

# Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie

raad voor

**r m n o**

ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek

Een onderzoek naar de duurzame ontwikkeling  
van het governance-veld rond Schiphol



o

n

m

r

**Duurzame ontwikkeling en Schiphol:  
naar een creatieve confrontatie**



## Colofon

“Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie” is een advies van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), verschenen in de RMNO reeks Adviezen nr A.14 (2009).  
ISBN 978-90-72377-83-8

### **Uitgave en copyright**

© RMNO, 2009, Den Haag

### **Auteurs**

Willemijne Moes, Roel in 't Veld, Geert Teisman

### **Vormgeving en lay-out**

A10plus, Rotterdam

### **Illustraties**

Sybren Vlasblom, Rotterdam

### **Fotografie**

PhotoDisc en TypicalMedia.com

### **Productie**

DeltaHage BV, Den Haag

### **Nadere informatie**

RMNO, Postbus 93051, 2509 AB Den Haag  
bezoekadres: Emmapark 6, 2595 ET Den Haag

T 070 31 55 210

F 070 31 55 220

E [bureau@rmno.nl](mailto:bureau@rmno.nl)

I [www.rmno.nl](http://www.rmno.nl)

# Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie

Een onderzoek naar de duurzame ontwikkeling van het  
governance-veld rond Schiphol



## Over de RMNO publicaties

De Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) kent twee publicatiereeksen:

Reeks A Adviezen

Reeks V Voorstudies en achtergronden

Deze publicatiereeksen zijn gestart per 1.10.2003.

Voorstudies en achtergronden verschijnen onder verantwoordelijkheid van de RMNO en bevatten de opvattingen van de auteurs. Adviezen houden per definitie het oordeel van de Raad in. De publicatie Governance van Risico's rond ruimte, natuur en milieu – een kennisagenda behoort tot de reeks Adviezen.

NUMMER	TITEL
A.14 (2009)	<b>Duurzame ontwikkeling en Schiphol</b>

Eerder verschenen in deze reeks:

- |              |  |
|--------------|--|
| A.01 (2004)  | Demografie en Leefstijlen – over Migratie, Segregatie en Leefstijlen   |
| A.02a (2004) | Natuur en Gezondheid – invloed van natuur op sociaal, psychisch en lichamelijk Welbevinden (tevens Engelse versie beschikbaar) |
| A.03 (2004)  | Kennis maken met de regio  |
| A.04 (2004)  | De zee kent geen grenzen   |
| A.04e (2004) | The sea has no borders (Engelse versie)  |
| A.05 (2005)  | Zonneklaar – een beslismodel voor afwegingen rond het stimuleren van zonnestroom in Nederland                                  |
| A.06 (2006)  | Koudwatervrees?  |
| A.07 (2006)  | Duurzame Ontwikkeling van Toerisme   |
| A.08 (2007)  | Gebiedsontwikkeling voor de domeinen Ruimte en Wonen   |
| A.09 (2007)  | VROM wil kennis voor overmorgen  |
| A.10 (2007)  | A New Sustainable Development Strategy: An Opportunity Not To Be Missed  |
| A.11 (2007)  | Governance van Risico's rond ruimte, natuur en milieu  |
| A.12 (2007)  | Gezondheid en natuur verbinden – beleidsadvies over het inzetten van natuur voor gezondheid                                    |
| A.13 (2007)  | Kennisagenda Natuur en Gezondheid – in maatschappelijk perspectief   |

Eerder verschenen in de reeks Voorstudies en achtergronden:

- V.01 (2003) Niet bang voor onzekerheid
- V.02 (2003) Environmental Governance in Europe
- V.03 (2004) De ruimte spreekt voor zich
- V.04 (2004) Onderzoek voor duurzame ontwikkeling – Research & Development voor transities -
- V.05 (2004) Nieuwe risico's in 't vizier?
- V.06 (2005) Mooi licht mooi donker
- V.07 (2005) Gekrulde ruimte
- V.08 (2007) Biotech op het menu
- V.09 (2006) Sustainable Development Strategy of the Netherlands
- V.10 (2007) KennisCoCreatie – samenspel tussen wetenschap en praktijk
- V.10a (2007) Website praktijkvoorbeelden Natuur en Gezondheid
- V.10b (2007) CD-rom database praktijkvoorbeelden
- V.11 (2007) Natuur en Gezondheid – handreikingen voor lokale bestuurders
- V.13 (2008) States of Nature – nature and fish stock reports for policy

*Den Haag, februari 2009*







# Inhoud

## ADVIES

Inleiding	9
Proces	9
Leeswijzer	10
Historisch perspectief	11
Sporen	13
Nieuwe Interactie	15
Conclusie	19

## BIJLAGE ACHTERGRONDRAPPORT

1	Achtergrond van de rapportage; doelstelling en werkwijze	21
2	De discussie rond Schiphol gekarakteriseerd	23
2.1	Besluitvormingsgeschiedenis	23
2.2	Governance in complexe systemen	27
2.3	Uitwerking van het begrip duurzame ontwikkeling	28
2.4	Analyse van het governance veld rond Schiphol	29
2.5	Conclusies in termen van complexiteit	38
	Samenvattend	44
3	Op weg naar een creatieve confrontatie	46
3.1	Bouwen aan vertrouwen	46
3.2	Nieuwe arrangementen	50
3.3	De rol van rijkspartijen	57
	Bijlagen bij achtergrondrapport	59
1	Respondenten interviewsessies	59
2	Begeleidingscommissie	60

# ADVIES



## Inleiding

De wijze waarop rond de luchthaven Schiphol economische groei wordt afgewogen tegen milieubelasting en leefbaarheid is onderwerp van kennis-, menings- en besluitvorming in een complex veld van partijen. Dit governance-veld wordt gekenmerkt door een veelheid van betrokken partijen, overlegmomenten, formele procedures, studies, adviezen en beslissingen. Tegelijkertijd bestaan er onder een deel van de partijen die zich op dit veld bewegen, maar ook in haar bestuurlijke en maatschappelijke omgeving, bedenkingen over de uitkomsten van de afweging tussen de drie duurzaamheidsaspecten: people, planet en profit. Daarbij komt dat bij het merendeel van de betrokkenen gevoelens van frustratie, wantrouwen en teleurstelling bestaan over de interactiepatronen die zich in de loop van vele jaren hebben gevormd.

Deze context was in de zomer van 2007 aanleiding voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) om de RMNO te verzoeken om te werken aan een advies waarin wordt ingegaan op de vraag hoe de meest gunstige 'trade off' tussen people, planet en profit voor Schiphol kan worden bereikt nu en in de toekomst. Daarbij gaat het meer in het bijzonder om de vraag hoe een dergelijke trade off ingebouwd kan worden in de besluitvorming over Schiphol. In het verlengde daarvan is een visie gevraagd op kennisontwikkeling en kennisbenutting ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van Schiphol. Door de onderzoeksgroep 'Governance van Ruimtelijke Vraagstukken' van de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam is de onderbouwing van dit advies geleverd. Daartoe is een onderzoeksproject uitgevoerd dat liep van april 2007 tot oktober 2008.

## Proces

Gedurende de gehele looptijd van het project zijn twee tussenrapportages geformuleerd inzake de duurzame ontwikkeling van het governanceveld rond Schiphol. Het eerste *Decibel-debat of duurzaamheidsdialoog?* (oktober 2007) heeft gediend als input voor de op te stellen mainportstrategie en de besluitvorming over de lange termijnontwikkeling van Schiphol. De tweede tussenrapportage *Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie*. (april 2008) is ontstaan, onder andere, na de analyses van vijf intensieve interviewsessies toegespitst op 5 groepen stakeholders: overheid, bedrijfsleven, omwonenden, groene organisaties en de luchtvaartsector. Deze interviewsessies zijn gehouden eind januari 2008. In die tijd speelde ook de Alderstafel, als nieuwe, tijdelijke en interactieve vorm van overleg. Als eerste resultaat zijn convenanten opgesteld voor de korte termijn (juni 2007) en recentelijk is een gedragen advies voor de middellange termijn geformuleerd (oktober 2008). Het onderzoek borduurt in zekere zin voort op de analyses van de interviewsessies van januari 2008. Het eindrapport is opgesteld in de aanloopfase van de Luchtvaartnota (V&W) en biedt input voor de ontwikkeling van deze nota.

Op een drietal momenten, na de oplevering van een tussenproduct, is een bijeenkomst belegd van de begeleidingscommissie behorende bij het project. De commissie bestond uit een drietal partijen: De RMNO raadsleden Joske Bunders, Jan Laan, Roel in 't Veld en Geert Teisman, Angelique Berg en later Frans Vlieg vanuit VROM en Jeroen Fukken en Johan Weggeman vanuit V&W. Onder voorzitterschap van Geert Teisman was de taak van de commissie om te reflecteren op de tussenproducten. De resultaten van de reflecties zijn meegenomen in de ontwikkeling van het project en leverden een bijdrage aan een volgend tussenproduct.

## Leeswijzer

Dit eindadvies is geformuleerd na ruim een jaar van onderzoek en onderbouwing neergeslagen in het eindrapport van het onderzoek 'Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie'. Het eindrapport is te lezen als achtergrond document bij dit advies.

## Historisch perspectief

In 1916 wordt Schiphol aangekocht als militair vliegveld en na de Eerste Wereldoorlog in gebruik genomen als burgerluchthaven. Na de Tweede Wereldoorlog begint de luchthaven te groeien, waarbij de kiem is gelegd voor het conflict dat het Schipholdossier later zal beheersen. De luchthaven groeit in fasen en tegelijkertijd realiseren de omliggende gemeenten hun gewenste woningbouwplannen. Deze beide ontwikkelingen komen meer en meer met elkaar in conflict, wat leidt tot een geleidelijke toename van de kritiek op de geluidshinder. De regelgeving die daar uit voortvloeit, leidt er toe dat verdere uitbreiding van het banenstelsel niet mogelijk is. De wens van Schiphol voor een vijfde baan wordt niet gehonoreerd. Desalniettemin blijft de luchthaven groeien en de klachten over de hinder nemen toe. Deze ‘valse start’ is in de loop van de beleidsontwikkeling na WO II moeilijk in te lopen.

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ontwikkeling krijgt Schiphol de status van Mainport en is daarmee een van de belangrijkste pijlers van de Nederlandse economie. Bij deze status hoorde een plan van aanpak bestaande uit een visie op de ontwikkeling van het gebied, met een uitvoeringsagenda. Leidend voor dit Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving (PASO, 1991) is de dubbeldoelstelling, met aan de ene kant de ontwikkeling van Schiphol tot Mainport (groei) en aan de andere kant de verbetering van het leefmilieu op en rond Schiphol (geluid). In 1995 is deze dubbeldoelstelling door middel van een Planologische Kernbeslissing (PKB) gejuridiseerd, waarbij de groei van de luchthaven is begrensd door een milieunorm. Tot op de dag van vandaag is de dubbeldoelstelling in het Schiphol dossier aanwezig. De kiem van de tegenstelling zoals deze zich in de periode na WO II openbaarde, is met de vastlegging van de dubbeldoelstelling en de PKB geformaliseerd.

De discussie rond de groei van Schiphol versus de vermindering van geluidsoverlast is te herleiden uit dit beknopte historische overzicht. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de doelstelling van de PKB is gerealiseerd; zowel het aantal gehinderden als de totale geluidsoverlast en de uitstoot van milieuvriendelijke stoffen zijn behoorlijk afgenomen. En binnen de gestelde randvoorwaarden is zoveel mogelijk groei geacommodeerd; ook dit is volgens afspraak. Op basis hiervan zou de conclusie van geslaagd beleid voor de hand liggen. Toch maakt dit gevolgde beleid ook zichtbaar dat de grenzen van de groei in zicht komen en er (aan de andere kant) nog steeds een substantiële hoeveelheid klachten binnenkomt. De spanning tussen groei en geluidsoverlast is dan ook tot op de dag van vandaag terug te vinden op de Schiphol agenda.

In het Kabinetsstandpunt uit 2006 worden procesmatige beslissingen genomen voor de korte, middellange en lange termijn. De dubbeldoelstelling blijft uitgangspunt, tegelijkertijd is voor de lange termijn neergelegd ‘het genereren van extra capaciteit indien nodig en het opnieuw maken van de afweging of de groei van Schiphol nodig is om haar positie als belangrijke internatio-

nale luchthaven te behouden'. Belangrijk onderdeel van het Kabinetstandpunt is voorts dat er een convenant moet komen over de accommodatie van de groei van Schiphol tussen regio en rijk. Omdat Schiphol vermoedelijk in 2008 tegen haar grenzen zou oplopen, is op korte termijn actie nodig om de belemmeringen weg te nemen en tot een aantal wijzigingen van de spelregels te komen, zonder de totale beschermingsstandaard aan te tasten. In 2007 komt via de Alderstafel een convenant tot stand met 'harde en handhaafbare' afspraken voor de korte termijn tussen sector en de omgeving. In oktober 2008 volgt een gezamenlijk advies over de ontwikkelingen voor de middellange termijn (tot 2020) aan de ministers van VROM en V&W aangeboden. Het advies van de Alderstafel is als geheel door de ministers overgenomen en wordt als basis gebruikt voor de Luchtvaartnota die het ministerie van V&W begin 2009 aan het kabinet zal aanbieden. Ter formulering van de visie in deze Luchtvaartnota is een groot aantal betrokken partijen en onderzoekers (waaronder de RMNO) gevraagd om input te leveren. Deze nieuwe manier van ontwikkeling van rijksnota's bouwt voort op de samenwerking aan de Alderstafel en zou het nieuwe elan van de laatste tijd kunnen bekrachtigen.

### Nieuw elan

Dit nieuwe elan lijkt aan de Alderstafel te zijn ontstaan. De Alderstafel is vernieuwend, aangezien voor het eerst een vertegenwoordiging van bewoners aanwezig is bij het overleg. Er is gekozen voor een getrapte wijze van vertegenwoordiging: de participatie van de omgeving (bewoners, gemeenten) is via een afvaardiging van de CROS vormgegeven. De keuze van de deelnemers aan de Alderstafel is gebaseerd op het in het oog springende beeld dat primair een balans moet worden gevonden tussen de groei van het aantal vliegbewegingen enerzijds en beperking van de geluidsoverlast anderzijds. Deze afbakening in termen van probleemdefinitie bepaalt de agenda en het deelnemersveld. Daarmee is er een governance arrangement geboden waarbij de discussie tussen groei en geluid is geadresseerd. Tevens is een breed gedragen advies geformuleerd voor de korte en middellange termijn. Dat is winst. Deze nieuwe manier van werken in het governance veld rond Schiphol ziet de RMNO als de eerste pijler, van cruciaal belang voor de constructie van een volledig nieuw fundament. Een fundament dat rust op zichtbaar vertrouwen; de partijen zijn er immers voor de komende periode uitgekomen. De uitdaging is om dat vertrouwen te verzilveren en te verstevigen voor de lange termijn. De actoren die mee hebben helpen bouwen aan de eerste pijler zijn de vaandel dragers van het nieuwe construct en hebben daarmee een belangwekkende functie vervuld. Vertrouwen om te verankeren, zodat een duurzame basis kan ontstaan voor samenwerking op de langere termijn.

Tijdens de Alderstafel zijn onderwerpen als leefbaarheid, CO<sub>2</sub>-reductie, landzijdige bereikbaarheid en planologische ontwikkeling aan de agenda toegevoegd. Hiermee is een aantal nieuwe thema's aan het debat toegevoegd, waardoor er meer is om over te praten (dan de klassieke discussie over groei versus geluidsoverlast) en dus ook meer oplossingsrichtingen denkbaar zijn.

Voorzitter Alders heeft een interessant onderhandelingsresultaat bereikt, dat op consensus berust. Hiermee zijn wellicht reeds de relatieve piketpalen geslagen voor de in het achtergrond rapport verder uitgewerkte ‘creatieve confrontatie’. De RMNO legt hier graag een wenkend perspectief neer voor de langere termijn ontwikkeling van de Alderstafel, waarbij de Alders aanpak wellicht zou kunnen uitgroeien naar een vorm van systeemtherapie. Deze systeem therapie is in het achtergrond rapport verder uitgewerkt.

## Sporen

Om inzicht in het complexe veld rond Schiphol te vergroten is een indeling geïntroduceerd in een zestal sporen (zie tabel 1). Dit zijn afzonderlijke typen van besluitvorming die niet los van elkaar zijn, maar wel onderscheidend zijn in termen van betrokkenen, procedures en dynamiek. De sporen zijn in grote mate in elkaar verweven, maar er is niet altijd sprake van productief samengaan. Meer begrip in het gelaagde en samengestelde karakter van de besluitvorming is noodzakelijk om te komen tot inzicht in het governanceveld rond Schiphol.

	Sporen	Activiteiten	Kenmerken
1	<b>Exploitatiespoor luchthaven</b>	Dagelijks management van de luchthaven	Niet transparant en nauwelijks te beïnvloeden door omgeving; gericht op groei van Schiphol en klanttevredenheid
2	<b>Exploitatiespoor luchtvaartmaatschappijen</b>	Afwikkeling vliegverkeer en inspelen op wensen klant	Idem, gericht op maximale efficiëntie en zekerheid.
3	<b>Taakuitoefening Luchtverkeersleiding</b>	Air traffic management	Tussen meerdere vuren: veiligheid, efficiëntie en milieueisen
4	<b>Vergunningspoor</b>	Procedurele inkadering van exploitatie Schiphol en luchtverkeersleiding	Sterk technocratisch, kiem voor juridisering
5	<b>Beleidspoor</b>	Besluitvorming voor aanpassing randvoorwaarden en uitgangspunten	Sterk politiek gedomineerd en maatschappelijk controversieel; initiatieven tot breed maatschappelijk overleg komen moeizaam tot stand
6	<b>Visiespoor</b>	Verkenningen, studies, intenties, globale uitspraken	Gebrek aan koppeling tussen visievorming door verschillende partijen; figuurlijk speelt dit zich af achter de horizon van het derde spoor

Tabel 1 Zes sporen in besluitvorming



## De sporen uitgewerkt

Het eerste spoor (exploitatie van de luchthaven) betreft het dagelijks management van de luchthaven. In het tweede spoor maken luchtvaartmaatschappijen beslissingen over de afwikkeling van hun vluchtschema. Het derde spoor betreft het air-traffic management. Het vierde spoor gaat over de vergunningverlening en het toezicht op de naleving ervan. Het vijfde spoor (beleid) krijgt gestalte in beslissingen gerelateerd aan het vierde spoor. Het zesde spoor (visievorming) betreft verkenningen, studies, intenties en globale uitspraken.

Elk spoor kent haar eigen logica, een logica die bepaald wordt door de set van actoren die in dat spoor actief is, het arrangement wat binnen het betreffende spoor wordt gehanteerd om tot afwegingen te komen en de specifieke doelen die binnen de verschillende sporen worden nagestreefd.

Interessant is de wisselwerking tussen de verschillende sporen. Als je nauwkeurig kijkt naar het functioneren van de sporen, valt op dat ze in een aantal gevallen niet optimaal op elkaar ingrijpen en elkaar soms juist dwarszitten.

- 1 Bij de exploitatie van de luchthaven gaat het om de belangen van Schiphol, een optimale (efficiënte en betrouwbare) afwikkeling van vliegverkeer. Deze activiteiten zijn ingebed in een economische strategie van de luchthaven ter consolidatie c.q. versterking van de concurrentiepositie ten opzichte van andere luchthavens. Het internationale netwerk is daarbij veelal een belangrijkere context voor beslissingen dan de verschillende sporen in het nationale veld;
- 2 De luchtvaartmaatschappijen zetten in op het optimaal voldoen aan de vraag van de markt en het afwickelen van hun vluchten. Ook voor hen geldt dat het internationale netwerk als dominante omgeving wordt gezien;
- 3 De luchtverkeersleiding moeten zowel de veiligheid garanderen, de milieueisen respecteren en streven naar efficiëntie in de afwikkeling van het vliegverkeer;
- 4 De wet- en regelgeving rond externe effecten: hier gaat het om het gehele systeem van meetpunten, het normenstelsel en de vergunningsvoorschriften. Dit is gericht op het garanderen van rechtszekerheid aan potentieel gedupeerden. De regels zijn niet ingericht op efficiency maar op handhaafbaarheid (al wordt dat betwist) en op het effect dat zij sorteren in termen van normstelling;
- 5 Beleidsdoelstellingen op de korte termijn: dit zijn de moeizaam bevochten compromissen tussen sector en omgeving, lokale, regionale en nationale overheden over de vraag welke groei toegestaan is en hoe deze zal worden opgevangen;
- 6 Beleidsdoelstellingen op de lange termijn: hier gaat het om uitspraken over de functie en de omvang van Schiphol op de lange termijn. Deze uitspraken zijn tot op heden niet heel concreet en ook weinig sturend in de discussie. Het lijken soms eerder bezweringsformules dan daadwerkelijk richtinggevende uitspraken voor de praktijk van alledag.



De geconstateerde gebrekkige koppeling tussen de 6 sporen ziet de RMNO als een interessante notie. Blijkbaar is hier nog winst te behalen. De verschillende gedragingen binnen de sporen en uiteenlopende visies en standpunten zouden de diversiteit kunnen bieden die nodig is om beleid te verbinden. Deze veelheid aan inzichten zou kunnen leiden tot ongedachte oplossingen en nieuwe kansen. In een creatieve confrontatie zouden de schijnbare tegenstellingen kunnen worden geadresseerd en opnieuw neergezet worden; dit keer als een verrijking van de discussie.

## Nieuwe Interactie

Rondom de sporen bestaan interactie vormen, waarbinnen processen van kennisvorming en besluitvorming plaatsvinden. In het governance-veld rond Schiphol zien we vier van dit soort vormen:

- tijdelijke, interactieve vormen van overleg (bijvoorbeeld TOPS, Alderstafel);
- structurele vormen van overleg (bijvoorbeeld CROS);
- contacten tussen sector en rijk, tussen sectorpartijen onderling en tussen overheden onderling;
- klassieke lobbykanalen (via rechter, politiek, media) en ambtelijke contacten.

De RMNO geeft u graag een aantal van die mogelijke nieuwe interactie vormen mee, ter inspiratie en ter verdere inkleuring van het wenkend perspectief voor de langere termijn ontwikkeling van de Alderstafel.

### A. Gemeenschappelijke kennisinfrastructuur

Een belangrijke mogelijkheid om verbindingen te leggen is gezamenlijke kennisproductie. Het gaat niet zozeer om het genereren van objectieve kennis, maar om het benutten van kennisproductie als manier om partijen te verbinden door middel van gedeelde beelden. Dit maakt het formuleren van gedeelde ambities eenvoudiger. In elk van de sporen zit een kenniscomponent. Zo wordt in het exploitatiespoor veelal kennis ontwikkeld ten gunste van dat specifieke spoor. Interessant kan zijn kennis in te zetten om de verbinding tussen de verschillende sporen te faciliteren.

De strijd om de feiten belemmert het bereiken van algemeen geaccepteerde criteria, grenzen en uitgangspunten in het debat over de groei van Schiphol. Rapportenoorlogen en voortdurende onenigheid over de gebruikte data kunnen worden voorkomen door serieus te investeren in interactie tussen (gezaghebbende) experts, beleidsmakers en belanghebbenden. Het uitsluitend rekruteren van gezaghebbende experts (bijvoorbeeld in een commissie) die vervolgens hun werk volledig autonoom uitvoeren leidt tot onthechting en niet tot breed gedeelde inzichten. Daartoe is ook zorgvuldige interactie (joint

fact-finding) met belanghebbenden nodig, alsmede een extra check op de kwaliteit van de aldus gegenereerde kennis (extended peer review).

Doorgaande interactie tussen betrokken overheden en belanghebbenden is nodig om te komen tot meer gezaghebbende kennisvorming. Tevens is meer – transparante – interactie tussen experts en overheden nodig om te komen tot meer doorwerking van kennis, ook als deze kennis niet direct relevant is voor de besluitvorming op de korte termijn.

## **B. Vergroten koek**

De systeemgrens die door betrokken partijen wordt gehanteerd is te weinig inclusief om tot innovatieve oplossingen te komen. Interventies dienen zich te richten op het leggen van verbindingen met andere inhoudelijke thema's en partijen, zodat het systeem inclusiever wordt.

De nieuwe input kan bestaande partijen inspireren om het probleem breder te framen, nieuwe ambities in te brengen en te realiseren. Een convenant als 'Mainport en Groen' is hier een voorbeeld van. Als er andere doelen kunnen worden gerealiseerd, kunnen eerdere pijnpunten minder als onoverkomelijk worden gezien. Tevens biedt verbreding ruimte voor het bouwen aan vertrouwen. Hiervoor is het belangrijk individuen te betrekken die open staan voor een bredere scope, maar die ook invloed hebben in de top van hun organisatie. Het ligt voor de hand dat dit ook leidt tot een betere verbinding met het lange termijnspoor (spoor 6), omdat partijen vanuit het beleidsspoor daar vanzelf om gaan vragen.

Verbreding van de systeemgrens vindt plaats in kleine stapjes, die beginnen met het werken aan concrete vraagstukken. Het is zaak om de onderliggende thema's zo te kiezen dat zij voldoen aan de volgende criteria:

- thema's moeten inspirerend zijn voor betrokken partijen;
- thema's moeten leiden tot een vergroting van het inhoudelijke debat voor de zittende partijen;
- thema's moeten de mogelijkheid bieden nieuwe partijen in de creatieve confrontatie te betrekken;
- thema's moeten niet de bestaande tweedelingen weerspiegelen.

Alhoewel het van belang is dat partijen zelf deze thema's kunnen formuleren, geeft de RMNO de thema's duurzaamheid en specialisatie mee ter inhoudelijke verbreding en verdieping van het debat, die mogelijk inspirerend kunnen werken.

## **Duurzaam en selectief**

De RMNO geeft u als consideratie mee dat alle regio's die als luchthaven concurreren met Schiphol, interessant zijn om nader te beschouwen. Denk ook aan luchthavens vlak over de grens in Duitsland, maar ook bijvoorbeeld

Charleroi. Aan de Alderstafel zijn Lelystad en Eindhoven (tot nu toe) als tweetal extra vliegvelden aangewezen om een deel van de groei van Schiphol te accommoderen. Hiermee zijn oplossingen buiten het huidige governance-veld (of: buiten Schiphol) neergelegd. Elke regio dat (een deel van de oplossing) biedt aan Schiphol, dient zo snel mogelijk ter tafel uitgenodigd worden. De regio's zijn immers onderdeel van het palet aan ontwikkelingsrichtingen geworden. Focus niet limitatief op Lelystad en Eindhoven als luchthavens om groei te accommoderen, maar zoek juist de ruimte.

Er ontstaan op deze manier allerlei nieuwe situaties, zodat zich een inclusiever systeem kan ontwikkelen. Nieuwe verbindingen zijn mogelijk met andere inhoudelijke thema's en partijen, zodat er interessantere vergezichten ontstaan, die creativiteit onder alle deelnemers kunnen losmaken. Als voorbeeld noemt de RMNO het gebruik van een waterkerend lichaam (een dijk) als landingsbaan. Dit concrete perspectief kan ruimte scheppen voor productieve dynamiek en innovatie. De zoektocht naar een toekomstbestendige balans tussen ecologische, economische en sociale waarden (de drie p's) verbreedt het debat en biedt de aanzet voor concurrentie om te bepalen op welke wijze en onder wat voor voorwaarden op drie vliegvelden het aantal vliegbewegingen kan toenemen. Met de toevoeging van duurzaamheid als criterium voor groei is de thematiek uitgebreid, zowel in omvang als in tijd.

Een tweede indicator van een succesvol werkend governance-veld is te typeren als 'onderscheid door selectiviteit'. Het scheiden van passagiersstromen vormt een interessant perspectief, aangezien op deze manier voor elke stroom maatwerk kan worden geboden op een specifiek vliegveld. Dit biedt selectiviteit in termen van kwaliteit. Elk vliegveld kan zich onderscheiden en vraaggericht aan haar inrichting werken.

Wanneer de huidige opwaartse trend in de mondiale passagiersstromen wordt doorgetrokken en daarbij de kredietcrisis wordt beschouwd als een tijdelijke onderbreking van de groei -zoals ook in 2000 bij de uitbraak van de SARS epidemie, in 2001 na de aanslagen van 11 september en de oorlog in Irak voor een tijdelijke onderbreking zorgden- kan gesproken worden over een vermenigvuldiging van de huidige mondiale passagiersstromen met een factor 15 in 40 jaar. Dit noodzaakt tot selectie. Het benutten van selectieve groei biedt kansen voor specialisatie in een opgaande markt. Deze specialisatie biedt vervolgens weer kansen voor groei van het aantal vliegbewegingen op de verschillende vliegvelden, zonder elkaar onderling uit de markt te concurreren en tevens het Europese marktaandeel te versterken. Bovendien kan ieder vliegveld op deze manier werken aan een eigen gezicht met bijbehorende gebiedsgerichte identiteit. De huidige situatie van economische ontspanning kan de basis genereren van waaruit de selectieve en duurzame groei zich ontwikkelt.

De RMNO ziet deze Aldersaanpak als een aanzet waarmee de inhoud van het discours is verruimd, daarmee de kansen vergroten om de verschillende

sporen in hogere mate op elkaar af te stemmen. De recentelijke succesvolle afronding van de Alderstafel kan het momentum bieden om door te pakken en de Aldersaanpak langs twee stappen gezamenlijk verder uit te werken:

- 1 creëer de randvoorwaarden die het mogelijk maken om nieuwe energie te benutten
- 2 ontwikkel nieuwe interactievormen waarbinnen nieuwe spelers en nieuwe thema's een kans krijgen

### C. Rijkspartijen als onderdeel van het geheel

Het ministerie van V&W, en andere Rijkspartijen, dienen hun handelen te baseren op de gedachte dat zij onderdeel zijn van het systeem dat zij pogen te besturen. Zij dienen hun ter beschikking staande instrumenten te benutten om verbindingen te leggen en het zelforganiserend vermogen van het systeem te benutten ten behoeve van het bereiken van een duurzamer luchtvaartstelsel;

Uitgangspunt hierbij is dat Rijkspartijen het veld niet van buitenaf kunnen sturen, daarvoor is de afhankelijkheid van anderen te groot. Tegelijkertijd biedt hun centrale positie in het nationale veld de mogelijkheid om richting te geven door het creëren van verbindingen. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten als uitgangspunt dienen:

#### *Subsidies voor innovatie*

Het stimuleren van innovatieve experimenten door middel van financiële ondersteuning kan op zodanige wijze worden ingericht dat nieuwe partijen worden uitgenodigd zich te buigen over de mogelijkheid zich aan Schiphol, of breder, aan vraagstukken rond internationale mobiliteit en transport, te verbinden. Hiermee kunnen niches worden gestimuleerd die alternatieven kunnen vormen die op langere termijn toegevoegde waarde leveren voor de regionale en nationale economie.

#### *Regulering*

Regulering kan zodanig worden geformuleerd dat zij partijen dwingt zich op bepaalde doelen te richten, zonder de manier waarop zij dat doel bereiken specificeert. Zo is in Japan het zogenaamde Toprunner-programma geïmplementeerd, waarin producenten worden uitgenodigd tot duurzame innovaties, die bij realisatie door regulering als eis aan de totale bedrijfstak worden opgelegd. Een dergelijke regel beloont innovatief gedrag en lost problemen rond first mover risico's op.

#### *Transparant toezicht*

Wat ontbreekt is een krachtig principe vergelijkbaar met de 'hand aan de kraan' bij de gasboringen in de Waddenzee. Waar in het geval van Schiphol keer op keer bij bewoners de indruk wordt gewekt dat (bijna) overschrijdingen worden geaccomodeerd en daardoor het vertrouwen van burgers in de overheid stelselmatig onder druk staat, zou een krachtige 'hand aan de hen-

del' burgers weer het gevoel moeten geven dat er niet wordt gemarchandeerd met de overeengekomen uitgangspunten. Daartoe zijn arrangementen nodig die burgers in de gelegenheid stellen om zelf zichtbaar betrokken te worden bij het toezicht op het doen en laten van de luchthaven.

## Conclusie

Het vliegveld Schiphol is geen homogene entiteit, maar een samenbundeling van actoren, organisaties, belangen en functies. Schiphol vervult een veelheid aan verschillende rollen; van internationale luchttransport-hub voor personen en vracht, vastgoed- en grondexploitatiebedrijf, leisure bedrijf, tot exploitant van parkeergarages en veiligheidspartner. Als gevolg daarvan is het governanceveld rond Schiphol – praktisch – niet te overzien. De veelheid aan partijen, overlegmomenten, formele procedures, studies, adviezen en beslissingen zijn complex en bij elke rol en functie is sprake van een specifiek netwerk. Deze netwerken overlappen elkaar soms deels qua samenstelling en grenzen, maar vaak ook niet.

De bundeling van netwerken maakt dat sprake is van een geringe mate van voorspelbaarheid. Partijen pogen de netwerken zo min mogelijk te verstoren. Er is geen almachtige actor of een hiërarchie in deze netwerken aanwezig; nadruk op gedeelte empathie als waarde is hiermee noodzakelijk om (op onderdelen) tot overeenstemming te komen. Waterschap, aandeelhouders, buurgemeenten, luchthavenbedrijf, carriers, winkelvereniging, omwonenden; allemaal opereren ze vanuit een eigen rol, belang of bevoegdheid. En vaak vanuit meerdere belangen tegelijk. Voor het bereiken van een overeenkomst tussen al deze actoren moet elke keer een fors onderhandelingstraject plaatsvinden. Daarmee is evident dat er bij Schiphol – in regel – niet snel 'knopen kunnen worden doorgesneden'. Ook niet door het ministerie van VenW dat immers volop onderdeel is van het complexe veld en mede opereert vanuit verschillende rollen, verantwoordelijkheden en visies. Door de complexiteit van dergelijke onderhandelingsprocessen is het uiteindelijke resultaat veelal te betitelen als een compromis en 'in lood gegoten'.

Toch lijkt het ook anders te kunnen. In geval van de Alderstafel is een breed gedragen advies geformuleerd. Het gezamenlijk exploreren van de diversiteit aan problemen geeft ruimte en energie voor toekomstige activiteiten. De Alderstafel laat zien dat verandering tot de mogelijkheden kan behoren. Dat is een nieuw en interessant uitgangspunt, waard om te markeren. Vanuit deze notie legt de RMNO in dit advies met vertrouwen het wenkende perspectief neer voor de langere termijn ontwikkeling van de Alderstafel aanpak. Een perspectief dat onlosmakelijk is verbonden met de uitwerking van de drie vernieuwende interactievormen: gemeenschappelijke kennisinfrastructuur, het vergroten van de koek en rijkspartijen als onderdeel van het geheel.

# BIJLAGE ACHTERGRONDRAAPPORT

**Auteurs:**

Prof.dr. ing. G. Teisman (RMNO raadslid, EUR)

Dr. F. Boons (EUR)

Dr. M.W. van Buuren (EUR)

Dr. P. Marks (EUR)

Drs. W.S. Moes (RMNO)

*Datum: 21 november 2008*

# 1 Achtergrond van de rapportage; doelstelling en werkwijze

De wijze waarop rond de luchthaven Schiphol economische groei wordt afgewogen tegen milieubelasting en leefbaarheid is onderwerp van kennis-, menings- en besluitvorming in een complex veld van partijen. Dit governance-veld wordt gekenmerkt door een veelheid van betrokken partijen, overlegmomenten, formele procedures, studies, adviezen en beslissingen. Tegelijkertijd bestaat er onder een deel van de partijen die zich op dit veld bewegen, maar ook in haar bestuurlijke en maatschappelijke omgeving, onvrede over de uitkomsten van de afweging tussen de drie duurzaamheidsaspecten: people, planet en profit. Daarbij komt dat bij het merendeel van de betrokkenen gevoelens van frustratie, wantrouwen en teleurstelling bestaan over de interactiepatronen die zich in de loop van vele jaren hebben gevormd.

Deze situatie was aanleiding voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) om de RMNO te verzoeken om te werken aan een advies waarin wordt ingegaan op de vraag hoe de meest gunstige ‘trade off’ tussen people, planet en profit voor Schiphol kan worden bereikt nu en in de toekomst. Daarbij gaat het meer in het bijzonder om de vraag hoe een dergelijke trade off ingebouwd kan worden in de besluitvorming over Schiphol. In het verlengde daarvan is een visie gevraagd op kennisontwikkeling en kennisbenutting ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van Schiphol. Aan de onderzoeksgroep ‘Governance van ruimtelijke vraagstukken’ van de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam is gevraagd om door middel van onderzoek de onderbouwing voor dit advies te leveren. Daartoe is een onderzoeksproject uitgevoerd dat liep van april 2007 tot oktober 2008.

Voortbouwend op lopend onderzoek binnen de vakgroep Bestuurskunde naar governance van ruimtelijke vraagstukken is de beantwoording van de centrale vraag opgevat als een analyse van een complex systeem. Sturingsvraagstukken rond weerbarstige maatschappelijke problemen worden daarin niet benaderd vanuit het ideaalbeeld van op ordening gerichte sturing, maar worden beschouwd als systemen met een onvoorspelbare dynamiek als gevolg van een veelheid van terugkoppelingen in het systeem en met omringende systemen. In dergelijke systemen hebben partijen geen volledig zicht op de consequenties van hun handelen. Sturing vanuit een centraal punt is dan ook onmogelijk, wat overigens de roep naar krachtig leiderschap en heldere politieke keuzes niet doet afnemen. Een complexiteits-erkennend perspectief, zoals dat in het vervolg van het rapport zal worden uitgewerkt, probeert om de mogelijkheden aan te geven voor het benutten van het zelforganiserend vermogen van het systeem, en het doorbreken van terugkoppelingen die tot inertie leiden.

In de eerste fase van het onderzoek is door middel van literatuur- en documentenonderzoek het veld in kaart gebracht, en op 1 oktober 2007 is een eerste tussenrapportage met V&W besproken. Vervolgens zijn interviewsessies gehouden die hebben geresulteerd in een tweede tussenrapportage (maart 2008). Door middel van de tussenrapportages hebben voorlopige resultaten als input kunnen dienen voor de besluitvorming over de lange termijnontwikkeling van Schiphol die door het ministerie wordt voorbereid.

Het voorliggende rapport bevat de definitieve bevindingen van het onderzoek, en is gebaseerd op documentenonderzoek, individuele gesprekken met enkele betrokkenen en experts, alsmede vijf interviewsessies, waarin gesproken is met vertegenwoordigers van betrokken overheden, onderzoeksinstituten en adviesbureaus, bewoners, de luchtvaartsector, en milieu- en natuurorganisaties (zie bijlage 1 voor de deelnemers).

In hoofdstuk 2 gaan we in op de karakteristieken van het huidige governanceveld. Na een beknopte historische schets (2.1) presenteren we onze conceptualisering van governance in complexe systemen (2.2.), en een uitwerking van het begrip duurzaamheid zoals we dat in dit onderzoek hebben gehanteerd (2.3.). Dit vormt de basis voor onze analyse van het governance-veld rond Schiphol (2.4. en 2.5.). Op basis van deze analyse presenteren we in hoofdstuk 3 een beschouwing over mogelijkheden om te komen tot een creatieve confrontatie over de duurzame ontwikkeling van Schiphol. We gaan achtereenvolgens in op de noodzaak om vertrouwen tussen partijen op te bouwen (3.1.) en de arrangementen die kunnen worden gecreëerd om een creatieve confrontatie vorm te geven (3.2.). Tenslotte besteden we aandacht aan de rol die Rijkspartijen kunnen spelen in het governance-veld (3.3.).



## 2 De discussie rond Schiphol gekarakteriseerd

De discussie over de luchthaven Schiphol kent een lange historie. Om de huidige situatie te begrijpen is het van belang deze geschiedenis in hoofdlijnen te schetsen (paragraaf 1). Vervolgens wordt een algemeen perspectief op governance in complexe systemen geschetst (paragraaf 2), alsmede onze uitwerking van het begrip duurzaamheid (paragraaf 3). Op basis daarvan kan het governance-veld worden geanalyseerd (paragraaf 4). Op basis daarvan komen we tot een aantal conclusies (paragraaf 4).

### 2.1 Besluitvormingsgeschiedenis

#### Verloop tot 1987

Schiphol wordt in 1916 aangekocht als militair vliegveld en na de Eerste Wereldoorlog in gebruik genomen als burgerluchthaven. In 1938 wordt zij aangewezen als nationale luchthaven. Na de wederopbouw-periode wordt in 1955 een nieuw banenstelsel (met vier banen) als plan gelanceerd, dat uiteindelijk in 1967 volledig wordt gerealiseerd. Kenmerkend voor de periode na WO II is dat zowel de luchthaven (in fasen) groeit, en dat tegelijkertijd omliggende gemeenten hun gewenste woningbouwplannen realiseren. Hier wordt de kiem gelegd voor het conflict dat het Schipholdossier later zal beheersen. Beide ontwikkelingen komen meer en meer met elkaar in conflict, wat leidt tot een geleidelijke toename van kritiek op de geluidshinder. De regelgeving die daaruit voortvloeit leidt ertoe dat verdere uitbreiding van het banenstelsel niet mogelijk is. De wens van Schiphol voor een vijfde baan wordt niet gehonoreerd. De economisch weinig florissante jaren tachtig vormden een weinig vruchtbare bodem om te discussiëren over groei van het luchtverkeer.

#### 1989-1997

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt Schiphol en haar omgeving aangewezen als een ROM-gebied en krijgt Schiphol de status van Mainport en daarmee als belangrijke pijler van de Nederlandse economie. Doel van deze aanwijzing is om de betrokken partijen een plan op te laten stellen met daarin een visie op de ontwikkeling van het betreffende gebied en een pakket maatregelen om die visie te realiseren. Leidend voor dit Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving (PASO, 1991) wordt de dubbeldoelstelling:

- de ontwikkeling van Schiphol tot Mainport;
- de verbetering van het leefmilieu op en rond Schiphol.

Op 21 september 1989 wordt een startconvenant ondertekend waarmee wordt vastgelegd dat er een Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving moet komen.

Van Boxtel en Buijs (2005) stellen dat het PASO de basis legt voor de ontwikkeling van Schiphol in het decennium daarna. Het bevat een breed palet van (in totaal 111) maatregelen, waaronder afspraken over de geluidszonering, het aantal passagiers, het gebruik van de hogesnelheidstrein, de externe veiligheid, het isolatieprogramma, de ontwikkeling van bedrijfsterreinen en investeringen in openbaar groen. Tegelijk wordt een aantal vervolgspraken over de in gang te zetten procedure gemaakt.

Het PASO legt de basis voor de Planologische Kernbeslissing die in 1995 door de beide Kamers werd vastgesteld. Deze Kernbeslissing legt de juridische basis voor de vijfde baan en regelt een aantal zaken voor de groei van Schiphol. De groei van de luchthaven wordt begrensd door een milieunorm: niet meer uitstoot op een aantal milieuparameters dan in 1990 en een aantal geluidsnormen waaronder een maximaal aantal woningen in een zone van nachtelijke overlast en bepaalde maximale hoeveelheden geluid op verschillende meetplekken. Dit wordt door het Parlement niet voldoende geacht, zodat zij bepaalt dat er ook een harde limiet aan het aantal vliegbewegingen moet komen.

### 1998-2002

Al vrij snel wordt duidelijk dat het beleid zoals dat in de PKB is vastgelegd niet toereikend is. Het blijkt moeilijk handhaafbaar en ook niet verenigbaar met de gewenste groei van Schiphol. Er ontstaat commotie over de gehanteerde groei prognoses in de PKB (die veel harder gaat dan was ingeschat). De Algemene Rekenkamer oordeelt hard over dit feilen. Besloten wordt om het normeringsstelsel aan te passen en tegelijkertijd een gelijkwaardig beschermingsniveau te garanderen. Het maximum aantal vliegbewegingen wordt daarbij geschrapt. In de Nota Toekomst van de Nationale Luchthaven (1999) wordt vervolgens uiteengezet wat er moet worden ontwikkeld: een Schipholwet en twee Luchthavenbesluiten.

Het nieuwe beleid heeft tot doel om de omgeving een bescherming tegen overlast te garanderen die gelijkwaardig is aan de bescherming die in PKB is vastgelegd. De doelstelling verandert dus niet, maar wel de vormgeving van het beleid en dus de wijze waarop deze doelstelling dient te worden gerealiseerd. Het nieuwe beleid bepaalt de grenzen aan de effecten van het vliegverkeer voor geluid, externe veiligheidsrisico's, uitstoot en ruimtegebruik. Binnen deze grenzen kan de luchtvaart groeien, waarbij de hoeveelheid vliegverkeer is niet gemaximeerd. Het is aan Schiphol om in samenspraak met de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen om zo creatief mogelijk met de invulling van de ruimte binnen deze grenzen om te gaan (Evaluatie Schiphol, 2006: 12).

De Schipholwet voorziet daarnaast ook in de instelling van de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS). Deze Commissie – opvolger van de Commissie Geluidshinder Schiphol – heeft naast het bieden van een plat-

form voor overleg ook tot taak de klachten te monitoren en te behandelen. Inmiddels is deze laatste taak aan Schiphol overgedragen en georganiseerd in het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS).

### 2003-2008

Als in 2006 de Schipholwet wordt geëvalueerd kan volmondig worden geconstateerd dat de doelstelling om een gelijkwaardige bescherming te garanderen zoals in 1995 is afgesproken is gerealiseerd. Zowel het aantal gehinderden als de totale geluidsoverlast en de uitstoot van milieuvervuilende stoffen is (flink) afgenomen. Het beleid van de luchthaven zelf is uiteraard om binnen de gestelde randvoorwaarden zoveel mogelijk groei te accommoderen. Dat lukt goed. Maar de grenzen komen in zicht. De evaluatie stelt dat als de economie aantrekt het luchtverkeer in 2008 tegen haar grenzen oploopt, waarbij circa 8 procent van de vliegtuigbewegingen (41.000) niet kan worden afgehandeld. Dat groeit tot 2012 tot 20 procent van de voor dat jaar geraamde groei (120.000 vliegbewegingen op een geschat aantal van 588.000 gewenste bewegingen).

In het Kabinetstandpunt uit 2006 worden drie procesmatige beslissingen genomen:

- voor de korte termijn: aanpassing van het LVB om de problemen op de korte termijn (lees: de overschrijding van de geluidsnormen) op te lossen (zonder deze groei in de weg te staan);
- voor de middellange termijn: aanpassing en fine-tuning van de regelgeving (vliegroutes, vliegprocedures, baangebruik) om de capaciteit binnen de beschikbare ‘milieuruimte’ te optimaliseren;
- voor de lange termijn: het genereren van extra capaciteit indien nodig en het opnieuw maken van de afweging of de groei van Schiphol nodig is om haar positie als belangrijke internationale luchthaven te behouden.

Belangrijk onderdeel van het Kabinetstandpunt is dat er een convenant over de accommodatie van de groei van Schiphol moet komen tussen regio en rijk. Omdat Schiphol vermoedelijk in 2008 tegen haar grenzen zal oplopen is op korte termijn actie nodig om de belemmeringen weg te nemen en tot een aantal wijzigingen van de spelregels te komen, zonder de totale beschermingsstandaard aan te tasten.

In 2007 komt via de Alderstafel een convenant tot stand waarin ‘harde en handhaafbare’ afspraken voor de korte termijn worden gemaakt tussen sector en omgeving. Met de woorden van een persbericht van de gezamenlijke bewonersplatforms:

*De Alderstafel slaagde erin een aantal afspraken te maken en de MER voor de korte termijn in de steigers te zetten. De MER is inmiddels klaar en de procedure tot wijziging van het LVB kan worden gestart.*

De Alderstafel is vernieuwend in die zin dat voor het eerst een vertegenwoordiging van bewoners aanwezig is bij het overleg. Er is gekozen voor een getrapte wijze van vertegenwoordiging: de participatie van de omgeving (bewoners, gemeenten) is via een afvaardiging van de CROS vormgegeven. Daarin participeren andere bewoners dan de omwonendenplatforms. De gemeenten vormen clusters en van deze clusters worden enkele bestuurders afgevaardigd. Dat heeft echter tot consequentie dat de bewonersplatforms en een aantal gemeenten zich niet herkennen in de uitkomsten van de Alderstafel. Daarnaast is er op dat moment veel kritiek op het gebrek aan transparantie rond de Alderstafel. Het risico is zeker niet denkbeeldig dat actoren zich onvoldoende serieus genomen voelen en gebruik blijven maken van andere fora (gaan forum shoppen) om hun standpunt uit te dragen en hun zin te krijgen. Deels in reactie op deze problemen wordt het proces van de Alderstafel geëvalueerd, en worden de daar gemaakte afspraken politiek bekrachtigd.

De tweede fase van de Alderstafel bestaat uit het voorbereiden van de MER middellange termijn, het onderzoeken van de mogelijkheden om het vliegverkeer beter over de luchthavens te verdelen en een netwerkanalyse van het mainportverkeer van Schiphol. Ook moeten nieuwe convenanten worden gesloten over de hinderbeperking en omgevingskwaliteit voor de middellange termijn. Na enig uitstel komen de partijen tot overeenstemming: op 1 oktober 2008 wordt het advies van de Alderstafel voor de middellange termijn (tot 2020) aan de ministers van VROM en V&W aangeboden. In dit advies wordt voorgesteld om het aantal vliegbewegingen op Schiphol tot 2020 te laten groeien tot 510.000, en gedurende twee jaar te experimenteren met een nieuw systeem voor handhaving van geluidsoverlast. Het advies is 'een en ondeelbaar'; het kan alleen als geheel door de ministers worden overgenomen. De bij het proces betrokken partijen zijn over het algemeen positief over de uitkomst die is bereikt.

Het advies van de Alderstafel wordt als basis gebruikt voor de luchtvaartnota die het ministerie in het najaar van 2008 zal uitbrengen. Ten behoeve van de visievorming naar deze nota toe is aan een groot aantal betrokken partijen en onderzoekers gevraagd input te leveren.

In het afgelopen jaar hebben verscheidene gebeurtenissen plaatsgevonden die het veld op onverwachte wijze hebben beïnvloed. Eén daarvan is de beslissing in maart 2008 van de provincie Noord-Holland om in haar streekplan niet langer een reservering op te nemen voor een parallelle Kaagbaan. Volgens de gedeputeerde is dit een gevolg van het uitblijven van een beslissing over het aanleggen van die baan. De minister heeft hierop gereageerd met het overnemen van de reservering (brief 1 april 2008).

Verder heeft de invoering van een belasting op vliegtickets de gemoederen in het veld beziggehouden. Hiermee is een nieuwe dynamiek ontstaan waarbij touroperators reizen aanbieden met luchthavens net over de grens als

startpunt. Naast vragen over de milieuconsequenties van die ontwikkeling is het interessant te zien dat consumenten in kortere wachttijden, de kleinschaligere opzet, en lagere parkeertarieven positieve bijkomstigheden zien die mogelijk hun keuzes in de toekomst verder gaan beïnvloeden.

## 2.2 Governance in complexe systemen

In deze paragraaf beschrijven we beknopt een complexiteitsperspectief wat ten grondslag ligt en richting geeft aan onze analyse van op Schiphol en soortgelijke systemen.

Governance kan worden gedefinieerd als de coördinatie van activiteiten rond collectieve problemen door wederzijds afhankelijke partijen. Daarbij is een eerste vraag hoe het collectieve probleem wordt gedefinieerd. Het gaat om situaties die door meerdere partijen in de samenleving als ongewenst worden ervaren, vaak op basis van totaal verschillende waarden en belangen. Zij zijn dus niet van buitenaf gegeven, maar worden door betrokkenen op basis van hun oordelen en beelden over de situatie gevormd. Het trekken van een grens rond het governance-veld Schiphol is daarmee geen vanzelfsprekende zaak; dat geldt voor betrokken partijen, maar ook voor onderzoekers. Met zogenaamde grensoordelen (*boundary judgements*) specificeren betrokken partijen het systeem dat zij als relevant beschouwen, en sluiten daarmee onvermijdelijk bepaalde partijen, vraagstukken en belangen uit. Het analyseren van die judgements, en de mate waarin partijen overeenstemmen in deze oordelen, is daarmee een eerste belangrijk punt van analyse. De vraag hoe en in welke mate de afweging rond de duurzaamheid van Schiphol plaats vindt, is sterk afhankelijk van deze oordelen over de grenzen van het debat, de grenzen van het systeem en de grenzen van de arena (wie doet er mee, waar praten we over, wat maakt onderdeel uit van dit systeem).

Het is inmiddels gebruikelijk om governance vraagstukken te benaderen vanuit een netwerkperspectief. Daarmee wordt recht gedaan aan het gegeven dat rond collectieve vraagstukken niet één partij in staat is de oplossing van het probleem tot stand te brengen maar dat wederzijds afhankelijke partijen met elkaar strijden om hun eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting. Vraagstukken betreffen per definitie meerdere partijen die direct of indirect zijn betrokken, en allen het resultaat in enige mate mede bepalen. Rond die vraagstukken vormt zich een stelsel van relaties die verschillende vormen kunnen aannemen op het continuüm van hiërarchie tot markt. Een complexiteitsperspectief voegt hier de volgende elementen aan toe (Teisman, Gerrits en Van Buuren 2009):

- **non-lineaire dynamiek:** verandering en beweging in het systeem is onvoorspelbaar omdat zij zich niet laat vangen in lineaire verbanden. Een voorbeeld daarvan is het bestaan van ‘tipping points’: momenten waarop een systeem een andere toestand aanneemt die niet meer is terug te draaien (zie bijvoorbeeld het smelten van het Noordpoolijs);

- **zelforganisatie:** de structuur van het governance netwerk, en onderdelen daarvan, is het resultaat van processen waarbij actoren zonder controle of sturing van buitenaf hun handelen op elkaar afstemmen en tot min of meer gestolde handelingspatronen komen;
- **co-evolutie:** het netwerk, en de resultaten die het produceert, worden mede gevormd door ontwikkelingen en uitkomsten in andere systemen.

Elk van deze elementen zorgt ervoor dat, in vergelijking met het netwerkperspectief, niet alleen directe sturing nog verder achter de horizon verdwijnt, maar dat zelfs de consequenties van interventies op deelgebieden moeilijk zijn in te schatten.

Om de mogelijkheden voor governance adequaat in te schatten is het goed om het volgende onderscheid te hanteren (Teisman 2005). Het perspectief dat managers hanteren die worden geconfronteerd met collectieve vraagstukken kan meestal worden gekarakteriseerd als een van de twee volgende ideaaltypen:

- **Ordezoekend handelen:** de manager probeert de complexiteit te reduceren. Op basis van rationele kennisproductie worden ambities geformuleerd, vraagstukken geïsoleerd, en taken en verantwoordelijkheden toegedeeld;
- **Complexiteitsaanvaardend handelen:** de manager probeert op basis van gezamenlijke kennisproductie met partijen te zoeken naar mogelijkheden om verbindingen te leggen tussen eenheden, en partijen ruimte te bieden voor verantwoordelijk gedrag. De manager ziet zichzelf als onderdeel van de complexiteit, in plaats van pogingen te doen daar bovenuit te stijgen en deze te beheersen.

Beide typen van handelen zijn complementair, maar tegelijkertijd moeilijk met elkaar te verenigen. Een belangrijke vraag is op welk moment welke type handelen vereist is. Met name als het gaat om het realiseren van duurzame ontwikkeling speelt deze vraag sterk: sociale en ecologische vraagstukken hebben betrekking op situaties waarin menselijk handelen en processen in natuurlijke systemen op complexe wijze met elkaar samenhangen, en gedane ingrepen moeilijk zijn terug te draaien. Daarmee is ordezoekend handelen, in de zin van het proberen te voorkomen van problemen, voor veel betrokkenen een uitgangspunt.

## 2.3 Uitwerking van het begrip duurzame ontwikkeling

Het is gebruikelijk om duurzame ontwikkeling te definiëren als het vervullen van de behoeften van huidige generaties zonder de mogelijkheid in te perken voor toekomstige generaties om hun behoeften te vervullen. Het begrip is gebaseerd op een principe uit de bosbouw, waar ‘sustainable yield’ staat voor een zodanige oogst van bomen binnen een bepaald gebied dat het bos blijft voortbestaan, en in de toekomst als bron voor hout kan worden gebruikt. Deze basis geeft aan dat achter het concept de gedachte ligt dat het mogelijk

is vast te stellen wat de sociale en ecologische grenzen zijn waarbinnen we opereren. Al snel is duidelijk geworden dat die grenzen voor duurzame ontwikkeling onmogelijk zijn vast te stellen. Naar aanleiding van het oorspronkelijke Brundtland-rapport hebben vele wetenschappers, beleidsmakers en practitioners alternatieve definities van duurzame ontwikkeling geformuleerd. Volgens Daly (1991) is de discussie en dialoog over wat duurzame ontwikkeling precies betekent de kern van het proces van duurzame ontwikkeling. Om die reden volgen we in dit onderzoek dan ook een andere definitie uit het Brundtland-rapport, waarin duurzame ontwikkeling wordt opgevat als ‘a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations’ (WCED 1987, 46).

In het onderzoek streven we dan ook niet naar het formuleren van een inhoudelijke toekomstvisie waaraan we het label ‘duurzaam Schiphol’ kunnen meegeven. In plaats daarvan zien we duurzame ontwikkeling als een proces van afstemming rond collectieve vraagstukken (governance) die betrekking hebben op de afweging tussen ecologische, economische, en sociale waarden (de drie P’s). Over dat proces kunnen we als onderzoekers uitspraken doen: de keuze van inhoudelijke thema’s dient door de betrokkenen zelf te worden gemaakt.

Daaraan dient direct het hierboven geïntroduceerde thema van grensoordelen te worden gekoppeld. In het proces van duurzame ontwikkeling is het namelijk zinvol om te bezien in hoeverre een eerder getrokken grens niet te weinig inclusief is om een integrale afweging tussen de drie P’s op zinvolle wijze te maken. Betrokkenen kunnen dan besluiten om de grens breder te trekken, bijvoorbeeld van Schiphol naar het Nederlandse luchtvaartstelsel. Daarbij is het cruciaal dat de consequenties daarvan worden bezien: de meer inclusieve grens houdt in dat nieuwe partijen, met nieuwe probleemdefinities en oplossingsrichtingen in het governance-veld worden opgenomen.

## 2.4 Analyse van het governance veld rond Schiphol

We vangen de analyse aan met een beschouwing over de wijze waarop we als onderzoekers het veld hebben afgebakend. Vervolgens analyseren we het veld in termen van een zestal sporen.

### **Afgrenzing door de onderzoekers(1): internationaal en nationaal veld**

Als onderzoekers ontkomen we er niet aan een grens te bepalen van het systeem dat door ons wordt bestudeerd. We definiëren het governance-veld rond Schiphol in eerste instantie als de verzameling van organisaties die op basis van voor hen beschikbare middelen (zoals formele macht, kennis, geld, invloed op publieke opinie) het huidige functioneren van de luchthaven bepa-

len, en de toekomst van de luchthaven kunnen beïnvloeden. Daarbij blijkt dat dit veld kan worden verdeeld in twee sub-velden.

Het eerste sub-veld betreft het *wereldwijde netwerk van vliegverbindingen tussen luchthavens*. In dit netwerk staan de luchthavens centraal als de eigenaars van de fysieke infrastructuur die nodig is om vliegtuigen te laten landen, laden, en opstijgen. De verbindingen tussen luchthavens worden gevormd door vluchten die worden aangeboden door luchtvaartmaatschappijen. Schiphol kan op dit moment worden gezien als een hub in dit wereldwijde logistiek netwerk. Het is belangrijk op te merken dat deze positie geen kwestie is van een gecontroleerde keuze. De vorm van het netwerk kan in de loop van de tijd veranderen, en wordt bepaald door de beslissingen van luchtvaartmaatschappijen. Het is een typisch resultaat van zelforganisatie. Schiphol en de Luchtverkeersleiding Nederland kunnen trachten de condities te beïnvloeden waaronder luchtvaartmaatschappijen hun keuzes maken, maar zij hebben geen invloed op de structuur van het netwerk als geheel. Nationale en regionale overheden spelen een rol in de regulering van deze centrale partijen, en daarnaast spelen internationale belangengroepen een rol.

Een tweede sub-veld is dat van de *luchthaven als fysieke ruimtelijke entiteit*. De partijen in dit veld bevinden zich geografisch in de omliggende regio, dan wel binnen de Nederlandse grenzen (zie box 1). De deelnemers in dit veld zijn meer divers: naast de luchthaven zijn dat lokale en nationale overheden, toeleverende bedrijven, bedrijven die zich rond Schiphol hebben gevestigd omdat zij intensief van luchtvaartverbindingen gebruik maken, maar ook burgers, die als omwonenden en/of werknemer door de Schiphol worden beïnvloed. Verder nemen nationale overheden deel in dit veld omdat regulering van luchtvaartactiviteiten tot hun taak hoort, of omdat zij zich verbonden achten met de economische waarde van de luchthaven. Tenslotte spelen nationale belangengroepen – bijvoorbeeld op het gebied van natuur en milieu – een rol in dit veld.

Beide velden zijn nauw met elkaar verbonden: elk creëert impulsen en randvoorwaarden die het andere veld diepgaand kunnen beïnvloeden. In dit onderzoek richten we ons in hoofdzaak op het tweede sub-veld. Gezien het belang van het internationale veld zal dat als context wel worden meegenomen. De reden is dat partijen in het nationale veld die ook in het internationale veld actief zijn hierdoor worden beïnvloed, en omdat zij hun strategieën ook – ten dele – op dit veld richten.

In het nationale governance-veld kunnen nog nadere onderverdelingen worden gemaakt. Zo bestaat er de formele collectieve besluitvormingshiërarchie die beslissingen op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau met elkaar verbindt. Deze hiërarchie is echter niet volledig bepalend: alternatieve arrangementen als de Alderstafel, informeel overleg tussen luchthaven en andere sectorpartijen, afstemmingsverbanden tussen bewonersorganisaties zorgen ervoor dat het veld als geheel een complex karakter heeft. Daarmee bedoelen



**Rijk**

- DGM (VROM), als vergunningverlener op basis van de Wet milieubeheer (m geluidhinder)
- RLD, later DGTL (V&W), als bevoegd gezag voor verkeersinfrastructuur en luchtvaart
- RPD, later DGR (V&W), als bevoegd gezag voor planologische kernbeslissingen
- EZ, als beoordelaar van economische effecten van beleid

**Publieke diensten**

- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) (ZBO van Ministerie van V&W);
- Inspectie Verkeer en Waterstaat: toezichthouder als het aankomt op de naleving van de regels ten aanzien van het gebruik van het luchtruim ([www.ivw.nl](http://www.ivw.nl)) en VROM inspectie (naleving milieuregels);

**Decentrale overheden (verenigd in Bestuurlijke Regio Schiphol)**

- Provincie Noord-holland
- Gemeente Haarlemmermeer
- Gemeente Amsterdam
- Andere gemeenten: Velsen, Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest, Castricum, Heilo, Wormerland, Zaanstad, Oostzaan, Haarlemmerliede, Spaarnwoude, Haarlem, Amstelveen, Ouder-Amstel, Muiden, Weesp, Aalsmeer, Alkemade, Jacobswoude, Uithoorn, Nieuwkook, Oegstgeest, Teylingen, Leiden, Noordwijkerhout, Lisse, Noordwijk

**Privaat**

- NV Luchthaven Schiphol
- Luchtvaartmaatschappijen (met name Air France – KLM als home carrier)
- Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (<http://www.vnv-dalpa.nl/>)

**Belangenorganisaties**

- Planet: milieuorganisaties
- People: Vereniging Gezamenlijke Platforms Vlieg hinder (collectief van bewonersplatforms)
- Profit: commerciële, economische belanghebbenden

**Box 1** *Organisaties die het nationale governance-veld vormen*

we dat elk van deze deel-velden een eigen dynamiek kent die ten dele wordt gevormd door de dynamiek in andere deelvelden maar ook de dynamiek van het geheel op hun beurt beïnvloeden.

**Afgrenzing door de onderzoekers (2): sporen van besluitvorming**

Om het inzicht in dit complexe veld te vergroten introduceren we een indeling in een zestal sporen (zie tabel 1). Dit zijn afzonderlijke typen van besluitvorming die niet los van elkaar staan, maar wel hun eigen subset van actoren en

	Sporen	Activiteiten	Kenmerken
1	<b>Exploitatiespoor luchthaven</b>	Dagelijks management van de luchthaven	Niet transparant en nauwelijks te beïnvloeden door omgeving: gericht op groei van Schiphol en klanttevredenheid
2	<b>Exploitatiespoor luchtvaartmaatschappijen</b>	Afwikkeling vliegverkeer en inspelen op wensen klant	Idem, gericht op maximale efficiëntie en zekerheid.
3	<b>Taakuitoefening Luchtverkeersleiding</b>	Air traffic management	Tussen meerdere vuren: veiligheid, efficiëntie en milieueisen
4	<b>Vergunningspoor</b>	Procedurele inkadering van exploitatie Schiphol en luchtverkeersleiding	Sterk technocratisch, kiem voor juridisering
5	<b>Beleidspoor</b>	Besluitvorming voor aanpassing randvoorwaarden en uitgangspunten	Sterk politiek gedomineerd en maatschappelijk controversieel; initiatieven tot breed maatschappelijk overleg komen moeizaam tot stand
6	<b>Visiespoor</b>	Verkenningen, studies, intenties, globale uitspraken	Gebrek aan koppeling tussen visievorming door verschillende partijen; figuurlijk speelt dit zich af achter de horizon van het derde spoor

Tabel 1 Zes sporen in besluitvorming

arrangementen hebben en hun eigen dynamiek kennen. Deze sporen zijn weliswaar sterk op elkaar betrokken, maar er is niet altijd sprake van een vruchtbaar samengaan. Meer begrip in het gelaagde en samengestelde karakter van de besluitvorming is noodzakelijk om te komen tot inzicht in de oorzaken van de inertie van het governance veld, de eenzijdigheid van de afwegingen en de suboptimale uitkomsten van processen van besluitvorming.

In het *eerste spoor* (exploitatie van de luchthaven) gaat het om de wijze waarop de NV Schiphol invulling geeft aan de exploitatie van de luchthaven. Het gaat hierbij om het optimaal faciliteren van de afwikkeling van vliegbewegingen om het de luchtvaartmaatschappijen zo goed mogelijk naar de zin te maken. Daarnaast speelt een optimale benutting van de luchthavencapaciteit een rol. Vluchtschema's dienen te passen in de capaciteit van de luchthaven en haar interne routes. Het behoud van een zo groot mogelijk marktaandeel is daarbij een belangrijke doelstelling voor de luchthaven en daarmee is er een sterke logica gericht op groei, vanwege de wereldwijde groei van de luchtvaart die door betrokkenen in de toekomst wordt verwacht.

In het *tweede spoor* maken luchtvaartmaatschappijen beslissingen over de afwikkeling van hun vluchtschema. Hierbij gaat het om optimale efficiëntie

en het zo goed mogelijk tegemoet komen aan de wensen van de consument. Maatschappijen zijn gebaat bij de garantie dat zij onder alle omstandigheden kunnen landen waarbij de kans op vertragingen zo klein mogelijk is. Daarnaast is natuurlijk ook het netwerk van verbindingen een belangrijke factor in de keuze voor luchthavens.

In het *derde spoor* worden de beslissingen genomen met betrekking tot de luchtverkeersleiding. LVNL heeft een drietal doelstellingen: veiligheid, efficiency en duurzaamheid. Veiligheid staat ten allen tijde voorop. Daarnaast spelen de milieueisen een zeer belangrijke rol. Maar ook de schaarse lucht-ruimte weegt mee in de besluitvorming rond baangebruik, aanvliegeroutes en dergelijke. Dit spoor betreft concrete beslissingen over baangebruik en aanvliegeroutes, maar ook over onderhoud en tijdelijke veranderingen van vliegschema's. Deze beslissingen zijn gericht op het zo effectief en efficiënt mogelijk managen van de luchthaven. Deze keuzen passen weliswaar binnen de vergunningsvoorschriften of vallen onder een uitzonderingsclausule, maar kunnen ingrijpende consequenties hebben voor omwonenden en bepalen de daadwerkelijk geproduceerde hinder. Zo is het Platform Vliegoverlast Amsterdam in geweer gekomen tegen het langdurig gebruik van de Schiphol Oostbaan met veel hinder voor de oude stadsdelen van Amsterdam, waarmee Schiphol de afspraken uit een Letter of Intent met de gemeente Amsterdam schond. Uiteindelijk leidde dit protest tot een boete van het rijk aan Schiphol maar daaropvolgend verplaatste Schiphol – in de ogen van deze vereniging – het probleem alleen maar naar andere delen van de stad.

Tegelijkertijd worden in dit spoor ook veranderingen onderzocht en doorgevoerd met als doel het verminderen van geluidsbelasting per vliegbeweging. Het invoeren van glijvluchten in de nacht (Continuous Descent Approach) en verandering van aanvliegeroutes zijn daarvan een voorbeeld. Dergelijke operationele veranderingen zijn voor de omgeving vaak niet zichtbaar, en worden vooral bepaald door de interne dynamiek tussen luchtverkeersleiding, piloten, en luchthaven. Het feit dat technische mogelijkheden niet meteen kunnen worden toegepast als gevolg van noodzakelijke investeringen, trainingen, en het overwinnen van bestaande routines, is voor de omgeving moeilijk te accepteren. Een experiment als parallel landen wat wellicht goede resultaten zou kunnen bieden als het gaat om geluid, strandde in een vroegtijdig stadium vanwege de interne focus op veiligheid. Het feit dat luchtverkeersleiders persoonlijk aangeklaagd kunnen worden voor fouten, maakt dat de LVNL zeer strikte regels hanteert en sterk risicomijdend opereert. Tegelijkertijd is de wijze waarop zij wordt bekostigd een sterke prikkel om zoveel mogelijk vluchten te accommoderen binnen de wettelijke randvoorwaarden.

Alhoewel partijen als Schiphol en de LVNL in deze eerste drie sporen een hoofdrol vervullen is het belangrijk op te merken dat bewoners over dit spoor gedetailleerde kennis verzamelen en onderling bespreken. Deze monitoring wordt door hen benut in activiteiten in het vierde en vijfde spoor.

Het *vierde spoor* betreft de vergunningverlening en het toezicht op de naleving ervan. Het gaat hier – zoals gezegd – om het vertalen van beleidscompromissen in regelgeving omtrent de afhandeling van het vliegverkeer. Dit spoor wordt gevormd door de publiekrechtelijke activiteiten die erop gericht zijn de exploitatie van de luchthaven van een juridische grondslag te voorzien. Dit spoor is enerzijds niet meer en niet minder dan het omzetten van het geldend recht (LVB, LIB) in concrete vergunningen waarmee de activiteiten van de luchthaven legaal kunnen plaatsvinden. Maar belanghebbenden grijpen dit spoor aan om zoveel mogelijk de activiteiten van de luchthaven te dwarsbomen. Dit vergunningenspoor levert uiteindelijk ook de concrete randvoorwaarden waaraan LVNL het gebruik van de luchthaven inkadert.

Het *vijfde spoor* krijgt vooral gestalte in beslissingen die direct gerelateerd zijn aan activiteiten in het vierde spoor. Wijzigingen in het LVB en in de daaraan gerelateerde vergunningen en bijstellingen van de regelgeving (bijvoorbeeld de handhavingspunten) rond de geluidhinder moeten de behoedzame groei van de luchthaven mogelijk maken. Afwegingen vinden plaats binnen de dubbeldoelstelling van mainportfunctie en leefbaarheid. Keuzen rond ruimtereserveringen kunnen we ook tot dit spoor rekenen. Incidenteel leidt dit spoor tot daadwerkelijke investeringen in de capaciteit van de luchthaven (zoals de uitbreiding met de vijfde baan).

Dit spoor veroorzaakt het meeste politieke rumoer. Besluitvorming kost jaren en komt niet tot stand zonder hoogoplopende maatschappelijke en politieke discussie. Maar belangrijker nog is de constatering dat dit derde spoor volledig vorm krijgt in termen van aanpassingen van de kaders voor het tweede spoor: het vergunningstelsel en de randvoorwaarden voor exploitatie. Sterker nog: elke discussie over de luchthaven wordt gevoerd in termen van de dubbeldoelstelling ‘groei en geluid’ waarbij het geluidsaspect zwaar verankerd is in regelgeving en in het vergunningstelsel. Enerzijds lijkt deze constatering een open deur: capaciteitsgroei krijgt alleen gestalte als de randvoorwaarden voor exploitatie (de vergunningsvoorwaarden) gewijzigd worden. Anderzijds zegt het iets over het kader waarbinnen afwegingen worden gemaakt. Dit kader is smal en wordt volledig bepaald door wat reeds in de vergunningen is vastgelegd. Als zodanig leidt de sterke focus op vergunningsvoorschriften tot een fuik waarin elke nieuwe discussie gevangen wordt.

Activiteiten in het *zesde spoor* lijken doorgaans niet erg goed uit de verf te komen. Ze blijven beperkt tot – overigens sporadische – uitspraken over de toekomstige agenda van besluitvorming (zoals het Kabinetsstandpunt) en tot onderzoeken en verkenningen (zoals TNL; zie box 2). Dit zesde spoor kampt met een groot aantal problemen. De onzekerheid over de ontwikkeling van de luchtvaart maakt het moeilijk om richtinggevende uitspraken over de lange termijn te doen. De politieke gevoeligheid van het dossier maakt elke uitspraak over Schiphol tot een controversiële aangelegenheid.

We kunnen constateren dat elk spoor haar eigen logica kent, een logica die bepaald wordt door de set van actoren die in dat spoor actief is, het arrange-

ment wat binnen het betreffende spoor wordt gehanteerd om tot afwegingen te komen en de specifieke doelen die binnen de verschillende sporen worden nagestreefd.

### Wisselwerking tussen sporen

Als we de indeling opvatten als lopend van operationeel naar strategisch, dan kan daaraan op basis van een ordezoekend perspectief de verwachting worden ontleend dat er sprake is van kaderstelling op het hogerliggende niveau (zesde en vijfde spoor) en invulling/uitwerking op lagerliggende niveaus. Dat betekent enerzijds een zich schikken van lagere sporen naar hogere sporen en anderzijds respect en aansturing van hogere naar lagere sporen. Als we echter nauwkeuriger naar het daadwerkelijk functioneren van deze sporen kijken dan valt op dat ze in een aantal gevallen niet optimaal op elkaar in grijpen, maar elkaar soms juist dwarszitten.

- 1 Bij de exploitatie van de luchthaven gaat het om de belangen van Schiphol, een optimale (efficiënte en betrouwbare) afwikkeling van vliegverkeer. Deze activiteiten zijn ingebed in een economische strategie van de luchthaven ter consolidatie c.q. versterking van de concurrentiepositie ten opzichte van andere luchthavens. Het internationale netwerk is daarbij veelal een belangrijkere context voor beslissingen dan de verschillende sporen in het nationale veld;
- 2 De luchtvaartmaatschappijen zetten in op het optimaal voldoen aan de vraag van de markt en het afwickelen van hun vluchten. Ook voor hen geldt dat het internationale netwerk als dominante omgeving wordt gezien;
- 3 De luchtverkeersleiding moeten zowel de veiligheid garanderen, de milieueisen respecteren en streven naar efficiëntie in de afwikkeling van het vliegverkeer;
- 4 de wet- en regelgeving rond externe effecten: hier gaat het om het gehele systeem van meetpunten, het normenstelsel en de vergunningsvoorschriften. Dit is gericht op het garanderen van rechtszekerheid aan potentieel gedupeerden. De regels zijn niet ingericht op efficiency maar op handhaafbaarheid (al wordt dat betwist) en op het effect dat zij sorteren in termen van normstelling;
- 5 beleidsdoelstellingen op de korte termijn: dit zijn de moeizaam bevochten compromissen tussen sector en omgeving, lokale, regionale en nationale overheden over de vraag welke groei toegestaan is en hoe deze zal worden opgevangen;
- 6 beleidsdoelstellingen op de lange termijn: hier gaat het om uitspraken over de functie en de omvang van Schiphol op de lange termijn. Deze uitspraken zijn tot op heden niet heel concreet en ook weinig sturend in de discussie. Het lijken soms eerder bezweringsformules dan daadwerkelijk richtinggevende uitspraken voor de praktijk van alledag.

Een aantal voorbeelden kan de spanning tussen deze verschillende sporen illustreren. De eerste twee sporen (luchthaven en luchtvaartmaatschappijen)

hebben dezelfde oriëntatie en versterken elkaar. Positionering in het internationale netwerk is niet eenvoudig omdat het een zelforganiserend systeem is waarin veranderingen niet eenvoudig te voorspellen zijn.

Het derde spoor (de luchtverkeersleiding) moet naast economische doelen ook andere doelstellingen garanderen. De LVNL moet de veiligheid garanderen en ervoor zorgdragen dat de afhandeling van het vliegverkeer plaatsvindt binnen het geldende normenstelsel. Tegelijkertijd wordt zij geconfronteerd met de wensen van de sector (zowel luchthaven als luchtvaartmaatschappijen) die de afwikkeling van het vliegverkeer graag zodanig zien plaatsvinden dat hun bedrijfsdoelstellingen daar het beste bij zijn gebaat. Aan de andere kant komen op de LVNL vragen af vanuit de omgeving (gemeenten, omwonenden) om te komen tot aanpassingen in bijvoorbeeld het baan-gebruik of de aanvliegroutes omdat dit kan leiden tot minder overlast. Ook al is dit wellicht beter in het licht van de milieueisen en staat het de wensen van de gebruikers en de exploitant van de luchthaven niet in de weg, toch strijdt dit vaak met de gestelde regels en de vastgestelde meetpunten.

Er is ook een spanning tussen enerzijds het eerste en tweede spoor en anderzijds het vierde en vijfde spoor. De dagelijkse gang van zaken op de luchthaven en van de luchtvaartmaatschappijen vereist flexibiliteit die niet altijd in het vergunningstraject aanwezig is. Dat leidt in een aantal gevallen tot tijdelijke maatregelen die worden gedoogd; soms tot overtredingen van de regelgeving, en niet zelden tot grote frustratie bij de omwonenden die hierdoor hun vertrouwen verliezen in hun rechtsbescherming.

Dat brengt ons op de volgende spanning: de spanning die er optreedt tussen de beleidsdoelstellingen (op korte en ook op lange termijn) en de regels zoals die vastgesteld zijn. Deze regels hebben enerzijds (natuurlijk) tot doel om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Maar tegelijkertijd zijn de regels een specifiek compromis tussen de wensen van de omwonenden, de wensen van de sector en de wensen van de handhaver. Omdat de partijen elkaar echter nauwelijks vertrouwen zijn de regels hermetisch dichtgetimmerd en onwrikbaar verankerd zodat ze een grote mate van starheid kennen. Hun compromis-karakter in combinatie met deze starheid leiden ertoe dat implementatie van de regels de realisatie van het beleidsdoel in plaats van dichterbij brengt, juist bemoeilijkt. Een relatief eenvoudige aanpassing in baangebruik of aanvliegroutes zou in de praktijk wel eens aanmerkelijke milieuwinst kunnen opleveren maar past niet binnen de geldende regels. Omdat partijen elkaar geen ongecontroleerde speelruimte toevertrouwen, blijft deze suboptimaliteit bestaan. Sinds kort wordt een aantal experimenten verkend, maar daar is zelfs een heuse experimenteerwet voor nodig.

Spoor 1 en 2 lijken zich autonoom, zonder veel inmenging van de omgeving, te ontwikkelen. De omgeving wordt alleen geconfronteerd met de effecten van de beslissingen in deze sporen en vanwege het onvoorspelbare en niet-transparante karakter ervan leidt dit frustratie en onvrede. Het beleids-spoor voor de korte termijn (spoor 5), met haar rechtstreekse relatie naar

het vergunningenspoor (spoor 4), staat in het teken van de discussie over de gewenste groei en de daarmee gepaard gaande geluidshinder. Pogingen om het debat breder te trekken en andere elementen bij de discussie te betrekken zijn tot op heden weinig vruchteloos. De procedurele vertaling die gemaakt moet worden van de resultaten uit spoor 5 in spoor 4 en de uitvoering daarvan in spoor 3 (luchtverkeersleiding) leidt wederom tot een verdere vernauwing van uitkomsten, namelijk een eenzijdige focus op vliegcapaciteit en de maximale omvang van negatieve externe effecten. De vluchtigheid en vrijblijvendheid van het zesde spoor (lange termijn wilsvorming) draagt op haar beurt ook niet bij aan verbreding van het debat.

De gebrekkige koppeling tussen visievorming en de andere sporen kent verschillende oorzaken. Ten dele is dit gebrek ook binnen organisaties terug te vinden: het niveau binnen organisaties waar de visie wordt ontwikkeld opereert in een aantal gevallen los van het niveau waar operationele beslissingen worden genomen. Een andere oorzaak is te vinden in het veld zelf: voor zover afzonderlijke partijen een heldere visie hebben op de langere termijnontwikkelingen, slagen zij er niet in die in de interactie met anderen werkelijk te bediscussiëren en deze aan elkaar te verbinden.

### Interactievormen

Rondom deze sporen bestaan arrangementen, waarbinnen processen van kennisvorming en besluitvorming plaatsvinden. In het governance-veld rond Schiphol zien we vier interactievormen:

- tijdelijke, interactieve vormen van overleg (bijvoorbeeld TOPS, Alderstafel);
- structurele vormen van overleg (bijvoorbeeld CROS);
- contacten tussen sector en rijk, tussen sectorpartijen onderling en tussen overheden onderling;
- klassieke lobbykanalen (via rechter, politiek, media) en ambtelijke contacten.

Ook hier vinden we nauwelijks vruchtbare grond voor interactie die over meer gaat dan alleen over de capaciteit van de luchthaven en haar negatieve externe effecten. Het overleg tussen rijk, sector en omgeving had tot voor kort een ad hoc karakter en blijft beperkt tot sectorpartijen, overheden en omwonenden. Veel partijen gebruikten daarom adversaire instrumenten om hun stem te laten horen. Een aantal van hen (bijvoorbeeld milieuorganisaties) hebben zich in de loop van de tijd ook afgewend van het veld.

## 2.5 Conclusies in termen van complexiteit

Op basis van de interviewsessies kunnen we de gebrekkige koppeling tussen sporen, en de consequenties daarvan, typeren in een aantal kernpunten: (1) boundary judgements, getypeerd aan de hand van de gehanteerde definitie van duurzaamheid, (2) (gebrek aan) dynamiek in het veld en de consequenties daarvan, en (3) fragmentatie van het governance-veld.

### (1) **Boundary judgements:**

#### **Definitie van duurzaamheid in het governance-veld**

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop betrokken actoren het governance-veld afgrenzen is het inzichtelijk om te kijken naar de wijze waarop zij het begrip duurzaamheid invullen. Duurzame ontwikkeling, veelal afgekort tot duurzaamheid, ken in theorie en praktijk inmiddels vele definities. Een veelgebruikte samenvatting van de thema's die onder duurzame ontwikkeling vallen is 'de drie P's': People, Planet, Profit. In het governance-veld rond Schiphol wordt de afweging tussen economie, ecologie en leefbaarheid vrijwel voortdurend verengd tot het conflict tussen discussies over de capaciteit van de luchthaven enerzijds, en de noodzaak om de negatieve externe effecten (met name de geluidsoverlast) voor omwonenden te beperken anderzijds. Dit zijn specifieke invullingen van respectievelijk het economische en het leefbaarheidaspect. Capaciteitsgroei is een mogelijke, maar niet de enige manier om winst te genereren. Bovendien wordt bij capaciteit vooral de aandacht gevestigd op de winst van Schiphol NV, terwijl een ruimere invulling van economische winst mogelijk zou zijn. Geluidsoverlast is traditioneel een milieuthema, maar in de discussie rond Schiphol wordt het primair ingevuld als leefbaarheidissue. De nadruk ligt dan op de nadelige consequenties voor omwonenden.

Partijen zitten gevangen in deze definities, en slagen er niet in om verbreding in de discussie over duurzaamheid aan te brengen, of het milieuaspect in de discussie te verweven. Kenmerkend voor dat laatste is de betrokkenheid op afstand van milieuorganisaties en in mindere mate ook het ministerie van VROM. Uit de interviewsessies blijkt dat verschillende milieuorganisaties niet van zins zijn zich in het veld te begeven; hun kennis van de actuele stand van zaken lijkt ook niet optimaal. En als Schiphol een rapport uitbrengt over innovaties die kunnen bijdragen aan een duurzaam Schiphol, dan richt de aandacht zich al snel op de haalbaarheid of het beperkte innovatieve karakter van methoden om geluidsoverlast te verminderen.

Mede als gevolg van de specifieke invulling van duurzaamheid in termen van capaciteit versus geluidsoverlast is het vergunningspooor (dat primair gericht is op normering van geluidsbelasting) dominant in de vormgeving van beleid. Gezien het conflict dat al decennia lang bestaat biedt dit juridische traject aan partijen maximale zekerheid en houvast in vergelijking met andere sporen. Gedragingen van Schiphol worden door omwonenden vrijwel per definitie geduid als het 'zich niet houden aan gemaakte afspraken of er onderuit



proberen te komen'. Het spel tussen partijen bestaat vooral uit het streven naar normen die het best bij het eigen belang aansluiten. De dominantie van dit spoor komt mede tot uitdrukking in het feit dat processen in andere sporen momentum krijgen op het moment dat in het vergunningspoor een nieuwe beslissing moet worden genomen. Dit is overigens geen unieke situatie; rond andere luchthavens valt een vergelijkbare verenging van de duurzaamheidsdiscussie te constateren.

Nadeel van deze dominantie is echter dat de discussie geframed wordt in termen die ook in vergunningsvoorwaarden kunnen worden vertaald en dat andere aspecten veel moeilijker op de agenda komen, laat staan als doelstelling of randvoorwaarde kunnen worden meegenomen. De enige winst die partijen kunnen boeken is of meer capaciteit, of betere bescherming. Onvermijdelijk leidt dit tot een zero-sum game.

De beperkte scope van het governance-veld en de discussie daarbinnen wordt ook weerspiegeld in de deelname van organisaties aan het governance-veld. De overlegorganen worden gedomineerd door actoren die zich bezighouden met het kerndilemma groei versus geluidhinder. Milieuorganisaties en andere partijen zijn genoodzaakt andere beïnvloedingsmechanismen te benutten. Dergelijke acties leveren weer nieuwe irritatie op bij andere spelers in het veld, en bevestigen vooroordelen en gevoelens van wantrouwen.

## **(2) (Gebrek aan) dynamiek en de consequenties daarvan**

Rond Schiphol kan een voortdurende dynamiek worden geconstateerd: regelgeving wordt aangepast, er is sprake van economische groei, en mede als gevolg van externe factoren zoals EU-regelgeving en ontwikkelingen in de concurrentiestrijd tussen luchtvaartmaatschappijen wordt de luchthaven voortdurend voor nieuwe uitdagingen geplaagd. Deze dynamiek wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt in het internationale veld (zie pagina 11) maar beïnvloedt wel de positie die betrokkenen volgen in het nationale veld.

Daarnaast worden partijen in het veld regelmatig geconfronteerd met onverwachte gebeurtenissen in het nationale veld die de complexiteit van het systeem vergroten. Een voorbeeld is de beslissing van de Provincie Noord-Holland om niet langer de reservering voor de parallelle Kaagbaan in stand te houden. De reactie van de minister van V&W om die reservering over te nemen heeft tot gevolg dat in de Randstad allerlei ruimtelijke beslissingen moeten worden getoetst aan de nationale reservering. Daarmee wordt het Schiphol-veld verbonden met nog weer andere dossiers. Een ander voorbeeld is de belasting op vliegtickets. Als gevolg daarvan organiseren touroperators reizen vanaf luchthavens net over de grens. Hun klanten komen vervolgens tot de conclusie dat naast het prijsvoordeel andere voordelen bestaan: kortere wachttijden, goedkopere parkeerplaatsen, en kleinschaliger infrastructuur.

Tegelijkertijd is het governance-veld aan de basis grotendeels inert. Partijen komen elkaar met grote regelmaat in verschillende arrangementen tegen, kennen elkaars posities, standpunten en belangen, en genereren rond hetzelfde thema voortdurend kennis die de bestaande verhoudingen bevestigt. Doordat deze verhoudingen conflictueus zijn heeft dit tot gevolg dat het merendeel van betrokkenen zich in het veld beweegt met al dan niet uitgesproken gevoelens van wantrouwen, irritatie, en onbegrip. Er wordt gesproken over ‘de Schiphol-maffia’ en ‘sabotage’ door belangengroepen. Nieuw onderzoek leidt niet tot gedeeld voortschrijdend inzicht, maar tot tegenonderzoek en een nieuwe fase in de stellingenoorlog.

Van buitenaf bezien is dit opmerkelijk. Waarom zijn betrokkenen niet in staat zichzelf uit deze situatie te bevrijden? Aan deze vraag ligt de veronderstelling ten grondslag dat partijen de huidige situatie als niet-productief en onwenselijk beschouwen. Het is natuurlijk mogelijk dat die veronderstelling onterecht is. Wellicht beschouwen partijen deze situatie als werkbaar, in de zin dat zij daarbinnen hun doelstellingen in voldoende mate kunnen realiseren als ze maar lang genoeg volhouden en hard genoeg vechten. Het leidt er echter niet toe dat in het governance-veld mogelijkheden worden gecreëerd om gezamenlijk op een constructieve manier de discussie naar een hoger niveau te tillen, de agenda te verbreden en een verbindende visie voor de toekomst te realiseren. In plaats daarvan zien we het volgende gebeuren:

- a. Terugtrekken in regels om zo vertrouwenwekkend gedrag af te dwingen;
- b. Focus op de formele hiërarchie: het Rijk zou haar verantwoordelijkheid moeten nemen;
- c. Reproductie van bestaande verhoudingen in nieuwe situaties en arrangementen.

#### **Ad a.**

Een van de paradoxen in het huidige governance-veld bestaat erin dat partijen de behoefte hebben om afspraken zoveel mogelijk en gedetailleerd in regels vast te leggen. Als andere partijen niet te vertrouwen zijn, dan is dit de enige manier om met elkaar dingen te bereiken. Het probleem is dat ontwikkelingen aangaande Schiphol moeilijk voorspelbaar zijn (gezien ook de koppeling met het internationale veld), waardoor men zich voor de lange termijn niet in regels wil vastleggen. De focus op regels leidt er zo toe dat de aandacht alleen uitgaat naar de korte termijn, zonder dat partijen daar noodzakelijk naar op zoek gaan. Als voor de langere termijn zaken worden vastgelegd, dan is eigenlijk meteen duidelijk dat dit niet realistisch is. Zoals een van de respondenten het verwoordde: ‘je organiseert dan je eigen teleurstelling’. Het tweede probleem met gedetailleerde regelgeving is de discrepantie die ontstaat met de alledaagse complexiteit van de luchthavenexploitatie en de situatiespecifieke omstandigheden van alledag. Meer flexibiliteit zou kunnen leiden tot meer milieuwinst, maar wordt niet getolereerd vanwege het sterke onderlinge wantrouwen. In andere woorden: partijen voelen zich genoodzaakt tot ordezoekend handelen. Complexiteitserkendend handelen staat of valt met het leggen van verbindingen en het los durven laten van

bestaande vastigheden, iets wat onmogelijk is als partijen elkaar niet kunnen vertrouwen.

**Ad b.**

Een van de terugkerende elementen in de interviewsessies was de roep om een sterkere rol van de nationale overheid, i.c. het ministerie van V&W. Het ministerie wordt door verschillende partijen verweten gebrek aan regie ten toon te spreiden, onduidelijk te zijn aangaande haar bedoelingen, keuzes uit te stellen, en gebrek aan daadkracht ten toon te spreiden.

Een dergelijke beleving van de rol van een centrale speler in het veld heeft een bijzondere betekenis, in de zin dat de complexiteit van het veld ermee lijkt te worden ontkend omdat één actor blijkbaar in staat wordt geacht oplossingen te genereren. Ook hier is dus sprake van ordezoekend handelen, en in dit geval wordt ‘het Rijk’ gezien als de partij die de complexiteit van het veld kan overstijgen. Zeker in een situatie van onderling wantrouwen, zo lijkt het gevoel bij een aantal partijen, mag van de nationale overheid worden verwacht dat zij het voortouw neemt, knopen doorhakt, en duidelijkheid schept. De formele hiërarchie is in een gepolariseerd veld een van de weinige zaken waaraan partijen zich kunnen vastklampen.

Ook het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat lijkt in haar advies *Helder kiezen, keuzes helder maken* (maart 2008) te pleiten voor een prominentere rol van het Rijk. Via het expliciet vaststellen van ‘nationale belangen’ inzake economie en milieu kan het ministerie van V&W op basis van de Wro “via een inpassingsplan (functioneel op te vatten als ‘rijksbestemmingsplan’) een gebied dat van nationaal belang is inrichten met doorzettingskracht naar de provinciale en gemeentelijke overheden.” (Raad voor V&W 2008, 35).

Op basis van een complexiteitserkend perspectief kunnen we wijzen op het feit dat deze roep om ‘sterk leiderschap’ voorbijgaat aan de kenmerken van het governance-veld als complex systeem. Dit blijkt alleen al uit het feit dat ‘het Rijk’ feitelijk bestaat uit een aantal partijen (verscheidene diensten/afdelingen bij verschillende ministeries). Tegelijkertijd kan deze roep worden gezien als een kans voor V&W om een voortrekkersrol te vervullen met als doel het creëren van verbindingen. Daarbij is het belangrijk dat het ministerie hier duidelijk positie kiest: wil zij deze rol op zich nemen, of ziet zij zichzelf in een andere rol? Onduidelijkheid en ambivalentie voedt het gevoel dat het ministerie de verantwoordelijkheid bij anderen legt, of instemt met de consequenties van een gepolariseerde situatie.

Een tweede uitingsvorm van deze roep om hiërarchie zien we in de door ons onderscheiden sporen. Veel partijen willen vanuit een langetermijnvisie op Schiphol een duidelijke inkadering en aansturing naar de andere sporen. Het gaat hen dan om het zoveel mogelijk dichttimmeren van datgene wat gebeurt in met name de voor hen moeilijk te beïnvloeden sporen van exploitatie en luchtverkeersleiding. Tegelijkertijd zien we dat juist een aantal vrijheids-

graden in deze sporen (weliswaar op basis van een zekere mate van hiërarchie in doelen) kan leiden tot verdere optimalisatie van de uitkomsten van het governance veld.

#### Ad c.

Tenslotte blijkt dat pogingen om nieuwe arrangementen voor besluitvorming te creëren de neiging hebben om na verloop van tijd de bestaande verhoudingen in het veld te reproduceren. Dit is ook zichtbaar bij de Alderstafel. Uit interviewsessies met betrokkenen uit het veld (zie Bijlage 1) die werden gehouden in januari 2008 kwam naar voren dat geen van de respondenten onverdeeld positief is over het verloop van het overleg aan de Alderstafel. De posities konden toen als volgt worden ingedeeld:

- **princieel oneens met de Alderstafel:** een aantal respondenten vindt het fundamenteel onjuist dat d.m.v. dit arrangement beslissingen worden genomen over de toekomst van Schiphol. De politiek, c.q. het ministerie schuift daarmee haar verantwoordelijkheid af;
- **oneens met inrichting:** alhoewel het in theorie een goed initiatief is, blijkt het in de praktijk problematisch doordat niet alle partijen aan tafel zitten (Rijksoverheid ontbreekt), partijen onvoldoende mandaat hebben (bewoners), en de spelregels onduidelijk zijn;
- **oneens met resultaten:** ondanks de bedoeling om aan de Alderstafel de langere termijn vorm te geven herhaalt de dynamiek van het veld zich aan de tafel, waardoor opnieuw korte termijn-issues de overhand krijgen.

Bij de presentatie van het advies over de middellange termijn in oktober 2008 bleken betrokken partijen (lees: diegenen die waren vertegenwoordigd aan de Alderstafel) positief over de vooruitgang, ook in termen van het opbouwen van vertrouwen. Er heeft een uitruil plaatsgevonden waarbij elk van de partijen iets heeft ingeleverd, maar daarvoor ook een belangrijke wens in vervulling ziet gaan. Deze vooruitgang vormt een goed startpunt voor het proces van creatieve confrontatie zoals we dat in hoofdstuk 3 verder zullen uitwerken. Daarbij zal aandacht moeten worden besteed aan enkele punten die nog kenmerkend zijn voor de historisch gegroeide verhoudingen:

- het advies wordt gedragen door alle deelnemers, met uitzondering van een vertegenwoordiger van een deel van de bewonersplatforms. Alhoewel is geïnvesteerd in het proces, blijkt het voor bewoners niet mogelijk zichzelf op dusdanige wijze te organiseren dat met één stem onderhandelingen worden gevoerd. De representatie van bewoners blijft daarmee een heikel punt in het proces;
- deelname aan de Alderstafel is gebaseerd op het dominante beeld dat primair een balans moet worden gevonden tussen de groei van het aantal vliegbewegingen enerzijds, en beperking van geluidsoverlast anderzijds. Deze probleemdefinitie bepaalt in belangrijke mate de agenda en het deelnemersveld;
- de overeenstemming berust voor een belangrijk deel op het uitplaatsen van 'niet mainportgebonden verkeer' naar de regionale luchthavens van Lelystad en Eindhoven. Deze worden ook door Schiphol geëxploiteerd,

- en het Rijk dient voorzieningen te treffen om deze overloop mogelijk te maken. Hiermee wordt een deel van het probleem geëxporteerd naar partijen die niet bij het overleg betrokken waren;
- de onderliggende constructie, waarbij belanghebbenden tot overeenstemming komen, met de belofte dat de ministers dit advies ('een en ondeelbaar') over zullen nemen, past in de positiebepaling zoals die traditioneel door V&W wordt gekozen als staande buiten het systeem.

### **(3) Een gefragmenteerd veld**

Het governance-veld wordt verder gekenmerkt door een grote mate van fragmentatie. Onze analyse in termen van verschillende sporen geeft dat helder aan. Niet altijd stroken de intenties in het ene spoor met die van het andere spoor. Het sterkst zien we dit ten aanzien van de eerste twee sporen, de dagelijkse praktijk op de luchthaven in relatie tot de andere sporen, met name het vierde, vijfde en zesde spoor. De exploitatie van de geluidsruimte die Schiphol heeft houdt in dat keuzes worden gemaakt over baangebruik, aanvliegeroutes etcetera. Deze keuzen kunnen grote impact op de omgeving hebben en conflicteren gemakkelijk met de beleidsdoelstellingen.

De innige relatie tussen het vierde en vijfde spoor heeft als gevolg dat de afwegingen en keuzen die in het vijfde spoor worden gemaakt, voortdurend worden geherformuleerd in termen uit het vierde spoor. Met andere woorden: een discussie over groei van Schiphol gaat automatisch over vergunningvoorwaarden, meetpunten, aanvliegeroutes en milieueisen. De discussie over de Schipholwet en ook de huidige korte termijndiscussie over Schiphol krijgt gestalte in termen van de geldende voorschriften en eventuele aanpassing daarvan.

De sterke vervlechting tussen het derde en vierde spoor (luchtverkeersleiding en milieuwetgeving) staat een optimalisatie van de afhandeling van het luchtverkeer in de weg. De starheid van de regelgeving laat niet toe dat er door middel van het toepassen van kleinschalige aanpassingen innovaties worden gerealiseerd die uiteindelijk een beter effect sorteren in het licht van de doelstellingen uit het vijfde spoor.

In het zesde spoor ontbreekt het met name aan een doorgaande interactie tussen kernspelers waarin lange termijnvisies worden ontwikkeld die breed worden gedragen, en die vervolgens worden vertaald naar de andere sporen. Op bepaalde momenten lijkt zo'n interactie tot stand te komen, bijvoorbeeld rond de ontwikkeling van de Integrale Beleidsvisie in 1997. Kenmerkend voor het veld is echter dat deze golf snel wegebt, en partijen overgaan tot de orde van de dag (sporen 1-3). Dit zorgt ervoor dat de discussie over Schiphol nauwelijks afwegingen op een fundamenteeler of abstracter niveau kent. De dominante afweging betreft die tussen aantal vliegbewegingen en de daarmee gepaard gaande geluidhinder. Dit wordt nog versterkt door twee aspecten:

- de dominante vorm van kennisproductie ter ondersteuning van de besluitvorming is dikwijls een MER. Daarin wordt weliswaar een alternatievenvergelijking gemaakt, maar de keuze voor alternatieven is beperkt tot vergelijkbare typen maatregelen en bevat geen alternatieven op andere abstractieniveaus;
- de dominante besluitvormingsprocedure is een wijziging van een besluit (vaak het LVB) of van een wet. Het instrument van de PKB is alleen gebruikt in de jaren negentig. Deze procedures zijn sterk bureaucratisch-formele instrumenten zonder veel waarborgen voor interactie en zonder de mogelijkheid voor bredere afwegingen.

Met andere woorden: het ontbreekt aan een kennisinfrastructuur die de interactie over de lange termijn op een aansprekende en gezaghebbende wijze kan faciliteren. Een dergelijke structuur produceert (op aanvraag of uit eigen initiatief) nieuwe inzichten die het lopende proces kunnen verrijken, en speelt tegelijkertijd een belangrijke rol bij de vertaling van de visie naar andere sporen.

Op dit moment lijkt sprake van een nieuwe opgaande golf in het zesde spoor op basis van de ambitie van V&W om een lange termijnvisie te ontwikkelen. De thema's die we in het volgende hoofdstuk aandragen zijn bedoeld als aanzet voor een kennisinfrastructuur die deze golf voor langere termijn kan dragen.

## Samenvattend

Onlangs een veelheid aan initiatieven in het afgelopen jaar, en de pogingen om de discussie over de langere termijn te entameren, moet de conclusie worden getrokken dat het governance-veld haar eigen dynamiek van polarisatie en focus op deelaspecten van het spectrum van duurzame ontwikkeling reproduceert. Alhoewel partijen de neiging hebben om zichzelf als uitzondering op de regel te presenteren, lijken zij bijna zonder uitzondering gevangen in beelden en routines die gebaseerd zijn op wantrouwen, het eigen belang, en het creëren van zekerheid op korte termijn. Vernieuwende gedachten, inzichten en praktijken krijgen op die manier nauwelijks een kans. In termen van handelingsperspectieven (pagina 11) verleidt de dynamiek in het systeem partijen tot ordezoekend handelen. Bij gebrek aan vertrouwen wordt vastgehouden aan hiërarchie en regels. Daarmee wordt de mogelijkheid om de complexiteit van het veld en de problematiek te aanvaarden, en van daaruit naar oplossingen te zoeken, gefrustreerd.

We zien dit perspectief ook terug in het feit dat partijen elkaar een grote mogelijkheid toekennen om het veld in de door hen gewenste richting te doen bewegen. Zo wordt de eigen frustratie gezien als het resultaat van handelen van de 'opponent'. Daarmee wordt de complexiteit van het veld feitelijk genegeerd: de koppeling tussen het nationale en internationale veld, de gefragmenteerde subvelden en sporen op nationaal niveau grijpen op allerlei manie-

ren op elkaar in, zodat het voor een buitenstaander moeilijk voorstelbaar is dat één partij verantwoordelijk kan zijn voor de ontwikkelingen die zich in het governance-veld afspelen.

Het advies van de Alderstafel lijkt een eerste stap op weg naar een situatie waarin de dynamiek in het veld kan veranderen. In het volgende hoofdstuk zullen we ingaan op de vraag in hoeverre het mogelijk is voor partijen in een dergelijk veld om een andere positie in te nemen, en daarmee de dynamiek in het veld tot een meer productieve om te vormen.



## 3 Op weg naar een creatieve confrontatie

Het advies van de Alderstafel van oktober 2008 vormt een mogelijk startpunt voor een verandering in het governance-veld waarbij niet langer de bestaande verhoudingen worden gereproduceerd. Daarmee kan een situatie ontstaan waarin nieuwe initiatieven en actoren de ruimte krijgen om duurzaamheid een bredere invulling te geven. De diversiteit in standpunten en visies kan dan een basis vormen voor een creatieve confrontatie, waarin een veelheid van inzichten leidt tot ongedachte oplossingen en nieuwe kansen. De huidige economische situatie van afvlakkende groei vormt een kans in de zin dat de druk op het veld rond het dominante thema van groei versus hinder in de komende jaren waarschijnlijk minder zal zijn. Dit biedt een uitgelezen mogelijkheid om de creatieve confrontatie rond nieuwe thema's te initiëren.

Vanuit de huidige situatie is het niet eenvoudig om tot een dergelijke creatieve confrontatie te komen. Om daar te komen moeten twee stappen worden gezet. Allereerst voorwaarden worden geschapen waaronder partijen elkaar tegemoet kunnen treden zonder wantrouwen (paragraaf 3.1.). Daarmee lijkt aan de Alderstafel een begin te zijn gemaakt, dat moet worden uitgebouwd. In de tweede plaats moeten arrangementen worden ontwikkeld waarbinnen nieuwe spelers en nieuwe thema's een kans krijgen. Die nieuwe input kan bestaande partijen inspireren (paragraaf 3.2.).

### 3.1 Bouwen aan vertrouwen

In de analyse is de conclusie getrokken dat het governance-veld zich lange tijd heeft gekenmerkt door langdurig en diep wantrouwen. Daarbij is aangegeven dat complexiteitserkendend handelen, dat zijn basis vindt in het leggen van verbindingen, in zo'n situatie weinig kans van slagen heeft. In situaties van wantrouwen vallen actoren terug op het weinige dat hen houvast biedt: contact met gelijkgestemden, en harde afspraken op basis van formele regels.

De staat waarin het governance-veld rond Schiphol zich bevindt is niet uniek. Er zijn meerdere maatschappelijke vraagstukken waarbij partijen gedurende langere tijd tegen over elkaar staan, waarbij beelden en handelingspatronen ontstaan die de confrontatie vooral bevestigen, in plaats van te komen tot een transformatie naar een situatie die door betrokkenen als productief wordt ervaren.

Om die transformatie te bewerkstelligen is het allereerst noodzakelijk dat partijen deze beelden en routines onder ogen zien, niet alleen bij anderen, maar ook bij zichzelf. Hiervoor zijn verschillende methoden beschikbaar, die zijn gericht op het doorbreken van cognitieve en sociale fixaties.



In een reeks van onderzoeken heeft Termeer (1993, 2006) de inertie en dynamiek van het beleidsveld rond de Nederlandse landbouw geanalyseerd. Een beleidsveld wordt gevormd door een netwerk van relaties tussen partijen, de sociale context, en een set van interpretaties, beelden van de werkelijkheid. De combinatie van beelden en sociale relaties noemt zij een configuratie. Configuraties hebben een zekere stabiliteit die functioneel is omdat zij partijen helpt om te gaan met de complexe werkelijkheid. Stabiliteit kan echter evolueren naar een situatie van inertie, waarbij fixaties optreden. De configuratie is niet meer ‘levend’, partijen zijn niet in staat alternatieve beelden met elkaar te ontwikkelen en delen, en blijven met elkaar omgaan binnen vaststaande relatiepatronen. In sommige situaties bestaat de inertie hoofdzakelijk in de beelden. Het is dan mogelijk om die stagnatie te doorbreken door de introductie van nieuwe relatiepatronen (bijvoorbeeld: nieuwe partijen introduceren). Omgekeerd kan een stagnatie in relatiepatronen worden doorbroken door de introductie van nieuwe beelden. Het meest hardnekkig zijn situaties waarin zowel stagnatie optreedt rond beelden en interactiepatronen.

In termen van complexe systemen gaat het hier om het vraagstuk van vastliggende boundary judgements van betrokken partijen. Dergelijke begrenzings hebben, zoals eerder is uiteengezet, betrekking op de vraag wat een betrokkene definieert als behorend tot het systeem, en wat daar buiten valt. Daarbij kan het gaan om inhoud (beelden), maar ook om partijen (en dus interactiepatronen). Als boundary judgements dermate vastliggen dat sprake is van inertie, houdt dit in dat betrokkenen de begrenzing als zodanig vanzelfsprekend beschouwen dat deze voor hen niet langer zichtbaar is. Wanneer binnen het systeem geen impulsen ontstaan om die afgrenzing ter discussie te stellen, dan kan dat alleen door invloeden vanuit de omgeving. Het kan daarbij gaan om gebeurtenissen die dusdanig ingrijpend zijn dat partijen gedwongen worden hun afgrenzing te herzien. Een alternatief is een externe interventie van buitenaf, bijvoorbeeld in de vorm van systeemtherapie.

Uitgangspunt van deze methodiek is dat polarisatie in een complex veld wordt bestendigd doordat betrokkenen de neiging hebben om onderlinge verhoudingen en de problematiek te zien in zwart-wit dimensies. In het governanceveld rond Schiphol hebben we dit ook kunnen constateren: de kernvraag is die tussen economische groei en geluidsoverlast; ‘de’ sector staat tegenover de bewoners; etc. Dergelijke tweedelingen kunnen worden doorbroken wanneer partijen bereid zijn het destructieve karakter van dergelijke beelden te onderkennen, en leren om meer nuances te onderscheiden. Systeemtherapie bestaat uit concrete oefeningen waarbij bijvoorbeeld twee partijen die elk een pool van de tweedeling vertegenwoordigen met elkaar een gesprek aangaan, aangevuld met een derde partij. De betrokkenheid van een derde partij, die een andere positie vertegenwoordigt, doorbreekt de ‘wij-jullie’ beelden, en draagt er aan bij dat partijen hun positie en de daarachterliggende waarden op een andere wijze gaan formuleren. Een voorbeeld van zo’n ‘derde positie’ is het uitbreiden van de posities van Schiphol en omwonenden met die van gebruikers (reizigers, transporteurs), werknemers van Schiphol die in de

nabijheid van de luchthaven wonen, exploitanten van de luchthavenwinkels of touroperators, die de luchthaven en de daar geboden diensten in termen van de consumentenmarkt vertalen.

Het werk dat is verricht aan de Alderstafel kan worden gezien als een eerste stap in die systeemtherapie. Voor de bestending en uitbouw daarvan naar andere betrokkenen (inmiddels ook de partijen rond de vliegvelden van Eindhoven en Lelystad) is een cruciale voorwaarde dat partijen achter een dergelijke benadering staan: zij moeten de noodzaak voelen om op de eigen gepolariseerde denkwijze te reflecteren. Gezien het feit dat meerdere betrokkenen naar het Rijk, i.c. het ministerie van V&W kijken om 'de lijnen uit te zetten' ligt hier een kans. Wanneer V&W vanuit een complexiteitsaanvaarend perspectief ingaat op deze behoefte dan kan het gebruik maken van de verwachtingen van partijen en een vorm van systeemtherapie introduceren. Daarbij moet de term 'therapie' overigens niet uitsluitend worden opgevat naar analogie van een jarenlange psychoanalyse; enkele sessies van creatieve therapie kunnen al zorgen voor de broodnodige reflectie en de aanvankelijke ontwikkeling van nieuwe beelden. De verbreding die in het Alders-advies is aangebracht naar regionale vliegvelden biedt daartoe een kans, omdat het nieuwe partijen in het veld betreft die met nieuwe inzichten en behoeften de bestaande verhoudingen kunnen doorbreken.

Systeemtherapie kan de kiem leggen voor een vertrouwensbasis tussen betrokken partijen. Dit vertrouwen is noodzakelijk om de lange tijd dominante dynamiek te doorbreken waarin afspraken over streng afgebakende thema's in regels worden vastgelegd. Met andere woorden: het scheidt ruimte

#### **Voorbeelden van elders: doorbraken in inerte dossiers**

De complexiteit van processen in het governance-veld rond Schiphol is niet uniek. Uit de praktijk van complexe besluitvorming bij controversiële issues kunnen we lessen trekken die kunnen worden gezien op hun toepasbaarheid op de beleidsvorming rond Schiphol.

Een eerste casus is de *verdieping van de Westerschelde*. Hoewel op dit moment met name de ontpoldering voor problemen en vertraging zorgt, is rond dit vraagstuk na jarenlange controverse sinds de laatste jaren op een constructieve wijze samengewerkt tussen belanghebbenden. Nadat de projectorganisatie ProSes haar werkzaamheden eind 2005 afronde, lag er een Ontwikkelingsschets waarin een – naar de mening van alle betrokken partijen – evenwichtig pakket van maatregelen op het gebied van veiligheid, natuurlijkheid en toegankelijkheid opgenomen was. Het proces dat leidde tot deze Ontwikkelingsschets kent een aantal leerpunten:

- partijen vertrokken vanuit een gedeelde visie: met elkaar moeten wij concreet invulling geven aan de ambities uit de Langetermijnvisie als het gaat om het in stand houden van het estuarium, het verbeteren van de toegankelijkheid,

de natuurlijkheid en de veiligheid van het estuarium en het op een vruchtbare wijze onderling samenwerken;

- er werd serieus werk gemaakt van (interdisciplinaire) joint fact-finding tussen experts en belanghebbenden;
- dankzij een brede agenda (rond toegankelijkheid, natuurlijkheid, veiligheid) werden veel partijen gemobiliseerd, was er voor veel partijen 'iets te halen' en konden deals worden gesloten;
- van meet af aan was er aandacht voor de opzet van een langdurig monitoring en onderzoeksprogramma naar de effecten van een verdieping;
- er werd serieus gekeken naar opties om een verdieping stapsgewijs uit te voeren en het definitieve pakket maatregelen bevat de garantie dat zodra de verdieping leidt tot significante achteruitgang van het estuariumstelsel de verdieping direct wordt teruggedraaid voor rekening en risico van het Antwerpse Havenbedrijf;
- ook gedurende de implementatiefase krijgt het overleg tussen belanghebbenden (het Overleg Adviserende Partijen) een zwaarwegende rol in begeleiding en advies.

Een tweede leerzame casus betreft de *gasboringen in de Waddenzee*. Recent heeft de Raad van State – voorwaar geen instituut dat snel tevreden lijkt te zijn als het gaat om zorgvuldigheid – uitgesproken dat de daar gemaakte afspraken de toets der (juridische) kritiek kunnen doorstaan. Het proces dat leidde tot deze stand van zaken kent de volgende leerpunten:

- er was sprake van een sterk gedeeld commitment van betrokken partijen aan de noodzaak om het proces tot een goed einde te brengen;
- uit de verschillende betrokken organisaties hebben individuen zich sterk gemaakt door te werken aan een gemeenschappelijk gedeeld product. Zij hebben leiderschap getoond door 'hun' organisatie rijp te maken voor acceptatie van dat product;
- de discussie over gasboringen werd gekoppeld aan de discussie over de kokkelvisserij zodat overeenstemming op meerdere dossiers tot doorbraken kon leiden;
- daarbij was een belangrijke rol weggelegd voor algemeen geaccepteerde feiten en doorgaande kennisvorming (Raad voor de Wadden, monitoring);
- een sterke verankering van de 'hand aan de kraan' clause: als er schade optreedt wordt de gaswinning gestopt. Een dergelijk mechanisme kan alleen worden ingevoerd als partijen elkaar vertrouwen. Dit vertrouwen is in de loop van het proces gecreëerd.

Succes in slepende controversiële dossiers heeft dus alles te maken met het organiseren van doorgaande interactie tussen een breed samengesteld palet van belanghebbenden, met een rijke agenda en rondom gezaghebbende kennisvorming. Voor het Schipholdossier kunnen we hier een aantal zaken van leren. Drie vormen van doorgaande interactie zijn daarbij in het bijzonder relevant.

voor productieve dynamiek en innovatie. Een dergelijke doorbraak is zeker mogelijk, zoals blijkt uit de voorbeelden in box 2. Om die ruimte te benutten moeten er wel arrangementen bestaan waarbinnen een dergelijke creatieve confrontatie wordt ingebed. In het vervolg wordt ingegaan op dergelijke arrangementen, waarbij de principes van complexiteitsaanvaardend handelen als uitgangspunt dienen.

## 3.2 Nieuwe arrangementen

### Het creëren van governance-arrangementen voor een creatieve confrontatie

Delen van het governance-veld rond Schiphol zijn gebaat bij management vanuit een ordezoekend perspectief, bijvoorbeeld in spoor 1, de exploitatie van de luchthaven. In andere sporen is het van belang te handelen op basis van een complexiteitsaanvaardend perspectief. Daarin kunnen de volgende elementen worden onderscheiden:

- a. **De systeemgrens die door betrokken partijen wordt gehanteerd is te weinig inclusief om tot innovatieve oplossingen te komen. Interventies dienen zich te richten op het leggen van verbindingen met andere inhoudelijke thema's en partijen, zodat het systeem inclusiever wordt;**

Vaak concentreert de besluitvorming in controversiële issues zich op beslissingen voor de praktijk van alledag (de eerste drie sporen uit paragraaf 2.2.). Een voorlopig eindbeeld wordt niet geschetst omdat partijen bang zijn hier niet uit te komen of omdat de concepten waarin de controversie geframed is (geluidshinder versus groei) geen ruimte laten voor een samenbindend en wenkend perspectief. Een dergelijke impasse kan op twee manieren worden doorbroken. Het netwerk van betrokken partijen (nu sterk gericht op overheden, sector en omwonenden) kan verbreed worden zodat nieuwe invalshoeken kunnen doorsijpelen. De huidige arrangementen voor overleg hebben – door de selectie van deelnemers – een ingebouwde bias in de richting van de controversie groei versus geluid.

De tweede oplossingsrichting betreft het verbinden van nieuwe thema's aan het Schipholdossier zodat partijen het probleem breder gaan framen en nieuwe ambities kunnen inbrengen en realiseren. Een convenant als Mainport en Groen is een voorbeeld hiervan. Als er andere doelen kunnen worden gerealiseerd, kunnen eerdere pijnpunten minder als onoverkomelijk worden gepercipieerd. Tevens biedt verbreding ruimte voor het bouwen aan vertrouwen.

Hiervoor is het belangrijk individuen te betrekken die open staan voor een bredere scope, maar die ook invloed hebben in de top van hun organisatie om daar de geluidskramp weg te nemen. Het ligt voor de hand dat dit ook leidt tot een betere verbinding met het lange termijnspoor, omdat partijen vanuit het beleidsspoor daar vanzelf om gaan vragen.

Verbreding van de systeemgrens vindt plaats in kleine stapjes, die beginnen met het werken aan concrete vraagstukken. Het is zaak om de onderliggende thema's zo te kiezen dat zij voldoen aan de volgende criteria:

- thema's moeten inspirerend zijn voor betrokken partijen;
- thema's moeten leiden tot een vergroting van de koek voor zittende partijen;
- thema's moeten de mogelijkheid bieden nieuwe partijen in de creatieve confrontatie te betrekken;
- thema's moeten niet de bestaande tweedelingen weerspiegelen.

Alhoewel het van belang is dat partijen zelf deze thema's formuleren, geven we hier drie voorbeelden die mogelijk inspirerend kunnen werken.

### *Meer-Waarde creëren*

Duurzaamheidsvraagstukken rond Schiphol en andere luchthavens in Nederland kunnen worden benaderd vanuit een perspectief waarin het Nederlandse luchtvaartstelsel wordt gezien als een bron van waardecreatie voor alle betrokkenen. Partijen zullen de meerwaarde van luchtvaartactiviteiten op verschillende wijze definiëren, dus hier ligt een mogelijkheid om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen waarin die definities samenkomen. Die visie kan worden onderbouwd met concrete ideeën die partijen op dit moment hebben. Die kunnen de basis vormen voor partnerships rond projecten zoals het verduurzamen van logistieke ketens en Cradle to Cradle. Box 3 schetst een voorbeeld van een dergelijk partnership uit het recente verleden.

### *Gebruiker Centraal*

In het governance-veld bestaat de neiging om thema's vooral te benaderen vanuit de aanbodkant en partijen die daarbij zijn betrokken. Dit thema start vanuit de vraagkant: Hoe ziet een duurzaam luchtvaartstelsel er uit in de visie van de gebruiker? Dit leidt tot betrokkenheid van een aantal spelers die in het governance-veld op dit moment slechts zijdelings of indirect zijn betrokken, zoals reizigers, touroperators, en de NS. Zoals ook bij het eerste thema kan visievorming worden gecombineerd met het vormen van partnerships tussen partijen die door innovatieve projecten de visie gestalte geven.

### *Ruimtelijk-economische structuur*

Met de verbreding naar Lelystad en Eindhoven komt nadrukkelijker de relatie tussen het Nederlandse luchtvaartstelsel en de ruimtelijk-economische structuur in het vizier. Zeker op de lange termijn is dit een belangrijk thema. Dit is een mogelijk thema waarbij de verbinding tussen de verschillende Rijkspartijen concreet kan worden ontwikkeld. Die verbinding is op dit moment nog onvoldoende ontwikkeld, en rond dit thema kunnen verschillende betrokken ministeries (EZ, V&W, VROM) vanuit hun eigen perspectief nieuwe verbindingen vormen.

**Werken aan een duurzame relatie: Rijnland en Schiphol**

Verskillende ontwikkelingen hebben invloed op leven en werken in de diepe Haarlemmermeerpolder. Fysieke ontwikkelingen zoals klimaatverandering en verzilting bijvoorbeeld. Daarnaast zien we het maatschappelijk gebruik van gronden veranderen. Naar verwachting zal het oppervlak agrarisch gronden in de toekomst afnemen. De gemeente Haarlemmermeer en ook Schiphol zelf hebben altijd plannen om zich verder te ontwikkelen. In deze polder is het voor elke plannenmaker noodzakelijk om water een plaats te geven in het ruimtelijk beleid en de activiteiten. Het hoogheemraadschap van Rijnland is de waterautoriteit in de Haarlemmermeer en heeft de ambitie een stimulerende en leidende rol te spelen bij de ontwikkeling naar een duurzame inrichting en duurzaam gebruik van Rijnlands beheergebied.' Deze ambitie kent drie aspecten:

- Rijnland positioneert zich als verkenner (visie op duurzaam waterbeheer, innovatie)
- Samen met partners in het gebied realiseren van duurzame oplossingen
- Rijnland geeft zelf het goede voorbeeld als beheerder en handhaver

Schiphol heeft de ambitie meest duurzame luchthaven te worden. Vanuit die ambitie zoekt het bedrijf naar manieren om te kunnen blijven werken in deze polder zonder het milieu onnodig te belasten. Beheersing van het waterprobleem is daarbij essentieel. Dit besef heeft geleid tot een constructieve samenwerking tussen Rijnland en Schiphol. Nadat Rijnland boetes had opgelegd voor de vervuiling van het oppervlaktewater is er een proces op gang gekomen tussen beide organisaties om te komen tot een structurele oplossing van dit probleem dat zich elke winter opnieuw voordoet. Dit proces ging lopen toen vanuit vertrouwen en openheid aan beide kanten werd gedacht en gewerkt. Resultaat hiervan is een besluit van Schiphol om de zwaarst vervuilde delen van het terrein te gaan roieren. Ondertussen wordt er ook op innovatief (onderzoeks)gebied samengewerkt tussen Rijnland en Schiphol en ondersteunt Rijnland Schiphol bij het inrichten van een waterplan binnen het milieubeleid.

*Box 3 Voorbeeld van een partnership rond Meer-Waarde creatie*

- b. Het ministerie van V&W, en andere Rijkspartijen, dienen hun handelen te baseren op de gedachte dat zij onderdeel zijn van het systeem dat zij pogen te besturen. Zij dienen hun ter beschikking staande instrumenten te benutten om verbindingen (zoals onder a. bedoeld) te leggen, en het zelforganiserend vermogen van het systeem te benutten ten behoeve van het bereiken van een duurzamer luchtvaartstelsel;**

Schiphol is in 1990 benoemd als Mainport vanuit de gedachte dat zij een cruciaal onderdeel vormt van de nationale logistieke en economische infrastructuur, met positieve en negatieve externe effecten op nationaal niveau. Vanuit die gedachte is de ontwikkeling van Schiphol een zaak van nationaal belang, en zijn Rijkspartijen onderdeel van het governance-velde. Deze visie wordt nog altijd onderschreven, en als gevolg daarvan zijn betrokken ministeries

(EZ, VROM, V&W) gezien hun bevoegdheden centrale spelers. Deze partijen maken dus onderdeel uit van de complexiteit van het nationale en internationale governance-veld (zie hoofdstuk 2), en het is zinvol de mogelijkheden te beschouwen die ontstaan wanneer die positie wordt erkend. Uitgangspunt is dat Rijkspartijen het veld niet van buitenaf kunnen sturen, daarvoor is de afhankelijkheid van anderen te groot. Tegelijkertijd biedt hun centrale positie in het nationale veld de mogelijkheid om richting te geven door het creëren van verbindingen. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten als uitgangspunt dienen:

#### *Positieve en negatieve prikkels*

Zoals de ervaring met de vliegtaks leert vormt het instellen van een belasting op bijvoorbeeld tickets een heldere prikkel voor partijen om hun handelingsopties te heroverwegen. Reizigers passen hun gedrag aan, evenals andere luchthavens en touroperators. Zonder direct richting te geven aan het handelen van betrokkenen wordt een impuls gegeven die nieuwe verbindingen creëert tussen partijen, en nieuwe partijen uitnodigt het veld te betreden. De tegenhanger van belastingen zijn subsidies voor goed gedrag en eventueel ook het compenseren van nadelige effecten door de veroorzaker.

#### *Schiphol: publiekslieveling en beurslieveling*

Schiphol is een publieke zaak. Zij is niet voor niets nog in overheidshanden. Schiphol is in zekere zin van ons allemaal. Het vervelende is echter dat de lusten van Schiphol voor het grootste deel niet gaan naar de mensen die ook de lasten van Schiphol ondervinden. Waar heel Nederland profiteert van de luchthaven, heeft alleen de directe omgeving de nadelige hindereffecten.

Vrijwel alle discussies rond Schiphol lopen uiteindelijk uit op het definiëren van twee grootheden: het aantal vliegbewegingen en de maximaal toegestane geluidshinder. Meer is er blijkbaar niet te onderhandelen. Dat is vreemd. Schiphol produceert immers meer dan alleen geluidshinder. Schiphol brengt ontzaglijk veel ‘zegeningen’ mee voor haar omgeving. Maar blijkbaar ziet de omgeving deze niet of profiteert ze er onvoldoende van. Ze zijn in ieder geval geen reden voor de omgeving om hun klachten af te zwakken.

Maar de vraag is in hoeverre Schiphol niet meer voor haar omgeving kan betekenen en hoe de omgeving beter bij Schiphol kan worden betrokken. Dat kan zowel in termen van betrokkenheid in arrangementen als ook betrokkenheid in termen van mede-eigendom. In arrangementen door het installeren van medezeggenschapsraden bij de LVNL en Schiphol NV. In termen van eigendom door het verkopen van aandelen aan de omwonenden: een gedeeltelijke privatisering maar dan naar de burgers toe. Dit kan ook minder vergaand door het arrangeren van voordelen en het doen van investeringen ten behoeve van omwonenden. Het moet voor de regio een duidelijk zichtbare zegen zijn dat er zich een internationale luchthaven om de hoek bevindt. Meer aandacht voor het creëren van extra toegevoegde waarde op basis van de luchthaven is een belangrijke succesfactor om meer draagvlak te realiseren bij de omwonenden.

### *Een andere rol voor de LVNL*

De LVNL zit in een moeilijke positie. Enerzijds moet zij opboksen tegen de interne doelstellingen van Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen. Anderzijds probeert zij tegemoet te komen aan de wensen van de omgeving. Tegelijkertijd is zij formeel een ZBO en houdt met een schuin oog de wensen van het moederdepartement in de gaten. Daarnaast is zij gebonden aan strikte wet- en regelgeving die het haar moeilijk maakt om de inhoudelijke doelstellingen optimaal te realiseren. Daarenboven is zij afhankelijk van de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat voor de vraag of er ook daadwerkelijk handhavend en sanctionerend richting de luchthaven wordt opgetreden bij gebleken overschrijdingen. En uiteindelijk wordt zij betaald door de sector en is zij dus financieel gebaat bij een zo groot mogelijk aantal vliegbewegingen. Een ontvlechting van taken, een meer zelfstandige positie (inclusief financiële onafhankelijkheid van de sector, een grotere ruimte om zelf invulling te geven aan beleidsdoelstellingen (in plaats van het moeten toepassen van strikte regels) en een meer georganiseerde betrokkenheid van de omgeving zou de positie en de slagkracht van de LVNL ten goede komen.

### *Subsidies voor innovatie*

Het stimuleren van innovatieve experimenten door middel van financiële ondersteuning kan op zodanige wijze worden ingericht dat nieuwe partijen worden uitgenodigd zich te buigen over de mogelijkheid zich aan Schiphol, of breder, aan vraagstukken rond internationale mobiliteit en transport, te verbinden. Hiermee kunnen niches worden gestimuleerd die alternatieven kunnen vormen die op langere termijn toegevoegde waarde leveren voor de regionale en nationale economie.

### *Regulering*

Regulering kan zodanig worden geformuleerd dat zij partijen dwingt zich op bepaalde doelen te richten, zonder de manier waarop zij dat doel bereiken specificceert. Zo is in Japan het zgn. Toprunner-programma geïmplementeerd, waarin producenten worden uitgenodigd tot duurzame innovaties, die bij realisatie door regulering als eis aan de totale bedrijfstak worden opgelegd. Een dergelijke regel belooft innovatief gedrag en lost problemen rond first mover risico's op.

### *Transparant toezicht*

Tot slot is er een probleem als het gaat om de betrokkenheid van belanghebbenden bij de dagelijkse gang van zaken op de luchthaven en het toezicht daarop. Wat ontbreekt is een krachtig principe vergelijkbaar met de 'hand aan de kraan' bij de gasboringen in de Waddenzee. Waar in het geval van Schiphol keer op keer bij bewoners de indruk wordt gewekt dat (bijna) overschrijdingen worden geacommodeerd en daardoor het vertrouwen van burgers in de overheid stelselmatig onder druk staat, zou een krachtige 'hand aan de hengel' burgers weer het gevoel moeten geven dat er niet wordt gemarchandeerd met de overeengekomen uitgangspunten. Daartoe zijn arrangementen nodig



die burgers in de gelegenheid stellen om zelf zichtbaar betrokken te worden bij het toezicht op het doen en laten van de luchthaven.

In termen van sporen: hiermee worden partijen die nu uitsluitend in spoor 5 actief zijn, ook geactiveerd in spoor 3 waar zij een adviserende stem zouden kunnen krijgen en krijgen zij een toezichthoudende rol in de sporen 1 en 2. Het mede verantwoordelijk maken voor beheer leidt tot meer begrip voor elkaars belang. Zodra er meer vertrouwen is, komt de discussie vanzelf op oplossingen die pas op langere termijn “lucht” geven: spoor 4 en 6.

### *Het Schipholoverleg in een nieuw arrangement*

Waar de huidige arrangementen gekenmerkt worden door fragmentatie en eenzijdige samenstelling die bestaande verhoudingen repliceren, lijkt het nuttig te bezien in hoeverre nieuwe arrangementen kunnen leiden tot nieuwe verhoudingen omdat partijen gedwongen worden om andere rollen te kiezen, waarbij ook andere partijen aanschuiven die zich nu niet roeren in de discussie en waarbij andere, meer integratieve thema's de agenda bepalen waardoor het voor partijen aantrekkelijk wordt er gezamenlijk uit te komen. We noemen een drietal opties:

- een nieuwe, permanente overlegstructuur tussen alle betrokken partijen, de Schipholraad met een duidelijke taak en bevoegdheid in de besluitvorming over Schiphol. De regio zou daarbij een belangrijke rol moeten krijgen en de lokale en regionale overheden zouden daarbij een belangrijk deel van hun vertegenwoordigende en integratieve functie intern moeten oplossen om zelf gezaghebbend op dit platform te kunnen opereren en tot overeenstemming te kunnen komen;
- Schiphol als onderdeel van een breed samengesteld regionaal programma gericht op duurzame ontwikkeling (zie hierboven) zodat afwegingen die gaan over de ruimtelijke structuur van de Noordvleugel, de economische structuurversterking en investeringen in natuur in samenhang kunnen worden gemaakt, zonder dat één cruciale bouwsteen – namelijk Schiphol – stelselmatig buiten deze discussie wordt gehouden;
- Schiphol als stadsregio of gemeenschappelijke regeling: een algemeen bestuur voor Schiphol waarbij keuzen over Schiphol niet geïsoleerd van andere beleidskeuzen voor de regio plaatsvinden maar daartegen afgewogen worden.

Deze twee laatste opties hebben gemeen dat zij de discussie over Schiphol in een bredere context plaatsen: zij zijn gebaseerd op een inclusiever oordeel. Zij maken de discussie Schiphol onderdeel van bredere, meer inclusieve afwegingen waarbij beslissingen over Schiphol afgewogen worden tegenover alternatieve ontwikkelpaden voor de regio.

- c. Een belangrijke mogelijkheid om verbindingen te leggen is gezamenlijke kennisproductie. Het gaat niet zozeer om het genereren van objectieve kennis, maar om het benutten van kennisproductie als manier om partijen te verbinden door middel van gedeelde beelden. Dit maakt het formuleren van gedeelde ambities eenvoudiger;**

De strijd om de feiten belemmert het bereiken van algemeen geaccepteerde criteria, grenzen en uitgangspunten in het debat over de groei van Schiphol. Rapportenoorlogen en voortdurende onenigheid over de gebruikte data kunnen worden voorkomen door serieus te investeren in interactie tussen (gezaghebbende) experts, beleidsmakers en belanghebbenden. Het uitsluitend rekruteren van gezaghebbende experts (bijvoorbeeld in een commissie) die vervolgens hun werk volledig autonoom uitvoeren leidt tot onthechting en niet tot breed gedeelde inzichten. Daartoe is ook zorgvuldige interactie (joint fact-finding) met belanghebbenden nodig, alsmede een extra check op de kwaliteit van de aldus gegenereerde kennis (extended peer review).

Doorgaande interactie tussen betrokken overheden en belanghebbenden is nodig om te komen tot meer gezaghebbende kennisvorming. Tevens is meer – transparante – interactie tussen experts en overheden nodig om te komen tot meer doorwerking van kennis, ook als deze kennis niet direct relevant is voor de besluitvorming op de korte termijn.

In termen van sporen: ieder spoor kent nu eenzijdige kennisvorming. De experts die per spoor worden ingezet begrijpen elkaar niet, en door het gebrek aan joint fact-finding aan de bestuurlijke kant leren zij elkaar ook niet kennen. Experts met verantwoordelijkheidsgevoel kunnen echter wel de eerste stap zetten in een de-escalatie door op eigen initiatief te zoeken naar gezamenlijke perspectieven. Overheden kunnen dit aanmoedigen door gezamenlijk kennisontwikkeling te stimuleren en dan ook gezamenlijke workshops en rapporten te vragen, met name ook over de grenzen van de sporen heen. Zodra dit tot resultaten leidt helpt transparantie ervoor te zorgen dat gezamenlijke vertrekpunten worden gevonden in alle sporen.

Niet alleen gezamenlijke kennisvorming is noodzakelijk. Ook in de kennisvorming is verbreding gewenst om te komen tot een meer integraal en beter afgewogen debat. Niet de praktische en concrete beleidsvraag moet daarbij leidend zijn. Dit leidt immers niet tot afwegingen op een hoger abstractie-niveau of tot het betrekken van andere ambities dan de in het geding zijnde ambitie. Simpel gezegd: waar de MER zich houdt aan de voorgeschreven alternatieven rondom het nulalternatief maakt een Strategische Milieu Beoordeling (SMB) het mogelijk om op zoek te gaan naar ongedachte opties, ongekende toekomsten en onverwachte mogelijkheden.

Een van de onderwerpen waarover gezamenlijke kennis zou kunnen worden geproduceerd is de toegevoegde waarde van Schiphol. In de interviewsessies aan de orde is aan de orde gesteld dat de beschikbare kennis daarover

beperkt is, maar dat die waarde (veelal opgevat als economische waarde) wel als uitgangspunt wordt genomen voor beslissingen. Op basis van een inclusiever grensoordeel kan gezamenlijke kennisproductie worden georganiseerd voor het samenhangende luchtvaartstelsel in Nederland.

### 3.3 De rol van rijkspartijen

De rijksbetrokkenheid bij Schiphol is een complexe kwestie. Wanneer duurzame ontwikkeling wordt opgevat als het vinden van een balans tussen de groei van luchthavenactiviteiten en geluidshinder voor direct omwonenden dan kan dit worden gepresenteerd als een regionaal vraagstuk waarover direct verantwoordelijken (Schiphol, regionale en lokale overheden) en stakeholders (bewoners, lokale overheden) in gezamenlijkheid binnen geldende regels tot overeenstemming kunnen komen. Rijkspartijen zijn echter op verschillende manieren betrokken bij de luchthaven: de aanwijzing als mainport geeft het economisch belang aan van de luchthaven, en de ‘regionale’ problematiek is dermate complex dat partijen uit de regio van het rijk (lees V&W) een gezaghebbend ingrijpen vragen.

Op basis van ons onderzoek kunnen we constateren dat op Rijksniveau de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM, en Economische Zaken als meest betrokken partijen speler zijn in het governance-veld. Zoals dat ook voor andere actoren geldt lijken hun acties in belangrijke mate te zijn gebaseerd op een ordezoekend perspectief. Het opdelen van vraagstukken in nationaal en regionaal (soms gekoppeld aan het nemen van afstand) maakt daarvan onderdeel uit.

Vanuit een complexiteitsaanvaardend perspectief kunnen de verschillende betrokkenen behorend tot deze ministeries hun positie benutten om de voorwaarden te scheppen waaronder andere partijen in staat zijn nieuwe verbindingen te creëren op basis van een meer inclusief grensoordeel. Het advies van de Alderstafel geeft daartoe al een aanzet door de luchthavens van Lelystad en Eindhoven in de besluitvorming te betrekken: daarmee wordt het veld verbreed tot een belangrijk deel van het Nederlandse luchtvaartstelsel, met de daaraan verbonden regionale en lokale betrokkenen. Daarmee wordt het belang van een verbindende strategie door Rijkspartijen van cruciaal belang.

Een verbindende strategie (zoals uitgewerkt in bovenstaande drie punten) kan alleen worden uitgevoerd als Rijkspartijen actief deelnemen aan regionale en nationale overlegprocessen. Een rol buiten het systeem (wat in feite onmogelijk is) suggereert onafhankelijkheid maar impliceert afstand en vervreemding. Deelname aan het systeem – weliswaar met een bredere verantwoordelijkheid voor de context van dat systeem – leidt gemakkelijker tot wederzijds bevredigende uitkomsten. Daarbij is het van belang dat de rol van V&W helder is: enerzijds is zij gesprekspartner en medespeler. Tegelijkertijd is zij het bevoegd gezag om beslissingen te bekrachtigen en om te zetten

in wet- en regelgeving. Tot op heden heeft zij een procesverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de processen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. In samenhang met de activiteiten van andere ministeries dienen deze rollen te worden uitgewerkt op basis van een complexiteits-aanvaardend perspectief.



# Bijlagen bij achtergrondrapport

## 1 Respondenten interviewsessies

### Natuur- en milieuorganisaties

Ellen Verkoelen,  
*Zuid-Hollandse Milieufederatie*  
Hans Kerkhoff,  
*IVN Zuid-Kennemerland*  
Nick de Snoo,  
*Staatsbosbeheer (SBB)*  
Rolf van Arendonk,  
*Milieufederatie Noord-Holland*  
Miriam Brouwer,  
*Recreatie Noord-Holland*  
*(Recreatieschap)*

### Overheid

Willem Kleyn,  
*provincie Noord-Holland*  
Erwin Lindeijer,  
*gemeente Almere*  
Jeanet Antwerpen,  
*gemeente Lelystad*  
Elzeline de Jong,  
*gemeente Amsterdam*  
Frank van Dorssen,  
*VROM*  
Jasper Tamboer,  
*Hoogheemraadschap van*  
*Rijnland*

### Onderzoeks- en adviesorganisaties

Hans Offerman,  
*Luchtverkeersleiding Nederland*  
*(LNVL)*  
Benno Baksteen,  
*Platform Nederlandse Luchtvaart*  
*(PNL)*  
Ton Staassen,  
*Nationale Aerospace Laboratory*  
*(NLR)*  
Bouke Veldman,  
*Strategem Group*  
Michel Peters,  
*National Aerospace Laboratory*

### Luchtvaartsector

Renault Bosma,  
*Vereniging Nederlandse*  
*Verkeersvliegers*  
Mike Heijstee,  
*Platform Nederlandse Luchtvaart*  
Joop Krul,  
*Schiphol Group Director Airport*  
*Development*  
Maurits Schaafsma,  
*Schiphol Group (Airport*  
*development)*  
Daan van Vroonhoven,  
*Schiphol Group*  
*(Airport development, klimaat)*  
Hans Messelink,  
*Air Cargo Netherlands (ACN)*  
Paul Riemens,  
*Luchtverkeersleiding*

### Omwonenden

Cees van Ojik, *via CROS*  
Olav Bijvoet,  
Hélène Elout, *via CROS*  
Jan Ende, *via CROS*  
Jan Griese, *VGP*  
Rob van den Brink, *via CROS*  
Cees van Kippersluis, *via CROS*  
Kees van Kuijen, *via CROS*  
Arthur Vis, *via CROS*  
Erwin von der Meer, *VGP*  
Mw L. Wesseling, *via CROS*

## 2 Begeleidingscommissie

### Projectmanager

Drs W.S. Moes

### Begeleidingscommissie

Prof.dr ing. G.R. Teisman,  
*raadslid RMNO*

Drs J. Laan,  
*raadslid RMNO*

Prof. dr J.F.G. Bunders,  
*raadslid RMNO*

Prof. dr R.J. in 't Veld,  
*voorzitter RMNO*

Ir. J.M. Fukken,  
*Ministerie van Verkeer en  
Waterstaat*

Dr. J. Weggeman,  
*Ministerie van Verkeer en  
Waterstaat*

Drs F. Vlieg,  
*Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieu*

### Communicatie

Mw J.H. Heinecke

O

n

m

r



### **RMNO, schakel tussen onderzoek en beleid**

De Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) adviseert de Regering gevraagd en ongevraagd over onderzoek op het gebied van ruimte, milieu en natuur. De RMNO kijkt daarbij vrij ver vooruit en probeert als een soort kennismakelaar verbindingen tot stand te brengen tussen wetenschap, beleid en maatschappij. Vaak bewandelt de Raad een lang en ingewikkeld traject om tot een advies te komen. Het nemen van een tussenstap die de mogelijkheid biedt tot reflectie kan een belangrijke mijlpaal zijn. Daarom produceert de RMNO niet alleen adviezen, maar ook voorstudies en achtergronden.

Gevoelens van frustratie, wantrouwen en teleurstelling overheersten de afgelopen decennia de discussies over de toekomst van Schiphol. Al sinds de Tweede Wereldoorlog staat in de Schipholproblematiek de tegenstelling groei versus geluidhinder centraal. Heeft de Alders-tafel hierin verandering gebracht? Aan de Alderstafel was voor het eerst een vertegenwoordiging van bewoners aanwezig bij het overleg. Deze nieuwe aanpak heeft een advies opgeleverd voor de korte en middellange termijn dat door het merendeel van de deelnemers gedragen wordt. Het advies **Duurzame Ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie** gaat nog een stapje verder. Hoe kunnen we komen tot een duurzame ontwikkeling van het governance-veld rond onze nationale luchthaven? Hoe kunnen we de meest gunstige trade-off tussen people, planet en profit bereiken? Samen met onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft de RMNO antwoorden gezocht op deze vragen. Met als resultaat een advies vol duurzame en creatieve uitdagingen.