgeving een vergelijkbare rol spelen. Dit vereist dat in, bijvoorbeeld de Wet luchtvaart, wettelijke normen komen die het realiseren van de taakinhoud verplicht stelt. Te denken valt aan (en ook hiervoor geldt dat dit in verschillende vormen ook al gebeurt):

- Het opnemen van strategische beleidsdoelen in de Wet luchtvaart waarbinnen het Rijk zijn beleid moet formuleren.
- Wettelijke eisen aan de geluidsbelasting van de vliegtuigen die van Schiphol gebruik mogen maken.
- Een meer gedetailleerde invulling van de ruimtelijke ordening via de Omgevingswet (heldere kaders in de nationale omgevingsvisie).
- Wettelijke eisen gericht op het beperken van de hinder door
  - aanvliegroutes.
  - de exploitatie van Schiphol
- Verdere wettelijke eisen aan de inrichting van de participatieprocessen.

Inzetten op wet- en regelgeving vereist ook duidelijkheid over de handhaafbaarheid van de normen en wie de normen wanneer kan invoeren. Zo is het mogelijk om regels te stellen op een manier dat belanghebbenden ze kunnen afdwingen bij een rechter. Verder is van belang dat toezicht en handhaving goed belegd is (waarmee we niet willen zeggen dat het nu onvoldoende belegd is).



In de casus havenbedrijf Rotterdam en de casus gaswinning Groningen wordt (een vorm van) vergunningverlening ingezet om opdrachten te geven aan één partij (havenbedrijf, exploitant gasveld) om de partijen ertoe te zetten om samen te werken. Het is denkbaar dat wordt aangesloten bij de bestaande wettelijke structuren waarmee Schiphol is aangewezen als exploitant.

### **5.3 Tussenconclusie en vooruitblik**

Voor het realiseren van de taken waarvoor de verantwoordelijkheden vastliggen, is het bewaken van een belangrijk evenwicht noodzakelijk. Aan de ene kant is een vorm van coördinatie noodzakelijk om de taakverantwoordelijkheden, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, te laten bijdragen aan de bredere stelselopgave. Aan de andere kant mag dit er niet toe leiden dat niet langer recht wordt gedaan aan de vaststaande verantwoordelijkheden. Binnen deelprogramma's kan dit evenwicht ontstaan, mits er een overkoepelende structuur is die de gelijke gerichtheid garandeert. Afdwingen is ook mogelijk, maar heeft als nadeel dat het moeilijker te realiseren is en kan leiden tot het uithollen van vaststaande verantwoordelijkheden.

Ook is duidelijk dat met de bijdrage van de taakverantwoordelijken, de taakinhoud voor de stelselopgave nog niet gerealiseerd is. Hiervoor is nodig dat ook de "vrije taken" belegd worden. Daarvoor zijn vijf scenario's denkbaar die in hoofdstuk 5 aan bod komen.

## 6. De organisatie van “vrije taken”

Voor de taken waarvoor niet één partij vaststaand de verantwoordelijkheid heeft, is van belang dat er structuren in het leven worden geroepen die zorgen dat de taken worden uitgevoerd. Het gaat om de volgende rood omlijnende taken. Voor alle duidelijkheid: het betreft taken die soms al uitgevoerd worden, maar waarvoor de verantwoordelijkheid niet vastligt.

Taakinhoud stelsel	Vastliggende verantwoordelijkheid (taakverantwoordelijke stelselpartij)	Geen vastliggende verantwoordelijkheden (“vrije taken”)
Inhoudelijke taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaderstelling en strategische beleidsontwikkeling, inclusief beleid exploitatiebeperkingen (rijk)</li> <li>• Bronmaatregelen (carriers)</li> <li>• Ruimtelijke ordening (bevoegde overheden)</li> <li>• Operationele maatregelen voor de bestrijding van geluidhinder (bevoegd gezag kan wisselen per maatregel)</li> <li>• Exploitatie luchthaven (Schiphol)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maatregelen luchtvaartterrein</li> <li>- Uitvoering exploitatiebeperkingen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenbrengen en uitvoeren aanvullende metingen geluidsoverlast (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Voorstellen hinderbeperking en verbetering leefkwaliteit</li> <li>• Isolatie</li> <li>• Compensatie- en schadeafhandeling (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> </ul>
Stelseltaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezichthouder (bv ILT)</li> <li>• Participatie (wettelijk gereguleerd (bv Wet luchtvaart en Omgevingswet))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiering (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Monitoring (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Bewaken integraliteit van het stelsel</li> <li>• Bewaken balans flexibiliteit / stabiliteit binnen het stelsel</li> <li>• Informatievoorziening (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li>• Participatie ((voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)).</li> </ul>

Het zijn deze taken waarvoor (mede op basis van het tussenrapport van Van Geel) vijf typen modellen ingezet kunnen worden om deze taken te realiseren:

1. Sectoraal model
2. Rijksprogramma model
3. Gebiedsregisseursmodel
4. GR-model
5. CRO-model

Op basis van het afwegingskader moeten binnen deze structuren de volgende kaders ontstaan, die verder staan uitgewerkt in Bijlage I.

- Doelformulering
- Bestuurskracht
- Ontwikkelkracht
- Uitvoeringskracht
- Bestuurlijk en juridische legitimiteit
- Heldere rol en taakverdeling.

In dit hoofdstuk beschrijven we per model een scenario voor het realiseren van de rood omlijnende taken.

## 6.1 Sectoraal model

### *Doelformulering en rol- en taakverdeling*

In dit model gaan we ervan uit dat Schiphol alle “vrije taken” uitvoert. In het huidige overzicht van de taakinhoud zijn dit abstract omschreven inhoudelijke- en stelseltaken, die verdere uitwerking vereisen door ze scherp, begrijpelijk en SMART te formuleren.

Daarbij is het binnen dit model een belangrijke taak voor Schiphol om te komen met voorstellen voor de kaders waarbinnen de taken worden uitgevoerd. In deze kaders wordt uitgewerkt hoe Schiphol de metingen voor het geluidsoverlast uitvoert, de hinder beperkt, de leefkwaliteit verbetert, huizen isoleert, schade afhandelt de informatievoorziening en participatie vormgeeft, de voortgang van het stelsel monitort en daarbinnen de integraliteit en balans binnen het stelsel bewaakt.

De kaders die Schiphol voorstelt, worden, in dit scenario, voorwerp van participatie van belanghebbenden. Het bewaken van de integraliteit van de opgave vergt bovendien dat Schiphol de bijdrage van alle taakverantwoordelijken (het Rijk, de carriers, de decentrale overheden, LVNL en ILT) coördineert en richt op het gezamenlijk realiseren van de stelselopgave. Het moet voor deze partijen duidelijk zijn wat hun meerwaarde is in het realiseren van de stelselopgave.

Bij het verder uitwerken van deze taken, heeft Schiphol in dit model ook aandacht voor een logische en heldere afbakening en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, zeker waar Schiphol niet zelf de taken uitvoert.

### *Bestuurs-, ontwikkel- en uitvoeringskracht*

Voor het samenhangend realiseren van de stelselopgave is een stelsel van afstemming en besluitvorming nodig. Dit genereert de bestuurskracht om de stelselopgave te realiseren. In dit model organiseert Schiphol deze afstemming en besluitvorming, zowel van de vrije taken als van de samenwerking tussen de taakverantwoordelijken (voor de taken waarvoor de verantwoordelijkheid vastligt).

In dit model heeft Schiphol een centrale rol in het bedenken en faciliteren van vernieuwende initiatieven die bijdragen aan het verder realiseren van de stelselopgave. Dit vergt voor de vastliggende taken het samenbrengen en prikkelen van taakverantwoordelijke partijen, voor de vrije taken is Schiphol zelf verantwoordelijk voor het (doen) ontstaan van vernieuwende initiatieven. Verder monitort Schiphol in het hele stelsel de voortgang van vernieuwende initiatieven, doet ze voorstellen over het continueren van dergelijke initiatieven en zorgt ze voor financiering daarvan.

### *Bestuurlijke en juridische legitimiteit*

In het onderzochte sectoraal model (havenbedrijf Rotterdam) speelt strategisch omgevingsmanagement een belangrijke rol in het verwerven van draagvlak onder de verschillende stakeholders. Deze bestuurlijke legitimiteit wordt in die context omschreven als een ‘license to grow’ en een ‘license to operate’. De haven werkt zelf aan het draagvlak voor haar dagelijkse operatie en voor haar groei. Een vergelijkbare voorwaarde aan Schiphol zou passen in een sectoraal model.

Voor het borgen van de legitimiteit van de taakuitoefening is verder relevant dat Schiphol belang heeft bij de manier waarop – in ieder geval een belangrijk deel van – de taken worden uitgevoerd. In beginsel hoeft dit aan de uitvoering van deze taken door Schiphol niet in de weg te staan, maar het levert extra uitdagingen op rond de bestuurlijke en juridische legitimiteit. In dit kader kan de dynamiek rond de versterkingsopgave in de casus over de Groningse gaswinning een indicatie bieden. Deze dynamiek staat uitgebreid beschreven in de bijlage. Een belangrijk deel van de oplossing in Groningen was om onafhankelijke experts een rol te geven in de uitvoering en

een gecontroleerde vorm van juridisering mogelijk te maken. Zo kunnen de mensen die subsidie willen voor het versterken van hun woning, tegen een (negatieve) subsidiebeschikking opkomen.

## 6.2 Rijksprogramma model

### *Doelformulering en rol- en taakverdeling*

In dit model gaan we ervan uit dat een dienst van het Rijk of een ZBO alle “vrije taken” uitvoert. Net als binnen het sectoraal model betekent dit dat de taakhoud door het Rijk verder wordt uitgewerkt door scherp, begrijpelijk en SMART te formuleren. Het Rijk komt daartoe met voorstellen voor de kaders waarbinnen de taken worden uitgevoerd. In deze kaders wordt uitgewerkt hoe het Rijk de metingen voor het geluidsoverlast uitvoert, de hinder beperkt, de leefkwaliteit verbetert, huizen isoleert, schade afhandelt de informatievoorziening en participatie vormgeeft, de voortgang van het stelsel monitort en daarbinnen de integraliteit en balans binnen het stelsel bewaakt.

De kaders die het Rijk voorstelt, zijn voorwerp van participatie van belanghebbenden. Het bewaken van de integraliteit van de opgave vergt bovendien dat het Rijk de bijdrage van alle taakverantwoordelijken (Schiphol, de carriers, de decentrale overheden, LVNL en ILT) coördineert en richt op het gezamenlijk realiseren van de stelselopgave. Het moet voor deze partijen duidelijk zijn wat hun meerwaarde is in het realiseren van de stelselopgave.

Bij het verder uitwerken van deze taken, heeft het Rijk in dit model ook aandacht voor een logische en heldere afbakening en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, zeker waar het Rijk niet zelf de taken uitvoert.

### *Bestuurs-, ontwikkel- en uitvoeringskracht*

Voor het samenhangend realiseren van de stelselopgave is een stelsel van afstemming en besluitvorming nodig. Dit genereert de bestuurskracht om de stelselopgave te realiseren. In dit model organiseert het Rijk deze afstemming en besluitvorming, zowel van de vrije taken als van de samenwerking tussen de taakverantwoordelijken (voor de taken waarvoor de verantwoordelijkheid vastligt).

In dit model heeft het Rijk een centrale rol in het bedenken en faciliteren van vernieuwende initiatieven die bijdragen aan het verder realiseren van de stelselopgave. Dit vergt voor de vastliggende taken het samenbrengen en prikkelen van taakverantwoordelijke partijen, voor de vrije taken is het Rijk zelf verantwoordelijk voor het (doen) ontstaan van vernieuwende initiatieven. Verder monitort het Rijk in het hele stelsel de voortgang van vernieuwende initiatieven, doet ze voorstellen over het continueren van dergelijke initiatieven en zorgt ze voor financiering daarvan.

In dit scenario zijn er twee manieren waarop het Rijk dit kan doen: door het oprichten van een ZBO of door onder de minister van Infrastructuur en Waterstaat een organisatieonderdeel op te richten. Een voorbeeld van dit laatste is beschreven in de casus gaswinning Groningen.

### *Bestuurlijke en juridische legitimiteit*

Bij de uitvoering van taakhoud is het Rijk, zoals altijd, gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent onder meer dat het Rijk, bij de uitoefening van de “vrije taken”, zijn werk op een zorgvuldige manier moet doen, transparant moet zijn en daarbij niet vooringenomen is. Verder is het mogelijk dat belanghebbenden bezwaar aantekenen tegen het optreden van de overheidsorganisatie, vooral wanneer een appellabel besluit genomen wordt. Deze juridisering kan, mits gecontroleerd toegepast, de legitimiteit van het overheidsoptreden versterken doordat een onafhankelijke rechter de rechtmatigheid van het besluit kan controleren.

In één van de onderzochte casus, de gaswinning in Groningen, is een vorm van gecontroleerde juridisering toegepast om de legitimiteit van het stelsel te waarborgen. Deze gecontroleerde juridisering is gekoppeld aan het versterken van de woningen. Deze juridisering werkt als volgt: burgers en bedrijven die hun gebouwen willen laten versterken, kunnen een aanvraag doen bij een rijksdienst. Als de rijksdienst deze aanvraag afwijst, staat rechtsbescherming open tegen dit besluit.

Om twee redenen was voor deze opgave gecontroleerde juridisering geschikt om de legitimiteit van het stelsel te waarborgen. In de eerste plaats was er sprake van een belangentegenstelling. Het Rijk (en de NAM) hadden belang bij een beperkte toepassing van de versterkingsopgave, de aanvragers hadden belang bij een zo groot mogelijke toepassing van de versterkingsopgave. Door uiteindelijk onafhankelijke partijen (een bezwaarschriftencommissie en uiteindelijk de rechter) in positie te brengen, kan deze belangentegenstelling door een onafhankelijke derde worden beslecht. De tweede reden voor gecontroleerde juridisering was historisch. Bij veel burgers en bedrijven in Groningen was het vertrouwen in de Rijksoverheid en de NAM verdwenen. Deze burgers en bedrijven zien de rechtsbeschermingsmogelijkheid als waarborg.

### 6.3 Gebiedsregisseursmodel

#### *Doelformulering en rol- en taakverdeling*

In dit model gaan we ervan uit dat er een gebiedsregisseur wordt aangesteld die de totstandkoming van de “vrije taken” bevordert. Deze gebiedsregisseur voert alleen enkele stelseltaken uit, en brengt partijen bij elkaar die de inhoudelijke taken gezamenlijk gaan uitvoeren.

Daarbij is, net als in de andere modellen, de eerste stap om de taakinhoud verder aan te scherpen, met daarbij extra aandacht voor het onderscheid tussen stelsel- en inhoudelijke taken. Voor de inhoudelijke taken geldt dat de gebiedsregisseur komt met voorstellen voor de kaders waarbinnen de taken door andere stelselpartijen worden uitgevoerd. In deze kaders wordt uitgewerkt hoe andere stelselpartijen dan de gebiedsregisseur de metingen voor het geluidsoverlast uitvoeren, de hinder beperken, de leefkwaliteit verbeteren, huizen isoleren en schade afhandelen. Voor de stelseltaken geldt dat de gebiedsregisseur ook voorstellen doet voor de kaders waarbinnen hij of zij de informatievoorziening en participatie vormgeeft, de voortgang van het stelsel monitort en daarbinnen de integraliteit en balans binnen het stelsel bewaakt.

De kaders die de gebiedsregisseur voorstelt, zijn voorwerp van participatie van belanghebbenden. Daarbij is speciale aandacht voor de positie van taakverantwoordelijken (Schiphol, de carriers, de decentrale overheden, LVNL en ILT). De gebiedsregisseur coördineert en richt op het gezamenlijk realiseren van de stelselopgave. Het moet voor deze partijen duidelijk zijn wat hun meerwaarde is in het realiseren van de stelselopgave.

#### *Bestuurs-, ontwikkel- en uitvoeringskracht*

Voor het samenhangend realiseren van de stelselopgave is een stelsel van afstemming en besluitvorming nodig. Dit genereert de bestuurskracht om de stelselopgave te realiseren. In dit model organiseert de gebiedsregisseur deze afstemming en besluitvorming, zowel van de vrije taken als van de samenwerking tussen de taakverantwoordelijken (voor de taken waarvoor de verantwoordelijkheid vastligt).

In dit model heeft de gebiedsregisseur een centrale rol in het bedenken en faciliteren van vernieuwende initiatieven die bijdragen aan het verder realiseren van de stelselopgave. Dit vergt voor de gehele taakinhoud het samenbrengen en prikkelen van stelselpartijen. Verder monitort de gebiedsregisseur in het hele stelsel de voortgang van vernieuwende initiatieven, doet ze voorstellen over het continueren van dergelijke initiatieven en ontsluit te mogelijkheden voor de financiering daarvan.

De gebiedsregisseur voert geen inhoudelijke taken uit maar zoekt binnen het stelsel naar partijen die de vrije inhoudelijke taken willen uitvoeren. De gebiedsregisseur heeft een eigen bureau ter ondersteuning van de uitvoering van de vrije stelseltaken.

#### *Bestuurlijke en juridische legitimiteit*

Bij de uitvoering van de vrije stelseltaken ligt de nadruk van de gebiedsregisseur bij het genereren van draagvlak voor de gezamenlijke uitvoering van de stelselopgave. Dit is mogelijk door het instellen van, naar analogie van het deltaprogramma, een overkoepelden stuurgroep verbetering leefkwaliteit waarin alle stelselpartijen die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de taakinhoud samenkomen (zie ook de uitwerking in hoofdstuk 3).

## **6.4 GR-model**

#### *Doelformulering en rol- en taakverdeling*

In dit model gaan we ervan uit dat de decentrale overheden samenwerken om de taken te realiseren in een gemeenschappelijke regeling (hierna: GR) waarbinnen de "vrije taken" worden uitgevoerd. Deze GR begint met een uitwerking van de taakinhoud van de "vrije taken" door scherp, begrijpelijk en SMART te formuleren. De GR komt daartoe met voorstellen voor de kaders waarbinnen de taken worden uitgevoerd. In deze kaders wordt uitgewerkt hoe de GR de metingen voor het geluidsoverlast uitvoert, de hinder beperkt, de leefkwaliteit verbetert, huizen isoleert, schade afhandelt de informatievoorziening en participatie vormgeeft, de voortgang van het stelsel monitort en daarbinnen de integraliteit en balans binnen het stelsel bewaakt.

De kaders die de GR voorstelt, zijn voorwerp van participatie van belanghebbenden. Het bewaken van de integraliteit van de opgave vergt bovendien dat de GR de bijdrage van alle taakverantwoordelijken (Schiphol, de carriers, het Rijk, LVNL en ILT) coördineert en richt op het gezamenlijk realiseren van de stelselopgave. Het moet voor deze partijen duidelijk zijn wat hun meerwaarde is in het realiseren van de stelselopgave.

Bij het verder uitwerken van deze taken, heeft deze samenwerking in een GR ook aandacht voor een logische en heldere afbakening en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, zeker waar de GR niet zelf de taken uitvoert.

#### *Bestuurs-, ontwikkel- en uitvoeringskracht*

Voor het samenhangend realiseren van de stelselopgave is een stelsel van afstemming en besluitvorming nodig. Een deel van die besluitvorming wordt gerealiseerd binnen de GR omdat daarin alle decentrale overheden verenigd zijn. Deze besluitvormende gremia binnen de GR zijn echter niet geschikt om besluit te nemen over taken waarvoor de taakverantwoordelijkheid bij anderen is belegd. Daarvoor organiseert de GR overleggen waarin alle stelselpartijen vertegenwoordigd zijn.

In dit model heeft de GR een centrale rol in het bedenken en faciliteren van vernieuwende initiatieven die bijdragen aan het verder realiseren van de stelselopgave. Dit vergt voor de vastliggende taken het samenbrengen en prikkelen van taakverantwoordelijke partijen. Voor de vrije taken is de GR zelf verantwoordelijk voor het (doen) ontstaan van vernieuwende initiatieven. Verder monitort de GR in het hele stelsel de voortgang van vernieuwende initiatieven, doet ze voorstellen over het continueren van dergelijke initiatieven en zorgt ze voor financiering daarvan.

Gezien de taken die de GR moet uitvoeren, is het samenbrengen van mensen in een zelfstandige organisatie of een centrumgemeenteconstructie noodzakelijk. Welke precieze vorm deze organisatie van de taken gaat krijgen, valt buiten de scope van deze opdracht.

#### *Bestuurlijke en juridische legitimiteit*

Bij de uitvoering van taakinhoud zijn overheidsorganisaties, zoals altijd, gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent onder meer dat de GR, bij de uitoefening van de "vrije taken", zijn werk op een zorgvuldige manier moet doen, transparant moet zijn en daarbij niet vooringenomen is. Verder is het mogelijk dat belanghebbenden bezwaar aantekenen tegen het optreden van de overheidsorganisatie, vooral wanneer een appellabel besluit (waartegen bezwaar en beroep openstaat) genomen wordt. Deze juridisering kan, mits gecontroleerd toegepast, de legitimiteit van het overheidsoptreden versterken doordat een onafhankelijke rechter de rechtmatigheid van het besluit kan controleren (zie verder de tekst onder het rijksprogrammamodel).

Extra aandachtspunt bij deze organisatievorm is de complexiteit van de vorming aansturing. Wanneer alle betrokken decentrale overheden participeren, betekent dit dat enkele tientallen overheden het eens moeten worden over de vorm van de samenwerking en, wanneer de organisatie is gevormd, de precieze uitvoering van de "vrije taken".

## 6.5 CRO-model

### *Doelformulering en rol- en taakverdeling*

In dit model wordt een commissie regionaal overleg (CRO) ingericht, in lijn met de bepalingen hierover in de Wet luchtvaart. De Wet luchtvaart laat ruimte voor verschillende invullingen van de CRO. In deze analyse wordt de meest minimale variant geanalyseerd omdat daarmee de verschillen met de bovenstaande modellen goed naar voren komen. Dit model gaat daarmee niet uit van een voortzetting van het huidige model.

In het CRO-model gaan we er vanuit dat de CRO als doelstelling heeft om een gebruik van Schiphol te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van de betrokkenen en ertoe bijdraagt dat Schiphol zo optimaal mogelijk in zijn omgeving functioneert. Het uitgangspunt is dat de CRO geen verantwoordelijkheden of bevoegdheden van één van de leden van een CRO overneemt. Een ieder blijft verantwoordelijk voor zijn eigen taken en bevoegdheden. De vergaderingen van de CRO hebben tot doel om tot afstemming te komen over de inzet van taken en bevoegdheden door de belangrijkste betrokkenen.<sup>4</sup>

In de CRO hebben zitting: de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht, de gemeenten binnen deze drie provincies, Schiphol, LVNL, luchtvaartmaatschappijen die geregeld van de luchthaven gebruik maken, natuur- en milieuorganisaties, vertegenwoordiging van bedrijfsleven en omwonenden. De CRO heeft een onafhankelijk voorzitter die de vergaderingen van de CRO leidt. In deze taak wordt de voorzitter ondersteund door een klein secretariaat.

### *Bestuurs-, ontwikkel- en uitvoeringskracht*

Voor het samenhangend realiseren van de stelselopgave is een stelsel van afstemming en besluitvorming nodig. Dit genereert de bestuurskracht om de stelselopgave te realiseren. In dit model ontstaat binnen de CRO een mogelijkheid tot afstemming van de besluitvorming, zowel van de vrije taken als van de samenwerking tussen de taakverantwoordelijken (voor de taken waarvoor de verantwoordelijkheid vastligt). De CRO biedt een structuur waarbinnen afgestemd kan worden; de besluitvorming blijft belegd bij de afzonderlijke deelnemers aan de CRO. Het CRO-model vertoont daarmee overeenkomsten met het gebiedsregisseursmodel. Belangrijk verschil is dat de voorzitter in het CRO-model niet de specifieke opdracht heeft om de besluitvorming van de partijen af te stemmen en te faciliteren.

Een andere overeenkomst met het gebiedsregisseursmodel is dat er in het CRO-model geen structuur wordt ingericht om vrije taken uit te voeren. Een belangrijk verschil is dat veel verantwoordelijkheden die de

---

<sup>4</sup> De formuleringen in deze alinea zijn op basis van de Wet luchtvaart en de bijbehorende memorie van toelichting.

gebiedsregisseur heeft in het CRO-modellen een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn, waarover partijen binnen de CRO kunnen overleggen en afstemmen. Het gaat daarbij om het volgende:

- De gebiedsregisseur zoekt binnen het stelsel naar partijen die de vrije inhoudelijke taken willen uitvoeren. In het CRO-model is er niet één partij die de vrije taken uitvoert (zoals in het sectorale-, rijksprogramma- of GR-model) of die actief zoekt naar stelselpartijen die de vrije taken willen uitvoeren (zoals in het gebiedsregisseursmodel. In het CRO-modellen is het initiëren en uitvoeren van deze taken is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de stelselpartijen.
- De gebiedsregisseur komt met voorstellen voor de kaders waarbinnen de taken door andere stelselpartijen worden uitgevoerd. Dit geldt zowel voor de vrije inhoudelijke taken als voor de vrije stelseltaken. In het CRO-model is het opstellen van deze kaders een gezamenlijke verantwoordelijkheid en hebben de stelselpartijen in de CRO een gremium om kaders af te stemmen.
- In het gebiedsregisseursmodel heeft de gebiedsregisseur een centrale rol in het bedenken en faciliteren van vernieuwende initiatieven die bijdragen aan het verder realiseren van de stelselopgave. In het CRO-model heeft geen van de stelselpartijen een centrale rol in het bedenken en faciliteren van vernieuwende initiatieven die bijdragen aan het verder realiseren van de stelselopgave. Wel kan iedere stelselpartij daarin zelf initiatieven nemen. Ook is er geen centraal punt waar op stelselniveau de voortgang van vernieuwende initiatieven wordt gemonitord.
- De gebiedsregisseur heeft tot taak om te bevorderen en te monitoren dat de integrale stelselopgave wordt gerealiseerd. In het CRO-model is dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de stelselpartijen.

#### *Bestuurlijke en juridische legitimiteit*

Vanuit juridisch perspectief is het CRO-model eenvoudig te realiseren. De wettelijke basis voor het CRO-model staat in de Wet luchtvaart en omdat er geen taken en verantwoordelijkheden overgaan, en er bovendien geen juridische structuur wordt ingericht voor de vrije taken, zijn er geen specifieke juridische aandachtspunten. Voor de bestuurlijke legitimatie en ook het maatschappelijk draagvlak kent dit model een belangrijk aandachtspunt. Dit volgt uit het feit dat dit model, meer nog dan de andere modellen, afhankelijk is van de goede wil van alle stelselpartijen. Belangrijke onderdelen van de stelselopgave zijn namelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid en de bereidheid van de stelselpartijen om initiatieven te nemen. Er is niet een gezamenlijke structuur of een aangewezen regisseur om partijen tot actie aan te zetten. Dit kan ertoe leiden dat de stelselopgave niet gerealiseerd wordt, wat op termijn de legitimiteit van het CRO-model kan aantasten.



A close-up photograph of a person wearing a white dress shirt, using a blue handheld device. The person's hands are visible, holding the device. The background is slightly blurred, showing what appears to be a control panel or a piece of equipment with a 'J' label.

# Deelrapportage stelselonderzoek

## Bijlagen

Bijlage 1: afwegingskader

Bijlage 2: theoretisch kader casusonderzoek

Bijlage 3: casus Gaswinning Groningen

Bijlage 4: casus Deltacommissaris

Bijlage 5: casus Havenbedrijf Rotterdam

Bijlage 6: casus Noordzee-overleg

Bijlage 7: inzichten GR-model

Bijlage 8: uitwerking taakhoud en takentabel

## Bijlage 1. Het afwegingskader

### B.1.1 Inleiding

Het realiseren van de beoogde publieke waarde (de opgave) – “het verwezenlijken van een verbetering van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving” - vereist de realisatie van meerdere (samenhangende) resultaten. Veel van die resultaten kunnen alleen in samenwerking tussen overheden, de luchthaven, bedrijven en burgers bereikt worden. Hierop wordt gestuurd vanuit een stelsel. Een stelsel bestaat daarmee uit “het geheel aan structuren, mensen en instrumenten waarmee wordt gestuurd op de resultaten die nodig zijn om de opgave te realiseren”.

De heer Van Geel heeft in zijn observaties aangegeven waar- en waarom deze samenwerking de afgelopen periode is vastgelopen. Hij heeft als potentiële oplossing voor deze vastgelopen samenwerking mogelijke stelsels uiteengezet.

In het rapport van Berenschot worden deze stelsels, en anderen, onderzocht. Daarvoor werken we langs de lijnen die het rapport Van Geel hiervoor geeft en de opdracht die vanuit het stelsel gerealiseerd moet worden.<sup>5</sup> In het rapport zet Berenschot de bouwstenen voor de stelselscenario's uiteen (binnen de kaders van Van Geel).

Om af te wegen welk stelsel het beste past is een afwegingskader nodig. Hiermee kunnen de beslissers stelselscenario's op gestructureerde wijze- en op verschillende elementen onderling vergelijken. Berenschot beperkt zich tot het aanleveren van bouwstenen en spreekt nadrukkelijk geen waardeoordeel of een voorkeur uit. Het is aan de heer Van Geel om op basis van eigen afwegingen tot een advies te komen. De spelregels zijn hiermee vooraf duidelijk.

### B.1.2 Uitgangspunten afwegingskader

Het uitgangspunt van het voorliggende afwegingskader is dat het zich richt op die elementen waarop de stelselscenario's mogelijk anders scoren. Het afwegingskader moet immers een afweging mogelijk maken. Dit houdt in dat we in het kader geen observaties verwerken die in ieder stelsel even goed geregeld kunnen worden.

Omdat de connectiviteit en netwerkkwaliteit van Schiphol en de normstelling ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving een gegeven zijn, en daarmee niet verschillen per stelselscenario, krijgen deze elementen geen plek in het afwegingskader. Datzelfde geldt voor het geografische bereik van het stelsel, de definitie van 'omwonenden/belanghebbende' en het gegeven dat het rijk verantwoordelijkheid draagt voor de implementatie van beleid en eerder gemaakte afspraken.

---

<sup>5</sup> Dit laatste punt was voor de klankbordgroep essentieel.

### B.1.3 Het afwegingskader

Het afwegingskader bestaat uit de volgende criteria:

#### A. Realiseren van de beoogde publieke waarde

##### Doelformulering.

1. Het is duidelijk op welke taakinhoud het stelsel betrekking heeft.
2. De doelen in het stelsel zijn op de verschillende taakinhouden scherp, begrijpelijk en waar het kan SMART geformuleerd.
3. Het is duidelijk welke actoren op welke taakinhouden en momenten, een verantwoordelijkheid in het stelsel hebben. De grondslag hiervan is duidelijk.
4. Voor alle betrokkenheid van alle actoren geldt dat de meerwaarde die hun bijdrage moet hebben in het stelsel - voor de verschillende taakinhouden, doelen en momenten - expliciet moet zijn. Op hoofdlijnen betreft deze meerwaarde (afhankelijk van taak, doel en moment):
  - a. Meer effectiviteit
  - b. Meer kwaliteit
  - c. Meer draagvlak
  - d. Meer (juridische) legitimiteit door de betrokkenheid van de juiste personen en organen op het juiste schaalniveau
  - e. Mobiliseren van betrokkenen.
  - f. Duidelijkheid voor omwonenden over welke actor waarvoor aanspreekbaar is.

##### Bestuurskracht.

5. Het stelsel draagt bij aan bestuurskracht om de verbetering van leefkwaliteit van Schiphol en omgeving te realiseren.
6. Het stelsel past binnen het bredere Nederlandse stelsel van afstemming en besluitvorming rond ruimtelijke, economische en maatschappelijke thema's.
7. Het stelsel kent een duidelijk onderscheid tussen nationaal beleid en regionale inpassing. Het is duidelijk waar zij elkaar raken en overdrachtsmomenten zijn duidelijk.

##### Ontwikkelkracht.

8. Binnen het stelsel is de mogelijkheid structureel georganiseerd om (sets van) maatregelen te ontwikkelen die een verbetering van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving verwezenlijken.
9. Het stelsel kan goed omgaan met de relatie en afweging tussen de luchtzijdige en landzijdige vraagstukken (in lijn met de principes van de balanced approach).
10. Binnen het stelsel is georganiseerd dat de uitvoering van maatregelen en de middelen hiervoor gemonitord worden én dat daar consequenties aan verbonden kunnen worden.

##### Uitvoeringskracht.

11. Binnen het stelsel is de uitvoeringskracht structureel georganiseerd om de maatregelen uit te kunnen voeren en te controleren.

#### B. Legitimiteit

##### Juridisch (rechtmatigheid)

1. Het stelsel en de rol die de actoren hierin spelen op de verschillende taakvelden is niet strijdig met geldende wettelijke taken en bevoegdheden.
2. Het stelsel sluit aan (kan inspelen) op de structuur van relevante wet- en regelgeving. Dit betreft tenminste:

- a. De Omgevingswet. (niet alleen de normstelling en ruimtelijke doorwerking maar ook de uitvoeringsfilosofie).
  - b. De Wet luchtvaart.
  - c. Kaderwet ZBO's.
  - d. Huis van Thorbecke.
3. Het stelsel bevat structuren om de rechtmatigheid duurzaam te monitoren en te waarborgen.

#### Bestuurlijk/besturing (bevoegdheden en instrumenten)

4. Het stelsel biedt de actoren op de verschillende taakvelden instrumenten om hun rol in het stelsel te vervullen.

#### Draagvlak

5. Het stelsel heeft waar mogelijk draagvlak voor het stelsel bij de (groepen van) stakeholders.
6. Het stelsel biedt heldere uitgangspunten voor het participatiekader (doelen, issues, schaalniveaus, momenten en methoden) dat op draagvlak kan rekenen.

### C. Organisatorisch

#### Verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en taken.

1. Het stelsel biedt vanuit de formulering van de beoogde publieke waarde én vanuit de legitimering hiervoor:
- a. Een logische en heldere afbakening en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden
  - b. Een logische toedeling van taken
  - c. Duidelijke aanspreekpunten en mandaten
  - d. Duidelijke, overzichtelijke en voorspelbare procedures

#### Ontsluiting van bevoegdheden en middelen.

2. Voor de resultaten en activiteiten die nodig zijn om een verbetering van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving te realiseren, is er een logische verbinding met de organen die gaan over de inbreng van bevoegdheden en middelen en de coördinatie daarvan.

#### Ontsluiting van informatie.

3. Data, informatie en kennis wordt onafhankelijk van de sector verzameld en hierop wordt onafhankelijk getoetst en gerapporteerd.
4. Er zijn binnen het stelsel heldere informatielijnen (van rijk naar stelsel, binnen stelsel en van stelsel naar rijk) met de focus op 'informer en verantwoording afleggen', 'sturen', 'controleren', 'duiden' en 'monitoren'.
5. De plek van het omgevingshuis in het stelsel is helder gedefinieerd wat betreft:
- a. afbakening en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden
  - b. toedeling van taken
  - c. aanspreekpunten en mandaten
  - d. procedures

## Bijlage 2. Uitwerking casusonderzoek

### B.2.1 Theoretisch kader casusonderzoek

Het organiseren van een samenwerking met veel partijen om een gezamenlijke opgave te realiseren, vindt plaats in een stelsel. In bestuurskundige termen is een stelsel "het geheel aan structuren, mensen en instrumenten rond een bepaalde opgave". Binnen het stelsel wordt gezamenlijk gewerkt aan het realiseren van een verbetering van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving. Het is deze opgave die het stelsel toekomstbestendig moet realiseren.

Het stelsel draait om het realiseren van de inhoudelijke opgave. Dit is alleen mogelijk wanneer personen en organisaties afspraken en maatregelen daadwerkelijk uitvoeren. Iemand binnen het stelsel moet bijvoorbeeld daadwerkelijk het vliegtuiggeluid gaan meten of woningen isoleren. Daarom moet binnen het stelsel een organisatie ontstaan die ertoe leidt dat de maatregelen worden uitgevoerd. Deze organisatie moet er echter niet alleen voor zorgen dat de concrete maatregelen worden gerealiseerd, maar ook dat deze realisatie op een rechtmatige en gedragen manier gebeurt. Dit laatste wordt samengevat onder de noemer legitimiteit.

### B.2.2 Onderzoeksaanpak casusonderzoek

In het casusonderzoek wordt een analyse gemaakt van vijf (onderdelen van) stelsels. Het betreft de volgende vijf casus:

- De gaswinning Groningen
- Het deltaprogramma
- De haven van Rotterdam
- Het Noordzee-overleg
- Uitwerking van hoe een model zoals de GR een bijdrage kan leveren aan, of beperkingen heeft voor, het realiseren van de opgave/publiek waarde en het vormgeven van omgevingsparticipatie.

De onderzoeksgegevens van het casusonderzoek staan hieronder per casus uitgewerkt. De uitwerkingen van casus starten met een analyse en eindigen met enkele conclusies. De conclusies ontbreken voor de casus 4 en 5. De casus Noordzee-overleg (casus 4) ziet niet toe op een stelsel, maar op een proces om te komen tot een stelsel. Voor de uitwerking van het GR-model is gevraagd om inzichten hoe dit model een bijdrage kan leveren aan, of beperkingen heeft voor, het realiseren van de opgave/publiek waarde en het vormgeven van omgevingsparticipatie. De uitwerking hebben we gedaan langs het afwegingskader.

## Bijlage 3. Het stelsel voor gaswinning in Groningen

### B.3.1 Korte schets van het vraagstuk: drie inhoudelijke deelopgaven

Groningen en haar inwoners hebben de afgelopen jaren veelvuldig te maken gehad met negatieve gevolgen van aardgaswinning, met name aardbevingen. Om deze negatieve gevolgen tegen te gaan zijn er verschillende arrangementen ingericht, hoofdzakelijk gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Binnen deze arrangementen werken verschillende overheidslagen en andere partijen samen om de gaswinning in te passen in de samenleving. Op hoofdlijnen zijn er binnen het stelsel drie inhoudelijk deelopgaven te onderscheiden:

- Gaswinning
- De versterkingsaanpak van gebouwen
- Brede welvaart realiseren voor (aardbevingsgebied) Groningen

De reden dat de brede opgave is gesplitst in deelopgaven is omdat voor elke deelopgave een geschikt arrangement is gemaakt, met een passende rolverdeling. In de onderstaande paragrafen staat dit verder uitgewerkt. Samengevat komt het op het volgende neer:

Rol stelselpartijen per opgave	Gaswinning	Versterkingsaanpak gebouwen	Brede welvaartsopgave
Rijksoverheid (EZK en soms BZK)	Eigenaar en opdrachtgever	Eigenaar en opdrachtnemer	Eigenaar (financier)
Gemeenten	Wettelijk adviesrol	Opdrachtgever	Eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (interne splitsing raden, colleges, organisatie)
Provincie Groningen	Wettelijk adviesrol	Geen rol	Eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (interne splitsing staten, gs, organisatie)
Burgers, bedrijven, maatschappelijke middenveld	Geen vastgelegde rol (invloed via volksvertegenwoordigingen)	Aanvrager en bezwaarmaker.	Adviesrol via zitting in het bestuur van het nationaal programma Groningen. Aanvrager subsidie bij gemeenten en provincie.
NAM	Opdrachtnemer	Geen rol (via Rijk gedeeltelijk financier)	Geen rol (via Rijk gedeeltelijk financier)
Tijdelijke Commissie Versterking	Geen rol.	Onafhankelijke besluitvorming	Geen rol.
Rechter	Geen rol.	Behandelen eventuele beroepen.	Geen rol.
Staattoezicht op de mijnen	Wettelijke adviesrol, toezichthouder	Toezichthouder	Geen rol.

### B.3.2 Het arrangement voor deelopgave I: gaswinning

#### Algemene schets van de deelopgave

Het beleid van de rijksoverheid is om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te beëindigen. Deze beëindiging gebeurt echter niet onmiddellijk. Zolang er nog gas gewonnen wordt, moet een belangenafweging worden gemaakt tussen het veiligheidsbelang van de omwonenden en het maatschappelijk belang om eindafnemers van het benodigde gas te voorzien. De uitkomst van deze belangenafweging voor de winning van gas wordt vastgelegd in een operationele strategie. In de operationele strategie wordt bepaald hoeveel gas er in een jaar gewonnen kan worden en onder welke voorwaarden.

#### Sturing en kaderstelling: het vaststellen van een operationele strategie

Het jaarlijks vaststellen van de operationele strategie is een belangrijk sturingsinstrument, waarvoor actief naar draagvlak wordt gezocht. Deze vaststelling is als volgt georganiseerd:<sup>6</sup>

- De netbeheerder van het landelijk gastransportnet (Gasunie Transport Services, GTS) maakt allereerst een raming van de behoefte aan gas uit het Groningenveld
- Vervolgens verzoekt de Minister van EZK aan de houder van de winningsvergunning (de NAM) om met inachtneming van de raming en gelet op het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en op het minimaliseren van de verwachte bodembeweging een of meerdere «operationele strategieën» voor te stellen. In deze operationele strategie moet tenminste een verdeling van de winning over de verschillende clusters van het Groningenveld in volume en tijd worden beschreven.
- Hierna vraagt de Minister het Staatstoezicht op de mijnen (SodM) en TNO om advies over de voorgestelde operationele strategie.
  - Het advies van het SodM gaat over de «ondergrondse» (bodembeweging) en «bovengrondse» gevolgen (gevolgen voor omwonenden, gebouwen of infrastructuur) van de operationele strategie.
  - Het advies van TNO gaat alleen over de bovengrondse gevolgen.
- Ook wordt de Mijnsraad om advies gevraagd en worden de regionale overheden in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen.
- Ten slotte stelt de Minister de operationele strategie vast en informeert de Tweede Kamer.

#### De reguliere taak: de winning van het gas

- NAM voert de opdracht van de minister zorgvuldig uit. Het SodM ziet erop toe dat de vergunninghouder zich houdt aan de vastgestelde operationele strategie en aan de veiligheidsnormen en het bijbehorende risicobeleid.

### B.3.3 Het arrangement voor deelopgave II: de versterkingsaanpak

#### Algemene schets

Op grond van de Mijnbouwwet moet de minister van EZK alle maatregelen nemen “die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad”. Onderdeel van deze wettelijke taak is het preventief versterken van gebouwen die door de aardbevingen kunnen worden, of zijn, aangetast. Deze versterkingsaanpak is een belangrijke uitvoerende taak binnen het stelsel.

Bij het inrichten van deze versterkingsaanpak worden de volgende uitgangspunten gehanteerd<sup>7</sup>:

- De minister van EZK is verantwoordelijk voor de veiligheid.

<sup>6</sup> Deze tekst is gebaseerd op het advies van de Raad van State, zie kamerstuknummer 34 957, nr. 4.

<sup>7</sup> Deze opsomming komt uit de toelichting bij het Besluit versterking gebouwen Groningen.

- Het oordeel of een individueel gebouw aan de veiligheid voldoet legt de minister van EZK op afstand van bestuurlijke partijen bij een onafhankelijke commissie van deskundigen.
- De regionale overheden zijn verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering. Zij stellen de lokale plannen van aanpak op en zijn opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie. De besluiten van de onafhankelijke commissie laten voldoende ruimte voor lokale bestuurders om de versterkingsopgave in de lokale situatie in te passen en koppelkansen te benutten.
- Er komt één uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de versterking. De huidige Dienst Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is de voorloper van deze uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie stuurt de volledige uitvoeringsketen aan op basis van de lokale plannen van aanpak. Het rijk is eigenaar van de uitvoeringsorganisatie.
- De NAM speelt geen rol meer in de uitvoering van versterking. De kosten van de versterking worden door het rijk op NAM verhaald.
- Eigenaren van woningen hebben het laatste woord over de versterking. Zij worden nauw betrokken bij de uitwerking van de versterkingsmaatregelen en kunnen keuzes maken binnen de randvoorwaarden van veiligheid. Ook staat voor eigenaren laagdrempelige rechtsbescherming open.
- Het SodM houdt toezicht op de werking van het systeem van de versterking en op de uitvoering van de nieuwe versterkingsaanpak.

De minister van EZK staat centraal in deze publieke aansturing. Tekenend is dat de minister verantwoordelijk is voor alle handelingen van de onafhankelijke commissie, de uitvoeringsorganisatie en de inspecteur-generaal der mijnen. Al deze handelingen worden namens, dus in mandaat van, de minister verricht.

#### Sturing en kaderstelling: de totstandkoming van het plan van aanpak van de gemeenten en het werkplan van de Tijdelijke commissie versterking

De sturing en kaderstelling voor het versterken van gebouwen is georganiseerd rond de ontwikkeling van de plannen waarbinnen de versterking moeten worden uitgevoerd. Daarbij zijn twee kaders belangrijk: het plan van aanpak van de gemeenten en het werkplan van de onafhankelijke tijdelijke commissie versterking.

De gemeenten zijn opdrachtgever van de versterkingsoperatie, de uitvoeringsorganisatie (die namens de minister van EZK werkt), is opdrachtnemer. De gemeenten vullen deze opdrachtgeversrol in door het vaststellen van een plan van aanpak. Deze gemeentelijke plannen van aanpak worden vastgesteld door de gemeenteraad, na goedkeuring van de inspecteur-generaal der mijnen (die het plan checkt op een aantal kwaliteitseisen). De plannen van aanpak vormen het "centrale plannings- en sturingsinstrument voor de versterkingsopgave binnen de gemeenten". De reden om dit bij de gemeenteraden te beleggen, wordt in de toelichting als volgt toegelicht:

*Lokale zeggenschap krijgt in deze beleidsregel vorm door het plan van aanpak. Hiermee wordt vastgelegd dat de gemeenten de lokale versterkingsoperatie zullen sturen. De gemeente staat het dichtst bij de mensen. De lokale bestuurders kennen de impact van bodembeweging. Het is daarom wenselijk dat de gemeente afweegt welke gebouwen die (mogelijk) versterkt moeten worden eerst worden aangepakt en welke later. Bovendien laat dit ruimte voor het koppelen van de versterkingsoperatie aan lokale initiatieven.*

Het plan van aanpak doorloopt hiermee een normale democratische procedure, inclusief inspraak van verschillende partijen. De uitvoeringsorganisatie brengt de lokale plannen van aanpak samen en voert een bovenlokale toets uit op haalbaarheid en uitvoerbaarheid, ook in relatie tot beschikbare capaciteit.

Een andere mogelijkheid voor sturing en kaderstelling is gecreëerd rond het werkplan van de onafhankelijke tijdelijke commissie versterking (TCV). Deze onafhankelijke commissie van deskundigen bepaalt of een individueel gebouw aan de veiligheid voldoet. Echter, om tot deze bepalingen te komen, hanteert de commissie een werkwijze die wordt opgenomen in een werkplan. Dit werkplan wordt jaarlijks ter vaststelling voorgelegd aan het regulier overleg tussen rijk en regionale overheden (het BOG).



### De reguliere taak: het uitvoeren van de maatregelen om schade te voorkomen en te verhelpen

De uitvoering van de maatregelen om schade te voorkomen en te verhelpen, verloopt als volgt:

- Eerste bepaalt de onafhankelijke TCV of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm NPR: 9998:2018. Deze beoordeling wordt vastgelegd in een normbesluit. Als een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm, bevat het normbesluit de randvoorwaarden voor de versterking van het gebouw.
- Als in een normbesluit is opgenomen dat een gebouw niet voldoet, neemt de uitvoeringsorganisatie NCG een versterkingsbesluit. Daarin staan de concrete maatregelen die worden getroffen zodat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. In dit besluit wordt rekening gehouden met de voorkeuren van eigenaren en bewoners van het gebouw.
- Daarna draagt de uitvoeringsorganisatie zorg voor de uitvoering van het versterkingsbesluit.

De mogelijkheid bestaat dat een bewoner het niet eens met het normbesluit of het versterkingsbesluit. Beide besluiten zijn appellabel. Dit betekent dat een burger bij de minister van EZK bezwaar kan maken tegen de besluiten en na de bezwaarfase ook beroep kan instellen bij de bestuursrechter.

## B.3.4 Het arrangement voor deelopgave III: brede welvaart realiseren voor het aardbevingsgebied in Groningen via het Nationaal Programma Groningen

### Algemene schets

Voor het realiseren van brede welvaart is het Nationaal Programma Groningen opgericht. Het Nationaal Programma Groningen is gericht op het ondersteunen van Groningen als toekomstbestendig en leefbaar gebied, met behoud van de eigen identiteit, waar het goed wonen, werken en recreëren is.

Het Nationaal Programma Groningen is een omvangrijk programma met een looptijd van tien jaar en is deels bedoeld als compensatie voor de overlast in de regio als gevolg van aardbevingen, maar moet vooral perspectief bieden aan de inwoners en het gebied. Het Programma is daarom breed georiënteerd. Niet alleen gericht op het verbeteren van de leefbaarheid, de sociale samenhang en dorps- en wijkvernieuwing; het richt zich ook op de energietransitie en het aanjagen en stimuleren van regionale economische ontwikkeling. Voor de uitvoering van alle plannen en projecten binnen het Nationaal Programma Groningen is een startkapitaal van 1,15 miljard euro beschikbaar gesteld door het Rijk en de NAM.<sup>8</sup> Het programma is daarmee expliciet iets anders dan de versterkingsaanpak die bij de NCG is belegd.

Negen partijen hebben gezamenlijk een bestuursovereenkomst voor het Nationaal Programma Groningen ondertekend, het betreft: het Rijk (de ministers van EZK en BZK), de provincie Groningen en de volgende gemeenten: Groningen, Midden-Groningen, Appingedam, Delfzijl, Loppersum, Het Hogeland en Oldambt.

Het Nationaal Programma Groningen is onderverdeeld in een viertal pijlers:

1. de lokale pijler, gericht op doelen, opgaven en ambities die zich lenen voor een integrale gebiedsgerichte aanpak op lokaal niveau met gemeenten in de regio; Een voorbeeld van een activiteit binnen deze pijler is om verduurzaming van huizen en de verbetering van de openbare ruimte te stimuleren op de momenten dat bepaalde huizen toch al worden versterkt binnen de versterkingsaanpak van de NCG.
2. de thematische pijler, gericht op doelen, opgaven en ambities die lokaal overstijgend zijn met de Provincie in de regio samen met maatschappelijke organisaties. De programmathema's zijn:

---

<sup>8</sup> Op basis van het [programmamakader](#) met daarin de doelen en de voorwaarden waaraan plannen moeten voldoen is nu ook de financieringsopzet vastgesteld. Er is geld beschikbaar voor lokale plannen, een thematisch plan, bewonersinitiatieven en om ideeën op te halen bij Groningers voor het Toekomstbeeld 2040.

- a. Innovatie en investeringen;
  - b. Vergroening, verduurzaming en industrie;
  - c. Natuur, landbouw en klimaatbestendigheid; en,
  - d. Arbeidsmarkt en opleidingen.
3. toekomstbeeld 2040, gericht op het opstellen van een Toekomstbeeld 2040 voor de provincie Groningen en het betrekken van burgers daarbij; en,
  4. snel te starten projecten in 2019 op zowel lokaal als thematisch niveau die inhoudelijke passen bij de doelen van het Nationaal Programma Groningen.

#### Sturing en kaderstelling: samen besturen voor een samenhangend programma

Uit de algemene schets van deze inhoudelijke opgave blijkt dat veel partijen een eigenstandige rol hebben in het bepalen van de uitvoering van het programma. Bovendien is het programma breed georiënteerd. Dit stelt het arrangement voor de uitdaging om de samenhang tussen deze programmaonderdelen te bewaken. Om deze samenhang te waarborgen is een breed bestuur samengesteld. Bij de bestuursovereenkomst zijn negen overheidspartijen partij (zie boven). Echter, de samenstelling van het bestuur is veel breder dan deze partijen. In het bestuur hebben naast deze overheidspartijen en René Paas (als onafhankelijk voorzitter) ook zitting:

- een afgevaardigde van het Groninger Gasberaad (een breed en onafhankelijk platform waarin maatschappelijke partijen en organisaties nauw samenwerken);
- een afgevaardigde vanuit de kennisinstellingen, actief in de Regio;
- een afgevaardigde vanuit de zorgsector, actief in de Regio;
- een afgevaardigde van de woningbouwcorporaties in de Regio;
- een afgevaardigde uit het bedrijfsleven, actief in de Regio;
- een afgevaardigde uit de energiesector, actief in de Regio;
- een afgevaardigde uit chemische industrie, actief in de Regio.

Dit brede bestuur heeft (onder meer) als taak om de negen overheidspartijen:

- gevraagd en ongevraagd te adviseren,
- te ondersteunen bij het ontwikkelen en actueel houden van één door Partijen gedeelde visie over het Nationaal Programma Groningen;
- zich in te zetten voor de doelmatige, doeltreffende, rechtmatige, transparante, solidaire en samenhangende uitvoering van het Nationaal Programma Groningen; *en*
- het vormen van een verbindende factor tussen Partijen.

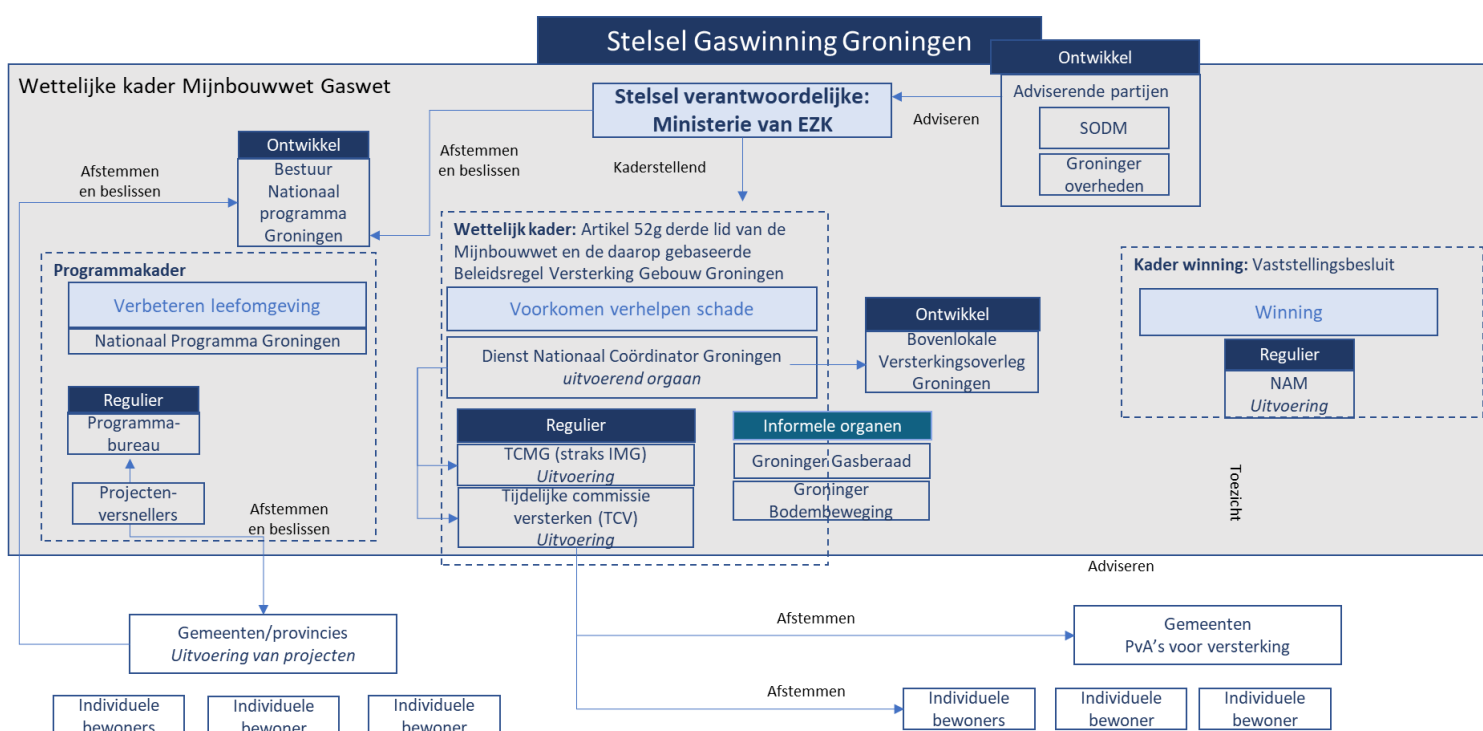
Verder heeft dit bestuur een *programmakader* vastgesteld voor het Nationaal Programma. Met dit programmakader leg het bestuur voor de komende tien jaar de basis onder de uitvoering van het Nationaal Programma Groningen. Dit kader bevat de spelregels en is daarmee de waarborg voor verantwoorde besteding van de 1,15 miljard euro die door het Rijk en de NAM beschikbaar is gesteld als startkapitaal voor Nationaal Programma Groningen. Als daar aanleiding toe is kan het bestuur het programmakader actualiseren. De financiële middelen zijn op voorhand verdeeld over drie 'potten': 1) budget voor gemeentelijke plannen 2) budget voor provinciale plannen 3) budget voor vooraf bepaalde thematiek

#### De reguliere taak: de uitvoering van het Nationaal Programma Groningen

- Voor de dagelijkse uitvoering van het Nationaal Programma Groningen binnen de mogelijkheden van het Programmakader is een klein slagvaardig programmabureau ingericht. Het Programmabureau monitort de voortgang van de uitvoering van het Nationaal Programma Groningen. Hiertoe zal het Programmabureau

informatie uitvragen bij betrokken partijen. Eenmaal per jaar brengt het Programmabureau aan het Bestuur een voortgangsverslag uit over het voorgaande jaar.

- De uitvoering van plannen, projecten en ideeën binnen het Nationaal Programma Groningen vindt plaats door lokale, regionale overheden. Dit betekent ook dat maatschappelijke partijen, bedrijven en burgers via de lokale overheden hun plannen kunnen indienen en uitvoeren binnen het Nationaal Programma Groningen. Er is een onafhankelijke beoordelingscommissie ingesteld die beslist op ingediende plannen voldoen aan de programmakaders. Zo gaan de vijf gemeenten in het aardbevingsgebied samen met hun inwoners aan de slag met een lokaal programma. En gaat de provincie met bedrijven, organisaties, gemeenten en andere betrokkenen in de hele provincie aan de slag met plannen die gemeentegrens overstijgend zijn.
- Onder het programmabureau valt ook een aantal projectenversnellers (dienstverlening). Zij kunnen helpen om projecten die binnen het Nationaal Programma Groningen worden uitgevoerd geholpen worden met advies, netwerk, subsidies etc.



### B.3.5 Beantwoording onderzoeksvragen

#### Welke arrangementen zijn voorhanden voor het duurzaam functioneren van het stelsel als geheel?

Er zijn binnen dit stelsel drie arrangementen die ervoor zorgen dat het stelsel als geheel duurzaam functioneert.

- In de eerste plaats heeft de rijksoverheid (meestal EZK, soms samen met BZK) de eigenaarsrol in alle deelopgaven. Dit betekent dat de rijksoverheid betaalt en uiteindelijk (politiek en bestuurlijk) verantwoordelijk is voor het realiseren van alle deelopgaven. Dit is een vergaande vorm van stelselverantwoordelijkheid.

- In de tweede plaats zijn in de versterkingsopgaven, als opgave met de grootste belangentegenstelling<sup>9</sup>, een tweetal onafhankelijke beslissers geïntroduceerd: de tijdelijke commissie versterking en de rechter. Zij zijn in staat belangentegenstelling op gelegitimeerde manier op te lossen.
- In de derde plaats, en hieraan gerelateerd, is er een onafhankelijke toezichthouder, het SodM.

#### Welke arrangementen zijn voorhanden voor sturing en kaderstelling?

Binnen het stelsel zijn een aantal arrangementen gemaakt om besluiten te nemen over de precieze uitwerking van de drie inhoudelijke opgaven. Deze arrangementen verschillen per opgave. Wat opvalt is dat in ieder arrangement één partij de bevoegdheid heeft om besluiten te nemen over de uitwerking van de inhoudelijke opgaven en dat andere stelselpartijen een rol binnen dat besluitvormingsproces hebben. In sommige gevallen hebben partijen doorzettingsmacht en kunnen ze een besluit terugdraaien (toezichthouder, rechter).

Het beleggen van de uitvoering van taken bij één partij hoort ook bij sturing en kaderstelling. In het Groninger stelsel bleek dit niet altijd eenvoudig. Zo zijn de stelselpartijen lang bezig geweest met het beleggen van de taken rond het voorkomen en verhelpen van schade, vooral nadat duidelijk werd dat het beleggen van deze taak bij de NAM, geen gelukkige keuze was.

#### Welke arrangementen zijn voorhanden voor de uitvoering van de reguliere taken?

Er zijn arrangementen die erop gericht zijn om de publieke waarde daadwerkelijk te realiseren. In het Groninger stelsel heeft iedere inhoudelijke opgave een andere opdrachtnemer die de uitvoering realiseert. Bij gaswinning is dat de NAM, bij de versterkingsopgave is dat de rijksoverheid en voor het realiseren van brede opgaven de provincie en de gemeenten. De kaderstelling voor deze opdrachtnemers is steeds het resultaat van ontwikkelprocessen waarin uiteindelijk één gremium de opdracht geeft.

#### Hoe leidt het stelsel tot een georganiseerde en gelegitimeerde realisatie van concrete maatregelen van de stelselopgave

De analyse van de casus gaswinning Groningen biedt ons de mogelijkheid om een aantal lessen te trekken. In de eerste plaats is het stelsel een samenspel van arrangementen waarbinnen de stelselpartijen steeds verschillende rollen spelen. Deze arrangementen en rollen zijn per inhoudelijke deelopgave helder beschreven en juridisch vastgelegd (in de Mijnbouwwet, Gaswet, het Besluit versterking gebouwen Groningen, de bestuursovereenkomst voor het nationaal programma Groningen).

Cruciaal voor de werking van het stelsel, is de manier waarop de rijksoverheid de regie heeft in het stelsel. Deze stelselverantwoordelijk ziet op het de werking van het geheel en wordt op twee manieren geborgd. Enerzijds is er een juridische borging, doordat de Mijnbouwwet voorziet in een duidelijke opdracht van de wetgever aan de minister van EZK. Daarnaast vult de minister van EZK deze wettelijke taak in door in alle inhoudelijke opdrachten een eigenaarsrol te vervullen. Daarmee vervult de minister van EZK een eigenaarsrol voor het gehele stelsel.

Qua rolverdeling is er in het stelsel gedifferentieerd naar deelopgave. Toen bleek dat het bij de NAM beleggen van het opdrachtnemerschap voor de versterkingsopgave niet voor alle betrokkenen logisch bleek<sup>10</sup>, is uiteindelijk het rijk zelf als opdrachtnemer gaan fungeren. Het opdrachtgeverschap is belegd bij de gemeenten. Tegelijkertijd is de NAM voor de winning van het gas in positie gebleven als opdrachtnemer en is daar het rijk de opdrachtgever.

<sup>9</sup> De gaswinning kent uiteraard ook belangentegenstellingen, maar hierover is reeds besloten dat de gaswinning beëindigd wordt.

<sup>10</sup> Doordat de NAM zowel betrokken was bij de winning van aardgas, wat voor aardbevingsproblematiek zorgde, en de versterkingsopgave, bedoeld om de aardbevingsproblematiek te mitigeren, zorgde dit voor rolverwarring.

Om deze rolverdeling heen zijn verschillende arrangementen ingericht om de invulling van het opdrachtnemerschap en opdrachtgeverschap legitiem te maken. Het proces om te komen tot een operationele strategie is daar een goed voorbeeld van. Hetzelfde geldt voor de plannen van aanpak van de gemeenten. In het algemeen geldt dat het betrekken van partijen bij het opdrachtgeverschap gericht is op het verwerven van draagvlak. De legitimiteit van de uitvoering zelf is een zaak van de opdrachtgever en de opdrachtnemer, gecontroleerd door de toezichthouder, externe deskundigen en de rechter.

De onafhankelijke toezichthouders, deskundigen en rechters spelen een rol in het stelsel op het moment dat grote belangentegenstellingen spelen. Door onafhankelijke spelers in het stelsel te introduceren, lijkt het mogelijk om de werking van het stelsel duurzaam te garanderen.

## Bijlage 4. De deltacommissaris en het delta programma

### B.4.1 Korte schets van het vraagstuk waar de deltacommissaris voor staat

De memorie van toelichting bij de Deltawet vat in een paar zinnen de inhoudelijke opgave van het delta programma samen:

*Het Deltaprogramma bevat met elkaar samenhangende maatregelen die tot doel hebben duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening te realiseren, in het licht van de verwachte klimaatverandering, sociaaleconomische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke opvattingen. Met het programma wordt een doelmatige, daadkrachtige en integrale aanpak van de grote wateropgaven voor Nederland in de komende decennia nagestreefd.*

In opgave voor het Deltaprogramma heeft daarmee een zeer brede scope, zowel qua tijd als qua inhoud. Om deze opgave te realiseren is veel samenwerking nodig. Blijkens de bestuursovereenkomst delta programma zijn deze samenwerkende partijen:

- het Rijk (vertegenwoordigd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat);
- de provincies (vertegenwoordigd door het IPO);
- de waterschappen (vertegenwoordigd door de Unie van Waterschappen);
- de gemeenten (vertegenwoordigd door het VNG).

Binnen deze samenwerking speelt de deltacommissaris een belangrijke rol. In de Waterwet wordt aan de deltacommissaris een zeer algemene opdracht gegeven: het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van het delta programma.

### B.4.2 De adaptieve werking van het delta programma

Volgens het achtergronddocument “meten, weten en handelen” kent het Deltaprogramma een adaptieve benadering. Om de werking van het delta programma te begrijpen en daarbinnen de rol van de deltacommissaris, is het de moeite waard om uit dit achtergronddocument enkele langere passages te citeren.

Allereerst wordt in het document beschreven wat de adaptieve aanpak precies inhoudt:

*Dit houdt in dat we inspelen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten, inspanningen kunnen worden versneld of vertraagd en kan worden overgestapt naar een andere strategie.*

Daartoe is een systematiek ontwikkeld, dat “meten, weten en handelen” wordt genoemd. Deze systematiek wordt gevolgd aan de hand van vier hoofdvragen:

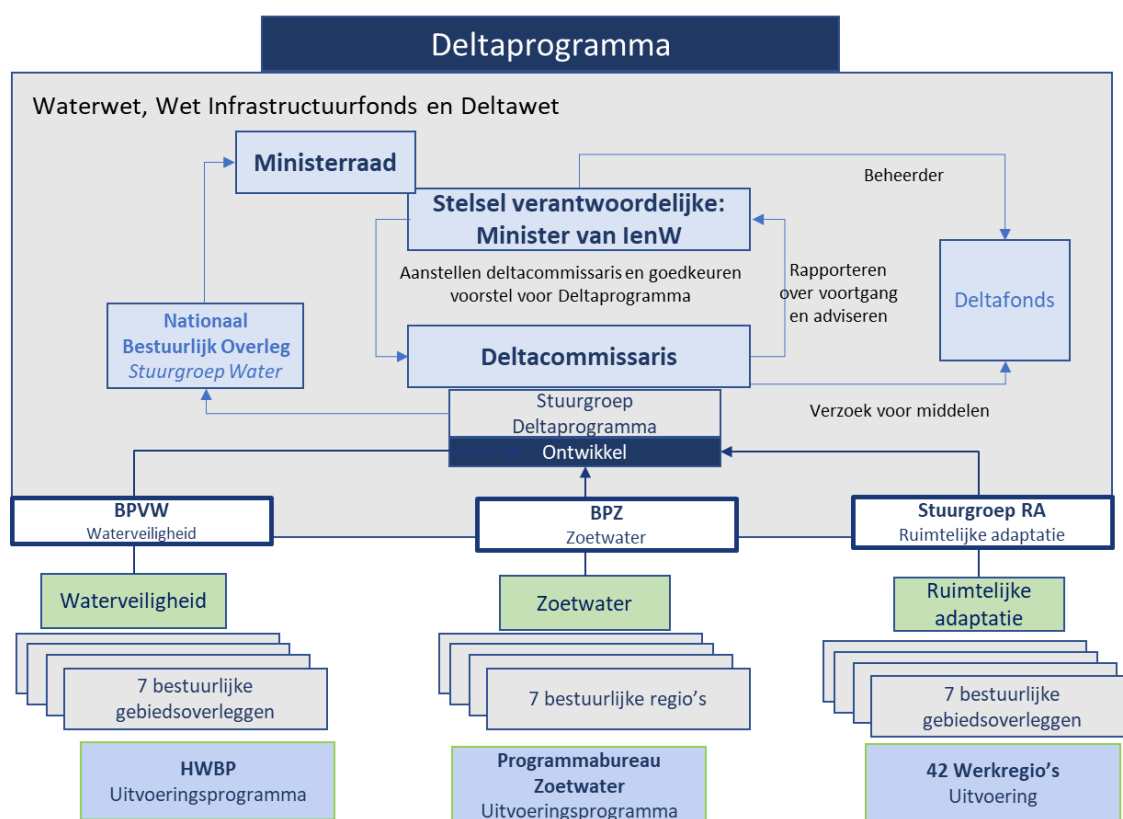
1. *Op schema: voeren we de maatregelen uit binnen de afgesproken tijd en het afgesproken budget? Hier staat de voortgang van de uitvoering centraal (output).*
2. *Op koers: bereiken we tijdig onze doelen of geven externe ontwikkelingen aanleiding om doelen of maatregelen te heroverwegen? Hier staat het doelbereik centraal (outcome).*
3. *Integrale aanpak: pakken we de opgaven integraal aan?*
4. *Participatie: is er waar nodig sprake van brede participatie van overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers?*

De antwoorden op deze vier hoofdvragen, geven op consistente wijze de stand van zaken weer en de eventuele noodzaak om bij te sturen.

Het bijsturen gebeurt in een jaarlijkse en zesjaarlijkse ritmiek. Deze ritmiek is gekozen om “balans te houden tussen enerzijds snel en flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen en anderzijds voldoende stabiliteit en samenhang in keuzen te borgen”. Dit werkt als volgt:

- *Jaarlijks wordt op basis van de uitkomsten van MWH bepaald (dit zijn de antwoorden op vier hoofdvragen) of we op schema liggen wat betreft de uitvoering van de afgesproken projecten. Als er sprake is van externe ontwikkelingen met mogelijk op korte termijn grote consequenties, die ontwikkelingen verklaarbaar en relatief zeker zijn, kan de strategie op korte termijn worden aangepast.*
- *Daarnaast vindt iedere zes jaar een systematische herijking van de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën (DP 2015) plaats. Het doel van de zesjaarlijkse herijking is het zorgvuldig checken of er aannames onder de huidige voorkeursstrategieën en deltabeslissingen zijn, die inmiddels achterhaald blijken, of dat er ontwikkelingen zijn die het nodig maken om de deltabeslissingen en strategieën aan te passen en, voor zover van toepassing, voorstellen te doen voor aanpassingen.*

Voor het proces van jaarlijkse en zesjaarlijkse bijsturing is een cyclus ingericht. Deze cyclus leidt uiteindelijk tot een advies van de deltacommissaris over eventuele aanpassing van het deltaprogramma aan de minister.



### B.4.3 De samenwerking binnen het deltaprogramma

Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten werken sinds de start van het Deltaprogramma op een vernieuwende manier samen, met inbreng van kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. De samenwerking krijgt in nationaal en regionaal verband invulling. Omdat het Deltaprogramma omvangrijk is, zowel qua thematiek als qua betrokken partijen, is er onderscheid gemaakt tussen ‘ontwikkeling’ en ‘uitvoering’. De ontwikkelkant staat centraal op nationaal niveau. Dit betekent dat op nationaal niveau de kaders worden bepaald voor de werking van het gehele Deltaprogramma. Daarnaast worden vraagstukken besproken die te maken hebben met de voortgang van het gehele programma dan wel vraagstukken die spelen in meerdere

regio's of gaan over de afstemming tussen verschillende onderdelen van het programma. Schematisch is het stelsel als volgt weer te geven. Op een paar elementen binnen dit stelsel, zoomen we in deze paragraaf verder in.

### Het deltafonds

Via het Deltafonds is de financiering van het Deltaprogramma grotendeels vormgegeven. Het Deltafonds financiert maatregelen voor, en onderzoeken naar, waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie. Het fonds wordt hoofdzakelijk gevuld vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast dragen enkele andere ministeries (BZK en LNV) en derden bij aan het fonds. Het is via een Tweede Kamer amendement specifiek gericht op waterveiligheid en zoetwater. De minister van Infrastructuur en Milieu beheert het fonds. De Deltacommissaris kan in het Deltaprogramma voorstellen voor financiële middelen vanuit het Deltafonds doen.

### Uitvoering in drie thematische deelprogramma's en regionale deelprogramma's

De uitvoering van het Deltaprogramma gebeurt in deelprogramma's. Deze deelprogramma's zijn op nationaal of regionaal niveau georganiseerd. De staf van de deltacommissaris zorgt voor verbinding tussen de verschillende deelprogramma's.

- In nationale deelprogramma's (*thematische deelprogramma's*) wordt gewerkt met interbestuurlijke projectorganisaties, bestaande uit rijksambtenaren en ambtenaren van decentrale overheden.
  - Voor waterveiligheid is in 2019 het Beleidsplatform Waterveiligheid (BPWV) opgericht. In het BPWV staat het nationale waterveiligheidsbeleid, voor de korte en lange termijn, centraal.
  - Voor zoetwater is het Bestuurlijk Platform Zoetwater (BPZ) het coördinerend bestuurlijk overleg van de zeven zoetwaterregio's en het hoofdwatersysteem en verantwoordelijk voor de deltabeslissing Zoetwater en het Deltaplan Zoetwater.
  - De Stuurgroep Ruimtelijke Adaptatie is het coördinerend bestuurlijk overleg voor acht regio's die zich bezig houden met de uitwerking en uitvoering van het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie. In dit overleg wordt onder andere besproken hoe Nederland ervoor staat op de 4 kernthema's binnen de pijler ruimtelijke adaptatie: hitte, droogte, wateroverlast, overstroming.
- De regionale deelprogramma's worden door de regio bemenst.

De deelprogramma's hebben een eigen bestuurlijk overleg: de stuurgroep. Iedere stuurgroep van een deelprogramma levert een vertegenwoordiger aan de nationale stuurgroep deltaprogramma.

### De stuurgroep Deltaprogramma

Nationaal zorgt de Stuurgroep Deltaprogramma voor de bestuurlijke inbedding en advisering aan de deltacommissaris. Voorstellen met betrekking tot het gehele Deltaprogramma worden besproken in de Stuurgroep Deltaprogramma. In de stuurgroep zitten:

- De bestuurders van de koepelorganisaties van waterschappen (UvW), provincies (IPO) en gemeenten (VNG)
- de voorzitters van de decentrale Gebiedsoverleggen
- de directeuren-generaal van de deelnemende ministeries. Deelnemende ministeries zijn Infrastructuur en Waterstaat inclusief Rijkswaterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken en Klimaat.
- De deltacommissaris is voorzitter van de Stuurgroep Deltaprogramma.

### Stuurgroep Water / Bestuurlijk overleg

De Stuurgroep Water is het bestuurlijk platform dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, tevens voorzitter, gebruikt om jaarlijks met bestuurders van de waterschappen, provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven af te stemmen over het beleid rondom water en de plekken waar alle water gerelateerde overlegstructuren en programma's samen kunnen komen. Doel van dit overleg is het bestuurlijk afstemmen van



het waterbeleid, de uitvoering en monitoring daarvan. De Deltacommissaris neemt deel aan dit overleg. Tevens wordt hier de finale versie van het Deltaprogramma besproken, nadat het in de stuurgroep Deltaprogramma is vastgesteld.

#### **B.4.4 De deltagcommissaris als hybride functionaris binnen het bredere deltagprogramma**

De deltagcommissaris is een rechtstreeks onder de Minister ressorterende regeringscommissaris voor het deltagprogramma (Waterwet artikel 3.6a, eerste lid). Het is daarmee de enige regeringscommissaris met een wettelijke grondslag. De Waterwet deelt aan de deltagcommissaris de volgende opdracht toe: bevorder de totstandkoming en uitvoering van het deltagprogramma. Voor het realiseren van deze opdracht, ziet de wetgever drie rollen voor de deltagcommissaris (zie artikel 3b, Waterwet):

1. *voorbereider besluitvorming*: de deltagcommissaris doet jaarlijks een voorstel voor het deltagprogramma en legt dit voor aan Onze Ministers;
2. *verbinder*: de deltagcommissaris bevordert overleg met betrokken bestuursorganen, bedrijven en maatschappelijke organisaties; *en*
3. *procesbewaker*: de deltagcommissaris bewaakt de voortgang van de uitvoering van het deltagprogramma en rapporteert en adviseert daarover aan Onze Ministers.

Als regeringscommissaris valt de deltagcommissaris onder de ministeriële verantwoordelijkheid en heeft geen formele beslissingsmacht. Tegelijkertijd heeft de deltagcommissaris een onafhankelijk positie. In de evaluatie van de Deltawet (Op Peil, juni 2016) wordt deze unieke positie beschreven als een 'hybride functionaris' (geen ambtenaar, geen bestuurder). In deze evaluatie, die overigens zeer lovend is over de deltagcommissaris, wordt deze positie als volgt gekenschetst:

*Het fenomeen van de regeringscommissaris wordt vooral via een 'verbinder' die 'makelt en schakelt' ingevuld, met nadruk op zijn/haar rol in netwerken en zijn/haar gezag in plaats van macht. (...) De positie van de deltagcommissaris wordt door veel gesprekspartners gekenmerkt als "geen macht, veel kracht". Het feit dat de deltagcommissaris geen eigenstandige doorzettingsmacht heeft, wordt gezien als een sterk punt, ook door de deltagcommissaris zelf. De (evaluatie) commissie meent dat de deltagcommissaris zijn kracht ontleent aan het opereren als "honest broker" op basis van argumenten, samenwerking en zijn (persoonlijke) gezag. Daarnaast zijn de bevoegdheid om onderzoek te doen en natuurlijk het jaarlijks formuleren van het voorstel voor het Deltaprogramma, cruciaal voor zijn positie.*

Een andere interessante observatie over de deltagcommissaris in het eerder genoemde evaluatierapport is de inherente spanning tussen de deltagcommissaris en andere spelers op nationaal niveau:

*Doordat de deltagcommissaris opereerde vanuit het nationale belang, werd de rol van het ministerie in de ogen van veel betrokkenen juist helder – namelijk vanuit het rijksbelang – en minder dominant in het geheel, hetgeen de samenwerking heeft bevorderd. De commissie begrijpt dat dit, met name door de regionale partijen, zo wordt ervaren.*

*Voor de betrokkenen op het departement is dit onderscheid in de rollen soms minder evident. De minister en het ministerie voel(d)en zich niet alleen verantwoordelijk voor het rijksbelang, maar redeneren zelf ook vanuit het nationale belang en de systeemverantwoordelijkheid van de minister.*

*In de rollen en taken van de deltagcommissaris en het ministerie zit naar de mening van de commissie een zekere "natuurlijke" spanning ingebakken. De minister heeft volgens de commissie op een mooie manier invulling gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor het nationale belang door de deltagcommissaris ruimte te geven zijn rol als "nationaal" in vullen.*

De deltacommissaris wordt benoemd bij koninklijk besluit, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Hij kan voorts bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen. De deltacommissaris wordt benoemd voor een periode van ten hoogste zeven jaren en is eenmaal herbenoembaar. De deltacommissaris rapporteert aan de minister van IenW, en indirect aan de ministerraad. Verder kan hij of zij als deskundige deelnemen aan de Raad Financiële Zaken, Economische Zaken, Infrastructuur en Landbouw (RFEZIL). De deltacommissaris kan de betrokken bewindspersonen en andere bestuursorganen zelfstandig adviseren en, zo nodig, voorstellen hun bevoegdheden in te zetten als de voortgang van het Deltaprogramma dreigt te stagneren.

#### De Staf Deltacommissaris

De deltacommissaris heeft een eigen bureau ter ondersteuning van zijn werkzaamheden, dit wordt de Staf Deltacommissaris genoemd. De staf draagt zorg voor organisatie van het Deltaprogramma op nationaal niveau, zorgt voor verbinding en het contact met de regionale, thematische en interbestuurlijke verbanden en ondersteunt bij het opstellen van programma's, plannen en andere documenten. Ten slotte draagt de staf eveneens zorg voor de bedrijfsvoering, de communicatie, de juridische zaken van het Deltaprogramma.

### B.4.5 Beantwoording onderzoeksvragen

#### De bijdrage van de deltacommissaris aan het duurzaam functioneren van het stelsel

Het realiseren van deze opgave heeft geleid tot een groot aantal arrangementen op centraal en decentraal niveau. Binnen dit brede stelsel heeft de deltacommissaris drie wettelijke rollen:

- *voorbereider besluitvorming*: de deltacommissaris doet jaarlijks een voorstel voor het deltaprogramma en legt dit voor aan Onze Ministers;
- *verbinder*: de deltacommissaris bevordert overleg met betrokken bestuursorganen, bedrijven en maatschappelijke organisaties; en
- *procesbewaker*: de deltacommissaris bewaakt de voortgang van de uitvoering van het deltaprogramma en rapporteert en adviseert daarover aan Onze Ministers.

Uit deze drie rollen volgt dat de deltacommissaris zich vooral bezighoudt met processen die zijn gericht op het functioneren van het gehele stelsel. Dit komt omdat de rol van de deltacommissaris zich centreert rond het deltaprogramma. Dit programma is adaptief: het wordt ieder jaar aangescherpt en iedere zes jaar herijkt. Met het deltaprogramma wordt gestuurd op de realisatie van de stelselbrede doelstellingen, die geconcretiseerd worden in deelprogramma's waarin de deltacommissaris hooguit een verbindende rol speelt. Het deltaprogramma is daarmee een voorbeeld van programmasturing op stelselniveau.

Om de wettelijke rol als voorbereider besluitvorming en procesbewaker in te kunnen vullen, zijn een aantal arrangementen in gericht, waarin de deltacommissaris een hoofdrol speelt. Deze arrangementen staan beschreven in het achtergronddocument "meten, weten en handelen". Hierin worden de rollen van procesbewaker en voorbereider van besluitvorming aan elkaar gekoppeld. De informatie die de deltacommissaris verzamelt als procesbewaker wordt ingezet in de voorbereiding van de besluitvorming. Om deze rollen als voorbereider, verbinder en procesbewaker te kunnen uitvoeren, heeft de deltacommissaris de beschikking over een staf: de Staf Deltacommissaris.

#### De bijdrage van de deltacommissaris aan de organisatie en legitimatie van concrete maatregelen voor de stelselopgave

Op basis van het deltaprogramma bepaalt de minister de koers van het deltaprogramma. Daaraan gekoppeld is dat de minister op basis van het deltaprogramma financiële middelen toekent aan de concrete maatregelen binnen de deelprojecten. Dit maakt het deltaprogramma voorwaardelijk voor de uitvoering van de concrete maatregelen die moeten leiden tot het realiseren van de stelselopgave. Door de besluitvormingsarrangementen

die rond de deltacommissaris zijn ingericht, is het mogelijk om de koers van het deltaprogramma gedragen te maken. Het gaat hierbij specifiek om de stuurgroep Deltaprogramma en de Stuurgroep Water / Bestuurlijk overleg.

## Bijlage 5. Het stelsel voor de haven van Rotterdam

### B.5.1 Korte schets van het vraagstuk: de inhoudelijke opgave

De haven van Rotterdam is met een totale overslag van ruim 469 miljoen ton goederen de grootste zeehaven van heel Europa. De toegevoegde waarde van de Rotterdamse haven bedroeg volgens de laatste bekende cijfers (2018) 23,6 miljard euro (dit is inclusief de achterwaartse indirecte effecten<sup>11</sup>). Dat is 3,2% van het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp). Als we hier ook nog de economische activiteiten aan toevoegen die dankzij de aanwezigheid van de Rotterdamse haven ontstaan, zoals wederuitvoer via logistiek en distributie, dan loopt de toegevoegde waarde van de Rotterdamse haven op tot circa 45 miljard euro (6,2% van het bbp). Indirect levert de haven daarmee werk voor zo'n 385.000 Nederlanders.

Het Havenbedrijf Rotterdam heeft onder andere als doel om de huidige concurrentiepositie van de Rotterdamse haven als logistiek knooppunt en industriecomplex van wereldniveau te borgen en uit te breiden. Niet alleen in omvang, maar ook in kwaliteit. Hierin is de missie van het havenbedrijf, om economische en maatschappelijke waarde te creëren door samen met klanten en stakeholders duurzame groei te realiseren in de haven, leidend. Het Havenbedrijf Rotterdam is een niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap. De aandeelhouders van Havenbedrijf zijn de gemeente Rotterdam (circa 70%) en de Nederlandse Staat (circa 30%). Het Havenbedrijf heeft zelf circa 1200 mensen in dienst en de jaarlijks omzet is momenteel € 710 miljoen.

Bij de inpassing van de haven van Rotterdam in de samenleving, speelt het havenbedrijf Rotterdam een sleutelrol. Het havenbedrijf heeft daarbinnen twee kerntaken:

- het realiseren van een vlotte en veilige afhandeling van de scheepvaart. Dit is een publieke taak, die is belegd bij de divisie havenmeester.
- de duurzame ontwikkeling, beheer en exploitatie van de haven

Met name de tweede kerntaak heeft een relatie met het verbeteren, dan wel op orde houden, van de kwaliteit van de leefomgeving.

De belangrijkste inkomsten van het Havenbedrijf Rotterdam zijn huurinkomsten en havengelden.

- Huurinkomsten: verhuur van haventerreinen aan bedrijven, vooral aan op- en overslagbedrijven en de (petro)chemische industrie, waaronder energieproducenten.
- Havengelden: gelden die worden betaald door de scheepvaart om gebruik te maken de haven.

Het Havenbedrijf investeert in scheepvaart specifieke technieken en in de ontwikkeling van het havengebied. Wat betreft dit laatste valt te denken aan openbare infrastructuur, klant specifieke infrastructuur (bijv. kademuuren en aanlegsteigers) en in ontwikkeling of ruimtelijke uitbreiding van nieuwe haventerreinen. Deze laatste categorie investeringen heeft wederom een sterke link met de leefomgeving. Ruimtelijke uitbreiding van haventerrein hebben namelijk vaak impact op natuur, milieu, mens, dier of ondergrond. Te denken valt onder andere aan potentiële geluids- of stankoverlast, horizonvervuiling dan wel inperkingen voor natuurgebieden en/of leefgebieden van dieren. In deze analyse richten we ons op de manier waarop het havenbedrijf Rotterdam de duurzame ontwikkeling, beheer en exploitatie van de haven organiseert. Het is daarmee strikt genomen geen beschrijving van het stelsel, maar een schets van de manier waarop een sectorpartij in een stelsel kan opereren.

---

<sup>11</sup> Met achterwaartse indirecte effecten wordt de toegevoegde waarde bedoeld die het gevolg is van inkoop door havengerelateerde bedrijven elders in de Nederlandse economie.

## B.5.2 De arrangementen die binnen het Havenbedrijf zijn ingericht

### Algemeen

Het havenbedrijf Rotterdam maakt onderscheid tussen de 'license to grow' en 'the license to operate'.

- Het Havenbedrijf Rotterdam is voor zijn '**license to operate**' afhankelijk van geldende wet- en regelgeving.
- Het Havenbedrijf Rotterdam en de haven zijn afhankelijk van het draagvlak van de omgeving en haar stakeholders voor de '**license to grow**'; de ruimte die ze krijgen om te ontwikkelen en te groeien.

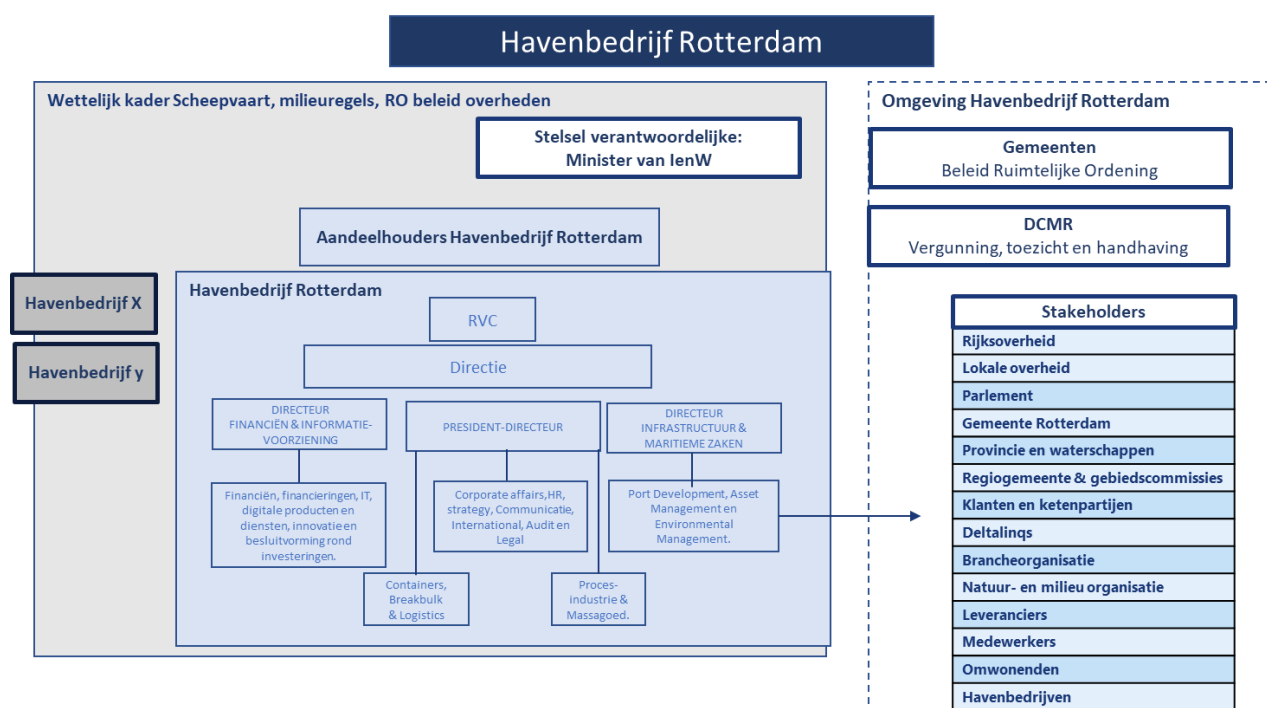
### License to operate op basis van wet- en regelgeving

In de haven van Rotterdam gelden diverse wetten en regels voor de scheepvaart. Het betreft internationale, nationale en lokale wet- en regelgeving. Deze regels dragen bij aan de veiligheid van de haven van Rotterdam. Omdat het een groot aantal wetten betreft geven we hieronder slechts een paar voorbeelden om te duiden waar het om gaat.

- Internationale regels zijn afkomstig van de International Maritime Organization (IMO). Een voorbeeld is de SOLAS. Het SOLAS-verdrag kent regels voor de bouw, uitrusting en exploitatie van schepen.
- Verder bestaat er nationale wet- en regelgeving die betrekking heeft op de haven van Rotterdam. Voorbeelden hiervan zijn de 'Beleidsregels ontheffingen verbod gebruik generator of een hoofd- en hulpmotor Rotterdam' en het Binnenvaartpolitiereglement.
- De lokale regels voor de haven van Rotterdam zijn vastgesteld in de Havenverordening. In de havenverordening staan de 'huisregels' van de havens.

Daarnaast dienen het Havenbedrijf Rotterdam en andere partijen die opereren in het havengebied zich te houden aan:

- Alle geldende milieuregels en -normen op Rijksniveau. Hierbij valt te denken aan regels en normstelling met betrekking tot: geluid, stank, veiligheid, bodemvervuiling, horizonvervuiling, luchtkwaliteit etc.
- Gemeentelijke bestemmingsplannen ten aanzien van het havengebied.



### License to grow

Het havenbedrijf heeft zijn werkzaamheden vormgegeven langs drie onderwerpen:

- **Commercie.** De commerciële afdelingen zijn gericht op het behouden van bestaande klanten, het vinden van nieuwe en het identificeren van nog onbekende klanten.
- **Financiën en informatievoorziening.** Dit onderdeel van het havenbedrijf houdt zich bezig met alle financiële zaken, (digitale) informatiestromen, innovatie en facilitaire zaken
- **Infrastructuur en maritieme zaken.** Het Havenbedrijf is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van het haven- en industriegebied.

Tot de pijler infrastructuur en maritieme zaken behoort ook het omgevingsmanagement. Het verdienen van de toekomst, the license to grow, is niet vanzelfsprekend en daarom is het goed uitvoeren van omgevingsmanagement en het professionaliseren van de relatie met de omgeving van belang.

### Arrangementen vanuit het havenbedrijf

Er valt onderscheid te maken tussen twee situaties waarin het Havenbedrijf Rotterdam te maken heeft met stakeholders, dan wel omgevingspartijen, waarvoor arrangementen zijn/worden ingericht:

1. Arrangementen voor algemeen stakeholdermanagement
2. Arrangementen voor specifiek stakeholdermanagement rondom een ontwikkeling

#### *Algemeen stakeholdermanagement*

Het Havenbedrijf identificeert een aantal groepen stakeholders, namelijk: klanten, strategische stakeholders, medewerkers, omwonenden, publiek en leveranciers. Voor de strategische stakeholders geldt het criterium dat ze een groep vertegenwoordigen en mandaat hebben om vanuit die positie te kunnen spreken en besluiten te kunnen nemen. Onder deze groep vallen onder andere onze aandeelhouders, overheden (politiek en ambtelijk) en ngo's (niet- of non-gouvernementele organisatie), maar ook branche- en bedrijfsorganisaties, zoals Deltalinqs (vertegenwoordiging havenbedrijfsleven) en bewonersgroepen. Voor het contact met de strategische stakeholders werkt het Havenbedrijf van Rotterdam met Strategisch Omgevingsmanagement (SOM). De gedacht achter SOM is vroegtijdig interesse tonen in de belangen van stakeholders en het zoeken naar zoveel mogelijk wederzijdse meerwaarde. Dit draagt bij aan het voorkomen, dan wel effectief oplossen, van problemen. Het Havenbedrijf spreekt over een continue dialoog met stakeholders, waardoor belangen, standpunten en vraagstukken vroegtijdig in beeld zijn. Voor bewonersgroepen is dit niet anders ingericht dan voor andere strategische stakeholders. Er is ook geen sprake van een overleg waar al deze strategische stakeholders tezamen komen.

Daarnaast heeft het Havenbedrijf Rotterdam een zogenaamd 'waakvlamprogramma' opgericht als onderdeel van het SOM. Binnen dit programma overleggen vertegenwoordigers van het Havenbedrijf Rotterdam gemiddeld twee maal per jaar met verschillende stakeholders. Iedere stakeholder krijgt een accounthouder toegewezen vanuit het Havenbedrijf Rotterdam. De accounthouder is het eerste, maar daarmee niet het enige, aanspreekpunt en heeft een overzicht van de dossiers en issues die spelen bij de bewuste stakeholder. De stakeholders uit het Waakvlamprogramma hebben tevens een gesprekspartner in één lid van de Algemene directie. Voor iedere afzonderlijke stakeholder is er een specifieke vorm van samenwerking, overleg of betrokkenheid vormgegeven. Tevens heeft het Havenbedrijf Rotterdam per stakeholder in beeld gebracht welke thematiek er moet worden besproken met de stakeholder. De omgevingspartijen waarmee het Havenbedrijf een relatie heeft:

Partij	Betrokkenheid (aantal x per jaar)	Thematiek
<b>Aandeelhouders</b>	Aandeelhoudersvergadering (1x) aandeelhouderscommissie (4x)	Strategische bedrijfsvoering en financiële situatie
<b>Lokaal gezag</b>	Directieoverleg en regionaal directieoverleg (2-4x)	Vergunning en handhaving
<b>Rijksoverheid</b>	Overleg met ministers, directies en staatssecretarissen (1x)	Mainportbeleid, energietransitie, gelijk speelveld, bereikbaarheid en Omgevingswet
<b>Parlement</b>	Fractievoorzittersoverleg 1 <sup>ste</sup> en 2 <sup>de</sup> Kamer (1x), overleg met woordvoerders politieke partijen	Mainportbeleid, energietransitie, gelijk speelveld, bereikbaarheid en Omgevingswet
<b>Gemeente Rotterdam</b>	Overleg met wethouder haven (12x), gemeenteraad (12x), bestuursadviseurs (4x)	Windenergie, cruisevaart, duurzaamheid, milieu, geluid en vestigingsklimaat
<b>Provincie en waterschappen</b>	Bestuurlijk overleg (1x)	Windenergie, werkgelegenheid, milieu, waterkwaliteit en bereikbaarheid
<b>Regiogemeente &amp; gebiedscommissies</b>	Regionaal bestuurlijk overleg met alle colleges van B&W van gemeenten (1x)	Leefbaarheid, bereikbaarheid, milieu, geluid, recreatie en werkgelegenheid
<b>Klanten en ketenpartijen</b>	Meerdere contactmomenten per jaar op verschillende niveaus	Algemene marktontwikkeling en specifieke klantontwikkeling
<b>Deltalinqs</b>	Overleg met bestuur en directie (4x) en overlegorganen	Vergunning en handhaving
<b>Brancheorganisatie</b>	Overleg met voorzitter en directie	Investeringsklimaat, sociale zekerheid, bereikbaarheid, energietransitie, beleid van EU
<b>Natuur- en milieu organisatie</b>	Directieoverleg (1x)	Stikstofreductie en energietransitie
<b>Leveranciers</b>	Account overleggen met leveranciers	Relevante marktontwikkeling leveranciers
<b>Medewerkers</b>	Beoordelingscyclus (2x), medewerkers onderzoek (2x) Ondernemingsraad (2x)	Ontwikkeling medewerkers en speerpunten medewerkers onderzoek
<b>Omwonenden</b>	Havenkrant (4x), Wereldhavendagen (1x), Bewonersavonden (regelmatig)	Bereikbaarheid, duurzaamheid, veiligheid, innovatie, werkgelegenheid, recreatie, energietransitie en digitalisering
<b>Havenbedrijven</b>	Directie overleggen (4x)	Havensamenwerking, belangenbehartiging, Rijk en EU

### Specifiek stakeholdermanagement rondom een ontwikkeling

Het Havenbedrijf Rotterdam heeft ook te maken met stakeholders / omgevingspartijen wanneer er een ontwikkeling plaatsvindt. In het geval dat het havenbedrijf het havengebied wil uitbreiden dan wel iets wil veranderen aan de fysieke leeuomgeving is de betrokkenheid van diverse stakeholders namelijk noodzakelijk. Het Havenbedrijf is bij een dergelijk ontwikkeling zelf in *the lead* maar dient zich uiteraard wel te houden aan geldende wet- en regelgeving. De aanleg van de Maasvlakte 2 is hiervan een goed voorbeeld. Het laat zien dat het Havenbedrijf veel aandacht heeft gehad voor de invulling van stakeholdermanagement. Uitgangspunt daarbij was dat de 'license to grow' verdiend en gegund moest worden. Daar zijn stakeholders van cruciaal belang bij. Tevens kan een dergelijke ontwikkeling alleen doorgang krijgen wanneer wordt voldaan aan (inter)nationale en lokale wet- en regelgeving. Dit geldt voor alle ontwikkelingen.

### *Illustratie van specifiek stakeholdermanagement rondom een ontwikkeling*

Eind jaren '90 was in het bestaande haven- en industriegebied voor nieuwe bedrijven én bestaande klanten die wilden uitbreiden vrijwel geen ruimte meer beschikbaar. Het Havenbedrijf heeft uitbreiding van het havengebied besproken met haar aandeelhouders (Rijk en gemeente Rotterdam). Om uitbreiding mogelijk te maken is door het Rijk de Planologische Kernbeslissing (PKB) van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) opgesteld. In deze PKB legt het kabinet het ruimtelijk kader vast voor de realisering van PMR.

Het Havenbedrijf Rotterdam nam de ontwikkeling van Maasvlakte 2 vervolgens aan voor eigen rekening en risico. Het project werd business case gestuurd uitgevoerd. De aandeelhouders van het Havenbedrijf, het rijk en de gemeente Rotterdam, volgden de voortgang nauwlettend. Voordat met de aanleg van Maasvlakte 2 van start kon worden gegaan, zijn zeer uitgebreide en wettelijke verplichte milieustudies gedaan. Concreet betekent dit dat het Havenbedrijf Rotterdam een tweetal milieueffectrapportages heeft laten uitvoeren die de effecten van de aanleg en het gebruik van Maasvlakte 2 inzichtelijk maakten en tevens maatregelen voorschreven die hierdoor moesten worden genomen op het gebied van: Verkeer en vervoer, Geluid, Lucht, Externe veiligheid, Water, Licht, Natuur, Landschap, Recreatief medegebruik, Nautische veiligheid en bereikbaarheid, Kust en zee, Milieukwaliteit, Gebruiksfuncties en Archeologie. De gemeente Rotterdam, dan wel de DCMR, kan vervolgens op basis van deze rapportages overgaan tot het verlenen van vergunningen. Het bleef echter niet alleen bij Nederlandse wetgeving. Gezien het feit dat de Maasvlakte 2 zou worden aangelegd in een beschermd natuurgebied, maakte dat er op basis van Europese regelgeving natuurcompensatie moest plaatsvinden. Dit betrof de aanleg van 25000 hectare bodembeschermingsgebied en 35 hectare nieuw duingebied.

Op basis van de PKB zijn ook nog diverse monitoringssystemen ingericht om de ontwikkeling van de Maasvlakte 2 door de jaren heen goed te kunnen monitoren en evalueren. Daarnaast hanteerde het Havenbedrijf Joint Fact Finding wanneer er onduidelijk bestond over een bepaald vraagstuk waar data, informatie of kennis voor nodig was. Dit betekent dat betrokken partijen in gezamenlijkheid naar (nieuwe) feiten zoeken. Het gezamenlijk zoeken zorgt in ieder geval voor transparantie en draagvlak voor het doorlopen proces, dan wel voor de feitelijke uitkomsten.

Ten slotte is er een convenant 'Visie en Vertrouwen' opgesteld tussen betrokken stakeholders bij de ontwikkeling van Maasvlakte 2. Dit convenant en is gemonitord door de Tafel van Borging, onder voorzitterschap van Sybilla Dekker. Aan de Tafel van Borging namen Rijk (toenmalig IenM en EZ), Provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, havenbedrijf Rotterdam, Deltalinqs, VNO-NCW en maatschappelijke organisaties (Zuid-Hollands Landschap, Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, Natuurmonumenten en de Stichting Duinbehoud) deel.

Kortom, wat betreft de specifieke arrangementen rondom ontwikkelingen kan worden gesteld dat het Havenbedrijf Rotterdam:

- de trekker is van een ontwikkeling, en daarbij partijen betreft of moet betrekken
- in lijn met SOM, zelf de partijen betreft waarop de ontwikkeling impact heeft en gezamenlijke Joint Fact Findings processen inricht om draagvlak te verkrijgen en vertrouwen te ontwikkelen
- bij een ontwikkeling moet acteren binnen de geldende kaders, richtlijnen en normen; en de activiteiten en onderzoeken moeten uitvoeren die daarbij behoren (zoals een MER).

### **B.5.3 Samenvatting van de casus en beantwoording van de onderzoeksvragen**

#### **De bijdrage van het havenbedrijf Rotterdam aan het duurzaam functioneren van het stelsel**

De manier waarop het havenbedrijf Rotterdam bijdraagt aan de werking van het stelsel is Strategisch Omgevingsmanagement (SOM). Het SOM wordt als volgt ingevuld zoals in bovenstaande tabel is gepresenteerd.



Tijdens de overleggen met partijen worden aspecten van het reguliere proces, nieuwe initiatieven en de werking van het stelsel als geheel besproken.

### De bijdrage van het havenbedrijf aan de organisatie en legitimatie van concrete maatregelen voor de stelselopgave

Het havenbedrijf Rotterdam maakt in het realiseren van de duurzame ontwikkeling, beheer en exploitatie van de haven een onderscheid tussen de 'license to grow' en de 'license to operate'.

De *license to operate* ziet op het rechtmatig uitvoeren van het dagelijkse beheer en exploitatie van de haven. Naast dat in het SOM het beheer en de exploitatie van de haven wordt besproken, speelt hierbij de geldende wet- en regelgeving (waaronder ook Europees en internationaal recht) een belangrijke legitimerende rol. Voor bewoners en anderen bestaat de mogelijkheid om met een verzoek tot handhaving de naleving van de wet- en regelgeving af te dwingen.

De *license to grow* ziet op het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen in de haven. Voor het havenbedrijf Rotterdam is groei iets dat moet worden verdiend. Het havenbedrijf is zelf *in the lead* bij het realiseren van deze opgave en betreft alle stelselpartijen bij de besluitvorming. Dit betekent dat ze leidend zijn in het opstarten en realiseren van een bepaalde ontwikkeling of een bepaald project.

## Bijlage 6. Het Noordzee-overleg

### B.6.1 Korte schets van het vraagstuk: de inhoudelijke opgave

De Noordzee is een zee met een groot aantal functionaliteiten die zeer intensief wordt gebruikt. Ten eerste is het een complex en kwetsbaar ecosysteem en voedselbron voor mens en dier. Ten tweede heeft het gebied een grote economische waarde. Hierbij valt o.a. te denken aan het gebruik voor scheepvaart, recreatie en militaire activiteiten. De Noordzee wordt ook gebruikt voor het winnen van grondstoffen en energie (olie, gas, zand en windenergie). Ten slotte is de Noordzee van wezenlijk belang voor de leefbaarheid van kustgebieden en visserijregio's.

In het Noordzeegebied vinden momenteel parallel drie grote transities plaats:

- **de natuurtransitie:** door zowel klimaatverandering als toenemend gebruik van de Noordzee staat het mariene ecosysteem onder druk: de biodiversiteit gaat achteruit en de bodem is verstoord.
- **de voedseltransitie:** de veranderende context (beleid, natuur, economie, milieu) maakt dat met name de visserij een nieuwe rendabele en duurzame manier van werken moet ontwikkelen die past bij de aard en omvang van de 'nieuwe situatie' op de Noordzee
- **de energietransitie:** het Nederlandse Klimaatakkoord spreekt van de 'Green Powerhouse Noordzee', waardoor energiewinning in ruimtebeslag op de Noordzee dominantier wordt.

De innerlijke verwevenheid tussen deze drie transities vraagt om samenhangend Noordzeebeleid, ten einde botsend ruimtebeslag en blijvende onbalans te voorkomen. De afgelopen twee jaar is er door veel partijen gewerkt aan een Noordzeeakkoord om de omgang met de vele vraagstukken die spelen in het Noordzeegebied en de toekomstige invulling van de Noordzee vorm te geven. Dit Noordzee-akkoord moet onder andere leiden tot een nieuwe governance voor het Noordzeegebied. Echter is er op dit moment nog weinig bekend over hoe de nieuwe governance er uit gaat zien en hoe rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Dit maakt dat het niet mogelijk is om de werking van de governance te beschrijven voor het Noordzeegebied. Wat wel goed mogelijk is, is het beschrijven van het proces om te komen tot een governance voor het Noordzeegebied. Met name de betrokkenheid van partijen bij dit proces en de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden hierin is interessant. Met andere woorden beschrijven we in deze paragraaf de governance die in het Noordzeegebied is ingericht, om te komen tot een nieuwe governance.

### B.6.2 De aanleiding van het Noordzee-overleg

#### Aanleiding

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het beleid, de inrichting en het beheer op de Noordzee vanuit verschillende ministeries. De coördinerende verantwoordelijkheid voor de Noordzee en alle ontwikkelingen die daar spelen ligt formeel bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De basis voor integraal (ruimtelijk) beheer van de Noordzee is door het Rijk gelegd met het 'Integraal Beheerplan Noordzee' en de lange termijn 'Gebiedsagenda Noordzee 2050'. Daarnaast waren er al afspraken gemaakt over de ontwikkeling van windenergie op zee in het Energieakkoord (2013) en specifiek in de Routekaart Wind op zee.

De windenergieopgave van het Energie- en Klimaatakkoord was de directe aanleiding voor het starten van het proces van de Strategische Agenda Noordzee 2030. Betrokken ministers en stakeholders meenden immers dat de herverkaveling van de Noordzee langs de weg van de energietransitie een herijking van het beleid op ruimte, natuur en voedsel noodzakelijk maakte. De projectleiding voor de ontwikkeling van de Strategische Agenda en uitvoeringsprogramma Noordzee 2030 lag bij de ministeries van IenW en LNV. Een ambtelijk team werkte via verschillende thematafels aan de ontwikkeling van de agenda. De Strategische Agenda Noordzee 2030 zou geen

formeel plan zijn, maar vormde wel een proces om te komen tot planvormingsprocessen in formele zin. Stakeholders werden hierin betrokken via zogenaamde thematafels. Eind 2017 is deze betrokkenheid geïntensiveerd om meer gedeeld eigenaarschap te verkrijgen en de samenhang in de strategische agenda te vergroten. Er zijn diverse stakeholdermeetings, bilaterale gesprekken en dialoogsessies georganiseerd. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat er in de eerste concept versie van de Strategische Agenda Noordzee 2030 veel input van stakeholders was verwerkt en dat er een omgevingsmanagement plan is opgesteld.

#### Herverdeling verantwoordelijkheden Noordzee op Rijksniveau

Parallel aan deze ontwikkeling speelde er binnen het Rijk vanaf eind 2017 een herverdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de Noordzee tussen de verschillende ministeries. Naar aanleiding van een aangenomen motie van Kamerlid De Groot over 'versterking van de Rijksregie omtrent de Noordzee', zijn er in mei 2018 verbeteringen in coördinatie ten aanzien van de Noordzee voorgesteld door het ministerie van IenW:

- Ambtelijke opschaling regierol door inzet 7-DG overleg Noordzee
- verkennen van de inzet van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
- betere borging van de bestuurlijke afstemming met stakeholders

#### Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving doet zijn intrede in het Noordzee-domein

Op 15 oktober 2018 verzoekt de minister van Infrastructuur en Milieu vervolgens het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL), in de persoon van Jacques Wallage, om een verkenning naar de Noordzee-strategie voor 2030 uit te voeren. Het OFL kan ingezet worden als onafhankelijk orgaan om:

- de samenwerking tussen rijksoverheid, met groepen burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties vorm te geven
- wanneer er ergens een nationale agenda, akkoord of transitieprogramma moet worden opgesteld in een complexe omgeving met een raakvlak met de fysieke leefomgeving.

Het OFL zorgt voor het optuigen van een proces en een 'overlegarena', in samenspraak met de betrokken partijen. Het beoogde resultaat van de verkenning die OFL moest uitvoeren was " *het tot stand brengen van een duurzame samenwerking tussen de stakeholders bij het Noordzeebeleid en -beheer en tussen de daarbij betrokken verantwoordelijke ministeries*".

De minister verzocht het OFL daarbij, haar te adviseren op basis van het (ambtelijk) concept voor een Strategische Agenda Noordzee 2030 en het daarbij behorende Uitvoeringsprogramma. Hiervoor moest dit concept besproken worden met een brede groep stakeholders om te kunnen identificeren op welke aspecten er sprake was van een gemeenschappelijke agenda.

#### Eerste conclusie OFL

De OFL heeft vervolgens met de betrokken stakeholders, de projectleiders, de leden van het Interdepartementale Overleg Noordzee en de verantwoordelijke directeuren-generaal (7-DG overleg) gesprekken gevoerd. De conclusie van de OFL na de verkenning luidde:

1. *Er is een kwaliteitssprong nodig in het beleidsvormingsproces: van een consultatief naar een participatief proces, van reageren op ambtelijke concepten naar gezamenlijk met stakeholders werken aan een Noordzeeakkoord.*
  - a. *Stel daartoe een Noordzeeoverleg in van Rijk en stakeholders, onder onafhankelijk voorzitterschap.*
  - b. *Trek voor het tot stand brengen van zo'n Akkoord een half jaar uit.*
  - c. *Werk op basis van een gezamenlijke agenda van overheid en stakeholders.*
  - d. *Breng een werkverband tot stand tussen het Noordzeeoverleg en het Planbureau voor de Leefomgeving.*

- e. *Verzoek de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) een wetenschappelijke commissie samen te stellen die het Noordzeeoverleg kan adviseren over alle vragen van wetenschappelijke aard.*
2. *Plaats op de agenda van het Noordzeeoverleg vooral die visserijvraagstukken, waarbij overleg met de andere partners op de Noordzee zinvol is. Gezien de verwevenheid van de rol van de visserij op de Noordzee met de toekomst van de visserijsector als geheel is zorgvuldige afstemming tussen de onafhankelijk voorzitter en het ministerie van LNV geboden.*
3. *Het verdient aanbeveling vroegtijdig in het Noordzeeoverleg tot afspraken te komen over een Transitiefonds: aard, omvang en financiering. Ook afspraken over de governance van zo'n fonds kunnen bijdragen aan de totstandkoming van een Noordzeeakkoord.*

Daarnaast heeft Jaques Wallage een aantal bijlagen toegevoegd aan zijn rapportage. Dit betreft onder andere een notitie van de stakeholders waarin zij hun bereidheid uitspreken met de overheid te werken aan een Noordzeeakkoord. De stakeholders hebben daarnaast voor opvolging van deze verkenning gezamenlijk de volgens hen leidende principe opgeschreven, de opdracht die zij een onafhankelijk voorzitter, zichzelf en de overheid zouden willen geven geformuleerd en benoemd wat zij verwachten van de overheid. Alle stakeholders hebben daarnaast aangegeven wat zij voor 'hun sector' zien als de kern van een Noordzeeakkoord (hier zijn citaten van opgenomen in de rapportage aan de minister).

Minister van Nieuwenhuijzen van het ministerie van IenW rapporteert op 14 januari 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat het OFL de verkenning heeft afgerond. De minister schrijft daarbij dat ze het OFL heeft uitgenodigd om op basis van dit advies een nader voorstel te maken voor het samen met de departementen en stakeholders opzetten van een Noordzeeoverleg onder onafhankelijk voorzitterschap van het OFL. Met als doel om in een half jaar toe te werken naar bestuurlijke afspraken, mogelijk uitmondend in een Noordzeeakkoord.

De Rijksoverheid benadrukt daarbij het volgende "breed draagvlak onder het Noordzeebeleid is van groot belang. De afspraken in dit akkoord vormen daarom de basis voor de Strategische Agenda voor de Noordzee 2030 en het Programma Noordzee 2022-2027 en tevens de relevante beleidsdocumenten van het ministerie van EZK zoals de routekaart windenergie op zee na 2030. Overheid en stakeholders verplichten zich wederzijds aan een loyale medewerking bij de uitvoering van de afspraken van dit Akkoord."

#### Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving ingezet voor Onderhandelaarsakkoord voor de Noordzee

Op 5 februari heeft de minister van IenW het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) verzocht een Noordzeeoverleg (NZO) op te zetten als een participatief proces onder onafhankelijk voorzitterschap. Het doel was om in een half jaar tijd tot gezamenlijke keuzes te komen en afspraken te maken tussen Rijk en maatschappelijke organisaties in de vorm van een 'Noordzeeakkoord'

Aan het NZO nemen de volgende partijen deel:

- Vanuit het Rijk: de directeurs-generaal Heij (IenW), Gaastra (EZK), Osinga (LNV) en Van Kempen (BZK),
- Vanuit de sectoren: de Nederlandse WindEnergie Associatie, Energie Beheer Nederland, NOGEP, Tennen, VisNed, Nederlandse Vissersbond, Stichting de Noordzee, Wereld Natuur Fonds, Greenpeace, Stichting Natuur en Milieu, Vogelbescherming Nederland, Branche Organisatie Zeehavens, Havenbedrijf Rotterdam en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)

#### Nieuwe Overlegstructuur voor het Noordzee-overleg

Om te komen tot een Noordzee-akkoord is een nieuwe overlegstructuur geïntroduceerd. De overlegstructuur kent diverse gremia om inhoudelijke en procesmatige vooruitgang te boeken. We onderscheiden:

- Plenaire Noordzee-overleggen (gehele dag)

- Noordzee verdiepingssessies (gehele dag)
- Bijeenkomst met de bredere samenleving (breder dan alleen de onderhandelende partijen)
- Tweedaagse conferentie aan zee.

#### *Toelichting op de overlegstructuur*

De plenaire overleggen zijn om de drie weken. Voorafgaand aan ieder plenair overleg vindt er een verdiepingssessie plaats. Verdiepingssessies zijn bedoeld om op specifieke thema's, zoals olie, energie, visserij of natuur, de verdieping te zoeken. In de plenaire sessies kunnen vervolgens conclusies worden getrokken dan wel besluiten worden genomen. Het OFL-secretariaat ondersteunt de overleggen met input door zogenaamde overleg- en voorzittersnotities op te stellen. Daarnaast komen partijen in het overleg afwisselend en gebalanceerd aan de beurt om presentaties, inzicht op uitleg te geven t.a.v. de uitdagingen waar ze voor staan. Alle sessies zijn daarmee voor een deel ingevuld met presentaties van voornamelijk partijen van het overleg, maar ook door belangen die niet direct aan het overleg deelnemen maar waar wel rekening mee moet worden gehouden. Onder andere zeevaart, zandwinning en defensie hebben hun aandeel op de Noordzee en hun belangen uitgebreid toegelicht, wat het NZO meer duidelijkheid gaf over de vrijheidsgraden in de te maken afspraken.

Op 6 en 7 juni is er in een tweedaagse conferentie door de leden van het plenair overleg intensief gesproken over een eerste versie van een raamakkoord, ook om die vragen te identificeren waarover in de resterende vergadertijd afspraken moeten worden gemaakt.

De KNAW vervult voor deze overlegstructuur een belangrijke rol. Vanuit de KNAW is een commissie samengesteld die voor het NZO als wetenschappelijk klankbord fungeert waardoor de gesprekspartners steeds kunnen beschikken over relevant wetenschappelijk inzicht. Alle partijen hebben gedurende het traject vervolgens adequaat informatie en kaartmateriaal aangeleverd aan de commissie.

#### Brede consultatie

Naast de vaste overlegstructuur met vaste overlegpartners heeft er een bredere maatschappelijk consultatie plaatsgevonden voor burgers en organisaties. Zij konden oplossingen aandragen voor de uitdagingen in het ruimtegebruik van de driehoek voedsel-natuur-energie.

De eerste stap die het OFL heeft ondernomen is het opzetten van een maatschappelijke consultatie langs welke weg maatschappelijke betrokkenen hun concrete ideeën en oplossingen konden inbrengen voor het toekomstige ruimtegebruik van de Noordzee. De consultatie vond digitaal plaats en er was niet van te voren bepaald wie er betrokken moesten worden bij de consultatie. Iedereen met een oplossing of een concreet idee rondom de genoemde opgaven, het samengaan ervan en het effect daarvan op het ruimtegebruik van de Noordzee is uitgenodigd dit kenbaar te maken. In totaal hebben 27 belangstellenden meegedaan aan de digitale consultatie.

Op 8 mei volgde een bijeenkomst om de oplossingen uit de digitale consultatie verder te onderzoeken en om in gesprek te gaan met de leden van het Noordzeeoverleg. Het resultaat van internetconsultatie en stakeholderbijeenkomst van 8 mei is gebundeld in een verslag door de OFL. Voor ieder onderwerp dat is aangedragen is vervolgens aangegeven of het al geagendeerd stond voor het Noordzeeoverleg, welke onderwerpen naar aanleiding van de inbreng op de agenda zijn gezet en welke onderwerpen buiten de scope van het Noordzeeoverleg vallen. Uiteindelijk bepalen de deelnemers aan het NZO welke onderwerpen deel uitmaken van het Noordzeeakkoord.

#### Overeenstemming over een onderhandelaarsakkoord

Op 5 februari 2020 is in het Noordzeeoverleg overeenstemming bereikt over een tekst voor het onderhandelaarsakkoord Noordzee. Afgesproken is dat de deelnemers aan het Noordzeeoverleg dit onderhandelaarsakkoord verdedigen ten opzichte van hun respectievelijke achterbannen. Nadat het kabinet het onderhandelaarsakkoord heeft aangeboden aan de Tweede Kamer is er tot en met 31 maart 2020 de gelegenheid

tot consultatie in de diverse eigen kringen. Het Noordzeeoverleg hoopt daarna tot definitieve vaststelling van het Akkoord over te gaan.

Op 15 april 2020 informeert de minister van IenW de Tweede Kamer over het Noordzeeakkoord. Ze geeft aan dat bijna alle partijen ongeclausuleerd hebben ingestemd. De uitzonderingen zijn:

- De Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA) heeft ingestemd, maar daarbij aangegeven dat behoefte bestaat aan nader overleg met het ministerie van EZK en de voorzitter van het Noordzeeoverleg.
- De Nederlandse Visserbond kon niet instemmen met het Onderhandelaarsakkoord en heeft daarbij geen inzicht gegeven onder welke voorwaarden wel zou kunnen worden ingestemd.
- Visned, die als penvoerder voor een reeks van visserijorganisaties optreedt, ziet goede mogelijkheden tot instemming met het Onderhandelaarsakkoord maar heeft dat nog niet gedaan.

Omdat het Noordzee-overleg plaatsvindt op basis van het (toekomstige) Akkoord, heeft de voorzitter moeten vaststellen dat de Vissersbond geen deel meer uit kan maken van het Noordzee-overleg. De overige deelnemers aan het Noordzeeoverleg hebben uitgesproken een wijziging van het Onderhandelaarsakkoord te overwegen die de mogelijkheid biedt de pijn voor de visserijgemeenschappen beter te verdelen dan in de oorspronkelijke tekst.

### **Belangrijkste afspraken in het akkoord**

De redenering achter het Noordzeeakkoord is dat om botsend ruimtebeslag en blijvende onbalans te voorkomen, er niet alleen gesproken moet worden over het 'zuur', maar ook over het 'zoet'. Met ander woorden: kijk niet alleen naar de verdeling van lasten, maar ook naar de lusten en kansen die er zijn. Hiervoor is het noodzakelijk om ook de onderlinge samenhang tussen verschillende transities en opgaven in het oog te hebben. Dit brengt met zich mee dat er niet (meer) vanuit sectorale belangen moet worden gewerkt maar integraal. Door middel van een gemeenschappelijk akkoord voor de lange termijn, is het mogelijk dat verschillende partijen water bij de wijn doen, wanneer zij daar zekerheid voor terug krijgen. De vaak sectorale structuur van de bestaande geldstromen is niet afgestemd op de innerlijke verwevenheid tussen de drie transities en leidt niet vanzelfsprekend tot de beoogde samenhang. Overheid en stakeholders maken daarom in dit onderhandelaarsakkoord afspraken over het tot stand komen van een 'Transitiefonds' voor de Noordzee. Dit fonds kan voor de beschreven transities en de uitvoering worden aangesproken indien reguliere middelen niet in voldoende mate in de kosten zouden voorzien.

#### *Governance*

Alle geledingen in het NZO hebben een voorkeur het NZO voort te zetten na het bereiken van een Noordzeeakkoord. Daarmee is de overgang van het 'raadplegen van stakeholders' naar een 'op overeenstemming gericht overleg tussen Rijk en stakeholders' ook voor het vervolg het uitgangspunt. De partijen verbinden zich aan een geïnstitutionaliseerd Noordzeeoverleg (NZO) onder onafhankelijk voorzitterschap ter uitvoering van dit Akkoord en om gezamenlijk af te wegen of nieuwe ontwikkelingen moeten leiden tot bijstelling van de afspraken.

#### Afspraken over het instellen van het geïnstitutionaliseerde NZO

- 8.1 Het NZO wordt voorlopig op dezelfde juridische basis en samenstelling, onder de hoede van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) en met een onafhankelijk voorzitter, voortgezet.
- 8.2 Zo ontstaat na afronding van fase 1 (tot stand brengen Akkoord) een fase 2 waarin in ieder geval het door OFL uit te brengen governance-advies wordt besproken. Over de andere eventueel te behandelen onderwerpen, werkwijze en praktische vraagstukken in fase 2 zal de onafhankelijk voorzitter dan nadere voorstellen doen aan het NZO. Daar wordt dan net als bij de start van fase 1 gezamenlijk over besloten. Over het nodige budget voor fase 2 zal het OFL met de betrokken ministeries overleg voeren.
- 8.3 In het door OFL uit te brengen governance-advies wordt een voorstel gedaan voor een definitieve vormgeving van het NZO, fase 3. Daarbij worden tenminste de volgende punten besproken:
  - de voor- en nadelen van diverse juridische kaders;

- de taak, samenstelling, werkwijze en financiering van het definitieve NZO; 34 OFL | Onderhandelaarsakkoord voor de Noordzee
- plaatsbepaling van het NZO, waaronder de vraag of een constructie "onder de hoede" van het OFL naar het oordeel van de OFL-voorzitters blijvend past bij de rol die het OFL zelf wil vervullen;
- representatie van partijen;
- aard en positie van het 'Transitiefonds';
- borging van de monitorings- en onderzoeksagenda behorend bij het Noordzeeakkoord.
- 8.4 Stakeholders geven, totdat het governance-advies van OFL is uitgebracht, publiekelijk geen steun aan de gedachte van een Noordzeecommissaris, in de wetenschap dat deze variant in het OFL-advies nader zal worden afgewogen.
- 8.5 Het OFL bevordert een op consensus gericht overleg in het NZO over het uit te brengen advies. Mocht die consensus niet lukken, dan wordt het advies door het OFL toch uitgebracht onder vermelding van alle relevante overwegingen van overheid en stakeholders.

#### **Afspraken over de functie van het geïnstitutionaliseerde NZO**

- 8.6 Kernbeslissingen van de overheid ten aanzien van de Noordzee worden in het NZO besproken ten behoeve van op consensus gericht overleg, alvorens ze worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.
- 8.7 Het NZO schept het kader waarbinnen uit het Akkoord voortvloeiend wetenschappelijk onderzoek vanuit het 'Transitiefonds' (mede) kan worden gefinancierd. Hierbij wordt het NZO ondersteund door een onafhankelijke wetenschappelijke klankbordcommissie die in overleg met de KNAW wordt samengesteld.
- 8.8 Partijen die vertegenwoordigd zijn in het geïnstitutionaliseerde Noordzeeoverleg verplichten zich eerst consensusgericht overleg te voeren binnen het NZO, alvorens zij gebruik maken van formele mogelijkheden tot verweer tegen besluiten van de overheid.
- 8.9 Partijen bezien of lopende, door hen ingediende bezwaren, op basis van dit Akkoord behoren te worden ingetrokken. In geval van twijfel wordt het onderwerp geagendeerd in het NZO.

## Bijlage 7. GR-scenario

Naast de hierboven beschreven casus is Berenschot gevraagd om ook na te denken over een scenario waarin de decentrale overheden die actief zijn in het stelsel ter verbetering van de leefkwaliteit van Schiphol en omgeving, de BRS, samenwerken via een zelfstandige organisatie die binnen het stelsel taken uitvoert. In deze bijlage schetsen we het GR-scenario aan de hand van de drie hoofdonderwerpen uit het afwegingskader (realiseren van beoogde publieke waarde, legitimiteit, organisatorisch).

In een mogelijk GR-scenario worden de provincies en de gemeenten deelnemer aan een gemeenschappelijke regeling hinderbeperking Schiphol. Bij de regeling wordt een openbaar lichaam, met (bijvoorbeeld) de naam uitvoeringsorganisatie hinderbeperking Schiphol (UHS), ingesteld.

### B.7.1 Realiseren van beoogde publieke waarde

Op basis van het rapport van Van Geel, het casuonderzoek en onze expertinzichten is de taakinhoud voor het stelsel als volgt bepaald (zie voor meer uitleg paragraaf 3.1.1):

Taakinhoud stelsel	Vastliggende verantwoordelijkheid (taakverantwoordelijke stelselpartij)	Geen vastliggende verantwoordelijkheden ("vrije taken")
Inhoudelijke taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kaderstelling en strategische beleidsontwikkeling, inclusief beleid exploitatiebeperkingen (rijk)</li> <li>Bronmaatregelen (carriers)</li> <li><b>Ruimtelijke ordening (bevoegde overheden (Omgevingswet))</b></li> <li>Operationele maatregelen voor de bestrijding van geluidhinder (bevoegd gezag kan wisselen per maatregel)</li> <li>Exploitatie luchthaven (Schiphol)               <ul style="list-style-type: none"> <li>Maatregelen luchtvaartterrein</li> <li>Uitvoering exploitatiebeperkingen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Samenbrengen en uitvoeren aanvullende metingen geluidsoverlast (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</b></li> <li><b>Voorstellen hinderbeperking en verbetering leefkwaliteit</b></li> <li><b>Isolatie</b></li> <li><b>Compensatie- en schadeafhandeling (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</b></li> </ul>
Stelseltaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toezichthouder (bv ILT)</li> <li><b>Participatie (wettelijk gereguleerd (bv Wet luchtvaart en Omgevingswet))</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiering (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</li> <li><b>Monitoring (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</b></li> <li><b>Bewaken integraliteit van het stelsel</b></li> <li><b>Bewaken balans flexibiliteit / stabiliteit binnen het stelsel</b></li> <li><b>Informatievoorziening (voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)</b></li> <li><b>Participatie ((voor zover geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid)).</b></li> </ul>

De taken die UHS binnen deze taakinhoud mogelijk kan uitvoeren zijn dikgedrukt. De overige taken zijn de verantwoordelijkheid van andere stelselpartijen. Uiteraard is het mogelijk dat de UHS bij de uitvoering betrokken kan worden, bijvoorbeeld in een adviserende rol. Voor de mogelijkheden op het gebied van participatie en informatievoorziening (schuingedrukt) verwijzen we naar de andere deelrapportages. Per taak geldt het volgende:

- De ruimtelijke ordening taken voert UHS uit voor de gemeenten en provincies die voor een specifieke ro-taak bevoegd zijn.



- Voor de inhoudelijke taken zonder vastliggende verantwoordelijkheden wordt zowel het beleid als de uitvoering door UHS gedaan.
- Voor de stelseltaken geldt dat UHS door strategisch omgevingsmanagement (zie casus haven van Rotterdam) deze taken uitvoert.

### **B.7.2 Legitimiteit**

De gemeenschappelijke regeling hinderbeperking Schiphol is een gemeenschappelijke regeling in de zin van artikel 51, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij de regeling wordt een openbaar lichaam, met bijvoorbeeld de naam uitvoeringsorganisatie hinderbeperking Schiphol (UHS), ingesteld. De UHS heeft rechtspersoonlijkheid. Aan UHS worden bevoegdheden toegekend om de diverse maatregelen uit te voeren. Er kan daarbij gekozen worden voor mandaat of delegatie.

### **B.7.3 Organisatorische aspecten**

UHS kent een algemeen bestuur waarin alle BRS partijen zitting hebben. Dit is daarmee een zeer groot algemeen bestuur. Daarmee zijn alle BRS-partijen eigenaar van de organisatie. Verder kent het UHS een dagelijks bestuur waarin tussen de 6 en 12 overheidspartijen zitting nemen. Deze bestuurlijke gremia worden voorbereid door één ambtelijke stuurgroep, waarin de agenda van de bestuurlijke gremia wordt voorbereid. Onder de ambtelijke stuurgroep hangen ambtelijke werkgroepen.

Er is een directeur van UHS, die tevens secretaris is van het DB en voorzitter van de ambtelijke stuurgroep. Aan de ambtelijke werkgroepen nemen inhoudelijke experts van UHS deel. Binnen UHS wordt gewerkt aan de verschillende taken. Voor iedere taak wordt een programma opgesteld.

Voor de financiering van de taken waarvoor de verantwoordelijkheid niet vastligt, wordt UHS gesubsidieerd door het Rijk. De ruimtelijke ordening wordt gefinancierd door de bevoegde overheidsorganisaties, die per project een verdeelsleutel afspreken.

## Bijlage 8. Uitwerking taakhoud en takentabel

In deze verantwoording wordt ingegaan op een aantal keuzes die zijn gemaakt bij het bepalen en formuleren van de taakhoud en takentabel.

### B.8.1 Het uitgangspunt: de “evenwichtige benadering”

Het startpunt voor de analyse is de “evenwichtige aanpak” (balanced approach) van geluidsbeheer (zie onder meer verordening (EU) Nr. 598/2014). In deze richtlijn staat dat de evenwichtige aanpak “een coherente methode” vaststelt om vliegtuiglawaai aan te pakken. Daarnaast geldt volgens de richtlijn dat de evenwichtige aanpak erkent en geen afbreuk doet aan: “de waarde van toepasselijke juridische verplichtingen, bestaande overeenkomsten, vigerende rechten en vastgesteld beleid”.

De “evenwichtige aanpak” bestaat uit (een combinatie van) de volgende maatregelen:

1. de verwachte beperking van het vliegtuiglawaai aan de bron;
2. ruimtelijke ordening en beheer;
3. operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder;
4. exploitatiebeperkingen niet in eerste instantie toe te passen, maar slechts nadat de overige maatregelen van de evenwichtige aanpak in overweging zijn genomen.

Voorbeelden van taken die uit de “evenwichtige benadering” volgen zijn:

Evenwichtige aanpak	Voorbeelden taken
Bronmaatregelen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vlootvernieuwing</li> <li>2. Inzet alternatieve brandstoffen</li> <li>3. Hybride / Elektrisch vliegen</li> </ol>
Ruimtelijke ordening en beheer	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uitbreiding stedelijke contouren</li> <li>2. Afname van grondgeluid door ribbels in het landschap</li> </ol>
Operationele maatregelen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Betere ontime performance (voorspelbaarheid naderend verkeer verhogen, inzet tweede landingsbaan door 'vroeg vertrekkers')</li> <li>2. Aanpassen vluchtschema's</li> <li>3. Inzet startbanen optimaliseren door het wijzigen van enkele vliegplannen</li> <li>4. Inrichten van (groot) baanonderhoud/ Beperken afwijkingen baangebruik.</li> <li>5. Aanpassen/verleggen routes (incl. vaste bochtraal, vaste naderingsroute en vast draaipunt starts, microklimaat, langer volgen vertrekroutes)</li> <li>6. Hoger aanvliegen overdag</li> <li>7. Optimaliseren startprocedure (incl. intersectiestarts)</li> <li>8. Landen met gps-navigatie (RNP approaches) om in geval van storing of onderhoud ILS systeem</li> <li>9. Toepassen van idle reverse thrust bij het remmen op de baan (advies tussen 21:30 en 06:30)</li> <li>10. Maatregelen luchthaventerrein, bijv. optimalisatie gebruik pieren Schiphol, routes van / naar start- en landingsbanen, opstelruimte voor opstijgen wachtende vliegtuigen</li> </ol>

Evenwichtige aanpak	Voorbeelden taken
Exploitatiebeperkingen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tariefverhoging voor lawaaige toestellen en nachtvluchten en/of verouderde toestellen.</li> <li>2. Ontmoediging respectievelijk verbod meest lawaaige en/ of vervuilende toestellen</li> </ol>

## B.8.2 Verdere uitwerking taken met vastliggende verantwoordelijkheid

Een belangrijk uitgangspunt in de “evenwichtige benadering” en ook in dit stelsel is dat recht wordt gedaan aan bestaande verantwoordelijkheden. Het zijn deze taken waarvan de verantwoordelijkheid vastligt bij één van de stelselpartijen: de taakverantwoordelijke.

Belangrijk voor de werking van het stelsel is dat deze taakverantwoordelijkheid niet impliceert dat een stelselpartij deze taak in volstrekte onafhankelijkheid uitvoert. Zeker waar het overheidsorganisaties betreft, is een belangrijk onderdeel van de taakverantwoordelijkheid het betrekken van andere stelselpartijen bij het uitvoeren van de taak. Deze taakverantwoordelijken zijn daarmee ook bij de uitvoering van deze taken, afhankelijk van andere partijen in het stelsel. Deze afhankelijkheid komt op verschillende manieren naar voren:

1. *In de Wet luchtvaart en onderliggende regelgeving.* Veel van de taken met vastliggende verantwoordelijkheid staan vastgelegd in de Wet luchtvaart. Bij het toekennen van deze verantwoordelijkheden wordt vaak ook de betrokkenheid van andere stelselpartijen geregeld.
  - a. Een voorbeeld is artikel 8.25da van de Wet luchtvaart waarin staat dat wanneer Schiphol tarieven vaststelt “voor de activiteiten van de exploitant van de luchthaven ten behoeve van het gebruik van de luchthaven door gebruikers” de zienswijze van de gebruikers en representatieve organisaties moeten worden betrokken.
  - b. Een tweede voorbeeld is de verantwoordelijkheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport om elk half jaar aan de minister van IenW verslag uit te brengen over de veiligheids- en milieuaspecten van het luchthavenluchtverkeer (artikel 8.29, eerste lid, Wet luchtvaart). De ILT wordt van de juiste informatie voorzien door de LVNL, Schiphol en andere sectorpartijen op grond van de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol.
  - c. Een derde voorbeeld is de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de luchtvaartgids. De LVNL is, op basis van artikel 26, van het Besluit luchtverkeer 2014, verantwoordelijk voor het opstellen van de luchtvaartgids, ook bekend als de aeronautical information publication (AIP). In de toelichting bij de meest recente wijziging van de Regeling luchtverkeersdienstverlening wordt de AIP omschreven als het operationele handboek voor de luchtvaart, die onder andere de regels, de vliegprocedures en de luchtruimindeling van het Nederlandse luchtruim bevat. Daarmee is deze luchtvaartgids van belang voor het realiseren van de stelselopgave (vooral de operationele maatregelen voor de bestrijding van geluidhinder). Toch betekent dit niet dat de LVNL taakverantwoordelijkheid draagt voor het nemen van deze operationele maatregelen. De vaststelling van de regels, de vliegprocedures en de luchtruimindeling in de AIP is namelijk, op grond van artikel 5.11 van de Wet luchtvaart, de bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu, al dan niet samen met de Minister van Defensie. Verder is relevant dat de deelnemers aan het luchtverkeer, op basis van artikel 5.8 van de Wet luchtvaart verplicht zijn om voor iedere vlucht kennis te nemen van de inhoud van de luchtvaartgids.
2. *In de samenhang van taken voor het steeds verder verwezenlijken van de stelselopgave.* Veel taken waarvan de verantwoordelijkheden vastliggen kunnen alleen effectief worden ingezet voor het verwezenlijken van de stelselopgave wanneer ze in samenhang worden gerealiseerd. Een punt dat de afgelopen maanden in de zienswijzen van veel gemeenten op de luchtvaartnota terugkeert ziet op de regelgeving rond cumulatie van geluid en de consequenties die dat heeft voor de woningbouw. Afstemming tussen taken uit de takentabel –

exploitatiebeperking, routes en ruimtelijke ordening – kan niet worden vervangen door uitsluitend een helder toedeling van bevoegdheden per taak.

De bovenstaande illustraties van de gecompliceerde (juridische) werkelijkheid achter de opsomming van de taken met vastliggende verantwoordelijkheid uit de takentabel maken duidelijk dat – nog los van de ‘vrije taken’ – reeds de vaste taken vragen om ‘collegiaal overleg en afstemming’ tussen de taakverantwoordelijke stelselpartijen met een om te kunnen komen tot integrale beleidsopties.

### **B.8.3 Verdere uitleg bij de vrije taken**

De “vrije taken” zijn taken zonder vastliggende verantwoordelijkheid. Binnen de vrije taken is een onderscheid te maken tussen:

1. taken die nu reeds worden uitgevoerd maar eenvoudig van de ene stelselpartij naar een andere stelselpartij kunnen overgaan.

Een voorbeeld van een dergelijke vrije taak is het leefbaarheidsfonds, dat beheerd wordt door de Stichting Leefomgeving Schiphol (volledige naam Stichting ter bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio). Deze stichting keert op basis van een bestemmingsreglement gelden uit het leefbaarheidsfonds uit. De gelden voor het leefbaarheidsfonds zijn gestort door het toenmalige ministerie van V&W, de provincie Noord-Holland en Schiphol. Deze constructie is niet het resultaat van een wettelijke verplichting, maar is het resultaat van een gezamenlijk initiatief van stelselpartijen. Deze taak kan, mocht daar aanleiding voor zijn, eenvoudig op een andere manier binnen het stelsel worden belegd.

2. taken die nu nog niet worden uitgevoerd.

Niet alle taken die in de takentabel worden opgesomd, worden nu uitgevoerd. Dit kan ook taken betreffen die weliswaar bij verschillende stelselpartijen zijn belegd, maar waarop geen centrale sturing is. Een voorbeeld is het samenbrengen en uitvoeren aanvullende metingen geluidsoverlast, voor zover deze geen onderdeel van vaststaande verantwoordelijkheid.



# Versterking Participatie in de Omgeving Schiphol

## Deelonderzoek 2

Oplossingsrichtingen voor de participatie en vertegenwoordiging van  
individueel belanghebbenden in regionaal stelsel rondom Schiphol

61527 – Openbaar

2 september 2020

# Versterking Participatie in de Omgeving Schiphol

Oplossingsrichtingen voor de participatie en vertegenwoordiging van  
individueel belanghebbenden in regionaal stelsel rondom Schiphol

Roeland Stolk, Anne van Heerwaarden, Judith van Niekerk

2 september 2020

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding onderzoek	4
1.2 De kaders van Van Geel voor vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden	4
1.3 De vraag aan Berenschot	5
1.4 Onze aanpak	5
1.5 Leeswijzer	6
<b>2. Foto van vertegenwoordiging en participatie van individueel belanghebbenden in de ORS</b>	<b>8</b>
2.1 Doel van participatie	8
2.2 Organisatie en sturing	9
2.3 Procesvoering op participatietrajecten	13
<b>3. Analyse van knelpunten in de participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden</b>	<b>15</b>
3.1 Doel van participatie	16
3.2 Organisatie en sturing van participatie en vertegenwoordiging	17
3.3 Procesvoering op participatieprocessen	18
<b>4. Conclusie: een handelingsperspectief om verder te komen</b>	<b>21</b>
Een handelingsperspectief in drie stappen	21
4.1 De essentie van stap 1: Een indringende poging om tot gedeelde gerichtheid te komen op doel en gezamenlijke ambitie	21
4.2 De essentie van stap 2: vanuit fundamentele principes het participatiestelsel integraal organiseren	22
4.3 De essentie van stap 3: procesvoering op het gezamenlijk leren én op het nakomen van afspraken	24
<b>5. Uitwerking van de gerichtheids-interventie op doel en gezamenlijke ambitie (Stap 1)</b>	<b>27</b>
5.1 Inleiding	27
5.2 Het proces van samen leren	27
5.3 Bouwstenen voor het voorbereiden en voeren van het gesprek	28
<b>6. Uitwerkingen om vanuit fundamentele principes het participatiestelsel integraal te organiseren (Stap 2)</b>	<b>29</b>
6.1 Inleiding	29
6.2 Inrichting van een integraal en samenhangend arrangement voor participatie	29
6.3 Heldere rolverdeling én aanspreekbaarheid	38
<b>7. Uitwerkingen van procesvoering op het gezamenlijk leren én op het nakomen van de afspraken (stap 3)</b>	<b>47</b>
7.1 Inleiding	47
7.2 Logisch en voorspelbaar ontwerpen van participatieprocessen	47
7.3 Verzorgen van gerichte informatievoorziening die voldoet aan door deelnemers gestelde eisen, waaraan gezamenlijk betekenis gegeven kan worden	50
7.4 Borgen van controleerbaarheid en nazorg	54

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De heer van Geel is door de minister van Infrastructuur en Waterstaat gevraagd een onafhankelijke, toekomstgerichte evaluatie uit te voeren van de Omgevingsraad Schiphol. Als onderdeel van deze evaluatie heeft de heer Van Geel het tussentijdse advies '*Schiphol Vernieuwd Verbinden*'<sup>1</sup> opgeleverd. In dit rapport legt Van Geel drie regionale stelsels<sup>2</sup> als toekomstperspectieven voor de governancestructuur neer met een decentraal en uitvoeringsgericht karakter, gericht op het verbeteren van de leefkwaliteit rondom Schiphol.

Als vervolgstap op het tussenadvies is Berenschot gevraagd om de regionale stelsels systematisch af te wegen<sup>3</sup> (1) en om een uitwerking te geven van de wijze waarop de (getrapte) vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden (2) en de informatiefunctie<sup>4</sup> (3) vormgegeven kan worden ten aanzien van de taken van het stelsel. Deze uitwerkingen kunnen ter inspiratie en achtergrondinformatie worden gebruikt door Van Geel bij het opstellen van zijn eindadvies.

De kernvraag die in dit deelrapport voorligt is de wijze waarop de participatie en (getrapte) vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden<sup>5</sup> die in positieve of negatieve zin geraakt worden, binnen een regionaal stelsel vruchtbaar vormgegeven kan worden<sup>6</sup>.

## 1.2 De kaders van Van Geel voor vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden

In '*Schiphol Vernieuwd Verbinden*' benadrukt Van Geel dat actieve betrokkenheid van individueel belanghebbenden, gemeenten en provincies, bij belangrijke ontwikkelingen rondom Schiphol de komende jaren onverminderd van belang is en uitgangspunt blijft. Voor de wijze waarop deze betrokkenheid en vertegenwoordiging vorm moet krijgen worden door Van Geel richtinggevende kaders meegegeven. Deze kaders hebben betrekking op het schaalniveau en de inhoud waarop betrokkenheid vorm krijgt, als op de wijze van *organiseren* van deze betrokkenheid<sup>7</sup>.

Van Geel maakt in zijn rapport onderscheid naar twee schaalniveaus waarop de betrokkenheid van individueel belanghebbenden georganiseerd dient te worden, gericht op specifieke inhoudelijke taken:

1. Het niveau van het Rijk als het gaat om de afweging van nationale publieke belangen en de normstelling voor elk van deze nationale publieke belangen (*Rijksregie*);
2. Het niveau van de regio als het gaat om inpassing van de luchtvaartactiviteit van Schiphol in de leefomgeving (*Regionaal stelsel*). Het regionaal stelsel heeft de volgende twee hoofdtaken:
  - a. Uitvoering van de hinderbeperking en versterking van de leefkwaliteit;

---

<sup>1</sup> In de uitwerking van het expertadvies dient specifiek aandacht te zijn voor de wijze waarop de vertegenwoordiging van de omgeving door lokale en provinciale besturen, georganiseerde bewonersgroepen en de participatie van individuen verbonden kan worden.

<sup>2</sup> We hanteren in lijn met deelonderzoek 1 het begrip stelsel in plaats van coördinatiemodel. De coördinatie in de stelsels ligt respectievelijk bij de Rijksoverheid, de luchtvaartsector en een onafhankelijke gebiedsregisseur.

<sup>3</sup> Dit wordt in deelonderzoek 1 nader uitgewerkt.

<sup>4</sup> De wijze waarop de informatiefunctie vormgegeven kan worden wordt uitgewerkt in deelonderzoek 3: '*Versterking informatievoorziening en dienstverlening omgeving Schiphol*'.

<sup>5</sup> Deze groep individueel belanghebbenden kan verschillende belangen hebben met betrekking tot Schiphol (bewoner, ondernemer, werknemer etc.) die via participatie en vertegenwoordiging naar voren kunnen worden gebracht.

<sup>6</sup> De drie regionale stelsels die door Van Geel zijn hierin conform de vraagstelling richtinggevend. Indien gekozen wordt voor een andere invulling van het regionale stelsel zijn de bouwblokken voor participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden uit dit rapport ook bruikbaar.

<sup>7</sup> Voor deze kaders verwijzen we naar bijlage 5.



b. Informatie-uitwisseling: communicatie en consultatie.

De uitwerking in dit rapport richt zich op de (getrapte) vertegenwoordiging en betrokkenheid van individueel belanghebbenden ten aanzien van het regionale stelsel. Het regionale stelsel, en de betrokkenheid van individueel belanghebbenden daarbinnen, moet binnen de ruimtelijke en operationele kaders functioneren die gegeven zijn vanuit de wet, Rijksregie en/of overeengekomen tussen bevoegde organen. De commissie Cohen richt zich op de wijze waarop de betrokkenheid van individueel belanghebbenden ten aanzien van de Rijksregie vormgegeven moet worden<sup>8</sup>.

### 1.3 De vraag aan Berenschot

Berenschot is door de heer Van Geel gevraagd om op basis van een verdiepende analyse van huidige knelpunten in de participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden én redenerend vanuit de opgave waar het regionale stelsel voor aan de lat staat, oplossingsrichtingen te formuleren en advies te geven over de wijze waarop de betrokkenheid en de (getrapte) vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden optimaal vormgegeven kan worden.

Er is gevraagd om een advies van Berenschot, waarbij de oplossingsrichtingen onderbouwd zijn vanuit expertinzichten over participatie van inwoners en ervaringen uit andere disciplines en domeinen. Het advies kan gebruikt worden in de verdere gesprekken over de organisatie van participatie en vertegenwoordiging in het regionale stelsel.

In de uitwerking van deze oplossingsrichtingen is specifiek gevraagd om in te gaan op:

- De wijze waarop vertegenwoordiging van de omgeving door lokale en provinciale besturen en door georganiseerde bewonersgroepen in het overleg op een vruchtbare wijze verbonden kan worden aan de participatie van individuen met hun inzichten en opvattingen;
- De wijze waarop geborgd kan worden dat door de getrapte wijze van vertegenwoordiging de issues die leven bij individueel belanghebbenden betrokken worden in de afwegingen;
- De wijze waarop geborgd kan worden dat gemaakte afwegingen adequaat worden teruggekoppeld naar deze individueel belanghebbenden;
- De wijze waarop de vertegenwoordiging van de omgeving door in hun belang geraakte individueel belanghebbenden op een vruchtbare, elkaar versterkende wijze kan bestaan naast een vertegenwoordiging van de omgeving door lokale en provinciale besturen. Hierbij is gevraagd of er wellicht ook onderscheid te maken is in de potentie van de drie regionale stelsels om een vruchtbare samenwerking te faciliteren.

### 1.4 Onze aanpak

Om tot oplossingsrichtingen voor de uitwerking van participatie en (getrapte) vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden te komen hebben we een conceptueel kader en aanpak opgesteld. Op basis van het kader maken we in dit rapport inzichtelijk op welke wijze participatie binnen de ORS is vormgegeven, welke knelpunten zich daarin voordoen en identificeren we oplossingsrichtingen voor het vormgeven van participatie. Het conceptuele kader is opgenomen in bijlage 1.

---

<sup>8</sup> Voor de participatie en governance van belanghebbenden ten aanzien van het niveau van Rijksregie wordt op verzoek van de minister van Infrastructuur en Waterstaat door de Commissie participatie en governance luchtvaart, onder leiding van OFL-voorzitter Job Cohen, eind 2020 een advies uitgebracht.

Onze aanpak van het onderzoek bestaat uit een aantal hoofdstappen, waarbinnen we diverse activiteiten hebben uitgevoerd. Hieronder treft u een overzicht van de activiteiten die we hiertoe hebben uitgevoerd.

### 1. Vaststellen onderzoeksanpak

- Bespreken onderzoeksanpak in startgesprek en klankbordgroep.

### 2. Analyse van huidige uitvoering en organisatie van participatie in ORS en gewenste organisatie en participatie binnen regionaal stelsel

- Documentstudie van de wijze waarop participatie op taakvelden nu is georganiseerd en institutioneel is ingebed (in verbinding met onderzoekslijn 1).
- Interviews met een afvaardiging van de bewonersvertegenwoordiging, de Bestuurlijke Regie Schiphol, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Schiphol en het secretariaat van de ORS over de wijze waarop participatie op taakvelden is georganiseerd en institutioneel is ingebed en de knelpunten en oplossingsrichtingen hieromtrent.

### 3. Uitwerken van oplossingsrichtingen

- Ophalen van oplossingsrichtingen op knelpunten van de ORS vanuit andere domeinen en luchthavens door 1) documentstudie op hoofdlijnen hoe participatie daar georganiseerd is en 2) interviews met betrokkenen van de geselecteerde cases om meer inzicht te krijgen in best-practices en oplossingsrichtingen ten behoeve van knelpunten die zich binnen de ORS voordoen (in verbinding met onderzoekslijn 1 en 3).
- Analyse van relevante (wetenschappelijke) literatuur en ophalen van expertinzichten over best-practices van doelen, soorten en methoden van participatie en de algemene organisatie van participatie.

### 4. Opstellen advies en uitwerkingsrichtingen (getrapte) vertegenwoordiging en participatie individueel belanghebbenden

- Feitelijke check op volledigheid en juistheid door de klankbordgroep

## 1.5 Leeswijzer

Dit deelrapport is opgebouwd uit drie delen:

- **Deel 1** bestaat uit een beknopte foto van hoe participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden in de huidige situatie is vormgegeven (*hoofdstuk 2*) en de zes hoofdknelpunten die zich hierin voordoen (*hoofdstuk 3*).
- **Deel 2** is de **essentie** van dit deelrapport. In deel 2 treft u namelijk de conclusie van ons onderzoek. Dat bestaat uit een handelingsperspectief met oplossingsrichtingen om de (getrapte) vertegenwoordiging en participatie van individueel belanghebbenden vruchtbaar vorm te geven (*hoofdstuk 4*).
- **Deel 3** bestaat uit een uitwerking van elk van de stappen en oplossingsrichtingen uit het handelingsperspectief (*hoofdstuk 5 tot en met 7*). In de uitwerking wordt gebruik gemaakt van inzichten en oplossingen uit cases, literatuur, experts en eigen expertinzichten met betrekking tot participatie en het onderzoek.

We hebben geprobeerd zo kernachtig mogelijk te rapporteren in voorliggende rapport. Daar ligt een uitgebreidere studie aan ten grondslag. Dat hebben we voor de geïnteresseerde lezer opgenomen in een aantal bijlagen. Daar treft u het conceptuele kader dat we in het onderzoek hebben gehanteerd (*bijlage 1*), een uitgebreide beschrijving van de huidige situatie van de Omgevingsraad Schiphol (*bijlage 2 en 3*), een uitgebreide beschrijving van de knelpunten die aan de basis van onze analyse ligt (*bijlage 4*) en een weergave van kaders van Schiphol Vernieuwd Verbinden door dhr. Van Geel opgesteld (*bijlage 5*). Tot slot is een bronnenlijst opgenomen met daarin de geraadpleegde documenten, literatuur en gesprekspartners (*bijlage 6*).

# Aangrijpingspunten voor oplossingen

## Deel 1

De afgelopen jaren is binnen de Omgevingsraad Schiphol (1.0) stevige inzet gepleegd op de organisatie van de vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden. Dit heeft tot successen, maar ook tot knelpunten en onvrede bij betrokkenen geleid. Daarover constateert de heer Van Geel dat op de oude weg voortgaan of cosmetische veranderingen doorvoeren (zoals een goed gesprek) niet adequaat zijn om de knelpunten te verhelpen.

Dit vraagt volgens hem om een (her)inrichting van de participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden, geredeneerd vanuit de opgave waar het nieuwe regionale stelsel voor staat en voortbouwend op de lessen van het functioneren van de ORS de afgelopen jaren.

In dit eerste deel van het rapport leggen we, verdiepend op Schiphol Vernieuwd Verbinden, het **fundament** voor het handelingsperspectief dat we in deel 2 formuleren. Dat fundament leggen we als volgt:

- We maken met een **'foto'** beknopt inzichtelijk hoe de vertegenwoordiging en betrokkenheid van individueel belanghebbenden nu is georganiseerd binnen de ORS (*hoofdstuk 2*)
- We trekken conclusies over de **hoofdknelpunten** die zich daarin voordoen (*hoofdstuk 3*)

Om dit fundament te leggen hebben we gesprekken gevoerd met de betrokken partijen en een uitgebreide documentstudie uitgevoerd. We rapporteren hierover beknopt langs een strak conceptueel kader (*zie bijlage 1*). Een uitgebreide weergave van de foto en knelpunten treft u in bijlagen 2, 3 en 4.

## 2. Foto van vertegenwoordiging en participatie van individueel belanghebbenden in de ORS

In dit hoofdstuk wordt beknopt beschreven op welke wijze de participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden op dit moment **is vormgegeven** en zich **in de praktijk** manifesteert. Dat doen we langs de lijnen van ons conceptuele kader (zie *bijlage 1*).

Allereerst wordt ingegaan op het doel van participatie en de taakvelden waarop participatie zich momenteel richt. Vervolgens wordt beschreven hoe de organisatie en sturing op participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden nu is vormgegeven en zich in de praktijk voordoet. Er wordt ingegaan op de soorten participatie die worden toegepast, de wijze van vertegenwoordiging en de methoden van participatie. Daarna wordt beschreven hoe de procesvoering op participatie is georganiseerd. De uitgebreide beschrijving waarop deze beknopte weergave stoelt treft u in bijlage 2 en 3.

### 2.1 Doel van participatie

De ORS is een overlegorgaan van Rijksoverheid inzake luchtvaartangelegenheden rondom Schiphol in de brede zin van het woord. Het doel is om een duurzame ontwikkeling, inpassing en gebruik van de luchthaven Schiphol in zijn omgeving te bevorderen. De betrokken partijen 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.

Aan de ORS nemen vertegenwoordigers van rijk; regionale overheden (provincies en gemeenten) die geheel of gedeeltelijk binnen de 48 Lden-contour gelegen zijn, bewonersvertegenwoordigers van de aangewezen clusters (geheel of gedeeltelijk gelegen binnen de 48 Lden contour); vertegenwoordigers van de sector (Schiphol, LVNL, KLM en BARIN) en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van milieuorganisaties deel.

Oorspronkelijk bestond de ORS uit twee 'kamers': het College van Advies en het Regioforum om invulling te geven aan die taak. Het College van Advies richtte zich op de advisering over de formele kaders van het beleid op nationaal strategisch niveau en was gericht op het maken van deals. Zoals gesteld in het rapport van Geel (observatie 2) is de rol van het overleg over vliegen gewijzigd en speelt het College van Advies in de praktijk geen rol meer. De oorspronkelijke functie van het College van Advies valt onder 'Rijksregie' en is daarmee geen onderdeel van de focus van ons onderzoek.<sup>9</sup>

In het Regioforum (hierna: ORS) zijn partijen structureel in dialoog om de luchtvaartactiviteit van Schiphol zodanig in te passen in de overige ruimtelijke functies in de regio dat positieve effecten versterkt<sup>10</sup> en de negatieve effecten gemitigeerd worden (*de publieke waarde die beoogd wordt*).<sup>11</sup> Vanuit dit centrale niveau wordt het geheel aan taakvelden waarop de ORS zich richt om haar opgave te realiseren gecoördineerd.

---

<sup>9</sup>. Wel geeft Van Geel in zijn rapport ruimte om een regionale klankbordgroep in te richten om 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 geluidsmetnetwerk, de luchtruimvisie et cetera. In de beschrijving richten we ons op een beschrijving van het Regioforum.

<sup>10</sup> Onder positieve effecten verstaan we in dit rapport onder meer economische (agglomeratie)voordelen, positieve effecten ten aanzien van de werkgelegenheid en het vestigingsklimaat, die kunnen optreden door de aanwezigheid van een luchthaven.

<sup>11</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

Vanuit het centrale overlegorgaan richt de ORS zich momenteel op de volgende hoofdcategorieën van taakvelden<sup>12</sup>:

- Bronmaatregelen
- Ruimtelijke ordening en beheer
- Operationele maatregelen
- Exploitatiebeperkende maatregelen
- Kennis en informatie
- Mitigatie en compenserende maatregelen

Het doel van de betrokkenheid en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden is in algemene zin om langs deze weg de uitvoering van verschillende taakvelden te versterken (*kwaliteit en effectiviteit*) en het *draagvlak* voor deze functies te verbreden<sup>13</sup>. Het doel van participatie is voor elk taakveld hetzelfde.

## 2.2 Organisatie en sturing

### 2.1.1. Soort participatie

Binnen de bestaande ruimtelijke en operationele kaders<sup>14</sup>, biedt de ORS een (overkoepelend) platform ten aanzien van de taakvelden voor de volgende soort activiteiten waarop participatie van individueel belanghebbenden is georganiseerd:

Tabel 1. Overzicht van huidige hoofdactiviteiten participatie in de Omgevingsraad Schiphol (*Regioforum*)

Activiteit	Soort participatie
Regionale consultatie over de uitwerking van afspraken waar op gezamenlijk strategisch niveau reeds een besluit over is genomen (binnen helder vastgestelde kaders op verschillende taakvelden). Het platform levert input voor afwegingen over de uitvoering en de monitoring van activiteiten op verschillende taakvelden.	Samen denken: input en adviseren
Het platform faciliteert dat informatieoverdracht over actuele ontwikkelingen en grootschalige lopende trajecten tot stand komt en (gebiedsgerichte) communicatieproducten tot stand gebracht kunnen worden.	Met name samen denken en samen leren. Op sommige onderdelen samen uitvoeren

Per taakveld is het soort participatie van individueel belanghebbenden anders ingericht. We zien geen geëxpliciteerde verbinding tussen het doel voor participatie en de concrete bijdrage van het soort participatie daartoe (over wat de concrete uitkomsten van participatie zouden moeten zijn) en de bijpassende methode daarvoor.

Alhoewel de ORS als centraal overlegorgaan als plek voor dialoog in principe de ruimte heeft om 'samen te denken' op alle onderwerpen, is in de praktijk de beïnvloedingsruimte van individueel belanghebbenden per taakveld verschillend, variërend van geen beïnvloedingsruimte tot beïnvloedingsruimte die leidt tot vormen van 'samen besluiten'<sup>15</sup>. (zie hiervoor tabel 2)

Op de taakvelden operationele maatregelen en kennis en informatie is er de meeste beïnvloedingsruimte en varieert het soort participatie van samen denken, samen adviseren en samen leren tot in enkele gevallen samen

<sup>12</sup> Gebaseerd op bijlagen bij instellingsdocument ORS (2015), ORS (2015) Jaarplan Regioforum 2015 en overzicht analyse Berenschot, Arcadis en O70 (2020)

<sup>13</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>14</sup> ORS (2019), De luchtvaartpolder (2006-2019). Hoofdstukken van Hans Alders.

<sup>15</sup> Formeel betreft dit samen adviseren.

besluiten (over experimenten)<sup>16</sup> of uitvoeren. Op de taakvelden bronmaatregelen en exploitatiebeperkende maatregelen vindt in de praktijk geen participatie plaats binnen de ORS, alsmede op de subtaakvelden wonen en vliegen en maatregelen op het luchtvaartterrein. We zijn geen voorbeelden tegengekomen van participatie waarbij individueel belanghebbenden zelf mogen besluiten, bijvoorbeeld over compensatiemaatregelen.

Participatie van individueel belanghebbenden met betrekking tot de specifieke taakvelden waarop de ORS zich richt wordt breder georganiseerd dan vanuit de ORS alleen. Soms vanuit gemeenten, soms vanuit de ORS, soms vanuit de sector. Vanuit gemeenten en de luchthaven wordt dit gerationaliseerd vanuit bevoegdheden. Vanuit de ORS wordt het gerationaliseerd door gemaakte afspraken en draagvlak bij de achterban. Deze verschillende participatievormen van de actoren en op taakvelden zijn niet of beperkt op elkaar aangesloten. Zo staan participatietrajecten van de ORS en van gemeenten los van elkaar én staan participatie op bijvoorbeeld de uitvoering van maatregelen en participatie op compensatie los van elkaar, maar ook maatregelen op het vlak van ruimtelijke ordening en operationele maatregelen.

### 2.1.2 Governance (vertegenwoordiging, regels)

#### Vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden

Individueel belanghebbenden in het gebied rondom Schiphol worden in de Omgevingsraad Schiphol via twee lijnen (getrapt) vertegenwoordigd en betrokken in het centrale overlegorgaan.

Allereerst worden ze vertegenwoordigd door de bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten, rijk en provincies. Deze besturen worden door gekozen volksvertegenwoordigingen (*Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden*) gelegitimeerd. Elke bestuurslaag zorgt voor afgewogen meningsvorming, beleidsvorming en besluitvorming met betrekking tot hun gebied en bevoegdheden, vanuit de principes van het 'Huis van Thorbecke', waarbij ook de participatie van individueel belanghebbenden (*buiten de ORS*) een rol kan spelen.

Daarnaast worden individueel belanghebbenden ook vertegenwoordigd via een losse bewonersvertegenwoordiging. Deze bewonersvertegenwoordigers hebben in de ORS een eigenstandige wettelijke positie op basis van de ministeriële regeling die ten grondslag ligt aan de ORS<sup>17</sup>, naast de andere vertegenwoordigingen van partijen die onderdeel uitmaken van de ORS. Daarmee zijn zij één van de partijen die vertegenwoordigd zijn in de ORS en onderdeel van de taakuitvoering van het betreffende orgaan (*zoals gesteld in artikel 8.35, Wet Luchtvaart*)

De bewonersvertegenwoordigers worden via verkiezingen als vertegenwoordiger van een achterbanorganisatie gekozen en vertegenwoordigen individueel belanghebbenden vanuit specifieke gebiedsclusters. Er zijn verschillende eisen gesteld aan deze achterbanorganisaties. Dit is vastgelegd in het Instellingsdocument van de Omgevingsraad Schiphol. Verkiezingen vinden in principe elke vier jaar plaats<sup>18</sup>. In december 2014 zijn er verkiezingen georganiseerd onder 93 geregistreerde bewonersorganisaties, waar in totaal circa 10.000 bewoners bij aangesloten zijn. De bewonersvertegenwoordiging organiseert diverse activiteiten in relatie tot haar achterban. Er is niet geëxpliciteerd op welke wijze de bewonersvertegenwoordiging zich tot de vertegenwoordiging van bestuurders verhoudt.

De getrapte vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden is in 2018 via een maatschappelijke participatietraject onder regie van de ORS verbonden aan de participatie van individueel belanghebbenden, waarmee issues die leven onder individueel belanghebbenden betrokken zijn in de afwegingen die de bestuurders

<sup>16</sup> Formeel is er geen sprake van samen besluiten maar van samen adviseren. In de praktijk krijgt echter het advies van de ORS de vorm van besluit.

<sup>17</sup> Eindadvies dhr. Alders (2014). Brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 31 maart 2014. Bijlage bij Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol

<sup>18</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

en de bewonersvertegenwoordiging hebben gemaakt. Er zijn geen structurele afspraken tussen partijen over wanneer en hoe deze maatschappelijke participatie wordt georganiseerd en zich verhoudt tot de getrapte vertegenwoordiging.

### Regels, procedures en bevoegdheden

De procedures binnen de ORS zijn soms wel (*jaarplan, begroting, agenda*) en soms niet vastgelegd. In de praktijk wordt meer gewerkt vanuit informele praktijken dan dat wordt gerefereerd aan vastgestelde afspraken.

Voor alle taakvelden geldt dat er specifieke taken en bevoegdheden zijn voor de sector en overheden<sup>19</sup>. Ten aanzien van deze taakvelden zijn er geen aanvullende juridische grondslagen voor participatie van de ORS opgenomen. Onder het taakveld operationele maatregelen heeft de bewonersvertegenwoordiging, samen met de andere partijen in de ORS, de bevoegdheid om te adviseren over experimenten (8.23a Wet Luchtvaart). Voor de participatie van bewoners (ook los van de ORS) geldt dat bij ruimtelijke inrichtingsvraagstukken de bepalingen over participatie uit de Omgevingswet voor overheden van toepassing zijn wanneer deze wet wordt ingevoerd. Ten aanzien van de (voorgenomen) bevoegdheid van de ORS om te adviseren over de beoordeling van de gebruiksprognose en evaluatie daarvan (*taakveld kennis en informatie*) geldt dat dit nog niet bij Koninklijk Besluit is bekrachtigd en daarmee op dit moment niet formeel van toepassing is, maar wel informeel gebeurt<sup>20</sup>. Daarnaast zijn er ook diverse algemene inspraakprocedures voor de omgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van het de voordracht en de wijziging van het luchthaven indelingsbesluit<sup>21</sup>.

#### 2.1.3 Methoden van participatie

Er worden binnen de ORS overwegend traditionele methoden van participatie gebruikt; overeenstemming vinden door overleg in zalen. Het overlegorgaan is een instrument voor het verspreiden van data, informatie, kennis, het op gang brengen en houden van dialoog en het leveren van niet-bindend advies ten aanzien van besluitvorming door bevoegde organen. De ORS komt regulier vier keer per jaar bijeen. Dit is vastgelegd in het Instellingsdocument van de Omgevingsraad Schiphol.

Op alle taakvelden die het betreft kan onderling worden overlegd, informatie worden uitgewisseld en (niet-bindende) input worden meegegeven via het centrale overlegorgaan. In de praktijk zien we dat afhankelijk van de ruimte die hiervoor door de bevoegde organen via het overleg wordt gegeven participatie op deze taakvelden wel of niet plaatsvindt.

Op sommige taakvelden worden bovenop overleg en dialoog aanvullende methoden toegepast (bijvoorbeeld de postbusmethode) of is er een meer gebiedsgerichte invulling aan de orde (door het instellen van werkgroepen). De laatste jaren wordt zowel binnen als buiten de ORS incidenteel geëxperimenteerd met nieuwere methoden zoals internetconsultaties.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de taakvelden (*zoals in het instellingsbesluit van de ORS meegenomen*), de soorten participatie en de methoden van participatie die in de praktijk<sup>22</sup> worden toegepast in de ORS.

<sup>19</sup> Zie hiervoor ook hoofdstuk 3 uit deelonderzoek 1 waar de verschillende taken en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt.

<sup>20</sup> Dat wetsvoorstel (dat voorziet in de ORS en het NNHS) is wel in 2016 door beide Kamers van het parlement aangenomen, maar het heeft nog altijd geen kracht van wet gekregen. Daarvoor wordt nog steeds gewacht op de uitvoeringsbesluiten

<sup>21</sup> O.a. opgenomen in artikel 8.13 en 8.14 van de Wet luchtvaart.

<sup>22</sup> We constateren dat, alhoewel de mogelijkheid voor participatie op elk van deze taakvelden op dezelfde wijze is opgenomen in het instellingsdocument van de ORS, in de praktijk participatie zich verschillend voordoet. Als in tabel 2 is opgenomen dat participatie zich in de praktijk niet voordoet betekent dit dat dit niet of nauwelijks op de agenda van de ORS staat en hier niet in dialoog over getreden wordt (samen denken).

Tabel 2. Overzicht van soorten en methoden van participatie in de huidige praktijk op taakvelden van de ORS

Categorie van taakvelden	Subtaakvelden	Soort participatie ORS	Methode van participatie
Bronmaatregelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maatregelen t.b.v. stillere en schonere vloot door vernieuwing (vlootvernieuwing, inzet alternatieve brandstoffen, hybride/elektrisch vliegen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen vorm van participatie in de praktijk. Mogelijkheid tot samen denken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>n.v.t.</li> </ul>
Ruimtelijke ordening en beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wonen en vliegen (Uitbreiding stedelijke contouren i.c.m. isolatie van woningen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen vorm van participatie in de praktijk. Mogelijkheid tot samen denken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>n.v.t.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inrichting omgeving (bijvoorbeeld Afname van grondgeluid door ribbels in het landschap)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Samen denken over maatregelen omtrent inrichting van de omgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dialogoog en voorbereiding besluitvorming</li> </ul>
Operationele maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Optimaliseren vliegroutes en procedures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Samen denken over verbeteren proceduremaatregelen en hinderbeperking</li> <li>Samen adviseren over hinderbeperkende maatregelen<sup>23</sup></li> <li>Samen besluiten<sup>24</sup> over experimenten<sup>25</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dialogoog</li> <li>Vorbereiding besluitvorming werkgroepen</li> <li>Postbusmethode voor indienen voorstellen</li> </ul>
Exploitatie luchthaven (maatregelen luchtvaartterrein en uitvoering exploitatiebeperking)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maatregelen op luchtvaartterrein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen vorm van participatie in de praktijk. Mogelijkheid tot samen denken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>n.v.t.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarieven (tariefverhoging voor lawaaiige toestellen en nachtvluchten en/of verouderde toestellen. Ontmoediging respectievelijk verbod meest lawaaiige en/ of vervuilende toestellen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen vorm van participatie in de praktijk. Mogelijkheid tot samen denken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>n.v.t.</li> </ul>
Kennis en informatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meten (dataverzameling)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Samen denken en adviseren over meting geluid(s)hinder</li> <li>Samen uitvoeren van hinderbelevingsonderzoek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dialogoog via overlegorgaan</li> <li>Deelname bewoners hinderbelevingsonderzoek</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gebruiksprognose en monitoring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Samen adviseren (beoordelen) en leren (evalueren) over gebruiksprognose<sup>26</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dialogoog via overlegorgaan</li> </ul>

<sup>23</sup> Het betreft hier niet-bindend advies.

<sup>24</sup> Formeel is hier sprake van samen adviseren. Echter, in de praktijk geldt dat het advies van de ORS leidend is en adviezen daarmee de status van besluiten krijgen.

<sup>25</sup> Onder het taakveld operationele maatregelen heeft de bewonersvertegenwoordiging, samen met de andere partijen in de ORS, de bevoegdheid om te adviseren over experimenten (8.23a Wet Luchtvaart).

<sup>26</sup> Ten aanzien van de (voorgenomen) bevoegdheid van de ORS om te adviseren over de gebruiksprognose en evaluatie daarvan (taakveld kennis en informatie) geldt dat dit nog niet bij Koninklijk Besluit is bekrachtigd en daarmee op dit moment niet formeel van toepassing is.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatie- en kennisuitwisseling omgeving (Website, app, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen denken over soort informatie dat beschikbaar gesteld moet worden</li> <li>• Samen uitvoeren van informatieverzameling en bijeenkomsten</li> <li>• Samen leren door kennisontwikkeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrale, structurele bijeenkomsten door ORS-partijen ter consultatie en dialoog</li> <li>• Bespreken van resultaten en onderzoeken met bewonersvertegenwoordigers en bestuurders uit de regio</li> <li>• Verzoeken tot ondersteuning bij vertaling van informatie naar kennis (De bewonersdelegatie kan als collectief bij de voorbereiding van hun inhoudelijke inbreng in de ORS een beroep doen op de ondersteuning door het secretariaat )</li> <li>• De bewonersdelegatie kan een verzoek tot specifieke kennisontwikkeling indienen bij het secretariaat.</li> <li>• Bijeenkomsten, zoals critical review sessies, op verzoek</li> <li>• App waarop informatie beschikbaar gesteld wordt</li> </ul>
Mitigatie en compenserende maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leefkwaliteit (o.a. leefbaarheidsfonds)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen denken over beleidskader Stichting Leefomgeving Schiphol</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidentele afstem-overleggen</li> </ul>

Participatie van individueel belanghebbenden met betrekking tot de specifieke taakvelden waarop de ORS zich richt wordt breder georganiseerd dan vanuit de ORS alleen. Soms vanuit gemeenten, soms vanuit de ORS, soms vanuit de sector. Vanuit gemeenten en de luchthaven wordt dit gerationaliseerd vanuit bevoegdheden. Vanuit de ORS wordt het gerationaliseerd door gemaakte afspraken en draagvlak bij de achterban. Deze verschillende participatievormen van de actoren en op taakvelden zijn niet of beperkt op elkaar aangesloten. Zo staan participatietrajecten van de ORS en van gemeenten los van elkaar én staan participatie op bijvoorbeeld de uitvoering van maatregelen en participatie op compensatie los van elkaar, maar ook maatregelen op het vlak van ruimtelijke ordening en operationele maatregelen.

## 2.3 Procesvoering op participatietrajecten

### 2.3.1 Kennis en informatie

Kennis die ingebracht wordt bij de ORS komt voornamelijk vanuit de sector en wordt periodiek beschikbaar gesteld aan de ORS.<sup>27</sup> De actoren van de ORS zijn in grote mate afhankelijk van de informatie van de sector. Aanvullend zorgt de ORS met specifieke activiteiten voor informatie- en kennisdeling bij individueel belanghebbenden.

De wijze waarop feitelijke informatie in het overleg wordt ingebracht vindt op twee manieren plaats. Het kan zijn dat één of meerdere leden van het overleg deze feitelijk informatie gevraagd of ongevraagd inbrengt vanuit de taak of de bevoegdheid die dit lid of deze leden hebben ten aanzien van een bepaalde kwestie. Het kan ook zijn

<sup>27</sup> In het deelonderzoek "Versterking informatievoorziening en dienstverlening omgeving Schiphol" wordt nader ingegaan op de kennis en informatie die beschikbaar wordt gesteld.

dat partijen in het overleg een (onafhankelijke) derde vragen om feitelijke informatie op te leveren ten behoeve van het overleg. Het is gebruikelijk dat de partijen zich laten bijstaan door (externe) experts voor een kritische inhoudelijke reflectie op stappen alvorens gezamenlijk overleg wordt gevoerd, met name op technisch-inhoudelijk zeer gecompliceerde trajecten.

### **2.3.2 individueel belanghebbenden Interventies en fasering**

De partijen worden ondersteund en gefaciliteerd in overleg en dialoog door het Secretariaat en de voorzitter. De delegaties staan centraal wanneer het gaat om het uitwisselen van standpunten en delen van informatie. Ze hebben een aantal vastgestelde procedures en regels waarlangs wordt afgestemd. De partijen leveren een financiële bijdrage ten behoeve van de uitvoering van de taken van de ORS. Uitsluitend bewonersvertegenwoordigers in de ORS ontvangen een vaste onkostenvergoeding.

De procesvoering rondom participatie wordt in grote mate bepaald door de centrale, structurele bijeenkomsten van de ORS. Hieromheen worden ad hoc nog werkgroepen georganiseerd. Waar het gaat om het indienen van voorstellen voor hinderbeperkende maatregelen, is de fasering niet zo structureel maar is er sprake van een doorlopend proces van participatie.

### 3. Analyse van knelpunten in de participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden

In dit hoofdstuk identificeren we op basis van documenten en interviews, voortbouwend op het rapport ‘Schiphol Vernieuwd Verbinden’<sup>28</sup>, zes hoofdknelpunten rond de vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden én de participatie door individueel belanghebbenden op de opgave waarvoor de ORS staat<sup>29</sup>. Deze knelpunten<sup>30</sup> geven **onze analyse** weer van wat vanuit de huidige praktijk belemmeringen zijn om de vertegenwoordiging en participatie van individueel belanghebbenden vruchtbaar vorm te geven. Dit betreffen de volgende hoofdknelpunten, welke we in de volgende paragrafen nader toelichten.

Tabel 3. Hoofdknelpunten in vertegenwoordiging en participatie met betrekking tot de ORS in huidige praktijk

Hoofdknelpunten vertegenwoordiging en participatie ORS
<p><b>Doel van participatie</b></p> <p>1. Er wordt geen algemeen verbindend doel van participatie (meer) ervaren en het vertrouwen is weg</p>
<p><b>Organisatie en sturing van participatie en vertegenwoordiging</b></p> <p>2. Er is te weinig integraliteit in de wijze waarop participatie is georganiseerd</p> <p>3. De representativiteit, exclusiviteit en mandaat van de vertegenwoordiging wordt betwist</p>
<p><b>Procesvoering op participatieprocessen</b></p> <p>4. De (rationaliteit voor de) vormgeving van afzonderlijke participatieprocessen is onvoldoende duidelijk</p> <p>5. De informatie en kennis die ten grondslag ligt aan de participatieprocessen wordt onvoldoende vertrouwd om tot gezamenlijk leren te kunnen komen</p> <p>6. Het nakomen van de gemaakte afspraken en besluiten is onvoldoende uitleg- en controleerbaar</p>

Op basis van deze knelpunten formuleren we in hoofdstuk 4 aangrijpingspunten voor oplossingsrichtingen om tot een effectieve en vruchtbare invulling van de vertegenwoordiging en participatie van individueel belanghebbenden te komen.

We benadrukken dat dat de verschillende partijen anders denken over de knelpunten, waarbij het grootste verschil zit tussen de vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden en de andere actoren. Bij de inventarisatie staan dus knelpunten die een deel van de actoren niet of anders zullen herkennen. We kunnen ons voorstellen dat deze knelpunten door onderling gesprek -als de condities daarvoor gecreëerd kunnen worden- nog verder verdiept kunnen worden.

<sup>28</sup> Verdiept en verrijkt met onze analyse van de verschillende documenten en rapporten omtrent de ORS, gesprekken met een afvaardiging van de bewonersdelegatie, de Bestuurlijke Regie Schiphol, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Schiphol en het Secretariaat

<sup>29</sup> In bijlage 4 is een totaaloverzicht van de geïdentificeerde knelpunten opgenomen waarop deze analyse is gestoeld.

<sup>30</sup> De knelpunten zijn gecategoriseerd naar de arena waarin participatie en vertegenwoordiging plaatsvindt, de gerichtheid en (gezamenlijk) perspectief van de betrokkenen, de kennis die beschikbaar is en op basis waarvan gehandeld wordt en procesvoering en fasering daarbinnen die ertoe moet leiden dat er voortgang geboekt wordt (het liefst door dominante coalities) op de activiteiten en resultaten waar de ORS voor staat.

### 3.1 Doel van participatie

#### 3.1.1 Er wordt geen algemeen verbindend doel van participatie (meer) ervaren en het vertrouwen is weg

De aanwezigheid en ontwikkeling van de luchthaven Schiphol leidt tot effecten op de omgeving. Deze effecten raken waarden en belangen (*op vlak economie, leefomgeving, milieu- en klimaat*) die -hoewel ze in elkaars verlengde kunnen liggen- in essentie met elkaar strijdig zijn. Betrokkenen<sup>31</sup> denken hier verschillend over.

Oorspronkelijk diende de ORS ertoe om vanuit verschillende belangen tot een gezamenlijk gedragen afweging en deal te komen (in het College van Advies) over hoe de luchthaven zich zou moeten ontwikkelen. Die deal is er jaren geleden gekomen. Dat kwam onder meer door wederzijds begrip, vertrouwen en traditie. Die deal is er de afgelopen periode niet gekomen, het liep (onder meer) stuk op aantallen vluchtbewegingen. Het College van Advies speelt inmiddels in de praktijk geen rol meer. We constateren dat de posities hierop zijn verhard en het wederzijdse vertrouwen tussen de partijen weg is waardoor een onwerkbaar situatie is ontstaan.

We constateren dat- met het wegvallen van het College van Advies -, maar ook in het Regioforum er momenteel geen gezamenlijk en gedragen perspectief is op de ambitie van de ORS, waar het gezamenlijk overleg wel en niet over moet gaan en het doel van participatie daarbinnen. Op hoofdlijnen nemen de betrokken partijen de volgende posities in::

- De bewonersvertegenwoordiging geeft aan het vertrouwen in de luchtvaartsector en geleidelijk aan ook in de BRS kwijt te zijn geraakt. Ze willen constructief verder als de betrokkenen dat onderkennen en zij als bewonersvertegenwoordiging volop betrokken worden. Tot dat punt blijven zij uitgaan van de ORS zoals vastgelegd in de Wet Luchtvaart en de afspraken zoals de ORS partijen die zijn overeengekomen. Zij controleren strak op de eerder gemaakte afspraken en status quo en treden actief naar buiten met hun opvattingen.
- Wat de BRS betreft moeten bewoners in de breedte betrokken zijn. Een getrapte vertegenwoordiging past volgens de BRS niet in de tijdgeest en is ook niet nodig. Er zijn tal van manieren om te waarborgen dat iedere belanghebbende of geïnteresseerde rechtstreeks input kan hebben. Als in bepaalde kringen daarbij een meerwaarde gezien wordt in een zekere mate van (zelf-)organisatie dan is dat hun goed recht, maar op zich zelf is dat geen reden voor een geïnstitutionaliseerde overlegstructuur. Sterker nog de regio is zo groot, de belangen zo divers, dat via een geïnstitutionaliseerde structuur op basis van vertegenwoordiging naar onze mening een goede betrokkenheid en participatie van de omgeving onvoldoende geborgd is.
- De sector geeft aan zeer te hechten aan brede participatie in informatie uitwisseling, zoals de afgelopen jaren in het Regioforum heeft plaatsgevonden<sup>32</sup>. Voor advisering en besluitvorming geven ze aan (alleen) te willen spreken met organen die een bevoegdheid dragen en dat die organen zelf verantwoordelijk moeten zijn voor de organisatie van participatie binnen die bevoegdheid.
- Het Rijk geeft aan verantwoordelijkheid te willen pakken op de brede kaderstelling. Over mogelijkheden voor input vanuit de regio willen ze graag nader in gesprek.
- Vanuit VNO-NCW West wordt aangegeven dat zij belang hechten om in een vaste groep informatie uit te wisselen en daarin het zeer gewenst te vinden dat via brede participatie belangen van omwonenden aan bod komen. Participatie met een adviserende functie van de verschillende belanghebbenden vanuit een centraal orgaan vinden zij niet langer passend.

<sup>31</sup> Zie in de bijlage een overzicht van betrokkenen

<sup>32</sup> Bijvoorbeeld op het vlak van Ruimtelijke Ordening met de bouw van woonwijken vindt de sector dit zeer relevant.

Alle partijen erkennen wel het belang van de participatie van individueel belanghebbenden hierbinnen, al herkent men dat niet altijd bij elkaar. Dit betekent dat perspectieven van de partijen op waar het gezamenlijk overleg wel en niet over moet gaan en hoe hier participatie en vertegenwoordiging van bewoners op georganiseerd moet worden enorm uiteen lopen en soms haaks tegenover elkaar staan. Partijen noemen geen van allen hetzelfde overkoepelende doel voor participatie (meer) en er is geen overeenstemming over hoe het stelsel eruit moet komen te zien waarbinnen participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden is georganiseerd. Vanuit de genoemde posities is er wel bereidheid onder de partijen om nader in gesprek te gaan over de wijze waarop participatie en vertegenwoordiging in het toekomstig stelsel vormgegeven kan worden.

*Er is hier sprake van een knelpunt in gerichtheid.*

## 3.2 Organisatie en sturing van participatie en vertegenwoordiging

### 3.2.1 Er is te weinig integraliteit in de wijze waarop participatie is georganiseerd

We constateren dat er weinig integraliteit is in de wijze waarop participatie is georganiseerd. Dit heeft betrekking op de samenhang van participatie op het (her)verdelen en inpassen van negatieve effecten en positieve effecten en de verschillende participatie arena's.

Doordat vanuit de verschillende taakvelden de participatie op "zoet en zuur" beperkt met elkaar verbonden is, komt integraliteit in de afwegingen die gemaakt worden onvoldoende tot stand. Hoewel de maatregelen voor hinder (zuur), ruimtelijke en economische ontwikkeling en compensatie (zoet) een direct verband hebben in de publieke waarde die wordt beoogd, wordt hier aan verschillende tafels over gesproken en besloten. Dat is te begrijpen vanuit bevoegdheden, maar niet vanuit de integrale effecten en wat er in het gebied beoogd wordt. Op deze manier worden de nadelige consequenties voor de leefkwaliteit en de voordelen van de samenwerking of compensatie niet transparant met elkaar verbonden en verdeeld. De ORS richt zich dominant op het herverdelen van negatieve effecten. Het is mede daardoor in toenemende mate moeilijk gebleken om regionaal overeenstemming te bereiken zodra een deelgebied daarvoor een prijs moet betalen.

Daarnaast is de (participatie vanuit de) ORS niet goed aangesloten op andere participatiearena's vanuit gemeenten of de sector met bewoners in het gebied. De participatiemogelijkheden worden vanuit verschillende partijen – vaak los van elkaar – parallel aangeboden en gestapeld, waar partijen soms wel en soms niet aan tafel zitten. Het zicht op de verhouding tussen input en uitkomst van participatie, alsmede de inhoudelijke verbinding, wordt hierdoor niet verscherpt.

*Er is hier sprake van een knelpunt in de arena.*

### 3.2.2 De representativiteit, exclusiviteit en mandaat van de vertegenwoordiging wordt betwist

We constateren dat de wijze waarop de vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden nu is georganiseerd heeft geleid tot onvrede over de representativiteit en exclusiviteit van opvattingen en inzichten van vertegenwoordigende organen en tot onduidelijkheid en botsing in mandaten. Dat leidt ertoe dat de verbinding tussen de getrapte vertegenwoordiging en de opvattingen en inzichten van individueel belanghebbenden onder druk staat.

Deze onvrede uit zich op de volgende aspecten:

- **Representativiteit.** Partijen geven aan dat niet alle belangen vertegenwoordigd zijn en/of alle bewoners zich herkennen in de opvattingen van de vaste groep via de huidige invulling van de getrapte vertegenwoordiging. Er worden twijfels geuit over de representativiteit van deze vaste vertegenwoordiging. Er wordt met betrekking tot deze representativiteit aangegeven dat de bewonersdelegatie het gedeelte van de bewoners die de achterbanorganisaties steunen (circa 10.000) vertegenwoordigt en daarmee niet perse

representatief is voor het hele Schipholgebied (*met circa 1,5-2 miljoen*). Er wordt aangegeven dat deze bewoners soms ook andere belangen kunnen hebben dan die aan de ORS tafel naar voren worden gebracht, zoals op het vlak van lokale en regionale werkgelegenheid en mobiliteit. Deze belangen worden in de huidige wijze waarop participatie is vormgegeven gemist. Niet alle belangen worden gehoord.. Partijen stellen hierop vraagtekens bij de representativiteit van de opvattingen die via participatie naar voren komen in verbinding met alle individueel belanghebbenden.

- **Exclusiviteit.** We constateren dat er onvrede is over de ruimte die er is voor brede(re) participatie van bewoners. Partijen geven aan dat toegang tot participatie (te) exclusief is georganiseerd en daardoor deelname en toegang van bredere groep bewoners (en belangen) wordt gemist . Alle partijen onderschrijven het belang van deze bredere participatie .
- **Mandaat.** We constateren dat er concurrerende en vaak botsende mandaten tussen de representatieve democratie (rijk, gemeenten en provincies) en de geïnstitutionaliseerde vorm van participatieve democratie (bewonersvertegenwoordiging) zijn. Het is niet geëxpliciteerd hoe deze mandaten zich tot elkaar verhouden binnen het overlegorgaan en er is geen duidelijkheid over hoe participatietrajecten van beide vertegenwoordigingen zich tot elkaar verhouden. De wijze waarop de bewonersvertegenwoordiging zich verhoudt tot het overleg en de partijen (met eigen taken en bevoegdheden) is tevens niet helder vastgelegd maar vooral historisch gegroeid. Er worden andere beelden met betrekking tot de rol van de bewonersvertegenwoordiging op nagehouden. Dit leidt tot onduidelijke onderlinge verhoudingen, onduidelijkheid over wie welke belangen vertegenwoordigt en onvrede in het proces. Betrokkenen verlangen duidelijkheid in wie waarom aan tafel zit én vanuit welke achterban en bevoegdheid wordt gesproken.

*Er is hier sprake van knelpunten in de arena en in gerichtheid op hoe de arena vorm te geven (in lijn met knelpunt 1).*

### 3.3 Procesvoering op participatieprocessen

#### 3.3.1 De (rationaliteit voor de) vormgeving van afzonderlijke participatieprocessen is onvoldoende duidelijk

De verbinding tussen het doel van participatie, het soort participatie dat wordt ingezet, de governance, de participatiemethode en de procesvoering is meestal afwezig. Daardoor is het per taakveld niet duidelijk wat met participatie van individueel belanghebbenden wordt beoogd (*het doel*), welke rollen betrokkenen worden en hoe dat zich verhoudt tot het soort participatie en met de methoden die aan de orde zijn. Hierdoor wordt niet altijd voor passende methoden gekozen en zijn er geen duidelijke spelregels, waardoor voor de betrokkenen geen overzicht is in hoe het traject gaat verlopen en hoe zij daaraan kunnen of moeten bijdragen. We constateren dat doordat de koppeling tussen taken, doelen, bevoegdheden en methoden in participatietrajecten vaak niet aanwezig dan wel geëxpliciteerd is, dit leidt tot een (voor sommigen) ongewenste toename van omvang en diepte van beïnvloedingsruimte dan passend wordt geacht vanuit verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er is onvoldoende voorspelbaarheid over hoe participatietrajecten verlopen. Dit belemmert het onderling overleg en leidt tot onvrede tussen de partijen.

Daarnaast is er weinig flexibiliteit in de wijze waarop bewoners kunnen participeren per vraagstuk en/of het gebied waarop dat betrekking heeft, waardoor niet altijd de goede doelgroepen participeren. Het matchen van onderwerpen en doel aan doelgroep kan breed versterkt worden om ook de legitimiteit van de participatieprocessen te versterken. Alle betrokkenen lijken het daarover eens. In de praktijk komt dit nu soms wel voor en soms niet voor. In formele zin is hier niets over afgesproken dan wel vastgelegd.

*Er is hier sprake van een knelpunt in de arena.*

### **3.3.2 De informatie en kennis die ten grondslag ligt aan de participatieprocessen wordt onvoldoende vertrouwd om tot gezamenlijk leren te kunnen komen**

Betrokkenen ervaren dat de informatie en kennis niet voldoende scherp (zowel qua inhoud als bron) is toegesneden op de specifieke doelen van participatie. Om te kunnen participeren op de huidige taakvelden in de huidige vorm is er veel kennis, tijd en expertise noodzakelijk, want de participatie is vaak georganiseerd op technische onderwerpen. Op dit moment ervaart de bewonersorganisatie dat zij onvoldoende professionele ondersteuning hebben om volwaardig mee te kunnen participeren op de onderwerpen en vraagstukken.

Voor de regionale inpassingsvraag die vervolgens hieruit voortvloeit constateren we dat de omgeving erg afhankelijk is van de informatie van de sector zelf over de gevolgen van maatregelen voor de omgeving – en daarmee ook de bescherming van die omgeving. Het ontbreekt voor een deel van de partijen (in bijzonder de bewonersvertegenwoordiging) aan een onafhankelijke en gezamenlijke informatievoorziening/kennisbasis die door alle partijen betrouwbaar en volledig wordt geacht en toegankelijk is als basis voor besluitvorming en participatie. Er is onvoldoende sprake van gezamenlijke duiding om tot gedeelde opvattingen te komen.

*Er is hier sprake van knelpunten in kennis.*

### **3.3.3 Het nakomen van de gemaakte afspraken en besluiten is onvoldoende uitleg- en controleerbaar**

We constateren dat afspraken over participatieprocessen onvoldoende worden vastgelegd en gedeeld met betrokkenen en het onvoldoende controleerbaar is of en op welke wijze hieraan opvolging is gegeven. Partijen geven aan dat in de afgelopen jaren de gezamenlijk gemaakte afspraken onvoldoende zijn nagekomen en dat daarmee ook het onderling vertrouwen sterk is afgebrokkeld.

*Er is hier sprake van knelpunten in de procesvoering.*

# Conclusie: een handelingsperspectief om verder te komen

## Deel 2

In deel 1 van dit rapport hebben we inzichtelijk gemaakt hoe participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden in de Omgevingsraad Schiphol op dit moment is georganiseerd en welke knelpunten daarin optreden.

In voorliggend deel 2 vatten we de aangrijpingspunten en oplossingsrichtingen samen in één **handelingsperspectief**. Dat is daarmee ook de **conclusie** van ons rapport.

Dit handelingsperspectief is erop gericht om samen met de betrokken partijen die betrokken zijn bij de inpassing van Schiphol in de omgeving **verder te komen**. Daartoe formuleren we een **drietal stappen** met oplossingsrichtingen voor vervolgbesprekingen met de partijen in de klankbordgroep.

Wij denken dat de huidige verhoudingen maken dat het **eerst noodzakelijk** is om over de hoofdlijnen die we in het handelingsperspectief uitwerken **overeenstemming** te vinden (of ze aan te scherpen), voordat de mogelijkheden die in deel 3 uitgewerkt worden in debat worden gebracht. Vanuit de bestaande vertrouwensrelaties vermoeden we dat anders geen van de uitwerkingen op draagvlak kan rekenen. Uiteraard is dit een keuze van procesvoering op de vervolgstappen.



## 4. Conclusie: een handelingsperspectief om verder te komen

In hoofdstuk drie hebben we op basis van het rapport ‘Schiphol Vernieuwd Verbinding’, verdiept met ons eigen onderzoek, een zestal hoofdknoppen geïdentificeerd die maken dat het in **onze taxatie** niet mogelijk is om een **vruchtbare** vertegenwoordiging en participatie van individueel belanghebbenden te realiseren zonder voor deze hoofdknoppen een adequate oplossing te vinden in het uiteindelijke stelsel.

### Een handelingsperspectief in drie stappen

Wij denken dat, om daadwerkelijk vruchtbare participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden te realiseren op de elementen die de heer van Geel benoemt het nodig is om de geconstateerde knelpunten niet geïsoleerd, maar in samenhang aan te pakken. We identificeren vanuit de aangrijpingspunten uit de knelpuntenanalyse drie volgtijdelijke stappen waarbinnen verschillende mogelijke oplossingen zijn:

- **Stap 1.** Een indringende poging om tot gedeelde gerichtheid te komen op doel en gezamenlijke ambitie en betrokkenheid van vertegenwoordiging (knelpunt 1).<sup>33</sup>
  - *We denken dat dit echt eerst moet, omdat anders alle hiernavolgende suggesties afgewezen zullen worden. Klein beginnen en uitbouwen kan in theorie wel, maar achten wij op basis van de analyse niet verstandig.*
- **Stap 2.** Vanuit fundamentele principes het participatiestelsel integraal organiseren (knelpunt 2 en 3).
- **Stap 3.** Procesvoering op het gezamenlijk leren én op het nakomen van de afspraken (knelpunt 4, 5 en 6).

Kort samengevat is het handelingsperspectief erop gericht dat de betrokken partijen het eens worden over de ambitie en het doel van participatie daarbinnen (stap 1), vervolgens vormgeven en formaliseren waarop, hoe en door wie geparticipeerd wordt (stap 2) en techniek professionaliseren om effectief te participeren en zo het doel te kunnen bereiken (stap 3).

In dit hoofdstuk beschrijven we de oplossingsrichtingen en bouwblokken op hoofdlijnen. In deel 3 van dit rapport geven we langs deze lijnen vanuit het onderzoek nader invulling aan mogelijkheden om de bouwblokken mee te vullen

#### 4.1 De essentie van stap 1: Een indringende poging om tot gedeelde gerichtheid te komen op doel en gezamenlijke ambitie

##### Oplossing 1: Er is een gezamenlijk perspectief (op participatie) en hernieuwd vertrouwen nodig (doel)

Een eerste cruciale stap is om weer tot een gezamenlijk perspectief te komen op de gezamenlijke ambitie van het regionale stelsel, de taken die hierbinnen belegd zijn<sup>34</sup>, en het doel en de inrichting van participatie daarbinnen. Degene die betrokken (moeten) zijn, moeten een eerste vertrouwen (commitment) uitspreken in de richting die wordt ingeslagen. We identificeren binnen deze oplossingsrichting de volgende bouwblokken:

- a. Een gesprek met alle stakeholders in de regio over hoe het vertrouwen hersteld kan worden en onder welke condities het stelsel verder kan functioneren. De onderstaande oplossingsrichtingen bieden mogelijke uitwerkingen van de oplossingen, nadat het gesprek leidt tot een overeenstemming over de samenwerking.

<sup>33</sup> In aanvullende klankbordgroepbijeenkomsten op 3 september en 16 september 2020 is (nadere) invulling gegeven aan deze oplossingsrichting. Dhr. Van Geel organiseert eind september bestuurlijk overleg waarin de posities van de betrokken partijen besproken worden. Dit wordt door de klankbordgroep voorbereid.

<sup>34</sup> Op dit moment is hier nog geen consensus over. In dit hoofdstuk geven we suggesties voor taakvelden die binnen het stelsel een plek zouden kunnen krijgen waarop participatie kan worden georganiseerd. Hier kunnen echter ook andere keuzes in worden gemaakt.

- b. Wij denken dat het mogelijk is om vanuit onderstaande bouwblokken nog een laatste poging met de huidige betrokkenen te wagen.

## 4.2 De essentie van stap 2: vanuit fundamentele principes het participatiestelsel integraal organiseren

Na uitvoering van stap 1 komt er ruimte om te kijken naar de fundamentele principes waarop en kaders waarbinnen het participatiearrangement integraal moet worden georganiseerd. Om de geconstateerde knelpunten op te lossen is het vanuit onze analyse nodig om een integraal arrangement voor participatie vorm te geven vanuit heldere kaders (*oplossingsrichting 2*) en tot een heldere rolverdeling en aanspreekbaarheid te komen (*oplossingsrichting 3*).

Per oplossingsrichting werken we bouwblokken uit om dit in te richten.

**Oplossing 2: Er is behoefte aan een integraal en samenhangend arrangement voor participatie (interventie op organisatie en sturing).**

We identificeren binnen deze oplossingsrichting de volgende bouwblokken:

- a. Het vormgeven van een integraal arrangement voor participatie van individueel belanghebbenden. Hierin moet de samenhang tussen de verschillende vraagstukken bij de inpassing van Schiphol in de leefomgeving helder zijn; waar maatregelen en compensatie aan elkaar gekoppeld zijn; en waarbij het mogelijk is om input aan het Rijk te geven over keuzes die zij maken (dat lijkt binnen de kaders en ook binnen de opstelling van het Rijk te kunnen, zolang de besluitvorming en de afwegingen maar duidelijk bij het Rijk liggen; *nb. het gaat hier dus niet om een bindende adviesfunctie*).
- b. Participatie op twee niveaus organiseren. De brede kaders van participatie en maatregelen worden met dezelfde groep participanten besproken. Dat zou kunnen vanuit de BRS en vanuit een vorm van georganiseerde vertegenwoordiging (als dat haalbaar is). De invulling (vanuit die kaders) van specifieke maatregelen per gebied met de mensen en overheden die in dit gebied wonen. Dat kan georganiseerd worden vanuit de organen die de bevoegdheid hebben op die specifieke taak, waarbij dit binnen de brede kaders dient te geschieden.
- c. Zoet en zuur moeten aan één tafel (door dezelfde mensen) worden besproken. Naast participatie op de vraagstukken omtrent de inpassing van positieve en negatieve effecten in de omgeving (op vlak hinderbeperking en ruimtelijke ordening<sup>35</sup>), moet ook participatie op compensatie worden georganiseerd. Bewonersgroepen en bestuurders kunnen op het gebied van compensatie niet alleen samen denken, maar ook daadwerkelijk samen besluiten. Dit werkt elders erg goed.
- d. Een inzicht vanuit experts en literatuur is dat het niet passend is om vormgeving van participatieve democratie enkel langs de lat te leggen van de criteria voor representatieve democratie. Bij participatie is de vraag of alle opvattingen gehoord kunnen worden belangrijker dan de vraag op welke meerderheden een opvatting stoelen. Concurrentie tussen representatieve organen en structureel georganiseerde participatie hoeft er daarmee niet te zijn.

Aansluitend bij de stelselkeuzes zou dit integrale arrangement langs de volgende lijnen vorm gegeven kunnen worden<sup>36</sup>:

<sup>35</sup> Ruimtelijke ordening betreft hier de samenhang tussen wonen en vliegen

<sup>36</sup> Dit betreft een voorstel voor bouwblokken vanuit Berenschot op basis van de analyse van Berenschot. Hier kunnen ook andere keuzes in worden gemaakt en is afhankelijk van de gezamenlijke ambitie en het doel van participatie hierbinnen, uitgesplitst naar taakvelden. Op basis van onze analyse en de wetenschappelijke literatuur van participatie zijn we tot dit voorstel gekomen.

Tabel 4. Voorstel Berenschot voor integraal arrangement participatie binnen regionaal stelsel

Taakvelden	Logische doelen van participatie	Logische soorten participatie	Toelichting
<b>Definitie van overlast</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhoging kwaliteit besluiten</li> <li>• Verhoging draagvlak voor proces en besluiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen denken: inspraak en advies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewoners en bestuurders geven input aan het Rijk, die beslissingen neemt over de kaders. Die input kan dus ook gegeven worden vanuit de regio</li> <li>• Het Rijk beslist dan zelf wat er wel- of niet mee te doen, ook na consultatie met anderen</li> </ul>
<b>Structurele keuzes voor inpassing in de omgeving (hinderbeperking en ruimtelijke ordening)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhoging kwaliteit besluiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen denken: inspraak en advies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewoners geven input aan sector en besturen. Besturen verwerken vanuit eigen bevoegdheid in kaderstelling. Sector besluit wat voor maatregelen mogelijk zijn vanuit eigen bevoegdheid.</li> <li>• Idealiter volgen hier integrale afspraken uit, die op draagvlak kunnen rekenen</li> </ul>
<b>Structurele keuzes voor compensatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhoging draagvlak voor proces en besluiten</li> <li>• Verhoging kwaliteit besluiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen besluiten: mensen die nadelige effecten ervaren kan je zelf laten kiezen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewoners die getroffen worden door schade krijgen zelf de bevoegdheid om (een deel van de) compensatie te bestemmen</li> </ul>
<b>Mechanisme voor brede kaders participatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Draagvlak voor organisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen denken: informierend en agenderend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewoners krijgen gestructureerd inzicht in de vraag of de gemaakte afspraken ook zijn uitgevoerd</li> <li>• Alle deelnemers worden gestructureerd betrokken bij wijzingen in de organisatie van participatie</li> </ul>

### Oplossing 3: Er is een heldere rolverdeling én aanspreekbaarheid nodig (interventie op organisatie en sturing).

We identificeren binnen deze oplossingsrichting de volgende bouwblokken:

- De verhouding tussen georganiseerde vertegenwoordiging van bewoners en vertegenwoordiging tussen bestuurders moet worden geëxpliciteerd en vastgesteld.
- Als er knelpunten optreden op de vraag wie vertegenwoordigd en of er breed genoeg vertegenwoordigd wordt, kan gedacht worden aan aanvullende manieren van georganiseerde bewonersvertegenwoordiging zoals loting.
- Doelgroepgerichte participatie op specifieke, afzonderlijke processen biedt een oplossing om de kwaliteit en effectiviteit van participatie te verbeteren (afhankelijk van het doel), door bijvoorbeeld expliciet jongeren uit te nodigen voor participatie. Methoden hiervoor zijn: het organiseren van een G1000 initiatief; kaders voor diversiteit van participatie hanteren; organiseren van een debatwedstrijd, designworkshop of consensusconferentie.
- Methoden voor brede participatie kunnen bijdragen om de representativiteit van de ORS-partijen te bekrachtigen en aan te vullen. Gedacht kan worden aan (digitale) enquêtes, inwonerspanel, interactieve online consultatie en steekproefsgewijs toetsen van uitkomsten bij individueel belanghebbenden.

### 4.3 De essentie van stap 3: procesvoering op het gezamenlijk leren én op het nakomen van afspraken

Wanneer het participatiearrangement integraal en samenhangend is vormgegeven vanuit heldere kaders en er een duidelijke rolverdeling en aanspreekbaarheid is, is het van belang om de procesvoering op de participatietrajecten, het gezamenlijk leren en het nakomen van afspraken goed in te richten. Stap drie bestaat uit drie richtingen van oplossingen. Voor elk van deze oplossingen geldt dat dit eisen stelt aan de financiële en organisatorische randvoorwaarden waarbinnen participatie wordt vormgegeven en dat de invulling van de oplossingsrichtingen ook afhankelijk is van de financiële en organisatorische kaders die gesteld worden. In de verdere uitwerking van het regionale stelsel dient hier aandacht voor te zijn.

#### Oplossing 4: Er is meer logisch ontwerp en voorspelbaarheid nodig (interventie op organisatie en sturing):

De voorspelbaarheid kan versterkt worden door procesnotities waarin een duidelijke koppeling tussen doel, soort, governance, methode en proces wordt gemaakt moeten worden vastgesteld. Per participatietraject maakt dit de kaders waarbinnen geparticipeerd wordt helder. Dit zorgt voor logica in het procesontwerp (het doel leidt tot de participatiemethode) en geeft inwoners tevens inzicht en duidelijkheid in het participatieproces. Het zorgt voor legitimiteit en ruimte. Het legitimeert het pakken van die ruimte ook.

#### Oplossing 5: Er is gerichte informatievoorziening nodig die voldoet aan de door deelnemers gestelde eisen en waaraan gezamenlijk betekenis wordt gegeven (interventie op procesvoering).

Door Joint Fact Finding in te zetten op specifieke maatregelen kan ervoor worden gezorgd dat de informatievoorziening én gericht past bij de methode van participatie en ervoor zorgt dat de informatievoorziening voldoet aan de door deelnemers gestelde eisen waaraan gezamenlijk betekenis gegeven kan worden. Dit is een methode die in veel vergelijkbare situaties heeft geleid tot acceptatie van informatie en kennis, net als draagvlak onder deelnemers.

#### Oplossing 6: Er is meer controleerbaarheid en nazorg nodig (interventie op procesvoering).

Om ervoor te zorgen dat er meer controleerbaarheid en nazorg op participatietrajecten komt is het van belang dat afspraken over participatie (proces en inhoud) worden vastgelegd, worden gecontroleerd en actief worden teruggekoppeld aan individueel belanghebbenden. Dit gebeurt het liefst door een onafhankelijke partij die door iedereen wordt vertrouwd. In het stelsel met een onafhankelijke regisseur kan die rol door de regisseur worden ingevuld. In het sectormodel en het Rijksmodel zal een onafhankelijke partij aangewezen moeten worden om individueel belanghebbenden te informeren, door bijvoorbeeld onafhankelijke inspectie. Mogelijk kan het Omgevingshuis hier ook een rol bij spelen in de informatievoorziening. Dit is vanzelfsprekend afhankelijk van de keuzes die de betrokken partijen ten aanzien van het doel en de inrichting van het Omgevingshuis maken.

*In onderstaande tabel treft u een overzicht van de stappen, knelpunten en oplossingsrichtingen*

Tabel 5. Overzicht stappen, knelpunten en oplossingsrichtingen voor vertegenwoordiging en participatie ORS

Aspect	Stappen	Knelpunten	Oplossingsrichtingen
<b>Doel van participatie</b>	1. Een indringende poging om tot gedeelde gerichtheid te komen op doel en gezamenlijke ambitie en betrokkenheid van vertegenwoordiging	1. Er wordt geen algemeen verbindend doel van participatie (meer) ervaren en het vertrouwen is weg	1. Er is een gezamenlijk perspectief (op participatie) en hernieuwd vertrouwen nodig

<b>Organisatie en sturing van participatie en vertegenwoordiging</b>	<b>2.</b> Vanuit fundamentele principes het participatiearrangement integraal organiseren	<b>2.</b> Er is te weinig integraliteit in de wijze waarop participatie is georganiseerd <b>3.</b> De representativiteit, exclusiviteit en mandaat van de vertegenwoordiging wordt betwist	<b>2.</b> Er is behoefte aan een integraal en samenhangend arrangement voor participatie <b>3.</b> Er is een heldere rolverdeling én aanspreekbaarheid nodig
<b>Procesvoering op participatie</b>	<b>3.</b> Procesvoering op het gezamenlijk leren én het nakomen van afspraken	<b>4.</b> De (rationaliteit voor de) vormgeving van afzonderlijke participatieprocessen is onvoldoende duidelijk <b>5.</b> De informatie en kennis die ten grondslag ligt aan de participatieprocessen wordt onvoldoende vertrouwd om tot gezamenlijk leren te kunnen komen  <b>6.</b> Het nakomen van de gemaakte afspraken en besluiten is onvoldoende uitleg- en controleerbaar	<b>4.</b> Er is meer logisch ontwerp en voorspelbaarheid nodig <b>5.</b> Er is gerichte informatievoorziening nodig die voldoet aan de door deelnemers gestelde eisen en waaraan gezamenlijk betekenis wordt gegeven <b>6.</b> Er is meer controleerbaarheid en nazorg nodig

Wij denken dat de huidige verhoudingen maken dat het **eerst noodzakelijk** is om over de hoofdlijnen die we in het handelingsperspectief uitwerken **overeenstemming** te vinden (of ze aan te scherpen), voordat de mogelijkheden die in deel 3 uitgewerkt worden in debat worden gebracht.

# Mogelijke uitwerkingen van- en bouwstenen voor het handelingsperspectief

## Deel 3

In deel 1 van dit rapport hebben we inzichtelijk gemaakt hoe participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden in de Omgevingsraad Schiphol op dit moment is georganiseerd welke knelpunten daarin optreden. In deel 2 van dit rapport hebben we een handelingsperspectief geformuleerd om te komen tot vruchtbare participatie en vertegenwoordiging, vanuit de vraag- en probleemstelling zoals door de heer Van Geel meegegeven (*en op de verdieping die wij hier in deel 1 op hebben gegeven*).

In voorliggend deel 3 **werken we dit** handelingsperspectief langs de lijnen van de geformuleerde oplossingen **uit**. Dat doen we aan de hand van **bouwblokken** die – afhankelijk van de wensen van de betrokken partners – op verschillende wijzen vormgegeven kunnen worden. De bouwblokken vullen we vanuit **inzichten** en **voorbeelden** uit cases, literatuur, interviews en koppelen we waar mogelijk aan de specifieke context van het regionale coördinatiemodel.

Aan de hand van deze bouwblokken kan met de partijen in de klankbordgroep **in gesprek** gegaan worden over de wijze waarop de betrokkenheid en de (getrapte) vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden optimaal vormgegeven kan worden. Hierop zijn **vele smaken mogelijk**, dus deze hoofdstukken weiden verder uit naar verschillende mogelijke invullingen.

We gaan bij de bouwblokken conform kaders van Van Geel uit van een situatie waarin een orgaan als de ORS bestaat, in lijn met de gemaakte stelselskeuzes. Als we spreken over bouwblokken voor de ORS, doen we dat dus in die context.

## 5. Uitwerking van de gerichtheids-interventie op doel en gezamenlijke ambitie (*Stap 1*)

### 5.1 Inleiding

In de tussenrapportage wordt geconstateerd dat “een goed gesprek” niet zal leiden tot een situatie waarin de betrokkenen elkaar vinden in gerichtheid. Op basis van de interviews delen wij die inschatting. Tegelijk constateren we dat partijen elkaars knelpunten én standpunten nog niet echt hebben doorleefd met oog op het nieuwe regionale stelsel. De nadruk lag op “het maken van de deal” en dat lukte niet. Er is geen moment of design geweest waarin de betrokkenen zich oprecht en vrij in elkaar konden verdiepen met oog op het nieuwe stelsel.<sup>37</sup>

Deze situatie maakt dat wij denken dat geen van de hiernavolgende uitwerkingen zal kunnen rekenen op breed draagvlak. Een eerste cruciale stap is daarom om weer tot een gezamenlijk perspectief te komen op de gezamenlijke ambitie en het doel en de inrichting van participatie daarbinnen. Degene die betrokken (moeten) zijn, moeten een eerste vertrouwen (commitment) uitspreken in de richting die wordt ingeslagen. Een deel van de gesprekspartners geeft aan: de rest is maar techniek. Dat is nuttig, maar pas nadat de grote kwestie behandeld is. We identificeren binnen deze oplossingsrichting het volgende bouwblok:

1. Een gesprek met alle stakeholders in de regio over hoe het vertrouwen hersteld kan worden en onder welke condities het stelsel verder kan functioneren. De onderstaande oplossingsrichtingen bieden mogelijke uitwerkingen van de oplossingen, nadat het gesprek leidt tot een overeenstemming over de samenwerking. Wij denken dat het mogelijk is om vanuit onderstaande bouwblokken nog een laatste poging met de huidige betrokkenen te wagen.

Het proces om samen tot een gezamenlijke opvatting over hoe met elkaar te (gaan) werken, wordt het proces van samen leren genoemd. In dit hoofdstuk schetsen we de mogelijkheden hiertoe. We gaan daarbij niet in op punt 2. Als er heftige interventies nodig zijn, dan geldt daar de algemene praktijk van interveniëren in. Daar zijn geen specifieke participatielessen over- of voorbeelden van.

### 5.2 Het proces van samen leren

Samen leren is op het gebied van participatie een vreemde eend in de bijt. Het gaan niet om samen denken of beslissen, maar om het proces om het eens te worden over hoe met elkaar te gaan werken. Door samen te leren over elkaars ervaringen en opvattingen, ontstaat er meer chemie dan dat er eerst was. Door te leren over elkaar en over elkaar standpunten, kunnen er nieuwe inzichten ontstaan en kan echte feedback gegeven worden.

Die situatie zal gecreëerd moeten worden om het probleem te doorleven, ongeacht de status van de relatie zoals die op dit moment is. Over hoe dit gesprek goed te voeren zijn veel lessen te trekken. De meeste lessen gaan over een andere situatie dan nu in de ORS. Het gaat om lopende trajecten en overwegend om betere onderlinge relaties. We hebben een aantal lessen geordend die ook voor deze situatie relevant kunnen zijn.

1. **Benoem de olifant in de kamer.** Hans Vermaak laat in zijn boek *Plezier beleven aan taaiere vraagstukken* zien hoe alleen begrip kan ontstaan als iedereen de ruimte krijgt om te zeggen wat hij echt vindt, maar ook de ruimte krijgt om daarop te reflecteren.

<sup>37</sup> In aanvullende klankbordgroepbijeenkomsten op 3 september en 16 september 2020 is (nadere) invulling gegeven aan deze oplossingsrichting. Dhr. Van Geel organiseert eind september bestuurlijk overleg waarin de posities van de betrokken partijen besproken worden. Dit wordt door de klankbordgroep voorbereid.

2. **Begeleidt die reflectie met vragen en voorbereiding.** In hetzelfde boek wordt een nuttig inzicht voor zo'n gesprek gegeven. Start iedereen te vragen naar *vensters* (*wat zie je?*). Vraag vervolgens naar *spiegels* (*wat is het effect op jou?*). Als dat niet helpt, dan helpt soms *humor*. Het van te voren voorbereiden en opschrijven van standpunten helpt.
3. **Richt leren in op drie niveaus.** Leren moet niet alleen gaan over de *inhoud* (wat is hinder?), maar ook over het *proces* (hoe doen we dit met elkaar?) en *governance* (hoe organiseren we het met elkaar?). De VNG heeft op dat gebied goede ervaringen met de Democratic Challenge. In het gebied rond Peel en Maas en Lochem doen ze dit in een specifieke participatie-academy. In Zeist maken ze duo's van raadsleden, bestuurders en bewoners om van elkaar te leren. De gemeente Tilburg doet dit samen met een universiteit. Dit soort kennis kan benut worden.
4. **Organiseer leren los van "the heat of the moment".** Praten over hoe je er echt in staat en tegelijkertijd onderhandelen werkt niet. In Tilburg en Zeist organiseren ze dit dan ook regelmatig los van het proces. In Zeist noemen ze dit: "stoom-afblaas-sessies"

In de cases zijn we op dit vlak geen toepasbare lessen tegengekomen.

### 5.3 Bouwstenen voor het voorbereiden en voeren van het gesprek

Wij zien de volgende bouwstenen:

1. **Verdiep en toets in een ronde de bevindingen van dit rapport.** Spreek met de mensen die er echt over gaan. Geef aan dat dit uiteindelijk met elkaar besproken gaat worden.
2. **Voer het gesprek met een onafhankelijke begeleider.** Dat geeft alle betrokkenen de ruimte om echt op inhoud en proces te interveniëren
3. **Zorg in het gesprek dat het zowel gaat over inhoud, proces als governance.** Op al die punten zijn conclusies nodig.



## 6. Uitwerkingen om vanuit fundamentele principes het participatiestelsel integraal te organiseren (Stap 2)

### 6.1 Inleiding

Om een vruchtbare basis voor participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden rondom Schiphol te kunnen realiseren is het nodig om interventies door te voeren op de fundamentele principes waarop participatie georganiseerd is. Dit betreffen oplossingsrichtingen op de **organisatie en sturing van participatie** en hebben betrekking op datgene waar de participatie zich richt en wie wanneer daarop mag participeren en wordt vertegenwoordigd. Dit betreffen de principes waarop participatie wordt vormgegeven en de kaders waarbinnen participatie plaatsvindt.

De oplossingsrichtingen om deze vruchtbare basis voor participatie te realiseren zijn:

- **Oplossingsrichting 2.** Inrichten van een integraal en samenhangend arrangement voor participatie van omwonenden. Voor dit integrale arrangement werken we de volgende bouwblokken uit:
  - a. Samenhang tussen verschillende vraagstukken bij inpassing van Schiphol in de omgeving.
  - b. Zoet en zuur aan dezelfde tafel bespreken.
  - c. Participatie op twee niveaus organiseren, met een vaste groep participanten en flexibele invulling op specifieke maatregelen.
- **Oplossingsrichting 3.** Een heldere rolverdeling én aanspreekbaarheid van de participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden. Hiervoor werken we de volgende bouwblokken uit:
  - a. Expliciteren en vaststellen van de wijze waarop de georganiseerde vertegenwoordiging van bewoners vorm krijgt en de verhouding tussen georganiseerde vertegenwoordiging van bewoners en vertegenwoordiging door bestuurders.
  - b. Brede participatie ter toetsing en versterking van de representativiteit.
  - c. Doelgroepgerichte participatie op specifieke en afzonderlijke processen.

We werken eerst aan de hand van inzichten uit de gesprekken, cases en de literatuur uit wat bouwblokken zijn om het integrale arrangement vorm te geven waarop de participatie betrekking moet krijgen. Vervolgens gaan we in op de rolverdeling en aanspreekbaarheid van de participatie, waarin we bouwblokken geven om de vertegenwoordiging, diversiteit en inclusiviteit van participatie vorm te geven.

### 6.2 Inrichting van een integraal en samenhangend arrangement voor participatie

#### 6.2.1 Inleiding

Participatie rondom Schiphol moet ertoe bijdragen dat er draagvlak wordt gerealiseerd voor de wijze waarop Schiphol wordt ingepast in de omgeving en hier kwalitatief goede besluiten in worden genomen. Wij constateren dat doordat er weinig integraliteit is in de wijze waarop participatie op dit inpassingsvraagstuk is georganiseerd, het onvoldoende lukt om tot het gewenste draagvlak en de gewenste effectiviteit en kwaliteit van besluiten te komen.

Berenschot meent op basis van de interviews, andere cases, literatuur en vanuit eigen praktijkervaring de observatie van de heer Van Geel dat het cruciaal is dat participatie samenhangend georganiseerd is op en binnen het hele arrangement. De samenhang tussen keuzes met betrekking tot negatieve effecten, keuzes met betrekking tot compensatie en ruimtelijke ordening én controleerbaarheid van uitvoering van besluiten achten we hierbij cruciaal. Hiervoor is een interventie in de **organisatie en sturing op participatie** nodig.

## 6.2.2 Inzichten uit gesprekken, cases en literatuur

### Samenhang en integraliteit

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de betrokkenen menen dat participatie onder de condities van de heer Van Geel enkel vruchtbaar kan zijn, als er **integraal** geparticipeerd kan worden op de verschillende taakvelden. Op dit moment ontbreekt het aan deze integraliteit, waardoor het ingewikkeld is om vanuit de integrale effecten en wat er in het gebied beoogd wordt tot afwegingen te komen. Hoewel ideeën over het *wie* en *wanneer* verschillen, is de gedeelde noemer onder bewoners en bestuurders hier het belang dat aan integraliteit wordt gehecht.

- Vanuit de bewonersvertegenwoordiging gaat integraliteit om participatie op alle factoren die van belang zijn voor de leefkwaliteit. Daarbij geven ze ook aan dat bewoners input moeten kunnen geven op keuzes van het Rijk over aantallen.
- Vanuit bestuurders wordt de integraliteit van participatie ook cruciaal geacht, maar zij zien de mogelijkheden hiertoe vooral in het georganiseerde overleg tussen bestuurders, die vanuit eigen taak en bevoegdheid participatie organiseren.
- Vanuit de sector gaat het erom dat de bevoegde overheid op het nationale niveau en voor de kaderstellende taak op project/programmabasis een passende vorm van participatie organiseert, die gescheiden blijft van de regionale participatie. Vanuit de sector is daarbij de wens dat instanties die de bevoegdheid hebben, zelf verantwoordelijkheid te dragen voor het participatieproces.

Uit de literatuur<sup>38</sup> rond participatie en de interviews met experts komt naar voren dat participanten de mogelijkheid tot participeren meer waarderen als er **samenhang** is in de wijze waarop participatie is vormgegeven doordat:

1. De participatie betrekking heeft op het volledige onderwerp dat ze van belang achten. Of wanneer haarscherp duidelijk is hoe het aspect waarop geparticipeerd wordt samenhangt met andere aspecten.<sup>39</sup>
  - Frustratie en cynisme rond participatieprocessen komt vaak door slecht georganiseerde processen waar relevante keuzes op andere plekken of door andere mensen worden genomen, waardoor het participatieproces waaraan ze deelnemen een lege huls is.
2. De participanten van te voren weten waar ze over gaan (*rollen, verhoudingen en bevoegdheden*) en wat er met de uitkomsten gebeurt. Voor het realiseren van een gesteund resultaat is het van belang dat participanten zich in zekere mate kunnen herkennen in de resultaten die worden gerealiseerd waartoe participatie is ingezet. Er moet sprake zijn van reële invloed.
3. De uiteindelijke besluiten begrijpelijk worden uitgelegd (*goede informatievoorziening*) en de uitvoering controleerbaar is.
4. Er duidelijk eigenaarschap is van de participatie, waardoor ook goed kan worden aangesloten bij andere participatiearena's en waarbij goed gekeken wordt naar de benodigde structuur, diversiteit en empowerment van verschillende groepen.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Gebaseerd op: Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281-291; Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522; Hurenkamp, M. & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 29 (1), 54-63; Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, M.W. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving; Alford, J. (2002). Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. *Administration & Society*, 34(1), 32-56

<sup>39</sup> (Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522)

<sup>40</sup> Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, M.W. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving

### Verbinding zoet en zuur

Met betrekking tot de integraliteit geven experts aan dat samenhang tussen (negatieve) keuzes op inhoud en verdeling van compensatie in veel gevallen cruciaal is om tot tevredenheid met participatie te leiden. Alleen participatie op verdeling van negatieve effecten of enkel een eenzijdige benadering, zonder het geheel te kunnen overzien, zal in hun overtuiging leiden tot onvermijdelijke ontevredenheid met het proces van participatie. In de cases komt de noodzaak tot integraliteit en samenhang van participatie en datgene waar de participatie zich op richt sterk naar voren bij Frankfurt Airport. Bij **Frankfurt Airport** werd de verdeling van compensatie, via een compensatiefonds, aan dezelfde tafel besproken als de verdelingsvraagstukken rondom de negatieve effecten van de luchthaven voor individueel belanghebbenden. Dit hielp hen in de praktijk om integrale afwegingen te kunnen maken, en tot oplossingen te komen voor zowel het 'zoet' als het 'zuur'<sup>41</sup>. Bij Frankfurt werd dit gedaan met een vaste groep individueel belanghebbenden. Ook bij het **Nationaal Programma Groningen** zijn goede ervaringen opgedaan met het verbinden van participatie op compensatie met verdelingsvraagstukken rondom negatieve effecten. Bewoners onderscheiden daar centrale thema's die urgent zijn, waarop initiatieven kunnen worden ingediend. Vervolgens besluiten (of adviseren) bewoners welke initiatieven uitgevoerd zullen worden en welke niet. (zie tabel 6).

### Participatie op meerdere niveaus

De experts geven aan dat een belangrijke pré is dat er juist samen wordt geleerd over wat een gezamenlijk perspectief is. Daaruit volgt dat het verstandig is dat dezelfde gesprekspartners betrokken zijn bij de grote lijnen van alle aspecten. De rationaliteit die daarvoor gegeven wordt is:

- Dat de potentiële negatieve effecten zo groot zijn, dat specifieke articulatie daarvan structureel georganiseerd moet zijn.
- Dat er specifieke kennisopbouw nodig is om goed te kunnen participeren.
- Dat vraagstukken de grenzen van de gemeenten overschrijden en dat een integraal perspectief wenselijk is.

Door de literatuur<sup>42</sup> wordt het voordeel van een vaste groep individueel belanghebbenden benadrukt om een gestructureerd proces te kunnen doorlopen. Bij georganiseerde participatie door middel van vaste groepen die op structurele basis participeren treden voor- en nadelen op. In de praktijk kunnen de volgende voordelen optreden van een vaste organisatie van participatie:

- Het maakt mogelijk dat gesprekspartners elkaar leren kennen.
- Het maakt mogelijk dat er geen afzonderlijke win/lose games gespeeld worden. Er komen altijd weer volgende rondes, waardoor compromissen sluiten logisch wordt.
- Het maakt het mogelijk dat inwoners kennis opdoen van ingewikkelde en/of samenhangende materie.
- Het maakt het mogelijk dat mensen die niet (willen) participeren zich toch vertegenwoordigd voelen door een herkenbare groep.

Structureel georganiseerde participatie, zoals de ORS, komt veelvuldig voor. Deze participatie kan gaan over vaste-, maar ook over nieuwe onderwerpen. In Nederland zijn de dorps- en wijkraden die in veel gemeenten georganiseerd zijn bekend voorbeelden. Andere voorbeelden zijn bewonersgroepen die zichzelf georganiseerd hebben, zoals de bewonersgroep die gedurende jaren heeft gewerkt aan het **Singelpark** (de volledige voorzieningen rond de singels) in Leiden. Soms worden dit soort organen gekozen via verkiezingen, dan spreekt men van getrapte vertegenwoordiging. De ORS is in Nederland hier het bekendste voorbeeld van, maar dit komt

<sup>41</sup> Interview IFOK (27 maart 2020) New Framework for the Schiphol Environmental Council: Case Study: Frankfurt Airport

<sup>42</sup> Hurenkamp, M. & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. Bestuurskunde, 29 (1), 54-63; Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, M.W. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving;

bijvoorbeeld ook voor in de **gebiedscommissies** in de **gemeente Rotterdam**. In de cases die we voor dit onderzoek onder de loep hebben genomen is bij het **Nationaal Programma Groningen** en **Frankfurt International Airport** sprake van structurele participatie. Hier is dan weer geen sprake geweest van getrapte vertegenwoordiging via verkiezingen.

In de praktijk kunnen er echter ook nadelen optreden bij een vaste organisatie van participanten:

- Er kunnen dubbelingen ontstaan met de rolopvatting van volksvertegenwoordigers waardoor conflicten kunnen conflict optreden tussen volksvertegenwoordigers die via verkiezingen zijn gekozen en vertegenwoordigers in participatiegroepen.
- Inwoners kunnen zich niet herkennen in de opvattingen van de vaste groep en/of kunnen uitgesloten worden van deelname in het proces. Kennis en inzichten van relevante doelgroepen wordt zo gemist en er kunnen twijfels over representativiteit ontstaan.

Wanneer, zoals bij het nieuwe regionale coördinatiemodel in lijn met de heer Van Geel het plan is, gekozen wordt voor een vaste vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden (vanuit de beschreven voordelen) moeten de nadelen -zoveel als mogelijk- opgeheven worden. In de literatuur bestaat brede consensus over het belang om in participatietrajecten oog te hebben voor diversiteit aan opvattingen en het expliciteren van verhouding tussen rol volksvertegenwoordigers (lijn representatieve democratie) en participatie van individueel belanghebbenden (participatieve democratie). In het Groningse voorbeeld wordt hierop ingespeeld door naast structureel georganiseerde participatie ook incidentele participatie te organiseren en met elkaar te verbinden. Dat doen ze via een drietrapsraket. Er worden heel breed ideeën opgehaald voor de toekomst van Groningen via een online platform. Een panel bestaande uit inwoners Groningers onderscheidt op basis van deze input centrale thema's die urgent zijn, waarop initiatieven specifiek kunnen worden ingediend. Vervolgens brengt een panel bestaande uit inwoners advies uit aan het bestuur van het Nationaal Programma Groningen over welke projecten moeten worden uitgevoerd. Een andere veelgebruikte methode hiervoor is het toetsen van opvattingen van de vaste groep onder een bredere vertegenwoordiging. In de uitwerking van oplossingsrichting 3 wordt hier uitgebreider op ingegaan.

### 6.2.3 Bouwblokken

Op basis van ons onderzoek en bovengenoemde inzichten uit de cases en de literatuur werken we een mogelijk integraal arrangement uit specifiek voor de inpassing van positieve en negatieve effecten rondom Schiphol, dat past binnen de kaders van de heer Van Geel. Daarbij kunnen in de techniek en verdeling van bevoegdheden uiteraard verschillende keuzes gemaakt worden.

Overweeg om één integraal arrangement voor participatie te ontwerpen:

- Waarbij samenhang tussen datgene waar participatie zich op richt klip en klaar is (*voorstel in tabel 5*)
- Waarbij maatregelen (*ruimtelijke ordening en hinder*) en compensatie aan elkaar gekoppeld zijn en het mogelijk is om input aan het Rijk mee te geven over keuzes die zij maken. *Het betreft hier geen bindende adviesfunctie. Het Rijk beslist zelf wat er wel- of niet mee te doen, ook na consultatie met anderen.*
- Waarbij participatie niet alleen gaat over samen denken, maar op onderdelen ook over samen besluiten. Hierbij wordt bevoegdheid tot besluitvorming bij de participanten gelegd. Dit is goed denkbaar bij compensatie.
- Waarbij participatie op twee niveaus georganiseerd is. De brede kaders met dezelfde groep participanten. Dat zou kunnen vanuit de BRS en vanuit een vorm van georganiseerde vertegenwoordiging (als dat haalbaar is). De invulling (vanuit die kaders) van specifieke maatregelen per gebied met de mensen en overheden die in dit gebied wonen (*wordt nader uitgewerkt in de hieropvolgende oplossingsrichtingen*).

### De aspecten waarop participatie betrekking heeft

Het doel van het arrangement is dat de verschillende waarden<sup>43</sup> en belangen rond Schiphol worden verenigd in één integraal perspectief over wat de publieke waarde inhoudt en hoe die te realiseren. Op basis van de interviews denken we dat er participatie op de volgende aspecten moet zijn:

- De definitie van wat leefkwaliteit en overlast is (*input voor het Rijk*)
- De integrale keuzes voor inpassing in de omgeving (hinderbeperking en ruimtelijke ordening)
- De integrale keuzes voor compensatie
- Het mechanisme waarmee:
  - a. Extra compensatie wordt toegekend bij het wijzigen van afspraken
  - b. Gecontroleerd wordt of gemaakte afspraken ook nagekomen worden
  - c. Bijgestuurd wordt op de vormgeving van participatie

### Doelen en soorten participatie

Onderstaand hebben we op basis van de gesprekken en casestudies onderzoek, mogelijke doelen en mogelijke soorten participatie onderscheiden. We hebben hier alleen de mogelijkheden benoemd die vanuit het onderzoek en vanuit de kaders van de heer Van Geel aannemelijk zijn.

Zichtbaar daarin is dat op het punt van compensatie participatie niet alleen kan gaan om samen denken, maar ook om samen besluiten. Dan kan binnen gestelde kaders de bevoegdheid tot besluitvorming bij de participanten gelegd worden. Daar zijn in de praktijk (onder meer Groningen, Frankfurt en diverse andere lokale en internationale voorbeelden) goede ervaringen mee opgedaan. Dat heeft als positief effect dat de kwaliteit en effectiviteit van de compensatie toe kan nemen, doordat meer informatie beschikbaar komt waar compensatie de meeste meerwaarde heeft voor individueel belanghebbenden. De aansluiting op de lokale situatie en dynamiek wordt hiermee versterkt. Daarnaast neemt het draagvlak voor de compensatie die wordt toegekend toe omdat betrokken een plek krijgen in de totstandkoming van het resultaat.

We zien dat de problematiek én de kennis die vereist is om goed mee te kunnen praten, rond Schiphol een structureel georganiseerde participatie rechtvaardigt, gericht op objectivering van normen en draagvlak voor maatregelen. Zeker ook bij een veranderende werkelijkheid rond Schiphol. Tegelijkertijd vinden we het van belang om te noteren dat de crux van kwalitatief goede participatie wat ons betreft niet zit in het gedetailleerd meepraten op technische onderwerpen, maar op het garanderen van de werking (en het nakomen van afspraken i.k.v. participatie) via het sturingsmechanisme. Vandaar een nadrukkelijke plek voor het mechanisme voor bijsturing.

Tabel 7. Voorstel Berenschot voor integraal arrangement voor participatie binnen regionaal stelsel

Logische doelen van participatie	Logische soorten participatie	Toelichting
----------------------------------	-------------------------------	-------------

<sup>43</sup> Het gaat hier grof gesteld om economische waarden en belangen, leefomgevingswaarden en belangen, en milieu- en klimaatwaarden en belangen (zie ook *bijlage 1.1*).

<b>Definitie van overlast</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhoging kwaliteit besluiten</li> <li>• Verhoging draagvlak voor proces en besluiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen denken: inspraak en advies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewoners en bestuurders geven input aan het Rijk, die beslissingen neemt over de kaders. Die input kan dus ook gegeven worden vanuit de regio.</li> <li>• Het Rijk beslist dan zelf wat er wel- of niet mee te doen, ook na consultatie met anderen.</li> </ul>
<b>Structurele keuzes voor inpassing in de omgeving (hinderbeperking en ruimtelijke ordening)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhoging kwaliteit besluiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen denken: inspraak en advies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewoners geven input aan sector en besturen. Besturen verwerken vanuit eigen bevoegdheid in kaderstelling. Sector besluit wat voor maatregelen mogelijk zijn vanuit eigen bevoegdheid.</li> <li>• Idealiter volgen hier integrale afspraken uit, die op draagvlak kunnen rekenen</li> </ul>
<b>Structurele keuzes voor compensatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhoging draagvlak voor proces en besluiten</li> <li>• Verhoging kwaliteit besluiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen besluiten: mensen die nadelige effecten ervaren kan je zelf laten kiezen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewoners die getroffen worden door schade krijgen zelf de bevoegdheid om (een deel van de) compensatie te bestemmen</li> </ul>
<b>Mechanisme voor brede kaders participatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Draagvlak voor organisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen denken: informierend en agenderend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewoners krijgen gestructureerd inzicht in de vraag of de gemaakte afspraken ook zijn uitgevoerd</li> <li>• Alle deelnemers worden gestructureerd betrokken bij wijzingen in de organisatie van participatie</li> </ul>

### Governance

Experts geven aan dat het van belang is dat er in dit arrangement samen geleerd wordt over wat een gezamenlijk perspectief is. Tegelijk wijzen de experts én de geïnterviewden er op dat mensen die nadelen ervaren, zelf ook betrokken moeten zijn bij oplossingen (zoals bijvoorbeeld in het Nationaal Programma Groningen het geval is). Daaruit volgt dat er vanuit één groep mensen de brede kaders worden gesteld waarbij gewaarborgd wordt dat in de afwegingen die gemaakt moeten worden *zoet en zuur* aan elkaar verbonden is en dat de juiste doelgroepen betrokken worden. Het moet niet alleen gaan over het verdelen van de pijn, maar ook om de verdeling van compensatie. Daardoor ontstaat er minder snel een sfeer van permanente win-lose games.

Vervolgens kan de invulling van die kaders steeds gebeuren door de participanten/overheden die de effecten van keuzes voelen Door participatie op deze twee niveaus te organiseren kan structurele vertegenwoordiging bestaan naast incidentele participatie van personen die effecten van maatregelen ondergaan en elkaar versterken. Zie voor ook paragraaf 6.3.

Ook is het van belang om aandacht te hebben voor de stapeling aan participatiemethoden die door verschillende partijen vanuit eigen rollen en bevoegdheden worden georganiseerd (*zoals op het vlak van ruimtelijke ordening*) en de wijze waarop de participatie vanuit het regionaal coördinatiemodel zich daartoe verhoudt<sup>44</sup>.

### Methode

<sup>44</sup> Dit kan bijvoorbeeld door vanuit de ondersteuning van het regionaal coördinatiemodel een participatieregisseur aan te stellen die regulier overleg voert met projectleiders van andere overheden (bijv. op het vlak van omgevingsvisies)– om zo gezamenlijk te kijken waar kansen voor verbindingen en synergie liggen.

De literatuur<sup>45</sup> wijst op het belang van samenhang tussen taken, doelen en methoden van participatie. Als je weet op welke taak je met welk doel wilt participeren, je weet wat voor soort participatie je nastreeft én je weet welke governanceregels gelden, dan wordt het mogelijk om een passende methode voor participatie te kiezen. Hier zijn verschillende mogelijkheden voor. Hoofdcategorieën zijn:

1. Instrumenten voor het verspreiden van data, informatie en kennis
2. Instrumenten om dialoog op gang te brengen en te houden
3. Instrumenten om voor (financiële) prikkels te zorgen
4. Instrumenten om voor (gezamenlijke) besluitvorming te zorgen

Het matchen van onderwerpen en doel aan doelgroep wordt in oplossingsrichting 3 en 4 nader uitgewerkt. Met betrekking tot het integrale arrangement, en de participatie die daarop nodig is, zijn er verschillende voorbeelden van methoden die kunnen worden toegepast voor bijvoorbeeld de participatie op compensatie, maar ook op participatie op het hele integrale arrangement, waarbij zoet en zuur aan elkaar verbonden is (zie tabel 6 voor een aantal praktijkvoorbeelden waar dit op effectieve wijze gebeurt).

---

<sup>45</sup> Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, M.W. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving; Van Dalzen, Synhaeve & Hoet (2017). Pionieren in participatieland

Tabel 8. Praktijkvoorbeelden van participatie op compensatie

## Praktijkvoorbeelden van participatie op compensatie

Op dit moment wordt in de ORS vindt alleen de discussie over het 'zure' in participatie plaats. Met name op het vlak van participatie op compensatie liggen er voor het regionale coördinatiemodel onbenutte mogelijkheden die perspectief bieden om een beter mechanisme in te richten die moet leiden tot meer gedragen besluitvorming of advisering. Bij voorkeur is de participatie op 'het zuur' zoveel mogelijk verbonden met 'het zoet' om tot betere afwegingen te komen (zoals uitgewerkt in het integrale arrangement). De daadwerkelijke uitbetaling van het compensatiefonds, zou door een financieel onafhankelijke organisatie kunnen gebeuren, zoals verder toegelicht in deelonderzoek 3.

Er zijn verschillende voorbeelden te vinden van participatie waarbij zowel over het zoet als over het zuur wordt gesproken. Dit betreft vaak participatie via compensatiefondsen bij grote projecten, waar direct individueel belanghebbenden hinder ondervinden.

**Frankfurt Airport** had een fonds van ongeveer 1,5 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor compensatie aan individueel belanghebbenden. Het fonds was wel publiek, maar er werd geen actieve marketing voor uitgevoerd. De betaling vanuit het fonds verliep via de regionale overheden, en niet direct vanuit het vliegveld, omdat men alle schijn van omkoping wilde tegengaan. Wanneer lokale overheden een verzoek indienden voor financiering en voldeden aan de door Frankfurt Airport gestelde criteria, werd het geld hen toegekend voor zeer uiteenlopende doeleinden (recreatie, monitoring van armoede etc). Deze criteria werden echter niet heel strak gehanteerd, vaak kregen lokale overheden de financiering waar ze om vroegen, ook omdat de compensatie als belangrijk resultaat het creëren van draagvlak had. Bij Frankfurt Airport werd dit compensatiefonds aan dezelfde tafel besproken als de verdelingsvraagstukken rondom de negatieve effecten van de luchthaven voor individueel belanghebbenden. Dit hielp hen in de praktijk om integrale afwegingen te kunnen maken, en tot oplossingen te komen voor zowel het 'zoet' als het 'zuur'<sup>46</sup>.

Ook bij het **Nationaal Programma Groningen** spelen zowel verdelingsvraagstukken met betrekking tot de negatieve effecten en het beheren van een compensatiefonds. Het fonds door het Nationaal Programma Groningen beschikbaar is gesteld als compensatie voor de gaswinning in Groningen heet TOUKOMST. Hiermee kunnen projecten in Groningen tot 2030 uitgevoerd worden. Alle Groningers zijn gevraagd via een online platform hun ideeën voor projecten ten behoeve van de toekomst van Groningen in te dienen. Voor dit fonds is vanuit het NPG 100 miljoen euro beschikbaar. Het programma rondom dit fonds zal bestaan uit een clustering van de ideeën van inwoners. Een panel bestaande uit inwoners brengt vervolgens een advies uit aan het bestuur van Nationaal Programma Groningen over welke projecten moeten worden uitgevoerd<sup>47</sup>. Deze methode wordt ook wel de drietrapsraket<sup>48</sup> genoemd:

1. Bewoners onderscheiden op basis van alle ingediende initiatieven een paar centrale thema's die urgent zijn;
2. Initiatieven op het gebied van de geselecteerde thema's worden ingediend;
3. Bewoners besluiten (of adviseren) welke initiatieven uitgevoerd zullen worden en welke niet.

Daarnaast zijn er ook legio voorbeelden van participatie op compensatie / budgetbesteding.

In IJsland wordt ook gekeken hoe op deze manier met inwoners een verdeling van financiële middelen kan worden georganiseerd. In Reykjavik is het programma '**Better Neighbourhoods**' opgericht waarbij samen met inwoners een deel van het stadsbudget wordt verdeeld. Bewoners hebben een maand om hun ideeën op het platform te delen, waarna de gemeente de haalbaarheid en kosten in kaart brengt. Daarna kunnen bewoners via een slimme interface een bedrag verdelen over verschillende voorstellen. Tijdens de fase van het stemmen is strikte authenticatie belangrijk bij het inloggen.

In Nederland zijn er bijna geen gemeenten meer zonder Wijk- en of dorpsbudget. Meestal gaat het over kleine bestedingen binnen duidelijke randvoorwaarden. **Breda Begroot** is een experiment om de afstand tussen gemeente en Bredanaar te verkleinen. Inwoners van twee wijken bepaalden elk op eigen wijze waar het geld voor hun wijk aan moest worden besteed. En deden hiervoor een voorstel aan de gemeenteraad. Ook veel jongeren, die meestal niet meedoen met participatietrajecten, waren hierbij betrokken. In **Berlijn-Lichtenberg** wordt voor dit participatief begroten via een online platform gedaan, waar burgers voorstellen voor de verdeling van de begroting kunnen indienen en online kunnen volgen wat er met deze voorstellen gebeurt<sup>49</sup>.



### Procesvoering

Goede procesvoering op het verloop van de participatieprocessen op het gehele arrangement rondom de inpassing van Schiphol (*de structureel georganiseerde participatie op de kaders*), op de invulling van participatie met betrekking tot specifieke gebieden en maatregelen (*incidentele participatie*) én de verbinding met participatieprocessen die door bevoegde partijen worden georganiseerd is cruciaal om de betrokkenheid van individueel belanghebbenden soepel te laten verlopen en tijdig bij te kunnen sturen waar knelpunten ontstaan.

Een sterke (onafhankelijke) procesbegeleider is hiervoor onmisbaar. Deze procesbegeleider dient er continu zorg voor te dragen dat de wijze waarop de **arena** wordt ingericht (structureel/incidenteel) passend is, er wordt geborgd dat er passende **kennis** bij de vraagstukken die voorliggen beschikbaar is, er gezorgd wordt voor goede **fasering** van participatieprocessen zodat het voor de partijen mogelijk is om gezamenlijk te **leren** over wat verstandige en gewenste oplossingen en kaders zijn voor de inpassingsvraagstukken die zich voordoen en ze hierover tot krachtige en vruchtbare coalities komen die daadwerkelijk besluiten tot resultaten en bijdragen aan publieke waarde. In deze procesvoering is aandacht voor empowerment en diversiteit van participatie van belang.<sup>50</sup> In het stelsel met een onafhankelijke regisseur kan die rol van procesbegeleider door de regisseur worden ingevuld. In het sectormodel en het Rijksmodel zal onafhankelijkheid van de procesbegeleider een belangrijk aandachtspunt zijn.

Over hoe “goed procesmanagement” in de praktijk te doen, zijn vele bestuurskundige boeken volgeschreven. Op basis van Hoppe (*the governance of problems*) en Vermaak (*plezier beleven aan taaiere vraagstukken*) vatten wij de kern als volgt samen.

- Iedere specifieke situatie eist specifieke interventies. Ondanks deze variëteit is het goed mogelijk om een aantal algemene uitspraken te doen over verstandig handelen. Meestal zijn bij een dominantie van verschillende soorten knelpunten de volgende basisstrategieën verstandig:<sup>51</sup>

Tabel 9. Basisstrategieën voor goede procesvoering

Basisstrategieën voor goede procesvoering	
<b>Overwegend consensus over gerichtheid en kennis</b>	Het is vaak verstandig om in bestaande arena's een expertmatige oplossing uit te werken. Het organiseren van betrokkenheid en ondersteunende leerprocessen is van belang.
<b>Overwegend consensus over gerichtheid, descensus over kennis</b>	Het is vaak verstandig te werken aan een coalitie die het eens is over wat relevante oplossingsrichtingen zijn. Een arena waar zulke processen goed tot stand komen, is meestal alleen open voor betrouwbare stakeholders met een duidelijk belang en kent heldere regels over hoe besluiten tot stand komen. Voor de inhoud helpt vaak een heldere (experimentele) onderzoeksagenda.
<b>Overwegend dissensus over gerichtheid, consensus over kennis</b>	Het is vaak verstandig te werken aan een coalitie die een gedeeld belang kan formuleren. Voor de inhoud helpt het vaak om het vraagstuk uitbreiden naar andere taakvelden, zodat gedeelde grond gemakkelijker te vinden is. Dit proces stelt grote eisen op het terrein van procesmanagement.

<sup>46</sup> Interview IFOK (27 maart 2020) New Framework for the Schiphol Environmental Council: Case Study: Frankfurt Airport

<sup>47</sup> Interview Nationaal Programma Groningen (31 maart 2020)

<sup>48</sup> Movisie (2018). Keuzewijzer E-tools voor gemeenten die inwoners online willen betrekken <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2018-06/keuzewijzer-e-tools.pdf>

<sup>49</sup> Hulst, M. van, Cuijpers, C. Hendriks, F., en Metze, T (2017) De demos digitaal bekrachtigd? Zes e-democracy cases uit binnen- en buitenland.

<sup>50</sup> Visser, V., van Popering-Verkerk, J, & van Buuren, M.W. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving

<sup>51</sup> Stolk, Wesseling en Jellema (2015).

<b>Overwegend dissensus over gerichtheid en kennis</b>	Het is vaak verstandig binnen een (meestal nieuwe) omgeving, even weg van de politieke hectiek, te werken aan een rijk discourse/vertoog, waar alle actoren zich in herkennen. Vanuit die gezamenlijke taal zijn dan verdere stappen te zetten. Daarbij kan zeer gezaghebbende inhoud tot doorbraken leiden. Dit proces stelt grote eisen op het terrein van procesmanagement.
--	--

Daarvoor zijn diverse randvoorwaarden noodzakelijk, zoals een gezamenlijke kennisbasis, een (onafhankelijk) begeleider en onafhankelijke rapportages op het nakomen van participatieafspraken van belang. Dit wordt nader uitgewerkt in oplossingsrichtingen 5 en 6.

## 6.3 Heldere rolverdeling én aanspreekbaarheid

### 6.3.1 Inleiding

Naast dat het belangrijk is om te bepalen wat het doel van participatie van individueel belanghebbenden is en op welke aspecten dit plaatsvindt, is het van belang om te bepalen wie waarom en wanneer kan participeren om ervoor te zorgen dat ook het gewenste draagvlak en kwaliteit van afwegingen wordt gerealiseerd. Dan gaat het om rolverdeling én aanspreekbaarheid op het vervullen van die participatierol. Eén van de uitgangspunten die de heer Van Geel daartoe stelt is dat lokale en regionale besturen en georganiseerde bewonersgroepen rond Schiphol een plek verdienen in het regionale coördinatiemodel.

In de wijze waarop de structurele participatie en vertegenwoordiging nu is georganiseerd hebben we verschillende knelpunten geconstateerd. Representativiteit en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden via de ORS wordt betwist doordat bepaalde doelgroepen onvoldoende aan bod komen en niet transparant is op welke wijze hun belangen worden/zijn meegenomen door de huidige vertegenwoordigende partijen. Hierdoor leidt de huidige vorm van participatie op dit moment tot onvoldoende draagvlak en wordt relevante kennis gemist om tot betere voorstellen en/of afwegingen te komen. Daarnaast zet dit extra spanning op de (hierdoor concurrerende) mandaten van de vertegenwoordigende organen.

Om te komen tot participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden die én vruchtbaar verbonden is aan de vertegenwoordiging van de omgeving door lokale en provinciale besturen en waarmee geborgd wordt dat issues die leven bij individueel belanghebbenden betrokken worden in de afwegingen die gemaakt worden zien wij de oplossing in een combinatie van bouwblokken waarmee de rolverdeling en aanspreekbaarheid van de participatie door individueel belanghebbenden versterkt wordt.

### 6.3.2 Inzichten uit cases en literatuur

Wanneer, zoals bij het nieuwe regionale coördinatiemodel in lijn met de heer Van Geel het plan is, gekozen wordt voor een vaste vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden (vanuit de beschreven voordelen) moeten de nadelen -zoveel als mogelijk- opgeheven worden. Onderstaand geven we inzichten vanuit praktijk en wetenschap die een oplossing kunnen bieden voor de knelpunten die optreden met betrekking tot rolverdeling en aanspreekbaarheid

#### 6.3.2.1 Expliciteren en vaststellen van rolverdeling en verhouding tussen georganiseerde vertegenwoordiging van bewoners en vertegenwoordiging van bestuurders

Vanuit experts en literatuur wordt benadrukt dat het bij participatie, zeker als dit structureel georganiseerd is via bewonersorganisaties, het cruciaal is om dit te verbinden aan de vertegenwoordiging door representatieve democratische organen. Daarmee wordt ook de verbinding en verhouding met participatie in andere arena's duidelijker. Over de wijze waarop dit succesvol gedaan kan worden (*het hoe*), biedt de literatuur geen eenduidig

antwoord<sup>52</sup>. Wat in ieder geval van belang is om transparant te maken hoe de inbreng vanuit *participatietrajecten* een plek krijgt in de representatieve democratie én het parallel (in plaats van serie-) schakelen van beiden. Het is zodoende van belang om te handelen vanuit een scherpe verdeling van taken en bevoegdheden. Door duidelijk te maken wie verantwoordelijk is voor welke taken én door consequent vanuit deze rolopvatting te handelen, kan duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen wat gemeenten/provincies doen en wat de vast georganiseerde participatie doet<sup>53</sup>.

Op verschillende plekken hebben ze hier goede ervaringen mee. Bij het **Singelpark in Leiden** zijn participanten binnen heldere kaders aan de slag zijn gegaan met de volledige voorzieningen rondom het Singelpark, maar ook de **gemeente Rotterdam** heeft hier via (direct gekozen) gebiedscommissies op een vernieuwende manier invulling aan gegeven, waarbij de georganiseerde bewonersgroepen ook zelf verantwoordelijk zijn gemaakt voor de wijkagenda en het opzetten van participatietrajecten (zie tabel 8).

In het **Deltaprogramma** is ervoor gekozen om de participatie van individueel belanghebbenden op het niveau van projecten via de gemeenten en provincies zelf te laten verlopen en op centraal niveau op gezette momenten mogelijkheden voor brede inspraak te organiseren. Participatie verloopt in het deltaprogramma via de representatieve democratie. Daarnaast hebben vaste bewonersgroepen de mogelijkheid om via maatschappelijke organisaties die aan de nationale tafel zitten standpunten mee te geven.

Tabel 10. Voorbeeld participatie door gebiedscommissies in de gemeente Rotterdam

#### Gebiedscommissies Rotterdam

De **gemeente Rotterdam** werkt sinds 2018 met gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités. Er zijn 12 gebiedscommissies ingesteld. In de gebieden Noord en Feijenoord wordt met veertien wijkraden gewerkt die de gebiedscommissies vervangen (vanuit zelfde rol). En in zes wijken -in de gebieden Delfshaven, Prins Alexander en Charlois- experimenteert de gemeente met gelote wijkcomités. Een commissie bestaat uit negen tot vijftien leden, afhankelijk van de grootte van het gebied. De leden hoeven niet aangesloten te zijn bij een politieke partij. De verkiezingen van de leden voor deze commissies heeft gelijktijdig plaatsgevonden met de gemeenteraadsverkiezingen

De gebiedscommissies **vertegenwoordigen de inwoners van de gebieden**, die de ogen en oren van een gebied voor het stadsbestuur zijn. Op alle onderwerpen die voor een gebied van belang zijn, kan **de gebiedscommissie het stadsbestuur gevraagd en ongevraagd adviseren**. Een belangrijk instrument bij het adviseren aan het stadsbestuur, is de **wijkagenda**. De gebiedscommissie, wijkraad of wijkcomité maakt samen met bewoners, ondernemers en andere partners in de wijken, zo'n plan. Het is een bundeling van ideeën om de wijk te verbeteren. **De gemeenteraad stelt deze wijkagenda vast**. Daarmee is er een duidelijke verbinding gelegd tussen de georganiseerde participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden en de vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden door de gemeenteraad.

De gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités hebben nadrukkelijk **de taak bewoners en bedrijven op allerlei manieren te betrekken bij het maken van plannen voor de wijk**. Zij organiseren en maken participatie mogelijk. Ze stimuleren initiatieven van wijkbewoners via allerlei bekende maar ook nieuwe manieren. Denk aan crowdsourcing, digitale raadplegingen en wijkreferenda. De gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités hebben een budget voor bewonersinitiatieven.

Een andere taak van de gebiedscommissie, wijkraad en wijkcomité is **toezien op de goede uitvoering van het door de gemeenteraad vastgestelde wijkagenda**. Verloopt iets niet volgens afspraak, dan kan de gebiedscommissie, wijkraad of wijkcomité dit aankaarten bij de ambtelijke organisatie. Als dat nodig is kan dit zelfs rechtstreeks bij de gemeenteraad.

### 6.3.2.2 Versterken van representativiteit en inclusiviteit door andere vormen en methoden van selectie van vertegenwoordiging en participatie

<sup>52</sup> Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, M.W. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving

<sup>53</sup> Daarbij geldt onverkort dat voor gemeentelijke bevoegdheden (een gemeente alleen) de gemeente aan de lat staat voor de eigen organisatie. Dat betreft een zeer groot deel van de processen (conform de beschreven samenhang steeds om maat vorm te geven). Dit dient in het arrangement wel goed verbonden te zijn met de kaders voor het gebied als geheel.

Diversiteit van participanten is een belangrijke basis voor participatieprocessen. Een diverse groep participanten zal leiden tot meer inzicht in het vraagstuk en in mogelijke oplossingen. Het erkennen van diversiteit en de draag bij aan gelijke en inclusieve participatie. Dit wil niet zeggen dat iedereen aan tafel moet zitten bij elk participatietraject. Het gaat er in essentie om dat er een bewuste afweging wordt gemaakt tijdens het ontwerpen van het participatietraject met betrekking tot diversiteit, gelijkheid, inclusiviteit en representativiteit. Over de selectie van deelnemers bestaan nog veel tegenstrijdige perspectieven<sup>54</sup>.

Volgens het 'civic voluntarism model'<sup>55</sup> zijn er drie factoren die bepalen of mensen participeren:

1. *Kunnen*. Niet iedereen kan participeren. Het hangt af van de benodigde middelen: tijd, geld en (democratische) vaardigheden.
2. *Willen*. Niet iedereen wil participeren. De eerste motivator is de overweging of participatie wat oplevert. De tweede motivator is verbondenheid met het onderwerp. De derde is ontevredenheid over de huidige situatie en de laatste loyaliteit aan de gemeente/instantie die vraagt om te participeren.
3. *Gevraagd worden*. Niet iedereen participeert ongevraagd. Mobilisatie van mensen doet er dus toe.

Sommige auteurs geven aan dat een participatieproces zo inclusief mogelijk moet zijn, waar andere onderzoekers stellen dat meer deelnemers niet altijd beter is. Het is in ieder geval van belang bewust te zijn van het feit dat er altijd selectie plaatsvindt en dat inwoners dus zelf ook bepalen of zij mee willen doen. Over hoe inclusiviteit gewogen moet worden ten opzichte van selectiviteit, in het licht van bijvoorbeeld representativiteit en effectiviteit van het proces, is vooralsnog onduidelijk in de literatuur<sup>56</sup>.

Een belangrijk inzicht vanuit experts en literatuur is dat het niet passend is om de vraag of de goede mensen meedoen aan participatieve democratie langs de lat te leggen van de criteria voor representatieve democratie. Bij participatie is de vraag of alle opvattingen een plek krijgen en of eenieder die wil en kan participeren ook daadwerkelijk die gelegenheid heeft, belangrijker dan de vraag wie de meerderheid heeft.<sup>57</sup>

Wel zijn er verschillende keuzes te maken in welke selectie er plaatsvindt in participatieprocessen. We zoomen in op inzichten met betrekking tot de selectie van participanten door loting, het breder betrekken van individueel belanghebbenden en het betrekken van specifieke doelgroepen.

#### a. Selectie van vertegenwoordigende participanten door loting

Om te voorkomen dat dezelfde opvattingen vertegenwoordigd worden in de vaste groep bewoners, kan ervoor worden gekozen om de selectie van de bewoners via loting tot stand te laten komen. Loting is een middel om vastgeroeste mechanismen te doorbreken en een meer representatieve groep burgers te betrekken<sup>58</sup>. Hier is in Nederland mee geëxperimenteerd bij onder meer G1000 burgertoppen. Het succes hiervan viel wel enigszins tegen: via loting werden vooral hoger opgeleiden betrokken<sup>59</sup>.

Er zijn verschillende andere voorbeelden van georganiseerde participatie door vaste groepen die door loting gekozen zijn, waar met oog op representativiteit extra checks en balances zijn ingebouwd:

- In de gemeente Groningen experimenteren ze sinds 2018 met een **coöperatieve wijkraad**, waarbij 6 raadsleden en 11 gelote wijkbewoners gezamenlijk gaan over *alle* zaken die op wijkniveau spelen. Dit is een

<sup>54</sup> Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66-75.

<sup>55</sup> Verba, Schlozman en Brady (1995). 'Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics'

<sup>56</sup> Visser, Popering-Verkerk, van Buuren (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR

<sup>57</sup> Lowndes, Pratchett & Stoker (2006)

<sup>58</sup> Reybrouck, D van (2016). Tegen verkiezingen. Bezige Bij, Amsterdam

<sup>59</sup> Michels & Binnema, 2018; Boogaard, G., Michels, A. M. B., Cohen, M. J., Smets, P. G. S. M., Binnema, H. A., & Vlind, M. (2016). G1000. Ervaringen met burgertoppen; Michels, Ank, and Harmen Binnema. "Deepening and Connecting Democratic Processes. The Opportunities and Pitfalls of Mini-Publics in Renewing Democracy." *Social Sciences* 7.11 (2018): 236

groep die voor een periode van twee jaar vaststaat. Zij zijn verbonden aan een digitaal Wijkpanel met 400 (gelote) leden die door de Wijkraad moeten worden geraadpleegd voorafgaand aan besluitvorming. Daarmee zijn checks en balances ingebouwd om ervoor te zorgen dat de opvattingen van de vaste groep getoetst wordt en de participatie inclusiever wordt georganiseerd. De wijkraad beslist samen met het Wijkpanel en overige bewoners wat er toe doet. Aan het begin van elk besluitvormingsproces waarover de Wijkraad beslist, wordt door de Wijkraad bepaald en bekend gemaakt hoe en op wat voor manier het wijkpanel en/of bewoners worden betrokken. De Coöperatieve Wijkraad legt verantwoording af aan de wijk over beslissingen, ontwikkelingen, resultaten en besteding van het budget. In principe committeren raad en college zich aan beslissingen van de Wijkraad en geven hier, waar nodig, uitvoering aan.

- In Duitstalig België, een deelstaat van 76.000 inwoners, worden burgers permanent betrokken bij de politieke besluitvorming. In dit **Ostbelgien Model** mogen opeenvolgende burgerpanels, bestaande uit 25 gelote leden, drie weekenden nadenken over een bepaald urgent onderwerp en daarbij experts raadplegen. De samenstelling van die panels moet representatief zijn op het vlak van geslacht, leeftijd, opleiding en woonplaats. Daarnaast is er een vaste burgerraad die gedurende 18 maanden zitting heeft. Deze burgerraad bestaat uit 24 burgers en heeft twee taken 1) het opvolgen van wat de burgerpanels hebben besloten en 2) de vragen stellen die de burgerpanels moeten beantwoorden. Daarna worden de aanbevelingen van de burgers doorgesluist naar het Duitstalig parlement.
- Naast dat de vaste bewonersgroep via loting gekozen wordt, kan er ook voor worden gekozen om de vaste bewonersgroep steekproefsgewijs in gesprek te laten gaan met andere individueel belanghebbenden. Zo is bijvoorbeeld bij het opstellen van de Omgevingsvisie in de gemeente Raalte een uitgebreid participatieproject doorlopen, waarbij een vaste groep van 125 **Luistervinken** (geselecteerde ambtenaren en inwoners) op diverse locaties in gesprek zijn gegaan met verschillende doelgroepen. Vervolgens is deze inbreng verrijkt met een analyse van vakexperts en is er door de Luistervinken en visiemakers een visie ontwikkeld

### **b. Brede participatie en vertegenwoordiging door individueel belanghebbenden**

Structurele participatie vereist dat de bevolking breed (en breder) vertegenwoordigd is en zich zo ook voelt. Dat moet getoetst (kunnen) worden. Dat kan goed in het verlengde van de vaste groep van participanten worden georganiseerd. Vraag brede groepen individueel belanghebbenden zich uit te spreken over thema's. Daarbij geldt dat het voor het betrekken van een grotere groep burgers helpt als de onderwerpen die worden voorgelegd alledaags zijn en geschikt om te bespreken op feesten en partijen, zoals bijvoorbeeld energietransitie of verbetering openbaar vervoer. Burgers zijn meer te motiveren als onderwerpen meer met hun ervaringen te maken hebben<sup>60</sup>.

Om diversiteit en representativiteit van participatie na te streven zijn er legio methoden te gebruiken om brede participatie in te zetten om het perspectief van een grote groep inwoners mee te laten wegen tijdens een participatietraject (met een kleinere groep participanten). Inzet op brede participatie kan verschillende uitkomsten hebben: inzicht in de standpunten en informatie van een brede groep inwoners en inzicht in hoeverre de standpunten van de bewonersgroepen en lokale vertegenwoordiging afwijken van de standpunten van die brede groep inwoners.

In de praktijk zien we de volgende voorbeelden waar bredere participatie wordt ingezet (*naast de al genoemde voorbeelden hiervoor*), soms bovenop georganiseerde vormen van participatie en soms in de plaats van:

<sup>60</sup> Hurenkamp, M. & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. Bestuurskunde, 29 (1), 54-63.

- **Frankfurt Airport** maakt veel gebruik van enquêtes om onder een brede doelgroep te onderzoeken welke thema's prioritair zijn voor hun omgeving en wat het draagvlak is voor een maatregel. Als daar bijvoorbeeld uitkwam dat infrastructuur van groot belang was, werd daar bij de uitwerking ook de koppeling gelegd met de maatregelen die werden genomen voor het versterken van de infrastructuur. Inwoners werden dan expliciet gevraagd of zij dan ook zouden instemmen met overlast voor een individu als dat voort zou komen uit maatregelen om die infrastructuur te verbeteren. Vaak kwam was er een hoog percentage van de respondenten dat daar positief op antwoordde, en tegelijkertijd gaven individueel belanghebbenden vaak aan dat zij niet voldoende informatie hadden om over het onderwerp te beslissen<sup>61</sup>.
- Ook bij het **Noordzeeakkoord** is gebruik gemaakt van enquêtes. Hierbij werden ideeën van inwoners opgehaald met betrekking tot de opgaven rondom voedsel, energie en natuur waar het Noordzeeakkoord aan moest bijdragen<sup>62</sup>.
- **Better Reykjavik** (betrireykjavik.is) is een IJslandse website waar iedereen ideeën kan indienen en stemmen op ideeën die ze goed vinden. Onder elk voorstel staan twee kolommen: één met voorargumenten en één met tegenargumenten. Hierdoor zijn tegengestelde visies en ook meerderheid en minderheid argumenten evenredig zichtbaar. Elke maand wordt de top 10-15 ideeën doorgestuurd naar de juiste afdeling binnen de gemeente en wordt iedereen die heeft bijgedragen via een automatisch bericht op de hoogte gesteld. Na één of twee maanden wordt er vanuit de gemeente een bericht gestuurd over de status van het idee.
- Verschillende gemeenten maken gebruik van online panels waarbij zij bij een brede groep inwoners hun visie op onderwerpen die in de gemeente spelen, kunnen ophalen. Zo wordt op een snelle en effectieve manier de mening van de burger gepeild. De resultaten worden gebruikt als extra informatiebron bij het nemen van beslissingen, maatregelen en het oplossen van eventuele problemen<sup>63</sup>. In de gemeente **Vlaardingen** wordt het Vlaardings Internet Panel gebruikt, waar Vlaardingers uit alle wijken, van jong tot oud kunnen deelnemen. In de gemeente **Almere** is sinds 2006 een raadspanel actief die zich uitspreekt over uiteenlopende onderwerpen zoals betaald parkeren in de stad. Er doen zo'n 2000 inwoners vrijwillig mee aan het raadspanel.
- Een andere manier hoe brede participatie wordt georganiseerd is via het gebruik van mobiele applicaties, zoals **Verbeterdebuurt**. Deze app stelt burgers in staat om op een kaart melding te maken van problemen in de openbare ruimte of ideeën aan te dragen ter verbetering. Aangemelde problemen en ideeën worden vervolgens doorgestuurd naar de betreffende gemeente. Ongeveer 75% van alle Nederlandse gemeenten doet actief mee aan Verbeterdebuurt<sup>64</sup>.

### c. Betrekken van specifieke doelgroepen in participatie

Met het inbouwen van aanvullende doelgroepgerichte consultaties op specifieke, afzonderlijke processen kunnen enerzijds de uitkomsten van participatie binnen de ORS worden getoetst bij een (breder/specifiek) publiek en kan anderzijds kunnen de participanten meer specifieke kennis inbrengen. Hiermee wordt de betrokkenheid van inwoners vergroot en deze kennis meegewogen bij participatietrajecten en daaruit volgende besluitvorming.

Door bredere en/of doelgroep specifieke participatie wordt de kennis van tal van partijen gemobiliseerd en wordt een oplossing bedacht die beter past bij het probleem. Uiteindelijk heeft dit ook als doel om het draagvlak onder

<sup>61</sup> Interview IFOK (27 maart 2020). New Framework for the Schiphol Environmental Council: Case Study: Frankfurt Airport

<sup>62</sup> Interview Noordzeeakkoord (27 maart, 8 & 9 april 2020)

<sup>63</sup> Movisie (2018). Keuzewijzer E-tools voor gemeenten die inwoners online willen betrekken, <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2018-06/keuzewijzer-e-tools.pdf>

<sup>64</sup> Movisie (2018). Keuzewijzer E-tools voor gemeenten die inwoners online willen betrekken, <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2018-06/keuzewijzer-e-tools.pdf>

inwoners te vergroten, omdat men ziet dat voor zover mogelijk de lokale kennis wordt meegenomen in het participatieproces en bij besluitvorming. Dit leidt mogelijk tot een vergroot draagvlak.

Wanneer je meer doelgroepen wilt betrekken bij participatie, omdat die niet vanzelfsprekend aansluiten, zijn er verschillende methoden die je kunt toepassen<sup>65</sup>:

1. Gericht uitnodigen. Een voorbeeld hiervan is de **G1000** in België die is opgericht met een gewogen steekproef. Mensen werden gericht uitgenodigd en het uitnodigingsbestand was samengesteld op basis van verschillende factoren waarbij diversiteit werd nagestreefd. Vervolgens is er actief op toegezien dat er ook vertegenwoordiging aanwezig was uit de beoogde doelgroepen. Een ander voorbeeld is een jongerenforum, zoals deze in veel gemeenten wordt toegepast maar ook met betrekking tot een meer wijk- of gebiedsgerichte aanpak.
1. Beginnen bij de bron. Diversiteit bij participatie kun je ook stimuleren door voorwaarden te stellen aan het initiatief. Je kunt vastleggen dat je als overheid alleen initiatieven steunt die breed gedragen worden en waarbij de diversiteit is gewaarborgd. Op deze manier leg je de verantwoordelijkheid voor de brede betrokkenheid terug bij de samenleving.
2. Variatie in vorm. Niet-traditionele methoden van participatie kunnen een heel andere doelgroep trekken. Traditionele methoden zijn **discussieavonden**, een G1000 of een **burgerbegroting**, terwijl een fotowedstrijd ook een interessante vorm van participatie kan zijn. Zo kunnen inwoners bijvoorbeeld gevraagd worden om een foto te sturen met een alternatief voorstel voor een plek in hun gemeente waar ze ontevreden over zijn.

### 6.3.3 Bouwblokken

Op basis van ons onderzoek en bovengenoemde inzichten uit de cases en de literatuur zijn de volgende bouwblokken cruciaal om in het regionaal coördinatiemodel van invulling te voorzien om representativiteit, inclusiviteit en diversiteit van de vertegenwoordiging en participatie van individueel belanghebbenden in brede zin te versterken.

Zorg voor een heldere rolverdeling én aanspreekbaarheid voor de wijze waarop participatie en vertegenwoordiging van individueel belanghebbenden georganiseerd is door:

- De verhouding tussen georganiseerde vertegenwoordiging van bewoners en vertegenwoordiging van bestuurders te expliciteren en vast te stellen
- Breed toetsen van uitkomsten en opvattingen. Methoden voor brede participatie kunnen bijdragen om de representativiteit van de ORS-partijen te bekrachtigen en aan te vullen.
- Doelgroepgerichte participatie op specifieke, afzonderlijke processen vorm te geven. Doelgroepgerichte participatie biedt een oplossing om de kwaliteit en effectiviteit van participatie te verbeteren, door bijvoorbeeld expliciet jongeren uit te nodigen voor participatie

Deze bouwblokken dragen ertoe bij dat de participatie van de omgeving door lokale en provinciale besturen en door georganiseerde bewonersgroepen vruchtbaar verbonden kan worden aan participatie van individuen en dat geborgd wordt dat issues die leven bij individueel belanghebbenden betrokken worden in de afwegingen. Daarnaast draagt dit ertoe bij dat de vertegenwoordiging van de omgeving door lokale en provinciale besturen op een vruchtbare elkaar versterkende wijze kan bestaan naast een vertegenwoordiging van de omgeving door in hun belang geraakte individueel belanghebbenden.

#### Doel

<sup>65</sup> Van Dalfsen, Synhaeve & Hoet (2017). Pionieren in participatieland

Het expliciteren van de verhouding tussen de georganiseerde vertegenwoordiging en de vertegenwoordiging van bestuurders draagt bij aan helderheid op datgene waar participatie vanuit het regionaal coördinatiemodel betrekking op heeft. Door in het verlengde van de georganiseerde vertegenwoordiging tevens bredere toetsing van uitkomsten en opvattingen te organiseren, kan ook de representativiteit bekrachtigd worden en draagvlak versterkt worden. Doelgroepgerichte benadering biedt een mooie aanvullende manier om de kwaliteit en effectiviteit van participatie te verbeteren.

### Soort

Over het soort participatie waar de betrokkenheid van individueel belanghebbenden betrekking op heeft zijn afhankelijk van de invulling van het regionale coördinatiemodel en het doel dat participatie daarin heeft verschillende keuzes te maken. In oplossingsrichting twee is een mogelijke invulling gegeven van soorten participatie voor de georganiseerde vertegenwoordiging. Ook voor bredere en doelgroepgerichte participatie geldt dat, afhankelijk van het doel, meerdere varianten mogelijk zijn. Deze vormen zijn in ieder geval bij uitstek geschikt voor samen denken.

### Governance

Vanuit de governance op participatie en vertegenwoordiging is het cruciaal dat er gelet wordt op verbinding tussen de vaste 'participatie-arena' en de participatiearena in de uitwerking van specifieke maatregelen. Dat kan structureel door een deel van dezelfde personen mee te laten doen. Het kan (steeds) incidenteel door steeds procesnotities vast te stellen in de structurele vergadering.

### Methode

Bredere en/of doelgroep specifieke participatie kan op elk van de taakvelden en voor overkoepelende vraagstukken worden ingezet. Afhankelijk van het vraagstuk kan dit online of offline, gebiedsgericht of breed worden ingericht en betrekking hebben op onder meer het leveren van input op voorstellen, het ophalen van meningen (*samen denken*) of het adviseren of laten stemmen over specifieke besluiten.

In onderstaande tabellen hebben we een opsomming gemaakt van participatiemethoden die geschikt zijn bij bredere of doelgroepspecifieke participatie, die bovenop de vaste participatie van bewoners georganiseerd kan worden<sup>66</sup>. De crux is dat er een goede match gemaakt wordt tussen datgene wat beoogd wordt en het soort en methode van participatie dat gekozen wordt. Zie hiervoor ook oplossingsrichting 4.

### Procesvoering

Vanuit procesvoering en fasering is het met betrekking tot rolverdeling en aanspreekbaarheid van belang dat er geborgd wordt dat elke partij zuiver vanuit zijn/haar rol kan blijven acteren en dat afhankelijk van het vraagstuk gekeken wordt welke aanvullende participatie nodig/gewenst is. Een ander belangrijk aandachtspunt is om proactief verbinding met andere participatiearena's te leggen, bijvoorbeeld door periodiek af te stemmen met omgevingsmanagers/projectleiders van overheden en sectorpartijen.

---

<sup>66</sup> In de 'keuzewijzer E-tools voor gemeenten die inwoners online willen betrekken' van Movisie (2018) staan tal van mogelijke digitale vormen om in verschillende fases en voor verschillende soorten participatie inwoners te betrekken.



Tabel 11. Participatiemethoden voor doelgroepgerichte en brede participatie

Participatiemethoden voor raadpleging brede doelgroep			
Methode	Type methode	Geschied bij soort participatie	Toelichting methode
Internetpanel <sup>67</sup>	Dialogo op gang brengen en houden	Samen denken, samen leren	Een internetpanel bestaat uit een groep burgers die via internet regelmatig zijn mening geeft over plaatselijke onderwerpen aan de hand van stellingen. Zo wordt op een snelle en effectieve manier de mening van de burger gepeild. De resultaten worden gebruikt als extra informatiebron bij het nemen van beslissingen, maatregelen en het oplossen van eventuele problemen.
Raadspanel <sup>68</sup>	Dialogo op gang brengen en houden	Samen denken, samen leren	Het raadspanel is een online burgerpanel bestaande uit inwoners van een gemeente die regelmatig een vraag krijgen voorgelegd over een actueel politiek vraagstuk. De panelleden ontvangen relevante achtergrondinformatie over het onderwerp en zij worden geïnformeerd over de consequenties van bepaalde keuzes.
E-participatie	Instrumenten voor het verspreiden van data, informatie en kennis en/of dialoog op gang houden	Samen denken, samen leren	E-participatie is de inzet van digitale middelen (sociale media, blogs, apps, digitaal debat) om burgerparticipatie mogelijk te maken. E-participatie betreft burgers op een toegankelijke en laagdrempelige manier bij de gemeentepolitiek
Enquête	Dialogo op gang houden	Samen denken, samen leren	Een vragenlijst die schriftelijk, via internet of telefonisch aan een groep burgers wordt voorgelegd. De vragenlijst bestaat uit een aantal vragen en stellingen over een vooraf bepaald thema. De resultaten van de enquête geven de gemeente inzicht in de verschillende standpunten en keuzes van burgers.
Deliberatieve peiling	Instrumenten voor het verspreiden van data, informatie en kennis en/of dialoog op gang houden	Samen denken, samen leren	Geselecteerde deelnemers dienen vooraf een vragenlijst in te vullen over het onderwerp waar de Deliberatieve Peiling over gaat. Vervolgens worden ze voorzien van onpartijdige en uitgebreide informatie over het onderwerp. Hierna gaan de deelnemers met elkaar en met deskundigen in discussie. Na die discussie, de 'deliberatie', wordt de deelnemers gevraagd om opnieuw dezelfde vragenlijst in te vullen. De algemene gedachte is dat burgers na de informatieverschaffing en deliberatie een beter genuanceerde en onderbouwde mening geven. De verschillen tussen de opinies voor en na de deliberatie worden nader geanalyseerd. Een Deliberatieve Peiling heeft als voordeel dat het een goed onderbouwd oordeel naar voren brengt dat representatief is voor de gehele bevolking.
Participatiemethoden voor specifieke doelgroep			
Methode	Type methode	Geschied bij soort participatie	Toelichting methode
Burgerpanel / focusgroep	Dialogo op gang houden	Samen denken, adviseren of leren	Een burgerpanel bestaat uit een selecte groep inwoners die haar mening geeft over vraagstukken en heeft veelal een adviserende functie. Door een proces van onderlinge discussie proberen panelleden tot een algemeen besluit of aanbeveling te komen.

Debatwedstrijd	Dialoog op gang houden	Samen denken of samen leren	In een debatwedstrijd worden twee of meer teams gevormd die met elkaar het debat aangaan. De wedstrijd bestaat uit meerdere rondes waarin gedebatteerd wordt over een reeks van stellingen. Er wordt vooraf bepaald welk team voor en welk team tegen de stelling is. Diverse gemeenten organiseren debatwedstrijden, bijvoorbeeld om specifiek jongeren te betrekken bij de lokale politiek
Ambassadeursnetwerk	Dialoog op gang houden	Samen denken of samen leren	Een ambassadeursnetwerk kan bestaan uit actieve buurtbewoners, maar ook uit gezaghebbende mensen in de politiek of het bedrijfsleven. Ambassadeurs worden ingezet om hun achterban te stimuleren om een idee of een plan verder uit te werken en er steun voor te verwerven. Kan gebruik worden om moeilijk te bereiken groepen te bereiken
Burgeradvieskring	Dialoog op gang houden, gezamenlijke besluitvorming	Samen denken, adviseren, leren	De gemeente stelt een groep mensen samen die een representatieve afspiegeling vormt van de gemeentelijke bevolking (maximaal vijftig mensen). Deze groep krijgt een open vraag voorgelegd om te beantwoorden binnen bepaalde randvoorwaarden. Hiervoor worden verschillende bijeenkomsten belegd.
Designworkshop	Dialoog op gang houden, gezamenlijke besluitvorming	Samen denken, adviseren, leren	Een multidisciplinaire bijeenkomst waarin mensen uit verschillende subgroepen van de samenleving samenkomen om bepaalde beleidskwesties te behandelen totdat men consensus heeft bereikt. Deze methode vereenvoudigt de besluitvorming rondom moeilijke beleidskwesties en doorbreekt besluiteloosheid. Daarnaast stimuleert een Charette de input en samenwerking van deelnemers, waardoor een verzameling aan ideeën en standpunten gegenereerd wordt.
Consensusconferentie	Dialoog op gang houden, gezamenlijke besluitvorming	Samen denken, adviseren, leren	Tijdens een consensusconferentie wordt een kleine groep burgers geïnformeerd over een maatschappelijk controversieel beleidspunt. Na onderlinge discussie brengt de groep een advies uit waar alle deelnemers achter staan. Deelnemers zijn willekeurig gekozen. Het advies wordt met behulp van professionals aangeboden.
Motiemarkt	Dialoog op gang houden	Samen denken	Een motiemarkt heeft de uiterlijke vorm van een gewone markt. Er staan kramen met burgers die een idee hebben voor de gemeente. De raadsleden lopen over de markt. Het is aan de burgers om de raadsleden te overtuigen van hun idee, terwijl de raadsleden in overweging nemen welke ideeën het waard zijn om in te brengen in de gemeenteraad.

<sup>67</sup> In de gemeente Vlaardingen wordt het Vlaardings Internet Panel gebruikt, waar Vlaardingers uit alle wijken, van jong tot oud kunnen deelnemen.

<sup>68</sup> In de gemeente Almere is sinds 2006 een raadspanel actief die zich uitspreekt over uiteenlopende onderwerpen zoals betaald parkeren in de stad. Er doen zo'n 2000 inwoners vrijwillig mee aan het raadspanel

## 7 Uitwerkingen van procesvoering op het gezamenlijk leren én op het nakomen van de afspraken (stap 3)

### 7.1 Inleiding

In stap één van onze oplossingsrichtingen beschrijven we het belang en bouwblokken om te komen tot een gezamenlijk doel waar participatie van individueel belanghebbenden rondom Schiphol zich zou moeten richten. In stap twee geven we oplossingsrichtingen en bouwblokken mee op welke wijze de organisatie en besturing van participatie en vertegenwoordiging vormgegeven kan worden vanuit een integraal arrangement. De derde stap voor oplossingsrichtingen die we uitwerken richt zich op de wijze waarop in participatieprocessen, via effectieve **procesvoering**, zorg gedragen kan worden voor gezamenlijk leren over hoe een gedragen inpassing van Schiphol in de omgeving te realiseren én hoe geborgd kan worden dat afspraken die hierover gemaakt worden naar aanleiding van participatieprocessen ook daadwerkelijk nagekomen worden.

Binnen deze stap werken we achtereenvolgens bouwblokken voor de volgende drie oplossingsrichtingen uit:

- **Oplossingsrichting 4:** Logisch en voorspelbaar ontwerpen van participatieprocessen
  - a. Vaststellen van procesnotities met koppeling tussen doel-soort-methode-proces van participatie
- **Oplossingsrichting 5:** Verzorgen van gerichte informatievoorziening die voldoet aan door deelnemers gestelde eisen, waaraan gezamenlijk betekenis gegeven kan worden
  - b. Joint Fact Finding
- **Oplossingsrichting 6:** Borgen van controleerbaarheid en nazorg
  - c. Vastleggen en controleren van participatie door een onafhankelijke partij

### 7.2 Logisch en voorspelbaar ontwerpen van participatieprocessen

#### 7.2.1 Inleiding

De (rationaliteit voor de) vormgeving van afzonderlijke participatieprocessen is op dit moment onvoldoende duidelijk. De verbinding tussen het doel van participatie, het soort participatie dat wordt ingezet, de governance, de participatiemethode en de procesvoering is meestal afwezig, waardoor er te weinig voorspelbaarheid is over hoe participatietrajecten verlopen en er niet altijd passende methoden worden gekozen (of de logica hiervan niet duidelijk is). Dit zorgt er volgens betrokkenen ook voor dat niet altijd de goede doelgroepen participeren. Hierdoor komt de legitimiteit van de participatieprocessen verder onder druk te staan.

Een interventie op **procesvoering** op de organisatie en sturing kan een oplossing bieden, namelijk door procesnotities op te stellen waarin een duidelijke koppeling tussen doel, soort governance, methode en proces wordt gemaakt en worden vastgesteld. Daarmee worden de kaders waarbinnen elk participatieproces plaatsvindt geëxpliciteerd. Dit zorgt voor logica in het procesontwerp (het doel leidt tot de participatiemethode) en geeft inwoners tevens inzicht en duidelijkheid in het participatieproces. Het zorgt voor legitimiteit en ruimte. Het legitimeert het pakken van die ruimte ook.

#### 7.2.2 Inzichten uit cases en literatuur

Met procesnotities kun je aan het begin van participatietrajecten en op cruciale momenten tijdens het traject gezamenlijk besluiten nemen over de inrichting van het proces en de bijbehorende spelregels. Het vooraf en tussentijds verbinden van participatie en besluitvorming werkt beter dan eerst participatie uitvoeren en dan pas het besluitvormingsproces in gang zetten, zoals beschreven in de 'Kennisbasis participatie in de fysieke

leefomgeving<sup>69</sup>. Voor het maken van die procesafspraken moeten de doelen van de participatie helder zijn. De verschillende doelen (kwaliteit en effectiviteit, draagvlak, honorering en mobilisatie) gaan niet noodzakelijkerwijs hand in hand. De doelen moeten goed tegen elkaar afgewogen worden en soms geprioriteerd worden<sup>70</sup>.

Door van tevoren heldere afspraken te maken over het proces, wordt het participatietraject minder gehinderd door discussies over het proces. Dit neemt ook verschillen in verwachtingen van de betrokkenen weg en vergroot het draagvlak voor het proces. De focus kan daardoor gelegd worden op een effectieve en kwalitatieve uitvoering van de participatie, waarmee het proces ondersteund wordt door de besluitvorming.

In de literatuur worden de volgende elementen aangeduid die terug moeten komen in een dergelijke procesnotitie voor een participatietraject<sup>71</sup>:

- De opgave waar het participatietraject aan bijdraagt
- Beoogd resultaat van het participatietraject
- Beschrijving van de participatie:
  - Het doel van de participatie
  - De rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen
  - De soort participatie die wordt uitgevoerd
  - De participatiemethoden die ingezet worden (technisch), inclusief de wijze van selectie van participanten
- De verschillende type belangen (inwoners, private partijen, algemeen belang)
- Relevante kennis, die al aanwezig is of ontwikkeld moet worden, en de juridische kaders
- Fasering van het traject, inclusief momenten om bij te sturen, te evalueren en te besluiten
- Benodigde middelen (financieel en capaciteit)

Met het opstellen van procesnotities is op verschillende plaatsen al ervaring opgedaan. Veel gemeenten in Nederland zijn nu bezig met het opstellen van hun **omgevingsvisie**, waaronder de gemeente Lisse. Bij het opstellen van een dergelijke visie zijn veel verschillende groepen inwoners betrokken, de belangen lopen uiteen en het onderwerp 'de omgeving' is erg breed. Daarom wordt er van tevoren door de gemeenteraad in Lisse een procesnotitie vastgesteld, net als bij andere grote participatietrajecten, waarin kaders worden gesteld op het proces. Die kaders worden gesteld op de bandbreedtes waarbinnen participatie mag plaatsvinden. Hierbij wordt altijd toegelicht wat het doel is van de participatie, welke rollen er zijn, welke methoden worden ingezet en welke fasering er in het proces is aangebracht. Dit zorgt voor duidelijkheid bij alle betrokkenen en voorspelbaarheid in het proces. Het aanbrenge van een duidelijke fasering zorgt er ook voor dat wanneer er nog onzekerheden zijn in het proces, dit geen belemmering is om van start te gaan met het proces, maar er afspraken worden gemaakt over wanneer en hoe er bijgestuurd kan worden.

Een procesnotitie zal binnen de ORS geen juridische status hebben, maar zorgt wel voor gedeelde gerichtheid bij het participatietraject. Bij het **Havenbedrijf Rotterdam** hebben ze bijvoorbeeld veel goede ervaring met het vastleggen van afspraken. Zij zijn eigenlijk in constante dialoog met de omgeving, maar leggen veel van de afspraken die ze maken vast in convenanten en intentieverklaringen die helpen om alle betrokkenen duidelijkheid en voorspelbaarheid in het proces te bieden<sup>72</sup>.

Om het risico te vermijden dat er geen besluiten worden genomen over de procesnotities, kan het voorbeeld van het **Nationaal Programma Groningen** worden gevolgd. Daar agenderen ze voorstellen voor het overleg van de

<sup>69</sup> Visser, Popering-Verkerk, van Buuren (2019) Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR

<sup>70</sup> Hurenkamp, M. & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. Bestuurskunde, 29 (1), 54-63;

<sup>71</sup> Gebaseerd op Visser, Popering-Verkerk, van Buuren (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR en gebaseerd op het nog te verschijnen boek van Berenschot: Blok, Van Dalfsen & Wesseling (2020). Leren in participatieland

<sup>72</sup> Interview Havenbedrijf (31 maart 2020)

adviescommissie. Op het moment dat de commissie er niet uitkomt, wordt het voorstel naar de volgende vergadering doorgeschoven. Mocht de commissie er dan nog steeds niet unaniem uitkomen, kan er gekozen worden nog één keer het beslispunt uit te stellen, maar daarna bepaalt de meerderheid of het voorstel wordt aangenomen<sup>73</sup>. Een dergelijke aanpak vereist wel dat er een frequent overleg is waar de voorstellen besproken kunnen worden, zodat er geen maandenlange vertraging ontstaat.

### 7.2.3 Bouwblok(ken)

**Stel bij ieder participatietraject een procesnotitie vast, waarbij het doel van de participatie direct gekoppeld is aan de invulling van het participatieproces**

Het opstellen van procesnotities is een goede manier om de verbinding tussen de vertegenwoordiging van de omgeving door lokale en provinciale besturen en door georganiseerde bewonersgroepen binnen de ORS met de participatie van individuen te versterken door meer duidelijkheid te geven in het proces en het proces doelgerichter te organiseren.

#### Doel van participatie

Het gezamenlijk besluiten over procesnotities zou als doel hebben om draagvlak te creëren bij het uitvoeren van participatietrajecten, waarbij het onderlinge vertrouwen tussen partijen wordt versterkt.

#### Soort participatie

Het maken van afspraken over het participatietraject met betrekking tot het doel, bevoegdheden, taken en methode kan goed in participatie worden uitgevoerd. De partijen kunnen input leveren op een voorstel dat door het Secretariaat is opgesteld of gezamenlijk tot een voorstel komen. Uiteindelijk besluiten de partijen samen in participatie hoe het proces wordt uitgevoerd.

#### Governance

In het stelsel zou voor ieder taakveld heldere procesafspraken moeten maken, want de doelen, bevoegdheden en soort participatie verschillen per (sub)taakveld. Vanuit het secretariaat kan als taak worden opgepakt om toe te zien dat bij ieder traject opnieuw gezamenlijke afspraken worden opgesteld.

#### Methode

Het vastleggen van afspraken over het participatieproces zoals hierboven beschreven bij bijvoorbeeld de gemeente Lisse zou voor ook in deze context een concrete en effectieve methode zijn om onduidelijkheid over het proces weg te nemen. Door duidelijke verbinding te leggen tussen de verschillende aspecten van participatie in een procesnotitie, volgt de participatiemethode uit het doel van de participatie en worden op basis daarvan de juiste doelgroepen betrokken bij participatie. Het secretariaat kan een format ontwikkelen en in samenwerking met de trekkers van het participatietraject invulling geven aan de notitie.

Het opstellen van de procesnotities zou in gezamenlijkheid door de bestuurders en bewonersgroepen worden gedaan. Hiermee kan een gezamenlijke inzet voor het participatietraject worden opgesteld en kan men de uitvoering van de participatie samen doen, waarbij de gemeenten bijvoorbeeld kunnen faciliteren in ruimtes en communicatiemiddelen en de bewonersgroepen hun achterban kunnen inzetten voor een grote deelname van inwoners.

#### Procesvoering

---

<sup>73</sup> Interview Nationaal Programma Groningen (31 maart 2020)

In het proces moet voldoende flexibiliteit ingebouwd worden om bij te sturen. De ORS kan daarvoor, afhankelijk van het soort traject, periodieke updates over afspreken. Vanuit degenen die verantwoordelijk zijn voor het proces, zal steeds wanneer er een nieuwe fase van de participatie aanbreekt of de opzet van het traject wezenlijk verandert, een nieuw procesvoorstel aan de ORS moeten worden voorgelegd. De bewonersgroepen en bestuurders kunnen bij het op- en vaststellen deze procesnotities gezamenlijk zorgdragen voor het belang van de individueel belanghebbenden.

Het is van belang zo'n notitie in gezamenlijkheid vast te stellen tijdens een ORS-vergadering. Afhankelijk van de verschillen tussen participatietrajecten, kan besloten worden of ieder traject een proces een eigen procesnotitie en vaststelling nodig heeft, of dat er clustering van trajecten kan zijn.

Ook is het van belang de agendering van deze procesnotities tijdig te organiseren en bij gebrek aan consensus een ad hoc bijeenkomst van de ORS op te zetten voor de definitieve vaststelling. Eventueel zou een dergelijk procesvoorstel ook door een werkgroep kunnen worden opgesteld, waarin de verschillende stakeholders betrokken zijn. Vanuit die werkgroep, die de mogelijkheid heeft om naar eigen inzicht en ad hoc bijeen te komen, is er meer flexibiliteit om het proces goed en efficiënt in te richten.

## **7.3 Verzorgen van gerichte informatievoorziening die voldoet aan door deelnemers gestelde eisen, waaraan gezamenlijk betekenis gegeven kan worden**

### **7.3.1 Inleiding**

De informatie en kennis die ten grondslag ligt aan de participatieprocessen wordt onvoldoende vertrouwd om tot gezamenlijk leren te kunnen komen. Betrokkenen ervaren dat de informatie en kennis niet voldoende scherp (zowel qua inhoud als bron) is toegesneden op de specifieke doelen van participatie. Er is onvoldoende sprake van gezamenlijke duiding om te leren over wat een gedeelde opvatting is.

Een interventie op **procesvoering**, namelijk het inzetten van Joint Fact Finding op het totaal en op specifieke maatregelen, kan een oplossing bieden voor dit knelpunt. Dit is een methode die in veel vergelijkbare situaties heeft geleid tot acceptatie van informatie en kennis, net als draagvlak onder deelnemers.

### **7.3.2 Inzichten uit cases en literatuur**

Het ministerie van Infrastructuur en Water omschrijft Joint Fact Finding als een methode om tot gedeelde en geaccepteerde kennis te komen zodat betere beleidskeuzes kunnen worden gemaakt. Hierbij wordt gesteld dat het onderling eens worden over hoe iets hoogstwaarschijnlijk is, het hoogst haalbare is, omdat dingen nooit helemaal zeker zijn. Bij deze strategie wordt het hele onderzoekstraject, van probleemdefinitie tot en met het beschikbaar komen en communiceren van resultaten, met alle stakeholders gezamenlijk doorlopen, zoals vormgegeven in de onderstaande figuur<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Ministerie van Infrastructuur en Water (2020). Handleiding Joint Fact Finding



Figuur 1. Proces van Joint Fact Finding (Ministerie van Infrastructuur en Water)

'Joint Fact Finding' (JFF) is dus een methode om kennisconflicten op te lossen. Het komt erop neer dat een team bestaande uit verschillende belanghebbenden (rollen zoals experts, beslissers, leken, voorstanders en tegenstanders) samen onderzoek doet om 'de feiten op tafel te krijgen'. Vier condities zijn belangrijk:

- Representatie: alle belangrijke stakeholders moeten betrokken zijn.
- Neutraal procesmanagement: een professionele en neutrale partij moet de gesprekken begeleiden.
- Een schriftelijke overeenkomst: dat alle partijen meedoen.
- Gezamenlijke vraagdefinitie: welke kennis hebben 'we' eigenlijk nodig?<sup>75</sup>

Met JFF kunnen een aantal doelen worden behaald: 1) betrokkenheid van stakeholders verbeteren; 2) kwaliteit van besluitvorming verhogen; 3) draagvlak verbeteren<sup>76</sup>. Door het verbinden van expertkennis en lekenkennis op een gelijkwaardige manier, is JFF ook een manier om samen te leren in participatieprocessen<sup>77</sup>.

De methode van JFF is bij meerdere grote infrastructurele projecten ingezet om door middel van het gezamenlijk ontwikkelen van kennis het draagvlak te vergroten. Onder andere bij **Frankfurt Airport** werd JFF gebruikt om de complexiteit van de vraagstukken te verminderen. Hier mochten participanten besluiten welke experts kennis mochten aanleveren voor de besluitvorming. Door deze experts gezamenlijk aan te wijzen, werd de kennis die zij inbrachten vertrouwd en kon dienen als een basis voor verdere participatie<sup>78</sup>.

Bij het **Deltaprogramma** noemen ze JFF zelfs een best practice. Het Deltaprogramma stimuleert de overheden en maatschappelijke partners die binnen het Deltaprogramma samenwerken om JFF te organiseren bij initiatieven op het gebied van waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie. Een voorbeeld: voor de dijkversterking Uitdam, onderdeel van de versterkingsopgave voor de Markermeerdijken, is door middel van JFF met betrokkenen voor Uitdam een grondvariant en een constructieve variant op een gelijkwaardige manier uitgewerkt. De deltacommissaris heeft op basis van die resultaten in 2017 een onafhankelijk en richtinggevend advies over de versterkingswijze bij Uitdam uitgebracht aan het Hoogheemraadschap<sup>79</sup>.

<sup>75</sup> Blok, Van Dalen & Wesseling (2020). Leren in participatieland (*nog te verschijnen boek*) op basis van Karl, H. A., Susskind, L. E., & Wallace, K. H. (2007). A dialogue, not a diatribe: effective integration of science and policy through joint fact finding. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 49(1), 20-34.

<sup>76</sup> Ministerie van Infrastructuur en Water (2020). Handleiding Joint Fact Finding

<sup>77</sup> Visser, Popering-Verkerk, van Buuren (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR.

<sup>78</sup> Interview IFOK (27 maart 2020) New Framework for the Schiphol Environmental Council: Case Study: Frankfurt Airport

<sup>79</sup> Interview Deltaprogramma (8 april 2020) en Deltacommissaris (2017) Deltaprogramma 2018

### 7.3.3 Bouwblok(ken) voor de ORS

#### Organiseer Joint Fact Finding rondom hinderbeperkende maatregelen

Met het organiseren van Joint Fact Finding kan binnen de ORS concreet gewerkt worden aan het elkaar versterken van de lokale en provinciale besturen en de vertegenwoordiging van de omgeving door in hun belang geraakte individueel belanghebbenden.

#### Doel van participatie

Het inzetten van Joint Fact Finding bij de ORS zou als belangrijkste doel hebben om draagvlak onder participanten te vergroten door te werken vanuit een gedeelde opvatting. De oplossingen die hieruit voortvloeien kunnen rekenen op meer acceptatie en tijdens het proces zal het onderlinge vertrouwen groter zijn. Hiernaast kan de kwaliteit van de participatie worden versterkt doordat bij koppeling van expertkennis en lekenkennis, de kennis binnen de groep verder ontwikkeld kan worden.

#### Soort participatie

Samen leren staat centraal bij deze vorm van participatie.

#### Governance

De randvoorwaarden met betrekking tot governance die worden gesteld aan JFF zijn:

- Representatie: alle stakeholders van de ORS moeten betrokken zijn bij JFF.
- Schriftelijke overeenkomst: de ORS-partijen moeten de afspraken over deelname aan JFF rondom een specifiek taakveld vastleggen.
- Gezamenlijke vraagdefinitie: voorafgaand aan JFF moeten de ORS-partijen vaststellen welke kennis op een taakveld nog ontbreekt of waar geen overeenstemming over is, en wat dus het uiteindelijke resultaat van JFF moet zijn.

#### Methode

Rondom bepaalde taakvelden van de ORS waar veel discussie is over de ingebrachte kennis zou heel goed JFF georganiseerd kunnen worden. Daarnaast kan dit m.b.t. de overall impact op de leefkwaliteit (vanuit de definities die hier vanuit het Rijk momenteel voor worden opgesteld).

Er zijn twee manieren om dit vorm te geven:

1. Participanten bepalen welke experts kennis in mogen brengen rondom het vraagstuk. De kennis van de experts wordt vervolgens als basis genomen voor de verdere uitwerking. Het voordeel van deze werkwijze is dat het minder tijdrovend is voor de participanten en zij zich niet zelf hoeven te verdiepen in de vaak technische onderwerpen van de ORS, maar kunnen werken op basis van de kennis en informatie van experts.
2. Participanten en experts kunnen gezamenlijk werken aan het opstellen van de kennisbasis voor een vraagstuk. Hierbij worden zowel expertkennis als lekenkennis gebruikt ten behoeve van een vraagstuk. De meerwaarde van deze methode is dat de *couleur locale* goed kan worden meegenomen, waardoor de kennis concreter aangrijpingspunten voor de oplossingsrichtingen kan bieden.

Vervolgens is het van belang om samen met alle ORS-partijen het hele proces te doorlopen: van probleemdefinitie tot en met het beschikbaar komen en communiceren van resultaten, met alle stakeholders gezamenlijk doorlopen, zoals beschreven in figuur 1.

De communicatie van de kennis en informatie kan door het beoogde omgevingshuis worden uitgevoerd.



### Procesvoering

De begeleiding van de gesprekken door een neutrale partij gebeuren. Dit kan het Secretariaat zijn, afhankelijk van het gekozen inrichtingsmodel.

## 7.4 Borgen van controleerbaarheid en nazorg

### 7.4.1 Inleiding

Het nakomen van de gemaakte afspraken en besluiten is onvoldoende uitleg- en controleerbaar. Afspraken over/volgend uit participatieprocessen worden onvoldoende vastgelegd en gedeeld met betrokkenen. Het informeren over besluitvorming en opvolging van de besluiten moet transparanter worden gemaakt om het vertrouwen bij de participanten en individueel belanghebbenden terug te winnen.

Een interventie op **procesvoering**, namelijk het controleren en actief terugkoppelen van afspraken over participatie aan individueel belanghebbenden, kan een oplossing bieden voor dit knelpunt. Dit gebeurt het liefst door een onafhankelijke partij die door iedereen wordt vertrouwd. In het stelsel met een onafhankelijke regisseur kan die rol door de regisseur worden ingevuld. In het sectormodel en het Rijksmodel zal een onafhankelijke partij aangewezen moeten worden om individueel belanghebbenden te informeren, door bijvoorbeeld onafhankelijke inspectie. Mogelijk kan het Omgevingshuis hier ook een rol bij spelen in de informatievoorziening.

### 7.4.2 Inzichten uit cases en literatuur

Het actief betrekken van participanten bij het proces is van groot belang voor het slagen van de participatie. Dit betekent niet alleen dat aan de voorkant duidelijke afspraken gemaakt moeten worden, maar dat deze afspraken en besluiten ook proactief teruggekoppeld moeten worden aan participanten.

Uit onderzoek naar verschillende casestudies in Nederland blijkt dat het versterken van de positie van participanten (empoweren) in participatieprocessen weinig aandacht krijgt. Dit, terwijl er tegelijkertijd wel veel wordt onderzocht hoe inclusiviteit van participatie en het verhogen van de kwaliteit van participatievoorstellen kan worden gestimuleerd.

Het bevorderen van gelijkheid in het participatieproces door het empoweren van participanten is wel van groot belang. Dit betekent dat participanten gelijke middelen en informatie moeten hebben om daadwerkelijk deel te kunnen nemen aan het proces<sup>80</sup>.

### 7.4.3 Bouwblok(ken) voor de ORS

**Zorg voor terugkoppeling van besluiten en opvolging van afspraken aan alle participanten en individueel belanghebbenden, door een onafhankelijke partij**

Door te zorgen voor frequente terugkoppeling van besluiten en navolging van afspraken door een onafhankelijke partij, kan binnen de ORS worden geborgd dat gemaakte afwegingen adequaat worden teruggekoppeld naar deze individueel belanghebbenden.

#### Doel

Door deze activiteit consequent uit te voeren wordt het vertrouwen tussen de participerende partijen binnen ORS en van de individueel belanghebbenden hersteld. Dit zorgt uiteindelijk voor meer draagvlak.

#### Soort participatie

Het informeren van participanten over genomen besluiten is geen vorm van participatie, maar is wel cruciaal om participatie te laten slagen.

<sup>80</sup> Visser, Popering-Verkerk, van Buuren (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR

Indien de ambities hoog zijn, kan overwogen worden om de monitoring van de gemaakte afspraken participatief op te pakken met de bewonersgroepen. Dan zou het hier gaan om samen leren.

#### Governance

Het actief terugkoppelen van besluiten en opvolging gebeurt het liefst door een onafhankelijke partij die door iedereen wordt vertrouwd.

In het stelsel met een onafhankelijke regisseur kan die rol door de regisseur worden ingevuld. In het sectorale model, het Rijksprogrammamodel en het BRS-model zal een onafhankelijke partij aangewezen moeten worden om individueel belanghebbenden te informeren, door bijvoorbeeld onafhankelijke inspectie.

#### Methode

Afspraken binnen de ORS worden vastgelegd en proactief gecommuniceerd aan de ORS-partijen en inwoners ter bevordering van transparantie en vertrouwen.

Het Secretariaat legt de afspraken van de ORS vast. Afhankelijk van het inrichtingsmodel wordt gezorgd voor een goede terugkoppeling van de besluiten. Het beoogde omgevingshuis zou deze vastgelegde afspraken kunnen communiceren aan de inwoners.

De monitoring van de afspraken en het aanspreken op het belang van opvolging van gemaakte afspraken ligt bij het Secretariaat.

#### Procesvoering

Om onafhankelijkheid te borgen kan de uitvoering van de participatie worden ondergebracht bij een 'participatie-ombudsman' die monitort en verifieert dat de participatieve input daadwerkelijk op transparante en verantwoordelijke wijze in de besluitvorming terecht komt.



# Bijlagen bij rapport 'Versterking Participatie in Omgeving Schiphol'

## Deelonderzoek 2

Bijlagen bij deelrapport 2

61527 – Openbaar

3 juli 2020

**Berenschot**

# Bijlagen bij rapport ‘Versterking Participatie in Omgeving Schiphol’

Bijlagen bij deelrapport 2

Roeland Stolk, Anne van Heerwaarden, Judith van Niekerk

3 juli 2020

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>Bijlage 1. Conceptueel kader participatie</b>	<b>4</b>
B.1.1 De opgave waar participatie betrekking op heeft	4
B.1.2 De doelen die participatie kan hebben	5
B.1.3 De arena: de organisatie van- en sturing op participatie	6
B.1.4 Procesvoering	7
B.1.5 De institutionele inbedding van participatie	8
B.1.6 Tussenconclusie: de kernredenering voor goede participatie	8
<b>Bijlage 2. Organisatie van en sturing op participatie in de context van de ORS</b>	<b>10</b>
B.2.1 De doelen van participatie	10
B.2.2 De arena: organisatie van- en sturing op participatie	10
B. 2.2.1 Het soort participatie	10
B. 2.2.2 Governance op participatie	11
B. 2.2.3 De methode van participatie	14
B.2.3 Procesvoering op participatie	14
<b>Bijlage 3. Participatie op specifieke taakvelden</b>	<b>17</b>
B.3.1 Bronmaatregelen	18
B.3.2 Ruimtelijke ordening en beheer	18
B.3.3 Operationele maatregelen	20
B.3.4 Exploitatiebeperkingen	22
B.3.5 Kennis en informatie	23
B.3.6 Mitigatie en compenserende maatregelen	25
<b>Bijlage 4. Categorisering van knelpunten</b>	<b>27</b>
B.4.1 Knelpunten ten aanzien van de algemene organisatie van participatie	27
B.4.2 Knelpunten op specifieke taakvelden	30
<b>Bijlage 5. Uitgangspunten voor participatie en vertegenwoordiging uit Schiphol Vernieuwd Verbinden</b>	<b>34</b>
B.5.1 Inleiding	34
B.5.2 De randvoorwaarden voor Rijksregie	34
B.5.3 De uitgangspunten voor participatie binnen het regionale coördinatie-model	35
B.5.4 Uitgangspunten voor de participatie per taakveld	37
<b>Bijlage 6. Geraadpleegde bronnen</b>	<b>38</b>
B.6.1 Documentatie Omgevingsraad Schiphol	38
B.6.2 Wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten	38
B.6.3 Gesprekspartners	39

## Bijlage 1. Conceptueel kader participatie

We beschrijven het conceptuele kader dat we in dit onderzoek hanteren. Langs dit kader maken we inzichtelijk op welke wijze participatie binnen de ORS is vormgegeven, welke knelpunten zich daarin voordoen en gebruiken we om te bepalen wat oplossingsrichtingen en interventies zijn voor het vormgeven van participatie en vertegenwoordiging van omwonenden.

Participatie ken vele variaties en verschijningsvormen<sup>1</sup>. We werken het begrip uit langs de volgende elementen.

- a. De opgave waar participatie betrekking op heeft
- b. De doelen die participatie kan hebben
- c. De arena: de organisatie van- en sturing op participatie
- d. De procesvoering: fasering en interventies
- e. De institutionele inbedding van participatie

### B.1.1 De opgave waar participatie betrekking op heeft

De aanwezigheid en ontwikkeling van de luchthaven Schiphol leidt tot effecten op de omgeving. Deze effecten raken waarden en belangen die -hoewel ze in elkaars verlengde kunnen liggen- in essentie met elkaar strijdig zijn. Betrokkenen<sup>2</sup> denken hier verschillend over. Grof gesteld gaat het om:

- **Economische waarden.** De aanwezigheid van de luchthaven leidt tot economische groei. Deze effecten slaan breed op het land- en ook specifiek op de regio neer.
- **Leefomgevingswaarden.** De aanwezigheid van de luchthaven leidt tot hinder in de leefomgeving van bewoners, o.a. op het terrein van geluid en uitstoot, met negatieve effecten op de leefkwaliteit. Deze effecten slaan neer op de regio.
- **Milieu- en klimaat waarden.** De aanwezigheid van de luchthaven leidt tot effecten op het milieu en klimaat. Deze effecten slaan vooral neer op de regio, maar ook op het land als geheel.

#### Uitdaging in het stelsel

Het nationale en regionale stelsel beoogd om deze waarden en belangen te wegen en om tot gedragen en rechtmatige besluiten en uitvoering te komen. Als dat lukt, dan wordt dit publieke waarde genoemd. Dat betekent:

- Dat er gedragen standpunten moeten komen over wat integrale publieke waarde inhoudt en hoe die te realiseren.
- Dat er controle (gezien het verleden) en handhaving moet zijn op of die afspraken ook echt worden nagekomen.

De publieke waarde moet geformuleerd worden op inhoud en proces, bijvoorbeeld in termen van uitstoot, geluidshinder, leefkwaliteit en economisch nut (*in verbinding met elkaar*). Om als publieke waarde te gelden moet er ook draagvlak zijn voor het gelopen proces en moet het proces en de resultaten en activiteiten (formeel) legitiem zijn. Ook moet het qua organisatorische capaciteit en sturing mogelijk zijn om de resultaten en activiteiten die nodig zijn voor elkaar te boksen.

---

<sup>1</sup> Visser, Popering-Verkerk, van Buuren (2019) Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR.

<sup>2</sup> Zie in de bijlage een overzicht van betrokkenen

## Definitie van participatie

**Participatie** is de benaming voor het proces waarmee voor niet-overheidsactoren een passende beïnvloedingsruimte krijgen in de processen om de publieke waarde te vermeerderen.<sup>3</sup> Participatie is daarmee het middel waarlangs betrokkenen kunnen werken aan een gezamenlijke definitie van publieke waarde, aan de legitimiteit van de oplossingen én aan de organisatorische capaciteit om die oplossingen voor elkaar te boksen.<sup>4</sup>

### Definitie van participatie

Participatie betreft alle activiteiten waarmee burgers (individueel of georganiseerd) bijdragen aan (besluiten over) de ontwikkeling van publieke waarde.

## Taakvelden waar participatie op plaats kan vinden

Participatie in het regionale stelsel heeft vanuit de kaders van Van Geel betrekking op 1) de uitvoering van maatregelen die hinder beperken en de leefkwaliteit versterken en 2) op de informatievoorziening en uitwisseling naar omgevingspartijen.

Deze toespitsing valt naar onze analyse uiteen in de volgende hoofdbrokken van taken waarop participatie van toepassing kan zijn:<sup>5</sup>

- Bronmaatregelen
- Ruimtelijke ordening en beheer
- Operationele maatregelen
- Exploitatiebeperkingen
- Kennis en informatie
- Mitigatie en compenserende maatregelen

### B.1.2 De doelen die participatie kan hebben

Participatie is een containerbegrip. Het helpt daarom om nader in te zoomen op de doelen die participatie kan hebben in het proces om publieke waarde op een concrete taak te kunnen realiseren<sup>6</sup>. We onderscheiden de volgende doelen van participatie:<sup>7</sup>

- **Kwaliteit en effectiviteit.** Participatief werken kan tot betere oplossing leiden in termen van kwaliteit en effectiviteit. Bijvoorbeeld omdat de hoeveelheid beschikbare informatie of middelen toeneemt, omdat er betere informatie beschikbaar komt, omdat er meer creativiteit in het proces komt of omdat er beter aangesloten wordt op de lokale situatie en dynamiek. Door participatie worden de bronnen (financieel, maar ook kennis, informatie, materieel) van tal van partijen gemobiliseerd en wordt een oplossing bedacht die beter past bij het probleem.
- **Draagvlak.** Draagvlak kan toenemen omdat je betrokken een plek geeft in de totstandkoming van het resultaat. Dit kan een instrumentele kant hebben (meer acceptatie/begrip/gelijke gerichtheid) maar ook de democratische legitimiteit en vertrouwen versterken.

<sup>3</sup> Van Dalfsen, Wesseling en Blok, *Leren leren Participeren* (verwacht in 2020)

<sup>4</sup> Participatie kan ook een doel op zichzelf zijn, omdat het mensen mee laat doen bij de vormgeving van de eigen publieke ruimte en nader kennis laat maken met de verschillende belangen en gezichtspunten en daarmee waarde op zichzelf heeft.

<sup>5</sup> Bijlagen bij instellingsdocument ORS (2015), Jaarplan Regioforum 2015. En overzicht analyse Berenschot, Arcadis en 070 (2020)

<sup>6</sup> Het expliciet maken van het doel van participatie is zelfs de belangrijkste oproep vanuit de wetenschappelijke literatuur aan participatieprofessionals. Dit is essentieel om het participatieproces goed vorm te geven

<sup>7</sup> Van Dalfsen, Synhaeve & Hoet (2017) Pionieren in participatieland; Tevens in lijn met de vier motieven van Visser, Popering-Verkerk, van Buuren (2019) Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving. GovernEUR.



- **Honorering/beloning.** Initiatiefnemers of aanjagers uit de samenleving kunnen erkenning krijgen voor hun initiatief/inzet door ze te betrekken bij de realisatie en besluitvorming. Dit stimuleert toekomstige betrokkenheid.
- **Mobilisatie.** Participatie kan ervoor zorgen dat bewoners gemobiliseerd worden om zelf dingen uit te voeren (capaciteit)

Het is cruciaal dat er een duidelijk en geëxpliciteerd verband is tussen de concrete taak die voorligt en het doel dat participatie heeft in het proces om publieke waarde te realiseren. De taak en het doel van participatie kunnen dan leidend zijn voor het ontwerp waarlangs participatie georganiseerd wordt.

### B.1.3 De arena: de organisatie van- en sturing op participatie

Als je weet welke doelen nagestreefd worden met participatie en op welke taken dit betrekking heeft, dan kan je nader inzoomen op hoe participatie verstandig te organiseren.

#### Soort participatie

Er zijn verschillende soorten van participatie die in een participatieproces (ook in combinatie met elkaar) vormgegeven kunnen worden, waarmee invulling wordt gegeven aan de beïnvloedingsruimte van participatie. Elk van deze soorten leidt tot andere output. We maken onderscheid naar de volgende soorten van participatie<sup>8</sup>:

- **Samen denken:** Activiteiten waarin de participanten samen (be)denken wat je kunt en wilt gaan doen (*over de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen*)
- **Samen adviseren:** Activiteiten waarbij participanten een gezamenlijk advies voor besluitvorming uitbrengen
- **Samen besluiten:** Activiteiten die erop gericht zijn om gezamenlijk te besluiten wat je gaat doen. (*over oplossingen, aanpak, allocatie van middelen en kaders waarbinnen je oplossingen realiseert*)
- **Samen doen:** Activiteiten die erop gericht zijn om gezamenlijk uit te voeren wat er is besloten.
- **Samen leren:** Activiteiten die erop gericht zijn om gezamenlijk te monitoren, controleren, evalueren en te leren.

Bij verschillende doelen van participatie passen verschillende soorten participatie meer en minder goed. Die match van soorten participatie die worden toegepast is cruciaal om het uiteindelijke doel te kunnen realiseren waarvoor participatie is ingezet. Als hier geen match tussen is leidt dit al snel tot onvrede tussen de betrokken partijen.

Ongeacht de mix van soorten participatie die worden ingezet, is het voor het realiseren van een gesteund resultaat van belang dat participanten zich in zekere mate kunnen herkennen in de resultaten die worden gerealiseerd waartoe participatie is ingezet.

*Bijvoorbeeld; Door omwonenden te betrekken in de ontwikkelfase kan door middel van meer of gebiedsgerichte kennis betere resultaten worden geboekt (kwaliteit) of het draagvlak voor het uiteindelijke resultaat worden vergroot (legitimiteit). Op het moment dat hiertoe besloten wordt en door omwonenden input is geleverd via meedenken, maar zij zich uiteindelijk niet herkennen in datgene wat is gerealiseerd, zal er geen draagvlak worden gerealiseerd.*

#### Governance

De vraag met wie en onder welke voorwaarden is in ieder participatieproces cruciaal. De governance heeft betrekking op de volgende aspecten

- Welke actoren worden betrokken vanuit welke motivatie?
- Wat is de verdeling van bevoegdheden?
- Hoe zorgen we voor voldoende representativiteit?

<sup>8</sup> Tussen haakjes de terminologie voor deze fases zoals gebruikt in Van Dalssen, Synhaeve & Hoet (2017) Pionieren in participatieland

- Wat zijn de regels voor afstemming en besluitvorming?
- Hoe voorkomen we belangenbehartiging?

De partijen die een verantwoordelijkheid dragen en die betrokken (moeten) zijn, kan verschillen per taakveld

### Methoden/instrumentering

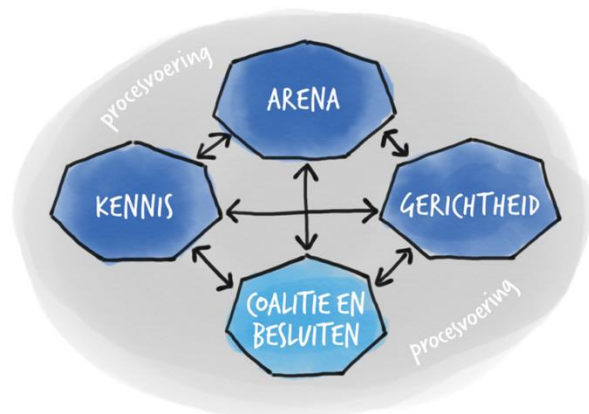
Als je weet op welke taak je met welk doel wilt participeren, je weet wat voor soort participatie je nastreeft én je weet welke governanceregels gelden, dan wordt het mogelijk om een passende methode voor participatie te kiezen. Hier zijn verschillende mogelijkheden voor. Hoofdcategorieën zijn:

1. Instrumenten voor het verspreiden van data, informatie en kennis
2. Instrumenten om dialoog op gang te brengen en te houden
3. Instrumenten om voor (financiële) prikkels te zorgen
4. Instrumenten om voor (gezamenlijke) besluitvorming te zorgen

De concrete mogelijkheden zijn eindeloos. Al deze instrumenten kunnen fysiek, maar ook digitaal vormgegeven worden.

### B.1.4 Procesvoering

Participatieprocessen verlopen lang niet altijd soepel. Met oog op de opgave voor de verschillende partijen rondom de inpassing van Schiphol geldt dat er een fundamenteel vraagstuk van botsende waarden en belangen is, waar verschillende partijen bij betrokken zijn met elk eigen rol, taken en bevoegdheden, die op enigerlei wijze in een bepaalde verhouding tot elkaar tot gecoördineerde uitvoering en besluitvorming moeten komen. In dat proces doen zich tal van knelpunten voor. Om participatie in dit proces zodanig in te richten dat deze leidt tot betere, door betrokkenen, gesteunde resultaten is het van belang om scherp in beeld te hebben wat de knelpunten zijn in de huidige wijze waarop participatie is ingericht en verloopt. Hiervoor gebruiken we het **Leer-arena-model**<sup>9</sup>



Figuur 1. Leer-Arena Model

Bij het Leer-arena-model zijn vijf componenten te onderscheiden die helpen om de knelpunten in de samenwerking en participatie te analyseren, namelijk:

- **Coalitie en besluiten.** Het is bij participatie belangrijk om te komen tot een gezamenlijke *state of mind* over wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn. Dit noemen we de coalitie. Die coalitie moet erop gericht zijn om te komen tot een doorslaggevende groep die hetzelfde denkt over wat er moet gebeuren in het reguliere arrangement van de ORS. De besluiten die door de coalitie worden gemaakt zijn de keuzes over de inrichting van ORS. In de besluitvorming worden alle verschillende opvattingen meegenomen en gewogen maar niet altijd is het mogelijk om tot een brede coalitie te komen, al is dat natuurlijk wel het ideaal.
- **Arena.** Met de term arena bedoelen we de **governance** van waarvan uit gewerkt en gestuurd wordt, dus de verhoudingen tussen de betrokken partijen en de afspraken over hoe gewerkt, afgestemd en besloten wordt. De Omgevingsraad Schiphol is zo'n arena. Het is belangrijk om in die arena de juiste partijen met de juiste middelen en bevoegdheden bij elkaar te brengen. Als dit niet goed is ingericht kan dit leiden tot bijvoorbeeld voortdurende mandaatdiscussies en eindeloos vergaderen met de verkeerde partijen.

<sup>9</sup> Dit model is ontwikkeld door Wesseling en Stolk, 2014.

- **Gerichtheid.** Gerichtheid is het **perspectief** dat de betrokken partijen bij de ORS hebben op de opgave, dus hun visie op de publieke waarde, legitimiteit en organisatorische besturing en capaciteit. Een perspectief van een oplossing voor een opgave moet uiteindelijk resulteren in een geloofwaardig verhaal over hoe tot publieke waarde te komen. Die waarden en dat verhaal gaan gepaard met emoties, met opvattingen en gevoelens voor- en van andere partijen. Door gezamenlijke gerichtheid te ontwikkelen, ontstaat vertrouwen tussen de betrokken partijen en komen die partijen bijvoorbeeld tot overeenstemming over wat een goede balans is tussen luchthavenontwikkeling en leefomgeving.
- **Kennis.** Met kennis bedoelen we de **data en informatie** die over de opgave beschikbaar is én het inzicht dat beschikbaar is over vergelijkbare opgaven. Kennis helpt bij het komen tot coalities en om te komen tot gezamenlijke gerichtheid. Het is cruciaal dat niet alleen aan de kennis zelf, maar ook aan de geloofwaardigheid van die kennis wordt gewerkt. Dus bijvoorbeeld niet alleen dat er gemeten wordt hoeveel geluidshinder wordt veroorzaakt in een gebied en dat die data wordt gedeeld, maar dat deze data ook door de betrokkenen wordt geaccepteerd. Dat eist soms afspraken over bronnen, over controleerbaarheid en over vooraf gestelde definities. Wanneer participerende groepen het eens zijn over de juistheid van data en de databron vertrouwen, kan hiermee een belangrijk knelpunt in de samenwerking zijn weggenomen.

Leren en kennisontwikkeling ontstaat niet vanzelf. Dit proces vereist een goede procesvoering, oftewel de wijze waarop gestuurd wordt op de totstandkoming van de coalitie. Dit betreft dus de wijze waarop de arena wordt ingericht en de wijze waarop aan kennis en leren wordt gewerkt. Hierin is de **fasering** cruciaal. De procesvoering moet uiteindelijk leiden tot krachtige en vruchtbare coalities die besluiten tot resultaten en bijdragen aan publieke waarde. Een sterke procesbegeleider is hiervoor onmisbaar.

### B.1.5 De institutionele inbedding van participatie

Uiteraard geldt in de context van de leefomgeving van Schiphol dat het gaat om meerdere taken waarop participatie tegelijk betrekking heeft én dat het mogelijk is en moet zijn om ook nieuwe taken en belangen in te brengen. Daarnaast is er ook verbinding met andere arena's, zoals het Rijk.

Dat roept de vraag op hoe de organisatie van- en sturing op het geheel is ingericht én welke bestuurlijke/juridische grond daarvoor is. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden. Op hoofdlijnen zijn de volgende variaties -met vele grijstinten- zichtbaar in Nederland:

- **Centraal.** Er is één orgaan op centraal niveau waarvanuit alle participatie wordt vormgegeven
- **Gebiedsgericht.** Er zijn meerdere organen op gebiedsniveau waarvanuit alle participatie wordt vormgegeven
- **Multi-level.** Er is zowel een orgaan op centraal niveau, als organen op decentraal niveau
- **Ad-hoc.** Participatie wordt ad-hoc en per taak georganiseerd

Afhankelijk van de gekozen hoofdsmaak kan de governance en institutionele inbedding worden ingericht. Daarbij zijn de volgende dimensies aan de orde:

- **Betrokkenen.** Wie mogen meedoen en waarom? Hoe worden zij gekozen/aangewezen?
- **Verhoudingen.** In welke verhouding staan zij tot elkaar?
- **Procedures.** Langs welke regels wordt afgestemd en besloten?
- **Informatie.** Welke informatie wordt op welk moment geleverd?
- **Grondslag.** Hoe zijn de afspraken verankerd in bestuurlijke en juridische kaders?

### B.1.6 Tussenconclusie: de kernredenering voor goede participatie

Participatie is een breed containerbegrip voor hoe belanghebbenden betrokken worden bij het vormgeven van de publieke ruimte (in dit geval de leefkwaliteit rond Schiphol). Voorop staat dat participatie ertoe dient en ingezet moet worden om tot betere realisatie van publieke waarde te komen. In ons conceptueel kader maken we onderscheid naar participatie op taakvelden én de institutionele inbedding van participatie.

De vraag wat voor participatie passend is, is afhankelijk van de specifieke eisen die gelden bij de **taakvelden** waar participatie betrekking op heeft. Die taakvelden stellen immers eigen (inhoudelijke en juridische) eisen aan welke participatie wel- en niet passend is. Hierbij is steeds de **match** tussen taakveld, doel van participatie, soort van participatie en methode van participatie cruciaal.

Met onderstaande tabel wordt het mogelijk om in die matching verschillende knelpunten in het huidige arrangement te ordenen en om kansen te identificeren voor verbetering voor participatie op taakvelden.

	Taakveld I	Taakveld II	Taakveld III	Institutionele inbedding (geheel en verbinding Rijksarena)
Doel van participatie				
Organisatie en sturing				
Soort participatie (mate van beïnvloedingsruimte)				
Governance (regels, representativiteit)				
Methode/instrument				
Procesvoering				
Kennis en informatie				
Interventies en fasering				

## Bijlage 2. Organisatie van en sturing op participatie in de context van de ORS

In deze bijlage beschrijven we langs de lijnen van het conceptuele kader (*bijlage 1*) hoe participatie binnen de context van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) op dit moment is vormgegeven. Allereerst gaan we in op hoe de algemene organisatie van participatie is vormgegeven en ingebed. Vervolgens beschrijven we de participatie op specifieke (bestaande) taakvelden. Daarin gaan we per taakveld in op de doelen die met participatie beoogd worden, de soorten participatie waarvoor gekozen is, de methoden die van toepassing zijn én de randvoorwaarden waarbinnen de participatie vormgegeven dient te worden.

### B.2.1 De doelen van participatie

De ORS heeft het doel 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 (*de publieke waarde die beoogd wordt*).<sup>10</sup>

Het geheel aan taakvelden waarbinnen activiteiten worden uitgevoerd om de verbetering van het leefklimaat rondom Schiphol te verwezenlijken wordt gecoördineerd op centraal niveau in een geïnstitutionaliseerde (participatie)kamer: het Regioforum (hierna ORS)<sup>11</sup>. Het doel van participatie is om langs deze weg de uitvoering van verschillende taakvelden te versterken (*kwaliteit en effectiviteit*) en het *draagvlak* voor deze functies te verbreden<sup>12</sup>.

### B.2.2 De arena: organisatie van- en sturing op participatie

#### B. 2.2.1 Het soort participatie

In de ORS zijn partijen structureel in dialoog over de wederkerige relatie van de ontwikkelingen in de operatie en de ontwikkelingen in de omgeving van Schiphol. De participatie van omwonenden is in deze dialoog structureel ingebed door (getrapte) bewonersvertegenwoordiging een plaats te geven binnen het centrale overlegorgaan. Daarnaast zijn lokale en regionale overheden en het Rijk in de ORS vertegenwoordigd die een representatieve functie ten aanzien van inwoners vervullen.

Binnen de bestaande ruimtelijke en operationele kaders<sup>13</sup>, biedt de ORS een (overkoepelend) platform voor de volgende soort activiteiten waarop participatie wordt georganiseerd:

Tabel 1. Overzicht hoofdactiviteiten participatie Omgevingsraad Schiphol

Activiteit	Soort participatie
Regionale consultatie over de uitwerking van afspraken waar op gezamenlijk strategisch niveau reeds een besluit over is genomen (binnen helder vastgestelde kaders op verschillende taakvelden). Het platform levert input voor afwegingen over de uitvoering en de monitoring van activiteiten op verschillende taakvelden.	Samen denken: input en adviseren

<sup>10</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>11</sup> Oorspronkelijk bestond de ORS uit twee 'kamers': het College van Advies en het Regioforum. Het College van Advies richtte zich op de advisering over de formele kaders van het beleid. Zoals gesteld in het rapport van Geel (observatie 2) is de rol van het overleg over vliegen gewijzigd en speelt het College van Advies geen rol meer (*bestaat formeel nog wel, maar in de praktijk niet meer*). Deze adviesfunctie zal dan ook niet worden meegenomen in de verdere uitwerking en behoort toe aan de Rijksregie.

<sup>12</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>13</sup> De luchtvaartpolder (2006-2019). Hoofdstukken van Hans Alders.

Het platform coördineert dat informatieoverdracht over actuele ontwikkelingen en grootschalige lopende trajecten tot stand komt en (gebiedsgerichte) communicatieproducten tot stand gebracht kunnen worden.	Met name samen denken en samen leren. Op sommige onderdelen samen uitvoeren
--	---

## B. 2.2.2 Governance op participatie

### *Betrokkenen: wie mogen meedoen en waarom? Hoe worden zij gekozen/aangewezen?*

Aan de ORS nemen vertegenwoordigers van rijk; regionale overheden (provincies en gemeenten) die geheel of gedeeltelijk binnen de 48 Lden-contour gelegen zijn, bewonersvertegenwoordigers van de aangewezen clusters (geheel of gedeeltelijk gelegen binnen de 48 Lden contour); vertegenwoordigers van de sector (Schiphol, LVNL, KLM en BARIN) en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van milieuorganisaties deel.

De ORS heeft een onafhankelijke voorzitter en secretariaat die het overleg tussen partijen en de informatie-uitwisseling faciliteren en de advisering voorbereiden.

De voorzitter benoemt, schorst en ontslaat de leden van de ORS na overleg met de respectievelijke partijen die zij vertegenwoordigen c.q. het kiescollege van de bewonersclusters, de sectorpartijen, de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat<sup>14</sup>. De leden worden steeds benoemd voor een periode van 4 jaar<sup>15</sup>. De leden van de ORS kunnen zich in overleg met de voorzitter laten vervangen.<sup>16</sup>

In onderstaande tabel wordt per partij de vertegenwoordiging in de ORS weergegeven<sup>17</sup>.

Partij	Vertegenwoordiging in ORS ( <i>Regioforum</i> )
Vertegenwoordiging Luchtvaartsector	Vertegenwoordiging van Luchthaven (Schiphol), luchtverkeersdienstverlening (LVNL) en luchtvaartmaatschappijen (KLM en Board of Airline Representatives in the Netherlands). 4 vertegenwoordigers, aangewezen per organisatie.
Vertegenwoordiging Provincies	Een vertegenwoordiging van de provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland). Maximaal 4 vertegenwoordigers, aangewezen per provincie
Vertegenwoordiging Gemeenten	Een vertegenwoordiging van de gemeenten (die geheel of gedeeltelijk binnen de 48 dB(A) Lden-contour vallen) verdeeld over 9 clusters. Maximaal 10 vertegenwoordigers, aangewezen per cluster.
Vertegenwoordiging bewoners ( <i>Bewoners Omgeving Schiphol</i> )	Een vertegenwoordiging van de bewoners van gemeenten (die geheel of gedeeltelijk binnen de 48 dB(A) Lden-contour vallen). Maximaal 10 vertegenwoordigers, afvaardiging na verkiezingen per gebiedscluster (5 clusters, 10 gebieden).
Vertegenwoordiging regionale milieuorganisaties	Milieufederatie. Wijzen maximaal 2 vertegenwoordigers aan.
Vertegenwoordiging regionaal bedrijfsleven	VNO-NCW Wijzen maximaal 2 vertegenwoordigers aan.
Vertegenwoordiging Rijksoverheid	Een vertegenwoordiging van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, aangewezen door het ministerie.

<sup>14</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>15</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>16</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>17</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

De belangen in het luchtvaartdossier worden gerepresenteerd door bovengenoemde autonome delegaties. Partijen uit de achterban van de delegaties dienen zich aan met belangstelling om zitting te hebben aan de overlegtafel. Deze verzoeken worden terugverwezen naar de delegaties en door hen of in overleg met hen tot een oplossing gebracht. Wie de belangen van de delegaties aan de overlegtafel behartigt en hoe dat plaatsvindt wordt niet bepaald door de opdrachtgever of de voorzitter maar door de delegaties zelf.<sup>18</sup>

### Vertegenwoordiging van omwonenden

Omwonenden in het gebied rondom Schiphol worden in de Omgevingsraad Schiphol via twee lijnen vertegenwoordigd. Allereerst worden ze vertegenwoordigd door de bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten, rijk en provincies. Deze besturen worden door gekozen volksvertegenwoordigingen (*Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden*) gelegitimeerd. Elke bestuurslaag zorgt voor afgewogen meningsvorming, beleidsvorming en besluitvorming met betrekking tot hun gebied en bevoegdheden, vanuit de principes van het 'Huis van Thorbecke'.

Daarnaast worden bewoners ook vertegenwoordigd via een aparte en gekozen bewonersvertegenwoordiging. Deze bewonersvertegenwoordigers hebben in de ORS een eigenstandige positie. Zij worden via verkiezingen als vertegenwoordiger van een achterbanorganisatie gekozen. Dit is vastgelegd in het Instellingsdocument van de Omgevingsraad Schiphol. Verkiezingen vinden in principe elke vier jaar plaats<sup>19</sup>. In december 2014 zijn er verkiezingen georganiseerd onder 93 geregistreerde bewonersorganisaties, waar in totaal circa 10.000 bewoners bij aangesloten zijn.

De verkiezingsprocedure staat uitgebreid beschreven in het instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015). Hieronder treft u een beschrijving op hoofdlijnen.

- **Clusterverdeling:** Om te komen tot de invulling van de bewonersdelegatie is het gebied van gemeenten die geheel of gedeeltelijk binnen de 48 dB(A) Lden-contour (op basis van 510.000 vliegtuigbewegingen) ingedeeld in vijf geografisch afgebakende clusters. Elk cluster bestaat uit een binnengebied<sup>20</sup> en een buitengebied<sup>21</sup>.
- **Randvoorwaarden achterbanorganisaties:** Achterbanorganisaties kunnen zich voor deze verkiezingen laten registreren indien ze aan de volgende voorwaarden voldoen:
  - Een door een gemeente erkende dorps- of wijkraad zijn, dan wel een stichting of vereniging naar Nederlands recht
  - Minimaal 100 unieke meerderjarige leden hebben die als woonachtig in het betreffend cluster geregistreerd zijn
  - De organisatie moet aantoonbaar gericht zijn op Schiphol en diens inbedding in de omgeving
- **Clustervertegenwoordiging:** De achterbanorganisaties kunnen een kandidaat-clustervertegenwoordiger voordragen voor het bezetten van de zetel in de ORS (*regioforum*) namens het cluster waarbinnen de achterbanorganisatie valt. De clustervertegenwoordigers worden gekozen door het kiescollege van het betreffende (gebieds)cluster. Een clustervertegenwoordiger wordt gekozen voor een zittingsperiode van vier jaar.
- **Kiescollege:** Achterbanorganisaties met minimaal 100 (uniek) geregistreerde leden, donateurs of sympathisanten kunnen een lid van het te vormen kiescollege in het betreffende cluster aanwijzen (*een kiesman*). Dit kiescollege bestaat uit tenminste één persoon, elke kiesman heeft één stem in het kiescollege. Het kiescollege verkiest in gezamenlijkheid de vertegenwoordigers namens het cluster in de ORS (*regioforum*)

<sup>18</sup> De luchtvaartpolder (2006-2019) De hoofdstukken van Hans Alders

<sup>19</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>20</sup> Binnen de 58 dB(A) Lden-contour.

<sup>21</sup> Binnen de 48 dB(A) Lden-contour maar buiten de 58 dB(A) Lden contour

aan waarbij één vertegenwoordiger het binnengebied van het cluster vertegenwoordigt en één vertegenwoordiger het buitengebied<sup>22</sup>.

#### *Verhoudingen: in welke verhouding staan zij tot elkaar?*

Voor de ORS is het van belang dat 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, waar mogelijk tot oplossingen en tot algemene consensus te komen.

De deelnemende partijen binnen de ORS handelen vanuit hun eigen bevoegdheid en positie. De in of bij de wet toegekende staats- en bestuursrechtelijke verhoudingen en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelnemende partijen blijven onverkort van toepassing. Er vindt geen overdracht van bevoegdheden (en daarmee besluitvorming) plaats aan het overlegorgaan.

Het maatschappelijk en interbestuurlijk overleg laat het democratische proces op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau volledig intact. Het is uiteindelijk steeds aan de ter zake formeel bevoegde organen om te beoordelen of mandatering, inbreng en verantwoording van de vertegenwoordig van de vertegenwoordigers adequaat is geweest en of een advies al dan niet wordt overgenomen.<sup>23</sup>

Partijen hebben het recht om op elk moment de besprekingen af te breken. Partijen behouden ook de aan hen toebehorende rechten in een democratische rechtstaat, zoals de toegang om hun zaak te bepleiten bij het bevoegde gezag, de volksvertegenwoordiging, de rechter of de media.<sup>24</sup>

Binnen de ORS heeft elke vertegenwoordigende partij in dialoog en consultatie een vergelijkbare positie. Wel geldt dat de bewonersvertegenwoordiging bestaat uit vrijwilligers en de andere partijen professionele organisaties zijn. Dit betekent dat qua expertise, capaciteit en middelen de verhoudingen niet volledig gelijk zijn.

#### *Grondslag: hoe zijn de afspraken verankerd in bestuurlijke en juridische kaders?*

De dialoog binnen de ORS vindt plaats binnen bestaande ruimtelijke en operationele kaders die gegeven zijn vanuit de wet of zijn overeengekomen tussen de bevoegde organen.<sup>25</sup> Daarnaast zijn er verschillende bestuurlijke en juridische kaders waar de afspraken omtrent en bevoegdheden van de ORS in zijn verankerd.

- **Wet Luchtvaart:** de ORS als wettelijk erkend orgaan vastgelegd onder titel van afdeling 8.7 Wet Luchtvaart. De ORS acteert binnen de door het Rijk geformuleerde randvoorwaarden.
- **Artikel 8.23a Luchthavenluchtverkeerbesluit:** De ORS als orgaan heeft op basis van artikel 8.23a Wet Luchtvaart wel de bevoegdheid om de minister van I&W te adviseren. In deze bevoegdheid is vastgelegd dat bij wijze van experiment mag worden afgeweken van de gestelde voorschriften in het luchthavenverkeerbesluit mits de ORS heeft aangegeven dat het experiment een gunstig effect kan hebben op de hinderbeleving. Dit is een gezamenlijke bevoegdheid van de partijen in het overleg.
- **Ministeriële regeling wijziging van Regeling CROS naar ORS (2014):** Bewonersvertegenwoordigers hebben een eigenstandige positie op basis van de ministeriële regeling. Zij worden via verkiezingen als vertegenwoordiger van een achterban organisatie worden gekozen. Het wetsvoorstel waarin een wettelijke

<sup>22</sup> De leden van het kiescollege die een bewonersorganisatie vertegenwoordigen met minimaal 50 (uniek) geregistreerde leden, donateurs of sympathisanten woonachtig in het gebied binnen de 58 dB(A) Lden-contour, wijzen één vertegenwoordiger (en eventueel plaatsvervanger) van het cluster voor het binnengebied in het Regioforum aan. Leden van kiescollege die bewonersorganisatie vertegenwoordigen met minimaal 50 (uniek) geregistreerde leden woonachtig in gebied binnen de 48 dB(A) Lden contour, maar buiten de 58 dB(A) Lden contour wijzen één vertegenwoordiger van het cluster aan voor het buitengebied.

<sup>23</sup> De luchtvaartpolder (2006-2019) De hoofdstukken van Hans Alders.

<sup>24</sup> De luchtvaartpolder (2006-2019) De hoofdstukken van Hans Alders.

<sup>25</sup> Eindadvies dhr. Alders (2014). Brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 31 maart 2014. Bijlage bij Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol



positie wordt verankerd is nog niet van rechtswege geldig omdat deze nog niet in werking is getreden bij Koninklijk Besluit.

- **Bestuursreglement ORS:** De Omgevingsraad Schiphol stelt een bestuursreglement vast, dat in ieder geval regels bevat over benoeming, schorsing en ontslag van de leden en over de termijn van benoeming van de voorzitter, de leden en het secretariaat. Het reglement behoeft de goedkeuring van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het bestuursreglement wordt vastgesteld in de eerste (gezamenlijke) vergadering van de ORS. Een besluit tot aanpassing van het bestuursreglement dient door de vertegenwoordigde delegaties van de Omgevingsraad Schiphol gezamenlijk te worden genomen.
- **Bewonersreglement ORS:** regelt de vertegenwoordiging, registratie, lidmaatschap en verkiezing van vertegenwoordigers. Nb. In de ORS hebben bewonersvertegenwoordigers een meer formele positie gekregen. Hierdoor zijn zij als zelfstandige delegatie in de regelgeving verder verankerd. Hiermee wordt de positie van deze belanghebbende partij versterkt en door het zelfstandig kiezen van een bewonersvertegenwoordiger wordt ook beoogd een directere relatie met de achterban te realiseren. Ook de clustervertegenwoordiging is toen ingesteld.
- **Verantwoordingsdocument bewonersverkiezingen:** er is een verantwoordingsdocument over het verloop van de bewonersverkiezingen.
- **Stichting:** De Omgevingsraad Schiphol kiest voor de stichting als rechtspersoon om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. De stichting is vastgelegd in statuten en een huishoudelijk reglement.

### B. 2.2.3 De methode van participatie

De ORS is een overlegorgaan van de Rijksoverheid inzake luchtvaartangelegenheden in de brede zin van het woord. Het overlegorgaan is een instrument voor het verspreiden van data, informatie en kennis, het op gang brengen en houden van dialoog en het adviseren ten aanzien van besluitvorming. Desgewenst kunnen ook regionale en lokale besturen en sectorpartijen de Omgevingsraad Schiphol om advies vragen<sup>26</sup>. De ORS komt regulier vier keer per jaar bijeen.

De ORS dient ertoe om de dialoog tussen partijen te faciliteren middels verschillende vormen van overleg waar, naast *centraal* overleg en informatie-uitwisseling, ruimte is voor regionale consultatie (*gebiedsgericht*). Ter voorbereiding van het centraal overleg kunnen in opdracht van de ORS werkgroepen worden ingesteld die zich op een specifieke opdracht richten. In deze werkgroepen zitten de belanghebbende partijen vanuit de delegaties en wordt relevante expertise ingezet.

Daarnaast wordt vanuit het centrale orgaan – indien gewenst – een bredere maatschappelijke consultatie georganiseerd waarin omwonenden en belanghebbenden kunnen meedenken en input kunnen leveren via onder andere huiskamerbijeenkomsten, een social media scan, een internetconsultatie, publieksonderzoek, public reviews met wetenschappers en een Luchtvaartdag. In 2018 heeft dit plaatsgevonden naar aanleiding van twee adviesaanvragen van de minister van I&W aan de ORS (*deze adviesrol is formeel wel nog bij de ORS belegd, maar wordt in praktische zin niet meer uitgeoefend*). De partijen in de ORS hebben deze resultaten benut voor hun afwegingen en de resultaten ter informatie beschikbaar gesteld. Ook ten aanzien van de andere taakvelden kunnen maatschappelijke participatietrajecten onder regie van de ORS georganiseerd worden.

### B.2.3 Procesvoering op participatie

#### Ondersteuning

<sup>26</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

De partijen worden ondersteund en gefaciliteerd in overleg en dialoog door het ORS-secretariaat en de voorzitter. De delegaties staan centraal wanneer het gaat om het uitwisselen van standpunten en delen van informatie.

Het ORS-secretariaat alsmede de financiën zijn ondergebracht in een stichting als rechtspersoon om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen.<sup>27</sup>

- **Financiële bijdrage:** Het deelnemen aan de Omgevingsraad Schiphol verplicht BRS-leden, sectorpartijen en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat jaarlijks een financiële bijdrage te leveren ten behoeve van de uitvoering van de taken van de Omgevingsraad Schiphol. Uitsluitend bewonersvertegenwoordigers in de ORS ontvangen een onkostenvergoeding. Deze wordt verstrekt in de vorm van een vaste vergoeding. Deze onkostenvergoeding wordt jaarlijks vastgesteld tezamen met de begroting van de ORS.
- **Onafhankelijk voorzitter:** De ORS wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter die het platform faciliteert. De voorzitter van de ORS wordt door de minister van I&W benoemd, geschorst en ontslagen na overleg met de vertegenwoordigende partijen in de Omgevingsraad Schiphol. De voorzitter heeft een belangrijke taak in het borgen van zijn onafhankelijkheid. Dat gebeurt onder meer door de opdrachtformulering met kaderstelling te bewaken en consistentie in afspraken en logica van de feitenanalyse te bewaken. De voorzitter staat in het overleg ten dienste van alle partijen (meerpartijdigheid) en bewaakt zo de grenzen en de voortgang van het overleg tussen partijen<sup>28</sup>.
- **Ondersteuning:** De Omgevingsraad Schiphol wordt bijgestaan door een secretaris. Deze secretaris geeft leiding aan het secretariaat, draagt zorg voor de voorbereiding en schriftelijke verslaglegging van de overleggen van de commissie en vertegenwoordigt de commissie in voorkomende gevallen. Het secretariaat ondersteunt de Omgevingsraad Schiphol en de door de Omgevingsraad Schiphol ingestelde werkgroepen in hun werkzaamheden en ondersteunt de bewonersvertegenwoordigers. De samenstelling en de werkzaamheden van het secretariaat worden in het bestuursreglement geregeld.

#### *Procedures: langs welke regels wordt afgestemd en besloten?*

De ORS heeft een aantal vastgestelde procedures en regels waarlangs wordt afgestemd en besloten. Dit valt uiteen in de volgende afspraken<sup>29</sup>

- **Jaarplan en begroting:** De Omgevingsraad Schiphol stelt jaarlijks voor 1 januari een jaarplan en begroting op voor het komende kalenderjaar. De begroting, inclusief de bijdragen van partijen, en het jaarplan worden ter accordering voorgelegd aan de ORS (het Regioforum).
- **Agenda:** Om een zorgvuldige voorbereiding te borgen, worden de agenda's van een vergadering van de ORS, steeds eerst besproken in het delegatieoverleg, waarin een (ambtelijke) afvaardiging van de respectievelijke delegaties zitting heeft. De deelnemende partijen hebben gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de agenda en dragen zorg voor een goede onderlinge afstemming van activiteiten<sup>30</sup>.
- **Schriftelijk commitment:** het commitment van de deelnemende partijen op de kaders waarbinnen het overleg plaatsvindt is een hoofduitgangspunt van het overleg tussen de verschillende partijen. Deze kaders worden schriftelijk met elkaar vastgelegd voor aanvang van het overleg<sup>31</sup>.
- **Besluitvorming:** Het streven van de ORS is om tot consensus te komen tussen de partijen over datgene wat voorligt. Desalniettemin kan het onmogelijk zijn om unanimititeit te bereiken, bijvoorbeeld over bepaalde maatregelen. Indien dit het geval is wordt het minderheidsstandpunt transparant vermeld in overleg met de

<sup>27</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>28</sup> De luchtvaartpolder (2006-2019) De hoofdstukken van Hans Alders

<sup>29</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>30</sup> Eindadvies dhr. Alders (2014). Brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 31 maart 2014. Bijlage bij Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol

<sup>31</sup> De luchtvaartpolder (2006-2019) De hoofdstukken van Hans Alders

betreffende partij. Per saldo wordt gekeken of een verbetering optreedt en het aantal nieuwe gehinderden in verhouding staat tot het aantal mensen dat hinderbeperking ondervindt.

- **Autonome delegaties:** De partijen aan tafel zijn autonome delegaties die gemandateerd zijn om aan de inhoudelijke gesprekken deel te nemen en hiertoe nadrukkelijk ruggenspraak hebben met hun achterbannen. Het is aan de partijen zelf om de afweging te maken wat, wanneer en hoe de achterban wordt geïnformeerd. Hierbij wordt wel het belang aangestipt om op sommige punten afspraken te maken met andere partijen in de verantwoordelijkheid naar elkaar toe<sup>32</sup>.

#### *Informatie: welke informatie wordt op welk moment geleverd?*

Een belangrijk onderdeel van de werkwijze van de ORS is dat de partijen in gezamenlijkheid tot de feitenbasis komen die ten grondslag ligt aan de afwegingen die gemaakt worden ten aanzien van de uitvoering van maatregelen. Dat vertaalt zich bijvoorbeeld concreet in de instelling van werkgroepen bestaande uit deelnemers vanuit alle delegaties rond thema's.<sup>33</sup>

De wijze waarop feitelijke informatie in het overleg wordt ingebracht vindt op twee manieren plaats. Het kan zijn dat één of meerdere leden van het overleg deze feitelijk informatie gevraagd of ongevraagd inbrengt vanuit de taak of de bevoegdheid die dit lid of deze leden hebben ten aanzien van een bepaalde kwestie. Het kan ook zijn dat partijen in het overleg een (onafhankelijke) derde vragen om feitelijke informatie op te leveren ten behoeve van het overleg. Het is gebruikelijk dat de partijen zich laten bijstaan door (externe) experts voor een kritische inhoudelijke reflectie op stappen alvorens gezamenlijk overleg wordt gevoerd, met name op technisch-inhoudelijk zeer gecompliceerde trajecten.<sup>34</sup>

Ten aanzien van het beschikbaar stellen van informatie zijn de volgende afspraken vastgelegd<sup>35</sup>:

- **Openbaarheid van vergaderingen:** De vergaderingen van de ORS zijn openbaar toegankelijk, doch uitsluitend voor de organisaties die zij vertegenwoordigen;
- **Openbaarheid van stukken:** de ORS kan een deel van een verslag openbaar verklaren na akkoord van direct betrokkene(n). Hier wordt sinds 1,5 jaar standaard toe besloten door de vergadering.

In algemene zin wordt er ook informatie verspreid over de werkzaamheden van de ORS en de verschillende deelnemende partijen onder meer via een website en een nieuwsbrief. Voor een totaaloverzicht van de interne en externe informatievoorziening verwijzen wij naar deelonderzoek 3, waar dit uitgebreid aan bod komt.

<sup>32</sup> De luchtvaartpolder (2006-2019) De hoofdstukken van Hans Alders

<sup>33</sup> De luchtvaartpolder (2006-2019) De hoofdstukken van Hans Alders

<sup>34</sup> Alders (2017) Brief aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over omgevingsmanagement ORS en Alderstafel

<sup>35</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

## Bijlage 3. Participatie op specifieke taakvelden

Vanuit het centrale overlegorgaan richt de ORS zich op een aantal taakvelden om haar overkoepelende opgave te kunnen realiseren. We maken onderscheid naar de volgende hoofdcategorieën van taakvelden<sup>36</sup>:

- Bronmaatregelen
- Ruimtelijke ordening en beheer
- Operationele maatregelen
- Exploitatiebeperkingen
- Kennis en informatie
- Mitigatie en compenserende maatregelen

Categorie van taakvelden	Subtaakvelden
Bronmaatregelen	Maatregelen t.b.v. stillere en schonere vloot door vernieuwing (vlootvernieuwing, inzet alternatieve brandstoffen, hybride/elektrisch vliegen)
Ruimtelijke ordening en beheer	Wonen en vliegen (Uitbreiding stedelijke contouren i.c.m. isolatie van woningen)
	Inrichting omgeving (Afname van grondgeluid door ribbels in het landschap)
Operationele maatregelen	Optimaliseren vliegroutes en procedures
	Maatregelen op luchtvaartterrein
Exploitatiebeperkingen	Tarieven (tariefverhoging voor lawaaiige toestellen en nachtvluchten en/of verouderde toestellen. Ontmoediging respectievelijk verbod meest lawaaiige en/ of vervuilende toestellen)
Kennis en informatie	Meten (dataverzameling)
	Gebruiksprognose en monitoring
	Informatie- en kennisuitwisseling omgeving (Website, app, etc.)
Mitigatie en compenserende maatregelen	Leefkwaliteit (o.a. leefbaarheidsfonds)

Voor alle taakvelden geldt dat er specifieke taken en bevoegdheden zijn voor de sector en overheden. Ten aanzien van deze taakvelden<sup>37</sup> zijn er geen aanvullende juridische grondslagen voor participatie van de ORS opgenomen. Onder het taakveld operationele maatregelen heeft de bewonersvertegenwoordiging, samen met de andere partijen in de ORS, de bevoegdheid om te adviseren over experimenten (8.23a Wet Luchtvaart). Voor de participatie van bewoners (ook los van de ORS) geldt dat bij ruimtelijke inrichtingsvraagstukken de bepalingen over participatie uit de Omgevingswet van toepassing zijn wanneer deze wet wordt ingevoerd. Ten aanzien van de (voorgenomen) bevoegdheid van de ORS om te adviseren over de gebruiksprognose en evaluatie daarvan (*taakveld kennis en informatie*) geldt dat dit nog niet bij Koninklijk Besluit is bekrachtigd en daarmee op dit moment niet van toepassing is.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Bijlagen bij instellingsdocument ORS (2015), Jaarplan Regioforum 2015. En overzicht analyse Berenschot, Arcadis en 070 (2020)

<sup>37</sup> In het rapport Van Geel (2019) is t.a.v. de wettelijke bevoegdheden binnen de regionale coördinatiemodellen aangegeven dat bij de uitvoering van de hinderbeperking en versterking van de leefkwaliteit alle overheden en geregistreerde bewonersorganisaties wettelijk geborgd de gelegenheid krijgen om advies uit te brengen over het programma van uitvoeringsmaatregelen in zijn totaliteit én dat gemeenten en geregistreerde bewonersorganisaties (in de regio) de ruimte krijgen om te participeren indien hun grondgebied door de uitvoeringsmaatregelen geraakt worden.

<sup>38</sup> De Omgevingswet is nog niet ingevoerd. Dit wordt in de nabije toekomst wel verwacht.

Per taakveld wordt geen onderscheid gemaakt naar doelen van participatie, daar waar deze niet per taakveld zijn benoemd door de betrokkenen van de ORS. Voor alle taakvelden geldt daarmee het doel van participatie zoals deze in de algemene organisatie van participatie is beschreven: kennis en expertise opdoen en het vergroten van draagvlak.

De participatie van omwonenden wordt in de praktijk per taakveld verschillend vormgegeven in wijze van organiseren of in de uitvoering in de praktijk. Dat heeft betrekking op het soort en de methode die wordt toegepast. Hieronder een samenvattend overzicht:

### B.3.1 Bronmaatregelen

Bronmaatregelen zijn maatregelen die gaan over een stillere en schonere vloot door onder meer vlootvernieuwing, de inzet van alternatieve brandstoffen, hybride en elektrisch vliegen. De sector heeft de bevoegdheid om hier over te beslissen. De vertegenwoordigende partijen binnen de ORS worden hierover geïnformeerd.<sup>39</sup>

Operationele maatregelen – procedurevoorstellen	
<b>Soort participatie</b>	Geen vorm van participatie. De partijen worden geïnformeerd.
<b>Methode van participatie</b>	Geen methode van participatie. De partijen worden geïnformeerd
<b>Governance</b>	<b>Informatie:</b> de ORS-partijen worden periodiek geïnformeerd op basis van informatie van de sector.

### B.3.2 Ruimtelijke ordening en beheer

Ruimtelijke ordening en beheer betreft de samenhang tussen de ontwikkeling van de luchtvaart en de ontwikkelingen in de omgeving van Schiphol. Maatregelen in de sfeer van ruimtelijke ordening en beheer kunnen op verschillende wijzen bijdragen aan verbetering van de leefkwaliteit. We onderscheiden binnen deze categorie de volgende subtaakvelden:

- 1) **Wonen en vliegen:** dit betreffen onder meer maatregelen ten aanzien van de uitbreiding van stedelijke contouren, locatiekeuzes, geluidadaptief bouwen, vrijwaringszones en zoning.
- 2) **Inrichting van de omgeving:** dit betreffen onder meer maatregelen om het grondgeluid af te laten nemen door (geluids)ribbels in het landschap

In de volgende twee subparagrafen wordt nader beschreven op welke wijze de participatie per subtaakveld is vormgegeven.

#### Wonen en vliegen

Het taakveld wonen en vliegen gaat over de verbinding tussen de luchtzijdige elementen en de landzijdige elementen. Voor dit taakveld geldt dat de bevoegdheid voor ruimtelijke ordening en bouwen primair bij de gemeenten en de provincie belegd zijn.

De Omgevingswet stimuleert ten aanzien van dit taakveld vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen van belanghebbenden<sup>40</sup>. In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels opgenomen om participatie te waarborgen. Voor de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het

<sup>39</sup> Gesprek ORS-secretariaat 11-3-2020

<sup>40</sup> Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

omgevingsplan en bij projectbesluiten moet worden aangegeven hoe er overleg is geweest met belanghebbenden. Hiervoor geldt dat er vrijheid is in de keuzes die gemaakt worden voor de inrichting van het participatieproces, omdat de aard elke keer anders is.

In onderstaande tabel is dit weergegeven op welke wijze participatie plaatsvindt:

Ruimtelijke ordening en beheer – <i>Wonen en vliegen</i>	
<b>Soort participatie</b>	<p><b>Participatie binnen de ORS: Samen denken:</b> Er is (in principe) binnen de ORS ruimte om in dialoog te gaan over maatregelen omtrent wonen en vliegen. In de praktijk wordt dit gesprek echter niet gevoerd. Er is daarmee <i>geen sprake</i> van participatie.</p> <p><b>Participatie buiten de ORS:</b> in het kader van de lokale en regionale omgevingsvisies gaan verschillende vormen van participatie – buiten de ORS om- plaatsvinden.</p>
<b>Methode van participatie</b>	<p><b>Binnen de ORS:</b> De ORS biedt ruimte om over dit onderwerp in <u>dialoog</u> te gaan via centrale, structurele bijeenkomsten door ORS-partijen (evt. gebiedsgericht in werkgroepen). Periodiek kan hier de voortgang worden besproken of kennis worden uitgewisseld. In de praktijk vindt een dergelijk gesprek niet plaats.</p> <p><b>Buiten de ORS:</b> in het kader van de lokale en regionale omgevingsvisies vinden verschillende methoden van participatie – buiten de ORS om- plaats.</p>
<b>Governance)</b>	<p><b>Binnen de ORS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Betrokkenen:</b> Bewoners vertegenwoordigd via de bewonersdelegatie en BRS.</li> <li>• <b>Grondslag:</b> Bevoegdheid bij Rijk, provincie, gemeenten. Wonen en vliegen is opgenomen in het instellingsbesluit van de ORS (2015) als onderwerp aan de overlegtafel.</li> </ul> <p><b>Buiten de ORS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Betrokkenen:</b> Inwoners van betreffende gemeenten die participeren in gebiedsgericht project/programma of omgevingsvisie</li> <li>• <b>Grondslag:</b> de Omgevingswet</li> </ul>

### Inrichting van de omgeving (geluidsribbels)

Het taakveld inrichting van de omgeving is gericht op de afname van grondgeluid door geluidsribbels in het landschap aan te leggen<sup>41</sup>. In de ORS vindt participatie op de volgende wijze plaats:

Ruimtelijke ordening en beheer – <i>Inrichting van de omgeving</i>	
<b>Soort participatie</b>	<p><b>Participatie binnen de ORS: Samen denken:</b> Er is binnen de ORS ruimte om in dialoog te gaan over maatregelen omtrent de inrichting van de omgeving. De terzake bevoegde partijen verzorgen de uitvoering en rapporteren hierover.</p>
<b>Methode van participatie</b>	<p><b>Binnen de ORS:</b> Centrale, structurele bijeenkomsten door ORS-partijen (evt. gebiedsgericht in werkgroepen) om in <u>dialoog</u> te gaan en waarin gezamenlijk <u>afspraken</u> worden gemaakt. Periodiek wordt hier de voortgang besproken</p>
<b>Governance</b>	<p><b>Binnen de ORS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Betrokkenen:</b> Officiële vertegenwoordigers van de ORS. Bewoners vertegenwoordigd via de bewonersdelegatie en BRS.</li> <li>• <b>Grondslag:</b> geen wettelijke grondslag voor rol ORS</li> </ul>

<sup>41</sup> Omgevingsraad Schiphol (2019) De luchtvaartpolder (2006-2019). Hoofdstukken van Hans Alders.

### B.3.3 Operationele maatregelen

Operationele maatregelen kunnen op meerdere manieren bijdragen aan een verbetering van de leefkwaliteit, in sterke mate door in te zetten op hinderbeperkende maatregelen. Zo kan de geluidshinder worden beperkt of worden verspreid en verstoringen worden beperkt, zoveel mogelijk in balans met operationele haalbaarheid. Bij operationele maatregelen gaat het om de volgende subtaakvelden:

- 1) **Het optimaliseren van vliegroutes en procedures:** Dit betreffen onder meer:
  - a. **Proceduremaatregelen:** Maatregelen t.a.v. het aanpassen van vluchtschema's, de inzet van startbanen en startprocedures optimaliseren, het inrichten van (groot) baanonderhoud, het hoger aanvliegen overdag
  - b. **Route- en hinderbeperkingsvoorstellen:** het aanpassen en verleggen van routes (incl. vaste bochtstraal, vaste naderingsroute, microklimaten).
  - c. **Experimenten** voor hinderbeperking die ontheffing nodig hebben. Het betreft hier de advisering over de uitvoering en evaluatie van afgesproken experimenten
- 2) **Maatregelen op het luchthaventerrein:** dit betreffen maatregelen zoals de optimalisatie van het gebruik van pieren van Schiphol, routes van/naar start- en landingsbanen, opstelruimte voor opstijgen van wachtende vliegtuigen.

In de volgende subparagrafen wordt nader beschreven wat voor doel deze participatie heeft, het soort participatie dat aan de orde is, de methoden die gebruikt worden per taakveld en de randvoorwaarden die aan de orde zijn.

#### 1.1.1.1 Proceduremaatregelen

Met betrekking tot maatregelen ten aanzien van procedures, waaronder het aanpassen van vluchtschema's, de inzet van startbanen en startprocedures optimaliseren, het inrichten van (groot) baanonderhoud en het hoger aanvliegen overdag geldt dat hier binnen de kaders die zijn afgesproken participatie op plaatsvindt. De sector heeft de bevoegdheid om hier over te beslissen, binnen de wettelijke kaders die hen door het ministerie van I&W en LVNL zijn meegegeven. De vertegenwoordigende partijen binnen de ORS worden hierover geïnformeerd en geconsulteerd.

Operationele maatregelen – procedurevoorstellen	
<b>Soort participatie</b>	<b>Samen denken:</b> Er wordt samen nagedacht en input geleverd over het verbeteren van de proceduremaatregelen.
<b>Methode van participatie</b>	<b>Binnen de ORS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrale, structurele consultatie en <u>dialogo</u> door ORS-partijen in bijeenkomsten ORS</li> <li>• Ad-hoc, soms gebiedsgericht, per voorstel ingestelde werkgroepen om input te leveren</li> </ul>
<b>Governance</b>	<b>Binnen de ORS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Betrokkenen:</b> Officiële vertegenwoordigers van de ORS. Bewoners vertegenwoordigd via de bewonersdelegatie en BRS.</li> <li>• <b>Grondslag:</b> Er zijn afspraken gemaakt over de procedures die de sector dient te volgen. De sector heeft volledige bevoegdheid over welke procedures wanneer worden ingevoerd.</li> <li>• <b>Informatie:</b> de ORS-partijen worden periodiek geïnformeerd op basis van informatie van de sector.</li> </ul>

#### 1.1.1.2 Experimenten

Het ORS overlegorgaan is op basis van artikel 8.23a van de Wet Luchtvaart bevoegd om de minister van I&W te adviseren aangaande het verlenen van ontheffingen op het luchtvaartbesluit om experimenten te starten en te evalueren die (mogelijk) bijdragen aan de hinderbeperking.

In onderstaande tabel is de wijze waarop participatie is georganiseerd.

<b>Operationele maatregelen – advisering over de uitvoering en evaluatie van afgesproken experimenten voor hinderbeperking</b>	
<b>Soort participatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Samen besluiten:</b> advisering over de uitvoering en evaluatie van afgesproken experimenten voor hinderbeperking</li> <li>• <b>Samen leren:</b> Consultatie en dialoog over (vierjaarlijkse) evaluatie van experimenten</li> </ul> <p><i>Er zijn tegenwoordig geen situaties waarin deze vorm van participatie wordt toegepast, omdat er geen experimenten zijn die hieronder vallen. Dat betekent dat de participatie in de praktijk geen gestalte krijgt.</i></p>
<b>Methode van participatie</b>	<p><b>Binnen de ORS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrale, structurele bijeenkomsten door ORS-partijen gericht op <u>besluitvorming</u> (evt. gebiedsgericht in werkgroepen)</li> </ul>
<b>Governance</b>	<p><b>Binnen de ORS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Betrokkenen:</b> Officiële vertegenwoordigers van de ORS. Bewoners vertegenwoordigd via de bewonersdelegatie en BRS.</li> <li>• <b>Procedures:</b> Procedure voor behandelen experimenten</li> <li>• <b>Informatie:</b> de ORS-partijen worden periodiek geïnformeerd vanuit de betreffende werkgroep.</li> <li>• <b>Grondslag:</b> Wettelijk vastgelegde bevoegdheid ORS in artikel 8.23a Wet Luchtvaart</li> </ul>

### 1.1.1.3 Route- en hinderbeperkingsvoorstellen

De ORS houdt zich bezig met de afweging van voorstellen omtrent nieuwe hinderbeperkende maatregelen, via bijvoorbeeld routevoorstellen en microklimaten. Gedurende het jaar kunnen vertegenwoordigers binnen de ORS nieuwe voorstellen voor hinderbeperking indienen<sup>42</sup>. Zo worden routevoorstellen in veel gevallen ingediend door bewoners en bestuurders. Deze voorstellen worden verzameld bij het ORS-secretariaat en deze worden tenminste eens per jaar behandeld. Het secretariaat van de ORS bereidt de behandeling van de nieuwe voorstellen voor door een quick scan uit te voeren, bedoeld ter ondersteuning van de inhoudelijke discussie in de werkgroep. Hier kan externe expertise voor worden ingehuurd<sup>43</sup>.

Binnen de ORS wordt gestreefd naar consensus over de nieuwe voorstellen voor hinderbeperkende maatregelen. De ORS behandelt de voorstellen wat tot twee mogelijke uitkomsten kan leiden.

1. Op inhoudelijke gronden wordt het voorstel afgewezen
2. Het voorstel wordt gesteund. Er komt een advies van de ORS aan het bevoegde gezag<sup>44</sup>.

De ORS is niet bevoegd om tot formele besluitvorming over te gaan. Deze bevoegdheid ligt bij het ministerie van I&W en LVNL die sturen op de uitvoering van de wettelijke taak door de sector. Aangezien het bevoegde gezag ook onderdeel van het gesprek in de ORS is, geldt in de praktijk het advies van de ORS ook als besluit (*informeel*).

In onderstaande tabel is de wijze waarop participatie is georganiseerd weergegeven langs de elementen van ons conceptuele kader.

<b>Taakveld</b>	Afweging van hinderbeperkende maatregelen (routevoorstellen en microklimaten)
<b>Aspect</b>	

<sup>42</sup> Jaarplan Regioforum (2015)

<sup>43</sup> Jaarplan Regioforum (2015)

<sup>44</sup> Het bevoegde gezag is ook onderdeel van het gesprek in de ORS. Het advies van de ORS is daarmee in veel gevallen ook een 'informeel' besluit.



<b>Soort participatie</b>	<p><b>Samen denken en adviseren:</b> Er wordt samen nagedacht en input geleverd over welke hinderbeperkende maatregelen doorgevoerd moeten worden (bijv. routevoorstellen en (prioritering) uitvoering microklimaatonderzoeken)</p> <p><i>De gezamenlijke afweging leidt tot informele consensus. De formele besluitvorming over en uitvoering van de hinderbeperkende maatregelen blijft bij de bevoegde organen liggen.</i></p>
<b>Methode van participatie</b>	<p><b>Binnen de ORS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Centrale, structurele <u>consultatie, dialoog en advies</u> door ORS-partijen in bijeenkomsten ORS</li> <li>Centrale, structurele postbusmethode voor indienen voorstellen door ORS-partijen</li> <li>Ad-hoc, soms gebiedsgericht, per voorstel ingestelde werkgroepen om <u>besluitvorming</u> voor te bereiden</li> </ul>
<b>Governance</b>	<p><b>Binnen de ORS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Betrokkenen:</b> Officiële vertegenwoordigers van de ORS. Bewoners vertegenwoordigd via de bewonersdelegatie en BRS.</li> <li><b>Informatie:</b> Ondersteuning om informatie en expertise op routevoorstellen te leveren. Informatie wordt aangeleverd vanuit sector.</li> <li><b>Procedures:</b> Procedure voor behandelen en indienen van voorstellen hinderbeperking (30 maart 2020)</li> <li><b>Grondslag:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reikwijdte van de voorstellen betreft het gebied binnen de contour.</li> <li>Geen specifieke wettelijke grondslag voor participatie.</li> </ul> </li> </ul>

#### 1.1.1.4 Maatregelen op het luchtvaartterrein

Met betrekking tot maatregelen ten aanzien van optimalisatie van het gebruik van pieren van Schiphol, routes van/naar start- en landingsbanen, opstelruimte voor opstijgen van wachtende vliegtuigen. geldt dat geen participatie op plaatsvindt.

<b>Operationele maatregelen – procedurevoorstellen</b>	
<b>Soort participatie</b>	Geen vorm van participatie. De partijen worden geïnformeerd.
<b>Methode van participatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen methode van participatie</li> </ul>
<b>Governance</b>	<b>Informatie:</b> de ORS-partijen worden periodiek geïnformeerd op basis van informatie van de sector en het Rijk

#### B.3.4 Exploitatiebeperkingen

Exploitatiebeperkingen zijn maatregelen die gaan over tariefverhoging voor lawaaiige toestellen en nachtvluchten en/of verouderde toestellen, de ontmoediging en respectievelijk verbod van de meest lawaaiige en/ of vervuilende toestellen. Het Rijk in overleg met Schiphol heeft de bevoegdheid om hier over te beslissen. De vertegenwoordigende partijen binnen de ORS worden hierover geïnformeerd.

<b>Exploitatiebeperkingen</b>	
<b>Soort participatie</b>	Geen vorm van participatie. De partijen worden geïnformeerd.
<b>Methode van participatie</b>	Geen methode van participatie

**Governance**

**Informatie:** de ORS-partijen worden periodiek geïnformeerd op basis van informatie van de sector en het Rijk

### B.3.5 Kennis en informatie

Zowel tussen de vertegenwoordigers binnen de ORS als naar buiten toe wordt ingezet op informatievoorziening en kennisontwikkeling. Dit valt uiteen in een drietal subtaakvelden:

- **Metten (dataverzameling):** betreft het verzamelen van data en het meten van hinder.
- **Gebruiksprognose en monitoring:** het bespreken, monitoren en evalueren van gebruiksprognoses en kwartaalrapportages.
- **Informatie- en kennisuitwisseling:** dit betreft het versterken van de informatiepositie van de omgeving, via structurele informatievoorziening, communicatie en dialoog met de omgeving, kennisontwikkeling van leden van de ORS en achterbannen en het inzetten van experts,

In de volgende subparagrafen wordt nader beschreven wat voor doel deze participatie heeft, het soort participatie dat aan de orde is, de methoden die gebruikt worden per taakveld en de randvoorwaarden die aan de orde zijn.

#### 1.1.1.5 Meten

Dit betreft het meten. Hiertoe is binnen de ORS een gezamenlijke werkgroep ingericht die zich buigt over het meten van geluid(shinder). Er zijn verschillende meetnetwerken en partijen die op dit vlak informatie verstrekken<sup>45</sup>. Een belangrijk punt van aandacht voor de werkgroep is om te komen tot een (onafhankelijke, valide en gezamenlijke) informatiebasis voor het meten van geluidshinder die door de betrokken partijen als betrouwbaar wordt geacht.

Los van de ORS kunnen bewoners onder meer via het onafhankelijke meldpunt Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) participeren door hindermeldingen door te geven. Via de ORS kunnen bewoners deelnemen aan een hinderbelevingsonderzoek over hoe de hinder in de leefomgeving wordt ervaren.<sup>46</sup>

#### Informatievoorziening en kennisuitwisseling – Meten en monitoring gebruiksprognoses

##### Soort participatie

**Samen denken en adviseren:** Binnen de ORS wordt input geleverd op de meting van geluid(shinder) in brede zin.

**Samen uitvoeren:** De ORS verzamelt zelf informatie, bijvoorbeeld via een hinderbelevingsonderzoek.

##### Methode van participatie

###### Binnen ORS:

- Centrale, structurele bijeenkomsten door ORS-partijen ter consultatie en dialoog en mogelijkheid tot vormen van gerichte werkgroepen
- Deelname van bewoners aan hinderbelevingsonderzoek

###### Buiten ORS

**BAS:** Online platform voor indienen meldingen hinder

*Naast het BAS en de ORS zijn er meerdere instanties waar omwonenden terecht kunnen met klachten t.a.v. hinder<sup>47</sup>.*

<sup>45</sup> Zie hiervoor ook deelonderzoek 3. ; Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden

<sup>46</sup> Het BAS verstrekt objectieve informatie over vliegverkeer, brengen de totale hinder in kaart en rapporteren we richting Schiphol, LVNL en Omgevingsraad Schiphol. Het BAS is een onafhankelijke stichting welke in 2007 is gestart op initiatief van de LVNL en Schiphol. Het bestuur wordt gevormd door twee leden uit beide organisaties

<sup>47</sup> Zie hiervoor ook deelonderzoek 3. ; Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden

<b>Governance</b>	<b>Binnen ORS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Informatie:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- waarborgen dat de informatie valide is. Informatie is rand voorwaardelijk om te kunnen participeren</li> <li>- toegankelijkheid van informatie en toegankelijke deelname hinderonderzoeken</li> </ul> </li> <li>• <b>Betrokkenen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie gericht op bewoners vertegenwoordigd via de ORS</li> <li>- Brede participatie van bewoners die in het betreffende gebied wonen.</li> </ul> </li> </ul>
-------------------	---

### 1.1.1.1 Gebruiksprognose en monitoring

De ORS buigt zich ook jaarlijks op de toelichting en beoordeling van de jaarlijkse Gebruiksprognose Schiphol. Schiphol brengt in deze gebruiksprognoses zelf in kaart in hoe zij richtlijnen naleeft door middel van jaarlijkse prognoses. In de nieuwe wetgeving aangaande de ORS wordt als nieuwe taak aan de ORS toebedeeld om de minister van I&W te adviseren over de informatiewaarde van de gebruiksprognose. De afgelopen jaren werd deze functie reeds door de ORS uitgevoerd.

<b>Informatievoorziening en kennisuitwisseling– Gebruiksprognoses en monitoring</b>	
<b>Soort participatie</b>	<p><b>Samen adviseren:</b> Binnen de ORS wordt jaarlijks de gebruiksprognose Schiphol behandeld en beoordeeld. Daarnaast wordt input geleverd op de meting en monitoring van geluid(shinder) in brede zin.</p> <p><b>Samen leren:</b> Binnen de ORS worden de gebruikersprognoses en kwartaalrapportages geëvalueerd en wordt de uitwerking van de maatregelen gemonitord.</p>
<b>Methode van participatie</b>	<b>Binnen ORS:</b> Centrale, structurele bijeenkomsten door ORS-partijen ter consultatie en dialoog en mogelijkheid tot vormen van gerichte werkgroepen
<b>Governance</b>	<b>Binnen ORS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Informatie:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- waarborgen dat de informatie valide is. Informatie is rand voorwaardelijk om te kunnen participeren</li> </ul> </li> <li>• <b>Betrokkenen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie gericht op bewoners vertegenwoordigd via de ORS</li> </ul> </li> <li>• <b>Procedures:</b> Procedure voor behandelen van de Gebruiksprognose Schiphol</li> </ul>

### 1.1.1.2 Informatie- en kennisuitwisseling

Het subtaakveld informatie- en kennisuitwisseling valt uiteen in diverse activiteiten, zoals het versterken van de informatiepositie van de omgeving, structurele informatievoorziening, communicatie en dialoog met de omgeving, het kennisontwikkeling van leden van de ORS en achterbannen en het inzetten van experts en consultatie. Ook diverse activiteiten in het kader van het maatschappelijk consultatietraject van 2018 valt hieronder, zoals bijvoorbeeld het organiseren van critical reviewsessies (zie hiervoor ook paragraaf 1.2.1)

Hieronder een weergave van de participatie op het taakveld informatievoorziening.

#### **Informatievoorziening en kennisuitwisseling – Informatievoorziening**

<b>Soort participatie</b>	<p><b>Samen denken:</b> Binnen de ORS wordt input geleverd voor wat voor soort informatie beschikbaar gesteld dient te worden en hoe dit om te zetten naar kennis. De ORS wordt geconsulteerd t.a.v. specifieke onderwerpen.</p> <p><b>Samen uitvoeren:</b> De ORS verzamelt zelf informatie en organiseert bijeenkomsten.</p> <p><b>Samen leren:</b> Binnen de ORS wordt ingezet op kennisontwikkeling en de verbinding met wetenschap en innovatie. Kwartaalrapportages worden geëvalueerd en de uitwerking van de maatregelen gemonitord.</p>
<b>Methode van participatie</b>	<p><i>Verskillende methoden van participatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrale, structurele bijeenkomsten door ORS-partijen ter consultatie en dialoog</li> <li>• Bespreken van resultaten en onderzoeken met bewonersvertegenwoordigers en bestuurders uit de regio</li> <li>• Verzoeken tot ondersteuning bij vertaling van informatie naar kennis (<i>De bewonersdelegatie kan als collectief bij de voorbereiding van hun inhoudelijke inbreng in de ORS een beroep doen op de ondersteuning door het secretariaat<sup>48)</sup></i>)</li> <li>• De bewonersdelegatie kan een verzoek tot specifieke kennisontwikkeling indienen bij het secretariaat.<sup>49</sup></li> <li>• Bijeenkomsten, zoals critical review sessies, op verzoek</li> <li>• App waarop informatie beschikbaar gesteld wordt</li> </ul>
<b>Governance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Informatie:</b> waarborgen dat de informatie juist is. Informatie is randvoorwaardelijk om te kunnen participeren (<i>op alle taakvelden</i>).</li> <li>• <b>Betrokkenen:</b> Participatie gericht op bewoners vertegenwoordigd via de ORS en de bewoners die in het betreffende gebied wonen.</li> <li>• <b>Procedures:</b> Procedure voor indienen verzoeken en organiseren van bijeenkomsten</li> </ul>

### B.3.6 Mitigatie en compenserende maatregelen

Het taakveld mitigatie en compenserende maatregelen betreffen maatregelen die erop gericht zijn in directe zin de woon- leef- en kwaliteit verbeteren. Dit betreffen projecten om de leefkwaliteit te verbeteren, bijvoorbeeld via een leefbaarheidsfonds of agenda.

#### De Stichting Leefomgeving Schiphol

Met betrekking tot de omgeving rondom Schiphol is participatie op dit taakveld niet bij de ORS als overlegorgaan belegd, maar is dit ondergebracht in een onafhankelijke Stichting Leefomgeving Schiphol<sup>50</sup> (SLS). Deze stichting is opgericht door de provincie Noord-Holland en Luchthaven Schiphol naar aanleiding van het convenant Omgevingskwaliteit van 2009.

De SLS heeft als doel om de kwaliteit van de woon- werk- en leefomgeving in de Schipholregio te bevorderen – door samen met bewoners en gemeenten een leefbare woonomgeving te creëren via 1) gebiedsgerichte projecten en kleine initiatieven – 2) individuele maatregelen – 3) programma herstel Vortex Schade<sup>51</sup>. Voor de periode 2016-2020 is er €30 miljoen beschikbaar vanuit het leefbaarheidsfonds. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Provincie Noord-Holland en de luchthaven Schiphol financieren elk €10 miljoen euro.

De ORS heeft in het vaststellen van het beleidskader op basis waarvan de financiering plaatsvindt mee kunnen praten. Individuele omwonenden/geduceerden kunnen zich via de bewonersvertegenwoordiging, gemeenten of individueel aanmelden bij de SLS. Voor aanvragen van gebiedsgerichte projecten kunnen aanvragen door gemeenten ingediend worden bij de SLS (waaraan het bedrag wordt uitgekeerd). Hierbij is het van belang dat

<sup>48</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>49</sup> Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)

<sup>51</sup> Convenant Omgevingskwaliteit middellange termijn (16 september 2009) – Staatscourant nr. 13805.

projecten zoveel mogelijk in dialoog en onderlinge samenwerking met bewoners tot stand is gekomen<sup>52</sup>. De beoordeling van de aanvraag geschiedt door het stichtingsbestuur. Het toezicht op het beleid en de gang van zaken van het stichtingsbestuur is opgedragen aan de Raad van Toezicht. De leden van de Raad van Toezicht zijn benoemd uit de leden die het convenant Leefbaarheid hebben gesloten. Dit betreffen het Ministerie van I&W, de provincie Noord-Holland, de gemeenten Haarlemmermeer, Amsterdam en Amstelveen, Luchtverkeersleiding Nederland, de Luchthaven Schiphol, en de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij. De bewonersvertegenwoordiging is niet in directe zin betrokken of deelnemer in het bestuur dan wel de Raad van Toezicht.

#### Mitigatie en compenserende maatregelen – *Leefkwaliteit*

##### Soort participatie

**Binnen ORS: Samen denken:** Het beleidskader van de SLS wordt voorgelegd aan de partijen van de ORS om input op te leveren.

##### Buiten ORS:

Samen denken: Gemeenten en omwonenden kunnen gezamenlijk gebiedsgerichte projecten indienen bij de stichting SLS.

*De besluitvorming over de toe te kennen financiering ligt bij het stichtingsbestuur en de Raad van Toezicht. Omwonenden maken hier geen deel van uit.*

##### Methode van participatie

**Binnen ORS:** Incidentele afstem-overleggen

##### Buiten ORS

- **Gemeenten:** indienen van voorstellen bij stichting
- **Omwonenden:** via gemeenten indienen van voorstellen bij Stichting

##### Governance

##### Buiten ORS

- **Betrokkenen:** Stichtingsbestuur SLS, gekozen door RvT. Omwonenden indirect betrokken via ORS en indienen van voorstellen via de gemeente.
- **Informatie:** jaarverslagen etc.
- **Procedures:** Bestemmingsreglement, beleidskader, beleidsplan
- **Grondslag:** convenant omgevingskwaliteit (2009), statuten SLS

<sup>52</sup> Bestemmingsreglement Stichting Leefomgeving Schiphol (2016)

## Bijlage 4. Categorisering van knelpunten

In deze bijlage geven we de knelpunten weer met betrekking tot de wijze waarop participatie georganiseerd is en in de praktijk functioneert. Deze knelpunten worden beschreven langs twee lijnen.

- 1) Knelpunten ten aanzien van de algemene organisatie van- en sturing op participatie
- 2) Knelpunten ten aanzien van de verschillende taakvelden waarop participatie is georganiseerd

Deze knelpunten zijn geïdentificeerd op basis van de tussenevaluatie van Van Geel en nader verdiept en verrijkt met onze analyse van de verschillende documenten en rapporten omtrent de ORS, gesprekken met een afvaardiging van de bewonersdelegatie, de Bestuurlijke Regie Schiphol, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Schiphol en het ORS-secretariaat.

De knelpunten zijn gecategoriseerd naar de arena waarin participatie plaatsvindt, de gerichtheid en (gezamenlijk) perspectief van de betrokkenen, de kennis die beschikbaar is en procesvoering en fasering daarbinnen die ertoe moet leiden dat dominante coalities (kunnen) ontstaan om resultaten en standpunten te realiseren.

### B.4.1 Knelpunten ten aanzien van de algemene organisatie van participatie

#### Knelpunten met betrekking tot de arena

Soort knelpunt	Specificering van knelpunten
Relevante partners zijn onvoldoende betrokken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat een deel van de partijen knelpunten ervaart ten aanzien van de vertegenwoordigende functie van alle omwonenden via getrapte vertegenwoordiging in de bewonersdelegatie<sup>53</sup>. Partijen geven aan dat niet alle belangen vertegenwoordigd zijn en/of alle bewoners zich gehoord voelen. Die onvrede uit zich op de volgende twee aspecten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- De bewonersdelegatie vertegenwoordigt alleen het gedeelte van de bewoners die de achterbanorganisaties steunen (<i>circa 10.000</i>). In het Schipholgebied (<i>circa 1,5-2 miljoen</i>) zijn veel meer bewoners met andere belangen die niet vertegenwoordigd worden of aan tafel zitten.</li> <li>- Niet alle bewoners voelen zich gehoord via de bewonersvertegenwoordiging en zoeken andere kanalen van participatie of het mobiliseren van de media om hun standpunt naar voren te brengen. Hierdoor stellen partijen meer vraagtekens bij het mandaat waarmee de bewonersvertegenwoordiging aan de ORS-tafel deelneemt</li> </ul> </li> <li>• We constateren dat er onvrede is over de ruimte die er is voor brede(re) participatie van bewoners. Partijen geven aan dat toegang tot participatie (te) exclusief is georganiseerd en daardoor deelname en toegang van bredere groep bewoners (en belangen) wordt gemist. Alle partijen onderschrijven het belang van deze bredere participatie</li> <li>• We constateren dat partijen (meer) behoefte hebben aan flexibiliteit in de wijze waarop bewoners kunnen participeren per vraagstuk en/of het gebied waarop dat betrekking heeft. In de praktijk komt dit nu soms wel voor en soms niet voor. In formele zin is hier niets over afgesproken dan wel vastgelegd.</li> </ul>
Er zijn geen passende verhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat er concurrerende en vaak botsende mandaten tussen de representatieve democratie (rijk, gemeenten en provincies) en de geïnstitutionaliseerde vorm van participatieve democratie (bewonersvertegenwoordiging) zijn<sup>54</sup>. Het is niet geëxpliciteerd hoe deze mandaten zich tot elkaar verhouden binnen het overlegorgaan. Dit leidt tot onduidelijke onderlinge verhoudingen, onduidelijkheid over wie welke belangen vertegenwoordigt en onvrede in het proces.</li> </ul>
Er zijn geen passende spelregels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat ten aanzien van de algemene participatie én de participatie per taakveld niet is geëxpliciteerd hoe het doel van participatie zich verhoudt tot het soort participatie dat aan de orde is. Hierdoor zijn de spelregels van het overleg onduidelijk en is de wijze waarop de bewonersvertegenwoordiging zich verhoudt tot het overleg en de partijen (met eigen taken en bevoegdheden) niet helder. Dit leidt tot onvrede.</li> </ul>

<sup>53</sup> Position Paper BRS-MRA

<sup>54</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden; Advies RLI 2019;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn geen duidelijke spelregels over de consequentie voor de realisatie of niet-realisatie van deelafspraken en de wijze waarop partijen hierop afgerekend kunnen worden.</li> </ul>
Er is geen duidelijke omgeving om over het vraagstuk te beslissen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat het voor de partijen onvoldoende duidelijk is op welke taakvelden het overleg zich wanneer wel en wanneer niet richt en wat dan de rol en positie van de betrokken partijen is; dit heeft voor sommigen geleid tot een ongewenste toename van omvang en diepte van beïnvloedingsruimte dan passend wordt geacht vanuit verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit belemmert het onderling overleg en leidt tot onvrede tussen de partijen.</li> <li>• We constateren dat het onvoldoende duidelijk is wat op welke tafel wordt besloten en er steeds vaker buiten de ORS om besloten<sup>55</sup>; het benutten van – en de waarde van de ORS als overleg- en participatieorgaan is daarmee niet een vanzelfsprekend gegeven. Het is hierdoor onduidelijk wie er nu precies meepraat en namens wie<sup>56</sup>.</li> <li>• We constateren dat het niet altijd duidelijk is wat de juridisch-procedurele basis voor participatie rondom Schiphol is en daarmee de rol van bewoners. In de praktijk blijkt deze basis beperkt, maar is er in ORS verband wel informeel afstemming geweest. Deze participatie is niet publiekrechtelijk vastgelegd<sup>57</sup> en blijft voor partijen onduidelijk (zeker aangezien hier ook geen overeenstemming over is).</li> </ul>
Er is weinig verbinding tussen arena's (om te denken en te doen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat de verbinding tussen participatie over het (her)verdelen van negatieve effecten van Schiphol en participatie over tegemoetkoming ontbreekt. Hierdoor is het moeilijk om tot gewenste samenhang te komen in de afwegingen die in het overleg gemaakt worden.</li> <li>• We constateren dat er bij verschillende partijen onvrede is over de wijze waarop de participatie van de bewonersdelegatie in de ORS is verbonden is met (ad-hoc) participatietrajecten met inwoners vanuit de andere partijen<sup>58</sup>. <ul style="list-style-type: none"> <li>- De BRS geeft aan dat gemeenten en provincies eigen trajecten doorlopen met bewoners, dorps- en wijkraden en Schiphol, bijvoorbeeld over geluidsmeeetposten, waar betrokkenen wel positief over zijn. De bewonersdelegatie vindt dat zij hierbij betrokken dienen te zijn, vanuit de BRS wordt aangegeven dat zij dit onder hun eigen verantwoordelijkheid vinden vallen.</li> <li>- Schiphol is door de Minister van I&amp;W gevraagd omgevingsparticipatie rondom het nieuwe hinderreductieplan vorm te geven. Er zijn geen kaders meegegeven waar de participatie aan dient te voldoen.<sup>59</sup> De bewonersvertegenwoordiging had graag gezien dat het participatietraject onder regie van de ORS georganiseerd was.</li> <li>- De participatiemogelijkheden worden vanuit verschillende partijen – vaak los van elkaar - parallel aangeboden en gestapeld, waar partijen soms wel en soms niet aan tafel zitten. Het zicht op de verhouding tussen input en uitkomst wordt hierdoor niet verscherpt.<sup>60</sup></li> </ul> </li> </ul>

### Knelpunten met betrekking tot de gerichtheid van partijen

Soort knelpunt	Specificering van knelpunten
De perspectieven lopen uiteen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat er geen gezamenlijk en gedragen perspectief is ten aanzien van de opgave en de kaders (bijv. t.a.v. omgevingskwaliteit) waarbinnen het regionale coördinatiemodel moet acteren.</li> <li>• We constateren dat er tegengestelde perspectieven zijn over de wijze waarop participatie en vertegenwoordiging van omwonenden vormgegeven dient te worden. We constateren dat alle betrokkenen wel het belang van participatie van omwonenden erkennen.<sup>61</sup></li> </ul>
De belangen lopen uiteen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat de verschillende partijen binnen de ORS andere belangen vertegenwoordigen en dat deze belangen in de afgelopen jaren steeds verder uiteen zijn komen te liggen.<sup>62</sup></li> <li>• We constateren dat er afhankelijk van het gebied waarop de effecten van maatregelen neerslaan niet alleen andere belangen tussen partijen maar ook binnen partijen (zoals binnen de</li> </ul>

<sup>55</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 4; 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.

<sup>56</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 4

<sup>57</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 16

<sup>58</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 13

<sup>59</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 4

<sup>60</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 4

<sup>61</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden.

<sup>62</sup> Advies raad voor de Leefomgeving (2019)

	<p>bewonersvertegenwoordiging per gebiedscluster en de verschillende gemeenten en provincies binnen de BRS).<sup>63</sup> Het is mede daardoor in toenemende mate moeilijk gebleken om regionaal overeenstemming te bereiken zodra een deelgebied daarvoor een prijs moet betalen<sup>64</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat bewoners rondom Schiphol uiteenlopende individuele belangen hebben die in een collectieve integrale afweging meegenomen moeten worden. We constateren dat het voor de partijen onvoldoende duidelijk is hoe en op welke wijze deze belangen worden vertegenwoordigd en weerspiegeld in de wijze waarop participatie nu is georganiseerd. Deze belangen worden soms door bestuurders en de bewonersdelegatie tegengesteld naar voren gebracht.</li> <li>• We constateren dat er vanuit meerdere partijen wordt aangegeven dat de bewonersdelegatie zich met name richt op het tegengaan van hinderbeperking en daarmee andere belangen van bewoners niet vertegenwoordigt.</li> </ul>
Er is verschil van mening over relevante kennis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat er een steeds grotere diversiteit aan opvattingen is over hoe hinder vast te stellen is.<sup>65</sup></li> </ul>
Er zijn veelemlende emoties/verhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat het de partijen binnen de ORS ontbreekt aan wederzijds vertrouwen. Hierdoor is een onwerkbaar situatie ontstaan<sup>66</sup>.</li> <li>• We constateren dat de omgeving het alsnog naleven van eerder gemaakte afspraken als cruciaal ervaart voor het herwinnen van vertrouwen<sup>67</sup>.</li> </ul>

### Knelpunten met betrekking tot kennis

Soort knelpunt	Specificering van knelpunten
De probleemstelling is niet goed gedefinieerd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat er geen (gezamenlijke) definitie is van de probleemstelling waarop het regionale coördinatie-model zich moet richten en hoe dat zich verhoudt tot het nationale kader. Er is geen gezamenlijke definitie van wat omgevingskwaliteit en geen gezamenlijke wijze van bepalen hoe hier wel/niet verbeteringen in optreden. Daarnaast is er geen gezamenlijke definitie van effecten die daarop van invloed zijn.<sup>68</sup></li> </ul>
De juiste analyses zijn niet gemaakt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat er geen goede definitie van de probleemstelling is, waardoor het niet goed mogelijk is om een passende probleemanalyse te maken en daarmee de stap te zetten naar oplossingsmogelijkheden om de leefkwaliteit te verbeteren.<sup>69</sup></li> </ul>
Er is een groot verschil in informatiepositie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat het voor verschillende partijen ontbreekt aan een onafhankelijke informatievoorziening/kennisbasis<sup>70</sup></li> <li>• We constateren dat de omgeving erg afhankelijk is van de informatie van de sector zelf over de gevolgen van maatregelen voor de omgeving – en daarmee ook de bescherming van die omgeving<sup>71</sup>. Er wordt geen gelijkwaardig speelveld tussen de partijen ervaren met betrekking tot de toegang tot kennis en informatie.</li> <li>• We constateren dat Om te kunnen participeren op de huidige taakvelden in de huidige vorm is er veel kennis, tijd en expertise noodzakelijk, want de participatie is vaak georganiseerd op technische onderwerpen.</li> </ul>
Er ontbreekt belangrijke informatie/kennis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat er een toenemende hoeveelheid uitzonderingen op de reguliere operationele situatie is, waardoor de wettelijke normen steeds minder goed met de feitelijke situatie sporen<sup>72</sup>. De informatie waarover de participanten beschikken klopt daardoor veelal onvoldoende.</li> </ul>

<sup>63</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd verbinden, observatie 8

<sup>64</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden

<sup>65</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 8.

<sup>66</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden

<sup>67</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden

<sup>68</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 8

<sup>69</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 8

<sup>70</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden

<sup>71</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 14

<sup>72</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 8 en 15



## Knelpunten met betrekking tot procesvoering

Soort knelpunt	Specificering van knelpunten
Geen goede mechanismen/ruimte om tot besluiten te komen	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat er geen adequate doorzettingsmacht is<sup>73</sup> op het moment dat partijen er niet samen uit komen.</li> </ul>
Aan besluiten wordt geen opvolging gegeven	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat partijen aangeven dat in de afgelopen jaren de gezamenlijk gemaakte afspraken onvoldoende zijn nagekomen<sup>74</sup>.</li> <li>We constateren dat afspraken over participatieprocessen onvoldoende worden vastgelegd en gedeeld met betrokkenen en het onvoldoende controleerbaar is of en op welke wijze hieraan opvolging is gegeven</li> </ul>
Onvoldoende competenties en budget in team	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat om volwaardig te kunnen participeren op de huidige taakvelden in de huidige vorm er veel kennis en expertise noodzakelijk is. De bewonersdelegatie geeft aan over onvoldoende professionele ondersteuning te beschikken om volwaardig te kunnen participeren.</li> <li>We constateren dat alle partijen behalve de bewonersdelegatie kunnen rekenen op professionele ondersteuning. De bewonersdelegatie geeft aan dat er hierdoor een ongelijksoortig speelveld tussen de partijen die participeren ontstaat.</li> </ul>
Onvoldoende mandaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat een aantal partijen aangeeft dat de bewonersvertegenwoordiging onvoldoende zichtbaar verantwoording aflegt over haar vertegenwoordigende functie richting degene die zij aangeeft te vertegenwoordigen. Er is een verschil van inzicht over of en op welke wijze dit zou moeten om de kwaliteit van het participatieproces te versterken.</li> </ul>

### B.4.2 Knelpunten op specifieke taakvelden

Naast de algemene knelpunten die in paragraaf 4.1 zijn weergegeven, worden er ook per taakveld waarop participatie van de ORS is georganiseerd vanuit de praktijk specifieke knelpunten ervaren. Deze worden per taakveld weergegeven.

#### Bronmaatregelen

Ten aanzien van bronmaatregelen vindt er geen vorm van participatie plaats. In de praktijk worden partijen hierover geïnformeerd. Op dit vlak worden geen aanvullende knelpunten geconstateerd.

#### Ruimtelijke ordening en beheer

Aanvullend op de knelpunten in de algemene organisatie constateren we ten aanzien van dit taakveld de volgende knelpunten:

Soort knelpunt	Toelichting
<b>Arena</b>	
Er is geen duidelijke omgeving om over het vraagstuk te beslissen	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat het met betrekking tot het (sub)taakveld 'wonen en vliegen' niet duidelijk is of, op welke wijze en met welke consequenties onderwerpen op de ORS overlegtafel besproken worden. Dit leidt ertoe dat in de praktijk dit onderwerp niet op de ORS overlegtafel aan de orde komt.<sup>75</sup></li> <li>We constateren dat er geen geëxpliciteerde koppeling gemaakt tussen het doel van participatie op dit taakveld en het soort participatie, de methoden van participatie en de randvoorwaarden die</li> </ul>

<sup>73</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 7

<sup>74</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden

<sup>75</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 9

	passend zijn. Er is hierdoor geen duidelijkheid over de omgeving waarbinnen partijen tot afstemming komen op dit vlak en in welke verhouding partijen op dit vlak tot elkaar staan.
Er is (te) weinig verbinding tussen arena's om te denken en te doen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat er weinig verbinding wordt ervaren tussen (participatie)arena's van lokale en regionale overheden omtrent ruimtelijke ordening en beheer (die bijv. in het omgevingswet en reguliere participatie daar wel plaats vinden) en die van de ORS (waarin omwonenden direct vertegenwoordigd worden door bewonersvertegenwoordiging)</li> <li>• We constateren dat, doordat wonen en vliegen niet behandeld wordt binnen de ORS, er weinig verbinding wordt ervaren tussen het integraal inpassen van de landzijdige en luchtzijdige ontwikkelingen.<sup>76</sup></li> </ul>
<b>Gerichtheid</b>	
De belangen en perspectieven lopen uiteen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat de belangen en perspectieven over wat wel en niet door de ORS behandeld moet worden ten aanzien van ruimtelijke ordening en beheer uiteen lopen tussen de partijen. Sommigen vinden dat woningbouw niet los is te zien van hinderbeperkende maatregelen en vliegbewegingen. Anderen vinden woningbouw een eigenstandig onderwerp los van de ORS. Momenteel wordt er hierdoor niks op dit vlak behandeld binnen de ORS<sup>77</sup></li> </ul>
<b>Procesvoering</b>	
Geen goede mechanismen/ruimte om tot besluiten te komen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat in de praktijk in de ORS niet gesproken wordt over aangelegenheden met betrekking tot wonen en vliegen. Dit komt niet op de agenda van het ORS overleg en kan ook niet worden afgedwongen. De daartoe bevoegde partijen maken buiten de ORS om afspraken.</li> </ul>

### Operationele maatregelen

Ten aanzien van het taakveld operationele maatregelen zijn er verschillende knelpunten op de wijze waarop participatie op dit taakveld is georganiseerd. Aanvullend op de knelpunten in de algemene organisatie constateren we ten aanzien van dit taakveld de volgende knelpunten:

Soort knelpunt	Toelichting
<b>Arena</b>	
Er is geen duidelijke omgeving om over het vraagstuk te beslissen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat er geen heldere afspraken zijn tussen de partijen over wat wanneer wel en niet op de tafel van de ORS ligt (en wat dan vervolgens de status van dat overleg is). Dit maakt dat steeds onduidelijk is wie wanneer waar over gaat.<sup>78</sup> Een aantal genoemde voorbeelden: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Met betrekking tot routevoorstellen wordt dit samen met de partijen bepaald bij instelling van een werkgroep. Daar verloopt dit over het algemeen naar tevredenheid. Per voorstel wordt met elkaar een vastgelegd wat de opdracht van de werkgroep is en op welke wijze dit behandeld wordt. Alhoewel de formele beslissingsbevoegdheid niet bij de ORS ligt, blijkt in de praktijk dat bij consensus onder de verschillende partijen, dit leidt tot doorvoering van het voorstel.</li> <li>- In de praktijk komt het voor dat procedure of route aanpassingen niet consequent gemeld/afgewogen binnen de ORS, maar dat dit in sommige gevallen ook buiten de ORS om gebeurt. Er zijn geen heldere afspraken over wat wanneer wel en niet binnen de ORS besproken dient te worden.</li> <li>- Met betrekking tot een hinderbeperkende maatregelen is Schiphol gevraagd om tot een voorstel voor een nieuw pakket te komen voor de minister van I&amp;W. Schiphol heeft zelf de regie op welke wijze zij tot dit voorstel komt. De ORS als zodanig is hier niet in directe zin partij in.</li> </ul> </li> </ul>
Relevante partners zijn onvoldoende betrokken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We constateren dat er behoefte is om bij maatregelen die een specifiek gebied treffen ook (breder) omwonenden uit dat gebied te betrekken, maar dat deze niet altijd vertegenwoordigd zijn. Hier is geen afgesproken formele werkwijze voor. Informeel is dit opgelost door breder uit te nodigen en 'externen' in werkgroepen deel te laten nemen. Dit is echter niet vastgelegd.</li> </ul>

<sup>76</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 9; 0

<sup>77</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 9.; Aldersbrief 1-1-2019

<sup>78</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 7

Er is te weinig verbinding tussen arena's om te denken en te doen	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat de participatie ten aanzien van operationele / hinderbeperkende maatregelen gaat om het inpassen van de nadelige effecten in het gebied. De uitvoering van deze hinderbeperking is niet verbonden aan compensatie voor het gebied op enigerlei wijze.</li> </ul>
<b>Gerichtheid</b>	
De belangen lopen uiteen	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat er binnen vertegenwoordiging van partijen tegengestelde belangen kunnen zijn bijvoorbeeld wanneer een voorstel wordt besproken die binnen een gebied valt die in 2 clusters valt. De vertegenwoordiging uit gebied X kan andere belangen hebben dan de vertegenwoordiging uit gebied Y, zeker aangezien er ook nadelige effecten neerslaan in specifieke gebieden. Het is ingewikkeld deze belangen in het overleg te verenigen. In toenemende mate wordt door de partijen de eis gesteld dat niemand er slechter van mag worden om het totaal aan verbetering te kunnen realiseren. De uitvoering van hinderbeperkende maatregelen dreigt hierdoor vast te lopen.<sup>79</sup></li> </ul>
<b>Kennis</b>	
Er is groot verschil in informatiepositie	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat ten aanzien van de effectberekeningen van procedurevoorstellen er een groot verschil in informatiepositie tussen de verschillende partijen is. De partijen zijn afhankelijk van informatie van de sector. De sector bepaalt zelf in hoeverre ze die info wanneer en onder welke voorwaarden deelt. Hierdoor kunnen alternatieven en analyses niet altijd goed inzichtelijk gemaakt worden en ontbreekt er in de afweging die gemaakt wordt mogelijk relevante kennis.</li> </ul>

### Exploitatiebeperkingen

Ten aanzien van exploitatiebeperkende maatregelen zoals tariefstelling vindt er geen vorm van participatie plaats. De partijen worden hierover geïnformeerd. Op dit vlak worden geen grote knelpunten geconstateerd.

### Kennis en informatie

Ten aanzien van de participatie binnen het taakveld kennis en informatie vinden de volgende knelpunten plaats<sup>80</sup>:

Soort knelpunt	Toelichting
<b>Arena</b>	
Het is onduidelijk wie over het vraagstuk gaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat het op dit moment onvoldoende duidelijk is wat gezamenlijk aan informatie- en kennisontwikkeling wordt gedaan en wat de eigen taak en verantwoordelijkheid is, horend bij rol en bevoegdheidsverdeling bij LVNL, Schiphol, gemeenten, provincie en Rijk. Dat maakt dat er veel informatie beschikbaar is, maar gezamenlijke coördinatie hierop ontbreekt.</li> </ul>
<b>Kennis</b>	
Er is groot verschil in informatiepositie	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat er een informatieafhankelijkheid van sectorpartijen is, zowel t.a.v. de beschikbaarheid van de informatie als de betrouwbaarheid van de informatie<sup>81</sup>. Dit geldt eveneens voor het meetnetwerk en de verwerking en ontsluiting van de data<sup>82</sup>.</li> </ul>

<sup>79</sup> Gesprek ORS-secretariaat 11-3-20; Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 7; Op dit moment doet het ORS-secretariaat interventies in het proces om deze tegengestelde belangen zoveel mogelijk op één lijn te krijgen

<sup>80</sup> In deelonderzoek 3 wordt expliciet ingegaan op de knelpunten met betrekking tot de wijze waarop de informatievoorziening en dienstverlening is georganiseerd. Voor een volledig beeld van de knelpunten met betrekking tot de informatiefunctie verwijzen we graag naar dat deelonderzoek. Hier betreft het enkel de knelpunten met betrekking tot de participatie op dit taakveld.

<sup>81</sup> Advies RLI 2019: In de afgelopen jaren werd bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van geluidberekeningen in het kader van de milieueffectrapportages voor vliegveld Lelystad en Schiphol ter discussie gesteld (Wansink, 2017; Wesselink VanZijst, 2018; Meindersma & Van der Parre, 2018); Aldersbrief (2019)

<sup>82</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 14

	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat de informatie die door de sector wordt aangeleverd als complex wordt ervaren. Bij omwonenden ontbreekt de expertise om de informatie – aangeleverd door de sector - op juistheid en betrouwbaarheid te controleren en analyses te toetsen en uit te voeren <sup>83</sup>.</li> </ul>
--	--

### Mitigatie en compenserende maatregelen

Ten aanzien van de participatie binnen het taakveld mitigatie en compenserende maatregelen vinden de volgende knelpunten plaats<sup>84</sup>:

Soort knelpunt	Toelichting
<b>Arena</b>	
Er is te weinig verbinding tussen arena's om te denken en te doen	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat op het taakveld mitigatie en compenserende middelen op dit moment de verdeling van middelen om de leefkwaliteit in het gebied te versterken niet gekoppeld aan de ORS maar belegd bij het leefbaarheidsfonds van de Stichting Leefomgeving Schiphol (SLS). De participatie op de verdeling van middelen en/of verzachtende maatregelen (<i>waarover de SLS gaat</i>) is niet gekoppeld aan de participatie op de verdeling van pijnlijke maatregelen (<i>waarover de ORS gaat</i>).</li> </ul>
<b>Gerichtheid</b>	
De perspectieven lopen uiteen	<ul style="list-style-type: none"> <li>We constateren dat financiële compensaties via de Stichting Leefomgeving Schiphol worden toegekend, niet (altijd) op steun kunnen rekenen van de bewonersdelegatie. Zij geven aan ontevreden te zijn over waar aan en hoe de middelen van de stichting worden toegekend.</li> </ul>

<sup>83</sup> Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden, observatie 15

<sup>84</sup> In deelonderzoek 3 wordt expliciet ingegaan op de knelpunten met betrekking tot de wijze waarop de informatievoorziening en dienstverlening is georganiseerd. Voor een volledig beeld van de knelpunten met betrekking tot de informatiefunctie verwijzen we graag naar dat deelonderzoek. Hier betreft het enkel de knelpunten met betrekking tot de participatie op dit taakveld.

## Bijlage 5. Uitgangspunten voor participatie en vertegenwoordiging uit Schiphol Vernieuwd Verbinden

### B.5.1 Inleiding

In de tussenevaluatie ‘Schiphol Vernieuwd Verbinden’ benadrukt Van Geel dat het belang van actieve betrokkenheid van bewoners, gemeenten en provincies bij belangrijke ontwikkelingen rondom Schiphol ook de komende jaren onverminderd van belang blijft. Van Geel maakt onderscheid naar twee niveaus waarop deze betrokkenheid georganiseerd dient te worden:

- 1) Het niveau van het Rijk als het gaat om de afweging van nationale publieke belangen en de normstelling voor elk van deze nationale publieke belangen; (*Rijksregie*)
- 2) Het niveau van de regio als het gaat om inpassing van de luchtvaartactiviteit van Schiphol in de leefomgeving. (*Regionaal coördinatiemodel*)

Onze opdracht richt zich op het tweede niveau: komen met oplossingsrichtingen voor de participatie en vertegenwoordiging van de omgeving bij het uitwerken en uitvoeren van taken van het arrangement betreffende de inpassing van de luchtvaartactiviteit in de leefomgeving. Dit tweede niveau moet functioneren binnen de kaders die gesteld worden op nationaal niveau (*wat voorheen ook -gedeeltelijk- bij de ORS belegd was*).

In deze bijlage beschrijven we op basis van de tussenevaluatie van het rapport Schiphol Vernieuwd Verbinden van Van Geel kort de uitgangspunten voor de randvoorwaarden voor de invulling van Rijksregie en de participatie daarop. Vervolgens beschrijven we, langs de lijnen van ons conceptuele afweeg/toetskader, de uitgangspunten die Van Geel formuleert ten aanzien van de invulling van het regionale coördinatiemodel.

### B.5.2 De randvoorwaarden voor Rijksregie

Voor het functioneren van de Rijksregie stelt van Geel dat aan de volgende randvoorwaarden moet worden voldaan.

- 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. Op nationaal niveau worden heldere afwegingskaders vastgesteld, waarbij wordt voorzien in instrumenten en borging van implementatie.
- 2) **Inbreng van de omgeving:** Er dient gelegenheid te zijn voor (directe) inbreng aan de ‘voorkant’ en een klachtenregeling aan de ‘achterkant’ voor inwoners ten aanzien van de beleidskeuzes die direct of indirect impact hebben op de fysieke leefomgeving van inwoners. Dit geldt eveneens voor de formulering van nationale kaders.
- 3) **Rollen en verantwoordelijkheden expliciteren:** Er bestaat op tal van punten onduidelijkheid tussen partijen wat leidt tot irritatie in interactie. Er moet worden voorzien in een scherpe rolafbakening. Het Huis van Thorbecke, de Wet Luchtvaart en de Kaderwet Zbo’s zijn uitgangspunt voor deze rolafbakening.
- 4) **Inzichtelijke procedures voor participatie en bescherming:** Vanuit de Rijksregie moet duidelijkheid worden geschetst over de te volgen procedures en betrokkenheid van de omgeving bij ingrepen door de sector die rechtstreeks van invloed zijn op de leefomgeving.
- 5) **Rechtszekerheid: definiëring van de ondergrens van leefkwaliteit:** Er moet een ondergrens worden gedefinieerd voor leefkwaliteit in een luchthavenregio die voor iedere burger houvast biedt, en waarop de overheid en/of de sector op aangesproken kan worden en die gegarandeerd kan worden (*in vorm van pakket*)

aan maatregelen, voorzieningen of financiële compensatie). Op deze manier is er voor zowel de sector als voor de inwoners een 'verdienmodel'.

6) **Het Rijk draagt verantwoordelijkheid voor de implementatie van vastgesteld beleid en eerder gemaakte afspraken.**

Binnen deze nationale kaders en randvoorwaarden komt er een regionaal coördinatiemodel die de luchtvaartactiviteit van Schiphol inpast in de omgeving.

### B.5.3 De uitgangspunten voor participatie binnen het regionale coördinatiemodel

Hieronder beschrijven we de uitgangspunten die Van Geel stelt voor de wijze waarop de participatie en vertegenwoordiging van omwonenden plaats dient te vinden. Deze uitgangspunten hebben we geordend langs de lijnen van ons conceptuele kader.

#### *De opgave waar het regionale coördinatiemodel voor staat*

Het doel van het regionaal coördinatiemodel is om:

- 1) Effectief maatregelen te nemen die voor bewoners in de luchthavenregio waarneembaar tot een verbetering van hun leefklimaat leiden.
- 2) Vertegenwoordigers van de omgeving actief laten participeren in de uitwerking en uitvoering van maatregelen die de leefkwaliteit van bewoners in de luchthavenregio versterken.

Er worden twee hoofdtaken onderscheiden waarvoor dhr. Van Geel een aantal uitgangspunten noemt.

- 1) Uitvoering van de hinderbeperking en versterking van de leefkwaliteit<sup>85</sup>;
- 2) Informatie-uitwisseling: communicatie en consultatie<sup>86</sup>.

#### *De doelen van participatie*

Het doel van de participatie en vertegenwoordiging van omwonenden op deze hoofdtaken is dat dit moet bijdragen aan dat de omgeving de hinderbeperking (h)erkent (*draagvlak*) en versterkt door een landzijdige benadering die de strategie van hinderbeperking ondersteunt (*kwaliteit en effectiviteit*). Het gezamenlijk doel van de participatie is om de hele omgeving te beschermen en te betrekken.

### 1.1.2 Uitgangspunten voor de institutionele inbedding van participatie

In het rapport Van Geel worden voor de institutionele inbedding van de participatie van omwonenden diverse uitgangspunten genoemd die richting geven aan de verdere uitwerking van het regionale coördinatiemodel.

#### *Betrokkenen: wie mogen meedoen en waarom? Hoe worden zij gekozen/aangewezen?*

- **Betrokken partijen:** Het regionale coördinatiemodel moet voorzien in de interactie tussen bestuurslagen en tussen overheden, Schiphol en LVNL, de invulling van de vereiste betrokkenheid van inwoners die direct geraakt worden door overheden, Schiphol en LVNL en de interactie tussen regionale partijen onderling in verband met uiteenlopende effecten en variatie per gebied.
- **Participatie omwonenden:** Voor de participatie van inwoners gelden een aantal uitgangspunten:

---

<sup>85</sup> Deze taak wordt door ons uitgesplitst naar de taakvelden bronmaatregelen, ruimtelijke ordening en beheer, operationele maatregelen, exploitatiebeperkingen en mitigatie en compenserende maatregelen.

<sup>86</sup> Hier valt het taakveld kennis en informatie onder.

- Bestuurders en bewonersvertegenwoordigers blijven belangrijke representanten van inwoners in de regio. Alle gemeenten en bewonersdelegaties 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.
- In het regionale coördinatiemodel moet aandacht zijn voor een bredere, directere en meer gerichte betrokkenheid van alle lokale belanghebbenden bij voorgenomen maatregelen in een flexibelere (overleg)infrastructuur.
- **Directe vertegenwoordiging omwonenden:** Voor de vertegenwoordiging van inwoners via de bewonersdelegatie wordt een volgende stap gezet in de verzelfstandiging. 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.

*Verhoudingen: in welke verhouding staan zij tot elkaar?*

- **Rollen, taken en bevoegdheden:** de volgende uitgangspunten zijn geformuleerd t.a.v. de rollen, taken en bevoegdheden:
  - Er is helderheid nodig over wie het ter zake bevoegde gezag is, wie erbij wordt betrokken en namens wie wordt gesproken en wie waarmee instemt.
  - Elke partner in de regio heeft eigen bevoegdheden gebaseerd op wet- en regelgeving, met een eigen verantwoordingsstructuur, bevoegdheden, financiële stromen, uitvoerings- en participatietrajecten en verantwoording daarover. Vanuit ieders rol is gezamenlijke input noodzakelijk om tot een kwaliteitsimpuls voor de leefkwaliteit in de luchthavenregio te komen.
  - De input van betrokkenen moet op diverse schaalniveaus gecoördineerd worden, die zich niet laten vangen in bestuurlijk-geografische grenzen.
- **Spelregels:** Op voorhand moeten de spelregels duidelijk zijn en moeten verantwoordelijkheden en consequenties voor de realisatie of niet-realisatie van deelafspraken gedragen worden door partijen die de afspraken maken en moeten de partijen af te rekenen zijn op naleving van die afspraken.
- **Slagvaardigheid en doorzettingsmacht (executiekraacht):** het coördinatiemodel mag niet leiden tot inertie. Het beleggen van een heldere regiefunctie in de betekenis van een integrale afweging én doorzettingsmacht is een vereiste voor afweging en toedeling.
- **Financiële middelen:** Het is essentieel om tot gecoördineerde inzet van financiële middelen om de leefkwaliteit te vergroten. Daarnaast vergen flexibilisering en maatwerk dat de regio's financieel worden geïnstrumenteerd om hinderbeperking en verbetering van de leefkwaliteit uit te voeren.
- **Ondersteuning:** De flexibilisering en het maatwerk vergen een ordening en facilitering waarop de regio's kunnen terugvallen.

*Procedures: langs welke regels wordt afgestemd en besloten?*

- **Flexibele procedures:** Het coördinatiemodel behoeft 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

*Informatie: welke informatie wordt op welk moment geleverd en door wie?*

- **Onafhankelijke en transparante informatie over de regio:** de omgeving is van omwonenden – zij hebben recht op een onafhankelijk van de sector uitgevoerde informatieverzameling over hun leefsituatie.

*Grondslag: hoe zijn de afspraken verankerd in bestuurlijke en juridische kaders*

Het regionale coördinatiemodel acteert binnen de ruimtelijke en operationele kaders die gegeven zijn vanuit de wet, Rijksregie en/of overeengekomen tussen de bevoegde organen.<sup>87</sup> De volgende bestuurlijke en juridische uitgangspunten zijn hierop geformuleerd ten aanzien van participatie van omwonenden.

- **Wettelijk adviesrecht bewonersorganisaties:** Alle geregistreerde bewonersorganisaties in de betreffende regio krijgen wettelijk geborgd de gelegenheid om advies uit te brengen als ze door uitvoeringsmaatregelen geraakt worden.
- **Participatie en consultatie gemeenten:** Alle gemeenten in de betreffende regio krijgen de ruimte om te participeren of – op z'n minst – geconsulteerd te worden namens de omgeving indien hun grondgebied door uitvoeringsmaatregelen geraakt worden.
- **Wettelijk adviesrecht overheden en bewonersorganisaties:** Alle overheden en geregistreerde bewonersorganisaties in de Schipholregio krijgen wettelijk geborgd de gelegenheid om advies uit te brengen over het programma van uitvoeringsmaatregelen in z'n totaliteit

#### B.5.4 Uitgangspunten voor de participatie per taakveld

In het rapport van Geel worden per taakveld een aantal uitgangspunten genoemd voor het soort participatie dat op dit taakveld plaats dient te vinden, de methode(n) van participatie en de randvoorwaarde(n) voor participatie.

Uitgangspunten Van Geel	Uitvoering hinderbeperking en versterking leefkwaliteit	Informatie-uitwisseling: communicatie en consultatie
Organisatie en sturing		
Soort participatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De uitvoeringsmaatregelen in het gebied komen tot stand met betrokkenheid van de luchtvaartsector, direct belanghebbenden en de regio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgevingspartijen kunnen opvattingen over nationale issues gestructureerd naar voren brengen</li> </ul>
Governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er geldt een wederkerige relatie tussen sector en regio;</li> <li>• Er wordt rekening gehouden met functionele en geografische component;</li> <li>• De uitvoering en de mate van betrokkenheid van de omgevingspartijen (<i>d.m.v. participatie</i>) moet zodanig ingericht worden dat deze kan 'meebewegen' met het schaalniveau van het vraagstuk dat aan de orde is en gericht is op brede betrokkenheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onafhankelijke en transparante informatievoorziening</li> </ul>
Methode van participatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is flexibiliteit en maatwerk bij de uitwerking van de methoden van participatie;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eens per kwartaal wordt een bijeenkomst voor alle omgevingspartijen georganiseerd (informerend)</li> <li>• Themagerichte informatiesessies (critical reviewsessies)</li> <li>• Regionale klankbordgroep om opvattingen over nationale issues gestructureerd naar voren te brengen (<i>mogelijkheid</i>)</li> <li>• Omgevingshuis</li> </ul>

<sup>87</sup> Eindadvies dhr. Alders (2014). Brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 31 maart 2014. Bijlage bij Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol



## Bijlage 6. Geraadpleegde bronnen

### B.6.1 Documentatie Omgevingsraad Schiphol

- Bestemmingsreglement Stichting Leefomgeving Schiphol (2016)
- Bestuurlijke Regie Schiphol (2019) Reactie BRS op Schiphol Vernieuwd Verbinden
- Bewoners Omgeving Schiphol.nl. Diverse documenten en artikelen, waaronder (2018) Governancestructuur of bewonersparticipatie?; (2019) participatie of confrontatie (2019) Maak einde aan rechteloosheid rondom Schiphol
- Convenant Omgevingskwaliteit middellange termijn (16 september 2009) – Staatscourant nr. 13805.
- Eindadvies dhr. Alders (2014). Brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 31 maart 2014. Bijlage bij Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol
- Elzinga en Nagel (2012) Memo Omgevingsraad Schiphol. Kansen en uitdagingen voor een nieuw overlegmodel
- Omgevingsraad Schiphol (2015), Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol
- Omgevingsraad Schiphol (2015), Bijlagen bij Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol
- Omgevingsraad Schiphol (2015) Jaarplan Regioforum 2015
- Omgevingsraad Schiphol (2016) Onderzoek Jongerenforum – uitgevoerd door teamvier.
- Omgevingsraad Schiphol (2017) Brief aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over omgevingsmanagement ORS en Alderstafel
- Omgevingsraad Schiphol (2019) Brief d.d. 30 januari 2019 aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
- Omgevingsraad Schiphol (2019), De luchtvaartpolder (2006-2019). Hoofdstukken van Hans Alders.
- Omgevingsraad Schiphol (2019) Procedure voor behandeling nieuwe voorstellen hinderbeperking
- Overzicht analyse Berenschot, Arcadis en 070 (2020)
- Van Geel (2019) Schiphol Vernieuwd Verbinden. Evaluatie en tussentijds advies governance en participatie

### B.6.2 Wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten

- Alford, J. (2002). Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. *Administration & Society*, 34(1), 32-56
- Boogaard, G., Michels, A. M. B., Cohen, M. J., Smets, P. G. S. M., Binnema, H. A., & Vlind, M. (2016). G1000. Ervaringen met burgertoppen;
- Blok, Van Dalen & Wesseling (2020) Leren in participatieland (*nog te verschijnen boek*)
- Dalen, van, Synhaeve & Hoet (2017) Pionieren in participatieland
- Deltacommissaris (2017) Deltaprogramma 2018
- Democratic Challenge (2017) Democratisch zakboekje
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522
- Hoppe, R. (2010). *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*. Bristol: Policy Press.
- Hurenkamp, M. & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 29 (1), 54-63;
- Hulst, van M. , Cuijpers, C., Hendriks, F. en Metz, T. (2017) De demos digitaal bekrachtigd? Zes e-democracy cases uit binnen- en buitenland
- Karl, H. A., Susskind, L. E., & Wallace, K. H. (2007). A dialogue, not a diatribe: effective integration of science and policy through joint fact finding. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 49(1), 20-34.
- Kwink Groep (2019) Een andere kijk op luchtvaart. Een vergelijking tussen luchtvaart en vijf andere sectoren

- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social policy and Society*, 5(2), 281-291
- Michels, Ank, and Harmen Binnema. "Deepening and Connecting Democratic Processes. The Opportunities and Pitfalls of Mini-Publics in Renewing Democracy." *Social Sciences* 7.11 (2018): 236
- Ministerie van Infrastructuur en Water (2020) 'Handleiding Joint Fact Finding'
- Movisie (2018), Keuzewijzer E-tools voor gemeenten die inwoners online willen betrekken, <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2018-06/keuzewijzer-e-tools.pdf>
- Reybrouck, D van (2016). Tegen verkiezingen. Bezige Bij, Amsterdam
- Stolk, Jellema en Wesseling (2015) Verstandig handelen in het stelsel van de participatiewet
- Verba, Schlozman en Brady (1995). 'Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics'
- Vermaak, H. (2015) Plezier beleven aan taaie vraagstukken, Werkingmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid
- Visser, V., van Popering-Verkerk, J, & van Buuren, M.W. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019) Luchtvaartbeleid. Een nieuwe aanlegroute.

### B.6.3 Gesprekspartners ORS en cases

Afvaardiging van	Datum
Omgevingsraad Schiphol, <i>secretariaat</i>	6 maart 2020 11 maart 2020
Noordzeeakkoord	27 maart 2020 8 april 2020 9 april 2020
IFOK (Frankfurt Airport)	27 maart 2020
Havenbedrijf Rotterdam	31 maart 2020
Nationaal Programma Groningen	31 maart 2020
Bewoners Omgeving Schiphol	1 april 2020
Bestuurlijke Regie Schiphol	2 april 2020
Deltaprogramma	8 april 2020
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	10 april 2020
Schiphol	25 april 2020

#### **Berenschot B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht  
 Postbus 8039, 3503 RA Utrecht  
 030 2 916 916  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)  
 /berenschot



# Versterking informatievoorziening en dienstverlening omgeving Schiphol

## Deelonderzoek 3

Onderzoek mogelijke inrichting omgevingshuis Schiphol en omgeving

61527 – Openbaar

29 juli 2020

**Berenschot**

# Versterking informatievoorziening en dienstverlening omgeving Schiphol

Onderzoek mogelijke inrichting omgevingshuis Schiphol en omgeving

Mark Weijers  
André Oostdijk  
Vera Mulder

29 juli 2020

**Berenschot**

## Bestuurlijke redenering

Het bestuurlijk stelsel in de Schiphol-regio is gebaat bij een goede informatievoorziening en dienstverlening aan de omgeving. In dat kader noemt van Geel in zijn evaluatie en tussentijds advies een omgevingshuis, zoals eerder beschreven in het door het kabinet overgenomen advies uit 2014 over de oprichting van de ORS. Voor het stelsel is betrouwbare informatie op basis van onafhankelijke dataverzameling een belangrijk fundament voor de besluitvorming tussen partijen over de toekomst. Goede informatievoorziening draagt ook bij aan controleerbare afspraken over hinderbeperking en leefkwaliteit. Bewoners in de regio wensen bovendien één centrale plek waar zij terecht kunnen met al hun vragen, verzoeken, meningen of klachten. Deze bundeling van informatie en diensten vergroot het gebruiksgemak en resulteert in een efficiënte inzet van publieke middelen.

### Het mogelijke omgevingshuis

Op grond van ons onderzoek hebben we diverse taken geïdentificeerd voor het mogelijke omgevingshuis, waarmee we komen tot vier inrichtingsvarianten. De varianten komen in de kern neer op het per variant uitbreiden van het takenpakket. In de basis biedt het omgevingshuis een helder, gestroomlijnd en toegankelijk informatieaanbod over Schiphol en omgeving aan. Dat kan enerzijds op basis van onafhankelijke dataverzameling, metingen en monitoring, anderzijds door relevante informatie van andere organisaties in het stelsel te verzamelen en te verspreiden. Het omgevingshuis kan verder waarde toevoegen aan het stelsel wanneer ook diensten, regelingen en de klachtenregistratie worden ondergebracht in het takenpakket. Uitbreiding van het takenpakket vraagt wel om besluiten ten aanzien van bestuur, structuur en organisatie.

### Consensus

Op basis van onze gesprekken met de partijen constateren we dat alle betrokkenen welwillend zijn om de huidige situatie met elkaar te verbeteren. Alle partijen erkennen de behoefte en zijn het eens over het doel, het verbeteren van de informatievoorziening en dienstverlening.

### Descensus

Echter, over de precieze invulling van de één-loket gedachte (het wat en hoe) verschillen de meningen. Bovendien hebben partijen uiteenlopende beelden bij de beoogde effecten, doelgroepen en eisen aan informatie. De beschreven consensus in de evaluatie en het tussentijds advies van Van Geel – ‘er moet een omgevingshuis komen’ – wordt niet onderkend door de betrokkenen, of alleen op heel hoge abstractie. Daarnaast constateren we de volgende descensus:

- Vertegenwoordigers van bewoners vinden het van groot belang dat een adequaat omgevingshuis wordt gerealiseerd voor onafhankelijke informatie en diensten. Zij willen dat de taken dataverzameling en monitoring, informatievoorziening en dienstverlening op een onafhankelijke plek binnen het stelsel worden geborgd. Zij verwachten dat het omgevingshuis een centraal loket is en hechten in elk geval belang aan een digitale verschijningsvorm. Ook benadrukken zij dat feitelijke informatie noodzakelijk is als input voor de handhaving van normen en afspraken binnen het stelsel.
- Vertegenwoordigers van de sector geven aan dat het omgevingshuis in hun visie louter en alleen een digitale portal is in de vorm van een website waar bewoners terecht kunnen voor een overzicht van informatie en diensten. Hier kunnen andere informatiebronnen, regelingen en diensten aan worden gekoppeld. De sector geeft aan dat het bereid is om het geluidsmetnetwerk NOMOS onder de juiste randvoorwaarden onafhankelijk van de sector te organiseren.

- Vertegenwoordigers van de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) hechten belang dat alle partijen in het stelsel toegang hebben tot feitelijke informatie en de mogelijkheid hebben om met elkaar in dialoog te treden over die informatie. Zij verwachten dat het omgevingshuis naast een centraal loket voor diensten en informatie ook dient als een ontmoetingsplek, een agora, voor de dialoog tussen partijen en geïnteresseerden over de toekomst van het stelsel.
- Vertegenwoordigers van het Rijk zien ook dat de huidige informatievoorziening en dienstverlening kan worden verbeterd. Zij staan positief tegenover een samenvoeging van losse loketten, waar dat van toegevoegde waarde is voor het publiek belang. Zij wijzen verder op de recente ontwikkelingen op het gebied van de nationale meetstrategie, met een regionale uitwerking. Daar ligt wat betreft het Rijk een mogelijkheid in relatie tot het omgevingshuis.

De descensus volgt uit het basispunt dat de scope van (een vorm van) de ORS niet gedeeld wordt en dat er geen overeenstemming is over door wie welke informatie gebruikt en geleverd zou moeten worden. Kortom, er is geen vastgestelde probleemdefinitie.

### Vervolgproces

Kijkend naar het vervolgproces adviseren wij om eerst overeenstemming te vinden over een aantal organiserende principes, voordat kan worden gekeken naar de verdere inrichting en uitwerking. Om de knoop door te hakken, dient er overeenstemming te komen op de volgende fundamentele punten:

- Welke doelen willen we bereiken en welke effecten willen we zien in het stelsel?
- Welke informatie en diensten zouden gegeven de doelen om welke reden in aanmerking komen voor omgevingshuis?
- Voor wie is het omgevingshuis bedoeld: uitsluitend bewoners of ook andere doelgroepen?
- Welke eisen stellen we aan informatie? Bijvoorbeeld: is overlap toegestaan of is interactie gewenst?
- Wat zijn uitgangspunten voor de organisatie: alleen een digitale of ook een fysieke uitwerking?

Op basis van gedeelde uitgangspunten kan verder worden gekeken naar de concrete inrichting en uitwerking van een omgevingshuis. De gepresenteerde opties in de voorliggende rapportage bieden daarbij houvast.

## Samenvatting onderzoek

Het voorliggende rapport beantwoordt de vraag met welke inrichting een omgevingshuis een effectieve en efficiënte bijdrage kan leveren aan de legitieme inpassing van Schiphol in de regio. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, hebben we op basis van de beschreven uitgangspunten in de evaluatie en tussentijds advies 'Schiphol Vernieuwend Verbinden' een conceptueel kader ontwikkeld rondom de inhoudelijke taakvelden informatievoorziening en dienstverlening. Vervolgens hebben we een analyse gemaakt van bestaande documenten, diverse gesprekken gevoerd met de betrokken instanties en belanghebbende partijen en daarnaast (internationale) cases in andere sectoren geanalyseerd om inzichten en ideeën te verzamelen. Het onderzoek is uitgevoerd met betrokkenheid en instemming van de klankbordgroep.

### Conclusies huidige situatie informatievoorziening en dienstverlening

We constateren zowel verbeteringen als diverse knelpunten. In het kader van recente verbeterinitiatieven horen we positieve waardering voor nieuwe vormen van informatie- en kennisuitwisseling, waaronder de themasessies en de *critical review*-sessies. We zien dat Schiphol werkt aan de doorontwikkeling van de eerder gelanceerde applicatie Omgevingsinfo Schiphol en aan de vooravond staat om de nieuwe functie geluidswaarschuwing te realiseren. Ook valt het recent ontwikkelde initiatief Minder hinder Schiphol op, met informatie over maatregelen gericht op hinderbeperking op basis van de meest voorkomende klachten.

De knelpunten in de huidige informatievoorziening en dienstverlening concentreren zich rondom een aantal thema's. Allereerst zien we een grote versnippering van informatie en diensten in de huidige situatie. Er is een groot aanbod aan informatie, maar het ontbreekt aan gezamenlijke coördinatie op samenhang van informatiestromen. De informatie die aangeboden wordt, is voornamelijk gericht op bewoners. Er is relatief weinig aandacht voor de economische ontwikkelingen in de regio, innovatie of werkgelegenheid op en om de luchthaven. Dit is met name in de ogen van vertegenwoordigers van regionale bestuurders en sector een belangrijk knelpunt. We constateren ook dat de omgeving veelal afhankelijk is van de sector van informatie, dat informatie voor een deel gebaseerd is op prognosedata en dat informatie op sommige punten niet-gebruiksvriendelijk is voor partijen buiten de sector. We zien op het gebied van dataverzameling dat er meerdere actieve meetnetwerken zijn in de regio rond Schiphol, waardoor er verschillende beelden ontstaan over de gemeten geluidsoverlast. Alleen meetnetwerk NOMOS is gekoppeld aan de beleidsnormen. We merken op uit onze gespreksronde dat er consensus is tussen vertegenwoordigers van bewoners, de sector en bestuurders dat de inrichting van het geluidsmetnetwerk anders kan en moet. We wijzen in dat verband naar de nationale meetstrategie met regionale uitwerking die wordt ontwikkeld door ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Ook bij de dienstverlening valt de versnippering van regelingen op, de loketten voor klachtafhandeling en schadeafhandeling zijn bijvoorbeeld van elkaar gescheiden. Vertegenwoordigers van bewoners geven aan dat omwonenden het gebrek aan samenwerking tussen de instanties als vervelend ervaren. Zij moeten steeds hun verhaal opnieuw door en worden in hun beleving vaak van het kastje naar de muur gestuurd. Daarnaast zien we dat een aantal regelingen voor de omgeving wordt afgebouwd of anders wordt voortgezet. Het risico is dat er loketten voor de omgeving dreigen te verdwijnen. Het ontbreekt in het stelsel aan een laagdrempelige, onafhankelijk vertrouwenspersoon voor geschillen. Temeer, omdat bewoners in de huidige praktijk niet terecht kunnen bij de Nationale Ombudsman of de rechter. Verder merken we op dat de dienstverlening in de perceptie nauw is verknoopt met sector. Net als Van Geel horen we bijvoorbeeld twijfels bij vertegenwoordigers van bewoners over de onafhankelijkheid. De Nationale Ombudsman is op verzoek van de bewonersdelegatie een onderzoek gestart.

## Inrichtingsvarianten voor het mogelijke omgevingshuis

Op basis van ons onderzoek en voortbouwend op de taakvelden informatievoorziening en dienstverlening zien we vier mogelijke varianten voor het takenpakket van het omgevingshuis.

Inrichtingsvarianten	Taken
1) Het omgevingshuis als digitale portal	a. Informatieverspreiding en kennisontwikkeling
2) Het omgevingshuis als onafhankelijk informatiecentrum	Naast het onderdeel a ook: b. Dataverzameling, meten en monitoring, c. Ontmoetingsplek met dialoogfunctie
3) Het omgevingshuis als onafhankelijk informatiecentrum en dienstenloket	Naast de onderdelen a tot en met c ook: d. Loket voor diensten en regelingen (schadecompensatie, isolatie, leefbaarheid)
4) Het omgevingshuis als onafhankelijk informatiecentrum, dienstenloket en klachtenloket	Naast onderdelen a tot en met d ook: e. Klachtenregistratie en -afhandeling

*Figuur 1. Inrichtingsvarianten van het mogelijke omgevingshuis*

Het taakveld informatievoorziening vormt bij alle varianten de basis. In variant 1 is het omgevingshuis een digitale portal met een overzichtelijk aanbod van alle informatie en diensten in het stelsel. Hiermee ontstaat meer samenhang op informatie. Vanuit het portal kunnen bezoekers worden doorverwezen naar andere instanties.

In variant 2 is het omgevingshuis een onafhankelijk informatiecentrum, waardoor informatie gestroomlijnd kan worden aangeboden op één centrale plek. Het omgevingshuis zou in deze variant opgebouwd zijn vanuit het taakveld informatievoorziening, met als de belangrijkste kerntaken: 1) dataverzameling, meten en monitoring, 2) informatieverspreiding en kennisontwikkeling – en 3) ontmoetingsplek en dialoogfunctie. Bij de verdere uitwerking van deze variant kan worden overwogen om naast een digitale verschijningsvorm ook een fysiek loket te realiseren. Indien wordt gekozen voor een fysieke uitwerking, kan ook overwogen worden om een bezoekerscentrum met interactieve tentoonstelling te realiseren. De vraag die bij de keuze voor deze eerste variant rest, is wat dit betekent voor het taakveld dienstverlening.

In variant 3 is het omgevingshuis een onafhankelijk informatiecentrum en dienstenloket. Het omgevingshuis zou in deze variant de volgende kerntaken hebben: 1) dataverzameling, meten en monitoring, 2) informatieverspreiding en kennisontwikkeling, 3) ontmoetingsplek en dialoogfunctie – en 4) loket voor diensten en regelingen. We gaan er daarbij vanuit dat de huidige regelingen voor de omgeving blijven bestaan en worden opgevolgd in een nieuwe vorm. Indien dat het geval is, kan worden overwogen om deze nieuwe regeling op het gebied van schadecompensatie en leefbaarheidsinvesteringen als dienst onder te brengen in het omgevingshuis. Een tweede vraag is of er binnen het stelsel een onafhankelijke bemiddelaar komt. Die functie zou eveneens als dienst kunnen worden ondergebracht bij het omgevingshuis.

In variant 4 is het omgevingshuis een onafhankelijk informatiecentrum, dienstenloket en klachtenloket. Het omgevingshuis biedt in deze variant één centrale plek voor de omgeving voor informatievoorziening en dienstverlening. Het omgevingshuis heeft als belangrijkste kerntaken: 1) dataverzameling, meten en monitoring, 2) informatieverspreiding en kennisontwikkeling, 3) ontmoetingsplek en dialoogfunctie, 4) loket voor diensten en regelingen – en 5) klachtenregistratie. De overweging bij de keuze voor deze variant is of het wenselijk is om de klachtenregistratie- en afhandeling onder te brengen in hetzelfde takenpakket waar ook het aanbieden van neutrale en objectieve informatie en diensten is belegd.



## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding onderzoek	8
1.2 Doelstelling deelonderzoek	8
1.3 Vraagstelling deelonderzoek	9
1.4 Aanpak deelonderzoek	9
1.5 Leeswijzer	11
<b>2. Conceptueel kader</b>	<b>12</b>
2.1 Visie op het vraagstuk	12
2.2 Aanknopingspunten evaluatie en tussentijds advies	13
2.3 Samenvatting conceptueel kader	18
<b>3. Overzicht huidige situatie</b>	<b>19</b>
3.1 Overzicht informatievoorziening huidige situatie	19
3.2 Beschrijving dienstverlening huidige situatie	25
3.3 Analyse recente inspanningen	29
3.4 Analyse van knelpunten	30
<b>4. Het mogelijke omgevingshuis</b>	<b>39</b>
4.1 De gewenste beweging	39
4.2 Analyse inhoudelijke bouwstenen	41
4.3 Mogelijke varianten omgevingshuis	50
4.4 Ontwerpcriteria omgevingshuis	55
4.5 Het omgevingshuis binnen de stelsels	56
<b>5. Conclusies en overwegingen</b>	<b>57</b>
5.1 Conclusies huidige situatie	57
5.2 Overwegingen inrichtingsvarianten omgevingshuis	58
5.3 Ideeën bij het vervolgproces	61

Geraadpleegde bronnen

Bijlage 1: Detailoverzicht huidige situatie

Bijlage 2: Inzichten en ideeën cases

## 1. Inleiding

Het voorliggende rapport gaat in op de beoogde versterking van de informatievoorziening en dienstverlening in de omgeving van Schiphol. We beschrijven hierin hoe de informatievoorziening en dienstverlening met oog op de toekomst kan worden ingericht om een effectieve en efficiënte bijdrage te leveren aan de legitieme inpassing van Schiphol in de regio. Daarbij hebben we in het bijzonder oog voor de potentie van een omgevingshuis, zoals in de evaluatie en het tussentijdse advies van de heer Van Geel beschreven. In dit inleidende hoofdstuk beschrijven we eerst de aanleiding voor het huidige onderzoek en hoe dit deelonderzoek past binnen onze opdracht. Vervolgens formuleren we achtereenvolgens de doelstelling van het deelonderzoek en de hoofd- en deelvragen. Daarna lichten we de onderzoeksaanpak toe. We eindigen het hoofdstuk met een leeswijzer.

### 1.1 Aanleiding onderzoek

De heer Van Geel heeft in het najaar van 2019 gewerkt aan een evaluatie en tussentijds advies governance over de Omgevingsraad Schiphol resulterend in de rapportage 'Schiphol Vernieuwd Verbinden'<sup>1</sup>. In het advies Schiphol Vernieuwd Verbinden presenteert de heer Van Geel drie mogelijke regionale coördinatiemodellen voor de toekomst, alle drie decentraal en uitvoeringsgericht met een accent op omgevingsparticipatie. De coördinatie in de modellen ligt respectievelijk bij de Rijksoverheid, de luchtvaartsector en een onafhankelijke gebiedsregisseur. In opdracht van de ambtelijk secretaris van de Omgevingsraad Schiphol voert adviesbureau Berenschot een verdieping uit om te komen tot de invulling van een toekomstgericht regionaal coördinatiemodel voor de governance, participatie en informatievoorziening rond Schiphol. Berenschot ondersteunt daarbij door de verdere verdieping en concretisering van het tussentijds advies governance, zodat de heer Van Geel tot een onderbouwd voorstel voor een coördinatiemodel kan komen. We operationaliseren onze opdracht langs drie onderzoekslijnen. Het eerste deelonderzoek werkt een aantal regionale coördinatiemodellen opgavegericht uit (governance). Het tweede deelonderzoek biedt input voor de wijze waarop de (getrapte) vertegenwoordiging van omwonenden optimaal kan worden georganiseerd (participatie). Het derde deelonderzoek betreft de versterking van de informatievoorziening en dienstverlening van de Omgevingsraad Schiphol met in het bijzonder aandacht voor de mogelijke inrichting van een omgevingshuis, zoals in het tussentijdse advies van de heer Van Geel beschreven. We merken vooraf op dat het beoogde omgevingshuis niet hetzelfde is als de Omgevingsraad Schiphol 2.0. Het beoogde omgevingshuis geeft invulling aan de informatievoorziening en dienstverlening.

### 1.2 Doelstelling deelonderzoek

De heer Van Geel noemt de verdere uitwerking van een informatiefunctie in de regio noodzakelijk, zodat alle belanghebbenden in gelijke mate toegang hebben tot transparante informatie. Daarnaast beschrijft Van Geel de nut en noodzaak van een centraal loket voor diensten. Het doel van dit deelonderzoek is om de mogelijke inrichting van het omgevingshuis te onderzoeken. We geven inzicht in de wijze waarop de informatievoorziening en dienstverlening adequaat kunnen worden vormgegeven en maken inzichtelijk met welke inrichting een omgevingshuis een effectieve en efficiënte bijdrage kan leveren aan de legitieme inpassing van Schiphol in de regio, rekening houdend met vastliggende en niet-vastliggende verantwoordelijkheden. Daartoe maken we een inventarisatie van de elementen die mogelijkerwijs een plek zouden kunnen krijgen in het beoogde

---

<sup>1</sup> De heer van Geel heeft in opdracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat een evaluatie van de Omgevingsraad Schiphol uitgevoerd nadat begin 2019 het overleg tussen de partijen in de Omgevingsraad Schiphol vast liep op de onderhandelingen over de ontwikkeling van Schiphol na 2020. Zie: <https://www.omgevingsraadschiphol.nl/nieuws/schiphol-en-omgeving-moeten-opnieuw-in-verbinding-gebracht-woorden/>

omgevingshuis en geven we een waardering van deze elementen, zodat de heer Van Geel verder invulling kan geven aan de inrichting van een van het beoogde omgevingshuis.

Het deelonderzoek geeft inzicht in:

- Huidige situatie: waar ligt de informatievoorziening en dienstverlening nu en waar liggen knelpunten?
- Good practices: welke inzichten en ideeën bieden relevante cases voor het mogelijke omgevingshuis?
- Taakvelden: hoe kan het inhoudelijke takenpakket van het beoogde omgevingshuis eruit zien?
- Inrichtingsvarianten: welke varianten zijn denkbaar voor het beoogde omgevingshuis?

### Afbakening van het deelonderzoek

De inhoudelijke focus van deelonderzoek 3 ligt op de mogelijke inrichting van het beoogde omgevingshuis. Daarbij beperken we ons tot het richten (strategisch kader) en inrichten (inhoudelijke taakvelden). We gaan niet uitgebreid in op het verrichten (lees: de organisatorische inbedding). Het doel van dit onderzoek is om zoveel mogelijk inhoudelijke elementen te inventariseren, te analyseren waar die in de huidige praktijk liggen en beargumenteren we waarom die elementen wel of niet een plek zouden kunnen krijgen in het beoogde omgevingshuis. Vervolgens werken we een aantal inrichtingsvarianten uit voor het omgevingshuis.

Met betrekking tot de organisatorische inbedding van het omgevingshuis (verrichten) kunnen we ons voorstellen dat de nadere uitwerking daarvan na de keuze van de heer Van Geel plaatsvindt. We zullen daartoe een beknopte uiteenzetting maken van een mogelijk vervolgproces. De inrichtingsvarianten in het huidige onderzoek bieden een basis voor een opdracht aan een eventuele kwartiermaker die de operationalisering van de door Van Geel gekozen inrichtingsvariant kan begeleiden.

We merken tot slot op dat het doel van het huidige onderzoek niet is om een uitputtende beschrijving te maken van alle databronnen en informatiestromen in de huidige praktijk. We benadrukken dan ook dat we de belangrijkste inhoudelijke elementen zorgvuldig zullen analyseren, maar pretenderen zeer zeker niet dat het huidige onderzoek een complete en uitputtende weergave is van de huidige praktijk.

## 1.3 Vraagstelling deelonderzoek

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het beoogde omgevingshuis adequaat kan worden ingericht, is de hoofdvraag als volgt geformuleerd: "Met welke inrichting kan een omgevingshuis een effectieve en efficiënte bijdrage leveren aan de legitieme inpassing van Schiphol in de regio?"

Daaronder zien we een aantal vragen die de rode draad vormen in ons onderzoek.

- Hoe ziet de huidige informatievoorziening en dienstverlening eruit? Waar liggen knelpunten?
- Wat zijn de doelen, doelgroepen en eventuele randvoorwaarden voor het beoogde omgevingshuis?
- Welke taken en daarbij horende activiteiten zou een omgevingshuis mogelijk kunnen omvatten?
- Welke varianten van een omgevingshuis zijn er mogelijk op basis van de vastgestelde waardering?
- Wat zijn de vervolgstappen op hoofdlijnen om het omgevingshuis te realiseren?

## 1.4 Aanpak deelonderzoek

Om tot antwoorden te komen op de bovenstaand geformuleerde onderzoeksvragen hebben wij de volgende aanpak gehanteerd: 1) uitvoeren aanvullend onderzoek informatievoorziening en dienstverlening huidige praktijk,

2) analyseren relevante cases (good practices) en 3) waardering van het mogelijke takenpakket van het beoogde omgevingshuis en het uitwerken van mogelijke varianten voor de inrichting<sup>2</sup>.

We lichten de stappen hieronder nader toe:

### 1. *Uitvoeren onderzoek informatievoorziening en dienstverlening huidige praktijk*

De eerste fase bestaat uit een analyse van de bestaande stukken en het voeren van gesprekken met betrokken instanties en belanghebbende partijen met een informatiebevoegdheid. Op deze manier wordt de huidige informatievoorziening en dienstverlening rond Schiphol in kaart gebracht. Er is met de volgende partijen gesproken om de huidige situatie in kaart te brengen en deze waar nodig te actualiseren:

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Provincie Noord-Holland
- Gemeente Haarlemmermeer
- Stichting Leefomgeving Schiphol (SLS)
- Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS)
- Schadeschap Luchthaven Schiphol
- Project Geluidsisolatie Schiphol (Progis)
- Luchthaven Schiphol
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)
- Omgevingsraad Schiphol (ORS)
- Bewonersvertegenwoordiging ORS

Om naast de aanbodzijde ook de vraagzijde goed in beeld te brengen is een interview met de bewonersvertegenwoordiging ORS gehouden. Hiermee zijn zowel de wensen en behoeften van de vraagzijde als de eventuele randvoorwaarden van de omwonenden geïnventariseerd. Verder bestaat er in de praktijk naast de partijen met een informatiebevoegdheid ook een aantal burgerinitiatieven die informatie verzamelen en ontsluiten. Deze nemen wij mee in onze analyse van de huidige situatie.

### 2. *Analyseren cases (good practices)*

Voor aanvullende inspiratie voor de invulling van het coördinatiemodel<sup>3</sup>, de organisatie van de participatie en vormgeving van de omgevingscommunicatie analyseert Berenschot een aantal vergelijkbare organisaties.

We analyseren de volgende vijf cases:

- Gaswinning Groningen: Rijksprogrammamodel (evaluatie en tussentijds advies governance)
- Havenbedrijf Rotterdam: sectoraal uitvoeringsmodel (evaluatie en tussentijds advies governance)
- Deltacommissaris: gebiedsregisseursmodel (evaluatie en tussentijds advies governance)
- DCMR Milieudienst Rijnmond: gemeenschappelijke regeling (extra case)
- Noordzeeoverleg: decentraal programmamodel (extra case)

---

<sup>2</sup> De dataverzameling heeft plaatsgevonden in maart en juni 2020.

<sup>3</sup> We redeneren daarbij vanuit de door de heer Van Geel gepresenteerde stelsels in de rapportage Schiphol Vernieuwend Verbinden: tussentijdse evaluatie en advies. Daarnaast zijn op verzoek van de opdrachtgever een aantal extra cases vastgesteld.

We hebben op verzoek van de opdrachtgevers diverse cases in andere sectoren geanalyseerd die raakvlak hebben met de vastgestelde stelsels.<sup>4</sup> Voor aanvullende inspiratie voor de invulling van een omgevingshuis worden deze cases bestudeerd. Op basis van deskresearch en interviews analyseren we van de overige cases hoe de informatievoorziening en dienstverlening zijn georganiseerd en wat de verschillen en overeenkomsten zijn met de hypothesen van de heer Van Geel en welke inzichten interessant zijn voor Schiphol. Dit werken we uit per case.

Daarnaast hebben we ook gekeken naar Frankfurt Airport. Deze aanvullende, internationale vergelijking is interessant voor het huidige deelonderzoek door het bestaan van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus dient als waarnemer van ontwikkelingen in de regio, als neutrale informatievoorziening en als bemiddelaar tussen conflicterende partijen. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus in Frankfurt is een praktijkvoorbeeld dat bijdraagt als internationale vergelijking van een mogelijk omgevingshuis.

### 3. *Opstellen advies inrichting omgevingshuis*

De uitkomsten van het onderzoek en ons advies vatten we in voorliggende deelrapportage samen. Hierin hebben wij alle belangrijkste inzichten, conclusies en aanbevelingen samengevat op basis van de deskresearch en gesprekken, analyse van de cases en onze expertisie. De inzichten geven weer hoe het beoogde omgevingshuis kan worden gerealiseerd.

## 1.5 Leeswijzer

Het voorliggende rapport is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk zetten we in het tweede hoofdstuk een conceptueel kader uiteen als basis voor ons onderzoek. We vatten daar de belangrijkste aanknopingspunten uit de tussenrapportage van de heer Van Geel samen, beschrijven onze visie op het vraagstuk en geven meer duiding en betekenis aan de elementen informatievoorziening en dienstverlening. In hoofdstuk drie wordt de huidige situatie omtrent de informatievoorziening en dienstverlening rondom Schiphol uiteengezet. We vullen daarbij de verkenning van de heer Van Geel aan. We eindigen het hoofdstuk door de recente verbeterinitiatieven, maar ook de meest prominente knelpunten in beeld te brengen. In hoofdstuk vier schetsen we de gewenste beweging en identificeren we de taken en activiteiten die onder het dak van een omgevingshuis zouden kunnen worden ondergebracht. Op basis van de bouwstenen, bestaande uit taken en activiteiten, komen we tot een aantal mogelijke varianten voor het omgevingshuis. In het vijfde en laatste hoofdstuk leggen we onze bevindingen vast, delen wij een samenvatting van onze inhoudelijke overwegingen rondom de mogelijke inrichting van het omgevingshuis en beschrijven we tot slot onze ideeën bij het vervolgproces op hoofdlijnen.

---

<sup>4</sup> De cases zijn geselecteerd op basis van vier kenmerken: 1) centraal in de case staat een grote maatschappelijke opgave, 2) omgevingsparticipatie speelt een grote rol in de case, 3) de case heeft eveneens als belangrijke component informatievoorziening en dienstverlening, en 4) er bestaat spanning tussen economie en leefbaarheid.

## 2. Conceptueel kader

Een abstract concept als een omgevingshuis kan mogelijk op uiteenlopende manieren worden geïnterpreteerd. In dit hoofdstuk werken we een kort en bondig conceptueel kader uit om het onderzoek af te bakenen en een kader te maken voor ons advies. Allereerst presenteren we in dit hoofdstuk onze visie op het vraagstuk aan de hand van ons centrale denkmodel. Vervolgens lichten we de aanknopingspunten voor het beoogde omgevingshuis uit de evaluatie en tussentijds advies 'Schiphol Vernieuwend Verbinden' van Van Geel toe om de rode draad voor het onderzoek scherp te stellen. Hierin staat het inhoudelijke takenpakket van het beoogde omgevingshuis centraal. We vatten dit hoofdstuk tot slot samen met een visuele weergave van het conceptueel kader.

### 2.1 Visie op het vraagstuk

De eerste stap die we zetten is het uitwerken van het conceptueel kader, dit doen wij aan de hand van ons centrale denkmodel, het Public Value-model van Harvard-Hoogleraar Mark Moore<sup>5</sup>. De essentie van het Public Value-model van Mark Moore is dat publieke organisaties pas succesvol zijn als zij maatschappelijke meerwaarde creëren voor de samenleving. In de visie van Mark Moore is balans in drie samenhangende domeinen doorslaggevend voor dit succes:

- **Publieke waarde:** de meerwaarde voor samenleving en gebied, oplossingen voor maatschappelijke opgaven
- **Legitimiteit:** de rechtmatigheid van publiek handelen en het draagvlak onder de belangrijke stakeholders
- **Organisatie:** de wijze waarop dit is georganiseerd en wordt bestuurd

Bij een goede invulling van en juiste balans tussen deze drie domeinen ontstaat publieke waarde op een effectieve, gelegitimeerde en efficiënte wijze. Publieke organisaties werken daarbij samen om dat succes met elkaar te behalen, zoals uitgewerkt in de drie regionale coördinatiemodellen in de evaluatie en tussentijds advies. Vanuit bestuurskundig perspectief definiëren wij de netwerkstructuur van deze regionale coördinatiemodellen als een 'stelsel'. Daarmee bedoelen we het geheel aan structuren, mensen en instrumenten die zijn gefocust op een bepaalde maatschappelijke opgave. Het doel van een stelsel is dus het organiseren van een samenwerking met verschillende betrokken partijen om gezamenlijk maatschappelijke meerwaarde te creëren, op zo'n manier dat alle partijen dit steunen.

In de casuïstiek van de Omgevingsraad Schiphol is het doel van de stelselsamenwerking tussen bewoners<sup>6</sup>, overheidsorganisaties, sectorpartijen en maatschappelijke instellingen om een verbetering in de leefkwaliteit in het gebied rondom Schiphol te realiseren, zodanig dat exploitatiemogelijkheden en leefkwaliteit in balans zijn en blijven. In de evaluatie en het tussentijdsadvies definieert de heer Van Geel de opgave van het stelsel als tweeledig: 1) het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit – en 2) informatie-uitwisseling: communicatie en consultatie. Daarbij is het uitvoeren van hinderbeperking en de versterking van de leefkwaliteit de inhoudelijke opgave en is de informatie-uitwisseling een cruciaal onderdeel in de uitvoering van de opgave. Om de opgave te realiseren is het noodzakelijk dat er daadwerkelijk activiteiten worden verricht door de organisaties in het stelsel, denk bijvoorbeeld aan het meten van vliegtuiggeluid, het afhandelen van klachten of het isoleren van woningen.

Het beoogde omgevingshuis maakt ook onderdeel uit van dit stelselarrangement en levert een waardevolle bijdrage aan de genoemde opgave met gerichte activiteiten: een onafhankelijk en transparant aanbod van

---

<sup>5</sup> Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard: Harvard University Press

<sup>6</sup> Waar wij in dit rapport bewoners schrijven, bedoelen we 'omwonenden' of 'bewoners'. Waar wij de vertegenwoordigers van bewoners bedoelen schrijven we 'vertegenwoordiging van bewoners' of 'bewonersvertegenwoordiging ORS'.

informatie en diensten voor de omgeving, zodat alle belanghebbenden in de omgeving in gelijke mate toegang hebben tot die informatie en diensten.

## 2.2 Aanknopingspunten evaluatie en tussentijds advies

De tussentijdse evaluatie ‘Schiphol Vernieuwend Verbinden’ biedt diverse aanknopingspunten voor het huidige onderzoek. We lichten deze kort toe. Allereerst deelt het rapport een aantal observaties ten aanzien van de huidige situatie waarvan er tenminste drie direct betrekking hebben op de informatiefunctie. We vatten die kort samen. Vervolgens staan in het rapport diverse elementen genoemd die in relatie kunnen worden gebracht met het mogelijke omgevingshuis. Ook die vatten we kort samen. Tot slot geven we een bondige beschrijving van de drie modellen voor de vormgeving van de regionale coördinatie van de ORS in de toekomst. In elk van die modellen is het omgevingshuis ingetekend en worden eveneens elementen genoemd die betrekking hebben op dit beoogde omgevingshuis.

### 2.2.1 Status quo omgevingshuis

In de tussenrapportage worden op basis van de verkenning drie observaties gedeeld met betrekking tot de informatiefunctie in algemene zin en het omgevingshuis in specifieke zin, te weten: 1) omgevingshuis met één loket voor omgeving niet gerealiseerd (observatie 12), 2) informatievoorziening via ORS ambivalent (observatie 13) en 3) grote informatieafhankelijkheid van de sector (observatie 14). Een toelichting volgt.

#### 1. Omgevingshuis met één loket voor omgeving niet gerealiseerd (observatie 12)

*“Het omgevingshuis, dat ‘één loket’ beoogde voor de omgeving van Schiphol in dienstverlening, informatie en compensatie, is nooit van de grond gekomen. 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. Daarover zegt de heer Van Geel dat er geen helder verslag is 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.”<sup>7</sup>*

#### 2. Informatievoorziening via ORS ambivalent (observatie 13)

*“In de ORS zorgen het ministerie en de sector voor informatieverstrekking (zoals het landelijk meetprogramma, de luchtvaartnota en luchtruimvisie, groot baanonderhoud, effecten van de verbouwing van de verkeerstoren). Verder vindt in de ORS op het vlak van informatievoorziening 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 toegepaste 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*

<sup>7</sup> Van Geel, *Schiphol Vernieuwend Verbinden: evaluatie en tussentijds advies governance en participatie* (2019) bladzijde 28

*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.”<sup>8</sup>*

### 3. Grote informatieafhankelijkheid van de sector (observatie 14)

*“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 realisatieberekeningen en prognoseberekeningen afkomstig van de sector. Door derden (buiten de sector en buiten een klein aantal sterk van de sector afhankelijke onderzoeksbureaus) 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 klachtenregistratie en -analyse. Deze vindt plaats door het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) onder toezicht van het bestuur dat wordt gevormd door Schiphol en LVNL.”<sup>9</sup>*

We interpretern de drie observaties als volgt. Ten eerste merken we op dat het omgevingshuis integraal onderdeel is van het door het kabinet overgenomen advies in 2014 voor de oprichting van de Omgevingsraad Schiphol. Tot op heden is het realiseren van het omgevingshuis nog niet is gelukt. We lezen ook de constatering van de heer Van Geel dat er in de uitgevoerde verkenning geen bewijs is gevonden waarom een dergelijk omgevingshuis geen waardevolle bijdrage zou kunnen leveren aan een legitieme inpassing van Schiphol in de regio. Ten tweede valt het op dat de waardering voor de informatievoorziening via de vergaderingen van het College van Advies en het Regioforum afneemt. Daar staat tegenover dat nieuwe vormen en kanalen in de informatievoorziening die bijdragen aan de mogelijkheid voor de omgeving om te participeren positief gewaardeerd worden. Tot slot lezen we dat de omgeving in de huidige situatie sterk afhankelijk is van data en informatie van de sector.

We halen uit de observaties twee belangrijke elementen voor het huidige onderzoek, namelijk: informatievoorziening en dienstverlening. Het doel van het huidige deelonderzoek is het inzichtelijk maken van de mogelijke inrichting van een omgevingshuis. In de kern is het beoogde omgevingshuis opgebouwd uit taken om de geformuleerde doelen te halen. We hebben eerder diverse aanknopingspunten beschreven die we uit de tussenrapportage halen op het gebied van de inhoudelijke elementen informatievoorziening en dienstverlening. Om de inrichting van het omgevingshuis concreet te maken, inventariseren we zorgvuldig alle taakvelden en bijbehorende activiteiten die een plek zouden kunnen krijgen in een omgevingshuis. Dit doen wij op basis van de tussenrapportage van de heer van Geel, de gespreksronde en casestudies. Onder taakvelden verstaan wij de mogelijke functies die het omgevingshuis zou kunnen vervullen. Aan deze taakvelden koppelen wij een aantal activiteiten, de vertaling van taakvelden naar concrete werkzaamheden. Op basis van de taakvelden zetten we de mogelijke varianten voor de inrichting van het omgevingshuis uiteen.

Naast de inhoudelijke taken en activiteiten brengen we ook een aantal ontwerpcriteria in kaart waaraan het ontwerp van het beoogde omgevingshuis moet voldoen. Ontwerpcriteria zijn statements over wat het ontwerp moet bereiken in termen van tastbare uitkomsten. In dit geval is dat een waardevolle bijdrage aan de voorliggende opgaven op het gebied van informatievoorziening en dienstverlening binnen het stelsel op een onafhankelijke en transparante wijze. Deze criteria geven geen beschrijving van het beoogde omgevingshuis, maar vormen een kader voor het ontwerp dat houvast geeft bij de verdere uitwerking van inrichtingsvarianten. Uit de tussenrapportage halen we twee ontwerpcriteria voor het omgevingshuis, te weten: onafhankelijk en transparant. In ons onderzoek kijken welke aanvullende criteria er zijn voor het omgevingshuis. Die werken we

<sup>8</sup> Van Geel, *Schiphol Vernieuwend Verbinden*: evaluatie en tussentijds advies governance en participatie (2019) bladzijde 29

<sup>9</sup> Van Geel, *Schiphol Vernieuwend Verbinden*: evaluatie en tussentijds advies governance en participatie (2019) bladzijde 30



vervolgens nader uit. We volgen daarbij de onderstaande definitie.

### Definitie ontwerpcriteria

We gebruiken onderstaande formulering voor het definiëren van ontwerpcriteria:

“Het ontwerp moet [**ontwerpcriterium**] zijn zodat [**effect**].” We halen uit de evaluatie en tussentijds advies van Van Geel twee ontwerpcriteria: onafhankelijk en transparant. Beide criteria stellen eisen aan de toekomstige situatie. Door ook het effect van deze criteria mee te nemen, wordt dit nog concreter. Als voorbeeld van de formulering werken we het criterium onafhankelijk uit, dat zou er bijvoorbeeld als volgt uit komen te zien: “Het omgevingshuis moet **onafhankelijk** zijn zodat het **evenredig van én voor alle belanghebbenden in de omgeving is**”

### 2.2.2 Aanknopingspunten inhoudelijke taakvelden

Op basis van zijn tussenrapportage concludeert de heer Van Geel dat het noodzaak is om te komen tot één loket in het toekomstige stelsel waar de omgeving terecht kan voor informatie en diensten. Die loketfunctie kan worden ingevuld door een omgevingshuis stelt de heer Van Geel als uitgangspunt. De kernvraag is met welke inrichting een omgevingshuis een waardevolle bijdrage kan leveren binnen het stelsel om invulling te geven aan de geconcludeerde noodzaak. We lezen daarover in de tussenrapportage het volgende:

*“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.”<sup>10</sup>*

We merken hier opnieuw de twee inhoudelijke elementen op, te weten de informatievoorziening en dienstverlening. Op hoofdlijnen zien we hier de contouren van het inhoudelijke takenpakket van het beoogde omgevingshuis. Daaronder kunnen we andere taken (bijvoorbeeld: klachtenregistratie, meetnetwerk en informatieverzameling etc.) een plek geven. In het huidige onderzoek bouwen we verder op die elementen uit de tussenrapportage. De volgende paragrafen gebruiken we om de aanknopingspunten die we zien voor beide elementen nader in kaart te brengen.

### Toelichting data, informatie en kennis

Om verwarring te voorkomen over de begrippen data en informatie geven we een korte toelichting hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. In de informatiekunde wordt een bruikbaar onderscheid gemaakt tussen data, informatie en kennis. Data zijn de kale gegevens (bijvoorbeeld X en Y of 1 en 2 etc.). Door het ordenen van data ontstaat vervolgens informatie (1 = isoleren, 2 = huizen, X = geluidsoverlast en Y = vliegtuigen). Wanneer betekenis wordt gegeven aan informatie (het isoleren van huizen helpt tegen de geluidsoverlast van vliegtuigen) spreken we van (handelings)kennis. Samengevat: data (verzamelen) kan worden geordend tot informatie (ordenen) en aan informatie kan betekenis worden gegeven.

<sup>10</sup> Van Geel, *Schiphol Vernieuwend Verbinden: evaluatie en tussentijds advies governance en participatie* (2019) bladzijde 38

Het omgevingshuis Schiphol dient ertoe om te komen tot een effectieve en efficiënte dienstverlening en informatievoorziening voor de omgeving. We halen uit de tussenrapportage diverse elementen die we kunnen onderbrengen in of relateren aan één van beide taakvelden. Om tot een conceptueel kader te komen, werken we beide taakvelden informatievoorziening en dienstverlening hieronder nader uit.

### Taakveld 1: informatievoorziening

Onder de informatievoorziening aan de omgeving verstaan we het versterken van de informatiepositie van de omgeving. In de tussenrapportage van de heer van Geel wordt het taakveld informatievoorziening in de voorstellen voor de regionale coördinatiemodellen genoemd als één van de onderdelen van het beoogde omgevingshuis (bladzijde 45 tot en met 50). In die voorstellen wordt ook dataverzameling besproken (*berekeningen en beheer meetnetwerk*, bladzijde 43 en 45 tot en met 50). Vervolgens worden in meer specifieke zin op diverse plekken in de tussenevaluatie specifieke informatiestromen genoemd die interessant zijn voor het omgevingshuis, te weten: informatie over beleid (*luchtvaartnota en luchtruimvisie*, bladzijde 29), informatie over de vliegoperatie (*gebruiksprognoses, baanonderhoud en informatieve app*, bladzijde 18 en 29) en informatie over hinder, overlast en leefkwaliteit (*monitoring en verantwoording, hinderbeperkende maatregelen, belevingsthermometer en klachtenmelding*, bladzijde 22, 23, 27, 29 en 38). Tot slot halen we uit de tussenrapportage ook het aanbieden van een ontmoetingsplek (*centrale plek van ontmoeting / vraagbaak voor de omgeving*, bladzijde 43).

Op basis van de tussenrapportage ordenen we het taakveld informatievoorziening als volgt:

Taakveld	Onderliggende taken	Genoemde elementen tussenrapportage
Informatievoorziening	Dataverzameling, meten en monitoring	<i>Dataverzameling (beheer regionaal meetnetwerk, berekeningen)</i>
	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling	<i>Informatievoorziening, informatie-uitwisseling (informatie over: beleid, vliegoperatie, hinder en overlast, verantwoording en over de leefomgeving)</i>
	Ontmoetingsplek	<i>Plek van ontmoeting, dialoog, consultatie, vraagbaak</i>

Figuur 2. Taakveld informatievoorziening

### Taakveld 2: dienstverlening

Het tweede taakveld behelst de dienstverlening aan de omgeving. In de tussenevaluatie worden diverse elementen op het gebied van de dienstverlening aan de omgeving genoemd die in potentie een plek zouden kunnen krijgen in het beoogde omgevingshuis. Aanknopingspunten voor ons onderzoek vinden we met name in de voorstellen voor de regionale coördinatiemodellen waarin een schets van een mogelijk omgevingshuis is opgenomen met daarin een aantal concrete elementen (bladzijde 45 tot en met 50): dit zijn de diensten klachtenafhandeling, isolatie en leefbaarheid. Ook wordt in de rapportage meerdere malen verwezen naar elementen uit (bestaande) instanties, zoals: het leefbaarheidsfonds, het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS), het Schadeschap, en het project Geluidsisolatie Schiphol (bladzijde 13). We zullen ook die onder de loep nemen.

Bij klachtenafhandeling merken we op dat het name betrekking heeft op klachten over de vliegoperatie. We zullen in ons aanvullende onderzoek ook kijken naar andere klachten, bijvoorbeeld ten aanzien van geleverde diensten.

Op basis van de tussenrapportage ordenen we het taakveld dienstverlening als volgt:

Taakveld	Onderliggende taken	Genoemde elementen tussenrapportage
Dienstverlening	Klachtenregistratie en -afhandeling	<i>Klachtenregistratie en klachtenafhandeling</i>
	Verzoeken en afhandeling regelingen	<i>Isolatie en leefbaarheidsinvesteringen (waaronder de ombudsfunctie voor schrijnende gevallen), schadecompensatie</i>

*Figuur 3. Taakveld dienstverlening*

We merken hier nogmaals op dat het doel van het huidige onderzoek niet is om een uitputtende beschrijving te maken van alle databronnen en informatiestromen in de huidige praktijk. Het doel is om de informatievoorziening en dienstverlening aan de omgeving op hoofdlijnen in kaart te brengen om de mogelijke inrichting van het omgevingshuis te kunnen analyseren.

### 2.2.3 Aanknopingspunten coördinatiemodellen

We gaan in op de gepresenteerde regionale coördinatiemodellen, zoals gepresenteerd in de tussenrapportage. Deze drie coördinatiemodellen zijn leidend voor ons onderzoek, omdat het omgevingshuis binnen het model een plek krijgt. Voordat we de inhoudelijke aanknopingspunten aanwijzen, plaatsen we de volgende kanttekening. De kern van de opdracht aan Berenschot<sup>11</sup> is het uitwerken van toekomstige regionale coördinatiemodellen en het gestructureerd inzichtelijk maken van ideeën uit andere sectoren en good practices zodat de heer van Geel zijn hypotheses uit de tussentijdse evaluatie kan aanscherpen en de besluitvorming rondom de modellen verder kan brengen. We redeneren daarbij vanuit de opdracht die aan de coördinatiemechanismen is meegegeven en niet vanuit de modellen zelf. Niet het coördinatiemodel, maar de opgave aan het model staat centraal in het onderzoek. Deze opgave wordt door het Rijk geformuleerd, het coördinatiemodel is de structuur waarin aan de opgave gewerkt wordt. Dit heeft vanzelfsprekend ook invloed op de inrichting van het beoogde omgevingshuis.

In de evaluatie en het tussentijds advies van de heer Van Geel zijn drie voorstellen voor coördinatiemodellen uitgewerkt: ten eerste het regionaal rijksprogrammamodel waarin het Rijk verantwoordelijk is voor de formulering en uitvoering van het omgevingsbeleid van de luchthaven Schiphol, ten tweede het sectoraal uitvoeringsmodel waarin Schiphol het centrale aanspreekpunt voor de omgeving wordt en als zodanig door het Rijk als bevoegd gezag aansprakelijk wordt gehouden en ten derde het gebiedsregisseursmodel, waarbij partijen in samenhang uitvoeringsmaatregelen nemen om de kwaliteit van het regionaal leefklimaat te versterken binnen de door het Rijk gestelde kaders. In elk van de drie gepresenteerde modellen is een omgevingshuis ingetekend. We lichten de beoogde positie van het omgevingshuis in elk van de modellen kort toe.

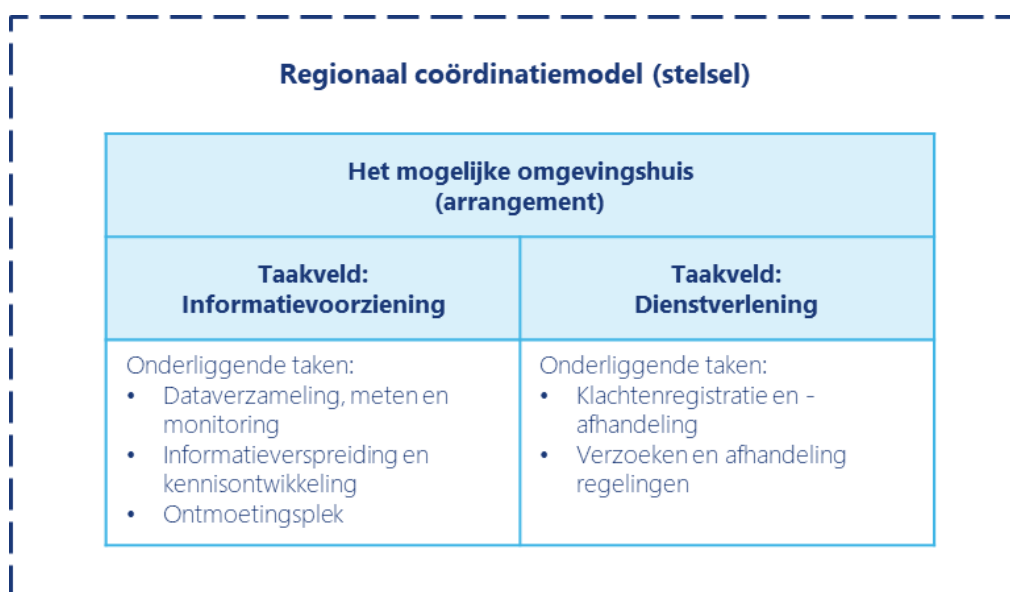
<sup>11</sup> Hier wordt bedoeld de opdracht zoals verstrekt aan Berenschot waarbinnen het huidige deelonderzoek naar de inrichting en invulling van het beoogde omgevingshuis één van de drie onderzoekslijnen is. Het deelonderzoek in onderzoekslijn één verzorgt de diepgang op het gebied van de uitwerking van de modellen en een gestructureerd afwegingskader.

- **Regionaal rijksprogrammamodel:** inrichting onder regie van het rijksprogrammabureau. 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.
- **Sectoraal uitvoeringsmodel:** inrichting onder regie van de ORS 2.0. 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 schrijvende gevallen).
- **Gebiedsregisseursmodel:** Inrichting onder regie van gebiedsregisseur. 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).

Daarnaast is afgesproken met de opdrachtgever dat naast deze drie coördinatiemodellen twee additionele modellen worden uitgewerkt als onderdeel van de evaluatie, te weten: een **gemeenschappelijke regeling** en een **decentraal programmamodel**.

### 2.3 Samenvatting conceptueel kader

Tot slot vatten we het conceptueel kader samen. De heer Van Geel benadrukt in zijn evaluatie en tussentijds advies de noodzaak om te komen tot één plek voor de omgeving op het gebied van onafhankelijke informatievoorziening en toegankelijke dienstverlening. De vraag die vervolgens wordt gesteld in de evaluatie en het tussentijdsadvies is met welke inrichting een omgevingshuis een dergelijke bijdrage kan leveren aan het stelsel. Om die vraag te beantwoorden en een strategisch advies uit te brengen over de mogelijke inrichting van het beoogde omgevingshuis, werken we de doelen, doelgroepen, taakvelden, activiteiten en ontwerpcriteria nader uit op basis van een verdiepend onderzoek. Daarbij bestaat de kern van het inrichtingsvraagstuk uit de taxatie van de elementen die we opnemen in het omgevingshuis, te weten de taakvelden en activiteiten op het gebied van de elementen informatievoorziening en dienstverlening. Figuur 4 bevat een visuele presentatie van het conceptueel kader.



Figuur 4. Visuele uitwerking van het conceptueel kader

### 3. Overzicht huidige situatie

De huidige informatievoorziening en dienstverlening aan de omgeving is complex. We zien dat er veel organisaties zijn die informatie aanbieden over Schiphol en de omgeving. Daarnaast zijn er ook diverse partijen die diensten aanbieden aan de omgeving van Schiphol. Denk bijvoorbeeld aan de klachtenregistratie of regelingen op het gebied van isolatie en leefbaarheid. In dit hoofdstuk analyseren we de huidige praktijk van informatievoorziening en dienstverlening en ordenen we de belangrijkste elementen. We brengen huidige situatie langs de lijn van de taakvelden uit het conceptueel kader in beeld. We geven eerst een overzicht van het taakveld informatievoorziening, presenteren vervolgens een overzicht van het taakveld dienstverlening en brengen op basis daarvan een aantal recente verbeterinitiatieven en de meest prominente knelpunten in beeld. Daarbij geven we aan hoe de inzichten uit ons onderzoek zich verhouden tot de tussenrapportage van de heer Van Geel.

#### 3.1 Overzicht informatievoorziening huidige situatie

We beginnen met een uiteenzetting van de informatievoorziening. Daarbij onderscheiden we de volgende taken: 1) initiatieven op het gebied van dataverzameling, meten en monitoring en 2) initiatieven op het gebied van informatievoorziening kennisontwikkeling. In figuur 4 presenteren wij een beknopt overzicht de huidige praktijk op het gebied van de twee taken. We benadrukken hier dat de onderstaande tabel een samenvatting geeft van de belangrijkste institutionele aanbieders van informatie, we pretenderen niet dat dit een complete en uitputtende weergave is van de huidige praktijk. De symbolen in de tabel verklaren we in de legenda onder de tabel. Onder de tabel geven we vervolgens de hoofdlijnen weer van de genoemde taken in de huidige praktijk. Een uitgebreide uitwerking van dit overzicht hebben we opgenomen in de bijlage van dit rapport<sup>12</sup>. Daarin geven we per ‘vinkje’ een meer gedetailleerde omschrijving.

	Monitoring, meten en data-verzameling	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling				
		Beleid	Vlieg-operatie	Leef-omgeving	Economie & innovatie	Actueel
Schiphol	✓	✓	✓	✓	✓	✓
LVNL	✓	✓	✓	✓		✓
KLM						✓
NOMOS online	✓	✓	✓			
BAS	✓	✓	✓			✓
Ministerie I&W		✓	✓	✓	✓	✓
Provincie Noord-Holland		✓	→	✓	✓	
Provincie Zuid-Holland		✓	→	→		✓
Provincie Utrecht			→	→		
Gemeente Haarlemmermeer		✓	→	→	✓	
Gemeente Amsterdam		✓		→	✓	

<sup>12</sup> Bijlage 1 bevat een meer gedetailleerde uitwerking van het taakveld informatievoorziening met in het bijzonder de vijf informatiestromen: informatie over beleid, informatie over de vliegoperatie, informatie over de leefomgeving, informatie over economische ontwikkelingen en informatie over actualiteiten.

VNO-NCW West		✓			✓	✓
Milieufederatie NH		✓		✓		✓
BARIN		✓			✓	✓
ILT	✓	✓	✓	✓		
Stichting Leefomgeving		✓		✓		✓
ORS	✓	✓	✓			✓
RIVM	✓			✓		
GGD	✓			✓		
Compendium Leefomgeving	✓			✓		
CBS	✓					
Progis				✓		
Schadeschap Schiphol				✓		
EANS	✓		✓			
Sensornet.nl	✓		✓			
Bewoners omgeving Schiphol	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Figuur 5. Overzicht van het informatieaanbod in de huidige praktijk. Legenda tabel: ✓ = de organisatie biedt expliciet informatie aan over dit onderwerp, → = de organisatie verwijst expliciet naar andere organisaties die informatie aanbieden over dit onderwerp.

De tabel is samengesteld op basis van openbare bronnen en de inzichten uit de diverse gesprekken die we hebben gevoerd met partijen. Met openbare bronnen bedoelen we met name de websites van de in de tabel genoemde organisaties die we hebben geanalyseerd op basis van de genoemde taken en aangeboden informatie gerelateerd aan de genoemde informatiestromen, te weten: informatie over beleid, de vliegoperatie, de leefomgeving, economische ontwikkelingen en over actualiteiten. We geven hierna een beknopte beschrijving van de taken in de huidige praktijk, achtereenvolgens: initiatieven op het gebied van dataverzameling, meten en monitoring en initiatieven op het gebied van informatievoorziening kennisontwikkeling.

### 3.1.1 Dataverzameling, meten en monitoring

De eerste taak die we in kaart brengen, is monitoring en dataverzameling, met andere woorden het genereren en verzamelen van data over de omgeving. Achtereenvolgens bespreken het verzamelen van data, meten en monitoren met betrekking tot geluid, klachten, volksgezondheid en milieu. Allereerst gaan we in op de geluidsmetnetwerken die de hoogte en frequentie van piekbelastingen meten. Voor het in kaart brengen van de geluidsbelasting zijn er vier meetnetwerken actief rondom Schiphol: NOMOS (Noise Monitoring System), European Aircraft Noise Services (EANS), Sensornet en Explain. NOMOS is het eerste en het grootste geluidmeetnetwerk. Het wordt beheerd en gefinancierd door luchthaven Schiphol en telt 41 geluidmeetposten<sup>13</sup>. NOMOS is gekoppeld aan de radar van Schiphol en aan vluchtinformatiesystemen. Voor elk vliegtuig dat start van of landt op Schiphol wordt informatie verzameld (o.a. geluidniveau, datum en tijdstip en vliegtuigtype). Dit dient als basis voor de rapportages op de website.

<sup>13</sup> Voor meer informatie over NOMOS zie: <https://noiselab.casper.aero/ams/>

Naast NOMOS zijn er ook drie andere meetnetwerken actief. EANS is een Europees netwerk voor het meten van vliegtuiggeluid. EANS maakt gebruik van het NOMOS-meetnetwerk en heeft daarnaast drie geluidmeetposten in eigen beheer in Amsterdam Zuidoost<sup>14</sup>. Het initiatief wordt in Nederland gefinancierd door Werkgroep Vliegverkeer Bijlmermeer. SensorNet is ook een aanbieder van geluidmeetposten in de regio. Meerdere gemeenten in de regio Schiphol waaronder gemeente Oegstgeest, Leiden, Kaag en Braassem, Lisse, Nieuwkoop en de voormalige gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude financierden de geluidmeetposten van SensorNet<sup>15</sup>. SensorNet biedt de mogelijkheid aan continu rapportages op te vragen waarin onder andere het aantal vliegtuigpassages, het gemeten geluid en de geluidsbelasting die is berekend vanuit de metingen. De geluidsmetingen van al deze posten samen, in totaal 24, wordt weergegeven op de website van SensorNet. Tot slot is er een vierde netwerk dat wordt gefinancierd door actiegroep SchipholWatch. Via de website en bijbehorende app Explane<sup>16</sup> kunnen gebruikers het geluidsniveau van vliegverkeer via hun smartphone vastleggen, inclusief het identificatienummer van het betreffende toestel, de plaats van de meting en het tijdstip. Deze metingen worden weergegeven op de website. Het aantal geluidmeetposten bij dit netwerk kan dus dagelijks veranderen, omdat het afhankelijk is van gebruikers. We lezen op de website van SchipholWatch dat de makers van de app ook contact hebben gezocht met universiteiten om de gegevens in de database van Explane te valideren en verifiëren. Met als doel te komen tot een wetenschappelijk onderbouwd inzicht in de waarde van de cijfers. Tot slot willen we in dit kader van regionale geluidsnetwerken noemen dat er vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (programma meten en rekenen) wordt gewerkt aan een nationale meetstrategie met een regionale uitwerking om te komen tot een toekomstbestendige inrichting van het geluidsnetwerk. Daarbij wordt geïnventariseerd welke plannen er al liggen (o.a. plan ORS) en hoe die zich verhouden tot de eisen vanuit de nationale strategie.

BAS houdt bij hoeveel klachten er binnenkomen en rapporteert dit in kwartaal- en jaarrapportages. Deze klachten worden weergegeven in relatie tot het baangebruik en het aantal vluchten. De Omgevingsraad Schiphol voert een belevingsthermometer uit waarmee in kaart wordt gebracht hoe omwonenden de effecten van vliegverkeer in hun leefomgeving ervaren (geluidshinder, slaapverstoring en zorgen ten aanzien van zaken, zoals: fijnstof, geluidsoverlast, drukte op aanvoerwegen en veiligheid). Monitoring en dataverzameling betreffende de gevolgen van vliegverkeer op volksgezondheid wordt uitgevoerd door het RIVM en de GGD. RIVM voert diverse onderzoeken uit naar geluid en hinder alsook naar de invloed van de vliegoperatie op de gezondheid. Het RIVM voert bijvoorbeeld een meerjarig onderzoek uit naar de invloed van ultrafijnstof op de luchtkwaliteit en gezondheid van omwonenden. Daarnaast heeft het RIVM in opdracht van MinlenW onderzoek gedaan naar het meten van geluidshinder<sup>17</sup>. Een aantal GGD's in de regio Schiphol onderzoekt daarnaast in welke mate vliegtuiggeluid van invloed is op hinder en slaapverstoring. De veiligheid en naleving van de regels door de luchthaven gemonitord door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)<sup>18</sup>. ILT ziet erop toe dat Schiphol, de LVNL en de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van Schiphol de normen en regels naleven. ILT rapporteert in de handavingsrapportage of deze partijen zich aan de wetten en normen houden, betreffende: geluidsbelasting, uitstoot, veiligheid, nachtvluchten en bouwbeperkingen rond de luchthaven. ILT maakt hiervoor gebruik van de volgende input van Schiphol en LVNL: gegevens over de veiligheids- en milieubelasting in relatie tot de in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB) vastgelegde grenswaarden, de door de luchtvaartsector

---

<sup>14</sup> Voor meer informatie over EANS zie: <https://www.eans.net/Mess/Language/MessR610.php>

<sup>15</sup> Voor meer informatie over SensorNet zie: <http://sensornet.nl/project/>

<sup>16</sup> Explane is een gratis app, ontwikkeld om vliegtuiggeluid vast te leggen en te registreren. Alle metingen met de app worden gepubliceerd op de website Aviation Noise Reports by Explane. Zie: <https://reports.explane.org/>

<sup>17</sup> Vliegtuiggeluid: meten, berekenen en beleven: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2019-0201.pdf>

<sup>18</sup> Op grond van artikel 8.29 van de Wet luchtvaart en artikel 3.1 van de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI) dient door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) elk halfjaar aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat een verslag te worden uitgebracht.

getroffen voorzieningen om overschrijdingen van deze grenswaarden te voorkomen en door de luchtvaartsector veroorzaakte afwijkingen van in het LVB vastgelegde regels die in het belang van de veiligheid nodig zijn.<sup>19</sup>

Daarnaast merken we onder het kopje dataverzameling, metingen en monitoring ook de gebruiksprognoses van Schiphol en de Milieu Effect Rapportage (MER) op die Schiphol in 2018 heeft gepubliceerd in conceptvorm, omdat beide ook een vorm van dataverzameling zijn. Schiphol brengt de verwachting in kaart hoe de luchthaven richtlijnen naleeft door middel van jaarlijkse gebruiksprognoses. In deze prognose worden ook de effecten van de vliegoperatie op de leefomgeving opgenomen. Het gaat hier om jaarlijkse gebruiksprognose met een wettelijke status en advies van de ORS en evaluaties van het verwachte baangebruik. Na afloop van het gebruiksjaar wordt deze prognose geëvalueerd. De MER is een instrument om beleidsmatige afwegingen te maken over de toekomst van Schiphol. De MER laat zien in hoeverre Schiphol binnen de afspraken zou kunnen groeien in vliegbewegingen en wat de gevolgen voor geluid, luchtkwaliteit, veiligheid, natuur en ruimtelijke ordening zijn.<sup>20</sup> Het is van belang om tot een LVB te kunnen komen, waarmee het nieuwe normen- en handhavingstelsel (NNHS) wordt geïmplementeerd en het anticiperend handhaven wordt beëindigd. Schiphol is als initiatiefnemer de penvoerder van de MER.

### 3.1.2 Informatieverspreiding en kennisontwikkeling

Het tweede element dat we in kaart brengen is de huidige praktijk op het gebied van informatieverspreiding en kennisontwikkeling.

1. **Informatie over beleidskaders:** informatievoorziening over beleid bestaat uit wet- en regelgeving, beleidskaders en normen waarbinnen sectorpartijen dienen te opereren, visies van openbare lichamen op ontwikkelingen op de luchthaven en beleid op specifieke thema's, zoals duurzaamheid en veiligheid. We zien dat beleidsinformatie bij veel verschillende organisaties is te vinden. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat presenteert op haar website een overzicht van de geldende wet- en regelgeving en bespreekt haar plannen inhoudelijk uitgebreider op de website [www.luchtvaartindetoekomst.nl](http://www.luchtvaartindetoekomst.nl). Het college van B&W in Haarlemmermeer biedt jaarlijks een voortgangsrapportage luchthavenzaken ter bespreking aan de gemeenteraad aan. Milieufederatie Noord-Holland richt zich op de duurzame beleidsplannen voor schonere luchtvaart. BAS verwijst naar wet- en regelgeving en de ORS linkt ook door naar de Kamerbrieven van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer over Schiphol. We zien dus dat het Rijk informeert over de beleidskaders van het stelsel en dat andere organisaties beleidsinformatie bieden op het terreinen waar zij verantwoordelijk zijn of een belang bij hebben. ILT rapporteert over de navolging van wetten en regels door de luchthaven.
2. **Informatie over leefomgeving:** onder informatie over de leefomgeving rekenen we informatie over de impact op de leefomgeving in brede zin, te weten: overlast en hinder, uitstoot, luchtkwaliteit en milieu. De informatie heeft enerzijds betrekking op de naleving van het rijksbeleidskader (normen) en anderzijds op andere aspecten, zoals gezondheid. Schiphol heeft een webpagina 'Schiphol als buur' waarop onder andere informatie wordt gegeven over klachten, de invloed van het baangebruik op het milieu en bewoners kunnen op een kaart zien of zij onder of nabij een vliegroute wonen. Daarnaast heeft Schiphol samen met LVNL een

---

<sup>19</sup> Op grond van artikel 8.28 van de Wet luchtvaart dienen door de luchtvaartsector, conform de bepalingen in de RMI, aan de ILT gegevens te worden verstrekt.

<sup>20</sup> Informatie over de MER is te vinden op de website van Schiphol. Zie: <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-als-buur/pagina/milieu-effectrapportage/>



website gelanceerd waarop zij hinderbeperkende maatregelen uitzetten<sup>21</sup>. De Milieufederatie Noord-Holland besteedt aandacht aan de gevolgen van vliegen op het klimaat. GGD Kennemerland doet onderzoek naar hinder en slaapverstoring door vliegtuiggeluid en doet onderzoek naar de invloed van ultrafijnstof op gezondheid. Ook het RIVM heeft informatie over de invloed van fijnstof op luchtkwaliteit. De provincie Noord-Holland en gemeenten in de regio geven informatie over diverse ‘landzijdige’ onderwerpen, zoals: leefomgeving, duurzaamheid en ruimtelijke ontwikkeling. Voor de gemeenten geldt dat zij met de komst van de Omgevingswet in het kader van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) alle informatie over de leefomgeving (straks) digitaal aanbieden op één plek, namelijk het Omgevingsloket<sup>22</sup>. De provincie besteedt daarnaast aandacht aan de juridische risico’s bij de verkoop van een woning in de omgeving. Informatie over de Progis (Project geluidsisolatie Schiphol) wordt aangeboden op de website van Rijkswaterstaat, waar basisinformatie is te vinden over het geluidsisolatieproject, over de isolatie van woningen, zoals de wettelijke beleidsuitvoeringsregels en over welke woningen wel of niet zijn geïsoleerd<sup>23</sup>. Schadeschap Luchthaven Schiphol geeft voorlichting aan eigenaren van woningen over de mogelijkheden voor compensatie bij schade door overheidsbesluiten omtrent het vliegverkeer. Bewonersaanspreekpunt BAS biedt informatie over geluid en wonen in de regio Schiphol.

3. **Informatie over de vliegoperatie:** informatie over de vliegoperatie bestaat uit inzicht in vliegroutes, het baangebruik gedurende de dag en ook ‘s nachts, de geluidsbelasting veroorzaakt door vliegverkeer, het dagelijks aantal vluchten en werkzaamheden aan de infrastructuur (start- en landingsbanen) waardoor tijdelijk het baangebruik wordt gewijzigd. De Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) is verantwoordelijk voor het baangebruik op Schiphol en geeft een actueel overzicht op haar eigen website. Daarnaast verspreidt LVNL radardata. Informatie over het baangebruik uitgegeven door LVNL wordt door meerdere partijen overgenomen, zoals Schiphol en het bewonersaanspreekpunt BAS. We zien dat Schiphol jaarlijks de gebruiksprognose opstelt. Daarnaast verwijst de luchthaven voor informatie over de vliegoperatie naar de app Omgevingsinfoschiphol. In deze app wordt het baangebruik, de vliegroutes en het actuele vliegverkeer weergegeven. Het is mogelijk om op een vliegtuig te klikken en daarbij wordt informatie gegeven over het vluchtnummer, het toesteltype, de vlieghoogte en de vliegsnelheid. Daarnaast ontwikkelt Schiphol op dit moment een tweede app die de functie van een ‘geluidswaarschuwing’ biedt. Het gaat daarbij om informatie met betrekking tot verwachtingen over het vliegverkeer in de komende dagen, zodat duidelijk is welke start- en landingsbanen in gebruik worden genomen en welke hinder dat waar veroorzaakt in de omgeving. De wens om deze informatiestroom te realiseren is weer nieuw leven in geblazen op verzoek van de Tweede Kamer. Daarnaast geeft Schiphol op haar website ook een planning van het baanonderhoud, omdat als gevolg van onderhoud het baangebruik tijdelijk kan afwijken. Het bewonersaanspreekpunt BAS en de Omgevingsraad Schiphol geven ook informatie over baanonderhoud door middel van nieuwsberichten op hun websites. We zien dus dat de sector de omgeving informeert over de vliegoperatie.
4. **Informatie over economische ontwikkelingen en innovatie:** een vierde vorm van informatievoorziening betreft de economische ontwikkelingen op en om de luchthaven. Onder economische ontwikkelingen verstaan we werkgelegenheid en de invloed van groei van de luchthaven op het economische klimaat in de regio. De gemeente Haarlemmermeer heeft samen met een aantal bedrijven in de regio (o.a. Rabobank, Schiphol en Dura Vermeer) het initiatief SHARE Haarlemmermeer opgericht<sup>24</sup>. SHARE Haarlemmermeer draagt bij aan een duurzame gezonde samenleving door het delen van kennis, het op gang brengen van

<sup>21</sup> Dit is de website Minder Hinder Schiphol, een samenwerking van Schiphol en de LVNL. Zie: <https://minderhinderschiphol.nl/>. Op deze website is te lezen welke extra maatregelen worden genomen op het gebied van baangebruik, vliegtuigtypes, vliegroutes en -procedures voor vliegen overdag en in de nacht.

<sup>22</sup> Voor informatie over het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zie: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/>

<sup>23</sup> Basisinformatie over het isolatieproject is te vinden op de website van Rijkswaterstaat. Zie: <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/gevelisolatie/project-geluidisolatie-schiphol-progis.aspx>

<sup>24</sup> Zie voor meer informatie over SHARE Haarlemmermeer: <https://www.sharehaarlemmermeer.nl/>

innovaties en concrete samenwerkingen te faciliteren. De website van SHARE Haarlemmermeer biedt informatie over economische en ruimtelijke ontwikkelingen in de regio rondom Schiphol. De provincie Noord-Holland presenteert een ruimtelijk economische visie tot 2030. VNO-NCW West biedt informatie over de groeikansen van de luchthaven en het economisch belang van de luchthaven voor het bedrijfsleven. Informatie over economische ontwikkelingen is dus aanwezig bij overheden en ondernemersorganisatie VNO-NCW West.

5. **Informatie over actualiteiten:** de laatste vorm van informatie die we onderscheiden is informatie over actualiteiten. Dit bestaat uit nieuwsberichten die organisaties publiceren om hun doelgroep te voorzien van actuele informatie gerelateerd aan de bovenstaande informatiestromen. Het valt op dat het gros van de nieuwsberichten wordt aangeboden op websites. We classificeren dit als reactieve informatievoorziening, waarbij de doelgroep zelf op zoek moet naar deze berichten ('pull'). Daartegenover staat proactieve informatievoorziening waarbij informatie actief wordt aangeboden aan doelgroepen ('push'). We zien wel dat meerdere organisaties een digitale nieuwsbrief aanbieden waar geïnteresseerden op kunnen abonneren. Zo verstuurt Schiphol bijvoorbeeld maandelijks een burennieuwsbrief. Belangrijk om hierbij aan te merken is dat we geen inzicht hebben in proactieve informatievoorziening via analoge kanalen, zoals: brieven of folders. We zien op het gebied van actualiteiten ook een actieve rol van burgerinitiatieven, zoals: de website Vlieghinder<sup>25</sup>, Schipholwatch<sup>26</sup>, de Werkgroep Toekomst Luchtvaart (WTL)<sup>27</sup> en het Landelijk Burgerberaad Luchtvaart (LBBL)<sup>28</sup>. Over het algemeen plaatsen deze initiatieven en organisaties wekelijks (soms dagelijks) berichten over actualiteiten rond de ontwikkelingen op Schiphol en de regio en daarnaast ook over de luchtvaart in brede zin.

Onder kennisontwikkeling verstaan we in deze analyse het beantwoorden van vragen, het aanbieden van consultatie en het faciliteren van de dialoog. Uit onze analyse blijkt dat de omgeving bij verschillende organisaties terecht kan met vragen, voor consultatie of doorverwijzing. Dit begint bij de basiscontactinformatie die organisaties bieden (telefoonnummer, emailadres en/of een verwijzing naar sociale media). We zien daarnaast dat sectorpartijen en overheidsorganisaties (Rijk, provincies en gemeenten) bij vragen over Schiphol of consultatieverzoeken verwijzen naar bewonersaanspreekpunt BAS. Tegelijkertijd bieden de Provincie Noord-Holland en gemeenten in de regio ook de mogelijkheid om direct contact op te nemen voor vragen of consultatie. Een ander podium voor informatievoorziening en kennisontwikkeling wordt aangeboden in de vorm van een dialoog- en ontmoetingsfunctie. Dit houdt in dat overheden, sectorpartijen en omwonenden elkaar kunnen ontmoeten op bijvoorbeeld inspraakbijeenkomsten, om opinies in kaart te brengen en te overleggen. De ORS organiseert regiofora waar bewoners, overheden en sectorpartijen met elkaar in gesprek treden. Daarnaast organiseert de ORS informele huiskamergesprekken, critical review-sessies en brengt zij digitaal de meningen over de toekomst van Schiphol. Schiphol en LVNL bieden op de website minderhinderschiphol.nl de mogelijkheid aan voor omwonenden om hun mening te geven over bestaande en toekomstige hinderbeperkende maatregelen. Daarnaast organiseert LVNL burendagen en informatiebijeenkomsten waar omwonenden in contact kunnen komen met de luchtverkeersleiding. Naast institutionele partijen, zijn er ook meerdere burgerinitiatieven waar omwonenden met elkaar in gesprek gaan en hun meningen over de vliegoperatie en de impact van de luchthaven

<sup>25</sup> Dit is de website VliegHinder. Zie: <https://www.vlieghinder.nl/>. Initiatiefnemer is de vereniging 'Platform Vlieghinder Regio Castricum' (PVRC) opgericht in 2003. Naar eigen zeggen geeft deze website informatie over hinder door vliegverkeer in ruime zin. Daartoe worden artikelen geplaatst die op dit onderwerp betrekking hebben, met de nadruk op overlast door Schiphol.

<sup>26</sup> SchipholWatch is een actiegroep van burgers in de regio Schiphol tegen de verdere groei van de luchthaven op de huidige locatie. Op de website <https://schipholwatch.nl/> biedt de actiegroep actuele blogs en berichten.

<sup>27</sup> De werkgroep Toekomst Luchtvaart is een bewonersorganisatie opgericht in 2009. De werkgroep streeft naar een koerswijziging voor de luchtvaart in Nederland en de EU. Zie: <https://www.toekomstluchtvaart.nl/>

<sup>28</sup> De Stichting Landelijk Burgerberaad Luchtvaart (LBBL) is een bundeling van bewonersorganisaties die zich rond een luchthaven bezighouden met beperking van de negatieve aspecten van de luchtvaart. Zie: <https://lbbl.nl/>

op de omgeving bespreken. We merken in het kader van kennisontwikkeling ook de educatieve pakketten op van de ORS en Schiphol bestemd voor scholieren en het onderwijs.

## 3.2 Beschrijving dienstverlening huidige situatie

Naast een overzicht van de informatievoorzieningen brengen we ook de dienstverlening aan de omgeving in kaart. Ook hier beogen we om de initiële analyse in de tussenrapportage van Van Geel verder te brengen. We onderscheiden de volgende diensten in de huidige praktijk: 1) diensten op het gebied van klachtenmelding en -afhandeling en 2) diensten op het gebied van regelingen (o.a. schadeafhandeling, leefbaarheid en isolatie).

### 3.2.1 Klachtenregistratie- en afhandeling

Het komt voor dat omwonenden overlast ervaren van vliegverkeer en hier een klacht over willen indienen. Omwonenden kunnen in de huidige praktijk op meerdere plekken terecht met hun klachten. De Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) is als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) gebonden aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen<sup>29</sup> en heeft daardoor de formele taak om klachten af te handelen. De LVNL heeft samen met Schiphol het bewonersaanspreekpunt BAS opgericht om vragen en klachten van omwonenden in behandeling te nemen. BAS is een onafhankelijke stichting, opgericht in 2007 op initiatief van LVNL en Schiphol. Het bestuur wordt gevormd door twee leden uit beide organisaties. BAS registreert, categoriseert en analyseert meldingen van omwonenden. Op basis daarvan maakt BAS kwartaal- en jaarrapportages. Schiphol, LVNL en het ministerie van Infrastructuur en Milieu kunnen de rapportages, signalen en aanbevelingen gebruiken om maatregelen te nemen, voorstellen te doen om bepaalde vormen van hinder terug te dringen of bij de evaluatie van hinderbeperkende maatregelen. BAS heeft naar eigen zeggen alleen indirecte invloed op organisaties die iets tegen overlast voor omwonenden kunnen doen, partijen zijn niet verplicht om iets te doen met de analyses en aanbevelingen<sup>30</sup>. De vaakst gemelde klachten bij BAS zijn ook meegenomen in het recent ontwikkelde hinderreductieplan van de sector: Minder hinder Schiphol<sup>31</sup>. Het bewonersaanspreekpunt BAS was eerder onderdeel van de CROS (de voorloper van de ORS), maar is sinds een aantal jaar ondergebracht bij Schiphol en de LVNL onder het motto 'van klachtenregistratie naar klachtenmanagement' waarbij de leidende veronderstelling was dat als de klachten bij de uitvoerende partijen binnenkomen daar ook sneller en concreter actie op ondernomen wordt. Verder zien we dat bewoners in de huidige praktijk hun klachten ook kunnen melden bij gemeenten in de regio, bij de Provincie Noord-Holland, bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en via hun vertegenwoordigers in de ORS. Bij deze partijen ligt geen klachtenafhandeling.

### 3.2.2 Uitvoering regelingen

Naast klachtenregistratie en -afhandeling zien we in de huidige praktijk ook een aantal specifieke regelingen om de hinder voor omwonenden te beperken. Deze regelingen zijn ontworpen voor het isoleren van woningen in de regio Schiphol (tot 2012), voor het afhandelen van schade wegens geluid en windstoten veroorzaakt door vliegverkeer en voor het verbeteren van de leefomgeving. Respectievelijk zijn Project Geluidsisolatie Schiphol (Progis), de gemeenschappelijke regeling Schadeschap luchthaven Schiphol en Stichting Leefomgeving Schiphol de organisaties die deze regelingen in de praktijk uitvoeren. Zie de samenvatting in figuur 6.

---

<sup>29</sup> Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, hoofdstuk 3 artikel 19 lid 1d "Een zelfstandig bestuursorgaan ziet met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toe op de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen."

<sup>30</sup> Zie: <https://bezoekbas.nl/bewoners-aanspreekpunt-schiphol-bas/>

<sup>31</sup> Zie ook: <https://minderhinderschiphol.nl/themas/>

Regelingen	Doel van de regeling	Status
Schadeschap Luchthaven Schiphol	"De regeling heeft tot doel een voor belanghebbenden duidelijke, deskundige en doelmatige afhandeling – de besluitvorming naar dezelfde maatstaven daarbij begrepen – te bevorderen van verzoeken om schadevergoeding die verband houden met de uitbreiding van het luchtvaartterrein Schiphol." <sup>32</sup>	Schadeschap was actief van 1998 tot 2018. De regeling wordt nu ondergebracht bij het Schadeloket van Rijkswaterstaat. Er kunnen geen nieuwe verzoeken worden gedaan.
Stichting Leefomgeving Schiphol	"De Stichting heeft ten doel het bevorderen van de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving in de Schipholregio, alles in de ruimste zin van het woord." <sup>33</sup>	Stichting is actief van 2008 tot 2020 <sup>34</sup> . Er is een voorlopige verlenging van een aantal activiteiten, totdat een besluit wordt genomen over een mogelijke voortzetting.
Project geluidsisolatie (Progis)	"De RGV'97 is een regeling voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan bestaande geluidgevoelige bebouwing, om zo de hinder die bewoners en gebruikers van het luchtvaartlawaaï ondervinden te beperken. De RGV'97 is de huidige grondslag voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen door het Rijk." <sup>35</sup>	Was actief in drie tranches: GIS-1: 1983-1995 GIS-2: 1995-2006 GIS-3: 2006-2012 Project is inmiddels beëindigd: het archiefbeheer is ondergebracht bij Rijkswaterstaat (niet actief).

Figuur 6. Overzicht van regelingen

Schadeschap Luchthaven Schiphol behandelt aanvragen van bewoners die schade oplopen vanwege een overheidsbesluit rond Schiphol. Het Schadeschap Schiphol is een gemeenschappelijke regeling die in 1998 is opgericht door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen Verkeer en Waterstaat), de Provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap van Rijnland en de (deel)gemeenten rondom de luchthaven. Het Schadeschap is belast met de behandeling van verzoeken om schadevergoeding die verband houden met de Planologische Kernbeslissing Schiphol van 1995, de daarop volgende Luchthavenindelings- en de Luchthavenverkeersbesluiten. Zo werd voorkomen dat het Rijk en alle betrokken gemeenten op basis van de destijds geldende Wet op de ruimtelijke ordening en de destijds geldende bepalingen van de Luchtvaartwet afzonderlijk claims zouden afhandelen. De regeling is aangegaan voor een periode van 10 jaar. Na het einde van deze periode van 10 jaar is de regeling jaarlijks stilzwijgend verlengd. Dit is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Luchthaven Schiphol. In 2014 is besloten tot verkleining van het Schadeschap, omdat de meeste schadeclaims waren afgehandeld. De aanvragen gaan vooral over waardedaling van woningen. Door de wijziging van artikel 8.31 van de Wet luchtvaart kunnen claims vanaf heden direct bij het Rijk ingediend worden en hoeft niet te worden gewacht tot regels ook in de gemeentelijke bestemmingsplannen zijn opgenomen. In 2017 heeft de

<sup>32</sup> Zie overheid.nl: "Gemeenschappelijke regelingen Schadeschap Luchthaven Schiphol"

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0009989/2018-06-30>

<sup>33</sup> Zie publicatie Staatscourant 2009 "Bestemmingsreglement Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio":

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2009-14721.html>

<sup>34</sup> In het bestemmingsreglement van de stichting staat aanvankelijk 31 december 2020 genoemd als einddatum. Het bestuur van de stichting kan deze datum met goedkeuring van de Raad van Toezicht wijzigen.

<sup>35</sup> Zie overheid.nl: "Beleidsregels geluidisolatie Schiphol" <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026154/2009-10-01> en "Regeling geluidwerende voorzieningen 1997" <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008540/2016-07-01>

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (nu Infrastructuur en Waterstaat) in dit kader om de afhandeling van eventuele nieuwe schaderegelingen onder te brengen bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat<sup>36</sup>. Sinds 1 juli 2018 kunnen geen nieuwe meldingen meer worden gedaan en is Rijkswaterstaat ondermandaat verleend om resterende beroepszaken die samenhangen met de luchthaven Schiphol af te handelen. De regeling blijft tot 1 juni 2020 bestaan om lopende aanvragen af te handelen, daarna kunnen bewoners terecht bij het Schadeloket van Rijkswaterstaat voor nadeelcompensatie<sup>37</sup>.

Een tweede regeling is het leefbaarheidsfonds, onder beheer van Stichting Leefomgeving Schiphol. Het leefbaarheidsfonds kan worden ingezet voor initiatieven die als doel hebben de leefomgeving in de regio te verbeteren. De Provincie Noord-Holland, Luchthaven Schiphol en het Rijk hebben voor de periode 2008-2015 elk €10 miljoen euro ter beschikking gesteld om de doelstelling van de stichting te financieren. Ook voor de periode 2016-2020 hebben deze partijen elk €10 miljoen euro beschikbaar gesteld. De werkzaamheden gaan enerzijds om gebiedsgerichte projecten (Programma Gebiedsgerichte Projecten) en anderzijds om individuele maatregelen voor bewoners die tussen wal en schip vallen in de geest van de wet (schrijnende gevallen), bijvoorbeeld het aanbrengen van isolatie, het schoonmaken van gevels als gevolg van fijnstof of – in uitzonderlijke gevallen – het uitkopen of aanbieden van een verhuisregeling (Programma Individuele Maatregelen) en herstel van Vortexschade<sup>38</sup> (Programma Herstel Vortexschade). Bewoners met vortexschade dienen rechtstreeks contact op te nemen met het Schiphol Regiecentrum<sup>39</sup>. Het Schiphol Regiecentrum handelt de schade vervolgens af. De kosten van de herstelwerkzaamheden komen geheel voor rekening van Stichting Leefomgeving Schiphol. In mei 2020 is door het bestuur, de Raad van Toezicht en de financierende partijen besloten dat de stichting ook na 2020 wordt voortgezet, totdat duidelijk is hoe de activiteiten van de stichting worden opgevolgd. Daarbij zal in elk geval het loket voor individueel gedupeerden open blijven en worden lopende projecten binnen het programma gebiedsgerichte projecten nog afgehandeld. Het bestuur en de Raad van Toezicht hebben besloten hiervoor het bestemmingsreglement aan te passen, dat wordt naar alle waarschijnlijkheid in de loop van het jaar gedaan. De activiteiten van Stichting Leefomgeving Schiphol worden in de nabije toekomst mogelijk opgevolgd door een omgevingsfonds<sup>40</sup>. Vanuit dit fonds zal worden geïnvesteerd in het aanpakken van individuele schrijnende situaties als gevolg van het vliegverkeer, het isoleren van huizen in de directe omgeving van Schiphol en het ontwikkelen van gebieden rond Schiphol.

De derde regeling die we noemen, is Progis. In het verleden was er tot 2012 een specifieke regeling betreft het uitvoeren van isolatie. In Nederland zijn tussen 1984 en 2012 ruim 12.000 woningen, scholen en zorgcentra in de omgeving van Schiphol geïsoleerd om de geluidbelasting te verminderen. Het isolatieproject Progis (Project Geluidisolatie Schiphol) werd uitgevoerd door Rijkswaterstaat Noord-Holland in opdracht van het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het isolatieproject werd in drie fasen uitgevoerd (GIS-1, GIS-2 en GIS-3). Een groot deel van de huiseigenaren in de omgeving van de luchthaven nam deel aan het geluidisolatieproject en liet geluidwerende voorzieningen aanbrengen. Bewoners uit de laatste twee fasen van het project kunnen bij Progis terecht voor vragen. Indien de geluidsisolatie niet naar wens functioneert, dienen omwonenden zelf rechtstreeks

---

<sup>36</sup> Zie publicatie Staatscourant "Regeling van 20 juni 2018, nr. IENM/BSK-2017/270162, tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol in verband met het vervallen van de bevoegdheden van het Schadeschap Luchthaven Schiphol met betrekking tot de afhandeling van schadeverzoeken"

<sup>37</sup> Zie de website van Rijkswaterstaat: <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/contact/schade-en-compensatie/nadeelcompensatie.aspx>

<sup>38</sup> Vortex is wervelwind die veroorzaakt wordt door stijgende en dalende vliegtuigen van en naar een luchthaven. Vliegverkeer veroorzaakt soms fysieke schade aan woningen gelegen in de directe nabijheid van de start- en landingsbanen door deze turbulentie, deze schade wordt Vortex-schade genoemd. Het gaat vooral om schade aan daken (dakpannen) of glasschade.

<sup>39</sup> Het Schiphol Regiecentrum, of Schiphol Utilities, is de netwerkbeheerder van de luchthaven. Schiphol Utilities beheert en onderhoudt het netwerk van kabels, leidingen en installaties op Schiphol.

<sup>40</sup> Zie de Kamerbrief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. juli 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/07/05/ontwikkeling-schiphol-en-hoofddlijnen-luchtvaartnota/ontwikkeling-schiphol-en-hoofddlijnen-luchtvaartnota.pdf>

contact op te nemen met de aannemer die de geluidswerende voorzieningen heeft aangebracht<sup>41</sup>. Nieuwe isolatieverzoeken worden niet in behandeling genomen. Eerder is bepaald dat er voorlopig geen nieuwe isolatieprojecten meer gestart worden pas als er grote wijzigingen komen in het baan en route gebruik. Dit is voorlopig niet het geval, omdat de wettelijke isolatiecontour steeds kleiner wordt. We lezen verder op de pagina van het isolatieproject op de website van Rijkswaterstaat dat bewoners (of anderen) met vragen terecht kunnen bij BAS.

### 3.2.3 Beschrijving verantwoordelijkheden

Een aantal organisaties binnen het stelsel is belast met een wettelijke verplichting ten aanzien van feitelijke informatievoorziening en/of dienstverlening. We lichten die verantwoordelijkheden voor de volledigheid kort toe. We maken onderscheid in vastliggende verantwoordelijkheden en niet-vastliggende verantwoordelijkheden.<sup>42 43</sup>

Taakvelden	Vastliggende verantwoordelijkheden	Geen vastliggende verantwoordelijkheden
Informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaderstelling en strategische beleidsontwikkeling, inclusief beleid exploitatiebeperkingen (rijk)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijv. consultatie bij het opstellen van de Luchtvaartnota</li> </ul> </li> <li>• Ruimtelijke ordening (bevoegde overheden)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijv. informatie t.a.v. besluiten over de leefomgeving</li> </ul> </li> <li>• Vliegroutes (LVNL)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijv. informatie t.a.v. vliegroutes</li> </ul> </li> <li>• Exploitatie luchthaven (Schiphol)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijv. informatie t.a.v. gebruiksprognose</li> </ul> </li> <li>• Consultatie (ORS)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijv. informatievoorziening advies gebruiksprognose</li> </ul> </li> <li>• Toezicht (ILT)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijv. informatievoorziening handhavingsrapportage</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het samenbrengen en ordenen van data en informatie</li> <li>• Verspreiden van informatie               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigen informatie</li> <li>- Informatie van derden</li> </ul> </li> <li>• Uitvoeren metingen geluidsoverlast</li> <li>• Monitoring</li> </ul>
Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klachtenafhandeling vliegoperatie (LVNL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klachtenregistratie vliegoperatie</li> <li>• Geluidsisolatie</li> <li>• Compensatie- en schadeafhandeling</li> </ul>

Figuur 7. Overzicht met wettelijke versus niet-wettelijke taken op het gebied van informatie en dienstverlening

<sup>41</sup> We lezen op de website van Rijkswaterstaat dat dit alleen geldt voor geluidswerende voorzieningen die in fase 2 en 3 (GIS-2 en GIS-3) van het isolatieprogramma zijn aangebracht. Rijkswaterstaat heeft namelijk alleen nog informatie beschikbaar over de aangebrachte voorzieningen van GIS-2 en GIS-3. De garantietermijnen voor GIS-1 zijn inmiddels verlopen. Zie: <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/gevelisolatie/project-geluidisolatie-schiphol-progis.aspx>

<sup>42</sup> Zie voor een verdere uitwerking van deze redeneerlijn deelonderzoek 1.

<sup>43</sup> We merken daarbij op dat taken met een vastliggende verantwoordelijkheid zien op taken waarvoor de verantwoordelijkheid vaststaand vastligt (bijvoorbeeld vanwege Europees recht, eigendomsverhoudingen of staatkundige verhoudingen). Taken zonder vastliggende verantwoordelijkheid zien op taken waarvoor de verantwoordelijkheid niet vaststaand vastligt. Het zijn taken die eenvoudig van de ene stelselpartij naar een andere stelselpartij kunnen overgaan.

### 3.3 Analyse recente inspanningen

De sectorpartijen vinden het belangrijk om een goede informatievoorziening en dienstverlening te organiseren voor de omgeving van de luchthaven. Zij geven aan hierin initiatief en verantwoordelijkheid te nemen. In de afgelopen jaren zijn een aantal initiatieven gelanceerd, bedoeld om de huidige situatie op het gebied van informatievoorziening en dienstverlening binnen het stelsel te verbeteren. Ook vanuit de ORS worden initiatieven ontwikkeld om de informatievoorziening in de omgeving te verbeteren. Op basis van onze beschrijving van de huidige praktijk in de bovenstaande paragrafen identificeren we een aantal van deze inspanningen.

De volgende initiatieven springen in het oog:

1. Positieve waardering voor nieuwe vormen van informatie- en kennisuitwisseling
2. Lancering en doorontwikkeling applicatie Omgevingsinfo Schiphol
3. Sector neemt initiatief in hinderbeperking met Minder Hinder Schiphol
4. Schiphol zet eerste stap in informatiebundeling: Schiphol als buur

#### *1. Positieve waardering voor nieuwe vormen van informatie- en kennisuitwisseling*

Allereerst valt de positieve waardering voor nieuwe vormen van informatie- en kennisuitwisseling op. Er kan gesteld worden dat meerdere partijen in positieve zin verwijzen naar elementen uit de maatschappelijke participatie, gefaciliteerd door het ORS-secretariaat in de tweede helft van 2018. Enkele elementen daaruit worden herhaaldelijk als waardevol bestempeld om op enigerlei wijze voort te zetten: de kennissessies, de critical review-sessie en de regionale huiskamergesprekken. Dit is ook een conclusie die Van Geel trekt: “deze nieuw toegepaste 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<sup>44</sup>”. We zien per saldo dat er een ontwikkeling gaande is waarbij de belangstelling afneemt voor informatiesessies die uitsluitend gericht zijn op informatie, er daarmee geen onderdeel zijn van een adviestraject.

#### *2. Lancering en doorontwikkeling applicatie Omgevingsinfo Schiphol*

De applicatie OmgevingsInfo Schiphol<sup>45</sup> werd in 2018 gelanceerd en biedt omwonenden de mogelijkheid om via smartphone, tablet of computer informatie over het actuele vliegverkeer rond Schiphol raadplegen. De app is tot stand gekomen door de samenwerking van verschillende belanghebbenden in de ORS en bestaat uit verschillende informatieve onderdelen. Met de app kunnen omwonenden inzien welke banen op dit moment worden ingezet en waarom en geeft daarmee een actueel overzicht van het baangebruik op Schiphol. De app is vormgegeven als basisapplicatie die uitgebreid kon worden<sup>46</sup>. Daarnaast wordt in co-creatie met de omgeving gewerkt de functionaliteit van een vliegweerbericht met de verwachtingen over het vliegverkeer in de komende dagen. Het vliegweerbericht wordt naar verwachting de loop van 2020 gelanceerd.

<sup>44</sup> Van Geel, *Schiphol Vernieuwend Verbinden: evaluatie en tussentijds advies governance en participatie* (2019) bladzijde 29

<sup>45</sup> Zie: <https://apps.apple.com/nl/app/omgevingsinfoschiphol/id1369139652>

<sup>46</sup> ORS: Minister lanceert nieuwe app OmgevingsInfoSchiphol. Zie: <https://www.omgevingsraadschiphol.nl/nieuws/minister-lanceert-nieuwe-app-omgevingsinfoschiphol/>

### 3. Sector neemt initiatief in hinderbeperking met Minder hinder Schiphol

Recent heeft de sector het initiatief genomen in hinderbeperking met het oprichten van Minder hinder Schiphol<sup>47</sup>. Schiphol en LVNL zetten zich met steun van de luchtvaartmaatschappijen in om geluidshinder terug te dringen. Dit doen zij door aan maatregelen te werken die de hinder doen afnemen en de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. Op de website minderhinderschiphol.nl staat het conceptplan met maatregelen die de sector neemt op het gebied van baangebruik, vliegtuigtypes, vliegroutes en -procedures voor vliegen overdag en 's nachts. Daarbij bieden zij omwonenden enerzijds informatie over de maatregelen en anderzijds de mogelijkheid om hun mening te geven over bestaande en toekomstige hinderbeperkende maatregelen. Bewoners kunnen een aan de hand van een kaart van de omgeving een overzicht vinden van de maatregelen relevant voor hun eigen woonplaats. Omdat Minder hinder Schiphol na de maatschappelijke consultatie van de ORS is gelanceerd hebben we geen voorbeelden van reacties uit de omgeving op dit initiatief.

### 4. Schiphol zet eerste stap in informatiebundeling: Schiphol als buur

Tot slot merken we op dat de luchthaven Schiphol een eerste aanzet heeft gemaakt om relevante informatie voor de omgeving te bundelen. We zien in dat kader de webpagina Schiphol als buur<sup>48</sup>. Hier kunnen bewoners informatie vinden over uiteenlopende onderwerpen: hinder, wonen in de buurt van de luchthaven, weersomstandigheden, routes en baangebruik en (ultra)fijnstof. Ook wordt hier verwezen naar het bewonersaanspreekpunt BAS. We zien dat deze pagina recent (op het moment van schrijven) wordt uitgebreid met meer informatie en verwijzingen naar het de stichting Leefomgeving Schiphol en het initiatief Minder hinder Schiphol. Daarnaast zijn ook de burennieuwsbrief en een nieuwsoverzicht geïntegreerd. Duidelijk wordt dat er een verbetering is ingezet op het gebied van informatievoorziening. De bewonersvertegenwoordiging ORS heeft de opvatting dat deze verbeteringen nog onvoldoende zijn.

## 3.4 Analyse van knelpunten

Ondanks de recente inspanningen om de huidige situatie te verbeteren, blijft onverlet dat er ook knelpunten bestaan in de huidige situatie. We sommen hieronder de belangrijkste knelpunten in de informatievoorziening en dienstverlening nader toe. Ook hier gebruiken we praktijkvoorbeelden uit de huidige situatie om de betekenis van deze knelpunten concreet te maken. Over de hele linie komen de knelpunten overeen met constatering in de evaluatie en het tussentijds advies van de heer Van Geel. Door het specialistische karakter van het huidige deelonderzoek krijgen de knelpunten wel meer diepgang en betekenis. We lichten onze observaties rondom de geconstateerde knelpunten hierna verder toe.

#### Belangrijkste knelpunten in de informatievoorziening:

1. Geen gezamenlijke coördinatie op samenhang van informatie, sommige informatie ontbreekt
2. Prognosedata spelen naast realisatiedata grote rol in informatievoorziening
3. Grote informatieafhankelijkheid sector, informatie is op sommige punten niet-gebruiksvriendelijk
4. Beperkte proactieve informatievoorziening en weinig mogelijkheden tot interactie
5. Disbalans in inhoudelijk informatieaanbod door eenzijdige belichting van onderwerpen
6. Dataverzameling en berekeningen zijn in de perceptie niet onafhankelijk

<sup>47</sup> Zie: <https://minderhinderschiphol.nl/>

<sup>48</sup> Zie: <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-als-buur/>



#### *Belangrijkste knelpunten in de dienstverlening:*

7. Dienstverlening wordt gefragmenteerd aangeboden, er is een veelvoud aan loketten en instanties
8. Bestaande regelingen van een aantal dienstverlenende instanties worden afgebouwd
9. Dienstverlening is nauw verknoopt met sector en in de perceptie niet onafhankelijk
10. Het ontbreekt binnen het stelsel aan een onafhankelijk vertrouwenspersoon voor geschillen

### **3.4.1 Knelpunten informatievoorziening**

Hieronder lichten we de belangrijkste knelpunten in de informatievoorziening nader toe. Daarbij gebruiken we praktijkvoorbeelden uit de huidige situatie om de betekenis van deze knelpunten concreet te maken. Over de hele linie komen de knelpunten overeen met constatering in de evaluatie en het tussentijds advies van de heer Van Geel. Door het specialistische karakter van het huidige deelonderzoek krijgen de knelpunten wel meer diepgang en betekenis. We lichten onze observaties rondom de geconstateerde knelpunten hierna verder toe.

#### *1. Geen gezamenlijke coördinatie op samenhang van informatie, sommige informatie ontbreekt*

Het informatieaanbod in de huidige praktijk is versnipperd en verspreid. We zien vele informatiestromen, van vliegoperatie tot milieueffecten, van operationeel onderhoud tot ruimtelijke ordening en van isolatie tot leefbaarheidsinvesteringen. Het kost de nodige tijd om een beeld te vormen van de huidige situatie in de omgeving van Schiphol, of dat nu gaat om vliegen, wonen of leven. We zien hier een logische verklaring voor: instanties binnen het stelsel werken ieder aan een onderdeel, daardoor heeft geen enkele partij het totaaloverzicht. We constateren dat een gezamenlijke coördinatie op samenhang ontbreekt. Het gevolg is dat bewoners, bestuurders en partijen klagen over de veelvoud aan informatie (versnippering), de verschillende versies en variaties in uitingen, de doublures in de informatievoorraad en over het gebrek aan stroomlijning. We horen bij vertegenwoordigers van omwonenden, regionale bestuurders en sectorpartijen de behoefte aan stroomlijning van de informatievoorziening en gezamenlijke coördinatie. We merken bovendien op dat onze analyse nog maar een aanzet geeft van de belangrijkste informatiestromen, het is vrijwel onmogelijk om een totaalbeeld van alle informatie te construeren. Verbetering in de informatievoorziening zou dan ook vooral vanuit een samenhangend perspectief moeten worden ontwikkeld.

Verder merken we op dat er ook nog informatie ontbreekt in de huidige informatievoorziening. Het gaat daarbij om informatie over vliegverkeer in de nabije toekomst (lees: één tot meerdere dagen vooruit). Eerder in dit deelonderzoek is het geluidswaaibericht geïntroduceerd als onderdeel van de Aldersafspraken omtrent hinderbeperking. Dit geluidswaaibericht is op het moment van schrijven nog in ontwikkeling, wordt naar verwachting in de loop van 2020 gelanceerd en zou deze informatiestroom kunnen faciliteren. Daarnaast ontbreekt het naar onze kennis aan een geluidsregister waarin de geluidsoverlast van het vliegverkeer per woning in kaart is gebracht. Hiervoor is eerder een voorzet gedaan vanuit de ORS. Onze bevindingen op dit punt komen overeen met de conclusies van Van Geel. Tot slot ontbreekt informatie ten aanzien van grondgeluid. Uit het actieplan Omgevingslawaai Schiphol 2018-2023 maken we op dat *“Voor grondgeluid en cumulatie van geluid van andere bronnen in combinatie met vliegtuiggeluid zijn geen normen of wettelijke grenzen opgenomen in het vigerende en in het nieuwe normen en handhavingstelsel. Dit heeft te maken met enerzijds het beperkte aandeel en anderzijds de complexiteit van eventuele normstelling. Er is op dit moment ook geen verplichting vanuit de EU richtlijn omgevingslawaai om dit te doen voor grote luchthavens als Schiphol. Grondgeluid van vliegtuigen en cumulatie van geluid blijft daarom buiten beschouwing in dit actieplan.”*<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Actieplan Omgevingslawaai Schiphol 2018-2023 (quote: bladzijde 60)

## 2. *Prognosedata spelen naast realisatiedata grote rol in informatievoorziening*

Het valt op dat naast realisatiedata ook veel informatie is gebaseerd op gebruiksprognoses. De vraag die zich aandient is hoe betrouwbaar deze jaarlijkse prognoses zijn. De ORS evalueert de gebruiksprognoses van Schiphol en vergelijkt werkelijke waarden met de voorspellingen<sup>50</sup>. Uit de evaluaties constateert de ORS dat er in de afgelopen jaren grote verschillen zitten tussen de daadwerkelijke realisatie en de prognoses, onder andere op het gebied van aantal vliegbewegingen en milieueffecten. Hiervoor zijn diverse verklaring denkbaar, zoals baanonderhoud, waardoor andere start- en landingsbanen worden gebruikt, de weerscondities, andere operationele omstandigheden of ander vliegverkeer. Dit neemt niet weg dat er daardoor verschil zit tussen verwachting en realisatie. We concluderen dat in de huidige situatie minder gebruik wordt gemaakt van realisatiedata als input voor besluitvorming, beleidsontwikkeling of beeldvorming. Onze constatering komen overeen met de bevindingen van Van Geel.

## 3. *Grote informatieafhankelijkheid sector, informatie is op sommige punten niet-gebruiksvriendelijk*

Op basis van onze verkenning constateren we dat de omgeving voor een groot deel afhankelijk is van de sector voor informatie. We horen in dat kader ook dat de informatievoorziening op onderdelen niet-gebruiksvriendelijk is. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van bewoners en regionale bestuurders maken we op dat het zonder hulp van de sector vrijwel onmogelijk is om realisatie- en prognose berekeningen uit te voeren. De sector geeft aan dat zij zich terughoudend opstelt in het delen van databronnen, omdat zij vanzelfsprekend wil dat de interpretatie van data zorgvuldig en juist gebeurt. We constateren ook dat vertegenwoordigers van bewoners van mening zijn dat de websites en kanalen van meerdere organisaties niet voldoen aan de verwachtingen betreffende gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid. We horen in onze gesprekken nadrukkelijk de wens van vertegenwoordigers van regionale besturen, bewoners en sectorpartijen dat zij in gelijke mate toegang willen hebben tot informatie over de relatie tussen de vliegoperatie en de leefomgeving. Onze bevindingen op dit punt geven meer verdieping aan de observaties en conclusie van Van Geel dat de omgeving in de huidige situatie grotendeels afhankelijk is van de sector voor informatie over de omgeving.

### **Voorbeeld**

De heer F zegt dat in het verleden de data van de openbare meetpunten goed toegankelijk was. Tegenwoordig is het lastig, en soms niet mogelijk, om ruwe data te verkrijgen voor onafhankelijke analyses. De heer Alders zegt dat het zou niet nodig moeten zijn om discussie te voeren over data.<sup>51</sup>

Meten van geluid kan bijdragen aan een betrouwbare informatie over de daadwerkelijke geluidsbelasting en het valideren van de rekenmodellen voor geluidsprognoses. Daarvoor is wel een fijnmazig netwerk van meetpunten nodig. Belangrijk is dat de data openbaar toegankelijk zijn zodat iedereen op basis daarvan kan voorzien in zijn eigen informatiebehoefte.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Adviezen over de gebruiksprognoses zijn raad te plegen op de website van de ORS. Zie: <https://www.omgevingsraadschiphol.nl/adviezen-omgevingsraad/>

<sup>51</sup> Bron uitspraak: huiskamergesprek 9 oktober 2018

<sup>52</sup> Bron uitspraak: maatschappelijke consultatie ORS 2018

#### 4. Beperkte proactieve informatievoorziening en weinig mogelijkheden tot interactie

Hoewel omwonenden een behoefte hebben uitgesproken tot proactieve informatievoorziening, blijkt dit in de praktijk nog niet altijd plaats te vinden. Omwonenden wensen sneller op de hoogte te worden gebracht van bijvoorbeeld geplande of ingelaste werkzaamheden of afwijkingen in het baangebruik. Zij hebben de wens uitgesproken dat deze informatie naar hen toekomt, in plaats van dat zij zelf op zoek moeten naar deze informatie. Onze verkenning wijst uit dat naast de mogelijkheid tot het inschrijven voor een digitale nieuwsbrief (burennieuwsbrief), er geen sprake is van proactieve informatievoorziening. Vertegenwoordigers van bewoners geven aan dat omwonenden het meer behoefte aan interactieve mediakanalen. Zij hekelen het punt dat veel informatieproducten zendergericht zijn: er is weinig tot geen mogelijkheid om door de ontvanger van informatie te reageren. Vertegenwoordigers van de sector laten weten dat er op het moment van schrijven wordt gewerkt aan de ontwikkeling van meerdere proactieve informatiekanalen, waaronder: het geluidswaarschuwingbericht, waarschuwingen voor afwijkingen in een app en mailingen. Informatievoorziening bestaat op dit moment vooral uit eenrichtingsverkeer van de sector richting de omgeving en dit biedt weinig mogelijkheden voor interactie en participatie van belanghebbenden. Het is mede daardoor dat de elementen uit de maatschappelijke participatie, gefaciliteerd door het ORS-secretariaat in de tweede helft van 2018, door betrokkenen positief gewaardeerd is (lees: de kennissessies, *critical review*-sessies en huiskamergesprekken). Onze bevindingen op dit punt komen overeen met de conclusies van Van Geel.

#### Voorbeeld

Uit de inventarisatie van de vraagbehoefte blijkt dat veel informatie en diensten niet uitnodigen tot interactie. Zo klagen bewoners over het ontbreken van moderne, interactieve vormen van communicatie, zoals discussiefora, sociale media-comments en chatmogelijkheden<sup>53</sup>.

"Ik word als omwonende slecht geïnformeerd en ik merk dat er bij omwonenden ook weinig vertrouwen is in de metingen. Het zou goed zijn om ons mee te nemen in de wijze van meten en ook directer te informeren over de resultaten daarvan. Tot nu toe moet ik dat vooral zelf actief ophalen uit de krant, terwijl ik toch echt direct onder de Polderroute woon. Het zou netjes zijn als we deze informatie ook direct vernemen en ook horen welke maatregelen er geworden genomen. Hetzelfde geldt als een baan meer gebruikt wordt door bijvoorbeeld onderhoud op andere banen."<sup>54</sup>

#### 5. Disbalans in inhoudelijk informatieaanbod door eenzijdige belichting van onderwerpen

Het valt op dat de meeste informatie in de huidige praktijk gaat over beleid (t.a.v. luchtvaart, veiligheid, duurzaamheid) en over de impact van vliegverkeer en de groei van de luchthaven op de leefomgeving (overlast, hinder, maatregelen etc.). Het verhaal gaat vooral over de 'lasten' (overlast en hinder) en minder over de 'lusten' (de meerwaarde voor de regio en voor Nederland). In de informatievoorziening wordt weinig aandacht besteed aan de toegevoegde waarde en het economische profijt van de luchthaven voor de omgeving, Nederland en Europa. We maken op uit gesprekken met vertegenwoordigers van de sector en regionale bestuurders dat de groei van de luchthaven ook resulteert in meer werkgelegenheid en meer kansen om succesvol te beginnen met ondernemen. We constateren dat er ook weinig aandacht voor de historie van de luchthaven, terwijl deze historie is verweven met de historie van de regio. Informatievoorziening is eerst en vooral gericht op de negatieve impact op de omgeving, terwijl draagvlak voor groei van de luchthaven kan groeien als ook de positieve impact op de omgeving en de gedeelde historie worden belicht. Vertegenwoordigers van regionale bestuurders en

<sup>53</sup> Vraagpatronen Informatievoorziening & Dienstverlening ORS

<sup>54</sup> Bron uitspraak: maatschappelijke consultatie ORS 2018

sectorpartijen zijn van mening dat dit een belangrijk element in de informatievoorziening dat op dit moment onderbelicht is. Onze bevindingen op dit punt zijn een uitbreiding op de conclusies van Van Geel ten aanzien van de informatievoorziening.

### Voorbeeld

“Als wij een stop zetten op het vliegverkeer, maar (buitenlandse) luchthavens blijven groeien, dan verliezen wij op en duur passagiers aan andere luchthavens die wel meer verbindingen en meer vliegbewegingen kunnen aanbieden. Voorts zal een eenzijdige beperking van vliegverkeer internationaal niet positief uitstralen. Voor bedrijven en overheden misschien een aanleiding om eerder in een ander land te investeren.”<sup>55</sup>

### 6. Dataverzameling en berekeningen zijn in de perceptie niet onafhankelijk

De omgeving is afhankelijk van de sector voor dataverzameling en berekeningen. Meetnetwerk NOMOS is volledig in eigendom van Schiphol. Alleen meetnetwerk NOMOS is gekoppeld aan de beleidsnormen. Bij regionale luchthavens zien diverse combinaties in aantal en eigendom van meetnetten. Bij Rotterdam The Hague Airport beheer DCMR het meetnetwerk en betalen de luchthaven, de provincie en de gemeente allemaal een derde. Bij andere luchthavens zien we dat meetposten dicht bij de luchthaven door de luchthavens worden betaald en beheerd. Meetposten die verder van de luchthaven af liggen van de luchthaven worden betaald en beheerd door de provincie en gemeenten. Bij Eindhoven Airport zien we meerdere meetnetwerken in de regio. We halen in elk geval uit onze gespreksronde op dat de eigendomskwestie één van de redenen is dat bewoners zelf data zijn gaan verzamelen: bewoners wantrouwen de data vanuit de sector. De bewonersvertegenwoordiging pleit bovendien voor een actieve rol van bewoners in de dataverzameling: het inschakelen van burgers voor het uitvoeren van metingen op basis van citizen science<sup>56</sup>.

Naast het wantrouwen in de metingen is er ook wantrouwen ten aanzien van de berekeningen die worden uitgevoerd. Vertegenwoordigers van omwonenden vinden dat berekeningen los van de sector moet worden georganiseerd. Vertegenwoordigers van het Rijk zeggen in dat kader dat er op dit moment wordt gewerkt aan de validatie van berekeningen door een onafhankelijke partij, waarbij ook wordt gekeken naar kwaliteit en betrouwbaarheid. Ook wordt er vanuit de programmatische aanpak meten en rekenen onder leiding van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gekeken hoe een nationale meetstrategie met regionale uitwerking eruit kan zien.

Onze bevindingen op dit punt geven verdieping aan de conclusie van Van Geel dat de omgeving afhankelijk is van de sector voor data over de geluidshinder in de omgeving.

<sup>55</sup> Bron uitspraak: maatschappelijke consultatie ORS 2018

<sup>56</sup> Onder ‘citizen science’ verstaan we onderzoek waarbij burgers of niet-professionele wetenschappers in zijn geheel of gedeeltelijk worden betrokken (bijvoorbeeld: meedenken over de onderzoeksvraag, actief gegevens verzamelen, zelf analyses uitvoeren of bedenken wat er met de conclusies kan gebeuren).

### Voorbeeld

De heer N vraagt of de cijfers van de decibellen kloppen en hoe die gemeten worden. De heer Alders geeft aan dat er aanwijzingen zijn dat er verschil is tussen meten en rekenen van ongeveer 2 dB. De minister heeft een aanpak aangekondigd om uitvoerig onderzoek te doen naar deze kwestie. Daarom is het van belang dat er een nieuw meetsysteem komt rond Schiphol. Tot nu wordt er voor de handhaving alleen berekend, omdat metingen beperkingen hebben.<sup>57</sup>

Mevrouw E vraagt of de NOMOS-meetpost in haar buurt nutteloos is. De heer Alders merkt op dat de ORS nu onderzoekt of het huidige NOMOS-netwerk verbeterd kan worden. Ook wordt daarbij gekeken of burgers kunnen meedoen met meten door bijvoorbeeld een app op de telefoon of een eigen meter op het huis aan te sluiten op het meetnetwerk.<sup>58</sup>

Mevrouw A vertelt dat zij tijdens de bouw van haar nieuwe huis een adviesbureau in de arm heeft genomen voor advies over isolatiemaatregelen gezien de ligging van het huis onder de aanvliegroute van de Buitenveldertbaan. De adviezen heeft mevrouw A opgevolgd, maar toen zij eenmaal in het huis ging wonen bleek er enorm veel geluidsoverlast te zijn. Daarop is zij in contact getreden met het adviesbureau, dat gaf aan dat de kaartgegevens zijn gevolgd waarin staat dat er 57dB aan geluid is op die locatie en de aangebrachte isolatie dus goed zou moeten zijn. Daarop heeft mevrouw A een geluidmeter aangeschaft om het werkelijke geluid te meten. Uit de metingen kwamen geluidgegevens van 80dB tot 90dB. Vervolgens bleek dat die 57dB een gemiddelde waarde was die niet overeenkomt met de piekgeluiden die zij hier ervaren.<sup>59</sup>

### 3.4.2 Knelpunten dienstverlening

Hieronder lichten we belangrijkste knelpunten in de dienstverlening nader toe. We beschrijven die knelpunten vanuit het perspectief van de gebruiker. Ook hier gebruiken we praktijkvoorbeelden uit de huidige situatie om de betekenis van deze knelpunten concreet te maken. De telling van de knelpunten loopt door.

#### *7. Dienstverlening wordt gefragmenteerd aangeboden, er is een veelvoud aan loketten en instanties*

Uit ons onderzoek blijkt dat er diverse instanties actief zijn in de huidige situatie die diensten bieden aan de omgeving. Het valt op dat er verschillende loketten zijn voor klachtenregistratie en -afhandeling (o.a. bewonersaanspreekpunt BAS en de LVNL) en schadevergoeding (Schadeschap Luchthaven Schiphol en Stichting Leefomgeving Schiphol), terwijl beide elementen dicht tegen elkaar aan liggen. Hoewel vanuit organisatorisch oogpunt niet elke klacht over schade gaat en vanuit dat oogpunt de scheiding van loketten logisch lijkt, is het voor de gemiddelde omwonende onduidelijk waarom deze meldpunten separaat zijn belegd. Bewoners ergeren zich eraan dat de instanties niet beter samenwerken en informatie over hun persoonlijke situatie op een adequate manier uitwisselen. Er zijn meerdere gevallen bekend waarin omwonden het gevoel hebben van het kastje naar de muur te worden gestuurd, wat voortkomt uit het gefragmenteerde aanbod van dienstverlening en onduidelijkheid over waar zij voor welke diensten terecht kunnen. Soms worden bewoners met vragen of verzoeken helemaal niet geholpen, omdat hun situatie niet binnen de getroffen regeling valt. Duidelijk is het pleidooi door de vertegenwoordigers van bewoners en regionale bestuurders dat de dienstverlening aan de omgeving beter en effectiever moet worden geregeld. De dienstverlenende instanties geven aan dat achter de schermen wel degelijk

<sup>57</sup> Bron uitspraak: huiskamergesprek 28 november 2018

<sup>58</sup> Bron uitspraak: huiskamergesprek 28 november 2018

<sup>59</sup> Bron uitspraak: huiskamergesprek 3 december 2018

wordt samenwerkt tussen de partijen. Ook worden contacten onderhouden met de bewoners en betrokken gemeenten. Het streven is om te voorkomen dat omwonenden van het kastje naar de muur worden gestuurd. Onze bevindingen op dit punt komen overeen met de conclusie van Van Geel dat er in de huidige praktijk een veelvoud aan loketten is met diverse diensten voor de omgeving.

### *8. Bestaande regelingen van een aantal dienstverlenende instanties worden afgebouwd*

In het verleden zijn er dienstverlenende instanties opgericht en projecten gestart om diensten aan omwonenden in de Schipholregio aan te bieden. Progis is na drie tranches in 2012 gestopt met isolatieactiviteiten in de regio, er worden geen huizen meer geïsoleerd. In de huidige praktijk zien we nog twee andere regelingen: het Schadeschap Luchthaven Schiphol en Stichting Leefomgeving Schiphol. De activiteiten van het Schadeschap worden dit jaar overgedragen aan het Schadeloket van Rijkswaterstaat. Ook hier geldt dat bewoners geen nieuwe aanvragen meer kunnen doen. De lopende zaken worden voortgezet en afgehandeld vanuit het schadeloket. Voor de Stichting Leefomgeving Schiphol geldt dat de stichting in een overgangperiode terecht komt. Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt Schiphol samen met andere partijen aan een voorstel voor een Omgevingsfonds als opvolger van de stichting<sup>60</sup>. Vanuit dit fonds zal bijvoorbeeld moeten worden geïnvesteerd in het aanpakken van individuele schrijnende situaties als gevolg van het vliegverkeer, het beter/verder isoleren van huizen in de directe omgeving van Schiphol waarvoor bouwbeperkingen gelden. Er wordt nog gekeken hoe het omgevingsfonds eruit komt te zien. Op het moment van schrijven is niet duidelijk wanneer het omgevingsfonds start. We constateren per saldo dat er met het beëindigen van de activiteiten van het Schadeschap Luchthaven Schiphol en Stichting Leefomgeving Schiphol opnieuw regelingen voor de omgeving verdwijnen. De bewonersvertegenwoordiging geeft als kritiek dat het voor bewoners onduidelijk is hoe de regelingen worden voortgezet en hoe dit er in de toekomst uit komt te zien. Onze bevindingen op dit punt geven meer inzicht in de conclusies van Van Geel ten aanzien van de stand van zaken van de regelingen op het gebied van isolatie, schade- en nadeelcompensatie en leefbaarheidsinvesteringen.

#### **Voorbeeld**

De heer M zegt dat in de eerste tranche van het isolatieprogramma Progis isolatie is aangebracht in zijn woning. Toen hij in een later stadium zonnepanelen wilde aanbrengen bleek zijn dak echter verrot te zijn. Dit heeft hij voor € 10.000 moeten repareren. Stichting Leefomgeving heeft hij hiervoor om compensatie gevraagd, maar hij kreeg het antwoord dat de stichting alleen over nieuwe aanvragen gaat.<sup>61</sup>

### *9. Op het gebied van dienstverlening is een aantal instanties nauw verknoopt met sector en daardoor in de perceptie van bewoners niet geheel onafhankelijk*

Een aantal organisaties die een belangrijke rol hebben in de dienstverlening aan de omgeving wordt gefinancierd door of is gelieerd aan de luchtvaartsector. We horen twijfels bij vertegenwoordigers van bewoners over de onafhankelijkheid van deze regelingen. Allereerst geven zij aan dat de klachtenafhandeling vooral ervaren wordt als klachtenregistratie. Wetende dat BAS een organisatie is geleid en gefinancierd door LVNL en Schiphol, verwijten vertegenwoordigers van bewoners BAS passiviteit en partijdigheid. Vertegenwoordigers van de sector

<sup>60</sup> Zie de kamerbrief d.d. 5 juli 2019 'Ontwikkeling Schiphol en hoofdlijnen Luchtvaartnota' <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/07/05/ontwikkeling-schiphol-en-hoofdlijnen-luchtvaartnota/ontwikkeling-schiphol-en-hoofdlijnen-luchtvaartnota.pdf>

<sup>61</sup> Bron uitspraak: huiskamergesprek 3 oktober 2018

geven aan dat klachten wel degelijk in behandeling worden genomen. Zij wijzen ook op het recent gepresenteerde plan Minder Hinder Schiphol, dat is gebaseerd op de top-10 klachten zoals gemeld door omwonenden bij BAS. De Nationale Ombudsman heeft op verzoek van de bewonersvertegenwoordiging ORS een onderzoek uitgevoerd<sup>62</sup>. De Nationale Ombudsman concludeert: *“Burgers geven aan dat zij zich onvoldoende gehoord voelen als zij melding maken van geluidsoverlast van vliegverkeer. Zij weten vaak niet bij welke instantie zij terecht kunnen en wat er daarna met hun melding gebeurt. Ze vragen zich zelfs af of het zin heeft om te melden. Wordt de informatie daadwerkelijk betrokken bij de keuzes rond vliegroutes, hoogtes, tijden en bij het toezicht en de handhaving?”*. Hierover wil de ombudsman met de minister in gesprek treden.

De stichting Leefomgeving Schiphol krijgt als kritiek van vertegenwoordigers van bewoners dat bewoners geen deel uitmaken van het stichtingsbestuur, terwijl de dienstverlening van de stichting gaat over bewoners. Dat geeft een gevoel van partijdigheid, is de opvatting van de vertegenwoordiging van de bewoners. De stichting Leefomgeving Schiphol geeft op zijn beurt aan dat de stichting onpartijdig handelt en het fonds in samenspraak met bewoners en partijen in de regio inzet in lijn met de kerntaken van de stichting. Daarnaast wordt benadrukt dat de stichting een statutair bepaald onafhankelijk bestuur en een door de Belastingdienst geaccepteerde ANBI-status heeft. Ook is er sprake van participatie, bewoners hebben inspraak op de projecten van de stichting (o.a. in de dorpskernen). Verder is er sprake van participatie, bewoners hebben inspraak op de projecten van de stichting (o.a. in de dorpskernen). Daarnaast initiëren actieve bewoners projecten op lokaal niveau. Onze bevindingen op dit punt geven meer diepgang aan de conclusie van Van Geel.

### Voorbeeld

De heer J constateert ook veel kritische geluiden over het bewonersaanspreekpunt. Klagen bij BAS lijkt geen nut te hebben. De partijen hebben zich niet gehouden aan de afspraken. De heer J vindt dat het vertrouwen ook nog wel gewonnen dient te worden met daden.<sup>63</sup>

De heer M zegt dat het sinds de verlegging van de startroutes van de Zwanenburgbaan de geluidsoverlast alleen maar erger is geworden voor Lijnden en Amsterdam-West. Er is veel contact met BAS, maar er wordt weinig gedaan. In augustus heeft de heer M een brief aan de burgemeester gestuurd, maar daar heeft hij nog steeds geen antwoord op gekregen.<sup>64</sup>

Mevrouw C voelt zich ontzettend gepiepeld door het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS). Zij wil dat ze komen met een goed antwoord, in de trant van dat ze het begrijpen en dat ze er iets aan gaan doen. Mevrouw C merkt op dat BAS niet onafhankelijk is. Daar zou iets aan gedaan moeten worden.<sup>65</sup>

### 10. Het ontbreekt binnen het stelsel aan een onafhankelijk vertrouwenspersoon voor geschillen

We merken op in gesprekken met vertegenwoordigers van bewoners en regionaal bestuurders en gespreksverslagen van de huiskamergesprekken dat omwonden behoefte hebben aan een onafhankelijk vertrouwenspersoon bij wie zij altijd terecht kunnen bij geschillen, die dossiers onafhankelijk kan beoordelen en kan bemiddelen tussen partijen. Zo'n laagdrempelige, onafhankelijke instantie ontbreekt op dit moment in het

<sup>62</sup> Brief Nationale Ombudsman aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat 'Meldingen geluidsoverlast vliegverkeer' 8 juli 2020. Zie ook: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2020/nationale-ombudsman-wat-gebeurt-er-met-melding-geluidsoverlast-vliegverkeer>

<sup>63</sup> Bron uitspraak: huiskamergesprek 28 november 2018

<sup>64</sup> Bron uitspraak: huiskamergesprek 3 oktober 2018

<sup>65</sup> Bron uitspraak: huiskamergesprek 3 december 2018

stelsel. Stichting Leefomgeving Schiphol biedt weliswaar een regeling voor schrijnende gevallen, maar heeft geen algemene positie als bemiddelaar die tussen alle partijen in het stelsel bemiddelt.

Omwonenden kunnen in de praktijk niet terecht bij de rechter met hun klachten ten aanzien van geluidshinder, omdat het Nieuw normen- en handhavingstelsel (NNHS) niet in wetgeving is verankerd (LVB1). Hierdoor kan er van de handhaving worden afgezien bij overschrijden grenswaarden geluidshinder<sup>66</sup>. Daarnaast geeft de bewonersvertegenwoordiging aan dat de Nationale Ombudsman klachten over geluidshinder Schiphol niet in behandeling neemt en verwijst naar andere instanties verwijst, zoals SLS. Zij hebben voorbeelden van individuele bewoners die het advies krijgen om klachten te bundelen, voordat aanvragen worden behandeld. Op het verzoek van de bewonersdelegatie is de Nationale Ombudsman een verkennend onderzoek gestart. Hierover gaat de Nationale Ombudsman in gesprek met de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Onze bevindingen op dit punt geven meer context aan de conclusie van Van Geel.

### Voorbeeld

Uit de ervaring van een bewoner blijkt dat er nog steeds sprake is van schrijnende situaties waar men zelf niet (meer) uitkomt. Geopperd is dat een onafhankelijke ombudsfunctie binnen het stelsel uitkomst zou kunnen bieden wanneer inwoners hun weg niet kunnen vinden tussen de verschillende systemen en organisaties.

“Er zou een betere organisatie moeten komen die de burgers beschermt en onafhankelijk advies geven. Deze organisatie zou totaal niets met Schiphol of de overheid te maken moeten hebben en onafhankelijk metingen mogen doen. Gegevens opslaan zoals gezondheid van groepen mensen om te zien wat de werkelijke schade is aan deze grote groep burgers. Voorlichting en advies geven wat betreft wonen in de omgeving van Schiphol. Ik mis dat heel erg. Een bel of mail naar BAS, maar dat voelt niet als een onafhankelijke organisatie.”<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Voetnoot: Uitspraak rechtbank Noord-Holland inzake het verzoek om handhavend op te treden in verband met het overschrijden van grenswaarden op een viertal handhavingpunten op de luchthaven Schiphol in het gebruiksjaar 2016. De rechtbank is van oordeel dat verweerder, indien in het gebruiksjaar 2016 is gevlogen volgens het Nieuw normen- en handhavingstelsel (NNHS), op die grond in redelijkheid van handhavend optreden heeft kunnen afzien. Bron: Rechtbank Noord-Holland, datum uitspraak 22-10-2018, zaaknummer AWB-18\_1800. Zie:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2018:9181>

<sup>67</sup> Bron uitspraak: maatschappelijke consultatie ORS 2018



## 4. Het mogelijke omgevingshuis

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de inrichting van het mogelijke omgevingshuis eruit kan zien. We beginnen met een indicatieve schets van de gewenste situatie op basis van de gesignaleerde knelpunten in de huidige situatie. Vervolgens analyseren we op basis van onze gespreksronde en de inzichten uit de case study de taakvelden informatievoorziening en dienstverlening en onderliggende taken. We zetten daarbij uiteen welke taken in het mogelijke omgevingshuis kunnen worden ondergebracht, rekening houdend met vastliggende en niet-vastliggende verantwoordelijkheden. Voorts schetsen we vier mogelijke varianten voor de inrichting van het takenpakket van het omgevingshuis. De uiteindelijk keuze voor het inhoudelijke takenpakket en inrichtingsvariant voor het beoogde omgevingshuis is aan Van Geel. Aansluitend beschrijven we een aantal kritische succesfactoren die op elk van de varianten van toepassing zijn. Dit zijn kaderstellende criteria die we uit de gespreksronde halen en die houvast geven bij de verdere uitwerking van inrichtingsvarianten. In de afsluitende paragraaf van het hoofdstuk beschrijven we welke positie het omgevingshuis heeft binnen de stelsels (coördinatiemodellen).

### 4.1 De gewenste beweging

Op basis van onze gespreksronde met partijen ontstaat een scherp beeld van de gewenste beweging. Dit beeld vatten we samen door de huidige situatie (aan de hand van de knelpunten) en gewenste situatie (oplossingsrichtingen) te beschrijven in figuur 8. We schetsen daarmee indicatieve contouren van het beoogde omgevingshuis, zodat we die vervolgens nader kunnen uitwerken op basis van de taakvelden informatievoorziening en dienstverlening en de daaraan onderliggende taken.

Huidige situatie (knelpunten <sup>68</sup> )	Gewenste situatie (oplossingsrichtingen)
<b>Informatievoorziening</b>	
1. Heel veel informatie beschikbaar, geen gezamenlijke coördinatie op samenhang. Daarnaast zien we dat ondanks de omvang van de informatievoorziening sommige informatie ontbreekt terwijl die wel gewenst is (o.a. informatie over grondgeluid en een vliegweerbericht)	Vertegenwoordigers van bewoners, regionale bestuurders en de sector hebben de behoefte aan stroomlijning van de informatievoorziening over Schiphol en omgeving (beleid en normenkaders, over de vliegoperatie, over regelingen en diensten en informatie over verantwoording over de normen, bijvoorbeeld over de impact van de vliegoperatie op de leefomgeving). Informatie uit verschillende bronnen zou in elk geval gebundeld kunnen worden binnen het omgevingshuis, zodat er samenhang en overzicht in informatie ontstaat. Daarbij rekening houdend met vastliggende en niet-vastliggende verantwoordelijkheden op het gebied van informatie ten aanzien van verantwoording.
2. Prognosedata spelen naast realisatiedata grote rol in informatievoorziening	De informatievoorziening wordt gebaseerd op realisatiedata, waarbij onafhankelijke

<sup>68</sup> Zie voor de uitwerking van de knelpunten de knelpuntanalyse in hoofdstuk 3 'Verkenning huidige situatie' (paragraaf 3.3).

	wetenschappelijke toetsing van de onderliggende data plaatsvindt.
3. Grote informatieafhankelijkheid sector, informatie is op sommige punten niet-gebruiksvriendelijk	Informatie zou voor alle belanghebbenden in gelijke mate beschikbaar moeten zijn. Oftewel, toegang tot informatie mag niet afhankelijk zijn van lidmaatschap of status. Daarbij is het van belang om transparantie te creëren over de data die gebruikt wordt voor bijvoorbeeld (geluid)metingen en berekeningen. Ook de analyses en conclusies die getrokken worden op basis van deze data moeten transparant en onafhankelijk getoetst zijn. Omwonden en regionale bestuurders vinden het belangrijk dat het voor de omgeving duidelijk, navolgbaar en begrijpelijk is hoe metingen en berekeningen worden gedaan.
4. Beperkte proactieve informatievoorziening en weinig mogelijkheden tot interactie	Het omgevingshuis moet voorzien in proactieve en interactieve informatievoorziening, waarbij informatie over bijvoorbeeld werkzaamheden, planvorming of geluidswerbericht met behulp van moderne media actief naar omwonenden wordt gecommuniceerd. In tegenstelling tot eenzijdige informatiesessies krijgen nieuwe, interactieve informatiekanaal waardering van de omgeving. Dit biedt aanknopingspunten voor het omgevingshuis. Daarnaast zou een omgevingshuis een ontmoetingsplek kunnen zijn voor alle belanghebbenden om dialoog, opinies en inspraakbijeenkomsten te faciliteren.
5. Disbalans in inhoudelijk informatieaanbod door eenzijdige belichting van onderwerpen	De informatievoorziening rondom Schiphol zou meer in balans kunnen zijn. Regionale bestuurders en de sector benadrukken dat er ook informatie over de economische waarde van een mainport voor de omgeving of het land, over de werkgelegenheid die Schiphol biedt of de historie van de luchthaven aangeboden zou kunnen worden, zodat het omgevingshuis een veelzijdig informatieaanbod heeft voor alle partijen in de omgeving. Denk daarbij aan bewoners, overheden, scholieren, wetenschappers, ondernemers, algemeen geïnteresseerden. Belangrijk uitgangspunt is de inventarisatie van vraagpatronen <sup>69</sup> , die kan verder worden uitgebreid met thema's.
6. Dataverzameling en berekeningen zijn in de perceptie niet onafhankelijk	Voor veel informatie is de omgeving afhankelijk van de sector zelf. In de gewenste situatie is de dataverzameling onafhankelijk en eenduidig. Ook de berekeningen over de groei zouden onafhankelijk moeten worden uitgevoerd. Vertegenwoordigers van omwonenden willen daarnaast dat er onafhankelijke toetsing plaatsvindt op de data.  Terugbrengen van het aantal meetnetten in de omgeving van Schiphol tot één meetnetwerk. De data

<sup>69</sup> Vraagpatronen Informatievoorziening & Dienstverlening ORS

	uit dat meetnetwerk moet leiden tot een gezamenlijke feitenbasis op basis waarvan de belanghebbenden samen besluiten kunnen nemen.
<b>Dienstverlening</b>	
8. Dienstverlening wordt gefragmenteerd aangeboden, er is een veelvoud aan loketten en instanties	Bewoners in de omgeving van Schiphol kunnen met klachten en/of verzoeken inzake compensatie en isolatie terecht bij één loket voor de omgeving, zodat zij niet meer spreekwoordelijk 'van het kastje naar de muur worden gestuurd'.
9. Bestaande regelingen van een aantal dienstverlenende instanties worden afgebouwd	Dienstverlening moet voor bewoners voortdurend beschikbaar zijn, waarbij men ook zekerheid heeft over een plek om normoverschrijdingen aan te geven en schadecompensatie aan te vragen.
10. Dienstverlening is nauw verknoopt met sector en in de perceptie niet onafhankelijk.	In de gewenste situatie ervaren vertegenwoordigers van omwonenden de dienstverlening niet als afhankelijk van de sector. Idealiter wordt de dienstverlening door een onafhankelijke partij uitgevoerd of in elk geval op onafhankelijkheid getoetst.
11. Het ontbreekt binnen het stelsel aan een onafhankelijk vertrouwenspersoon voor geschillen	Vertegenwoordigers van bewoners en regionale bestuurders verwachten binnen het stelsel de mogelijkheid tot onafhankelijke begeleiding en afwikkeling bij het afhandelen van klachten, het uitvoeren van regelingen en hebben behoefte aan een bemiddelende partij die tussen de partijen kan staan in het stelsel.

*Figuur 8. De gewenste beweging*

## 4.2 Analyse inhoudelijke bouwstenen

In de tussenrapportage van de heer Van Geel wordt het beoogde omgevingshuis gedefinieerd als één centrale plek waar de omgeving terecht kan voor informatievoorziening en dienstverlening. De vraag die nu voorligt, is: welke taken kunnen worden ondergebracht in het omgevingshuis. Met andere woorden: uit welke bouwstenen kan het omgevingshuis bestaan? In deze paragraaf zetten we op basis van de taakvelden informatievoorziening en dienstverlening per onderliggende taak uiteen of de genoemde taak kan worden ondergebracht in het beoogde omgevingshuis, rekening houdend met vastliggende en niet-vastliggende verantwoordelijkheden. We geven eerst een korte samenvatting van de taak, lichten toe hoe die taak in de huidige situatie is belegd en zetten vervolgens onze overwegingen uiteen. Bij elke taak brengen we ook de inzichten en ideeën uit de case study in.

### 4.2.1 Bouwstenen taakveld informatievoorziening

We beginnen met het taakveld informatievoorziening. Eerst presenteren we een samenvattend overzicht van het taakveld in het onderstaande overzicht (figuur 9) waarin we de taken dataverzameling, meten en monitoring, informatievoorziening en kennisontwikkeling en ontmoetingsplek beschrijven. Vervolgens werken we onze overwegingen nader uit, waarbij we ook de inzichten en ideeën uit de cases inbrengen.

Taken	Huidige situatie	Overwegingen
Dataverzameling, meten en monitoring	Op dit moment zijn er vier actieve meetnetwerken in de regio van Schiphol. Alleen meetnetwerk NOMOS is gekoppeld aan de beleidsnormen. Partijen hebben de wens om verbetering te realiseren door de dataverzameling en monitoring onafhankelijk te beleggen. Een nationale meetstrategie wordt ontwikkeld door MinlenW, Hier volgt een regionale uitwerking uit.	Het meetnetwerk NOMOS zou ondergebracht kunnen worden bij het omgevingshuis op basis van <i>joint fact finding</i> , zodat dataverzameling, metingen en monitoring onafhankelijk worden uitgevoerd. De sector is bereid NOMOS in te brengen, maar stelt daaraan de volgende voorwaarden: gedeelde financiering van het meetnetwerk, onafhankelijke toetsing met wetenschappelijke grondslag, gedeelde besluitvorming over inzet en plaatsing netwerk.
Informatieverspreiding en kennisontwikkeling	Op dit moment is er een groot aanbod van informatie aan omgeving. Versnippering maakt vindbaarheid van informatie soms lastig. Veel van de informatie over omgevingsrelevante aspecten van de luchtvaart zijn afkomstig van de sector (o.a. realisatie- en prognoseberekningen). Het bewonersaanspreekpunt BAS biedt een loket voor omwonenden met vragen ten aanzien van de vliegoperatie.	Het opnemen van de taak informatievoorziening in het omgevingshuis heeft meerwaarde voor het stelsel, mits er actief informatiebeheer plaatsvindt en informatie continu wordt geactualiseerd. Het omgevingshuis zou daarbij ook relevante informatie van derden kunnen aanbieden, zodat alle relevante stromen samenkomen. Het heeft ook meerwaarde als bewoners één plek hebben zij terecht kunnen met vragen, verzoeken en dialoog. Deze functie kan ook worden belegd in het omgevingshuis.
Ontmoetingsplek	Reguliere ontmoetingen van de ORS vinden plaats op het kantoor van het ORS-secretariaat.	Het omgevingshuis zou vanzelfsprekend de vergaderingen voor de ORS kunnen faciliteren als het een fysieke locatie krijgt. Het zou daarnaast ruimte kunnen bieden voor de dialoog in brede zin tussen alle partijen die met elkaar willen praten over de opgaven en toekomst van het bestuurlijk stelsel.

Figuur 9. Overzicht taakveld informatievoorziening

#### Bouwsteen dataverzameling, meten en monitoring als onderdeel van het beoogde omgevingshuis

Onder de taak dataverzameling, meten en monitoring verstaan we de verzameling van relevante data over Schiphol en de omgeving en het ordenen van deze data tot informatie. We maken daarbij onderscheid in dataverzameling over vliegtuiggeluid en de monitoring van de impact van de vliegoperatie op de omgeving. Deze taak heeft geen vastliggende-verantwoordelijkheid. Dataverzameling over vliegtuiggeluid vindt op dit moment plaats door de sector (NOMOS-meetnetwerk), maar we zien dat in de afgelopen jaren inmiddels drie andere meetnetwerken en burgerinitiatieven zijn opgezet. Data over de impact van de vliegoperatie op de leefomgeving wordt uitgevoerd door de sector (bijvoorbeeld prognoseberekningen) en door andere instanties (o.a. GGD en

RIVM). Uit onze gesprekken komt naar voren dat vertegenwoordigers van bewoners en regionale besturen behoefte hebben aan een onafhankelijke en transparante dataverzameling.

Als we kijken naar andere cases, zien we dat de taak dataverzameling, meten en monitoring veelal bij een onafhankelijke partij is belegd. Dit is onder andere het geval bij de casuïstiek van het Noordzeeoverleg, DCMR en Frankfurt Airport. In het stelsel van het Noordzeeoverleg voeren de KNAW en de WUR het onderzoek uit. Bij Frankfurt Airport is deze taak belegd bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus. DCMR voert de geluidsmetingen voor Rotterdam The Hague Airport uit. Bij al deze cases zijn de dataverzameling, metingen en monitoring bij een onafhankelijke partij belegd om discussie over de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en daaruit voortvloeiende informatie te voorkomen. We zien bij het Noordzeeoverleg dat een onafhankelijke dataverzameling en monitoring in beide stelsels onderdeel is van *joint fact finding*<sup>70</sup>. De KNAW-klankbordcommissie treedt op als onafhankelijk adviseur die de data interpreteren en de partijen aan 'tafel' voorziet van advies in het licht van het onderzoek. Het helpt om de besluitvorming tussen partijen te versnellen. In die zin draagt het bij aan de publieke waarde die het stelsel nastreeft.

Het ministerie van IenW werkt op dit moment aan een nationale meetstrategie met regionale uitwerking. Ten aanzien van meten voor informatievoorziening wordt vanuit de landelijke aanpak een inhoudelijk advies gevraagd aan het consortium van deskundigen over het ORS-initiatief voor de inrichting van een meetnet. Daarnaast wordt vanuit de landelijke aanpak voor wat betreft het beheer en de financiering van het meten voor informatievoorziening aan de heer van Geel gevraagd deze vraagstukken mee te nemen in de uit te voeren verkenning naar een toekomstbestendige informatievoorziening in de regio. Op basis van de gesprekken en de case study zien wij het onderbrengen van de taak dataverzameling, meten en monitoring in het beoogde omgevingshuis als een kansrijke optie, omdat daarmee de dataverzameling, metingen en monitoring op een onafhankelijke plek worden belegd. De interpretatie van data, validatie en ordening zou eveneens door een onafhankelijke partij plaatsvinden.

De luchthaven Schiphol heeft aangegeven dat zij het meetnetwerk NOMOS onder voorwaarden zou kunnen worden ondergebracht in het omgevingshuis. We vatten de belangrijkste voorwaarden vanuit de sector samen: er moet sprake zijn van een gedeelde financiering van het meetnetwerk tussen de sector en het regionaal bestuur, er moet een onafhankelijke toetsing plaatsvinden op de data met wetenschappelijke grondslag, er moet gedeelde besluitvorming zijn over de inzet en de plaatsing van het meetnetwerk en tot slot moet dit in lijn zijn met de programmatische aanpak meten en rekenen die is ontwikkeld onder leiding van het ministerie van IenW. Samenvattend zien wij dat de taak dataverzameling, meten en monitoring een plek zou kunnen krijgen in het beoogde omgevingshuis onder de genoemde voorwaarden. Een onafhankelijke dataverzameling, verwerking en ontsluiting zou in elk geval het draagvlak voor de informatievoorziening kunnen vergroten bij alle partijen.

### *Bouwsteen informatieverspreiding en kennisontwikkeling als onderdeel van het beoogde omgevingshuis*

De tweede taak binnen het taakveld informatievoorziening is het verspreiden van informatie en het ontwikkelen van kennis<sup>71</sup> met als doel het versterken van de informatiepositie van de omgeving, zodat alle belanghebbenden in gelijke mate toegang hebben tot en in potentie kunnen beschikken over informatie met betrekking tot de regio. Hieronder valt ook het beheren van informatie en idealiter ook het aanbieden en proactief verspreiden van informatie over Schiphol en omgeving (o.a. de vliegoperatie, onderhoud aan infrastructuur en toekomstplannen). Daarnaast behelst het activiteiten op het gebied van kennisontwikkeling, zoals een functie als vraagbaak. Deze

---

<sup>70</sup> *Joint fact finding* is een werkwijze rond een bepaald thema waarbij in een interactief proces meerdere partijen kennis en informatie ontvangen, bediscussiëren, aanvullen en opnieuw bespreken.

<sup>71</sup> We volgen daarmee de in hoofdstuk twee geschetste definitie uit de informatiekunde: data kan worden geordend tot informatie en aan informatie kan betekenis worden gegeven (handelingsperspectief).

taken betreffen geen vastliggende-verantwoordelijkheid, daargelaten de informatievoorziening die logisch voortvloeit uit de vastliggende verantwoordelijkheden van instanties (LVNL voorziet in data over de vliegoperatie op basis van haar verantwoordelijkheid). Die informatie kan vervolgens wel weer door een andere partij, zoals een omgevingshuis, worden overgenomen.

Allereerst valt op in de huidige situatie dat het informatieaanbod versnipperd is. Dit is een logisch gevolg van het aantal partijen dat op en rondom de luchthaven opereert en de diverse regelingen voor de omgeving. Tegelijkertijd horen we in de gesprekken als kritiek dat de informatie daarom soms lastig vindbaar is, dat er doublures zijn in de informatie en dat centrale coördinatie ontbreekt. We merken tot slot op dat de informatievoorziening voor het grootste deel gaat over de impact van vliegen op de leefomgeving en over hinderbeperkende maatregelen en minder over economisch profijt en innovatie. Bewonersaanspreekpunt BAS biedt voor een deel gethematiseerd aanbod van informatie, de nadruk ligt daarbij op informatie over beleid en normen, de vliegoperatie en de impact daarvan op de leefomgeving. We horen van gesprekspartners dat de omgeving sterk afhankelijk is van de informatievoorziening door de sector en dat veel informatie gebaseerd is op gebruikersprognoses. Dit zijn ook conclusies die de heer Van Geel trekt in zijn evaluatie en tussentijds advies.

Kijkend naar andere cases zien we een aantal inspirerende voorbeelden op het gebied van informatievoorziening. Zo is er in het stelsel van het Deltaprogramma een speciaal samenwerkingsverband tussen het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat met als doel om de informatievoorziening over het thema water (in de breedste zin) te stroomlijnen en transparant aan te bieden. Dit is het Informatiehuis Water, een digitale website met daarop een overzichtelijke presentatie van informatiestromen en nieuws over de watersector. Een ander voorbeeld is de informatievoorziening van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus. Ook bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus is er een website met informatiedossiers en gethematiseerde content. Daarbij gaat het enerzijds om de informatie die het Umwelt- und Nachbarschaftshaus zelf ontwikkelt op basis van dataverzameling, metingen en sociale monitoring (gericht op de naleving van normen), maar anderzijds om informatie van andere organisaties die het Umwelt- und Nachbarschaftshaus overneemt van de sector of de regionale overheid (bijvoorbeeld sociale monitoring in de regio). De brede doelgroepen vallen op. Naast bewoners biedt het Umwelt- und Nachbarschaftshaus informatie aan voor scholieren en iedereen die interesse heeft. Bijzonder is dat het Umwelt- und Nachbarschaftshaus daarnaast een fysieke locatie heeft met een interactieve tentoonstelling. Dit zien we ook terug bij de casuïstiek van bezoekers- en informatiecentrum Futureland dat eveneens een fysieke en interactieve tentoonstelling biedt over de Tweede Maasvlakte. De mate van transparantie valt daarbij op, zowel bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus als Futureland wordt de wisselwerking tussen luchthaven/haven en de omgeving neergezet. Het gaat daarbij over uiteenlopende thema's: impact op de leefomgeving, milieu, wonen, leven, werken, ondernemen, innovatie en economisch profijt.

Het beoogde omgevingshuis voor Schiphol en omgeving zou elementen uit de casuïstiek van Havenbedrijf Rotterdam, het Deltaprogramma en het Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt kunnen overnemen. Allereerst het aanbod van gestroomlijnde informatie, strak geordend en beheerd in thematische dossiers. Daarnaast valt ook te denken aan de breedte van inhoudelijke onderwerpen. Dit betekent dat het beoogde omgevingshuis naast informatie over de impact van het vliegverkeer op de regio ook informatie over de economische waarde van een mainport voor de omgeving kan bieden, over innovatie in de luchtvaart (bijvoorbeeld in het licht van het thema duurzaamheid), maar denk ook aan de werkgelegenheid die Schiphol biedt of de historie van de luchthaven. Door veelzijdige informatie aan te bieden kan het omgevingshuis relevant zijn voor de gehele omgeving, denk onder andere aan: bewoners, ondernemers, werkzoekenden, wetenschappers, bestuurders, overheden, scholieren of vliegtuigspotters. Deze opgave vraagt wel om de coördinatie en stroomlijning van het informatieaanbod, met andere woorden: er is actief onderhoud en beheer van de informatie nodig om te voorkomen dat het aanbod op den duur opnieuw onduidelijk wordt. De casuïstiek van DCMR laat zien dat de omgeving één loket heeft voor informatie en diensten. In beide casus functioneert dit loket als vraagbaak voor de omgeving en breed geïnteresseerden, waar nodig wordt doorverwezen naar andere partijen. We geven als overweging mee dat deze

taak effectiever wordt als het omgevingshuis zowel informatie en diensten biedt, omdat de omgeving dan één plek heeft waar zij terecht kan voor vragen of verzoeken. Qua vorm zien we bij de cases dat een website de basis is. De interactieve tentoonstelling bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt en FutureLand vinden we inspirerend en zouden een overweging kunnen zijn voor het omgevingshuis Schiphol en omgeving.

Samenvattend zien wij het onderbrengen van de taak informatieverbreiding en kennisontwikkeling in het beoogde omgevingshuis als een te overwegen optie. Het valt daarbij te overwegen om een breed informatieaanbod op te nemen in het beoogde omgevingshuis, uiteenlopend van informatie over beleid, meten en berekenen, real-time informatie over de vliegoperatie, hinderbepalende maatregelen en leefbaarheid, tot en met informatie over economische ontwikkelingen in de regio, innovatie of werkgelegenheid op en om de luchthaven etc. beoogde omgevingshuis zou dan ook informatie van andere partijen gestroomlijnd kunnen aanbieden. We zien daarbij mogelijkheden voor nieuwe, proactieve en interactieve vormen, vergelijkbaar met: het geluidswaarschuwingbericht, waarschuwingen voor afwijkingen in een app, mailingen etc. We noemen tot slot ook de overweging om het omgevingshuis te organiseren in de vorm van een bezoekers- en informatiecentrum.

#### *Bouwsteen ontmoetingsplek als onderdeel van het beoogde omgevingshuis*

Onder de taak ontmoetingsplek verstaan we interactie in termen van dialoog en ontmoeting. Deze taak betreft geen vastliggende-verantwoordelijkheid. Op dit moment vinden reguliere vergaderingen van de ORS en kennissessies plaats op het kantoor van het ORS-secretariaat. In de gespreksronde is het idee genoemd door vertegenwoordigers van regionale bestuurders dat het omgevingshuis een neutrale ontmoetingsplek zou kunnen zijn voor de dialoog tussen alle belanghebbenden. We verstaan daaronder zowel formele als informele bijeenkomsten van gesprekken, bijvoorbeeld: vergaderingen van het regioforum, inspraakavonden of critical review-sessies. We zien bijvoorbeeld dat deze taak ook is belegd in de case van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus heeft daarbij de taak als ontmoetingsplek en faciliteert de dialoog tussen alle partijen in de omgeving en, indien dat nodig is, een mediërende en bemiddelende rol innemen tussen partijen vanuit de onafhankelijke grondslag van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus. Let op: het omgevingshuis is niet hetzelfde als de ORS 2.0.

Samenvattend zien we dat het omgevingshuis een plek zou kunnen zijn waar formele en informele bijeenkomsten plaatsvinden. Daarnaast zou het omgevingshuis ook een neutrale ontmoetingsplek kunnen zijn voor belanghebbenden in de omgeving en geïnteresseerden om samen te komen voor gesprekken en kennisuitwisseling over de luchtvaart en de omgeving. Het is wel de vraag of deze taak echt een plek moeten krijgen in het beoogde omgevingshuis. De keuze hiervoor hangt mede af van de vorm van het omgevingshuis en ligt meer voor de hand als het omgevingshuis, vergelijkbaar met het Umwelt- und Nachbarschaftshaus, een fysieke locatie krijgt.

#### **4.2.2 Bouwstenen taakveld dienstverlening**

We vervolgen onze analyse van het inhoudelijk takenpakket met het taakveld dienstverlening. Ook hier presenteren we eerst een samenvattend overzicht van het taakveld in het onderstaande overzicht (figuur 10) waarin we de taak klachtenregistratie en klachtenafhandeling en de taak verzoeken en afhandelingen ten aanzien van regelingen beschrijven. Vervolgens werken we onze overwegingen nader uit, waarbij we ook de inzichten en ideeën uit de cases inbrengen.

Taken	Huidige situatie	Overwegingen
Klachtenregistratie- en afhandeling	Omwonenden kunnen in de huidige praktijk op meerdere plekken terecht met hun klachten, onder andere bij bewonersaanspreekpunt BAS, bij de LVNL, bij gemeenten in de regio, bij de Provincie Noord-Holland en bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat).	Vanuit het oogpunt om te komen tot één loket voor de omgeving is het waardevol om de klachtenregistratie- en afhandeling onder te brengen in het omgevingshuis. Daarbij merken we wel op dat de klachtenafhandeling ten aanzien van de vliegoperatie een vastliggende verantwoordelijkheid is, belegd bij LVNL.
Verzoeken en afhandeling regelingen (schadeafhandeling, isolatie en leefbaarheid)	In de huidige situatie zijn er twee regelingen, deze betreffen het afhandelen van schade (Schadeschap Luchthaven Schiphol) en het isoleren van woningen en het verbeteren van de leefomgeving in de regio Schiphol (Stichting Leefomgeving Schiphol). De regeling wordt beëindigd, lopende zaken worden afgehandeld door het Schadeloket bij Rijkswaterstaat. De stichting Leefomgeving komt in een overgangperiode terecht. Op dit moment wordt nagedacht over (een) eventuele nieuwe regeling(en).	Juist nu bestaande regelingen worden afgebouwd en/of er wordt nagedacht over een andersoortige voortzetting kan het interessant zijn om eventuele nieuwe regeling(en) centraal onder te brengen in één omgevingshuis. Samen met het loket voor informatie en vragen ontstaat er dan per saldo één loket voor de omgeving. Dit vraagt om nadere uitwerking, omdat er specialistische kennis gemoeid is met sommige regelingen (bijv. fondsbeheer).

Figuur 10. Overzicht taakveld dienstverlening

### *Bouwsteen klachtenregistratie en klachtenafhandeling als onderdeel van het beoogde omgevingshuis*

Deze taak behelst het registreren, analyseren en het afhandelen van klachten (bijv. aanpassen vliegroutes of aanbieden van compensatie) van omwonenden ten aanzien van de vliegoperatie. Omwonenden kunnen in de huidige praktijk op meerdere plekken terecht met hun klachten, onder andere bij bewonersaanspreekpunt BAS, bij Schiphol en bij de luchtverkeersleiding LVNL. Daarnaast kloppen zij ook aan bij gemeenten in de regio, bij de Provincie Noord-Holland en in sommige gevallen zelfs bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Als we kijken naar de toegevoegde waarde voor de omgeving en het stelsel om de klachtenregistratie en klachtenafhandeling onder te brengen in het omgevingshuis, dan merken we eerst het volgende op. De luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) is als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) gebonden aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen<sup>72</sup>. Daarin staat dat een zelfstandig bestuursorgaan in de mogelijkheid tot het melden en het vervolgens afhandelen van klachten moet voorzien. Dit betreft dus een vastliggende verantwoordelijkheid binnen het stelsel. De registratie en afhandeling van klachten ten aanzien van regelingen kent geen-vastliggende verantwoordelijkheid.

<sup>72</sup> Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, hoofdstuk 3 artikel 19 lid 1d "Een zelfstandig bestuursorgaan ziet met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toe op de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen."



De LVNL heeft in de huidige praktijk de registratie van klachten in samenwerking met Schiphol georganiseerd in het bewonersaanspreekpunt BAS. Uit ons gesprek met vertegenwoordigers van de sector halen we dat voor sommige regelingen en instanties, waaronder Stichting Leefomgeving Schiphol en het bewonersaanspreekpunt BAS, de connectie met de sector belangrijk is. De dienstverlening van het bewonersaanspreekpunt is bijvoorbeeld gebaat bij goede informatie over de vliegoperatie (afkomstig van de luchtverkeersleiding) of ruimtelijke ordening (afkomstig van BRS). Van Geel concludeert in zijn tussentijdse evaluatie en advies dat de klachtenregistratie bij BAS als afhankelijk wordt gezien. Het onderzoek van de Nationale Ombudsman bevestigt dat beeld. We zien daarnaast dat Stichting Leefomgeving Schiphol een ombudsfunctie heeft voor schrijnende gevallen. Het is onduidelijk wat er met die functie gebeurt als de werkzaamheden van Stichting Leefomgeving worden voortgezet in een nieuwe vorm (blijft alleen het fonds bestaan, wordt ook de ombudsfunctie opgevolgd of zelfs apart belegd?).

De inzichten uit onze caseanalyse laten zien dat burgers in sommige cases meerdere mogelijkheden hebben om hun klachten te melden. In het stelsel van het Nationaal Programma Groningen kunnen bewoners klachten over de dienstverlening van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) indienen bij de NCG zelf. De NCG handelt die klachten ook af. Wanneer een bewoner niet tevreden is met wijze waarop zijn of haar klacht is behandeld, dan is er de mogelijkheid om de Nationale ombudsman te vragen om de klacht te onderzoeken. Ook de Tijdelijke Commissie Mijnbouw Groningen (TMCG) heeft een klachtenregeling in het leven geroepen, waarvoor ook geldt dat bewoners bij de Nationale Ombudsman terecht kunnen indien zij ontevreden zijn met de uitspraak van de TCMG. In het stelsel van de Rotterdamse Haven kunnen omwonden klachten indienen bij het Havenbedrijf Rotterdam en DCMR. We zien dus in de cases dat het mogelijk is om het loket voor klachtenregistratie apart van de klachtenafhandeling te organiseren. Opvallend is dat het Umwelt- und Nachbarschaftshaus geen klachtenregistratie aanbiedt. Uit ons interview blijkt dat het Umwelt- und Nachbarschaftshaus bewoners met klachten wel op informele basis doorverwijst, maar dat de klachtenregistratie op diverse, andere plekken in het stelsel rondom Frankfurt Airport is belegd (o.a. bij de Duitse Luchtverkeersleiding en het ministerie van Economische Zaken van de deelstaat Hessen) waardoor er geen reden is om deze taak ook in het Umwelt- und Nachbarschaftshaus onder te brengen. Per saldo zien we dat in de stelsels waar klachtenafhandeling is belegd, deze taak ligt bij de partijen die daar institutionele bevoegdheid toe hebben en de middelen om klachten af te handelen.

Samenvattend zien wij dat het onderbrengen van de klachtenregistratie en -analyse in het beoogde omgevingshuis bijdraagt aan de ontwikkeling van één loket voor de omgeving. Bovendien zou de klachtenregistratie in dat geval onafhankelijk van de sector kunnen worden georganiseerd. We zien als risico dat het omgevingshuis wordt gepercipieerd als klachtenregistratiebureau als het niet over enige vorm van middelen beschikt om klachten af te handelen. Het omgevingshuis zou anders louter klachten noteren. De positie van het omgevingshuis versterkt als de klachtenregistratie en klachtenafhandeling in combinatie met de regelingen wordt georganiseerd. We gaan daar verderop dieper op in.

#### *Bouwsteen verzoeken en afhandeling regelingen als onderdeel van het beoogde omgevingshuis*

In de huidige situatie zijn er twee regelingen voor de omgeving voor het afhandelen van schade en het verbeteren van de leefomgeving in de regio Schiphol: het Schadeschap luchthaven Schiphol en de stichting Leefomgeving Schiphol. Beide regelingen zijn geen-vastliggende verantwoordingen. De activiteiten van het Schadeschap worden dit jaar overgedragen aan het Schadeloket van Rijkswaterstaat. Ook hier geldt dat bewoners geen nieuwe aanvragen meer kunnen doen. De lopende zaken worden voortgezet en afgehandeld vanuit het schadeloket. Voor de Stichting Leefomgeving Schiphol geldt dat de stichting in een overgangperiode terecht komt. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt Schiphol samen met andere partijen aan een voorstel voor een Omgevingsfonds. Vanuit dit fonds zal bijvoorbeeld moeten worden geïnvesteerd in het aanpakken van

individuele schrijnende situaties als gevolg van het vliegverkeer, het beter/verder isoleren van huizen in de directe omgeving van Schiphol waarvoor bouwbeperkingen gelden. Tot 2012 was er ook een derde regeling op het gebied van de isolatie van woningen, zorgcentra en scholen (Progis).

We constateren het risico dat de omgeving met het beëindigen van de activiteiten van het Schadeschap Luchthaven Schiphol en Stichting Leefomgeving Schiphol (inclusief de ombudsfunctie voor schrijnende gevallen) mogelijkheden verliest om aanspraak te doen op schadecompensatie (schrijnende gevallen), isolatieverzoeken en leefbaarheidsinvesteringen. Of hoe en wanneer er opvolging wordt gegeven aan de bestaande regelingen.

Kijkend naar de cases zien we dat er bij twee stelsels sprake is van specifieke regelingen voor de omgeving. Bij DCMR zien we dat de dienstverlening online wordt aangeboden, waar zowel particulieren als bedrijven snel en digitaal een vergunning kunnen aanvragen of een melding kunnen doen. Ook worden online producten aangeboden, zoals een online vergunningscheck voor bewoners en bedrijven in de regio Rijnmond. Bij het stelsel gaswinning Groningen zien we dat er naast de klachtenregistratie een regeling is op het gebied van schadecompensatie. Deze regeling is belegd bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouw Groningen (TCMG), die schade als gevolg van de gaswinning compenseert. Als we kijken naar het Umwelt- und Nachbarschaftshaus zien we dat het leefbaarheidsfonds geen onderdeel van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus is. Dit fonds is belegd bij de bestuurlijke regio Darmstadt en wordt beheerd door de Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus verwijst bewoners met vragen en verzoeken ten aanzien van de isolatiesubsidie door naar de bestuurlijke regio Darmstadt. Uit ons interview maken we op dat de specialistische kennis voor het beheer van het fonds de reden is om het beheer onder te brengen bij een financieel dienstverlener.

Gezien het feit dat de regelingen geen-vastliggende verantwoordelijkheden betreffen en voor de stichting Leefomgeving wordt nagedacht over een voorzetting, valt het zeker te overwegen om nieuwe regelingen onder te brengen in het omgevingshuis. Het omgevingshuis zou dan als loket kunnen dienen waar de omgeving met vragen en verzoeken ten aanzien van deze regelingen terecht kan. Het zou de klachtenafhandeling versterken, als die eveneens wordt ondergebracht in het omgevingshuis, omdat het omgevingshuis over de nodige middelen beschikt. Het zou ook kunnen betekenen dat dossiers van bewoners worden gebundeld en gekoppeld, hetgeen de gebruikersvriendelijkheid vergroot. De omgeving heeft op die manier één expliciet aanspreekpunt en loket, zeker wanneer dit bijvoorbeeld wordt gekoppeld aan andere diensten. Deze beweging vraagt wel om nadere uitwerking, omdat er specialistische kennis gemoeid is met sommige regelingen (bijv. fondsbeheer).

Samenvattend luidt onze conclusie op dit punt dat juist nu wordt nagedacht over de toekomst van bestaande regelingen het valt te overwegen om alle regelingen onder te brengen in één omgevingshuis. Samen met het loket voor informatie en vragen zou er dan per saldo één loket ontstaan waar de omgeving terecht kan voor informatie, vragen en diensten. De regelingen zouden dan bovendien een instrument zijn om een adequaat antwoord te hebben op klachten (compensatie, isolatie etc.).

#### **4.2.3 Additionele inzichten en ideeën uit de cases**

Naast de hierboven genoemde inzichten en ideeën komen we in de cases twee aanvullende taken tegen die in potentie ook een plek zouden kunnen krijgen in het beoogde omgevingshuis, te weten: een bezoekerscentrum en de functie als bemiddelaar. Ook bij deze taken zetten we onze gedachten en overwegingen uiteen. We beschrijven deze taken in figuur 11 op hoofdlijnen en geven vervolgens na de tabel een uitgebreidere uiteenzetting.

Taken	Huidige situatie	Overwegingen
Bezoekerscentrum	Een bezoekerscentrum met interactieve tentoonstelling bestaat niet meer als zodanig. Eerder was er op Schiphol het bezoekerscentrum Schipholscoop. Schiphol heeft een 'Schiphol en Jij' pagina met informatie voor een breed publiek.	Het aanbieden van informatie in interactieve vormen heeft meerwaarde voor de toegankelijkheid en veelzijdigheid van informatie voor meerdere doelgroepen (bewoners, scholieren, geïnteresseerden etc.)
Bemiddelaar	In de huidige praktijk is er een ombudsfunctie belegd bij Stichting Leefomgeving Schiphol voor 'schrijnende gevallen'. Daarnaast is er in zijn algemeenheid de Nationale Ombudsman voor geschillen.	Een onafhankelijke en laagdrempelige bemiddelaar die bewoners bij geschillen of schrijnende gevallen kan helpen zou van toegevoegde waarde voor het stelsel kunnen zijn. Deze bemiddeling zou een dienst kunnen zijn die het omgevingshuis aanbiedt. Deze functie gaat niet samen met de klachtenregistratie of dienstverlening, omdat de bemiddelaar onafhankelijk moet zijn.

Figuur 11. Overzicht inzichten en ideeën uit de cases

#### Bouwsteen bezoekerscentrum als onderdeel van het beoogde omgevingshuis

Uit onze gespreksronde maken we op dat er behoefte is om het verhaal van Schiphol en de regio ook op andere manieren te presenteren dan informatiedossiers op een website. Daarbij hebben vertegenwoordigers van sector en regionale besturen de wens om een gebalanceerd verhaal neer te zetten dat zowel invulling geeft aan de impact van de luchthaven op de regio als ook de toegevoegde waarde van een mainport als Schiphol. Op dit moment bestaat er geen bezoekerscentrum met een interactieve tentoonstelling dat die insteek heeft. In het verleden was er wel het bezoekerscentrum Schipholscoop, dat bezoekers meenam in het heden, verleden en de toekomst van Schiphol. We zien dat op de websitepagina 'Jij en Schiphol' de voor- en nadelen van de luchtvaart worden belicht en informatie wordt aangeboden aan omwonenden, kinderen en studenten. Ook bestaat de mogelijkheid voor een dagje Schiphol, waarbij je de mogelijkheid krijgt van vliegtuigspotten tot shoppen en een kijkje achter de schermen<sup>73</sup>.

In de case study zien we op dit terrein inspiratie. Allereerst is het Umwelt- und Nachbarschaftshaus een mooi voorbeeld. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus biedt naast een informatieve website ook een fysieke locatie met een interactieve tentoonstelling. Dit zien we ook terug in de case van het havenbedrijf bij de casuïstiek van bezoekers- en informatiecentrum Futureland dat eveneens een fysieke en interactieve tentoonstelling biedt over de (aanleg van de) Tweede Maasvlakte. Ook de balans tussen groei en leefkwaliteit komt daarbij transparant aan bod. Zowel bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus als Futureland wordt de wisselwerking tussen haven/luchthaven en omgeving transparant neergezet en komen thema's als milieu, wonen, leven, werken, ondernemen aan bod. Het gaat naast impact op de leefomgeving ook over de toegevoegde waarde en economisch profijt, vergelijkbaar met de insteek van Schiphol en Jij.

Een bezoekerscentrum, waar mensen zich door een permanente expositie over de luchtvaart kunnen verdiepen in de luchtvaart en de omgeving van Schiphol, kan bijdragen aan het faciliteren van de dialoog over de luchtvaart en voegt waarde toe voor een breed scala aan doelgroepen. We kunnen ons voorstellen dat deze functionaliteit

<sup>73</sup> De website 'Jij en Schiphol' is er voor omwonenden, voor kinderen en voor studenten. Zie voor meer informatie over dit initiatief: <https://www.schiphol.nl/nl/jij-en-schiphol/>

minder interessant is voor de directe omwonenden. Toch is het Umwelt- und Nachbarschaftshaus een geslaagd voorbeeld van hoe het verhaal over de wisselwerking tussen vliegoperatie en leefkwaliteit ook op een interactieve manier kan worden gepresenteerd. Daarbij voegt een bezoekerscentrum waarde toe voor geïnteresseerden en leerlingen, omdat studenten en scholieren ontvangen zouden kunnen worden. Deze taak zou dan ook een onderdeel kunnen vormen van het taakveld informatievoorziening, waarbij de informatievoorziening niet alleen centraal gecoördineerd wordt maar in het bezoekerscentrum ook aangeboden wordt als infotainment<sup>74</sup>.

Samenvattend is de overweging op dit punt wie de doelgroepen worden van het omgevingshuis en wat de breedte wordt van het informatieaanbod. Als het omgevingshuis net als het Umwelt- und Nachbarschaftshaus of Futureland een veelzijdig aanbod aan informatie gaat bieden gericht op meerdere doelgroepen, dan is het zeker de overweging waard om te de optie van het bezoekerscentrum nader te verkennen.

#### *Bouwsteen bemiddelaar als onderdeel van het beoogde omgevingshuis*

Kijkend naar de inzichten uit de case study, vallen de cases gaswinning Groningen en Umwelt- und Nachbarschaftshaus op. We zien dat er binnen het stelsel gaswinning Groningen een aantal bijzondere mogelijkheden is ingericht voor bewoners als zij ontevreden zijn over de afhandeling van klachten of compensatieverzoeken naar aanleiding van de aardbevingsschade. Dit zijn de Commissie Bijzondere Situaties, de Arbitrator Bodembeweging en de Onafhankelijke Raadsman. Die instanties zijn er ook voor schrijvende gevallen. Op een onafhankelijke, laagdrempelige manier beslechten zij geschillen over aardbevingsschade in het gaswinningsgebied in de provincie Groningen. Bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus zien we een vergelijkbare taak. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus teedt op als onafhankelijke bemiddelaar bij geschillen tussen partijen binnen het stelsel.

Op dit moment is er geen mogelijkheid voor de omwonenden om bij geschillen een onafhankelijke partij in te schakelen. Stichting Leefomgeving Schiphol biedt weliswaar een regeling voor schrijvende gevallen, maar treedt niet op als bemiddelaar bij geschillen. Vertegenwoordigers van bewoners geven aan dat omwonenden in de huidige praktijk niet terecht kunnen bij de Nationale Ombudsman of de rechter. De Nationale Ombudsman is wel op verzoek van de bewonersdelegatie een onderzoek gestart. Op basis van de inzichten uit de case study's gaswinning Groningen en Umwelt- und Nachbarschaftshaus zien we dat een bemiddelende functie publieke waarde zou kunnen toevoegen aan het stelsel. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van regionale bestuurders komen ook ideeën naar voren die in lijn liggen met de hierboven genoemde mogelijkheden, te weten: de optie tot onderzoek door een onpartijdige case manager, behandelaar of klachtencommissie bij schrijvende gevallen.

Het is de vraag of deze functie kan worden ondergebracht in het beoogde omgevingshuis. De meerwaarde is dat het omgevingshuis een onafhankelijke en neutrale plek voor de omgeving kan zijn. Samenvattend zien wij de ombudsfunctie in potentie als een waardevolle toevoeging voor het stelsel.

### **4.3 Mogelijke varianten omgevingshuis**

Op basis van de analyse van de taakvelden informatievoorziening en dienstverlening en de overwegingen beschrijven we in deze paragraaf de mogelijke varianten voor de inrichting van het omgevingshuis. We baseren de inrichtingsvarianten op de gepresenteerde taakvelden in het conceptueel kader (hoofdstuk 2) die hun oorsprong vinden in de tussentijdse evaluatie en advies van Van Geel. We werken die hoofdlijn verder uit aan de hand van onze overwegingen bij de onderliggende taken (paragraaf 4.3). We merken vooraf alvast op dat er vanzelfsprekend meerdere combinaties van taken mogelijk zijn. We beperken ons in deze uitwerking echter tot de

<sup>74</sup> Infotainment is het aanbieden van informatie in de vorm van amusement.

meest logische varianten die wij zien op basis van onze beschouwing. Als we kijken naar onze analyse en overwegingen zien we vier mogelijke varianten voor het omgevingshuis: 1) het omgevingshuis als digitale portal, 2) het omgevingshuis als informatiecentrum, 3) het omgevingshuis als informatiecentrum en dienstenloket – en 4) het omgevingshuis als informatiecentrum, dienstenloket en plek voor klachtenregistratie- en afhandeling. We lichten op basis van de geanalyseerde taken het inhoudelijke takenpakket per variant toe in de onderstaande tabel (figuur 12). In de paragrafen daarna geven we varianten meer diepgang, waarbij we bij elke variant overwegingen en opties voor de verdere uitwerking noemen.

Inhoudelijk takenpakket	Variant 1: Het omgevingshuis als digitale portal	Variant 2: Het omgevingshuis als informatiecentrum	Variant 3: Het omgevingshuis als informatiecentrum en dienstenloket	Variant 4: Het omgevingshuis als informatiecentrum, diensten- en klachtenloket
Dataverzameling, meten en monitoring	–	✓	✓	✓
Informatieverspreiding en kennisontwikkeling (incl. vraagbaakfunctie)	✓	✓	✓	✓
Ontmoetingsplek en dialoogfunctie	–	✓	✓	✓
Verzoeken en afhandeling regelingen	–	–	✓	✓
Klachtenregistratie- en afhandeling	–	–	–	✓
Bemiddelaar	–	–	(✓)	(✓)
Bezoekerscentrum	–	(✓)	(✓)	(✓)

Figuur 12. Overzicht van inrichtingsvariant 1. Legenda tabel: ✓ = de taak is belegd binnen de genoemde inrichtingsvariant. (✓) = de taak zou optioneel kunnen worden belegd binnen de genoemde variant.

#### 4.3.1 Het omgevingshuis als digitale portal

De eerste variant die we op basis van onze analyse zien, is dat het omgevingshuis wordt ingericht als een digitale portal. Dit is een variant waarin alleen delen van de taak informatieverspreiding en kennisontwikkeling worden ondergebracht in het omgevingshuis. Het omgevingshuis krijgt daarin geen grote taken en bevoegdheden. We lichten deze variant nader toe door de publieke waarde, mogelijke vorm en onderliggende opties en overwegingen te beschrijven.

In variant 1 is het doel van het omgevingshuis het versterken van de informatiepositie van de omgeving, zodat alle belanghebbenden in gelijke mate toegang hebben tot en in potentie kunnen beschikken over betrouwbare en gevalideerde informatie. In deze minimale variant zou het omgevingshuis een digitale portal kunnen zijn waar alle informatiestromen en dienstverlening aan gekoppeld wordt. Een website kan als centraal platform functioneren waar informatie over Schiphol en omgeving wordt verzameld, beheerd en verspreid. Daarnaast kan vanuit de portal worden doorverwezen naar alle diensten en regelingen waar de omgeving aanspraak op kan maken. De redenering is dat het omgevingshuis geen dubbeling moet zijn met bestaande structuren van informatievoorziening. De publieke waarde is dat de omgeving met deze variant één centraal loket krijgt voor informatie. Het omgevingshuis zou naast de norminformatie ook informatie over andere onderwerpen kunnen aanbieden of informatie van andere partijen kunnen doorzetten. Dit kan voor een gestroomlijnd aanbod van thematische informatie zorgen. Te denken valt in elk geval aan informatie over de vliegoperatie, duurzaamheid, leefomgeving, werkgelegenheid, duurzaamheid, innovatie en economisch profijt etc.

De primaire doelgroepen van het omgevingshuis in deze variant zijn in elk geval de volgende groepen: omwonenden (incl. bewonersorganisaties en de bewonersvertegenwoordiging), regionale besturen (de provincies en gemeenten in de Schiphol-regio), de Rijksoverheid (o.a. het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Inspectie Leefomgeving en Transport), politiek (Tweede Kamer) en de Luchtvaartsector (Schiphol en Luchtverkeersleiding Nederland). Daarnaast zou het omgevingshuis zich ook kunnen richten de volgende doelgroepen: wetenschap, scholieren, studenten, ondernemers in de regio, werkzoekenden, liefhebbers en geïnteresseerden. Dit hangt vanzelfsprekend af van de breedte van het informatieaanbod. Voor ideeën en inspiratie ten aanzien van de vormgeving en functionaliteiten wijzen we naar het informatiehuis in de casuïstiek van het Deltaprogramma en natuurlijk naar de website van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus.

De vraag die bij de eventuele keuze voor deze eerste variant rest is wat het zou betekenen voor de andere taken uit het taakveld informatievoorziening (dataverzameling, meten en monitoring én ontmoetingsplek) en het taakveld dienstverlening. Het omgevingshuis als digitale portal zou namelijk geen plek zijn voor ontmoeting en dialoog of diensten aanbieden aan de omgeving. Ook de dataverzameling en monitoring zouden dan niet worden belegd. Het betekent verder dat diensten en regelingen voor de omgeving en de mogelijkheid klachten te melden elders in het stelsel ondergebracht moeten worden.

#### **4.3.2 Het omgevingshuis als informatiecentrum**

De tweede variant die we op basis van onze analyse zien, is dat het omgevingshuis wordt ingericht als onafhankelijk informatiecentrum. Het omgevingshuis zou in deze variant opgebouwd zijn vanuit het taakveld informatievoorziening, met als de belangrijkste kerntaken: 1) dataverzameling, meten en monitoring, 2) informatieverspreiding en kennisontwikkeling – en 3) ontmoetingsplek en dialoogfunctie. Eén taak zou eventueel een aanvulling kunnen zijn op het omgevingshuis in deze variant, te weten de functie bezoekerscentrum. We lichten deze variant nader toe door de publieke waarde, mogelijke vorm en onderliggende opties en overwegingen te beschrijven.

In variant 2 is het doel van het omgevingshuis het versterken van de informatiepositie van de omgeving, zodat alle belanghebbenden in gelijke mate toegang hebben tot en in potentie kunnen beschikken over betrouwbare en gevalideerde informatie. Het omgevingshuis kan waarde toevoegen aan het stelsel met informatie, gebaseerd op onafhankelijke dataverzameling, metingen en monitoring door het omgevingshuis. Het omgevingshuis zou daarbij het geluidsmetnetwerk NOMOS in beheer kunnen nemen, de data kunnen interpreteren en ordenen en vervolgens kunnen ontsluiten naar de omgeving. Voordelen zijn: door het opnemen van deze taak in een onafhankelijk omgevingshuis is de omgeving niet meer afhankelijk van informatie van sector. De onafhankelijke dataverzameling, metingen en monitoring kunnen ertoe bijdragen dat de bestuurlijk-maatschappelijke discussie

zo zuiver mogelijk wordt gevoerd. Dit legt een stevige basis onder het stelsel. In die zin draagt het bij aan de publieke waarde die het stelsel nastreeft. Daarbij zou een derde partij de wetenschappelijke toetsing kunnen uitvoeren op de analyses, om de onafhankelijkheid verder te waarborgen of zou *joint fact finding* kunnen worden ingeregeld. De publieke waarde is verder dat de omgeving met deze variant één centraal loket krijgt voor informatie en vragen. Het omgevingshuis zou naast de norminformatie ook informatie over andere onderwerpen kunnen aanbieden of informatie van andere partijen kunnen doorzetten. Dit kan voor een gestroomlijnd aanbod van thematische informatie zorgen. Te denken valt in elk geval aan informatie over de vliegoperatie, duurzaamheid, leefomgeving, werkgelegenheid, duurzaamheid, innovatie en economisch profijt etc. Het omgevingshuis zou in deze variant ook de informatie-uitwisseling met de omgeving kunnen versterken door het proactief verspreiden van informatie naar de omgeving, door invulling te geven aan de vraagbaakfunctie en door het organiseren van de bijeenkomsten voor omgevingspartijen en publieke themagewijze informatiesessies voor geïnteresseerden (*critical review sessies*).

De primaire doelgroepen van het omgevingshuis in deze variant zijn in elk geval de volgende groepen: omwonenden (incl. bewonersorganisaties en de bewonersvertegenwoordiging), regionale besturen (de provincies en gemeenten in de Schiphol-regio), de Rijksoverheid (o.a. het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Inspectie Leefomgeving en Transport), politiek (Tweede Kamer), de Luchtvaartsector (Schiphol en Luchtverkeersleiding Nederland), overheidsorganisaties op het gebied van monitoring (RIVM, KNMI en GGD). Daarnaast zou het omgevingshuis zich ook kunnen richten op de volgende doelgroepen: wetenschap, scholieren, studenten, ondernemers in de regio, werkzoekenden, liefhebbers en geïnteresseerden. Dit hangt vanzelfsprekend af van de breedte van het informatieaanbod. Qua vorm kunnen we ons voorstellen dat het omgevingshuis als informatiecentrum in elk geval een digitale verschijningsvorm heeft. Een website kan als centraal platform functioneren waar informatie over Schiphol en omgeving wordt verzameld, beheerd en verspreid. Voor ideeën en inspiratie ten aanzien van de vormgeving en functionaliteiten wijzen we naar de inzichten uit de case study, in het bijzonder het informatiecentrum uit de case van het Deltaprogramma en natuurlijk het Umwelt- und Nachbarschaftshaus. Daarbij is het van belang dat de website van het omgevingshuis in elk geval interactief is. Daarnaast kan een fysieke component een waardevolle toevoeging bieden aan de informatievoorziening van het omgevingshuis. Een bezoekerscentrum draagt bij aan de toegankelijkheid en veelzijdigheid van de informatie. Dit zou de presentatie van het informatieaanbod kunnen verrijken en het omgevingshuis ook andere doelgroepen dat de omwonenden, sector en regionaal bestuur interessant kunnen maken. We denken onder andere aan een educatieve component gericht op scholieren.

De vraag die bij de eventuele keuze voor deze tweede variant rest is wat het zou betekenen voor het taakveld dienstverlening. Het omgevingshuis als informatiecentrum zou namelijk geen diensten aanbieden aan de omgeving. Dat betekent concreet dat diensten en regelingen voor de omgeving en de mogelijkheid klachten te melden elders in het stelsel ondergebracht moeten worden. Omdat het niet bij alle bestaande regelingen zeker is hoe een voorzetting eruit komt te zien, is het lastig te zeggen wat dit betekent voor het onderbrengen van de regelingen (daarbij gaan we er bij deze variant dus vanuit dat de genoemde regelingen in elk geval niet in het omgevingshuis worden belegd). De klachtenregistratie zou bij de keuze voor deze variant kunnen blijven liggen bij het bewonersaanspreekpunt of onafhankelijk van de sector kunnen worden georganiseerd op een andere plek.

#### **4.3.3 Het omgevingshuis als informatiecentrum en dienstenloket**

In de derde variant die we op basis van onze analyse zien, is het omgevingshuis een onafhankelijk informatiecentrum en dienstenloket. Het omgevingshuis zou in deze variant invulling geven aan beide taakvelden informatievoorziening en dienstverlening, met als de belangrijkste kerntaken: 1) dataverzameling, meten en monitoring, 2) informatieverspreiding en kennisontwikkeling, 3) ontmoetingsplek en dialoogfunctie – en 4) loket voor diensten en regelingen (schadecompensatie, isolatieregeling en leefbaarheidsinvesteringen). Net zoals bij

variant 2 zou een bezoekerscentrum een aanvulling kunnen zijn op de informatievoorziening en dienstverlening. Aanvullend zou het omgevingshuis, vanuit het dienstenloket, onafhankelijke bemiddeling bij geschillen tussen partijen in de omgeving en de partijen bij het uitoefenen van hun luchtvaartactiviteiten. We lichten deze variant nader toe door de publieke waarde, mogelijke vorm en onderliggende opties en overwegingen te beschrijven.

Bij variant 3 is de toegevoegde publieke waarde van het omgevingshuis de versterking van de onafhankelijke informatievoorziening voor de omgeving van Schiphol. In deze tweede variant zou de omgeving over één loket komen te beschikken voor informatievoorziening én dienstverlening. Gelet op het opvolgen van huidige regelingen is dit een kans om deze regelingen voor de omgeving onder te brengen in het omgevingshuis. In variant 3 zouden deze regelingen worden ondergebracht bij het omgevingshuis. Het voordeel is vanzelfsprekend dat de omgeving op één centrale plek terecht kan voor informatie, vragen en verzoeken ten aanzien van regelingen. Dit zou de dienstverlening efficiënter, effectiever en gebruiksvriendelijker maken. Informatiedossiers over bewoners zou gebundeld kunnen worden in het omgevingshuis. Dit helpt bij het huidige sentiment onder de bewoners, die ervaren vaak dat zij het kastje naar de muur worden gestuurd. Ook biedt het vormen van één plek voor dienstverlening als meerwaarde dat eerder opgebouwde kennis en ervaring (denk bijvoorbeeld aan de activiteiten van Progis, Schadeschap en Stichting Leefomgeving) centraal worden belegd en ook voor de toekomst behouden blijft. Een andere dienst die kan worden aangeboden, zou de bemiddeling tussen partijen kunnen zijn. Eén of meerdere door het omgevingshuis aangestelde bemiddelaars kunnen als onafhankelijke partij optreden bij geschillen. Dit betekent wel dat deze bemiddelaar(s) bevoegdheid nodig hebben om daadkrachtig en legitiem te kunnen handelen. Het onderbrengen van diensten in het omgevingshuis vraagt wel om een nadere uitwerking. Bij sommige regelingen gaat het om specifieke kennis (bijvoorbeeld fondsbeheer). Het omgevingshuis zou in elk geval de loketfunctie kunnen aanbieden. Aangezien per 1 januari 2021 de bestaande regelingen naar het zich laat aanzien zijn beëindigd, ontstaat de kans om te werken aan één centrale regeling met één loket, waarbij de afweging dient te worden gemaakt om dat ene loket in het omgevingshuis te plaatsen.

De primaire doelgroepen van het omgevingshuis in deze variant zijn net zoals bij variant 1: omwonenden (incl. bewonersorganisaties en de bewonersvertegenwoordiging), regionale besturen (de provincies en gemeenten in de Schiphol-regio), de Rijksoverheid (o.a. het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Inspectie Leefomgeving en Transport), politiek (Tweede Kamer), de Luchtvaartsector (Schiphol en Luchtverkeersleiding Nederland), overheidsorganisaties op het gebied van monitoring (RIVM, KNMI en GGD). Daarnaast zou het omgevingshuis zich ook kunnen richten de volgende doelgroepen: wetenschap, scholieren, studenten, ondernemers in de regio, werkzoekenden, liefhebbers en geïnteresseerden. Ook in deze variant kan het omgevingshuis zowel digitaal als fysiek vormgegeven worden. In variant 1 is beschreven hoe de informatievoorziening mogelijk online ingericht kan worden. Dezelfde optie bestaat ook voor de dienstverlening: via de website of zelfs via een app kan een interactief en digitaal loket worden aangeboden aan de omgeving. De mogelijkheid tot interactie zou bijvoorbeeld kunnen worden belegd in de vorm van een chatfunctie. Het hebben van een fysiek loket voor verzoeken en afhandeling van de verschillende regelingen kan bijdragen aan de toegankelijkheid, het gebruikersgemak en het vertrouwen van het omgevingshuis. We zien hier ook een koppeling met het vragenloket, beiden kunnen vanzelfsprekend worden geïntegreerd.

Bij de keuze voor de derde variant rest de vraag wat de keuze zou betekenen voor de klachtenregistratie. Bij het omgevingshuis als informatiecentrum en dienstenloket zou de klachtenregistratie op een andere plek in het stelsel moeten worden belegd.

#### **4.3.4 Het omgevingshuis als informatiecentrum, diensten- en klachtenloket**

De vierde mogelijke inrichtingsvariant die we op basis van onze analyse zien, is het omgevingshuis als informatiecentrum, dienstenloket en plek voor klachtenregistratie- en afhandeling. Het omgevingshuis zou in deze



variant invulling geven aan beide taakvelden informatievoorziening en dienstverlening, met als de belangrijkste kerntaken: 1) dataverzameling, meten en monitoring, 2) informatieverspreiding en kennisontwikkeling, 3) ontmoetingsplek en dialoogfunctie, 4) loket voor diensten en regelingen (schadecompensatie, isolatieregeling en leefbaarheidsinvesteringen) – en 5) klachtenregistratie. Net zoals bij varianten 2 en 3 zou een bezoekerscentrum een aanvulling kunnen zijn op de informatievoorziening en dienstverlening. We lichten deze variant nader toe door de publieke waarde, mogelijke vorm en opties en overwegingen te beschrijven.

Net als bij varianten 2 en 3 zou de toegevoegde publieke waarde van het omgevingshuis bij de keuze voor deze variant een versterking zijn van de informatievoorziening en dienstverlening voor de omgeving van Schiphol. De omgeving zou komen te beschikken over één centraal loket waar zij terecht kunnen voor informatie, bij vragen en voor verzoeken op het gebied van diensten of regelingen. In variant 3 zou ook de klachtenregistratie worden toegevoegd aan het omgevingshuis, waardoor de omgeving naast de genoemde zaken ook toegang krijgt tot een onafhankelijk van de sector georganiseerde klachtenregistratie. We maken daarbij onderscheid op basis van wettelijke verantwoordelijkheden tussen de klachten ten aanzien van de vliegoperatie en klachten ten aanzien van de uitvoering van diensten of regelingen (isolatie, schadecompensatie en leefbaarheidsinvesteringen). De vraag bij de keuze voor deze variant is of het wenselijk is om de klachtenregistratie- en afhandeling onder te brengen in hetzelfde takenpakket waar ook het aanbieden van neutrale en objectieve informatie en diensten is belegd. Dit levert als voordeel met name gemak op voor de omgeving (één loket voor alle diensten inclusief klachtenregistratie en -afhandeling) en onafhankelijkheid (los van de sector georganiseerd). Het nadeel is: het omgevingshuis zou alleen effectief kunnen zijn in de klachtafhandeling als het beschikt over middelen en doorzettingsmacht. De positie van het omgevingshuis versterkt als de klachtenregistratie en klachtenafhandeling in combinatie met de regelingen wordt georganiseerd. Daarbij blijft gelden dat de afhandeling van klachten met betrekking tot de vliegoperatie bij LVNL blijft liggen, dit betreft een vastliggende verantwoordelijkheid.

De primaire doelgroepen van het omgevingshuis in deze variant zouden het als bij varianten 1, 2 en 3 de volgende groepen zijn: omwonenden (incl. bewonersorganisaties en de bewonersvertegenwoordiging), regionale besturen (de provincies en gemeenten in de Schiphol-regio), de Rijksoverheid (o.a. het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Inspectie Leefomgeving en Transport), de Luchtvaartsector (Schiphol en Luchtverkeersleiding Nederland), overheidsorganisaties op het gebied van monitoring (RIVM, KNMI en GGD). Daarnaast zou het omgevingshuis zich ook kunnen richten de volgende doelgroepen: wetenschap, scholieren, studenten, ondernemers in de regio, werkzoekenden, liefhebbers en geïnteresseerden. Dit hangt vanzelfsprekend af van de breedte van het informatieaanbod. Net zoals bij varianten 1 en 2 valt er bij variant 3 te denken aan zowel digitale als fysieke mogelijkheden voor het inrichten van de taakvelden. Qua vorm kunnen ons dus ook hier voorstellen dat het omgevingshuis als klachtenmeldpunt in elk geval een digitale mogelijkheid krijgt om klachten te melden. In lijn met de andere taken zou kunnen overwogen om een fysiek loket te organiseren waar dan ook de klachtenregistratie kan worden ingericht.

#### 4.4 Ontwerpcriteria omgevingshuis

We sluiten dit hoofdstuk af met een aantal kritische succesfactoren die we hebben opgehaald uit de gespreksronde. Deze factoren zijn kaderstellend voor het ontwerp van het omgevingshuis en bieden houvast bij de verdere uitwerking van de inrichtingsvarianten. We lichten de ontwerpcriteria kort toe.

Het omgevingshuis Schiphol en omgeving moet:

- **onafhankelijk** zijn zodat de omgeving niet afhankelijk is van de sector voor informatie en diensten
- **toegankelijk** zijn zodat alle partijen in gelijke mate toegang hebben tot informatie en diensten
- **transparant** zijn zodat het voor alle partijen duidelijk is hoe het omgevingshuis opereert binnen het stelsel
- **centraal** zijn, zodat de omgeving één plek heeft waar zij terecht kan voor informatie en diensten

- **bevoegdheid** hebben, zodat het effectief kan werken en daadwerkelijk impact heeft voor de omgeving

Onafhankelijkheid is een belangrijk ontwerpcriteria om ervoor te zorgen dat de informatievoorziening en dienstverlening niet langer nauw verknoopt zijn met sector en daardoor in de perceptie niet onafhankelijk. In de gespreksronde benadrukken alle partijen het belang van de toegankelijkheid van informatie. Een ander belangrijk criterium dat ook in de conclusies van Van Geel een prominente plek heeft, is transparantie. Beschikbare data en informatie moeten ook transparant zijn voor de omgeving. Daarnaast moet het omgevingshuis centraal zijn voor de omgeving, zodat zij voortaan één duidelijke plek hebben waar zij terecht kunnen met bij vragen, voor informatie en diensten. Tot slot moet het omgevingshuis zo ontworpen worden dat het voldoende bevoegdheid heeft. Dit mandaat is van belang, zodat bewoners niet langer ‘van het kastje naar de muur’ gestuurd worden, maar een daadkrachtige partner hebben die zaken voor elkaar krijgt.

#### 4.5 Het omgevingshuis binnen de stelsels

Het omgevingshuis komt onder de regie te vallen van het door Van Geel gekozen coördinatiemodel. We redeneren daarbij vanuit de door de heer Van Geel gepresenteerde stelsels in de rapportage Schiphol Vernieuwend Verbinden: tussentijdse evaluatie en advies. We beschrijven in deze afsluitende paragraaf hoe het beoogde omgevingshuis in de vier stelsels<sup>75</sup> kan worden gepositioneerd. We zetten die hieronder uiteen:

- **Rijksprogrammamodel:** inrichting onder regie van het rijksprogrammabureau. 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.
- **Sectoraal uitvoeringsmodel:** inrichting onder regie van de ORS 2.0. 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 schrijvende gevallen).
- **Gebiedsregisseursmodel:** Inrichting onder regie van gebiedsregisseur. 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).
- **Gemeenschappelijke regeling:** In een mogelijke gemeenschappelijke regeling worden de provincies en de gemeenten deelnemer aan een gemeenschappelijke regeling hinderbeperking Schiphol. Bij de regeling wordt een openbaar lichaam, met (bijvoorbeeld) de naam uitvoeringsorganisatie hinderbeperking Schiphol (UHS), ingesteld. Het omgevingshuis zou onder de regie van dit lichaam kunnen worden ingericht.

---

<sup>75</sup> Initieel zouden vijf coördinatiemodellen worden geanalyseerd binnen het kader van deelonderzoek 1. Bij het vijfde model, het decentraal programmamodel, is getracht om aan de hand van de casuïstiek van het Noordzeeakkoord het bestuurlijk stelsel te analyseren. Omdat er op het moment van schrijven nog geen inhoudelijke overeenstemming bestaat tussen de verschillende partijen verbonden aan het Noordzeeakkoord over de inhoudelijke agenda die ten grondslag ligt aan een toekomstig stelsel, betekent het dat we ook (nog) niet kunnen spreken van een coördinatiemodel. In overleg met de opdrachtgever is besloten om dit model verder buiten het onderzoek te laten. We werken het daarom ook binnen de kaders van dit onderzoek niet verder uit.

## 5. Conclusies en overwegingen

De centrale vraag in dit deelonderzoek is: met welke inrichting kan een omgevingshuis een effectieve en efficiënte bijdrage leveren aan de legitieme inpassing van Schiphol in de regio? Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, hebben we op basis van de beschreven uitgangspunten in de evaluatie en tussentijds advies 'Schiphol Vernieuwend Verbinden' een conceptueel kader ontwikkeld rondom de inhoudelijke taakvelden informatievoorziening en dienstverlening. Vervolgens hebben we een analyse gemaakt van bestaande documenten, diverse gesprekken gevoerd met de betrokken instanties en belanghebbende partijen en daarnaast (internationale) cases in andere sectoren geanalyseerd om inzichten en ideeën te verzamelen voor de mogelijke inrichting van het beoogde omgevingshuis. In dit afsluitende hoofdstuk vatten we onze bevindingen kort samen, waarbij we de nadruk leggen op de opties die we zien bij de inrichting van het omgevingshuis. Eerst delen we onze conclusies. Voorts vatten we onze overwegingen en opties voor de inrichting van het omgevingshuis samen. We benadrukken hier nogmaals dat de keuzes voor de inrichting van het omgevingshuis aan Van Geel zijn. Wij presenteren louter denkrichtingen. Tot slot eindigen we het hoofdstuk met een ideeën voor het vervolgproces.

### 5.1 Conclusies huidige situatie

Van Geel trekt in de tussenrapportage drie conclusies over de huidige situatie: 1) omgevingshuis met één loket voor omgeving niet gerealiseerd, 2) informatievoorziening via de ORS ambivalent en 3) grote mate van informatieafhankelijkheid van de sector. Ons onderzoek bevestigt dit beeld en geeft op sommige punten aanvulling. In deze paragraaf vatten we onze bevindingen samen. Onze conclusie is vierledig en luidt als volgt:

#### *1. We zien diverse verbeterinitiatieven voor de huidige informatievoorziening en dienstverlening*

Allereerst merken we op dat er positieve waardering is voor nieuwe vormen van informatie- en kennisuitwisseling, waaronder de themasessies en de *critical review*-sessies. Daarnaast horen we dat Schiphol aan de vooravond staat om de nieuwe functie geluidsweerbericht te realiseren. Ook noemen we het recent ontwikkelde initiatief Minder hinder Schiphol, met informatie over maatregelen gericht op hinderbeperking op basis van de meest voorkomende klachten. Met betrekking tot de nieuwe vormen van informatie- en kennisuitwisselingen herhalen we hier de conclusie van Van Geel dat ervaringen in de afgelopen jaren laten zien dat vertegenwoordigers in de ORS deze instrumenten soms kunnen opvatten als een bedreiging voor hun positie.

#### *2. Recente ontwikkelingen laten onverlet dat we ook knelpunten zien*

De knelpunten in de huidige informatievoorziening en dienstverlening concentreren zich rondom een aantal thema's. Allereerst zien we een grote versnippering van informatie en diensten in de huidige situatie. Er is een groot aanbod aan informatie, het ontbreekt aan coördinatie op informatiestromen. De informatie die aangeboden wordt, is voornamelijk gericht op bewoners. Er is relatief weinig aandacht voor de economische ontwikkelingen in de regio, innovatie of werkgelegenheid op en om de luchthaven. Het valt op dat de informatievoorziening door de sector voor een deel gebaseerd is op prognoses in plaats van feitelijke informatie. Op het gebied van dienstverlening valt het op dat loketten voor klachtafhandeling en schadeafhandeling van elkaar zijn gescheiden. Daarnaast zien we dat een aantal regelingen voor de omgeving wordt afgebouwd of anders wordt voortgezet. Het risico is dat er loketten voor de omgeving dreigen te verdwijnen. Het ontbreekt in het stelsel aan een laagdrempelige, onafhankelijk vertrouwenspersoon voor geschillen. Temeer, omdat bewoners in de huidige praktijk niet terecht kunnen bij de Nationale Ombudsman of de rechter. De Nationale Ombudsman is op verzoek

van de bewonersdelegatie een onderzoek gestart. Tot slot zien we op het gebied van dataverzameling dat er meerdere actieve meetnetwerken zijn in de regio rond Schiphol waardoor er verschillende beelden ontstaan over de gemeten geluidsoverlast. We merken op uit onze gespreksronde dat er consensus is tussen vertegenwoordigers van bewoners, de sector en bestuurders dat de inrichting van het geluidsmetnetwerk anders kan en moet. We wijzen in dat verband naar de nationale meetstrategie met regionale uitwerking die wordt ontwikkeld door ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

### *3. Onderliggend aan meerdere knelpunten speelt een groter vraagstuk: het vertrouwen over en weer*

Onderliggend aan de genoemde knelpunten zien we een groter vraagstuk. Het valt op dat het vertrouwen tussen (vertegenwoordigers van) bewoners en de luchtvaartsector is in de afgelopen jaren flink is geschaad. Deze vertrouwenskwesitie is op meerdere plekken voelbaar. De klachtenafhandeling, die bij de sector is belegd, wordt door vertegenwoordigers van bewoners als te afhankelijk beschouwd. Het leefbaarheidsfonds krijgt dezelfde kritiek. Aan de andere kant stelt de sector dat zij professioneel en adequaat te werk gaan. De dataverzameling in de regio is wellicht het meest gevoelige onderwerp in deze discussie. In de afgelopen jaren zijn maar liefst vier meetnetwerken in operatie genomen rondom Schiphol. Opvallend is dat Schiphol de enige luchthaven in Nederland is waarbij het geluidsmetnetwerk volledig eigendom is van de sector. Bij alle andere, regionale luchthavens in Nederland is het geluidsmetnetwerk gedeeld eigendom is tussen luchthaven, provincie en gemeente. We hebben geen verklaring gevonden waarom er bij Schiphol een uitzondering is in eigenaarschap in vergelijking met de regionale luchthavens.

### *4. De één loket gedachte krijgt steun van partijen, we zien momentum voor realisatie*

Van Geel concludeert in zijn evaluatie en tussentijds advies dat er geen redenen zijn gevonden waarom een verbetering van de informatievoorziening en dienstverlening geen waardevolle bijdrage zou kunnen leveren aan de legitieme inpassing Schiphol in de regio. Onze gespreksronde bevestigt dat beeld. We constateren op basis van onze gespreksronde dat alle partijen welwillend zijn om de huidige situatie te verbeteren. Zij steunen de één loket gedachte. Partijen hebben wel uiteenlopende beelden over hoe die verbetering er concreet uit moet zien.

## **5.2 Overwegingen inrichtingsvarianten omgevingshuis**

Op basis van onze analyse van het inhoudelijke takenpakket zien we vier mogelijke varianten voor de inrichting van het omgevingshuis, te weten: 1) het omgevingshuis als digitale portal, 2) het omgevingshuis als informatiecentrum, 3) het omgevingshuis als informatiecentrum en dienstenloket – en 4) het omgevingshuis als informatiecentrum, dienstenloket en klachtenmeldpunt. In deze paragraaf geven we hier een uiteenzetting van de belangrijkste voor- en nadelen bij elk van de genoemde inrichtingsvarianten. Op die manier komen we tot een totaaloverzicht met onze overwegingen bij de varianten. Het is aan Van Geel om een voorkeursvariant te formuleren. Figuur 18 bevat onze uitwerking met voor- en nadelen. Omdat de inrichtingsvarianten logisch op elkaar voort bouwen, zetten we de voordelen op oplopende schaal uiteen. Dit betekent dat sommige voordelen van variant 1 ook gelden voor de varianten 2, 3 en 4. Voor de nadelen geldt dit niet. Zo kan een nadeel bij bijvoorbeeld variant 1 een voordeel worden bij de inrichting van variant 2.

Inrichtingsvariant	Voordelen	Nadelen
Variant 1: Het omgevingshuis als digitale portal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgeving is niet langer louter afhankelijk van de sector voor informatievoorziening én dienstverlening</li> <li>• Eén centraal en toegankelijk loket waar de omgeving terecht kan voor informatie over Schiphol en omgeving.</li> <li>• Coördinatie op samenhang van informatiestromen en actief beheer</li> <li>• Efficiënte variant en daardoor gemakkelijker te realiseren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het omgevingshuis krijgt geen uitgebreide taken en bevoegdheden, daardoor minimale verandering in het stelsel ten opzichte van de huidige situatie.</li> <li>• Het taakveld dienstverlening wordt niet ondergebracht waardoor diensten verspreid blijven liggen binnen het stelsel.</li> <li>• Deze variant biedt nauwelijks tot geen mogelijkheden om te faciliteren in ontmoeting en dialoog.</li> <li>• Klachtenregistratie, klachtenafhandeling en schadeafhandeling blijven aparte loketten.</li> </ul>
Variant 2: Het omgevingshuis als informatiecentrum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgeving is niet langer louter afhankelijk van de sector voor informatievoorziening én dienstverlening</li> <li>• Beleggen van de dataverzameling, metingen en monitoring op een onafhankelijke plek in het stelsel</li> <li>• Effectieve en efficiënte informatievoorziening door actief beheer, coördinatie en stroomlijnen van informatieaanbod</li> <li>• Eén centraal en toegankelijk loket waar de omgeving terecht kan voor informatie over Schiphol en omgeving.</li> <li>• Mogelijkheid om meerdere doelgroepen aan te spreken en informatie aan te bieden op een interactieve vorm (o.a. door keuze bezoekerscentrum)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen invulling aan de behoefte om ook één loket te vormen op het gebied van dienstverlening: diensten blijven verspreid liggen binnen het stelsel</li> <li>• Klachtenregistratie, klachtenafhandeling en schadeafhandeling blijven aparte loketten.</li> </ul>
Variant 3: Het omgevingshuis als informatiecentrum en dienstenloket	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgeving is niet langer louter afhankelijk van de sector voor informatievoorziening én dienstverlening</li> <li>• Beleggen van de dataverzameling, metingen en monitoring op een onafhankelijke plek</li> <li>• Effectieve en efficiënte informatievoorziening door actief beheer, coördinatie en stroomlijnen van informatieaanbod</li> <li>• Realisatie van één loket waar de omgeving terecht kan voor informatie, bij vragen én verzoeken ten aanzien van regelingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klachtenregistratie, klachtenafhandeling en schadeafhandeling blijven aparte loketten.</li> <li>• Met de toename van het aantal taken van het omgevingshuis vraagt de realisatie van deze variant om nadere uitwerking en meer investering ten opzichte van andere varianten</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogelijkheid om de bemiddeling bij geschillen aan te bieden als dienst vanuit het omgevingshuis</li> <li>• Mogelijkheid om meerdere doelgroepen aan te spreken en informatie aan te bieden op een interactieve vorm (o.a. door keuze bezoekerscentrum)</li> </ul>	
Variant 4: Het omgevingshuis als informatiecentrum, dienstenloket en klachtenmeldpunt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgeving is niet langer louter afhankelijk van de sector voor informatievoorziening én dienstverlening</li> <li>• De toegevoegde waarde voor de omgeving dat zij terecht kunnen op één onafhankelijke plek voor informatie, diensten én klachtenregistratie</li> <li>• Beleggen van de dataverzameling, metingen en monitoring op een onafhankelijke plek</li> <li>• Effectieve en efficiënte informatievoorziening door stroomlijnen van informatieaanbod</li> <li>• Realisatie van één loket waar de omgeving terecht kan voor informatie, bij vragen, verzoeken én klachtenregistratie- en afhandeling</li> <li>• Mogelijkheid om de bemiddeling bij geschillen aan te bieden als dienst vanuit het omgevingshuis</li> <li>• Mogelijkheid om meerdere doelgroepen aan te spreken en informatie aan te bieden op een interactieve vorm (o.a. door keuze bezoekerscentrum)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met de toename van het aantal taken van het omgevingshuis vraagt de realisatie van deze variant om nadere uitwerking en meer investering ten opzichte van andere varianten</li> <li>• Klachtenafhandeling (gerelateerd aan de vliegoperatie) blijft op basis van wettelijke verplichtingen voor een deel belegd bij LVNL</li> </ul>

*Figuur 13. Voor- en nadelen bij de gepresenteerde inrichtingsvarianten*

Op hoofdlijnen is de keuze voor Van Geel als volgt:

1. De keuze voor de inrichtingsvariant met daarin centraal de omvang van het takenpakket van het beoogde omgevingshuis. Keuze uit de gepresenteerde varianten.
2. De keuze voor de verdere uitwerking van de operationele vorm van het beoogde omgevingshuis. Keuze uit een digitale basis (interactieve website) met de optie om een fysiek inrichting te realiseren.

Met betrekking tot de uitwerking merken we nog het volgende op. Het ligt voor de hand dat elk van de genoemde varianten kan worden uitgewerkt in een digitale verschijningsvorm. In variant 1 is dat een basis webpagina die vooral fungeert als digitale portal. Bij varianten 2, 3 en 4 kan die website verder worden uitgebreid met allerlei functionaliteiten op basis van de genoemde taken. Hier is bijvoorbeeld een digitale vorm denkbaar waarbij men gebruik kan maken van een interactieve vraagbaak in de vorm van een chatfunctie, interactieve dossiers waar bezoekers meer informatie kunnen vinden over talrijk onderwerpen of een online aanmeldingsformulier voor verzoeken ten aanzien van regelingen.

Bij de varianten 2, 3 en 4 valt te overwegen om een verdere fysieke uitwerking van het omgevingshuis te realiseren. Te denken valt om een plek te realiseren waar bezoekers terecht kunnen voor informatie, diensten en klachten aan een fysieke balie, bijvoorbeeld georganiseerd op of nabij Schiphol Centrum. Deze plek zou verder uitgebreid en ingericht kunnen worden als ontmoetingsplek, waar interactie in termen van dialoog plaatsvindt tussen partijen en formele en informele bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd. Tot slot kan overwogen worden om een bezoekerscentrum met interactieve tentoonstelling te realiseren. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt is een inspirerend voorbeeld zowel de ontmoetingsplek als een interactieve tentoonstelling. We merken verder op dat bij inrichtingsvarianten 3 en 4 variaties denkbaar zijn waarbij de backoffice van diensten bij bestaande partijen ligt. Dit geldt al voor de klachtenregistratie, waarbij de afhandeling bij LVNL ligt (vaste verantwoordelijkheid).

### 5.3 Ideeën bij het vervolgproces

We sluiten deze rapportage af met een korte beschrijving van onze ideeën ten aanzien van het vervolgproces voor de inrichting van het omgevingshuis Schiphol en omgeving. We beperken ons hierbij tot hoofdlijnen. Ook hier geldt dat het vanzelfsprekend aan Van Geel is om te beslissen over de inrichting van het vervolgproces. Op basis van onze onderzoek zouden wij Van Geel daarbij in elk geval twee vervolgstappen willen meegeven.

De eerste stap betreft het verder brengen van de besluitvorming rondom de gepresenteerde varianten van het omgevingshuis in samenhang met de keuze voor het toekomstige stelsel voor de ORS.<sup>76</sup> Deze besluitvorming vindt plaats onder leiding van Van Geel. Daarna kan een besluit worden genomen over de inrichting van het omgevingshuis. Wij kunnen ons voorstellen dat vervolgens een kwartiermaker wordt aangesteld die het voortouw neemt om een plan van aanpak op te stellen voor de verdere uitwerking en concretisering van de gekozen inrichtingsvariant. Op basis van onze gesprekken met de partijen denken wij dat het goed is om alle stakeholders (lees: omwonenden, sector en regionale bestuurders) te betrekken bij de verdere uitwerking van dit plan van aanpak, omdat dit bijdraagt aan het draagvlak voor, de acceptatie van en het vertrouwen in het omgevingshuis. Het helpt daarbij als eerst met partijen overeenstemming wordt gevonden over uitgangspunten.

In het plan van aanpak dienen in elk geval de bestuurlijke, juridische, financiële en organisatorische aspecten van het omgevingshuis nader uitgewerkt te worden. In bestuurlijke zin is de vraag met name onder wiens regie het omgevingshuis komt te vallen. Dit hangt vanzelfsprekend samen met de keuze voor een stelsel. Vanuit juridisch oogpunt moet worden gekeken naar de juridische vorm van het omgevingshuis en wat nodig is om de onafhankelijkheid van het omgevingshuis binnen het stelsel te borgen. Financieel gezien hebben de keuzes voor het inhoudelijke takenpakket en de vorm van het omgevingshuis consequenties voor het investeringsvraagstuk. Het gaat hier ook om de vraag hoe de financiering van het omgevingshuis kan worden geregeld. We wijzen erop dat de realisatie van een omgevingshuis naast investering ook kan leiden tot kostenbesparing (efficiency). Op dit punt kan een business case worden uitgewerkt. Tot slot moet een organisatie- en formatieplan opgesteld worden, dat inzicht geeft in de organisatie van het omgevingshuis. Ook hier speelt natuurlijk op de achtergrond de vraag voor welke variant wordt gekozen en voor welke vormuitwerking wordt gekozen (alleen digitaal of ook fysiek). Op basis van het plan van aanpak kan het omgevingshuis Schiphol en omgeving vervolgens worden gerealiseerd. Daarmee krijgt de omgeving toegang tot een onafhankelijke informatievoorziening en dienstverlening. Het omgevingshuis draagt in die zin bij aan de publieke waarde van het stelsel.

---

<sup>76</sup> In de hoofdlijnennotitie wordt de nadere inrichting van de potentiële, toekomstige stelsels van de ORS uitgewerkt. Hierin besteden we ook aandacht aan de positie en de inrichting van het omgevingshuis binnen het stelsel.

## Geraadpleegde bronnen

Onderstaande documenten zijn gebruikt als input voor het deelonderzoek:

- Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol (2015)
- Kamerbrief: Ontwikkeling Schiphol en hoofdlijnen Luchtvaartnota (2019)
- Moore, M. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard: Harvard University Press (1995)
- ORS Taskforce stroomlijning voorstel (2016)
- Programmatische aanpak meten vliegtuiggeluid (2020)
- Schiphol Vernieuwend Verbinden (2019)
- Verslagen huiskamergesprekken ORS (2018)
- Vraagpatronen Informatievoorziening & Dienstverlening ORS (2015)

De volgende websites (en relevante onderliggende pagina's) zijn gebruikt als input voor het deelonderzoek. Alle genoemde bronnen zijn geraadpleegd in de periode maart tot en met april 2020:

- BARIN: <https://www.barin.nl/>
- Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS): <https://bezoekbas.nl/>
- Bewoners Omgeving Schiphol: <https://www.bewonersomgevingschiphol.nl/>
- Buiten Beter: <https://www.buitenbeter.nl/over.html>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): <https://www.cbs.nl/>
- Commissie Bijzondere Situaties: <https://vangnetbijzondersituaties.nl/>
- Compendium voor de Leefomgeving: <https://www.clo.nl/>
- DCMR Milieudienst Rijnmond: <https://www.dcmr.nl/>
- De Arbitrer Bodembeweging: <https://www.arbiterbodembeweging.nl/>
- Deltacommissaris Deltaprogramma: <https://www.deltacommissaris.nl/>
- De Onafhankelijke Raadsman: <https://www.onafhankeljkeraadsman.nl/>
- Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/>
- European Aircraft Noise Services (EANS) <https://www.eans.net/Mess/Language/MessR610.php>
- Explaine: <https://reports.explane.org/>
- Gemeente Amsterdam: <https://www.amsterdam.nl/>
- Gemeente Haarlemmermeer: <https://haarlemmermeergemeente.nl/>
- GGD Nederland: <https://www.ggd.nl/>
- Havenbedrijf Rotterdam: <https://www.portofrotterdam.com/>
- Informatiehuis Water: <https://www.ihw.nl/>
- Inspectie Leefomgeving en Transport: <https://www.ilent.nl/>
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed: <https://www.inspectie-oe.nl/>
- KLM: <https://www.klm.com/home/nl/nl>
- Luchtmeetnet: <https://www.luchtmeetnet.nl/>
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL): <https://www.lvnl.nl/>
- Meteorological Aerodrome Report (METAR): <https://www.luchtvaartmeteo.nl/>
- Milieufederatie Noord-Holland: <https://www.mnh.nl/>
- Minder Hinder Schiphol: <https://minderhinderschiphol.nl/>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (MinIenW): <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/schiphol>
- Nationaal Coördinator Groningen: <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/>
- Nationaal Programma Groningen: <https://www.nationaalprogrammagroningen.nl/>
- Nationale Ombudsman: <https://www.nationaleombudsman.nl/waarmee-kunnen-wij-u-helpen/overheidsinstanties>



- NOMOS online: <https://noiselab.casper.aero/ams/>
- Noordzeeloket: <https://www.noordzeeloket.nl/>
- Omgevingsraad Schiphol (ORS): <https://www.omgevingsraadschiphol.nl/>
- Progis: <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/gevelisolatie/project-geluidisolatie-schiphol-progis.aspx>
- Provincie Noord-Holland: <https://www.noord-holland.nl/>
- Provincie Utrecht: <https://www.provincie-utrecht.nl/>
- Provincie Zuid-Holland: <https://www.zuid-holland.nl/>
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu: <https://www.rivm.nl/>
- Schadeschap Schiphol: <http://www.schadeschap.nl/>
- Schiphol: <https://www.schiphol.nl/>
- Schiphol – Jij en Schiphol: <https://www.schiphol.nl/nl/jij-en-schiphol/>
- Schiphol – Schiphol als buur: <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-als-buur/>
- Schipholwatch: <https://schipholwatch.nl/>
- Sensornet: <http://sensornet.nl/project/>
- Stichting Landelijk Burgerberaad Luchtvaart (SLBL): <https://lbbl.nl/>
- Stichting Leefomgeving Schiphol: <https://www.leefomgevingschiphol.nl/diensten-en-projecten/>
- Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt (Duitstalig): <https://www.umwelthaus.org/>
- VliegHinder: <https://www.vlieghinder.nl/>
- VNO-NCW West: <https://www.vno-ncwwest.nl/default.aspx>
- Werkgroep Toekomst Luchtvaart: <https://www.toekomstluchtvaart.nl/>

## Bijlage 1: Detailoverzicht huidige situatie

Organisatie	Monitoring, meten en data-verzameling
Schiphol	Hoeveelheid vliegverkeer. Jaarlijkse prognoses en evaluaties van baangebruik. Kwartaalmonitor waarin wordt ingegaan op de naleving van de prognose en het normen- en handhavingssysteem van het baangebruik. Verwijst naar NOMOS voor inzicht in geluidsbelasting. Overzicht van vliegroutes, aankomst en vertrek. Verwijst naar flightradar24.com voor een realtime wereldwijd overzicht van het vliegverkeer. Via de app omgevingsinfoschiphol: realtime overzicht van vliegroutes. Mogelijkheid om dit terug te spoelen. Realtime overzicht van baangebruik.
LVNL	Houdt toezicht op veiligheid van de luchthaven en het luchtruim. Rapportage van (veiligheids)incidenten.
KLM	
NOMOS online	Aantal vluchten per uur. Historische meetgegevens. Realtime overzicht van baangebruik. Realtime overzicht van geluidsverdeling tussen de meetpunten. Mogelijkheid tot het terugkijken van baangebruik en geluidsbelasting.
BAS	Jaar- en kwartaalrapportages van de klachten in relatie tot baangebruik en hoeveelheid vluchten.
Ministerie I&W	
Provincie Noord-Holland	
Provincie Zuid-Holland	
Provincie Utrecht	
Gemeente Haarlemmermeer	
Gemeente Amsterdam	
VNO-NCW West	
Milieufederatie NH	
BARIN	
LBBL	
Vlieghinder.nl	Realtime overzicht van baangebruik.
WG Toekomst Luchtvaart	
Schipholwatch	Initiator van explaine.org. Overzicht van geluidsmetingen via smartphones van deelnemers. Data over geluidsbelasting, geluidsbelasting per vliegtuigtype, gemiddelde vlieghoogtes.
ILT	Houdt toezicht op naleving wetten en regels door Schiphol. Gaat over aantal vluchten, baangebruik, vliegroutes, geluidsbelasting, vliegen 's nachts en uitstoot. Handhavingsrapportage 'staat van Schiphol'. Handhavingsrapportage waarin wordt ingegaan op afwijkingen in luchtverkeerswegen, baanbeschikbaarstelling, regels ter beperking van uitstoot, grenswaarden voor externe veiligheidsrisico's en grenswaarden voor geluidsbelasting.
Stichting Leefomgeving Schiphol	
ORS	Uitvoer van 'belevingsthermometer'. Daarnaast voert de ORS elke vier jaar een hinderbelevingsonderzoek uit. Verwijst naar handhavingsrapportage van de ILT.
RIVM	Het RIVM doet in samenwerking met o.a. de GGD een vierjarig onderzoek (start in 2017) naar de effecten van ultrafijnstof op gezondheid in de regio Schiphol.
GGD	Hinderonderzoeken en onderzoek over slaapverstoring door vliegtuiggeluid.
Compendium Leefomgeving	Onderzoek naar ultrafijnstof (zie RIVM). Data vanaf 1997 over handelsverkeer en vliegbewegingen, via CBS. Data en kaarten over geluidsbelasting.
CBS	Data over jaarlijkse CO <sub>2</sub> uitstoot door luchtvaart in het algemeen.
Progis	

Schadeschap Schiphol	
EANS	Dag/maand/jaarstatistiek van hoeveelheid vliegverkeer. Realtime overzicht van baangebruik.
Sensornet.nl	Realtime overzicht geluidsmeetpunten en vliegtuigen.
Website bewoners omgeving Schiphol	<i>bewaken afspraken Aldersakkoord, partijpolitieke standpunten over luchtvaart en wetenschappelijke inzichten over geluidshinder, kieswijzers bij verkiezingen (nationaal, regionaal, lokaal).</i>

Organisatie	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling (1/5): beleid
Schiphol	<p>Informatie over de invloed van het klimaatakkoord op de luchthaven en het vliegverkeer. Informatie over duurzame ontwikkelingen. Actieplan stikstof waarin wordt besproken hoe de stikstofuitstoot van vliegverkeer zal worden teruggedrongen.</p> <p>Omwonenden kunnen op minderhinderschiphol.nl hun mening geven over de hinderbeperkende maatregelen. Via minderhinderschiphol.nl worden inspraakbijeenkomsten en huiskamergesprekken georganiseerd. Betrokkenen kunnen op vijf niveaus worden betrokken: informeren, meedenken, adviseren, coproduceren, meebeslissen.</p>
LVNL	<p>Veiligheidsmanagement en -onderzoek. Informatie over veiligheidsmaatregelen. Informatie over regels omtrent geluidsbelasting. Burendagen, informatiebijeenkomsten. Omwonenden kunnen op minderhinderschiphol.nl hun mening geven over de hinderbeperkende maatregelen. Via minderhinderschiphol.nl worden inspraakbijeenkomsten en huiskamergesprekken georganiseerd. Betrokkenen kunnen op vijf niveaus worden betrokken: informeren, meedenken, adviseren, coproduceren, meebeslissen.</p>
KLM	
NOMOS online	Uitleg over baangebruik en wijze van geluid meten en berekenen.
BAS	Informatie over verdeling van verantwoordelijkheden. Kort overzicht van relevante wetten en regels. Verwijst door naar wetteksten.
Ministerie I&W	Informatie over algemeen beleid, wet- en regelgeving en verwijzing naar kamerbrieven. Bespreekt maatregelen om CO <sub>2</sub> -uitstoot van luchtvaart terug te dringen en bespreekt de ontwikkeling van luchthaven Schiphol. Op de website wordt ook informatie gegeven over het normen en handhavingssysteem. Het ministerie van IenW biedt ook informatie aan via de website <a href="http://luchtvaartindetoekomst.nl">luchtvaartindetoekomst.nl</a> . Op deze website is informatie te vinden over de luchtvaartnota, de luchtruimherziening en over de ontwikkeling van luchthavens.
Provincie Noord-Holland	Verwijst naar wetgeving. Structuurvisie 2040. Verwijst naar wetgeving. Informatie over regels omtrent geluidsbelasting. Verwijst naar BAS voor info over geluidsbelasting. Convenant hinderbeperking. Convenant omgevingskwaliteit.
Provincie Zuid-Holland	Informatie over beleid van de provincie, de gevolgen van nationaal beleid voor de provincie en informatie over hoe de provincie samenwerkt met gemeenten omtrent Schiphol
Provincie Utrecht	
Gemeente Haarlemmermeer	Voortgangsrapportage luchthavenzaken waarin wordt ingegaan op de gemeentelijke plannen die te maken hebben met Schiphol.
Gemeente Amsterdam	Noemt standpunt van gemeente m.b.t. groei Schiphol: tot 2023 is groei niet aan de orde.
VNO-NCW West	Informatie over besluiten groei Schiphol en ingebruikname Lelystad airport.
Miliefederatie NH	Eigen website: berichten over politieke ontwikkelingen. <a href="http://Eerlijkovervliegen.nl">Eerlijkovervliegen.nl</a> : berichten over afspraken die de overheid niet is nagekomen.
BARIN	Actieplan 'slim én duurzaam' luchtvaart in Nederland.
LBBL	
Vlieghinder.nl	Berichten op website over politieke ontwikkelingen.
WG Toekomst Luchtvaart	Berichten op website over politieke ontwikkelingen.

Schipholwatch	
ILT	Programma veilig en duurzaam Schiphol. Verwijst naar wetgeving.
Stichting Leefomgeving Schiphol	Convenant omgevingskwaliteit.
ORS	Archief met brieven van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer.
RIVM	
GGD	
Compendium Leefomgeving	
CBS	
Progis	
Schadeschap Schiphol	
EANS	
Sensornet.nl	
Website bewoners omgeving Schiphol	Vorbereiden standpunten over actieprogramma's, luchtvaartnota, luchtruimherziening.

Organisatie	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling (2/5): vliegoperatie
Schiphol	Planning van het baanonderhoud. Overzicht van vliegroutes. Verwijst naar <a href="http://flightradar24.com">flightradar24.com</a> voor een wereldwijd overzicht van het actuele vliegverkeer. Informatie over baangebruik. Verwijst naar meetnetwerk NOMOS voor geluidsbelasting. Verwijst naar de app <a href="#">omgevingsinfoschiphol</a> .
LVNL	Overzicht van actueel baangebruik. Algemene informatie over routegebruik. Preferentie van baanvolgorde. Informatie over baangebruik overdag en 's nachts.
KLM	
NOMOS online	Overzicht van vliegroutes, baangebruik, geluidsbelasting en uitleg over baanonderhoud.
BAS	Realtime overzicht van vliegroutes en baangebruik. Mogelijkheid om eigen postcode te arceren op de kaart met realtime overzicht.
Ministerie I&W	Verwijst naar BAS voor klachten en informatie over de vliegoperatie. Op de website <a href="http://luchtvaartindetekomst.nl">luchtvaartindetekomst.nl</a> is informatie over de herziening van het luchtruim en hoe dit hinder kan beperken.
Provincie Noord-Holland	Verwijst naar BAS.
Provincie Zuid-Holland	Verwijst naar BAS.
Provincie Utrecht	Verwijst naar BAS.
Gemeente Haarlemmermeer	Verwijst naar NOMOS voor informatie over geluidsbelasting.
Gemeente Amsterdam	
VNO-NCW West	
Milieufederatie NH	
BARIN	
LBBL	
Vlieghinder.nl	Berichten op website over veiligheid.
WG Toekomst Luchtvaart	
Schipholwatch	

ILT	Informatie over het luchthavenindingsbesluit, grondafhandeling op de luchthaven en het toezicht en naleving van wet- en regelgeving betreffende de vliegoperatie.
Stichting Leefomgeving Schiphol	
ORS	Informatie over gepland baanonderhoud.
RIVM	
GGD	
Compendium Leefomgeving	
CBS	
Progis	
Schadeschap Schiphol	
EANS	Geluidsmetingen.
Sensornet.nl	Geluidsmetingen.
Website bewoners omgeving Schiphol	Goedkeuren Gebruiksprognose, jaarlijkse evaluatie en kwartaalrapportages.

Organisatie	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling (3/5): leefomgeving
Schiphol	Webpagina 'Schiphol als buur', met daarop een overzicht van de hinderbeperkende maatregelen. Ook is op kaarten te zien of men onder een vliegroute woont. Milieueffectrapportage waarin de gevolgen voor het milieu van het huidige baangebruik wordt vergeleken met baangebruik in het verleden. Daarnaast ook de website minderhinderschiphol.nl gelanceerd, in samenwerking met LVNL, met daarop een overzicht van de hinderbeperkende maatregelen. Informatie over de invloed van het baangebruik op overlast. Noemt via eigen website het telefoonnummer van het Schiphol Regiecentrum voor het melden van schade. Verwijst naar SLO voor meer informatie en afhandeling.
LVNL	Hinderbeperkende maatregelen worden besproken op minderhinderschiphol.nl op vier thema's: 's nachts vliegen, overdag vliegen, vliegtuigtype en baangebruik. Informatie over baan- en routegebruik, ook specifieke informatie over vliegverkeer 's nachts. Informatie over regels omtrent geluidsbelasting. Rapporteert over naleving van deze regels.
KLM	
NOMOS online	
BAS	
Ministerie I&W	Verwijst naar BAS. Op de website luchtvaartindetoekomst.nl is informatie over de herziening van het luchtruim en hoe dit hinder kan beperken.
Provincie Noord-Holland	Verwijst naar informatie over de impact op de leefomgeving naar BAS en SLO. Artikel over juridische risico's bij verkoop woning.
Provincie Zuid-Holland	Verwijst naar BAS.
Provincie Utrecht	Verwijst naar BAS.
Gemeente Haarlemmermeer	Verwijst naar BAS.
Gemeente Amsterdam	Verwijst naar BAS.
VNO-NCW West	
Milieufederatie NH	Eerlijkovervliegen.nl: berichten over de impact van vliegen op het klimaat; pagina over impact van vliegen op milieu; pagina over tien mythes die te maken hebben met de invloed van vliegen op het klimaat.
BARIN	
LBBL	Berichten op website.

Vlieghinder.nl	
WG Toekomst Luchtvaart	Berichten op website over impact van vliegen op het klimaat.
Schipholwatch	
ILT	In de handhavingsrapportage wordt ingegaan op de impact van Schiphol en vliegverkeer op de omgeving.
Stichting Leefomgeving Schiphol	Informatie over initiatieven die als doel hebben de leefomgeving in de regio Schiphol te verbeteren. Verwijst naar telefoonnummer van Amsterdam Airport Schiphol Regiecentrum. SLO doet het toetsen, afwegen, beoordelen en prioriteren van subsidieaanvragen voor gebiedsgerichte projecten, maar ook voor individuele aanvragen naar aanleiding van vortex-schade. 20Ke-geluidszone postcode check; aanvraagformulier subsidie voor individuele gedupeerden en voor het initiatievenfonds.
ORS	Het Regioforum is de plek waar partijen bij elkaar komen om elkaar te informeren en om de dialoog aan te gaan over de ontwikkelingen in de omgeving van Schiphol.
RIVM	Rapport over de invloed van fijnstof op de luchtkwaliteit.
GGD	GGD Amsterdam verwijst naar een website waar de actuele luchtkwaliteit kan worden bekeken. Hinderonderzoeken en onderzoek over slaapverstoring door vliegtuiggeluid.
Compendium Leefomgeving	Informatie over externe veiligheid van de luchthaven. Dit gaat voor omwonenden om te overlijden bij een ongeval. Data over woningbouw binnen het beperkingsgebied.
CBS	
Progis	Informatie over het project geluidsisolatie Schiphol.
Schadeschap Schiphol	Uitleg over wat vliegtuigschade is.
EANS	
Sensornet.nl	
Website bewoners omgeving Schiphol	Deelname aan werkgroepen hinderbeperking.

Organisatie	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling (4/5): ontwikkelingen
Schiphol	Webpagina over het belang van de groei van Schiphol. SADC (Schiphol area development company) is een samenwerkingsverband tussen Schiphol, provincie NH en de gemeentes Amsterdam en Haarlemmermeer. Zij werken samen m.b.t. ruimtelijk economische ontwikkelingen. De website van SADC geeft informatie over bouwlocaties en draagt bij aan een versterking van de concurrentiepositie van de regio, arbeidsplaatsen en transitie naar een circulaire economie.
LVNL	
KLM	
NOMOS online	
BAS	
Ministerie I&W	Informatie over de groei van de Luchthaven en de invloed daarvan op economische ontwikkelingen in de regio.
Provincie Noord-Holland	Ruimtelijk economische visie Schipholregio 2009-2030. SADC (Schiphol area development company) is een samenwerkingsverband tussen Schiphol, provincie NH en de gemeentes Amsterdam en Haarlemmermeer. Zij werken samen m.b.t. ruimtelijk economische ontwikkelingen. De website van SADC geeft informatie over bouwlocaties en draagt bij aan een versterking van de concurrentiepositie van de regio, arbeidsplaatsen en transitie naar een circulaire economie.
Provincie Zuid-Holland	
Provincie Utrecht	

Gemeente Haarlemmermeer	SADC (Schiphol area development company) is een samenwerkingsverband tussen Schiphol, provincie NH en de gemeentes Amsterdam en Haarlemmermeer. Zij werken samen m.b.t. ruimtelijk economische ontwikkelingen. De website van SADC geeft informatie over bouwlocaties en draagt bij aan een versterking van de concurrentiepositie van de regio, arbeidsplaatsen en transitie naar een circulaire economie.
Gemeente Amsterdam	SADC (Schiphol area development company) is een samenwerkingsverband tussen Schiphol, provincie NH en de gemeentes Amsterdam en Haarlemmermeer. Zij werken samen m.b.t. ruimtelijk economische ontwikkelingen. De website van SADC geeft informatie over bouwlocaties en draagt bij aan een versterking van de concurrentiepositie van de regio, arbeidsplaatsen en transitie naar een circulaire economie.
VNO-NCW West	Lobby voor gecontroleerde groei. Informatie over het belang van groei van de luchthaven voor het bedrijfsleven.
Milieufederatie NH	
BARIN	Actieplan 'slim én duurzaam' luchtvaart in Nederland.
LBBL	Berichten op website over mogelijkheid tot krimp van de luchthaven.
Vlieghinder.nl	
WG Toekomst Luchtvaart	
Schipholwatch	
ILT	
Stichting Leefomgeving Schiphol	
ORS	
RIVM	
GGD	
Compendium Leefomgeving	
CBS	
Progis	
Schadeschap Schiphol	
EANS	
Sensornet.nl	
Website bewoners omgeving Schiphol	Inspreken bij hoorzittingen, presentaties op congressen, indienen petities bij Tweede Kamer, inspreken bij gemeenteraden en provinciale staten.

Organisatie	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling (5/5): actualiteiten
Schiphol	Burennieuwsbrief.
LVNL	Webpagina met nieuwsberichten.
KLM	Nieuwsbrief.
NOMOS online	
BAS	Updates over baangebruik.
Ministerie I&W	Informatie over het beleid en stand van zaken rond de groei van Schiphol.
Provincie Noord-Holland	
Provincie Zuid-Holland	Plaatst berichten bij politieke ontwikkelingen.
Provincie Utrecht	

Gemeente Haarlemmermeer	
Gemeente Amsterdam	
VNO-NCW West	Bericht over lancering minderhinderschiphol.nl. Nieuwsbrief.
Milieufederatie NH	Nieuwsbrief.
BARIN	Berichten over groei Schiphol en politieke ontwikkelingen.
LBBL	Nieuwsbrief.
Vlieghinder.nl	Berichten over groei Schiphol.
WG Toekomst Luchtvaart	Berichten over groei Schiphol.
Schipholwatch	Nieuwsbrief. Wekelijks nieuwsberichten over alles wat met luchtvaart, Schiphol, politiek en de omgeving te maken heeft. Aan de website explane is een blog verbonden.
ILT	
Stichting Leefomgeving Schiphol	Overzicht van initiatieven en nieuwsbrief.
ORS	Nieuwsbrief
RIVM	
GGD	
Compendium Leefomgeving	
CBS	
Progis	
Schadeschap Schiphol	
EANS	
Sensornet.nl	
Website bewoners omgeving Schiphol	ORS-bewonersnieuwsbrief, dagelijkse Twitter-berichten, ondersteuning geregistreerde bewonersorganisaties, organiseren kiesmannenbijeenkomsten, ondersteuning kiescolleges baanclusters, organiseren clustervertegenwoordigersoverleg, standpunten in Delegatieoverleg, College van Advies, Regioforum.



## Bijlage 2: inzichten en ideeën cases

Hieronder presenteren we achtereenvolgens de inzichten en ideeën uit de case study:

- Gaswinning Groningen: Rijksprogrammamodel (op basis van evaluatie en tussentijds advies)
- Havenbedrijf Rotterdam: sectoraal uitvoeringsmodel (op basis van evaluatie en tussentijds advies)
- Deltacommissaris: gebiedsregisseursmodel (op basis van evaluatie en tussentijds advies)
- DCMR Milieudienst Rijnmond: gemeenschappelijke regeling (extra case/'BRS-model')
- Noordzeeoverleg: decentraal programmamodel (extra case)
- Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt (internationale vergelijking)

### Case gaswinning Groningen

De gevolgen van de gaswinning in Groningen zijn maatschappelijk niet langer aanvaardbaar. Daarom heeft het kabinet besloten de gaswinning zo snel mogelijk af te bouwen, zodat Groningen veiliger wordt. De regio en het Rijk willen de kansen die de beëindiging biedt samen en maximaal benutten. Dat kan door te investeren in de economie en de kwaliteit van de leefomgeving in het gebied. Hiertoe is het Nationaal Programma Groningen (NPG) opgericht, het programma waarin inwoners, bedrijven, organisaties en gemeenten samenwerken aan de toekomst van Groningen. Het NPG ondersteunt projecten die aansluiten bij de thema's leefbaarheid, energie en economie. Het bestuur van het NPG bestaat uit overheden (het Rijk, de provincie Groningen en gemeenten in het aardbevingsgebied) en diverse organisaties. Door de gaswinningsproblematiek hebben veel Groningers in de afgelopen jaren schade opgelopen. Soms bestaat er al jarenlange onzekerheid over schadeherstel en versterking. In 2015 is de uitvoeringsorganisatie Nationaal Coördinator Groningen (NCG) opgericht met als doel het versterken van woningen en gebouwen in het bevingsgebied. De NCG is een samenwerkingsverband tussen zes gemeenten in het aardbevingsgebied, de provincie Groningen en de Rijksoverheid. Eén van de betrokken organisaties van het NCG is de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). De TCMG is sinds maart 2018 verantwoordelijk voor een onafhankelijke en rechtvaardige afhandeling van schade door aardbevingen als gevolg van gaswinning in Groningen.

Op basis van de taakvelden en de onderliggende taken in het conceptueel kader hebben we de case en het stelsel verder geanalyseerd. In figuur 14 beschrijven we waar in het stelsel de verschillende taken zijn belegd.

Taakveld	Onderliggende taken	Waar zijn deze taken belegd in de case?
Informatie-voorziening	Dataverzameling, meten en monitoring	<i>Meetnetwerk (sensornetwerk) voor het meten van aardbevingstrillingen is belegd bij het KNMI. Berekenen van de omvang van de schade belegd bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen.</i>
	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling	<i>Belegd bij het Nationaal Programma Groningen, de Nationaal Coördinator Groningen en de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen.</i>
	Ontmoetingsplek	<i>Belegd in de zes versterkingspunten van de Nationaal Coördinator Groningen.</i>
Dienstverlening	Klachtenregistratie en -afhandeling	<i>Klachtenafhandeling belegd bij de Nationaal Coördinator Groningen en bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen.</i>

	Verzoeken en afhandeling regelingen	<i>Compensatiefonds voor aardbevingsschade belegd bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen.</i>
--	-------------------------------------	---

*Figuur 14. Overzicht taakvelden en taken bij het Nationaal Programma Groningen*

We lichten het overzicht kort toe, startend bij het taakveld informatievoorziening. Als we kijken naar de taak dataverzameling, meten en monitoring zien we dat het KNMI als onderzoeksinstituut op het gebied van seismologie en akoestiek de wettelijke taak heeft om de Nederlandse bevolking voor te lichten over de seismische activiteit in en rondom Nederland. Het KNMI verricht metingen op het gebied van seismologie en akoestiek en doet onderzoek naar de sterkte, impact en oorzaak van trillingen in de ondergrond en atmosfeer teneinde de samenleving te informeren over de effecten van aardbevingen, explosies en vulkaanuitbarstingen. De inspectie TCMG berekent specifiek voor Groningen de omvang van de schade. Bij de werkwijze voor schadeafhandeling wordt door een onafhankelijke deskundige van de TCMG advies gegeven over de omvang van de schade. Dit gebeurt op basis van een 'calculatiemodel', een rekenmethode van de TCMG. Dit calculatiemodel is tot stand gekomen op basis van advies van schade-expertisebureaus. Alle bedragen en de rekenmethode zelf zijn vervolgens gevalideerd via een extern bouwkostenadviesbureau om te komen tot een valide en betrouwbaar meetinstrument waarvoor draagvlak kan bestaan.

De informatieverspreiding en kennisontwikkeling over de gaswinning in Groningen ligt bij een aantal instanties in het stelsel. Bij informatie en vragen over de toekomstplannen binnen de provincie Groningen kan men terecht bij het NPG. De NCG verstrekt informatie over de versterkingsopgave, zoals: bodemonderzoek, versterking van gebouwen en subsidieregelingen. Bij informatie of vragen ten aanzien van de schadeafhandeling kunnen inwoners terecht bij de TCMG. Kennisontwikkeling vindt ook plaats in de vorm van ontmoetingen en dialoog. We zien dat er in de praktijk zes versterkingspunten zijn van de NCG, verspreid over de provincie Groningen, die dienen als formele ontmoetingsplaats waar bewoners terecht kunnen met vragen over de versterking, voor informatie of voor contact met bewonersbegeleiders van Nationaal Coördinator Groningen. Bewonersbegeleiders staan bewoners in het traject van opnames en eventuele versterking van woningen bij. In de versterkingspunten worden informatiebijeenkomsten gehouden en kunnen bewoners op afspraak langskomen.

Met betrekking tot het taakveld dienstverlening zien we allereerst dat klachten over de dienstverlening van de NCG kunnen worden ingediend bij de NCG zelf. De NCG handelt die klachten ook af. Wanneer een bewoner niet tevreden is met wijze waarop zijn of haar klacht is behandeld, dan is er in zijn algemeenheid de mogelijkheid om de Nationale Ombudsman te vragen om de klacht te onderzoeken. Ook de TCMG heeft een klachtenregeling in het leven geroepen, waarvoor ook geldt dat bewoners bij de Nationale Ombudsman terecht kunnen indien zij ontevreden zijn met de uitspraak van de TCMG. Regelingen met betrekking tot schadecompensatie zijn belegd bij TCMG, zij handelt de schade af die is veroorzaakt door de gaswinning in het Groningenveld of de gasopslag in het dorp Norg, in de gemeente Noordenveld (provincie Drenthe). TCMG handelt alle schades af die zijn gemeld na 31 maart 2017. Daarvoor was de schadeafhandeling belegd bij het Centrum Veilig Wonen (CVW) en eerder lag de afhandeling bij de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Op dit moment wordt gekeken hoe de schadecompensatie structureel kan worden ondergebracht in een onafhankelijk schadefonds. De besluitvorming zal uitwijzen welke vorm van wettelijke verankering passend is, waarna een wetstraject in gang wordt gezet. Tot het zover is, zal de Tijdelijke commissie Mijnbouwschade de schadecompensatie uitvoeren. Bij geschillen over de schadeafhandeling kunnen bewoners terecht bij een aantal instanties die nader onderzoek doen, te weten: de onafhankelijke Commissie Bijzondere Situaties, de Arbitrer Bodembeweging (belegd bij de geschillenregeling van de NCG) en de Onafhankelijke Raadsman. Deze drie regelingen zijn binnen het stelsel belegd als onafhankelijke en laagdrempelige partijen waar partijen terecht kunnen bij geschillen.

### Inzichten en ideeën voor de ORS

Uit de casuïstiek van de gaswinning Groningen komen met name interessante inzichten op het gebied van dienstverlening naar voren. Wanneer inwoners ontevreden zijn over afhandeling van aardbevingsschade zijn er bij discussies of schrijnende gevallen een aantal mogelijkheden voor bewoners. We zien die elementen als relevant voor het stelsel rondom Schiphol, omdat soortgelijke mogelijkheden daar juist ontbreken. Daarnaast is het op te richten onafhankelijke schadefonds interessant.

- Commissie Bijzondere Situaties<sup>77</sup>: Een onafhankelijke commissie waar bewoners terecht kunnen die bij bestaande maatregelen tussen wal en schip dreigen te vallen.
- Arbitrer Bodembeweging<sup>78</sup>: Op een onafhankelijke, laagdrempelige manier beslechten de arbiters geschillen over aardbevingsschade in het gaswinningsgebied in de provincie Groningen.
- De Onafhankelijke Raadsman<sup>79</sup>: Wanneer inwoners niet tevreden zijn over de manier waarop een claim wordt behandeld kunnen zij zich melden bij de Onafhankelijke Raadsman, de heer Leendert Klaassen. De heer Klaassen heeft als Raadsman allereerst een adviserende rol en staat daarbij nadrukkelijk boven de partijen. Daarnaast zal hij zich waar mogelijk ook inzetten als vraagbaak, bemiddelaar en 'ombudsman' voor iedereen die zich benadeeld voelt. De Raadsman is geen officieel toezichthouder bij de verantwoordelijken voor gaswinning, maar kan wel (zwaarwegende) aanbevelingen doen.
- TCMG regelt in de huidige praktijk de schadeafhandeling. Op dit moment wordt gekeken hoe de schadecompensatie structureel kan worden ondergebracht in een onafhankelijk schadefonds (vergelijkbaar met Stichting Leefomgeving Schiphol).

### Case Havenbedrijf Rotterdam

De Rotterdamse haven is de grootste zeehaven van Europa. De haven dankt zijn leidende positie aan de uitstekende bereikbaarheid via zee en aan de intermodale verbindingen. Daarnaast zorgt de haven van Rotterdam voor zo'n 385.000 directe en indirecte banen in de regio Rotterdam en daarbuiten. Havenbedrijf Rotterdam beheert, exploiteert en ontwikkelt het Rotterdamse haven- en industriegebied en is verantwoordelijk voor het handhaven van een veilige en vlotte afhandeling van de scheepvaart. Havenbedrijf Rotterdam heeft als doel het versterken van de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven als logistiek knooppunt én industriecomplex van wereldniveau in omvang en in kwaliteit. Het havenbedrijf heeft twee aandeelhouders: de gemeente Rotterdam (circa 70%) en de Nederlandse Staat (circa 30%). Havenbedrijf Rotterdam is actief betrokken bij de omgeving van het havengebied.

In het stelsel van Havenbedrijf Rotterdam zien we ook de balans tussen groei en leefkwaliteit terug. De economische groei van het haven- en industriecomplex vraagt om een attractieve regio, waarin bedrijven willen investeren en mensen graag willen wonen. De maatschappelijke waarde van het haven- en industriecomplex is daarom nauw verbonden met de kwaliteit van de leefomgeving. Deze kwaliteit wordt onder meer bepaald door de aanwezige natuur en biodiversiteit, de geluidbelasting, de ervaren veiligheid en de lokale luchtkwaliteit. Deze vergelijking maakt de case interessant voor Schiphol. Op basis van de taakvelden en de onderliggende taken in het conceptueel kader hebben we de case van het havenbedrijf verder geanalyseerd. In figuur 15 beschrijven we waar in het stelsel de verschillende taken zijn belegd.

<sup>77</sup> Zie voor meer informatie de website van de Commissie Bijzondere Situaties: <https://vangnetbijzondereituaties.nl/>

<sup>78</sup> Zie voor meer informatie de website van de Arbitrer Bodembeweging: <https://www.arbiterbodembeweging.nl/>

<sup>79</sup> De minister van Economische Zaken heeft in 2013 mr. Leendert Klaassen benoemd als Onafhankelijke Raadsman. Zie voor meer informatie over de Onafhankelijke Raadsman de website: <https://www.onafhankelijkeradman.nl/>

Taakveld	Onderliggende taken	Waar zijn deze taken belegd in de case?
Informatie-voorziening	Dataverzameling, meten en monitoring	<i>Belegd bij Havenbedrijf Rotterdam. Het havenbedrijf verzamelt data met betrekking tot de havenoperatie en de (impact op) de leefomgeving.</i>
	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling	<i>Belegd bij Havenbedrijf Rotterdam. Het havenbedrijf verspreidt zelf gerichte informatie en heeft daarnaast informatiecentrum FutureLand waar bezoekers terecht kunnen.</i>
	Ontmoetingsplek	<i>Belegd bij Havenbedrijf Rotterdam. Bezoekers en geïnteresseerden kunnen terecht bij FutureLand. Het Havenbedrijf organiseert daarnaast sessies met stakeholders. Daarnaast hoofdsponsor van de Wereldhavendagen.</i>
Dienstverlening	Klachtenregistratie en -afhandeling	<i>Belegd bij Havenbedrijf Rotterdam. Bewoners in de regio kunnen met klachten ten aanzien van overlast ook terecht bij de DCMR Milieudienst Rijnmond<sup>80</sup>.</i>
	Verzoeken en afhandeling regelingen	-

Figuur 15. Overzicht taakvelden en taken bij Havenbedrijf Rotterdam

We lichten het overzicht kort toe. Het havenbedrijf verzamelt alle data met betrekking tot de havenoperatie en de (impact op van de activiteiten op de) leefomgeving. Havenbedrijf Rotterdam publiceert die feiten en cijfers op hun website<sup>81</sup>. Het havenbedrijf publiceert ook regelmatig milieueffectrapportages voor specifieke projecten/ontwikkelingen op basis van prognoses. Op de website van het havenbedrijf is een aantal thematische dossiers te vinden met informatie over de onderwerpen: ‘zien, doen en beleven’, ‘havenontwikkeling’, ‘duurzaamheid, veiligheid en bereikbaarheid’ en daarnaast informatie over de organisatie van het havenbedrijf. Speciaal voor de omwonenden biedt het havenbedrijf ‘De Havenkrant’ die vier keer per jaar verschijnt en waar bewoners zich voor kunnen aanmelden. In deze publicatie worden projecten uitgelicht waarmee wordt gewerkt aan een ‘mooie’ en veilige haven.

Voor het contact met alle stakeholders in de omgeving werkt Havenbedrijf Rotterdam nauw samen met stakeholders op basis van de methodiek van Strategisch Omgevingsmanagement (SOM)<sup>82</sup>. Deze methode is gericht op draagvlak en vertrouwen en borduurt voort op *mutual gains approach* (wederkerige winst). De dialoog staat hierbij centraal waarbij de inzet is om tot een win-winsituatie te komen. Het aangaan van duurzame relaties met omgevingspartijen is om die reden breed binnen Havenbedrijf Rotterdam verankerd. Onder stakeholders rekent het havenbedrijf: klanten, strategische stakeholders, medewerkers, omwonenden, publiek en leveranciers. De regelmatige dialoog met deze partijen resulteert erin dat eventuele zorgen adequaat kunnen worden geadresseerd. Het Waakvlamprogramma is daarbij een belangrijk onderdeel. Binnen dit programma overlegt Havenbedrijf Rotterdam gemiddeld twee keer per jaar met stakeholders. Iedere stakeholder heeft een accounthouder vanuit Havenbedrijf Rotterdam. De accounthouder is het aanspreekpunt en heeft een overzicht

<sup>80</sup> Zie voor een uitwerking van de cases DCMR Milieudienst Rijnmond de case-uitwerking in bijlage 2.

<sup>81</sup> Feiten en cijfers over het Havenbedrijf Rotterdam en de Rotterdamse Haven zijn te downloaden op de website van het havenbedrijf. Zie: <https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/feiten-en-cijfers-haven-rotterdam.pdf>

<sup>82</sup> In projecten met impact op de omgeving biedt Strategisch Omgevingsmanagement een praktische werkwijze voor projectleiders om in gesprek te gaan met de omgeving om het projectbelang en omgevingsbelang te bespreken. Het doel van de methode is om de haalbaarheid van het project te borgen en tegelijkertijd goede relaties met de omgeving te onderhouden. Dit draagt op de lange termijn bij aan het vertrouwen over en weer.

van de dossiers en issues. De stakeholders uit het Waakvlamprogramma hebben daarnaast een lid van de Algemene directie als gesprekspartner.

Op het gebied van informatievoorziening valt informatiecentrum FutureLand op. Dit informatiecentrum dat is gevestigd op de Maasvlakte biedt bezoekers een interactieve tentoonstelling met informatie over de aanleg en inrichting van de tweede Maasvlakte. FutureLand werd in 2009 geopend, tegelijk met start van de aanleg van Maasvlakte 2. Sindsdien bezoeken ruim 100.000 geïnteresseerden FutureLand op jaarbasis. De toegang is gratis. Ook is er de FutureLand Ferry, een veerboot waarmee bezoekers langs nieuwe havens, terminals en containerschepen kunnen varen om de haven te ontdekken. Daarnaast is het havenbedrijf hoofdsponsor van de Wereldhavendagen, het jaarlijkse maritiem evenement in de haven en het centrum van Rotterdam.

Op het gebied van het taakveld dienstverlening zien we allereerst dat de klachtenregistratie en klachtenafhandeling zijn belegd bij het havenbedrijf. Omwonenden kunnen een klacht indienen via een klachtformulier op de website. Uit de gesprekken halen we dat de SOM-methodiek bijdraagt aan het proactief adresseren van klachten door de dialoog te voeren met de omgeving over plannen en ontwikkelingen. De gemelde klachten gaan met name over de onderwerpen geluidshinder, luchtkwaliteit en horizonvervuiling. Het havenbedrijf gebruikt daarnaast een commerciële app voor klachten over de buitenruimte: de BuitenBeter app<sup>83</sup>. Hier kunnen omwonenden uiteenlopende zaken melden in de regio, zoals een slecht onderhouden fietspad, een beklad verkeersbord, kapotte straatverlichting, zwerfvuil of autowrakken. Bewoners in de regio kunnen daarnaast met hun klachten ten aanzien van overlast ook terecht bij de DCMR Milieudienst Rijnmond. Het DCMR doet onderzoek naar die klachten en handelt de klachten verder af.

Twee elementen uit deze casus vallen ons op: het havenbedrijf investeert fors in de publieke infrastructuur en heeft draagvlak in de omgeving. De infrastructuur is voor het havenbedrijf een belangrijk om de bereikbaarheid van alle modaliteiten en de connectiviteit in de regio en het achterland op orde te houden. Hiervoor zijn geen bijzondere regelingen getroffen. Het Havenbedrijf heeft wel een deelneming het Rotterdam Port Fund (RPF). Dit onafhankelijke investeringsfonds is in 2016 opgericht op initiatief van het Havenbedrijf Rotterdam, NIBC, InnovationQuarter, First Dutch en Koninklijke Doeksen. Havenbedrijf Rotterdam heeft zich gecommitteerd voor 10,0 miljoen euro. RPF is gericht op het verstrekken van kapitaal aan innovatieve ondernemingen om mede de transitie van de haven economie te stimuleren. Het totale geïnvesteerde vermogen is momenteel 6,1 miljoen euro. Ook deze deelnemingen interpreteren we niet als regeling.

Uit onderzoek van het havenbedrijf blijkt dat de reputatie van organisatie naar eigen zeggen sterk is in de regio. Het valt ook op dat de relaties met de omgeving en de leefbaarheid in de omgeving in de organisatie goed zijn geborgd. Dit valt naast de SOM-methodiek op te maken uit het Corporate Social Responsibility (CSR) statement van het havenbedrijf: *“Wij werken aan een vitale toekomstbestendige haven waarin economische versterking hand in hand gaat met verbetering van de leefomgeving. Wij doen ons werk op een maatschappelijk verantwoorde manier met respect voor mens en milieu. Onze inspanningen zijn gericht op de haven en op onze eigen organisatie. De thema's Veilige & Gezonde Omgeving, Klimaat & Energie en Mens & Werk zijn daarbij leidend.”*<sup>84</sup> Per saldo wekt de aanpak van het havenbedrijf het vertrouwen van de omgeving en ziet men de mainport ook als een belangrijke motor voor de regionale economie en werkgelegenheid.

---

<sup>83</sup> BuitenBeter is een initiatief van Yucat en ontwikkeld vanuit het perspectief van zowel inwoner als gemeente, zodat meldingen makkelijk gedaan en opgelost kunnen worden. Zie: <https://www.buitenbeter.nl/over.html>

<sup>84</sup> Dit staat beschreven in het Corporate Social Responsibility Statement van het Havenbedrijf Rotterdam. Zie: <https://www.portofrotterdam.com/nl/havenbedrijf/over-het-havenbedrijf/havenbedrijf-in-de-samenleving/corporate-social-responsibility>

### Inzichten en ideeën voor de ORS

We zien meerdere elementen op het gebied van de informatievoorziening binnen de cases van Havenbedrijf Rotterdam als interessant voor het stelsel van de ORS. Op het gebied van dienstverlening zien we minder interessante aanknopingspunten. We vatten die kort samen:

- Als we kijken naar informatievoorziening, zet het Havenbedrijf stevig in op de dialoog met de omgeving aan de hand van de SOM-methodiek om stakeholders in een vroegtijdig stadium te betrekken bij plannen en ontwikkelingen. Deze methode is in de gehele organisatie verankerd, van de kpi's binnen directie tot aan de individuele targets van projectmanagers.
- Opvallend is de mix tussen traditionele kanalen en innovatieve interactieve vormen: naast de periodieke havenkrant (geprint) is er bijvoorbeeld de BuitenBeter app, waarmee de omgeving klachten kan melden.
- Ook vallen de initiatieven op het gebied van beleving op: Futureland en de FutureLand Ferry. Deze initiatieven laten de haven en alle onderwerpen die daar aan raken zien. De balans tussen groei en leefkwaliteit komt daarbij transparant aan bod.

### Case Deltacommissaris deltaprogramma

Nederland is een laaggelegen land, dat kwetsbaar is voor overstromingen. De overheid wil Nederland nu en in de toekomst beschermen tegen hoogwater, goed aanpassen aan klimaateffecten en zorgen voor voldoende zoetwater. Daarom maakt de overheid plannen in het Deltaprogramma met als doel te komen tot een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van Nederland. Sinds de start van het Deltaprogramma werken rijk, waterschappen, provincies en gemeenten samen, met inbreng van kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Dit gebeurt op basis van drie thema's: waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptatie. Overal in Nederland vallen gebieden onder dit programma: het IJsselmeergebied, het Waddengebied, de kust, de zuidwestelijke delta en de Rijn en de Maas. De samenwerking krijgt in nationaal en in regionaal verband een concrete invulling. De omvang van de opgaven en de uitwerking daarvan verschilt enorm per gebied en daarmee verschilt ook de bestuurlijke inzet per regio die nodig is (in zwaarte en vorm). De plannen komen tot stand onder leiding van de regeringscommissaris voor het Deltaprogramma: de Deltacommissaris<sup>85</sup>. De Deltacommissaris stelt het programma vast en ziet toe op de uitvoering ervan.

De wettelijke afspraken over het Deltaprogramma staan in de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Daarin staat dat er elk jaar een Deltaprogramma moet komen. Het Deltaprogramma moet volgens de wet uit plannen bestaan om Nederland te beschermen tegen hoogwater. Ook moet het programma zorgen voor voldoende zoetwater. Verder moet er een planning in staan en een overzicht van de kosten. Tot slot staat in de Deltawet dat het Deltaprogramma jaarlijks op Prinsjesdag aangeboden moet worden aan het parlement. De Deltawet regelt ook het Deltafonds en beschrijft de rol van de deltacommissaris. De Deltawet is op 1 januari 2012 van kracht geworden.

Op basis van de taakvelden en onderliggende taken in het conceptueel kader hebben we de case geanalyseerd. In figuur 16 beschrijven we waar in het stelsel de verschillende taken zijn belegd.

<sup>85</sup> Deze functie is vastgelegd in de Deltawet 2011. Sinds 1 januari 2019 bekleedt de heer Peter Glas deze functie.

Taakveld	Onderliggende taken	Waar zijn deze taken belegd in de case?
Informatie-voorziening	Dataverzameling, meten en monitoring	<i>Uitvoering van onderzoek is belegd bij diverse universiteiten en andere instanties, waarbij per regionaal programma onderzoek wordt gedaan in samenwerking met diverse universiteiten en organisaties.</i>
	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling	<i>Algemene informatie over water is belegd in het Informatiehuis Water, een samenwerkingsprogramma van Rijkswaterstaat, waterschappen en provincies. Informatie over de deltaprogramma's is neergelegd bij de Rijksoverheid en verspreid over regionale overheden.</i>
	Ontmoetingsplek	<i>Op nationaal niveau verloopt de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties via het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL).</i>
Dienstverlening	Klachtenregistratie en -afhandeling	<i>Niet belegd bij het Deltaprogramma. Bewoners kunnen bij klachten over projecten bij de uitvoerder of projectleider terecht, bijvoorbeeld Rijkswaterstaat.</i>
	Verzoeken en afhandeling regelingen	<i>Geen bijzondere regelingen voor omwonenden.</i>

Figuur 16. Overzicht taakvelden en taken bij het Deltaprogramma

We lichten het overzicht kort toe, te beginnen met de dataverzameling, meten en monitoring als onderdeel van het taakveld informatievoorziening. Het doen van gezamenlijk feitenonderzoek is vastgelegd in het Deltaprogramma, het proces richting een deltabeslissing is op basis hiervan opgezet. Het begint met het definiëren van het probleem, waarna vastgesteld wordt welke ruimtelijke ingegrepen nodig zijn. Ook de bewoners spelen hier een rol. Vervolgens wordt naar kansrijke en strategische oplossingen gezocht, die gebaseerd zijn op de gezamenlijke probleemdefinitie en perceptie. Wanneer het proces vastloopt bestaat er de mogelijkheid om deskundigen in te schakelen. Een dergelijke aanpak biedt betrokkenen ruimte voor gezamenlijke feitenonderzoek en voor het ontwikkelen van combinatieoplossingen die afzonderlijke partijen vaak niet kunnen ontwikkelen op eigen kracht. Dat is tevens het doel van het Deltaprogramma.

Om te blijven werken aan kennisontwikkeling en innovatie werkt het Deltaprogramma in het Nationale Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat (NKWK) samen met het ministerie van IenW, het ministerie van LNV, het ministerie van EZK, STOWA, NWO, KNMI, PBL, Deltares, TNO, Alterra, universiteiten en de Topsector Water. Ook dataverzameling en onderzoek bij regionale programma's van het Deltaprogramma wordt in samenwerking met diverse universiteiten en organisaties gedaan. Zo wordt er bijvoorbeeld samengewerkt met Digitale Delta, het open platform voor het aanbieden en vinden van relevante data voor waterbeheer in Nederland. Daarbij wordt er voor het verkrijgen van data en het geven van betekenis hieraan, samengewerkt met Rijkswaterstaat, Deltares en verschillende universiteiten (o.a. de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Utrecht).

Als we kijken naar de taak informatieverspreiding en kennisontwikkeling, zien we dat in 2017 het Informatiehuis Water (IHW) is opgericht.<sup>86</sup> Het IHW is een samenwerkingsprogramma van Rijkswaterstaat, waterschappen en provincies. Deze partijen werken aan uniforme, toegankelijke en bruikbare informatie over het thema water. Het IHW heeft een eigen bestuur en staat onder leiding van directeuren vanuit de drie samenwerkende organisaties: Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg. Het IHW is een uitvoeringsorganisatie voor en door de deelnemende waterpartners. Doelstelling is het centraliseren van

<sup>86</sup> Voor meer informatie over het Informatiehuis Water zie: <https://www.ihw.nl/>

informatie over water, zodat alle relevante informatie over water op één punt is op te vragen. Het IHW werkt altijd in opdracht en meestal vanuit een wettelijke verplichting. In het voorjaar van 2017 heeft het IHW het Waterveiligheidsportaal opgeleverd: een voorziening die goede uitwisseling van informatie over het beoordelen en versterken van primaire waterkeringen tussen beheerders, het ministerie (inclusief de Inspectie Leefomgeving en Transport) en het Hoogwaterbeschermingsprogramma mogelijk maakt. Omdat de omvang van de opgaven en de uitwerking daarvan per gebied verschilt, is ook de informatievoorziening omvangrijk: het gaat over (de impact van) meerdere projecten in meerdere regio's. De Rijksoverheid heeft de website [deltacommissaris.nl](http://deltacommissaris.nl) opgericht om te communiceren over het Deltaprogramma, maar regionale programma's hebben vaak een eigen website en nieuwsbrief.

Kijkend naar het taakveld dienstverlening zien we dat de taken klachtenregistratie en -afhandeling en regelingen voor de omgeving niet zijn geïnstitutionaliseerd binnen het stelsel. Bij projecten in de regio die voortkomen uit het programma kunnen bewoners met klachten terecht bij de uitvoerende organisatie (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, de provincie of gemeente) Zo maken we op uit de projecten waar Rijkswaterstaat de uitvoerder is, dat omwonenden daar terecht kunnen bij vragen of klachten. Als we verder kijken, zien we dat er binnen het Deltaprogramma een Deltafonds is opgericht. Dit fonds is ingevoerd om zeker te stellen dat er ook op de lange termijn voldoende middelen beschikbaar zijn voor noodzakelijke maatregelen voor de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening van Nederland. Het Deltafonds stelt onder andere middelen beschikbaar voor het verzamelen, bewerken en verspreiden van informatie of voor het doen van onderzoek. Het Deltafonds bekostigt ook de maatregelen en voorzieningen die dienen ter bescherming van Nederland tegen overstromingen en waterschaarste. De bekostiging van maatregelen in verband met handhaving en verbetering van de waterkwaliteit met het oog op de zoetwatervoorziening behoort tot de doelen van het fonds. De uitgaven van het Deltafonds betreffen bestedingen voor maatregelen of activiteiten van het Rijk. Subsidies die het fonds verstrekt zijn financiële bijdragen ten behoeve van activiteiten van derden, bijvoorbeeld decentrale overheden.

Op basis van de deskresearch en onze gespreksronde concluderen wij dat er geen bijzondere regelingen bestaan binnen het Deltaprogramma voor burgers. Het ontbreken van een centrale klachtenadministratie en regelingen voor schadecompensatie valt wellicht te verklaren, doordat de werkzaamheden binnen het Deltaprogramma lokaal plaatsvinden op projectmatige basis. Klachtenafhandeling ligt daarom bij de initiatiefnemers (de regionale overheid die de plannen maakt en de vergunningen verleent). De regionale focus van de programma's maakt het onmogelijk en tevens onwenselijk om regelingen te centraliseren. We merken ook op dat het Deltaprogramma werkt aan het veiliger maken van de leefomgeving en het verbeteren van de leefkwaliteit.

### Inzichten en ideeën voor de ORS

Kijkend naar de casuïstiek van het Deltaprogramma, zien we met name interessante elementen op het gebied van de informatievoorziening. We zien twee elementen binnen de casus van de Deltacommissaris die mogelijk interessant zijn voor Schiphol. We vatten die kort samen:

- Allereerst valt het op dat activiteiten op het gebied van onderzoek en monitoring worden uitbesteed aan onafhankelijke onderzoeksbureaus of universiteiten.
- Daarnaast valt vanzelfsprekend het Informatiehuis Water op waarin het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat met elkaar samenwerken aan een gestroomlijnde en transparante informatievoorziening. De missie van het Informatiehuis Water is om informatie over water in de breedste zin van het woord efficiënt en effectief te laten stromen tussen waterpartners en deze informatie beschikbaar te stellen het publiek. Het Informatiehuis Water is qua vorm een website met daarop alle inhoudelijke dossiers toegankelijk gepresenteerd.



## Case Noordzeeakkoord

Op de Noordzee spelen veel verschillende belangen. Behalve ruimte voor visserij, pleziervaart, beroepsvaart, zandwinning, defensie en natuurgebieden, is binnen afzienbare termijn veel ruimte nodig voor nieuwe windmolenparken. Om tussen al deze belangen een ruimtelijk evenwicht te vinden, heeft de minister van IenW, mede namens de ministers van LNV, EZK en BZK, aan het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) gevraagd een Noordzeeoverleg in te richten en een breed gedragen Noordzeeakkoord te bereiken.

In dit Noordzeeoverleg (NZO) zitten de volgende partijen aan tafel: Greenpeace, TenneT, NWEA, Visned, Nederlandse Visserijbond, Havenbedrijf Rotterdam, EBN, WNF, Vogelbescherming Nederland, NOGEPa, Natuur & Milieu, Stichting De Noordzee, KNAW, en de ministeries van EZK, LNV en IenW. Het doel van het overleg is om gezamenlijk tot een akkoord voor de Noordzee te komen, waarin keuzes en afspraken voor de opgaven duurzame energiewinning, voedselvoorziening (waaronder visserij) en natuurbescherming en -herstel zijn opgenomen. Op 10 februari 2020 is het onderhandelaarsakkoord over de toekomst van de Noordzee gepresenteerd. Daarna hebben partijen de mogelijkheid om met hun achterban over dit akkoord in gesprek te gaan en zal dit onderhandelaarsakkoord in stemming worden gebracht. Het laatste nieuws is dat de ondertekening is uitgesteld, omdat nog niet alle partijen instemmen met de inhoud van het akkoord. Daar worden op het moment van schrijven gesprekken over gevoerd. Op basis van de taakvelden en onderliggende taken in het conceptueel kader hebben we de case geanalyseerd. In figuur 17 beschrijven we waar in het stelsel de verschillende taken zijn belegd.

Taakveld	Onderliggende taken	Waar zijn deze taken belegd in de case?
Informatievoorziening	Dataverzameling, meten en monitoring	<i>Belegd bij de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en Wageningen Universiteit (WUR) om onafhankelijkheid en transparantie te borgen.</i>
	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling	<i>Nog niet belegd, op dit moment wordt nagedacht over de structurele inrichting van de informatiefunctie.</i>
	Ontmoetingsplek	<i>Belegd bij het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) in de vorm van een overleg tussen alle deelnemers.</i>
Dienstverlening	Klachtenregistratie en -afhandeling	<i>Geen klachtenregistratie en -afhandeling belegd.</i>
	Verzoeken en afhandeling regelingen	<i>Voor schade- en nadeelcompensatie wordt binnen het Noordzeeakkoord een transitiefonds opgericht. Op dit moment wordt nagedacht over de juridische inrichting en het beheer van dit fonds.</i>

Figuur 17. Overzicht taakvelden en taken bij het Noordzeeoverleg

We lichten het overzicht kort toe, beginnend bij het taakveld informatievoorziening. Opvallend is dat de taak dataverzameling, meten en monitoring 'extern' is belegd. De KNAW-Klankbordcommissie Noordzee fungeert als wetenschapscommissie voor het Noordzeeoverleg en voert onderzoek uit. De commissie kan de stand van de wetenschap duiden en als wetenschappelijk klankbord fungeren voor de deelnemers aan het Noordzeeoverleg. De klankbordcommissie geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het Noordzeeoverleg op basis van de huidige wetenschappelijke kennis. De klankbordcommissie geeft daarbij steeds aan welke inzichten breed gedeeld worden binnen de wetenschap, waarover nog onzekerheid is en wetenschappelijke inzichten uiteenlopen, en welke kennis ontbreekt. Naast de KNAW-Klankbordcommissie Noordzee ondersteunt Wageningen Research het NZO met

inhoudelijke en procesmatige kennis en expertise voor het invullen van de gemaakte afspraken. Op deze manier verzamelt het NZO op een onafhankelijke manier veel informatie, waarvan zij vervolgens bespreken wat de betekenis van deze informatie is. Voor onderzoek en monitoringsprogramma's of extra inspanningen die rechtstreeks voortvloeien uit de in het Akkoord aangegane verplichtingen, kan een beroep op het 'Transitiefonds'<sup>87</sup> worden gedaan.

Uit ons interview halen we dat de informatieverbreiding en kennisontwikkeling van het Noordzeeakkoord nog niet belegd is. Op dit moment wordt nagedacht over de structurele inrichting van de informatiefunctie. We zien wel dat er een website met alle overheidsinformatie over de Noordzee bestaat, het Noordzeeloket<sup>88</sup>. Hier kan informatie in brede zin worden gevonden over hoe de rijksoverheid de Noordzee beheert en hoe de ruimte op de Noordzee is verdeeld. Denk onder andere aan informatie over wat op de Noordzee kan en mag, welke regels en voorwaarden gelden, welke vergunningen voor wat nodig is en welk nationaal en internationaal beleid van kracht is. Deze website staat los van het NZO. De taak ontmoetingsplek en dialoogfunctie is belegd bij het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL). Dit is de 'plek' waar de verschillende partijen aan tafel zitten onder voorzitterschap van het OFL. Het OFL organiseert tevens bijeenkomsten voor betrokkenen.

Kijkend naar het taakveld dienstverlening zien we dat er geen klachtenregistratie en -afhandeling is belegd binnen het stelsel. Uit ons gesprek met de OFL komt naar voren dat dit enerzijds komt door de status van het akkoord (in stemming) en anderzijds dat er binnen het overleg een cultuur bestaat waarin de deelnemende partijen zorgen proactief uiten en bespreken binnen het NZO. Met betrekking tot de taak schade- en nadeelcompensatie zien we dat binnen het Noordzeeakkoord een transitiefonds wordt opgericht ten behoeve van schade- en nadeelcompensatie. De komst van windmolenparken heeft economische gevolgen voor natuur en visserij. Zo krijgen vissers minder ruimte en zien ze hun visgronden versnipperen. Om te voorkomen dat de kosten te veel bij de sector terecht komen, kunnen sectoren zoals visserij en natuur in de toekomst vanuit het transitiefonds financieel worden ondersteund. Hoewel over de bedoeling en werkwijze van het fonds tussen partijen overeenstemming is bereikt, wordt vanuit het Rijk een nadrukkelijk voorbehoud gemaakt ten opzichte van de juridische vormgeving, vooral in relatie tot de reguliere processen binnen de rijksbegroting. De vormgeving van het Fonds, de juridische inbedding en de beoogde werkwijze maken onderdeel uit van het governance-advies van OFL<sup>89</sup>.

### Inzichten en ideeën voor de ORS

In de casuïstiek van het Noordzeeoverleg is vooral de onafhankelijke dataverzameling door een het KNAW een interessant inzicht voor het stelsel van de ORS. De partijen in het overlegorgaan hebben in een vroeg stadium met elkaar besproken dat een onafhankelijke feitenverzameling essentieel is en daarom afgesproken dat deze taak het beste kan worden belegd bij onafhankelijke partijen, te weten de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en Wageningen Universiteit (WUR). Hierdoor ontstaat er geen discussie over de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en daaruit voortvloeiende informatie. Bovendien helpt de KNAW-klankbordcommissie Noordzee als onafhankelijk adviseur de data interpreteren en de partijen voorzien van advies in het licht van het onderzoek. We zien verder geen interessante inzichten voor het ORS-stelsel.

<sup>87</sup> Op de Noordzee vinden drie grote transities plaats: de natuurtransitie, de voedseltransitie en de energietransitie. De innerlijke verwevenheid tussen deze drie transities vraagt om samenhangend Noordzeebeleid, ook om te voorkomen dat er blijvende onbalans tussen de verschillende functies optreedt. De structuur van de bestaande geldstromen leidt niet vanzelfsprekend tot die beoogde samenhang. Het 'Transitiefonds' moet ervoor zorgen dat deze onbalans wordt opgelost.

<sup>88</sup> Zie de website van het Noordzeeloket: <https://www.noordzeeloket.nl/>

<sup>89</sup> Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving: Onderhandelaarsakkoord voor de Noordzee.

## Case DCMR Milieudienst Rijnmond

De DCMR is de gezamenlijke milieudienst van de provincie Zuid-Holland en 15 gemeenten<sup>90</sup> en werkt in opdracht van deze gemeenten in het Rijnmondgebied. Deze regio kent een hoge bevolkingsdichtheid met veel industrie, waardoor het van belang is dat de milieukwaliteit in het gebied bewaakt wordt. Dit doet de DCMR in nauwe samenwerking met andere overheidsinstellingen, zoals de politie, brandweer, arbeidsinspectie en GGD. De milieudienst kent drie hoofdtaken, deze zijn respectievelijk: inspectie en handhaving milieuregels, maken van vergunningen en het verlenen van vergunningen. Voor de handhaving van de milieuregels werkt de DCMR samen met andere overheidsinstellingen en houden ze toezicht op bedrijven in de regio, ze onderzoeken overlast, inventariseren risico's en voeren bedrijfscontroles uit. Ten tweede maakt de DCMR omgevings- en milieuvergunningen voor bedrijven in opdracht van gemeenten, provincies en de rijksoverheid. Als derde kerntaak voert de DCMR vergunningverlening, inspecties en handhaving uit voor alle risicovolle industriële en de grotere chemiebedrijven in de provincies Zeeland en Zuid-Holland. Een andere taak van de DCMR is de klachtenregistratie en -afhandeling. Milieuklachten worden bij de DCMR ingediend en afgehandeld, dit gaat om bijvoorbeeld overlast of hinder van de luchtvaart, stank, lawaai, bodem of afval. Tot slot behoort het monitoren en meten van geluid en de luchtkwaliteit tot de taken van het DCMR. Inspecteurs van de DCMR monitoren en meten het geluid bij evenementen en op afstand. Het luchtmeetnet van de DCMR Milieudienst Rijnmond is een aanvulling op het landelijke luchtmeetnet van het RIVM. Het landelijk meetnet geeft voor het dichtbevolkte Rijnmondgebied niet voldoende informatie, daarom zijn aanvullende metingen en modelberekeningen gewenst.

Op basis van de taakvelden en de onderliggende taken in het conceptueel kader hebben we de case en het stelsel verder geanalyseerd. In figuur 18 beschrijven we waar in het stelsel de verschillende taken zijn belegd.

Taakveld	Onderliggende taken	Waar zijn deze taken belegd in de case?
Informatie-voorziening	Dataverzameling, meten en monitoring	<i>Monitoring en meten van geluid- en luchtkwaliteit is belegd bij de DCMR.</i>
	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling	<i>De DCMR verspreidt informatie over verschillende onderwerpen, zoals: lucht, bodem en geluid en actueel nieuws.</i>
	Ontmoetingsplek	<i>Hoofdkantoor DCMR in Schiedam heeft een informatiebalie voor bewoners en bedrijven.</i>
Dienstverlening	Klachtenregistratie en -afhandeling	<i>Klachtenregistratie en -afhandeling van geluids- en stankoverlast is belegd bij de DCMR.</i>
	Verzoeken en afhandeling regelingen	<i>Verzoeken en afhandeling inzake vergunningen voor particulieren en bedrijven belegd bij de DCMR.</i>

Figuur 18. Overzicht taakvelden en taken bij de DCMR Milieudienst Rijnmond

We lichten het overzicht kort toe, startend bij het taakveld informatievoorziening. Als we kijken naar de taak dataverzameling, meten en monitoring zien we dat deze taak bij de DCMR belegd is. Bij evenementen worden in de vergunning geluidswaarden opgenomen, met geluidsmonitoren wordt hierop gecontroleerd en gehandhaafd. Bij overschrijding wordt de organisator aangesproken en moet het geluidsniveau verlaagd worden. Naast de geluidsmetingen voert de DCMR geur- en emissiemetingen uit. De DCMR beschikt over een eigen luchtmeetnet, dit is een aanvullend luchtmeetnet op het landelijke luchtmeetnet van het RIVM. De DCMR voert luchtmetingen

<sup>90</sup> Die 15 gemeenten zijn: Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaarding en Westvoorne.

uit zowel binnen als buiten de regio Rijnmond. De informatieverspreiding en kennisontwikkeling verloopt ook grotendeels via de DCMR. Op de website van de DCMR<sup>91</sup> is alle informatie te vinden over onder andere bodem, geluid en lucht. Tot slot zien wij de website luchtmeetnet<sup>92</sup>, via deze website zijn de resultaten van de luchtmetingen beschikbaar. De website is een initiatief van het RIVM, het ministerie van IenM, GGD Amsterdam, DCMR, Provincie Limburg, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en Omgevingsdienst Regio Arnhem. De website toont de gemeten luchtkwaliteit op meetpunten in Nederland en de berekende luchtkwaliteit in de vorm van kaarten.

Op het gebied van het taakveld dienstverlening zien we dat via de website van de DCMR gemakkelijk een melding gemaakt kan worden van overlast of hinder. Dit gaat om geluids- en stankoverlast, daarbij neemt de DCMR ook andere milieumeldingen aan. Denk daarbij aan bodem, bedrijfsafval en stofoverlast. Opvallend is dat de DCMR ook duidelijk benoemt welke meldingen niet aangenomen worden. Dit gaat over alle overlast die veroorzaakt wordt door particulieren, zoals straatraces, haardvuren en geluidsoverlast door burens. Hierbij verwijst de DCMR direct door naar de gemeente. De afhandeling van de melding wordt tevens door de DCMR gedaan. Op de website geven zij aan zo snel mogelijk aan de slag te gaan met de melding. Soms zelfs op dezelfde dag, soms een paar dagen later. Met de informatie uit de melding probeert de DCMR de veroorzaker van de overlast op te sporen, wanneer blijkt dat voorschriften niet worden nageleefd, worden er maatregelen getroffen. Bij zware overtredingen legt de DCMR een sanctie op. Bij minder zware overtredingen informeert de DCMR een bedrijf (de meeste meldingen betreffen overlast van bedrijven) per brief. De bedrijfsleiding krijgt dan een redelijke termijn om de overtreding te beëindigen. Wanneer dit niet gebeurt, neemt de DCMR alsnog maatregelen. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die klachten hebben over het optreden of de werkwijze van de DCMR kunnen in eerste instantie bij de DCMR zelf terecht, wanneer iemand niet tevreden is met de afhandeling, kunnen zij bij de gemeentelijke ombudsman in Rotterdam terecht. Tot slot zien wij dat verzoeken en afhandeling van regelingen, in de vorm van vergunningen ook bij de DCMR belegd zijn.

### Inzichten en ideeën voor de ORS

Uit de casuïstiek van DCMR merken we op dat beide taakvelden informatievoorziening en dienstverlening ondergebracht zijn in één loket bij het DCMR. Bewoners en bedrijven kunnen bij vragen, voor informatie of voor regelingen (lees: vergunningen) terecht op één plek. Dit zou voor het ORS-stelsel een interessante beweging kunnen zijn, waarbij het omgevingshuis de centrale plek wordt voor informatie en diensten.

### Case Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt

Naast de verkenning van cases in andere sectoren hebben we ook naar de internationale case Frankfurt Airport gekeken. Ondanks het feit dat het bestuurlijke stelsel in Duitsland niet te vergelijken is met het Nederlandse stelsel, is de luchthaven Frankfurt Airport ('Fraport') een interessante case om te bestuderen in het kader van dit huidige deelonderzoek, omdat er een omgevingshuis is ingericht: het Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt<sup>93</sup> <sup>94</sup>. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus is voortgekomen uit het advies van het regionale dialoogforum (Regional Dialog Forum Frankfurt) en maakt deel uit van de afspraken rondom het antigeluidspact. De behoefte is ontstaan naar aanleiding van discussies over dataverzameling, meten en monitoring en de toegankelijkheid van informatie voor alle partijen. Om de impasse te doorbreken en een gezamenlijke basis van

<sup>91</sup> De website van de DCMR biedt een informatieoverzicht. Zie: <https://www.dcmr.nl/>

<sup>92</sup> Een presentatie van luchtmetingen is te vinden op de website van Luchtmeetnet. Zie: [www.luchtmeetnet.nl](http://www.luchtmeetnet.nl)

<sup>93</sup> Voor informatie over het Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt zie de website (Duitstalig): <https://www.umwelthaus.org/>

<sup>94</sup> Onze Duitse zusterorganisatie IFOK was nauw betrokken bij de inrichting van de governance en participatie rond de uitbreiding en toekomst van Frankfurt Airport. Voor meer informatie over IFOK zie: <http://ifok.de/>

feitelijke informatie te creëren, werd afgesproken om de dataverzameling en informatievoorziening te beleggen binnen het stelsel bij een onafhankelijke instantie. Dat werd het Umwelt- und Nachbarschaftshaus.

Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus is onafhankelijk georganiseerd (vergelijkbaar met de juridische vorm van een stichting), heeft geen winstoogmerk en wordt gefinancierd door de deelstaat Hessen. Het heeft drie kerntaken: 1) monitoring en dataverzameling in de regio rondom Frankfurt Airport, 2) aanbieden van een neutrale informatievoorziening en 3) bemiddeling tussen conflicterende partijen en faciliteren van de dialoog. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus is ingericht als fysiek informatiecentrum en gevestigd in Kelsterbach, in de buurt van Frankfurt Airport. Er werken in totaal acht medewerkers: één directeur, één financieel medewerker, twee medewerkers voor dataverzameling, meten en monitoring, één medewerker voor de sociale monitoring, twee medewerkers voor evenementen, rondleidingen en bijeenkomsten en één communicatiemedewerker. Op basis van de taakvelden en onderliggende taken in het conceptueel kader hebben we de case verder geanalyseerd. In figuur 19 beschrijven we waar in het stelsel de verschillende taken zijn belegd.

Taakveld	Onderliggende taken	Waar zijn deze taken belegd in de case?
Informatievoorziening	Dataverzameling, meten en monitoring	<i>Belegd bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus, onafhankelijke wetenschappelijke toetsing van data en vertaling naar informatie.</i>
	Informatieverspreiding en kennisontwikkeling	<i>Belegd bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus, breed informatieaanbod gericht op diverse doelgroepen: omwonenden, overheid, sector, leraren en ouders.</i>
	Ontmoetingsplek	<i>Belegd bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus, het gaat om evenementen, seminars en workshops met belanghebbenden en de betrokkenen. Daarnaast bezoekerscentrum voor scholieren en geïnteresseerden in luchthaven, omgeving en luchtvaart.</i>
Dienstverlening	Klachtenregistratie en -afhandeling	<i>Belegd bij de Duitse Luchtverkeersleiding DFS, bij Frankfurt Airport of bij het ministerie van Economische Zaken Hessen.</i>
	Verzoeken en afhandeling regelingen	<i>Eén leefbaarheidsfonds dat is belegd bij de bestuurlijke regio Darmstadt en wordt beheerd door de Wirtschafts- und Infrastructuurbank Hessen.</i>

Figuur 19. Overzicht taakvelden en taken bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus

We lichten het overzicht kort toe, beginnend bij het taakveld informatievoorziening. Zoals gezegd ligt de taak dataverzameling, meten en monitoring bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus. Het gaat daarbij om het verzamelen van data over en het meten en monitoren van vliegtuiggeluid, de impact van de luchthaven op het milieu en de omgeving, de impact van vliegverkeer op de gezondheid van omwonenden (bijvoorbeeld fijnstof en ultrafijnstof) en de invloed van de luchthaven op de sociaaleconomische positie van de omgeving. Het enige geluidsmetnetwerk in de regio rondom Frankfurt Airport is in beheer van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus. Om de onafhankelijkheid en juistheid verder te waarborgen vindt een onafhankelijke, wetenschappelijke toetsing plaats op de data en bij de interpretatie en ordening naar informatie. Als we kijken naar de onderwerpen die worden gemeten, valt als eerste het vliegtuiggeluid op.

We noemen nog twee aanvullende onderzoeken die in het oog springen. In opdracht van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus voert het Sociologisch Onderzoeksinstituut van de Universiteit van Göttingen, in samenwerking met de Vereniging voor Economisch Structureel Onderzoek (GWS) Osnabrück en andere

partnerinstituten de sociale monitoring uit. Het project is in december 2016 gestart. Daarnaast biedt het Umwelt- und Nachbarschaftshaus ook informatie aan over het Noise Related Annoyance, Cognition and Health-onderzoek (NORAH). De NORAH-studie onderzoekt de langetermijneffecten van verkeerslawaai op gezondheid, levenskwaliteit en ontwikkeling van kinderen. Het is naar eigen zeggen de meest uitgebreide studie naar de effecten van vliegtuig-, weg- en spoorverkeersgeluid die tot nu toe in Duitsland heeft bestaan.

Met betrekking tot de taak informatieverspreiding en kennisontwikkeling biedt het Umwelt- und Nachbarschaftshaus objectieve informatie over vliegtuiglawaai, de impact van de luchthaven op het milieu en de omgeving, de impact van vliegverkeer op de gezondheid van omwonenden (bijvoorbeeld fijnstof en ultrafijnstof) en de invloed van de luchthaven op de sociaaleconomische positie van de omgeving. Het valt op dat het informatieaanbod gericht is op diverse doelgroepen: omwonenden, sector, leraren en ouders. De informatie wordt digitaal en analoog aangeboden. Digitaal biedt de website van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus informatiedossiers over alle hierboven genoemde onderwerpen. Daarnaast organiseert het Umwelt- und Nachbarschaftshaus ook evenementen, seminars en workshops voor belanghebbenden en de betrokkenen en biedt het een bezoekerscentrum met een interactieve tentoonstelling voor scholieren en geïnteresseerden in luchthaven, omgeving en luchtvaart.

Als we kijken naar het taakveld dienstverlening zien we dat het Umwelt- und Nachbarschaftshaus geen formeel loket is voor de klachtenregistratie of de uitvoering van regelingen. Allereerst bij de Duitse luchtverkeersleiding, de 'Deutsche Flugsicherung (DFS). Daarnaast kunnen omwonenden met klachten over vliegtuiggeluid en vliegroulers ook contact opnemen met Frankfurt Airport. Tot slot is het mogelijk om voor klachten contact op te nemen met het ministerie van Economische Zaken van de deelstaat Hessen. De reden is dat klachten die direct bij de uitvoeringsorganisaties terecht komen sneller worden afgehandeld. De tussenkomst van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus zou geen meerwaarde hebben in het klachtenafhandelingsproces. We maken op uit onze gesprekken dat medewerkers van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus wel doorverwijzen bij vragen of verzoeken met betrekking tot klachten. De klachtenafhandeling is ook bij Frankfurt Airport op meerdere plekken belegd. We zien op het gebied van regelingen dat er één regionaal leefbaarheidsfonds is, belegd bij de bestuurlijke regio Darmstadt. Het regionaal leefbaarheidsfonds is bedoeld voor het subsidiëren van geluidsbeschermende maatregelen voor woningen, scholen en kinderdagverblijven in een vastgestelde regio rondom Frankfurt Airport. Het fonds is opgericht door de deelstaat Hessen (inleg van 100 miljoen euro) en Frankfurt Airport (inleg van 15 miljoen euro). Die bedragen worden als subsidies verstrekt. Partijen in de regio kunnen eenmalig een bijdrage krijgen voor isolatiemaatregelen (indien zij voldoen aan een aantal criteria, waaronder in elk geval de locatie). Daarnaast biedt de Wirtschafts- und Infrastructuurbank Hessen (WI-bank) vanuit het regiofonds een additionele regeling in de vorm van een lening tegen lage rente (inleg van 150 miljoen euro) eveneens bedoeld voor partijen om maatregelen te treffen tegen geluidshinder. De WI-bank beheert dit regiofonds. Vanwege de specifieke kennis over het fonds en de subsidiemogelijkheden is gekozen om dit onder te brengen bij de WI-bank en niet bij een andere instantie.

Samengevat zien we dat het Umwelt- und Nachbarschaftshaus drie taken heeft. Als eerste het uitvoeren van onafhankelijke dataverzameling, meten en monitoring, als tweede het uitvoeren van een onafhankelijke informatievoorziening en als derde het faciliteren van de dialoog tussen partijen in de omgeving en bemiddelen bij conflicten. Op basis van onze gesprekken concluderen we dat een onafhankelijk omgevingshuis door alle partijen in de regio van Frankfurt Airport wordt gezien als een groot voordeel voor het stelsel. De onafhankelijke data en informatie dragen bij aan het vertrouwen van partijen in het stelsel en daarmee aan de effectiviteit van de besluitvorming. Ook de dialoogfunctie helpt om de relaties tussen partijen te versterken. Het enige nadeel dat wordt genoemd in de gesprekken is de locatie van het Umwelt- und Nachbarschaftshaus. Idealiter krijgt het omgevingshuis een plek op de luchthaven Frankfurt Airport, het is nu te veel op afstand gevestigd. Het blijft onduidelijk waarom het destijds in Kelsterbach is gevestigd. Opvallend is dat de klachtenregistratie en het omgevingsfonds niet zijn ondergebracht bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus. We horen als reden dat het

Umwelt- und Nachbarschaftshaus geen meerwaarde heeft in het klachtenafhandelingsproces en dat de compensatieregeling vraagt om specifieke kennis. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus verwijst omwonenden met vragen wel door naar de desbetreffende instanties. Naast de vastgestelde taakvelden en onderliggende taken in ons conceptueel kader zien we één extra taak bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus, namelijk de bemiddelingstaak.

### Inzichten en ideeën voor de ORS

De casus Frankfurt Airport en Umwelt- und Nachbarschaftshaus Frankfurt biedt meerdere interessante inzichten voor het stelsel Schiphol op de taakvelden informatievoorziening en dienstverlening. We vatten die kort samen in de onderstaande punten:

- Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus heeft een duidelijke, onafhankelijke positie binnen het stelsel met een takenpakket dat goed aansluit bij het onafhankelijke karakter. De focus ligt op het taakveld informatievoorziening met als taken onafhankelijke dataverzameling over en informatievoorziening voor de omgeving van Frankfurt Airport.
- In het oog bij het Umwelt- und Nachbarschaftshaus springt de onafhankelijke dataverzameling, metingen en (sociale) monitoring. Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus beheert het regionale geluidsmetnetwerk en zet de data om in informatie die het omgevingshuis ontsluit. Daarnaast voert het Umwelt- und Nachbarschaftshaus diverse onderzoeken uit of geeft het opdrachten aan onderzoeksbureaus voor onderzoek naar de effecten van de vliegoperatie op gezondheid en leefklimaat in de omgeving.
- Het Umwelt- und Nachbarschaftshaus is een fysiek informatiecentrum waar diverse doelgroepen terecht kunnen voor alle onderwerpen die raken aan de luchtvaart en waar informatie interactief wordt gepresenteerd in de vorm van een tentoonstelling. Daarnaast is er een website met diverse thema's.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat het Umwelt- und Nachbarschaftshaus één additionele taak heeft naast de inrichting als informatiecentrum. Het is ook een ontmoetingsplek waar de partijen in de omgeving terecht kunnen voor dialoog, vergelijkbaar met de ORS 1.0. Waar nodig treedt het Umwelt- und Nachbarschaftshaus op als bemiddelaar.
- Opvallend is dat het Umwelt- und Nachbarschaftshaus geen plek is voor klachtenregistratie. Uit ons gesprek blijkt dat de klachtenregistratie op diverse, andere plekken in het stelsel is belegd (institutioneel) waardoor er geen reden is om deze taak ook in het Umwelt- und Nachbarschaftshaus onder te brengen. De huidige inrichting van de klachtenafhandeling bij Frankfurt is daarmee vergelijkbaar met de huidige situatie bij Schiphol. Opvallend is vanuit dat oogpunt dat Schiphol het bewonersaanspreekpunt BAS heeft.
- Tussen de regels door horen we dat het Umwelt- und Nachbarschaftshaus vooral een fijne plek moet zijn voor de gehele omgeving en iedereen die geïnteresseerd is in de luchthaven en omgeving.



Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

**Berenschot B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)