



## **Van ORS naar MRS en Omgevingshuis**

### Plan van aanpak

Transitie van de Omgevingsraad Schiphol naar de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Omgevingshuis

*- Uitwerking van het advies van de commissie Van Geel -*

Datum                    21 maart 2022  
Status                    Definitief

## Colofon

	Bestuurskern Dir. Luchtvaart
	Den Haag
Contactpersoon	Dinand Abels <i>Kwartiermaker maatschappelijke participatie Schiphol</i>
	<a href="mailto:dinand.abels@minienw.nl">dinand.abels@minienw.nl</a>
Versie	Definitief
Auteurs	D. Abels / L. Roseleur
Nummer	IENW/BSK-2022/63214

# Inhoud

## **Colofon—2**

## **Inhoud—3**

## **Over veranderingen ten opzichte van concept 17 december 2021—5**

## **Managementsamenvatting—6**

### **1 Inleiding—8**

- 1.1 Context—8
- 1.2 Opdracht en prioritering—8
- 1.3 Scope van plan van aanpak—9
- 1.4 Hulp bij het lezen: ORS vs MRS—9

### **2 Maatschappelijke Raad Schiphol—10**

- 2.1 Functies MRS—10
- 2.2 Situatie per januari 2022—10
- 2.3 Ontwikkeling voorstel MRS vanaf januari 2022—11
- 2.4 Inhoud voorstel voor besluitvorming in de loop van 2022—12

### **3 Vernieuwing participatie—13**

- 3.1 Nieuwe context voor participatie—13
- 3.2 Doel van participatie—13
- 3.3 Situatie per januari 2022—13
- 3.4 Ontwikkeling voorstel participatie vanaf januari 2022—16
- 3.5 Inhoud voorstel voor besluitvorming in de loop van 2022—17

### **4 Informatievoorziening en Omgevingshuis—18**

- 4.1 Functies Omgevingshuis—18
- 4.2 Situatie per januari 2022—18
- 4.3 Ontwikkeling voorstel informatievoorziening en Omgevingshuis vanaf januari 2022—19
- 4.4 Inhoud voorstel informatievoorziening en Omgevingshuis voor besluitvorming in de loop van 2022—20

### **5 ORS secretariaat / ondersteunend bureau MRS—21**

- 5.1 Stichting Ondersteuning Omgevingsraad Schiphol / secretariaat—21
- 5.2 Situatie per januari 2022—21
- 5.3 Ontwikkeling voorstel ondersteunend bureau MRS vanaf januari 2022—22
- 5.4 Inhoud voorstel ondersteunend bureau MRS voor besluitvorming in de loop van 2022—22

### **6 Juridisch / wet- en regelgeving—23**

- 6.1 De januari 2022 situatie—23
- 6.2 Aanpassingen na besluitvorming over voorstellen toekomstige MRS—23

### **7 Het transitieproces—24**

- 7.1 Vaststelling plan van aanpak—24
- 7.2 Projectmanagement—24
- 7.3 Betrekken belanghebbenden—25
- 7.4 Besluitvorming en governance—25
- 7.5 Communicatie—25
- 7.6 Een nieuwe structuur is geen panacee—26

7.7 Planning—26

**Bijlage A**      **Basis participatiekwaliteit bij Luchtvaart—27**

**Bijlage B**      **Brief Tweede Kamer opvolging advies Van Geel—34**

**Bijlage C**      **Overzicht juridisch kader ORS—36**

## Over veranderingen ten opzichte van concept 17 december 2021

Het voorliggende plan van aanpak is een update van het concept van 17 december 2021. De voorstellen zijn geredigeerd op basis van de ontvangen feedback van ORS leden. De belangrijkste wijziging is de verwijdering van het voorstel om gedurende de tijd waarin definitieve voorstellen voor het ontwerp van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) worden ontwikkeld van start te gaan met een zogenaamde MRS in ontwikkeling (MRS i.o.) in plaats van het huidige ORS Regioforum. De inhoud die daar reeds voor was ontwikkeld zal terugkeren in het MRS ontwerp. Verder is de aanpak voor het ontwerp van de MRS verder geconcretiseerd, zie hoofdstuk 2.

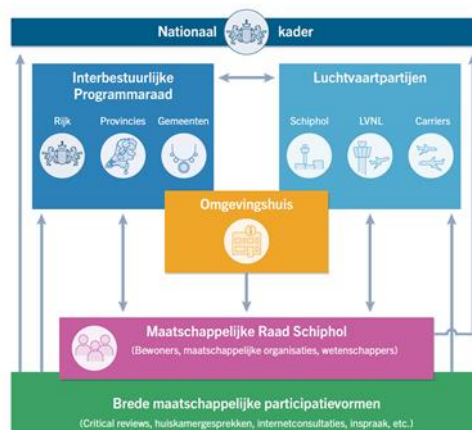
## Managementsamenvatting

Van Geel constateert in het rapport Schiphol Vernieuwd Verbinden (december 2020) dat het poldermodel om tot besluitvorming te komen in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) helaas niet meer werkt. De materie blijkt complex en verhoudingen zijn verstoord: er is geen gezamenlijk doel meer en geen bereidheid om compromissen te sluiten en te verdedigen. Ingrijpen is noodzakelijk, anders raken de verhoudingen verder verstoord. Van Geel: "Als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan".

Van Geel noemt in zijn advies over de toekomst van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) drie verbindingsopgaven waarbinnen oplossingen verder uitgewerkt moeten worden:

- Samenwerking Interbestuurlijk Programma Schiphol
- Inhoudelijke kwaliteitsslag
- Brede en intensieve participatie en informatievoorziening.

Nieuwe entiteiten die worden voorgesteld zijn de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Omgevingshuis. De dialoog tussen Rijk, decentrale overheden, maatschappelijke groeperingen en luchtvaartpartijen gaat niet meer via de ORS, maar via nieuwe verbindingen tussen deze partijen. Participatie wordt verbreed in vorm, inhoud en deelname. Het conceptuele model en de relaties tussen de actoren volgens van Geel:



**Figuur: van Geel conceptueel model**

De uitwerking van de drie verbindingsopgaven is in gang gezet. Het door de BRS opzeggen van het lidmaatschap van de ORS per 1 januari noopt tot prioritering en snelheid.

Er dient in ieder geval voorkomen te worden dat er een gat valt in de dialoog en informatievoorziening over lopende projecten, maar ook zich voordoende nieuwe initiatieven. De januari configuratie van de ORS wordt dusdanig ingevuld zodat het beschreven gat in dialoog en informatie-uitwisseling niet ontstaat. De stappen die in dit plan van aanpak worden voorgesteld zijn conform de principes zoals die in het advies Van Geel zijn beschreven zonder onherroepelijke wegen in te slaan.

Besluitvorming gebeurt op basis van de voorstellen die er naar verwachting medio 2022 zijn.



**Figuur: Van ORS naar MRS en Omgevingshuis**

De belangrijkste elementen in het plan van aanpak met betrekking tot de situatie per januari 2022:

1. Regioforum voorzetten zonder de BRS leden. De formele structuur en verankering in wet- en regelgeving ongewijzigd laten tot na besluitvorming over te ontwikkelen voorstellen over MRS en Omgevingshuis later in het jaar 2022. Na besluitvorming over te ontwikkelen voorstellen gaat de ORS over in MRS en een daarbij passende overlegtafel in plaats van het Regioforum.
2. De contouren van de interbestuurlijke samenwerking tussen BRS en IenW zijn vastgelegd in Werkafspraken Interbestuurlijke Samenwerking. In luchtvaart/Schiphol gerelateerde participatietrajecten heeft de BRS als zodanig geen directe rol, maar zullen individuele decentrale overheden (gemeenten en provincies) actief deelnemen waar van toepassing. Zowel Rijk als decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de maatschappelijke participatie op hun besluiten. Zowel in de bestuurlijke samenwerking als de maatschappelijke en bestuurlijke participatie zal IenW op transparante wijze een eigenstandige afweging maken waarbij de opbrengst uit beide trajecten wordt meegewogen.
3. Het proces van verbreding en vernieuwing van vertegenwoordiging van maatschappelijke groeperingen inzetten, onder andere door een verkenning van de participatiebehoefte in de omgeving van Schiphol.
4. Werken met participatie aanpakken voor nieuwe initiatieven inclusief het betrekken van de omgeving in een vroeger stadium.

De periode vanaf januari 2022 wordt gebruikt om concrete voorstellen te ontwikkelen over:

1. Maatschappelijke Raad Schiphol: doelstelling/purpose, positionering, samenstelling, representatie achterban, rol in participatie, mandaat, governance, rechten/plichten lidmaatschap, financiering en juridische inbedding in wet en regelgeving.
2. Participatie: de inrichting van het participatieproces, het verbreden van de betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen in Schiphol participatie en verbreding/vernieuwing van participatiemethoden.
3. Omgevingshuis: schets van varianten en identificatie van een voorkeursvariant.
4. Ondersteunend bureau MRS: samenstelling, taken, rollen, verantwoordelijkheden, positionering en financiering.

Tegelijkertijd zal ervaren worden hoe het Regioforum en ORS functioneren in een opzet waarin BRS afstemming indirect plaatsvindt via de werkafspraken tussen BRS en IenW. En hoe afstemming met individuele gemeenten en provincies vormt krijgt via de nieuwe participatie aanpak zoals beschreven.

# 1 Inleiding

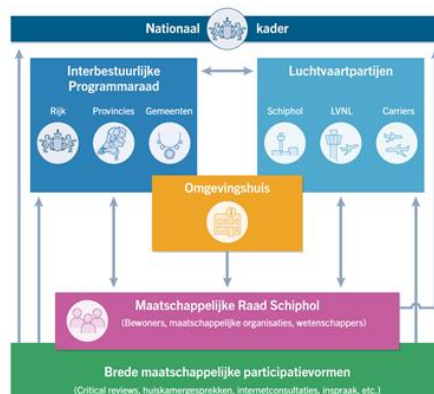
## 1.1 Context

Van Geel constateert in het rapport Schiphol Vernieuwd Verbinden (dec 2020) dat het poldermodel om tot besluitvorming te komen in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) helaas niet meer werkt. De materie blijkt complex en verhoudingen zijn verstoord: er is geen gezamenlijk doel meer en geen bereidheid om compromissen te sluiten en te verdedigen. Ingrijpen is noodzakelijk, anders raken de verhoudingen verder verstoord. Van Geel: "Als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan".

Van Geel noemt in zijn advies over de toekomst van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) drie verbindingsopgaven waarbinnen oplossingen verder uitgewerkt moeten worden:

- Samenwerking Interbestuurlijk Programma Schiphol
- Inhoudelijke kwaliteitsslag
- Brede en intensieve participatie en informatievoorziening.

Nieuwe entiteiten die worden voorgesteld zijn de Maatschappelijke Raad Schiphol en het Omgevingshuis. De dialoog tussen Rijk, decentrale overheden, maatschappelijke groeperingen en luchtvaartpartijen gaat niet meer via de ORS, maar via nieuwe verbindingen tussen genoemde partijen. Participatie wordt verbreed en vernieuwd in vorm, inhoud en deelname. Het conceptuele model en de relaties tussen de actoren volgens van Geel:



**Figuur: van Geel conceptueel model**

## 1.2 Opdracht en prioritering

Op 6 oktober<sup>1</sup> heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over ontwikkelingen van de Omgevingsraad Schiphol per januari 2022. Hierbij is gemeld dat een besluit over de toekomst van de ORS aan een volgend kabinet is, en dat voor de situatie per januari het prioriteit heeft om - langs de lijnen van het advies Van Geel - te zorgen dat er geen vacuüm ontstaat, zonder daarbij de beleidsruimte voor een nieuw kabinet in te perken.

De Stichting ORS heeft daarom de opdracht gekregen om de huidige werkzaamheden voort te zetten. Dhr. van Geel is bereid gevonden zijn voorzitterschap met nog een half jaar te verlengen om de continuïteit te bewaken op weg naar de besluitvorming over de toekomstige inrichting van het overleg met de omgeving rond Schiphol.

<sup>1</sup> Kamerstuk 29665 nr. 415



De BRS is geen onderdeel meer van het maatschappelijk overleg. De interbestuurlijke samenwerking wordt separaat vormgegeven, hiervoor zijn door IenW en de BRS werkafspraken gemaakt over de samenwerking.

De opdracht van toepassing op dit plan van aanpak is invulling te geven aan de doelstellingen in de Kamerbrief.

De bouwstenen per januari 2022 in dit plan van aanpak zijn dusdanig ingevuld zodat het beschreven gat in dialoog en informatie-uitwisseling niet ontstaat. De periode vanaf januari wordt gebruikt concrete voorstellen te ontwikkelen over:

De periode vanaf januari 2022 wordt gebruikt om concrete voorstellen te ontwikkelen over:

1. Maatschappelijke Raad Schiphol: doelstelling/purpose, positionering, samenstelling, representatie achterban, rol in participatie, mandaat, governance, rechten/plichten lidmaatschap, financiering en juridische inbedding in wet en regelgeving.
2. Participatie: de inrichting van het participatieproces, het verbreden van de betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen in Schiphol participatie en verbreding/vernieuwing van participatiemethoden.
3. Omgevingshuis: schets van varianten en identificatie van een voorkeursvariant.
4. Ondersteunend bureau MRS: samenstelling, taken, rollen, verantwoordelijkheden, positionering en financiering.

Politieke besluitvorming gebeurt op basis van bovenstaande te ontwikkelen voorstellen. Dan pas zijn de inrichting van MRS , Omgevingshuis en belangrijkste principes in de wijze van werken vastgesteld.

### **1.3 Scope van plan van aanpak**

Dit plan van aanpak beschrijft:

1. De januari situatie
2. De ontwikkeling van voorstellen die geschikt voor besluitvorming over participatie, MRS, Omgevingshuis en ondersteunend bureau.

De focus in het plan van aanpak ligt specifiek op het vormgeven van de maatschappelijke participatie via een te realiseren MRS en informatievoorziening via een Omgevingshuis. De MRS is één van de platformen van overleg en afstemming tussen belanghebbenden in het 'dossier' luchtvaart. Zie het conceptuele model Van Geel in paragraaf 1.1. Het vervangt dus niet alle afstemming uit de huidige ORS zoals de titel van het plan van aanpak mogelijk de indruk doet ontstaan.

### **1.4 Hulp bij het lezen: ORS vs MRS**

In dit plan van aanpak wordt bedoeld:

- ORS: De huidige Omgevingsraad Schiphol en de formele positie zoals vastgelegd in statuten en wet- en regelgeving.
- MRS: De nieuwe te realiseren Maatschappelijke Raad Schiphol die gerealiseerd gaat worden na besluitvorming over te ontwikkelen voorstellen.

## 2 Maatschappelijke Raad Schiphol

### 2.1 Functies MRS

Voor de kanalisering van participatie adviseert van Geel een Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) in te richten. In deze raad kunnen de omwonenden in het gebied rond Schiphol en andere maatschappelijke groeperingen een inbreng in het beleid en de uitvoering daarvan leveren, zodat de overheden en uitvoeringsorganisaties hiermee hun voordeel kunnen doen.

Het volledige pallet aan functies van de MRS (van Geel):

1. Dialogofunctie: MRS is een inclusief platform dat overzicht geeft van de volle breedte van geluiden uit de samenleving en wetenschap; de dialoog is onderling en met overheid en uitvoerende partijen uit de luchtvaartsector
2. Vertegenwoordigende functie: MRS vertegenwoordigt alle maatschappelijke groepen die effecten ondervinden van luchtruim- en luchthavengebruik
3. Kennisfunctie: expliciete ruimte voor wetenschappelijke disciplines om kennis te delen, dialoog inhoudelijk te voeden en kwaliteitsimpuls aan de MRS advisering te geven.
4. Dienstverlenende functie: overheid en luchtvaartpartijen helpen weg te vinden in complexe belangenspel rond luchthaven Schiphol.
5. Adviesfunctie: mogelijkheid om maatschappelijke adviezen uit te brengen aan bevoegde partijen, indien daar een basis voor bestaat.
6. Herhalende participatiefunctie: wanneer onderwerpen terugkeren op de agenda en niet specifiek zijn gekoppeld aan een initiatief met een expliciet identificeerbare doelgroep waarop het initiatief effect heeft
7. Maatschappelijke signaleringsfunctie: tijdig signalen afgeven aan bevoegde organen over issues die leven of opkomen in de samenleving.

### 2.2 Situatie per januari 2022

Per januari is er een voortzetting van het Regioforum van de ORS zonder de BRS.

#### **Deelnemers Regioforum vanaf januari 2022**

De deelnemers aan het Regioforum zijn de huidige ORS bewonersvertegenwoordigers, VNO-NCW, Milieufederatie Noord Holland, IenW, LVNL, Luchthaven Schiphol, en KLM.

Het vertrek van de BRS uit de ORS en daarmee ook het Regioforum is een tussenstap die past in het conceptuele model zoals van Geel dat schetst. De overheden stemmen daarin met elkaar af en spreken als één overheid.

#### **BRS afstemming**

De contouren van de interbestuurlijke samenwerking tussen BRS en IenW zijn vastgelegd in Werkafspraken Interbestuurlijke Samenwerking. In luchtvaart/Schiphol gerelateerde participatietrajecten heeft de BRS geen directe rol, maar zullen individuele decentrale overheden (gemeenten en provincies) actief deelnemen waar van toepassing. Zowel Rijk als regionale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de maatschappelijke participatie op hun besluiten. Zowel in de bestuurlijke samenwerking als de maatschappelijke participatie zal IenW op transparante wijze een eigenstandige afweging maken waarbij de opbrengst uit beide trajecten wordt meegewogen

#### **Agenda en agendering**

De Regioforum agenda wordt samengesteld en overeengekomen conform de bestaande procedure: indienen van onderwerpen die men op de agenda zou willen zien gaat via het ORS secretariaat en in een agendaoverleg met de ORS leden wordt de agenda vastgesteld.

### **Rollen voorzitter en secretaris**

De rollen van voorzitter en secretaris zijn eveneens ongewijzigd tot besluitvorming over de te ontwikkelen voorstellen over de MRS; het voorzitterschap in het Regioforum is een technisch voorzitterschap.

### **Rol ORS in participatie**

Participatie in of via de ORS per januari 2022 is gelijk aan de werkwijze zoals die nu wordt gehanteerd met de toevoeging van het vooraf bespreken van voorstellen voor participatieaanpak bij nieuwe initiatieven, inclusief voorstellen gericht op hinderbeperking. Het oprichten van werkgroepen met focus op een nieuw initiatief of thema blijft tot de mogelijkheden behoren en zal worden gefaciliteerd door het ORS secretariaat.

In hoofdstuk 3 is uitleg te vinden over het werken met de nieuwe participatie aanpak, een verwijzing naar de toekomstige MRS en het gebruik van de participatie aanpak in relatie tot de rol van de ORS.

### **Verbreding en vernieuwing**

Een onderdeel van de transitie van ORS naar MRS is de verbreding van participatie in het algemeen, maar ook van de deelname in de MRS. Van Geel benoemt in zijn verkenning expliciet jongeren en maatschappelijke partijen die niet per sé gekoppeld zijn aan bewonersbelangen. De leden in de januari configuratie zijn de huidige bewonersvertegenwoordigers/-structuur, Natuur en Milieufederatie NH en werkgevers VNO-NCW om geen gat in de dialoog te laten ontstaan. De samenstelling van de MRS in de voorstellen te ontwikkelen in de loop van 2022 zal vrij zeker breder zijn. Vernieuwing van de wijze van representatie zal worden verkend. Is bijvoorbeeld een getrapte verkiezing van bewonersvertegenwoordigers en/of de vertegenwoordiging per baan de beste wijze of zijn er aanvullende wijzen die bijdragen aan een representatieve en inclusieve MRS. Ter voorbereiding hierop wordt vanaf januari een verkenning uitgevoerd in de Schiphol omgeving met als doel zicht te krijgen op welke maatschappelijke partijen interesse hebben in een bijdrage te leveren in de Schiphol dialoog en welke vorm daarbij past. Niet per sé is dat een vaste zetel of überhaupt een zetel in de MRS. Vorm zal inhoud volgen.

## **2.3 Ontwikkeling voorstel MRS vanaf januari 2022**

De voorstellen voor het ontwerp van de MRS, inclusief alle randvoorwaarden voor het effectief functioneren ervan, worden ontwikkeld in nauwe dialoog met ORS leden die een rol zullen hebben in de MRS of er intensief mee zullen samenwerken. Reeds eerder ingediende voorstellen van bewoners, bijvoorbeeld, over bewonersvertegenwoordiging/kiessysteem en recente voorstellen over de MRS-positionering worden als input gebruikt in deze dialoog. Maar uiteraard ook onderdelen van het advies Van Geel die concrete bouwstenen aanreiken.

Het IenW/ORS projectteam zal deze dialoog vormgeven en de ideeën die er uit de dialoog voortkomen:

- Integreren tot samenhangende voorstellen waar een behoorlijke mate van overeenstemming is ontstaan
- Verwoorden in scenario's wanneer ideeën niet of onvoldoende overlappen. Voorbeelden van concrete bouwstenen zijn bijvoorbeeld het mandaat van de MRS, de agendering in de MRS of de verbreding van het type zetels in de MRS ten opzichte van de huidige ORS. Besluitvorming over scenario's is dan onderdeel van de politieke besluitvorming die volgt met betrekking de gehele uitwerking van de MRS.

Deze wijze van werken geeft een kans om het op voorhand eens te worden over de invulling van de MRS, maar voorkomt ook dat in een vroeg stadium mogelijk kansrijke ideeën 'moeten' sneuvelen. Het zou ook veiligheid moeten bieden aan de inbreng van een minderheidsstandpunt.

De uiteindelijke besluitvorming ligt waar het hoort: minister en politiek.

Gezien het grote aantal bijeenkomsten die ORS leden reed hebben gehad met Berenschot e.a. is de aanpak voor voorstelontwikkeling uiterst pragmatisch en wordt toevoeging van nog meer

analyses en overwegingen tot een uiterst minimum beperkt. 'Handen uit de mouwen' zou deze aanpak moeten kenschetsen.

De werkwijze per bouwsteen of, meestal, combinatie van bouwstenen (pragmatisme is leidend):

1. Verzamelen bestaande of in de tussentijd gemaakte input van vertegenwoordigers van maatschappelijke vertegenwoordigers in de ORS en het IenW/ORS projectteam, inclusief concrete bouwstenen uit de rapporten Van Geel en Berenschot; integreren en/of naast elkaar presenteren
2. Kort en krachtige ontwerpessie met betrokken maatschappelijke groeperingen (in ieder geval de clustervertegenwoordigers samen)
3. Uitwerking door projectteam IenW/ORS in concept ontwerp en/of scenario's
4. Toets bij betrokkenen en mogelijke bijstelling.

In 3-4 voorbereide sessies van 2 uur (betreft bewoners; afstemming andere ORS leden in overleg te bepalen) zou er voldoende input moeten zijn voor de fundamenten van het MRS ontwerp. Dit ontwerp wordt dan vervolgens door het projectteam in detail uitgewerkt in een uiteindelijk beslis gereed product. Het aantal benodigde iteraties waarin ORS leden worden betrokken om tot dat beslis gereed product te komen is niet te voorspellen, maar zal tot een minimum worden beperkt en niet via sessies gaan.

## **2.4 Inhoud voorstel voor besluitvorming in de loop van 2022**

Bouwstenen in het te maken ontwerp:

- Doelstelling en 'purpose' MRS
- Positionering (incl. verhouding tot nationale overleggen)
- Samenstelling MRS en eventuele niet-zetel-gebonden inbreng en vormen
- Representatie/relatie met achterban
- Rol in participatie: permanent en ad hoc
- Mandaat
- Governance: voorzitterschap, agendering, besluitvorming, interne taken/rollen, overleg structuren, toezicht
- Proces van benoeming leden, verplichtingen leden, mandaat leden
- Financiering
- Juridisch kader en inbedding in wet- en regelgeving.

## 3 Vernieuwing participatie

### 3.1 Nieuwe context voor participatie

Het ministerie van IenW heeft acht succesfactoren omarmd die zijn gebaseerd op de internationale kaders van IAP2<sup>2</sup> en aangescherpt aan de hand van de principes van CLEAR<sup>3</sup>, de principes van Aarhus en Rijksbrede Code maatschappelijke participatie. De adviezen van de commissie Cohen, Van Geel, Lessen in Participatie en de Nationale Ombudsman ondersteunen de succesfactoren. Een en ander, inclusief de acht succesfactoren, is verwoord in de basis participatiekwaliteit luchtvaart, opgenomen in bijlage A.

Naar verwachting in oktober 2022 bepaalt de Omgevingswet een verplichte ondergrens voor inspraak en participatie. Deze wet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken in het vormgeven van participatie, maar stimuleert nadrukkelijk de vroegtijdige participatie en transparante afwegingen bij beleid, plannen en projecten. Het gaat niet alleen over het betrekken van belanghebbenden die de mogelijke 'last' van de uitkomst van een project of activiteit ondervinden, maar ook partijen die er mogelijk voordeel bij hebben.

Luchtvaart valt vooralsnog niet onder de Omgevingswet, maar IenW hecht er wel aan in lijn hiermee te handelen.

### 3.2 Doel van participatie

In de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Daaronder vallen niet alleen de formele momenten waarop partijen op grond van de wet zienswijzen kunnen indienen, maar juist ook het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvormingsprocedure aanvangt.

In het kader van dit plan van aanpak betekent dit concreet dat alle maatschappelijke groepen en individuen die door luchtruim- of -havengebruik en veranderingen daarin worden geraakt<sup>4</sup> toegang krijgen tot participatie in de voorgenomen besluitvorming daarover.

### 3.3 Situatie per januari 2022

#### Werken met de basis participatiekwaliteit luchtvaart

Voor een nieuw initiatief waarbij organisaties, overheden, maatschappelijke groepen en bewoners<sup>5</sup> worden geraakt, start de initiatiefnemer<sup>6</sup> een participatieproces gebaseerd op de basis participatiekwaliteit luchtvaart. Overigens hebben partijen met een belang (gemeenten, belangenorganisaties, bewonersgroepen, individuele burgers) net zoals in de huidige situatie de

<sup>2</sup> International Association for Public Participation

<sup>3</sup> Choices, Listening, Expression, Accountability en Relationships

<sup>4</sup> Bedoeld wordt dat mensen die een merkbare verandering in de huidige situatie kunnen gaan ervaren worden betrokken. Geraakt worden is een subjectief begrip en behoeft verdere precisering en/of een mate van impact.

<sup>5</sup> Bewoners zullen in de meeste gevallen niet uit één homogene groep bestaan; per initiatief zal ingeschat moeten worden of er onderscheid gemaakt moet worden tussen groepen bewoners, bijvoorbeeld in geluidscontouren of anderszins.

<sup>6</sup> Initiatiefnemers kunnen zijn: Luchtverkeersdienstverleners (LVNL, MUAC, CLSK); luchtruimgebruikers: AOC-houders; luchthavenautoriteiten/exploitanten; luchtvaart koepelorganisaties (o.a. KNVvL, AOPA, NACA en NVL); bevoegd gezag: ministerie van Defensie en/of Infrastructuur en Waterstaat ('competent authority'); provincie(s).

mogelijkheid om één van de genoemde initiatiefnemers te benaderen en hen te vragen een initiatief over te nemen en verder te brengen.

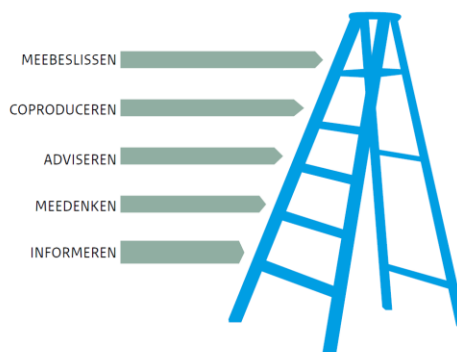
De basis participatiekwaliteit bij luchtvaart kent 8 succesfactoren voor participatie (zie bijlage A). De succesfactoren zijn principes van waaruit wordt gewerkt. Uit ervaring is gebleken dat in succesvolle participatietrajecten aan deze factoren is voldaan. De succesfactoren zijn echter geen stappenplan of garantie voor een goed participatieproces. De invulling van elke succesfactor is maatwerk.

De 8 succesfactoren zijn:

1. Alle relevante stakeholders (iedereen die door beleid/besluitvorming geraakt wordt of er in geïnteresseerd is) worden tijdig betrokken.
2. Stakeholders beschikken over voldoende informatie om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren en worden adequaat geïnformeerd en waar nodig voldoende gefaciliteerd, zodat er een gelijk speelveld ontstaat.
3. Er is een aanpak voor de participatie, bijvoorbeeld omschreven in een projectplan of apart participatieplan.
4. Het participatieplan is samen met de stakeholders opgesteld of met hen afgestemd.
5. Er is een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit t.a.v. het participatieproces.
6. De wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) worden inzichtelijk gemaakt en erkend.
7. De inbreng van participanten wordt serieus meegewogen.
8. Stakeholders krijgen te horen op welke manier hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt.

### Mate van participatie

Bij het beschrijven van de participatie aanpak (succesfactor 3) kan aan de hand van de participatieladder de mate van participatie van de verschillende doelgroepen worden bepaald. De ladder onderscheidt vijf niveaus met een oplopende vorm van betrokkenheid van participatieniveaus gerangschikt naar de mate waarin participatie mogelijk is.



**Figuur: Participatieladder**

Niveau	Toelichting
Informereren	Stakeholders worden op de hoogte gehouden en geïnformeerd over de inhoud en het proces van de voorgenomen verandering of onderzoek.
Meedenken	Stakeholders worden gevraagd feedback te geven op concepten en voorstellen en krijgen terugkoppeling hoe hun input is verwerkt.
Adviseren	Er wordt samengewerkt met de stakeholders om ervoor te zorgen dat de zorgen en aspiraties goed zijn begrepen en overwogen. Stakeholders ontvangen feedback over hoe hun input is verwerkt en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt.

Coproduceren	Er vindt samenwerking plaats met de stakeholders over elk aspect van de doelstellingen.
Meebeslissen	Initiatiefnemer laat de beslissing over aan stakeholders.

### Rol MRS in het participatieproces

Van Geel over de MRS: *'Voor de kanalisering van de participatie wordt de Maatschappelijke Raad Schiphol opgezet. In deze raad kunnen de omwonenden in het gebied rond Schiphol in de volle breedte een inbreng in het beleid en de uitvoering daarvan leveren, zodat de overheden en uitvoeringsorganisaties hiermee hun voordeel kunnen doen'*. Van Geel stelt bovendien een verbreding voor van de inbreng van maatschappelijke groeperingen, inclusief bewoners (zie Schiphol Vernieuwd Verbinden, blz 38/39 in het groene kader).

Het voorstel over verantwoordelijkheden en procesgang zoals die voor de MRS i.o. was opgesteld (concept plan van aanpak 17 december 2021) wordt aangescherpt in overleg met betrokkenen in de eerste helft van 2022 en zal onderdeel zijn van het gehele pakket aan MRS voorstellen over werkwijze, rollen etc.

Dit voorstel zal zijn afgestemd op de lopende update van het Wijzigingsproces luchtruim en vliegprocedures. Op basis van de Wet Luchtvaart, artikel 5.11, zijn de minister van Defensie en de minister van IenW (tezamen bevoegd gezag) verantwoordelijk voor de vaststelling van wijzigingen ten aanzien van luchtruim en vliegprocedures. Met de update wordt invulling gegeven aan een verdere versterking van de regierol door de overheid en de uitvoering van participatie. Dit om een zorgvuldig besluitvormingstraject in relatie tot wijzigingen luchtruim en vliegprocedures te borgen. Ten behoeve van de invulling van participatie is voor initiatiefnemers van een luchtruimwijziging een handreiking participatie opgesteld. De handreiking is in lijn met de hiervoor geschetste context voor participatie.

### Rol huidige ORS en Regioforum en bevoegd gezag in het participatieproces

Participatie in of via de ORS is gelijk aan de werkwijze zoals die nu wordt gehanteerd met de toevoeging van het vooraf geïnformeerd worden over de participatieaanpak bij nieuwe initiatieven, inclusief voorstellen gericht op hinderbeperking. Het oprichten van werkgroepen met focus op een nieuw initiatief of thema blijft tot de mogelijkheden behoren en zal worden gefaciliteerd door het ORS secretariaat.

Het introduceren van het op voorhand inbrengen van een participatie aanpak bij nieuwe initiatieven betekent dat geïdentificeerde belanghebbenden weten waar ze aan toe zijn en waar nodig kunnen reageren op mogelijke gepercipieerde hiaten in de aanpak?. De werkwijze van informeren over de participatieaanpak<sup>7</sup> bij een nieuw initiatief is als volgt:

1. Toezending conceptaanpak aan ORS leden en/of ontsluiting via website ORS door initiatiefnemer
2. Reacties op de conceptaanpak worden door het ORS secretariaat gebundeld en aan de initiatiefnemer overhandigd
3. Initiatiefnemer rondt de participatie aanpak af en legt aanpak vervolgens voor aan het bevoegd gezag
4. Het bevoegd gezag bepaalt of de voorgestelde participatieaanpak akkoord is.

### Rol van bevoegd gezag

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het zorgvuldig uitvoeren van het participatie proces. Bevoegd gezag (IenW vanuit de Wet Luchtvaart) is verantwoordelijk voor de uiteindelijke vaststelling van de wijziging.

Bevoegd gezag kan de initiatiefnemer op basis van de concept participatieaanpak aan de voorkant reactie geven met aandachtspunten en suggesties in relatie tot het beschreven participatieproces. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om op onderdelen het participatieproces aan te passen. Voor een zorgvuldige besluitvorming wil het bevoegd gezag alle belangen goed in beeld hebben en kunnen afwegen. Bevoegd gezag checkt voorafgaand

<sup>7</sup> Focus in deze alinea ligt op het betrekken van bewoners en andere maatschappelijke groeperingen die zijn vertegenwoordigd in huidige ORS; een participatie aanpak betreft uiteraard een bredere groep belanghebbenden.

aan besluitvorming nogmaals de participatieaanpak op het door de initiatiefnemer uitgevoerde participatieproces met in achtname van de 8 succesfactoren voor participatie.

### **Onderwerpen waarvoor een participatie aanpak wordt opgesteld**

Typische onderwerpen waarvoor een participatie aanpak wordt opgesteld zijn concrete initiatieven met mogelijk direct te ervaren effecten voor de Schiphol regio zoals routewijzigingen, hinderreductie initiatieven of andere initiatieven op het gebied van leefomgevingskwaliteit.

Een meer nauwkeurige categorisering van onderwerpen waarvoor een participatie aanpak wordt opgesteld, en de positie van de MRS hierin, maakt onderdeel uit van de voorstelontwikkeling tot medio 2022. Ondertussen kan ervaring worden opgedaan met de eerste participatieaanpakken naar aanleiding van de update van het wijzigingsproces luchtruim en vliegprocedures. De eerste helft van 2022 is dus nadrukkelijk een leerfase voor alle betrokkenen. Er zal in overleg van betrokkenen met IenW een keuze gemaakt moeten worden welke onderwerpen als eerste worden opgepakt. Er zal een balans gevonden moeten worden tussen prioriteit van een onderwerp voor betrokkenen en 'behapbaarheid' van het totaal aan keuzes.

Te overwegen is in ieder geval een toegankelijk overzicht te creëren van elke wijziging

Voor de volledigheid: de focus in bovenstaande is telkens op participatie waarin omwonenden een rol hebben. De bewonersvertegenwoordigers en straks de MRS zijn één van de categorieën belanghebbenden die een rol hebben in participatie. De initiatiefnemer identificeert in een participatie aanpak telkens het hele veld aan belanghebbenden en te consulteren partijen

### **Verbreding participatie en methoden**

Naast verbreding van de inbreng van maatschappelijke partijen in de MRS, zie hoofdstuk 3, vindt verbreding van inbreng ook plaats door de introductie van het opstellen van een participatieaanpak (en vooraf delen van deze aanpak met de ORS), zoals in dit hoofdstuk beschreven.

Een nieuwe participatiemethode die in ieder geval ingezet gaat worden is de Participatieve Waarden Evaluatie (PWE; methodiek ontwikkeld door TU Delft) en aansluitende verdieping in live gesprekken over de thema's:

1. Informatievoorziening: ontdekken wat de onderliggende behoefte in informatievoorziening is met betrekking tot Schiphol (zie hoofdstuk 4, Omgevingshuis)
2. Participatiebehoefte (zie ook hoofdstuk 3 over verbreding MRS):
  - a. Welke maatschappelijke groepen hebben behoefte aan en interesse in participatie in relatie tot Schiphol besluitvorming
  - b. Welke onderwerpen ze over mee willen praten
  - c. Welke vorm daar voor hen bij past, wanneer is het aantrekkelijk moeite te doen

## **3.4 Ontwikkeling voorstel participatie vanaf januari 2022**

Voor nieuwe initiatieven wordt per januari 2022 telkens een participatie aanpak opgesteld door de initiatiefnemer. De ervaringen die hier mee worden opgedaan (het maken van het plan en het werken ermee in de praktijk inclusief de communicatie erover) zullen input voor verbetering zijn. Parallel aan het introduceren van de participatie aanpak wordt verder gewerkt aan voorstellen over de positionering van de toekomstige MRS in het participatieproces.

Ten aanzien van de verbreding van inbreng in participatie vindt plaats:

- Uitvoeren van de participatieve waarden evaluatie (PWE) en aansluitende verdieping ten behoeve van het Omgevingshuis ontwerp en participatiebehoefte
- Reflecteren op het gebruik van de PWE en verder uitbreiden van ervaring met mogelijk andere nieuwe participatievormen in coöperatie tussen initiatiefnemers en het ORS secretariaat dat hiervoor een eenmalige subsidie heeft ontvangen van IenW.



De bewonersvertegenwoordigers in de huidige ORS zijn uitgenodigd om mee te werken aan de formulering van de vraagstelling van de PWE, zowel voor de verkenning van de participatiebehoefte als de informatievoorziening.

### **3.5 Inhoud voorstel voor besluitvorming in de loop van 2022**

Participatie aanpak:

- Voorstel met (eventueel bijgesteld) participatieproces inclusief rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden MRS; met een illustratie aan de hand van concrete praktijkcases.
- Categorisering van onderwerpen waarvoor een participatie aanpak wordt gemaakt en wanneer en hoe zo'n aanpak wordt gedeeld in de MRS
- Inzichten opgedaan in de praktijk met eerste participatie aanpakken.

Verbreding van participatie en methoden:

- Overzicht geïdentificeerde belangen en wijze waarop die een plek krijgen in of om de MRS (uitwerking in zetels MRS of andere vormen van inbreng)
- Meer divers samengestelde gereedschapskist met participatiemethoden die naar behoefte kunnen worden ingezet; een initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor de keuze van methoden.

## 4 Informatievoorziening en Omgevingshuis

### 4.1 Functies Omgevingshuis

Van Geel benoemt knelpunten in de huidige informatievoorziening rond Schiphol:

1. Versnipperd informatieaanbod en geen coördinatie op samenhang van informatie
2. Grote rol van prognosedata ten opzichte van realisatiedata
3. Informatieafhankelijkheid van de luchtvaartpartijen
4. Beperkte proactieve informatievoorziening en mogelijkheden tot interactie
5. Eenzijdige belichting van onderwerpen, weinig aandacht voor de 'lusten' kant en historie.
6. Dataverzameling en berekeningen in ogen van sommige partijen niet onafhankelijk

En de knelpunten die hij in de dienstverlening signaleert:

1. Gefragmenteerd aanbod
2. Bestaande regelingen worden afgebouwd
3. Dienstverlening nauw verknoopt met luchtvaartpartijen en in ogen van sommige partijen daarmee niet onafhankelijk
4. Ontbreken onafhankelijk vertrouwenspersoon bij geschillen.

Voor van Geel is het essentieel dat informatie over de omgevingskwaliteit en dienstverlening transparant, centraal vindbaar, begrijpelijk en compleet is en de betrouwbaarheid en objectiviteit geborgd zijn. Dit ziet van Geel als een basisvereiste voor de werking van het gehele systeem.

Een en ander zou in of via een zogenaamd Omgevingshuis gestalte moeten krijgen.

Berenschot geeft een schets van vier basisvarianten van een Omgevingshuis waarin bovenstaande knelpunten gemitigeerd kunnen worden, oplopend in zwaarte en omvang:

- Digitale portal (minst uitgebreid; no-regret optie)
- Onafhankelijk<sup>8</sup> informatiecentrum
- Onafhankelijk informatiecentrum en dienstenloket
- Onafhankelijk informatiecentrum, dienstenloket en klachtenloket (meest uitgebreid).

In de meest uitgebreide variant omvat het Omgevingshuis: dataverzameling, meting en monitoring, informatieverspreiding en kennisontwikkeling, ontmoetingsplek met dialoogfunctie, afhandeling van verzoeken op basis van regelingen, Klachtenregistratie- en afhandeling, bemiddelaar/ ombudsfunctie, bezoekerscentrum. Besluitvorming over inrichting en taken dient plaats te vinden door het kabinet en vraagt nog veel uitwerking en concretisering.

Van Geel adviseert in ieder geval de informatie over bovenstaande onderwerpen toegankelijk te maken via het Omgevingshuis, waarbij de bevoegde partijen zelf aan de lat staan voor een goede uitvoering van de taken waar zij verantwoordelijk voor zijn. Dit zijn de zogenaamde no-regret realisaties.

### 4.2 Situatie per januari 2022

Per januari 2022 wordt alle bij de ORS berustende informatie (website, archieven) veilig gesteld en ontsloten via de bestaande website ten behoeve van alle partijen; het gaat om:

- Adviezen en onderliggende stukken vanaf het eerste Aldersakkoord in 2006 tot heden (algemeen)

---

<sup>8</sup> De term onafhankelijk is nader te definiëren; onafhankelijkheid is immers niet per se hetzelfde als eigenaar zijn van databronnen bijvoorbeeld; belangrijk is te verwoorden waar die onafhankelijkheid uit bestaat en welke voorwaarden er zijn om data/gegevens of interpretaties ervan als betrouwbaar te kunnen bestempelen en als dusdanig te ervaren.

- Informatie en afwegingen met betrekking tot concrete hinder beperkende maatregelen in de regio (projecten)
- De monitoringsinstrumenten voor de ontwikkeling van de totale geluidshoeveelheid en monitoring lokaal geluid (strategisch) vanaf 2004 met de inwerkingtreding van het vijfbanenstelsel tot heden.

Daarnaast wordt informatie gegeven over de lopende participatietrajecten en de transitie van ORS naar MRS.

### **4.3 Ontwikkeling voorstel informatievoorziening en Omgevingshuis vanaf januari 2022**

De projectactiviteiten zullen zich in 2022 richten op:

1. Verkennen behoefte bij belanghebbenden aan het ontwikkelen van een Omgevingshuis 'beyond' de no-regret informatievoorziening en op basis daarvan ontwikkelen van ontwerpalternatieven voor het Omgevingshuis
2. Voorbereiden realisatie van de no-regret realisaties zoals boven beschreven.

Het plan is om de input voor deze ontwerpen en voorbereiding van de besluitvorming erover deels te verzamelen via een nieuwe vormen van participatie: de Participatieve Waarden Evaluatie<sup>9</sup>, ontwikkeld aan de TU Delft en verdieping in aansluitende 'Schipholgesprekken' (werktitel). De inhoudelijke input voor de PWE wordt gebaseerd op de informatie uit de rapporten Berenschot en Van Geel over informatievoorziening en het Omgevingshuis. Er is geen sprake van het opnieuw uitvoeren van dezelfde onderzoeken.

Zo wordt:

- Waardevolle informatie verzameld die tot concrete ontwerpalternatieven leiden met veel draagvlak voor de inrichting van het Omgevingshuis (informatievoorziening & dienstverlening) en de implementatie ervan
- Voorkomen dat een weg wordt ingeslagen met het Omgevingshuis die mogelijk onnodig complex en kostbaar is.

ORS leden zijn uitgenodigd om de vraagstelling in de PWE mee vorm te geven.

IenW zal een medewerker specifiek op de ontwikkeling van het Omgevingshuis inzetten zodat de voorstellen in samenhang worden ontwikkeld en er continuïteit in de ontwikkeling blijft. De ontwikkeling van Omgevingshuis zal naar verwachting een stapsgewijze ontwikkeling zijn. Beginnen met de 'no-regret' realisaties, uitmondend in een 'super-portal' met betrouwbare in- en output. Hoe ver de doorontwikkeling in bovenstaande Berenschot-opties dient te gaan zal blijken in de uitwerking van de alternatieven en de ervaringen in de praktijk met de eerste stappen. Tijdens het ontwerp en de afweging van alternatieven zullen ORS leden doorlopend geconsulteerd worden op onderdelen. Vooralsnog worden ontwerp sessies met bewoners niet ingepland om hen niet onnodig te belasten en te voorkomen dat er een gevoel ontstaat van het overdoen van de Berenschot workshops uit het nabije verleden.

---

<sup>9</sup> Wat is de Participatieve Waarden Evaluatie; <https://www.tudelft.nl/tbm/pwe/>

De essentie van een PWE is dat burgers op een laagdrempelige manier een advies kunnen geven over een keuzevraagstuk van een overheid. Zij worden als het ware op de stoel van de bestuurder gezet. In een online omgeving zien zij welke keuze de bestuurder moet maken, ze krijgen een overzicht van de concrete voor- en nadelen (of effecten) van de opties waartussen de bestuurder kan kiezen en de beperkingen die er zijn (bijv. beperkt budget of een verplichtend doel). Vervolgens wordt er aan hen gevraagd wat zij de bestuurder zouden adviseren. Ten slotte lichten burgers hun keuzes toe wat een scherp beeld oplevert van hun voorkeuren en overwegingen.

#### **4.4 Inhoud voorstel informatievoorziening en Omgevingshuis voor besluitvorming in de loop van 2022**

Geleverd wordt een voorstel met als inhoud:

- Essentie die ten grondslag ligt aan behoefte aan informatie en dienstverlening
- Schets scenario's Omgevingshuis en identificatie voorkeursvariant
- Projectplan no-regret realisaties in de informatievoorziening.

## 5 ORS secretariaat / ondersteunend bureau MRS

### 5.1 Stichting Ondersteuning Omgevingsraad Schiphol / secretariaat

De Omgevingsraad Schiphol is geen zelfstandig rechtspersoon. Ter ondersteuning van de financieel-juridische activiteiten van de Omgevingsraad Schiphol is de Stichting Ondersteuning Omgevingsraad Schiphol (SOORS) opgericht. Het stichtingsbestuur wordt gevormd door de voorzitter en de secretaris van de Omgevingsraad Schiphol.

Het ondersteunende secretariaat bestaat nu uit de secretaris, een projectmanager en de officemanager.

### 5.2 Situatie per januari 2022

Zowel de SOORS als het ORS secretariaat blijven bestaan na januari 2022.

Per januari is de bezetting van het ondersteunend bureau:

- Secretaris (1fte)
- Officemanager (0,67 fte)
- Projectleider (0,89 fte).

De belangrijkste taken:

- Ondersteunen van het functioneren van de ORS
- Ondersteunen van de voorbereidende activiteiten m.b.t. de transitie
- Faciliteren proces en uitvoering participatieplannen in coöperatie met de initiatiefnemer.

#### **Voortzetting lopende zaken**

Specifieke doorlopende operationele zaken waarin de ORS in ieder geval wordt geconsulteerd, en het secretariaat een faciliterende rol heeft, in 2022 zijn:

- Jaarlijkse gebruiksprognose Schiphol
- Kwartaalmonitor
- Groot baanonderhoud en overige werkzaamheden aan het rijbanenstelsel.

Verder ten aanzien van informatie:

- Faciliteren informatiesessies
- In stand houden en actualiseren website
- Vergaderlocaties ter beschikking stellen
- In de lucht houden en evalueren gebruik app OmgevingInfoSchiphol
- In de lucht houden van iBabs, de digitale archieffunctie.

Daarnaast is er een uitvoerende faciliterende rol in het monitoren van de vaste bochtstraat Leimuiden, Hoofddorp, Nieuw Venne en parallel starten.

#### **Hinderbeperkende maatregelen**

De ORS faciliteerde in 2021 het kader van hinderbeperkende voorstellen de volgende werkgroepen:

1. Gekromde eindnadering in de nacht om Uitgeest
2. Routeoptimalisatie bij Gouda
3. Routeoptimalisatie bij Uithoorn
4. Het langer volgen van de hartlijn en beperken verkort oplijnen
5. Startprocedures op Schiphol

Stand van zaken per februari 2022:

- Gekromde eindnadering in de nacht om Uitgeest: In het eerste kwartaal van 2022 wordt een nieuwe bijeenkomst georganiseerd waarin LVNL informeert over de verdere voortgang m.b.t. de implementatie.
- Routeoptimalisatie bij Gouda: afgerond per brief aan de minister van IenW.
- Routeoptimalisatie bij Uithoorn: resultaten aangeleverd bij initiatiefnemers, in afwachting op reactie.
- Langer volgen hartlijn en beperken verkort oplijnen: onderzoeksresultaten opgeleverd en voor reactie opgestuurd naar het ministerie van IenW.
- Startprocedures op Schiphol: onderzoeksresultaten opgeleverd, verzoek tot aanvullend onderzoek naar de effecten van de Boeing 747.

Begin 2022 worden mogelijke relevante/noodzakelijke vervolgonderzoeken geïnventariseerd. Zie voor een inhoudelijke toelichting op bovenstaande doorlopende inhoudelijke activiteiten als mede de financiering ervan het jaarplan Omgevingsraad Schiphol 2022 respectievelijk Begroting Omgevingsraad Schiphol 2022.

### **5.3 Ontwikkeling voorstel ondersteunend bureau MRS vanaf januari 2022**

Het advies van de commissie van Geel noemt de opvolger van de ORS secretariaat het ondersteunend bureau voor de MRS. Het is een werktitel tot in de loop van 2022 via besluitvorming bepaald wordt hoe een en ander er in de praktijk uit gaat zien. Het ontwerp van het ondersteunend bureau MRS zal in conceptvorm getoetst worden met ORS leden om niet onnodig veel tijd van hen te vragen. Tijdens het ontwerp zullen ORS leden wel geconsulteerd worden op onderdelen.

### **5.4 Inhoud voorstel ondersteunend bureau MRS voor besluitvorming in de loop van 2022**

De inhoud van het voorstel:

- Samenstelling bureau (bemensing en fte's)
- Taken/rollen/verantwoordelijkheden, onder andere samenwerking met initiatiefnemers van participatietrajecten en ondersteuning van de MRS
- Financiering
- Positionering.

## 6 Juridisch / wet- en regelgeving

### 6.1 De januari 2022 situatie

Per januari is het overleg met de betrokkenen in de omgeving van Schiphol deels veranderd. De BRS is geen lid meer van het georganiseerde maatschappelijk overleg. Het Regioforum blijft vooralsnog bestaan tot besluitvorming over de nieuwe MRS heeft plaatsgevonden. Voor de interim situatie zijn geen aanpassingen nodig in de bestaande regelgeving. Het begrip ORS is momenteel als zodanig niet geregeld in de Wet Luchtvaart. De Wet Luchtvaart kent alleen de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS). In juridische zin worden er in het kader van de transitie per januari 2022 dus geen aanpassingen doorgevoerd.

Na de besluitvorming over de MRS zal een wijziging van de Wet luchtvaart worden voorbereid om de MRS wettelijk te verankeren. Totdat de MRS in de Wet luchtvaart is opgenomen zal via een wijziging in de Regeling CROS worden bepaald dat de rol van de commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol bedoeld in artikel 8.34 van de Wet luchtvaart wordt vervuld door de Maatschappelijke Raad Schiphol. Hierbij zal nog worden gezien hoe het overleg met de andere in het huidige artikel 8.34 genoemde partijen hierin een plaats kan krijgen.

### 6.2 Aanpassingen na besluitvorming over voorstellen toekomstige MRS

Een overzicht van het juridische kader waarbinnen de huidige ORS opereert is te vinden in bijlage C inclusief een voorlopige inventarisatie aan van de relevante wet- en regelgeving in relatie tot de MRS-transitie later in het jaar na besluitvorming. Aanpassing van bestaande wet- en regelgeving komt aan de orde nadat er een nieuw definitief bestuursreglement is vastgesteld. Vooruitlopend hierop is geïnventariseerd met welke wet- en regelgeving er rekening dient te worden gehouden.

## 7 Het transitieproces

### 7.1 Vaststelling plan van aanpak

De vaststelling van het plan van aanpak naar analogie van een participatietraject. De 'initiatiefnemer' IenW legt een conceptplan voor aan belanghebbenden, zijnde de huidige ORS leden en deelnemers aan het Regioforum. De reacties worden verwerkt in een definitief concept dat vervolgens door IenW als 'bevoegd gezag' wordt vastgesteld.

Datum	Stap	Wie
10 december	Ontvangst hoofdlijnen concept plan van aanpak	Leden Regioforum
17 december	Toelichten hoofdlijnen concept plan van aanpak	Kwartiermaker
10 – 17 januari	Beantwoorden vragen over concept plan van aanpak	ORS leden / kwartiermaker
tot 25 januari	Indienen schriftelijke reacties	ORS leden
tot 4 februari	Verwerken reacties	Kwartiermaker
7 – 10 februari	Terugkoppelen verwerking reacties aan ORS leden	Kwartiermaker / ORS leden
medio februari	Aanbieden plan van aanpak aan minister van IenW	Kwartiermaker

**Tabel: Vaststelling plan van aanpak**

### 7.2 Projectmanagement

De teams van IenW en ORS werken nauw samen. Onderstaand de januari configuratie van de teams. Uitbreiding of aanpassing vinden 'en route' plaats.



<p><b>Kernteam IenW</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Kwartiermaker</u>: aansturing en inhoudelijk actief op alle onderwerpen</li> <li>2. <u>Teamlid focus op beleid</u>: sparringpartner, liaison BRS/IenW-besluitvorming, concepten mee uitwerken</li> <li>3. <u>Teamlid/projectsecretaris</u>: overall, voorbereiding, schrijven e.d.</li> <li>4. <u>Teamlid focus op participatie/omgevingsmanagement</u>: methode-ontwikkeling, -toepassing en activiteiten om tot verbreding MRS te komen</li> <li>5. <u>Teamlid focus op informatievoorziening</u>: begeleiden PWE informatievoorziening, ontwikkelen scenario's Omgevingshuis, voorbereiden no-regret realisaties</li> </ol>	<p><b>In nauwe samenwerking met secretariaat ORS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Secretaris</u>: aansturing ondersteunend bureau in transitie</li> <li>2. <u>Office manager</u></li> <li>3. <u>Projectmanager</u></li> <li>4. <u>Participatie/communicatie consultant</u>: faciliteren/implementeren nieuwe werkwijzen van participatie en facilitering in samenwerking met initiatiefnemers en MRS i.o.</li> <li>5. Capaciteit voor <u>ICT</u> aanpassingen en advies</li> </ol>
---	--

**Tabel: Teams IenW en ORS secretariaat**

### 7.3 Betrekken belanghebbenden

Vanaf januari is er voortdurend afstemming met belanghebbenden over de ontwikkeling van voorstellen over de MRS.

Om snelheid en momentum te behouden en tegelijkertijd voldoende contact te houden met belanghebbenden wordt de governance structuur niet onnodig ingewikkeld gemaakt en zijn er weliswaar vaste afstemmingsmomenten met belanghebbenden, maar bij voorkeur flexibel en op maat, in de eerste plaats naar behoefte van betrokkenen. Ook hier: vorm volgt inhoud.

Afstemmingen die in ieder geval plaats zullen vinden:

- Voortgang telkens in het Regioforum
- Periodieke werksessies, zie einde hoofdstuk 2, met bewonersvertegenwoordigers en naar behoefte met vertegenwoordigers Milieu Federatie NH en werkgevers VNO-NCW, In de laatste paragraaf van de hoofdstukken over MRS, Omgevingshuis en Ondersteunend Bureau MRS is telkens te zien hoe de bewoners en andere ORS leden worden betrokken
- Periodiek overleg met sectorpartijen gezamenlijk
- Naar behoefte overleg RvT SOORS.

### 7.4 Besluitvorming en governance

De overkoepelende governance principes in de transitie:

1. De activiteiten zijn ingebed in project Schiphol, directie LV van IenW
2. Afstemming met belanghebbenden als in een participatietraject
3. Minister besluit over vaststelling plan van aanpak begin en de voorstellen voor MRS & Omgevingshuis.

### 7.5 Communicatie

Communicatie met de eigen achterban en organisatie over het plan van aanpak en updates over de stappen daarna gaat via de betreffende ORS-leden.

In de genoemde afstemmingen in paragraaf 7.3 vindt directe afstemming plaats met belanghebbenden. Deze afstemming zal telkens worden aangepast aan de behoefte. Inhoudelijke informatie over onderwerpen op de ORS agenda zullen net zoals in de huidige situatie via de ORS website en/of secretariaat toegankelijk zijn. Informatie over formele besluitvorming binnen IenW over dit traject kunt u terugvinden op de website [Luchtvaartindetoekomst.nl](http://Luchtvaartindetoekomst.nl).

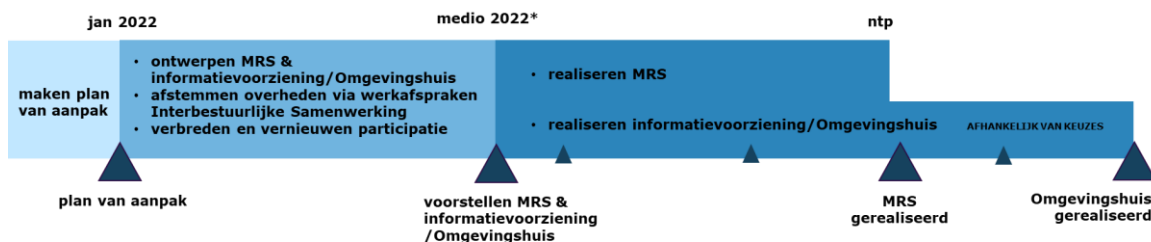
## 7.6 Een nieuwe structuur is geen panacee

Van Geel constateert dat het poldermodel om tot besluitvorming te komen in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) helaas niet meer werkt: 'Als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan'.

Vernieuwing van structuur, participatieproces en alles wat daarbij hoort, zoals in dit plan van aanpak is aangestipt, zal de dialoog tussen belanghebbenden faciliteren. Structuur is echter maar een hulpmiddel. Een onderweg te ontwikkelen cultuur zal het succes in sterke mate bepalen. Een cultuur die in ieder geval gekenmerkt wordt door dialoog en het verdiepen in de ander in plaats van het reflexmatig stelling nemen, onderhandelen en positioneren. Alle betrokkenen zullen elkaar wat 'slack' moeten gunnen, de plannen in dit plan van aanpak zijn nog niet doortimmerd en geven ruimte voor oplossingen die passen bij wat we nastreven: een MRS maken waarin de participatie 'deugt' en de juiste informatie beschikbaar is. En onderweg groeit de cultuur die daarbij hoort. Cultuur ontwerp je niet, maar bespreek je wel (expliciet maken wat impliciet verondersteld wordt) en dan ontstaat er iets dat werkt.

## 7.7 Planning

Na vaststelling van het plan van aanpak, verwacht einde januari 2002, worden de in dit plan van aanpak genoemde voorstellen ontwikkeld. Het is vooralsnog de opzet om de voorstellen in onderlinge samenhang te ontwikkelen en presenteren medio 2022.



\* datum nader te bepalen; vooralsnog gesteld op medio 2022

**Figuur: Planning**

De start van de realisatie hangt af van de afronding van de besluitvorming en afronding van de MRS en Omgevingshuis realisatie hangt af van de te kiezen concepten. Een en ander wordt geconcretiseerd in een projectplan of projectplannen.

## Bijlage A Basis participatiekwaliteit bij Luchtvaart

### Basis participatiekwaliteit bij Luchtvaart

#### INHOUDSOPGAVE

1. Ambitie IenW en Luchtvaart
2. 8 Succesfactoren
3. Bijlagen

#### 1. AMBITIE IENW EN LUCHTVAART

De bestuursraad van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in 2021 met het Kompas volgende ambitie uitgesproken op het gebied van participatie:

*“We werken en denken vanuit de (maatschappelijke) opgave in het licht van de transitie slimme en groene mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie. Daarbij werken we van buiten naar binnen, transparant en zetten de burger/het bedrijf centraal. Vanaf het begin van de opgave wordt ook structureel over participatie nagedacht.”*

*“We willen een overheid zijn die transparant is en in interactie met stakeholders (burgers en bedrijven) opereert.”*

Om die ambitie te realiseren heeft de bestuursraad de kernwaarden van de International Association for Public Participation (IAP2) omarmd. Deze kernwaarden zijn vertaald door de directie Participatie in acht succesfactoren voor participatie. Vanuit de directie luchtvaart willen we participatie succesvol implementeren. Daarom werken we op basis van deze 8 succesfactoren. Met het gebruik van deze succesfactoren voldoen we aan de ‘basis participatiekwaliteit luchtvaart’.

#### 2. 8 SUCCESFACTOREN

De succesfactoren zijn gebaseerd op de internationale kaders van [IAP2](#) en aangescherpt aan de hand van de principes van Aarhus en Rijksbrede Code maatschappelijke participatie. De adviezen van de commissie Cohen, Van Geel, Lessen in Participatie en de Nationale Ombudsman onderstrepen de succesfactoren en geven een aantal accenten weer. In de bijlage is een overzicht opgenomen.

---

#### TOEPASSING SUCCESFACTOREN

De succesfactoren zijn principes van waaruit wordt gewerkt wanneer je vanuit de directie Luchtvaart een participatieproces start. Uit ervaring is ook gebleken dat in succesvolle participatietrajecten aan deze factoren werd voldaan. De succesfactoren zijn echter geen stappenplan of garantie voor een goed participatieproces. Onderstaand zijn deze succesfactoren, met een korte toelichting beschreven. Deze toelichting dient als houvast en biedt enkele tips en voorbeelden. Hierbij wordt benadrukt dat de invulling van elke succesfactor maatwerk is.

De succesfactoren zijn bedoeld voor:

- ✓ Het op maat, voor jouw project/programma/dossier/besluit, ontwerpen van een participatieproces en het opzetten van een participatieplan
- ✓ Het evalueren en eventueel toetsen van een participatieproces en/of plan.

- ✓ Beargumenteren waarom in jouw, op maat gemaakte participatieproces, bepaalde succesfactoren niet worden meegenomen.

### Acht succesfactoren voor participatie

1. Alle relevante stakeholders (iedereen die door beleid/besluitvorming geraakt wordt of er in geïnteresseerd is) worden **tijdig betrokken**.

Met een stakeholderanalyse kan je in kaart brengen welke partijen relevant zijn. Hierin breng je in kaart met wie je allemaal te maken hebt: overheden, maatschappelijke organisaties, gebruikers, sectorpartijen, omwonenden, etc. Aan de hand hiervan kan je vervolgens bepalen welke partijen relevant zijn en wanneer en waarover je deze partijen wil betrekken. Wat tijdige betrokkenheid is, verschilt per situatie.

2. Stakeholders beschikken over **voldoende informatie** om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren en worden adequaat geïnformeerd en waar nodig **voldoende gefaciliteerd**, zodat er een gelijk speelveld ontstaat.

Toegang tot relevante informatie is belangrijk voor stakeholders. Een belangrijk aandachtspunt is om ervoor te zorgen dat de informatie op een toegankelijke manier wordt gecommuniceerd en rekening houdt met mensen die mogelijk niet de kennis en/of middelen hebben om aan het participatieproces deel te nemen. Manieren om dit te doen zijn voortgangsbrieven, informatiebijeenkomsten, informatie op internet of ondersteunde video's. Tot slot is het belangrijk om na te gaan of de informatie toereikend genoeg is. Ervaren stakeholders ook daadwerkelijk dat ze voldoende zijn geïnformeerd? Waar nodig kun je ze van aanvullende informatie te voorzien.

3. Er is een **aanpak voor de participatie**, bijvoorbeeld omschreven in een projectplan of apart participatieplan.

In een participatieplan staat wat het doel is van de participatie, welke doelgroepen betrokken worden, wat de best passende strategie hiervoor is, tot welke aanpak dat leidt en hoe je omgaat met de opbrengsten van de participatie. Hiervoor kun je het format van Directie Participatie gebruiken: [format participatieplan](#). Schenk ook aandacht aan intern organisatie draagvlak voor dit plan. De omvang van het participatieplan hangt samen met de complexiteit van het participatieproces.

4. Het participatieplan is **samen met de stakeholders opgesteld** of met hen afgestemd

Om maximaal draagvlak te creëren voor je proces maak je de wijze van participatie met de omgeving/stakeholders bespreekbaar. Het draait hierbij om heldere afspraken over het participatieproces: het doel, hoe de input van participanten verwerkt wordt en op welke wijze een terugkoppeling over de afspraken en inbreng wordt georganiseerd.

5. Er is een **bestuurlijk** (politiek en ambtelijk) **besluit** t.a.v. het participatieproces

Bestuurlijk draagvlak voor het participatieproces is belangrijk voor de uiteindelijke besluitvorming. Kijk daarom wie beslissingsbevoegd is binnen het project of programma en stem daarmee het participatieproces af.

6. De wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) worden **inzichtelijk gemaakt en erkend**

Gedurende het participatieproces is het van belang om wensen en belangen van alle stakeholders transparant en navolgbaar inzichtelijk te maken. Dit kan met behulp van goede verslaglegging van participatiemomenten. Bij een langlopend programma kan actualisatie van de wensen/eisen ook relevant zijn gedurende het proces.

7. De inbreng van participanten wordt **serieus meegewogen**

Doel van het participatieproces is om inbreng vanuit het participatieproces integraal mee te wegen in het besluitvormingsproces. De opbrengst van een participatiemoment wordt meegegeven aan de beslisser, deze kan daar voor het besluit genomen worden kennis van nemen en het besluit daar ook op baseren. Trede op de participatieladder is hier van belang. Op deze manier voelen participanten zich serieus genomen.

8. Stakeholders krijgen te horen **op welke manier** hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt.

Om stakeholders hiervan op de hoogte te houden geef je terugkoppeling van wat je precies gedaan hebt met hun input. Je licht toe welke punten wel bij het besluit zijn meegenomen, maar ook welke juist niet zijn meegenomen en waarom. Op die manier maak je inzichtelijk welke (conflicterende) wensen van stakeholders tegen elkaar zijn afgewogen en hoe dat tot het voorgenomen besluit heeft geleid.

---

## JURIDISCH KADER

Bovenstaande ambitie, succesfactoren, randvoorwaarden en lessen zijn een aanvulling op het geldend juridisch kader. Vanaf juli 2022 bepaalt de Omgevingswet de juridische verplichtingen voor inspraak en participatie.

De Omgevingswet stimuleert daarbij nadrukkelijk de vroegtijdige participatie en transparante afwegingen bij beleid, plannen en projecten.

Kortom, het is belangrijk dat er bij ieder project/dossier/programma op het juiste, ambtelijke en politieke, niveau een bewust besluit wordt genomen over een participatieproces dat passend is bij de opgave, de belangen die op het spel staan en de politieke beïnvloedingsruimte. Een proces dat recht doet aan de belangen en kennis van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, dat alle betrokkenen het gevoel geeft dat ze zorgvuldig betrokken zijn en dat de kans op verrassingen in het besluitvormingsproces verkleint.

### 3. BIJLAGEN

In deze bijlage is een toelichting gegeven op de verschillende elementen die van belang zijn voor de participatie binnen Luchtvaart. In de succesfactoren komen al deze elementen terug.

#### DE LUCHTVAARTNOTA

De luchtvaartnota vereist ten aanzien van participatie dat er sprake is van een helder besluitvormingsproces waarbij belanghebbenden hun ideeën en belangen evenwichtig in kunnen brengen. Hierbij benadrukken zij de volgende prioriteiten:

- ✓ Het versterken van de regie van het Rijk met de juiste betrokkenheid van de omgeving.
  - De verschillende rollen, verantwoordelijkheid en bevoegdheden van betrokkenen bij het luchtvaartbeleid worden duidelijk en expliciet gemaakt, in lijn met bestuur en samenwerking.
  - De vormgeving van participatie wordt ingevuld door de verantwoordelijke partij voor besluitvorming. De wijze van participeren en het besluitvormingsproces moeten vooraf inzichtelijk en duidelijk zijn voor betrokkenen.
  - N.a.v. het advies van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) wordt gewerkt aan de inrichting van de overlegstructuur. Per overleg wordt vastgesteld welk onderwerp wordt besproken, met welke doel en op welke wijze betrokkenen hun inbreng kunnen leveren. Ook de integraliteit tussen verschillende overleggen wordt verder uitgewerkt.
  - De betrokkenheid wordt vormgegeven volgens de volgende ontwerpprincipes: timing, representatie, inclusiviteit, procedure en heldere afspraken.
- ✓ Het verstevigen van de kennisbasis
  - Er moet sprake zijn van een gedegen kennisbasis die waar mogelijk gezamenlijk is opgesteld. Deze kennisbasis wordt verder versterkt.
  - Het is van belang dat informatie voor betrokkenen toegankelijk, transparant en navolgbaar is

#### COMMISSIE COHEN

Het rapport van de (OFL) commissie Cohen: *Sturen in een volatiel domein – governance en participatie in de luchtvaart*, stelt dat participatie geen doelan zich is.

De gekozen participatievorm volgt uit het beoogde doel van de participatie. Daarbij verdient het aanbeveling om telkens vast te stellen:

- ✓ welke onderwerpen op welk niveau worden behandeld;
- ✓ welk doel er ten behoeve van welk onderwerp wordt nagestreefd;
- ✓ welke groepen daarbij betrokken worden, meer specifiek welke partijen (publieke) verantwoordelijkheid genieten;
- ✓ welke juridische normen toepasselijk zijn en
- ✓ de wijze waarop participatie georganiseerd zal worden, gelet op de onderstaande vetgedrukte ontwerpprincipes (overlappend met de IenW brede succesfactoren voor participatie):
  1. **Timing** van participatie is cruciaal: organiseer participatie zo vroeg mogelijk in het proces. Wat precies vroegtijdig is hangt af van de omstandigheden. In elk geval wordt er verondersteld dat participatie voorafgaand aan een conceptbesluit wordt georganiseerd, zodat belangen en perspectieven mee kunnen worden genomen en tegen elkaar kunnen worden afgewogen.
  2. Daarnaast is van belang **wie** participeert. Betreft dit een groep geselecteerde participanten, en zo ja, op basis waarvan? Vertegenwoordigt deze groep ook andere burgers of stakeholders, en zo ja wie en hoe? Is de groep van participanten divers en inclusief? Hier draait het om de vraag

hoe *representatief* het participatieproces is en de participanten zijn. Het participatieproces hoort alle relevante belangen en perspectieven te kunnen vertegenwoordigen; de selectie van participanten is daarom essentieel.

3. Het laatste ontwerpprincipe betreft de *procedure*, de organisatie van het participatieproces en de wijze van participeren.
  - a. Van belang is dat er *heldere afspraken* zijn gemaakt over het participatie. Dit betekent dat vooraf duidelijk moet zijn welke rol participanten spelen:
  - b. Daarnaast gaat het ook om de wijze waarop participatie plaatsvindt, *elektronisch of in persoon*.
  - c. Het laatste punt betreft de *toegang tot informatie en expertise*. Dat is essentieel, zeker in een dossier als de luchtvaart. Participanten moeten toegang hebben tot informatie. Wanneer deze zeer technisch-complex is moet de informatie ook op een toegankelijke manier worden gepresenteerd. Het kan ook gaan om de toegang tot expertise, en het horen van experts. Ook de uitvoering van besluitvorming blijft, vanwege het continue karakter, cruciaal. Daarbij moet worden aangegeven op welke wijze uitvoering is gegeven aan de afspraken en mogelijk wat maakt dat afspraken niet nagekomen (kunnen) worden.

---

#### COMMISSIE VAN GEEL

In "*Schiphol vernieuwd verbinden*" wordt gesteld dat het ministerie van IenW, als stelselverantwoordelijke, verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de participatie (borging basiskwaliteit participatie) en de informatievoorziening (borging basisinformatiekwaliteit) op stelselniveau draagt. Onderstaande punten (overlappend met de IenW brede succesfactoren voor participatie) zijn volgens hem van belang om die "*participatiekwaliteit*" te garanderen:

- ✓ Het is van belang dat de bevoegde organen voorafgaande aan een besluit actief invulling geven aan het recht van alle partijen of personen die direct of indirect door een maatregel geraakt worden,
- ✓ het is van belang om de lijn uit de Omgevingswet in deze te volgen door actief gebruik te maken van participatieplannen. Het bevoegde gezag bij een (beleids)maatregel stelt bij een voorgenomen besluit dan steeds een participatieplan op, waarin het ingaat op de scope, de intensiteit en de instrumenten en timing van participatie en informatie.
- ✓ Na afloop van het participatietraject is het te allen tijde het bevoegde orgaan dat de uitkomst van de participatie weegt, expliciet tot een afweging komt en deze actief bekendmaakt. Ook een afweging om niet tot een besluit over te gaan, is relevant voor de belanghebbende partijen en wordt derhalve eveneens binnen de gestelde termijn gecommuniceerd. Naast de transparantie kan dit een bijdrage leveren aan de versterking van de uitvoeringskracht van de overheid.
- ✓ Het voorzien in participatie en ook informatievoorziening zijn daarmee gekoppeld aan concrete bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Degene die bevoegd is voor de totstandkoming van een bepaald beleid of een bepaalde maatregel heeft ook de verantwoordelijkheid om participatie en informatievoorziening daarbij te waarborgen.

---

#### NATIONALE OMBUDSMAN

Bij het ontwerp en de uitvoering van een participatieproces hanteert het ministerie de in 2019 door de Nationale Ombudsman meegegeven randvoorwaarden voor goede participatie:

1. Geef als bestuur duidelijkheid over de kaders
2. Zorg voor een open houding en gedrag van ambtenaren
3. Stel voldoende tijd en geld beschikbaar
4. Evalueer en pas geleerde lessen toe

---

#### LESSEN IN PARTICIPATIE: OVERLEGORGAAN FYSIEKE LEEFOMGEVING



Op verzoek van de minister heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving in 2019 de lessen in Participatie opgehaald. In het rapport zijn enkele duidelijke inzichten benoemd over participatie in relatie tot IenW. De belangrijkste zijn:

1. Participatie is alleen zinvol als er politiek ruimte is om met stakeholders in gesprek te gaan. De kaders voor participatie moeten vooraf expliciet besproken worden.
2. Bij drukte gaat de aandacht niet uit naar participatietrajecten. Hierdoor hebben medewerkers geregeld het gevoel dat er geen ruimte en tijd is voor participatie.
3. Participatie is vaak iets dat een medewerker erbij doet, terwijl het onderdeel zou moeten zijn van het primaire proces en integraal onderdeel van de functie, zodat medewerkers participatiecompetenties kunnen ontwikkelen. Participatie moet (nog meer) onderdeel worden van het hr-beleid.

## Bijlage B Brief Tweede Kamer opvolging advies Van Geel

Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

Rijnstraat 8  
2515XP Den Haag  
Postbus 20901  
2500EX Den Haag  
T 070-456 0000  
F 070-456 1111

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2021/266628

Datum 6 oktober 2021  
Betreft Voortgang opvolging advies Van Geel Omgevingsraad  
Schiphol

Geachte voorzitter,

In het Commissiedebat van 24 juni is aangegeven dat een besluit over de opvolging van het advies van dhr. Van Geel over de toekomst van de Omgevingsraad Schiphol aan een volgend kabinet is. Om te zorgen dat de huidige structuur niet uiteenvalt is niets doen echter geen optie, daarom is tevens toegezegd u na de zomer de gewenste duidelijkheid te geven, zonder daarbij de beleidsruimte voor een nieuw kabinet in te willen perken.

Zowel bij de leden van uw Kamer als bij de leden van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) bestaat begrijpelijk behoefte aan het verkrijgen van duidelijkheid over de toekomst van het overleg met de omgeving rond de luchthaven Schiphol. Door het schrijven op 7 juni van de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) dat zij per 1 januari 2022 hun lidmaatschap van de ORS opzeggen zijn de zorgen bij de overige delegaties van de ORS toegenomen dat de ORS per 1 januari 2022 in een vacuüm terechtkomt.

Om te voorkomen dat dit vacuüm ontstaat is het nodig om, langs de lijnen van het advies van dhr. Van Geel, een aantal praktische wijzigingen door te voeren in de manier waarop de verschillende partijen met elkaar in gesprek kunnen blijven. Daarmee wordt tevens een stevig fundament gecreëerd voor de verdere toekomstige ontwikkeling op basis van de ervaringen die per januari 2022 zullen worden opgedaan. Waarbij het uiteraard aan een nieuw kabinet is om op basis daarvan een afweging te maken over verdere besluitvorming.

De voorgestelde wijzigingen zijn gebaseerd op verschillende gesprekken deze zomer en de belangrijkste aanbevelingen van dhr. Van Geel. Voor de situatie per 1 januari 2022 houdt dit in dat:

- de BRS geen lid meer is van de ORS;
- de bestaande Stichting Ondersteuning ORS (SOORS) de opdracht krijgt om de maatschappelijke participatie te blijven faciliteren qua informatievoorziening en ondersteuning van het proces;
- alle bij de ORS berustende informatie (website, archieven) veilig wordt gesteld en ontsloten de bestaande website van de ORS ten behoeve van alle partijen;

- IenW conform advies van Van Geel het kader opstelt voor de basisparticipatiekwaliteit en initiatiefnemers bij luchtvaarttrajecten, zoals voor bijvoorbeeld een Luchthavenverkeersbesluit of een routewijziging conform dit kader gebruik maken van een participatieplan voor betrokkenheid van omwonenden en maatschappelijke organisaties;
- betrokkenheid van bewonersgroepen conform het advies van Van Geel wordt verbreed en gemoderniseerd. Alle groepen omwonenden, dus bijvoorbeeld ook jongeren, krijgen de gelegenheid zich te registreren bij de ORS.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2021/266628

De bestuurlijke afstemming zal voortaan plaatsvinden in overleg tussen IenW en de BRS. IenW en BRS werken op dit moment gezamenlijk aan afspraken hoe deze samenwerking er uit komt te zien, waarbij ook wordt gekeken naar de relatie tot het overleg met de omwonenden en maatschappelijke organisaties. Streven is dat deze samenwerkingsafspraken voor 1 januari 2022 zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Zodra er een nieuw regeerakkoord is zal op basis daarvan verder worden gesproken over een adaptieve uitvoeringsagenda voor de komende regeerperiode.

Alles bij elkaar een stevige klus waarbij transparantie, zorgvuldigheid en continuïteit centraal staan. Om de continuïteit zoveel mogelijk te waarborgen ben ik blij te kunnen melden dat dhr. Van Geel bereid is zijn voorzitterschap met een half jaar te verlengen. Daarnaast is vanuit het ministerie van IenW een kwartiermaker aangesteld om, samen met de voorzitter en secretaris van de ORS, en in overleg met de direct betrokken partijen, de werkzaamheden die nodig zijn voor een soepele overgang naar 2022, het doorvoeren van bovengenoemde wijzigingen en de verdere besluitvorming in goede banen te leiden.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. B. Visser

## Bijlage C Overzicht juridisch kader ORS

In juridische zin dient er in het kader van de transitie (in aanloop naar de besluitvorming medio 2022) rekening te worden gehouden met mogelijke aanpassing van bestaande wet- en regelgeving. Het huidige juridische kader waarbinnen de ORS opereert ziet er als volgt uit:

### Wettelijke bepalingen ORS

- **Wet luchtvaart**: Bevat bepalingen ten aanzien van doel, samenstelling en uitvoering CROS.
  - Artikel 8.34 van de Wet luchtvaart stelt dat er een commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol (CROS) is en geeft aan welke instanties en organisaties daarin vertegenwoordigd zijn. NB: Bewoners worden hierin niet genoemd (maar waren in de wetswijziging voor de ORS, die niet in werking is getreden, wel al opgenomen).
  - Artikel 8.35 Wet luchtvaart bepaalt dat de CROS tot taak heeft om door overleg een gebruik van de luchthaven te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van de leden van de CROS.
  - In artikel 8.36 is vervolgens bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat nadere regels stelt onder andere omtrent de taak en de samenstelling van de CROS. Dit is gebeurd in de Regeling CROS.
  - Verder stelt artikel 8.38 dat de CROS een bestuursreglement vaststelt dat de goedkeuring behoeft van de minister.
  - Experimenteerregeling: De Wet luchtvaart bevat alleen in artikel 8.23a een expliciete wettelijke adviestaak. Dit is het enige formeel-wettelijke adviesrecht van de ORS. Op grond van artikel 8.23a kan door de minister kan een regeling worden vastgesteld waarmee bij wijze van experiment wordt afgeweken van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (een zgn. experimenteerregeling), mits de CROS, bedoeld in artikel 8.34 of een ander bij ministeriële regeling aan te wijzen regionaal orgaan, bij advies heeft aangegeven dat het experiment een gunstig effect kan hebben op de hinderbeleving.
- **Regeling CROS**: Bevat aanvullende bepalingen ten aanzien van het doel, samenstelling en uitvoering CROS. Onder meer dat de CROS als taak heeft erop toe te zien dat aan de belangen van de organen en organisaties die in de commissie zijn vertegenwoordigd, zo veel mogelijk recht wordt gedaan, met inachtneming van de wettelijke voorschriften.
  - In artikel II, eerste lid, van de wijziging van de Regeling CROS ten behoeve van de transitie naar de Omgevingsraad Schiphol (ORS; Stcrt. 2014, 33130) is bepaald dat vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de wijzigingsregeling de rol van de CROS wordt vervuld door de Omgevingsraad Schiphol. *Dit betekent dat waar in de Wet luchtvaart en de Regeling CROS een taak is toebedeeld aan de CROS deze vanaf 26 november 2014 wordt uitgeoefend door de ORS.*
- **Wijzigingsregeling Regeling CROS (transitie Omgevingsraad Schiphol)**: Betreft de naamswijziging van CROS naar ORS en de aanpassing van de samenstelling ORS. Sinds de transitiebepaling in de wijzigingsregeling CROS van 2014 wordt de rol van de CROS vervuld door de ORS.
- **Wijzigingswet Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS - in werking na KB)**: Bevat aangepaste bepalingen ten aanzien van doel, samenstelling en uitvoering ORS (nog niet in werking getreden en is overigens niet in lijn met de situatie per 1 januari 2022). In de wijziging van de Wet luchtvaart ten behoeve van het nieuwe normen- en handhavingstelsel wordt in artikel 8.34 nader ingegaan op de verschillende ORS-

geledingen ter vervanging van de CROS. In artikel 8.35 wordt vervolgens ingegaan op het doel en uitgangspunten van de ORS.

- Verder voorziet het in deze wetswijziging opgenomen nieuwe artikel 8.17a in een wettelijke adviestaak van de ORS ten aanzien van de gebruikspggnose van Schiphol.
- *Overigens zijn bovengenoemde artikelen nog niet in werking getreden en niet lijn met de situatie per 1 juli 2022. Ten behoeve van de opvolger van de ORS zal er een nieuw wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart in procedure moeten worden gebracht ter vervanging van de CROS.*

### **Overige bepalingen, reglementen en statuten**

- [Instellingsdocument ORS](#). Bevat afspraken over doel, organisatie en werkwijze ORS.
- [Bestuursreglement CROS/ORS 2019, afdeling wet luchtvaart artikel 8.38 en regeling CROS](#): Bevat praktische bepalingen over onder meer contributie, samenstelling delegaties, vergaderingen.
  - Het bestuursreglement bepaalt dat de ORS een wettelijk overleg- en adviesorgaan van de Rijksoverheid inzake luchtvaart-aangelegenheden in de brede zin van het woord is. Desgewenst kunnen ook regionale en lokale besturen en sectorpartijen de ORS om advies vragen. Dit bestuursreglement is in de aanloop naar de transitie van de CROS naar ORS op 24 januari 2019 vastgesteld.
  - Het bestuursreglement is geen regelgeving. Daarom geeft de taakomschrijving in het bestuursreglement de ORS geen wettelijke adviesrecht. Het is voor de ORS echter wel het belangrijkste, voor de leden bindende document met betrekking tot de taken en werkwijze.
  - In artikel 16 staat dat de gedeputeerde Schiphol van de Provincie Noord-Holland in voorkomende gevallen als plaatsvervangend voorzitter optreedt. Met het uittreden van de BRS is dit niet meer van toepassing.
  - Het bestuursreglement kan op termijn worden aangepast ten behoeve van de opvolger van de ORS, uiteraard mits passend binnen de hierboven beschreven kaders van de wet. Ondertussen wordt volstaan met het borgen van de wijzigingen in het jaarplan ORS.
- [Statutenwijziging SOORS 2015](#): Beschrijving van taken en rollen voorzitter, secretaris en Raad van Toezicht.
- [Bewonersreglement ORS 2019](#): Bevat praktische bepalingen over clusters en benoeming van clustervertegenwoordigers.