

Transparantie Schipholbeleid 2003

**Scriptie Transparantie in het beleid rondom Schiphol
Auteur: Gert-Jan Bakker
Document: concept scriptie
Status: concept onderzoeksverslag 101005**

Voorwoord

Deze scriptie is het resultaat van mijn afstudeerstage bij de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS). Hiermee is dit ook de afsluiting van bijna vier en half jaar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam waar ik met veel genoegen op terugkijk.

Graag wil ik Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman en Dr. Jurian Edelenbos bedanken voor hun begeleiding bij het scriptietraject, en voor de inspiratie die ik tijdens de master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen opgedaan heb. Tevens gaat mijn bijzondere dank gaat uit naar Mr. Dr. Giap Tan, secretaris van de CROS, die de stage bij de CROS mogelijk maakte. Ook bracht hij mij binnen in de dynamische wereld van het openbaar bestuur. Van jullie neem ik graag over dat binnen de complexe en soms schijnbaar onhandelbare wereld van het openbaar bestuur verantwoordelijkheid nemen en handelen noodzakelijk en bijzonder inspirerend is.

Voor de dynamische entourage van het scriptiewerk wil ik graag mijn collega's bij de CROS en in het bijzonder kamergenoot Sander bedanken. Mijn medestudenten tijdens de master, Hendrik en Ivo, wil ik danken voor hun feedback en alles wat ik in het interactieve leerproces dankzij hen heb geleerd.

Mijn studiegenoten vanuit de opleiding bestuurskunde, mijn huisgenoten en verdere vrienden binnen en buiten mijn studentenvereniging dank ik voor de belangstelling en vooral voor de mooie studententijd. Mijn ouders dank ik voor hun steun en aanmoedigen om mijn talenten in mijn studietijd te ontwikkelen. Als laatste wil ik mijn vriendin Magda bedanken voor haar steun tijdens de studie.

Rest mij u plezier toe te wensen bij het lezen van deze scriptie.

Samenvatting

Het onderwerp van dit onderzoek is de transparantie van het Schipholbeleid dat in 2003 van kracht is geworden. Met dit beleid wil de regering het hoofd bieden aan de ontwikkelingen van de luchtvaart. In 1995 was de voorspelling dat de luchtvaart zich zodanig zou ontwikkelen dat binnen afzienbare tijd de wettelijke grenzen voor capaciteit bereikt zouden zijn. Ook wordt een gelijkwaardige bescherming voor de omgeving ten opzichte van het voorgaande beleid wordt nagestreefd. Vanuit het perspectief van de omwonenden wordt hier onderzocht in hoeverre het beleid transparant is en wat de oorzaken en gevolgen van deze transparantie zijn. In het bijzonder is er aandacht voor de rol van de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS). Uiteindelijk mondt het onderzoek uit in een aantal aanbevelingen ten behoeve van transparantie.

Theoretisch kader

Het concept transparantie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: *openbaarheid en duidelijkheid van beleid en besluitvormingsprocedures. Hierbij is belangrijk dat duidelijk is of regels in acht genomen worden, welke verantwoordelijkheden er zijn en wat de rol van burgers in het beleid is.* In de huidige netwerksamenleving wordt de roep om transparantie groter, voortkomend uit de horizontalisering van de maatschappij. Transparantie kan verder geoperationaliseerd worden door een drietal gradaties van transparantie te onderscheiden: openbaarheid, begrijpbaarheid en grijpbaarheid. Openbaarheid van beleid is er wanneer beleid zonder juridische problemen voor burgers toegankelijk is. Begrijpbaarheid van beleid is de mate waarin burgers het beleid vanuit hun eigen logica kunnen begrijpen. Grijpbaarheid van beleid is de mate waarin burgers hun eigen positie tegenover het beleid kunnen onderscheiden, weten wat hun rechten zijn en op welke wijze men inbreng kan hebben in het beleid. Het object van transparantie, het beleid, kan onderscheiden worden in meerdere beleidsvormen: beleidsinstrumentarium, verantwoording van beleid en besluitvorming.

De mate van transparantie heeft verschillende oorzaken. In het gebruik van het beleidsinstrumentarium zijn bepaalde prikkels tot transparantie aanwezig. Ook de verschillende afhankelijkheden binnen het netwerk zullen bijdragen aan de mate van transparantie die actoren nastreven. Als laatste is de institutionele context van het beleid van belang. De actoren binnen het beleidsveld van het beleid hebben afhankelijkheden en belangen in andere netwerken. Ook het spelen in diverse fora tegelijkertijd kan transparantie bemoeilijken. Binnen het netwerk zijn sociale structuren aanwezig die aan het gedrag van actoren richting geven en daarmee mede bepalend kunnen zijn voor de mate van transparantie. De gevolgen van transparantie voor het beleid kunnen worden onderscheiden in gevolgen voor beleid vanuit het handelingsperspectief (de mate van efficiency en effectiviteit) en de gevolgen voor beleid vanuit het waarderingsperspectief (de legitimiteit van het beleid). Aanbevelingen voor de transparantie van het Schipholbeleid kunnen gedaan worden door ze te richten op de verschillende actorengroepen die verschillende prikkels nodig hebben om transparantie te versterken. Hierbij moet aandacht besteed worden aan de middelen die de verschillende actorengroepen hebben.

Transparantie van het Schipholbeleid 2003

De ontwikkeling en besluitvorming van het Schipholbeleid 2003 kan opgedeeld worden in een drietal rondes: (1) onderzoek en dialoog toekomst luchtvaart (1995-1999), (2) formele besluitvorming Schiphol (1999-2003) en (3) uitvoering en aanpassing (2003 e.v.). De besluitvorming ontstaat naar aanleiding van berichten over de ontwikkeling van Schiphol die de gestelde volumegrenzen te boven gaat. Tijdens de eerste ronde wordt er een brede dialoog gevoerd en gezamenlijk kennis ontwikkeld over de toekomst van de luchtvaart in Nederland. Dit gebeurt in de projectorganisatie Toekomst Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur (TNLI). Later in de dialoog wordt er meer onderhandeld over de toekomst van de luchthaven Schiphol. In het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol onderhandelen de diverse betrokken actoren over de invulling van het Schipholbeleid. De openheid in het spel neemt af en actoren shoppen op diverse fora. Dit laatste lijkt ook het einde te zijn van TOPS. Ervaringen uit het verleden blijven bij omwonenden en milieuorganisaties meespelen. Men handelt vanuit een zekere mate van wantrouwen. De tweede ronde start wanneer het overleg in de eerste ronde uit elkaar is gevallen vanwege contacten van de minister van Verkeer en Waterstaat met de luchtvaartsector buiten

de onderhandelingsarena om. Met de nota Toekomst Nationale Luchthaven wordt de formele besluitvorming ingegaan. Het project TNLI houdt op te bestaan en het proces wordt verder vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat geregisseerd. Met de ervaring vanuit TOPS en de geslotenheid van het proces komt bij omwonenden een sterk cynisme over de waarde van hun inbreng op. Ook internationale ontwikkelingen beïnvloeden het luchtvaartbeleid. Binnen de tweede ronde worden diverse formele adviescommissies ingeschakeld. Uit de interactie tussen parlement en de regering komt voort dat een Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV) moet worden gevormd om de gelijkwaardigheid van het beschermingsstelsel na te gaan. Ook moet worden toegezegd dat de nieuwe wet na drie jaar zal worden geëvalueerd. In de derde ronde wordt het beleidsinstrumentarium in gebruik genomen, vinden enkele beleidswijzigingen plaats en wordt de evaluatie opgestart. Het beleidsinstrumentarium is sterk juridisch en natuurwetenschappelijk van aard. Voor het grootste deel gaat het beleidsinstrumentarium in op geluidsoverlast. Problemen van het beleid bij Spaarndam en berekening van handhavingspunten (de 'invoerfout') leiden tot besluitvormingsprocedures waarin het beleid, met medeweten en instemming van de CROS gewijzigd wordt. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat stemt hiermee in en er wordt een MER-procedure gevolgd. Ook ontstaan in 2003 problemen met parallel starten vanaf de Polder- en Zwanenburgbaan waarvoor nog steeds een tijdelijke oplossing geldt. In de derde ronde wordt ook gestart met het evaluatieproces van het Schipholbeleid. Het evaluatieproces heeft drie doelstellingen: (1) onderzoek naar de gelijkwaardigheid van bescherming omgeving, (2) onderzoek naar de effectiviteit van het beleid en (3) het uitdenken van mogelijkheden tot verbetering. Van buitenaf zorgt de fusie tussen Air France en KLM voor verandering van de verhouding in het beleidsnetwerk. In het netwerk is sprake van diverse fora waar over de beleidswijzigingen en beleidstoekomst wordt gesproken: de Bestuurlijke Regie Schiphol, de CROS, de mogelijkheden tot inspraak vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Parlement. Bij het beleidsinstrumentarium wordt verder gegaan op de natuurwetenschappelijke wijze van oplossen waarop het milieubeleid gestoeld is. De bewoners(vertegenwoordigers) nemen ervaringen uit het verleden waarin ook beleidswijzigingen doorgevoerd moesten worden op initiatief van de luchtvaartsector. In het evaluatietraject is men wantrouwend over het vervolg van de verbetervoorstellen die men ingediend heeft. Het evaluatieproces is een open proces en vertoont daarmee gelijkenis met het TNLI-project.

De mate van transparantie van het beleid verschilt per beleidsvorm. Het beleidsinstrumentarium is grotendeels niet transparant: de instrumenten zijn wel openbaar maar niet begrijpbaar en ook niet grijpbaar voor de omwonenden. De verantwoording kent ook een lage mate van grijpbaarheid maar de begrijpbaarheid is beter. De transparantie van de besluitvorming verschilt per ronde: de eerste ronde en een deel van de derde ronde zijn openbaar, begrijpbaar en in grote mate ook grijpbaar. De tweede ronde daarentegen is onbegrijpbaar en ongrijpbaar voor omwonenden. De mate van transparantie kan verklaard worden door afhankelijkheden binnen het netwerk. Hierin hebben de luchtvaartsector en de overheid in de richting van omwonenden slechts beperkte afhankelijkheid. De institutionele context van het beleid beïnvloedt de transparantie doordat ontwikkelingen buiten het Schipholbeleid en de activiteiten van actoren in andere fora mede richting geven aan het beleidsspel waarin omwonenden betrokken zijn. Deze richtingswijzigingen zorgen voor onbegrip en opgrijpbaarheid van het proces. Het gevolg van deze transparantie is dat het beleid een gebrek aan waardering krijgt. Bij een grotere mate van transparantie is de duur van het besluitvormingstraject wel langer. Bij verantwoording van beleid lijkt er tevredenheid te bestaan over de wat lagere mate van transparantie.

De CROS heeft een overlegfunctie tussen luchtvaartsector en omgeving (bewonersvertegenwoordigers en gemeenten). Het overleg biedt enerzijds transparantie doordat beleid in overleg met de omwonenden meer naar hinderbelevingsmaatstaven kan worden ingericht, anderzijds is de mogelijkheid voor transparantie beperkt vanwege de beperkte ruimte om het beleid in dit overleg verder vorm te geven. Ook raakt de transparantie in de CROS wel verstopt vanwege de verhouding tussen de bewonersvertegenwoordigers en hun achterban. Op de transparantie van de CROS was in het verleden kritiek maar vanaf 2005 wordt gewerkt aan verbetering van de transparantie van het eigen functioneren. Het institutionele kapitaal binnen de CROS is groeiende. Met name door de evaluatie van de Wet luchtvaart is de samenwerking meer van de grond gekomen. Het vertrouwen in elkaar en

de wil om met elkaar overeenstemming te bereiken wordt steeds sterker. Het intellectueel kapitaal dat nodig is om beslissingen te kunnen nemen is wel aanwezig, maar dan vooral bij de sectorpartijen. Dit zorgt er voor dat deze kennis niet wordt vertrouwd.

De aanbevelingen voor transparantie van het Schipholbeleid zijn gericht op de verschillende actorengroepen:

De (rijks)overheid:

- Hinderbelevingsfactoren meenemen in de ontwikkeling van het beleid.
- In het Schipholbeleid moet ruimte komen om in overleg tussen luchtvaartsector en omgeving (bewoners en gemeenten) te komen tot nadere invulling van het beleid in operationele sfeer.
- De Rijksoverheid moet verwachtingen van de omwonenden over hun inbreng in het beleid goed managen.

Luchtvaartsector:

- De luchtvaartsector moet geprikkeld worden om met de omgeving samen te werken in operationele sfeer om hierover duidelijkheid en inzicht bij de omwonenden te geven.
- De luchtvaartsector moet geprikkeld worden om in gezamenlijkheid met omgeving toekomstgedachten over de luchthaven Schiphol en de omgeving te ontwikkelen om zo inzicht te geven in de (globale) ontwikkelingsprocessen van de luchtvaart en inzicht te krijgen in de problemen in de omgeving.
- De relatie tussen de omgeving en de LVNL moet een sterkere formele status krijgen waardoor meer inzicht in de omgeving zal komen over de processen binnen de LVNL.

Experts en commissies:

- Duidelijke communicatiekanalen voor verantwoording en mogelijkheden tot input vanuit omgeving.
- Overleg tussen luchtvaartsector en omgeving (gemeenten en omwonenden) over operationele invulling van beleid en ontwikkeling van de toekomstvisie. In dit overleg moet gedacht worden aan:
 - Evenwichtige vertolking en vertegenwoordiging uit gehele regio.
 - Kennisontwikkeling en –deling ten behoeve van gezamenlijk beeld van beleid en toekomstige relatie tussen de luchthaven Schiphol en de omgeving.
 - Kennisontwikkeling over hinderbelevingsfactoren die gebruikt kunnen worden als parameter voor beleid.
 - Afbakening relaties met andere netwerken.
 - Inzicht in arenacompetitie
 - Dilemma-management

Omwonenden:

- Versterking band en legitimatie tussen bewonersvertegenwoordigers en achterban.
- Duidelijke inbreng van omwonenden in beleid.
- Professionele ondersteuning en vertegenwoordiging bewonersvertegenwoordigers.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	I
SAMENVATTING	II
HOOFDSTUK 1 SCHIPHOLBELEID EN TRANSPARANTIE	1
1.1 AANLEIDING	1
1.2 SCHETS VAN HET BELEID	2
1.3 DOELSTELLING EN RELEVANTIE	3
1.4 VRAAGSTELLING	3
1.5 LEESWIJZER	4
HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER	5
2.1 INLEIDING	5
2.2 TRANSPARANTIE	5
2.2.1 <i>Definitie transparantie</i>	5
2.2.2 <i>Meten van transparantie</i>	6
2.3 NETWERKTHEORIE	7
2.3.1 <i>Netwerksamenleving</i>	7
2.3.2 <i>Netwerktheorie</i>	7
2.3.3 <i>Beleidsronden</i>	9
2.3.4 <i>Waardering van beleid</i>	9
2.4 BELEIDSINSTRUMENTARIUM	10
2.5 NETWERKMANAGEMENT	11
2.6 INSTITUTIONELE CONTEXT	12
2.7 THEORETISCHE HOOFDPUNTEN	14
HOOFDSTUK 3 ONDERZOEKSOPZET	15
3.1 INLEIDING	15
3.2 ANALYSEKADER	15
3.3 OPERATIONALISERING	18
3.4 ONDERZOEKSMETHODE	20
3.5 SAMENVATTING ONDERZOEKSOPZET	21
HOOFDSTUK 4 HET SCHIPHOLBELEID 2003 IN DRIE RONDEN	22
4.1 INLEIDING	22
4.2 ONDERZOEK EN DIALOOG TOEKOMST LUCHTVAART (1995-1999)	22
4.3 FORMELE BESLUITVORMING SCHIPHOL (1999-2003)	25
4.4 UITVOERING EN AANPASSING (VANAF 2003)	29
4.5 DRIE RONDEN SCHIPHOLBELEID SAMENGEVAT	34
HOOFDSTUK 5 TRANSPARANTIE IN HET SCHIPHOLBELEID 2003	35
5.1 INLEIDING	35
5.2 MATE VAN TRANSPARANTIE SCHIPHOLBELEID 2003	35
5.2.1 <i>Transparantie van het beleidsinstrumentarium</i>	35
5.2.2 <i>Transparantie van verantwoording</i>	38
5.2.3 <i>Transparantie van besluitvorming</i>	39
5.3 VERKLARING VAN TRANSPARANTIE	42
5.3.1 <i>Verklaring door gebruik instrumentarium</i>	42
5.3.2 <i>Verklaring door kenmerken beleidsnetwerk</i>	43
5.3.3 <i>Verklaring door institutionele context</i>	43
5.4 GEVOLGEN VAN TRANSPARANTIE VOOR HET SCHIPHOLBELEID	44
5.4.1 <i>Gevolgen transparantie vanuit het handelingsperspectief</i>	44
5.4.2 <i>Gevolgen transparantie vanuit het waarderingsperspectief</i>	45
5.5 TRANSPARANTIE IN HET SCHIPHOLBELEID 2003 SAMENGEVAT	46
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE	48

6.1 DEELCONCLUSIES	48
6.2 EINDCONCLUSIE	53
6.3 AANBEVELINGEN VOOR HET SCHIPHOLBELEID	54
6.4 AANBEVELINGEN VOOR HET BESTUURKUNDIG ONDERZOEK	57
LITERATUUR	58
WETENSCHAPPELIJKE BRONNEN	58
BELEIDSDOCUMENTEN	60
WETGEVING	64
INTERNETBRONNEN	64
OVERIGE	64
BIJLAGE I: LIJST MET AFKORTINGEN	65
BIJLAGE II: VERKLARENDE WOORDENLIJST	66
BIJLAGE III: LIJST VAN AFBEELDINGEN	67
BIJLAGE IV PARTICIPATIE	68

Hoofdstuk 1 Schipholbeleid en transparantie

1.1 Aanleiding

Het beleid dat gevoerd wordt rondom de luchthaven Schiphol is al jaren een toneel van sterke tegenstellingen, heftige emoties en uitingen van onbehagen. Met het van kracht worden van de Schipholwet in 2003 kreeg het Schipholbeleid weer een nieuwe vorm. In de behandeling van het wetsvoorstel is door het parlement aangedrongen op evaluatie van het Schipholbeleid in 2005. Het nieuwe stelsel moet hierbij worden getoetst op gelijkwaardigheid, zoals de inmiddels beroemde motie-Baarda verwoordt. In februari 2006, binnen drie jaar na inwerkingtreding van het beleid, zal het rapport over de evaluatie bij de Tweede kamer moeten liggen. Het evaluatietraject is in drie delen te onderscheiden: (1) Toets van de gelijkwaardigheid van het huidige beschermingsregime ten opzichte van het vorige beschermingsregime (verwoord in de Planologische Kern Beslissing 1995); (2) Toets van de effectiviteit van beleid; en (3) het ontwikkelen van voorstellen ter verbetering van het Schipholbeleid.

De Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS), het overlegorgaan tussen Schiphol en omgeving is betrokken bij het evaluatietraject. Men wordt betrokken bij het invullen van de onderzoeksagenda, waarbij het ministerie van de CROS wil weten welke punten voor een onderzoek omgevingsrelevant zijn. De CROS is verder gevraagd om zelf verbetervoorstellen te ontwikkelen en in te dienen en de verbetervoorstellen van anderen te beoordelen. In het evaluatietraject zal ook het eigen functioneren van de CROS, als onderdeel van het Schipholbeleid 2003, worden meegenomen. De taakstelling van de CROS is: ‘door overleg tussen de luchthaven Schiphol en de omgeving tot minder hinder, binnen de wettelijke kaders’ (Wet luchtvaart: titel 8.7). De CROS geeft informatie over geluidshinder, registreert klachten en overlegt over mogelijke oplossingen voor (geluids-)hinder.

In de communicatie tussen de verschillende partijen zijn spanningen merkbaar. De verschillende partijen verdedigen sterk hun eigen belangen. Stallen (2004) beschrijft het wantrouwen dat de verschillende partijen ten opzichte van elkaar hebben: *“De omwonenden wantrouwen de scenario’s vanuit de overheid en de bedoelingen die hier achter schuil gaan. De luchtvaartsector wantrouwt het ambtelijke apparaat, de regelzucht van de Rijksoverheid en het nimby-gedrag van de omgeving. En het Rijk op haar beurt heeft volgens Stallen weinig vertrouwen in de lokale overheden die te weinig afstand kunnen nemen.”* De bedoelingen van het beleid zijn onduidelijk voor sommige partijen en geluidshinder is niet te koppelen aan individuele hinderbeleving (volgens o.a. Prof. Stallen). Ook in de evaluatie moet, volgens het Plan van Aanpak van de evaluatie, aandacht zijn voor hinderbeleving. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil dus nagaan of het door haar gevoerde beschermingsbeleid voldoende ingaat op de hinderbeleving van omwonenden.

Het Schipholbeleid wordt door de omgeving op een andere wijze ervaren dan door de luchtvaartsector en het Rijk. Bescherming van de omgeving (onder andere tegen geluidsoverlast) is een officieel beleidsdoel, maar wordt door omwonenden niet als zodanig ervaren. Omwonenden wantrouwen het beleid en het besluitvormingsproces en voelen zich door het huidige stelsel beschermd. Vanuit andere partijen worden de omwonenden NIMBY-gedrag verweten. Een vraag die opkomt is in welke mate het beleid en de besluitvormingsprocessen transparant zijn voor omwonenden. In dit onderzoek zal worden ingegaan op de transparantie van het Schipholbeleid 2003. Hierbij zal de transparantie worden gemeten en verklaard worden, zal worden nagegaan welke gevolgen de transparantie heeft voor het beleid en worden uiteindelijk een aantal aanbevelingen gedaan voor het beleid.

1.2 Schets van het beleid

De transparantie van het Schipholbeleid ontstaat in de bredere context van het Schipholbeleid door de jaren heen. In deze paragraaf wordt in grove lijnen de ontwikkelingen van het Schipholbeleid en de rol van het concept transparantie hierbinnen geschetst.

Het beleidsdossier rondom Schiphol heeft een jarenlange geschiedenis achter de rug (bron: Martin Ket). In de jaren '60 is een systematiek ontworpen waarin geluidszones en grenswaarden moesten worden vastgesteld. De Delftse Hoogleraar Kosten zit de commissie voor die de problematiek van het vliegtuiggeluid onderzocht heeft. Het probleem rondom vliegtuiggeluid is mede sturend geweest voor de ontwikkeling van de Wet geluidhinder (Tan en Waller, 1989:13) Eind jaren '70 is deze systematiek in de wet vast komen te liggen. In 1981 zijn voor deze geluidszones grenswaarden vastgesteld. Tien jaar later zijn normen bepaald over het maximale aantal woningen binnen de geluidszones, die in de Planologische Kernbeslissing (PKB) van 1995 zijn opgenomen. Het stelsel van de PKB werd in 1997 en in 1998 overtreden, waarbij de overtredingen werden gedoogd. Hierna vond een her-ijking van het beleid plaats. Deze mondt uit in de Schipholwet 2003 die in 2003 van kracht.

Het huidige beleid zoals dat in de Schipholwet en twee Algemene Maatregelen van Bestuur (het Luchthavenindelingsbesluit en het Luchthavenverkeersbesluit) verwoord is richt zich op twee doelstellingen: de ontwikkeling van de mainport Schiphol en de bescherming van het milieu. De bescherming richt zich met name op de geluidsoverlast die wordt veroorzaakt door de luchtvaart op Schiphol. Door middel van een 35-tal handhavingpunten wordt berekend of de luchtvaart haar normen overschrijdt. Daarnaast is de luchtvaartsector gebonden aan bepaalde vliegwegen- en procedures. De huidige beschermingssystematiek verschilt behoorlijk met de systematiek uit de PKB 1995. In deze Planologische Kern Beslissing was er sprake van een groot aantal handhavingpunten waartussen verschillende geluidszones liepen. Wel is gezegd dat ook de nieuwe systematiek een gelijkwaardige bescherming zal moeten bieden als de vorige systematiek. Vanuit de Eerste Kamer ('de motie-Baarda') is aangedrongen op een snelle evaluatie van de Schipholwet waarbij nagegaan moet worden of de nieuwe systematiek een even sterke bescherming biedt als de PKB 1995. Over de invulling van het begrip gelijkwaardigheid bestaan grote interpretatieverschillen.

Zoals al blijkt uit de dubbeldoelstelling van het huidige beleid zijn er rondom Schiphol twee belangen te ontdekken: ontwikkeling mainport en bescherming milieu. Deze belangentegenstellingen zijn merkbaar in het debat wat door de jaren heen rondom Schiphol heeft plaatsgevonden. Vanuit het maatschappelijk debat wat voorafging aan het wetgevingsproces van de Schipholwet 2003 kunnen twee verhaallijnen gedestilleerd worden:

Nederland als distributieland
(transportsector is motor economie)

Nederland als kennisland
(Investerings in minder belastende sectoren, zoals biotechnologie)

Schiphol als mainport
(internationale competitie vereist groei)

Schiphol voor eigen mobiliteit
(concurreren op hoogwaardige kennis)

Economische groei wenselijk
(welvaart, werkgelegenheid)

Selectieve economische groei
(rust, ruimte en duurzaamheid)

Negatieve milieueffecten binnen grenzen
(reduceren schade door technologische innovatie)

Actieve bescherming natuur en milieu
(normen aanscherpen en strenger handhavingbeleid)

Alternatieve locaties
(vereisen meer studie)

Kritiek op alternatieve locaties
(stimuleren groei)

Figuur 1: concurrerende verhalen (bron: Abma, 2001:72)

Vanuit de geschiedenis van het Schipholdossier blijken sterke belangentegenstellingen. Verschillende coalities passen de 'feiten' in hun eigen kader in. De exegese van het geformuleerde beleid is verschillend over dezelfde feiten. Aan het Schipholbeleid 2003 werd de eis gesteld dat het transparant moest zijn. Toch blijven ook over het Schipholbeleid 2003 discussies over feiten en exegese van het beleid bestaan. Het onderzoeken van transparantie kan helderheid geven over de relatie tussen beleid en de verschillende betrokkenen.

1.3 Doelstelling en relevantie

De doelstelling van dit onderzoek is om het Schipholbeleid 2003 te beoordelen op transparantie, deze transparantie te verklaren en de gevolgen voor het beleid in kaart te brengen. Hierin gaat bijzondere aandacht uit naar het de positie van de CROS. De transparantie zal beoordeeld worden vanuit het perspectief van de omwonenden die binnen de CROS een centrale positie innemen (Verslag van bevindingen van de voorzitter, februari 2005). Vanuit de uitkomsten van het onderzoek zullen aanbevelingen voor de beleidspraktijk volgen.

Maatschappelijk is dit onderzoek relevant omdat het licht kan werpen over de relatie tussen burger en beleid. Door inzichten vanuit het Schipholbeleid kunnen er lessen getrokken worden over de relatie tussen burger en beleid in het algemeen en voor het Schipholbeleid in het bijzonder. Bestuurskundig is dit onderzoek relevant vanwege het object van de studie dat zich in het openbaar bestuur bevindt. Bestuurskunde houdt zich bezig met de werking en inrichting van het openbaar bestuur (Hakvoort, 1996). Ook is het concept transparantie een concept dat in opgang is. Het is een van de principes van good governance (Bevan, G. en Hood, C., 2004:3). Toch kent het concept transparantie nog weinig uitwerking in conceptualisering en onderzoek. De verbanden tussen de mate van transparantie en de werking van beleid zijn nog onduidelijk. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de theorievorming en empirie rondom het thema transparantie en beleid. Voor de CROS is dit onderzoek relevant omdat in de CROS de verschillende belanghebbenden rondom Schiphol met elkaar overleggen over het Schipholbeleid. De relatie tussen beleid en betrokkenen komt hierdoor sterk naar voren. Transparantie van het Schipholbeleid heeft directe invloed op het functioneren van de CROS.

1.4 Vraagstelling

De doelstelling zoals die hierboven geformuleerd is kan worden gehaald door een antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

Hoe transparant is het Schipholbeleid 2003 voor omwonenden, hoe kan deze transparantie worden verklaard, welke gevolgen heeft deze transparantie voor het beleid en op welke wijze verhoudt zich het functioneren van de CROS hierop?

Deze vraag kan beantwoord worden door het antwoord te vinden op de volgende deelvragen:

1. Wat is de inhoud van het begrip transparantie en hoe verhoudt transparantie zich tot de netwerktheorie?
2. Wat is de inhoud van het Schipholbeleid 2003 en hoe is dit beleid ontstaan?
3. Wat is de (institutionele) context van het Schipholbeleid 2003?
4. Hoe transparant is het Schipholbeleid 2003 voor omwonenden, op welke wijze kan deze transparantie worden verklaard en welke gevolgen heeft dit voor het beleid?
5. Op welke wijze verhoudt het functioneren van de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS), waarin zowel de luchtvaartsector als omgeving (gemeenten en

omwonenden) zitting hebben, zich op de transparantie van het beleid en de verklaring van deze transparantie?

6. Welke aanbevelingen kunnen volgen vanuit het onderzoek, in het bijzonder voor de rol en positie van de CROS?

1.5 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgedeeld: hoofdstuk 2 geeft het theoretische kader van het onderzoek weer, in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op opzet, operationalisering en methodologie van dit onderzoek, in hoofdstuk 4 wordt het Schipholbeleid beschreven, in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de transparantie van het Schipholbeleid 2003, de oorzaken van deze mate van transparantie en de gevolgen hiervan voor het beleid. In hoofdstuk 6 worden de conclusies getrokken en worden een aantal aanbeveling gedaan voor zowel het Schipholbeleid als het bestuurskundig transparantieonderzoek.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt met behulp van een aantal concepten uit de bestuurskundige theorie een theoretisch kader gepresenteerd waarmee het onderzoek vorm gegeven kan worden. Het centrale concept van dit onderzoek is transparantie. Dit concept wordt verder uitgewerkt en verbonden met de concepten: netwerktheorie, beleidsinstrumentarium, netwerkmanagement en institutionele context.

2.2 Transparantie

2.2.1 Definitie transparantie

Transparantie is een begrip dat over het algemeen aangeeft dat een object helder en doorzichtig is. Tot hier toe is in dit onderzoek ook uitgegaan van deze definitie zoals die over het algemeen in gebruik is. In het huidige denken over publiek bestuur is transparantie een algemeen gebruikt concept geworden (Otenyo en Lind, 2004:288). Transparantie wordt als een van de belangrijkste principes van 'good governance' gezien (Bevan, G. en Hood, C., 2004:3). Toch bestaat er niet een eenduidig beeld wat transparantie inhoud (Otenyo en Lind, 2004:288/ Bevan en Hood, 2004:3). Doordat transparantie algemeen gebruikt maar niet nader ingevuld wordt, bestaat het gevaar dat het een hol 'hoera'-concept wordt. Onderzoek naar transparantie wordt hierdoor bemoeilijkt en het is moeilijk om aanbevelingen te doen.

In de bestuurskundige literatuur zijn een aantal definities van transparantie in gebruik. Hood (2001) definieert transparantie van beleid in redelijk algemene termen: "*Transparantie is er wanneer beleid wordt gevoerd langs vastgestelde en gepubliceerde regels, op basis van informatie en procedures die toegankelijk zijn voor het publiek*" (Hood 2001:701). Openbaarheid en duidelijkheid zijn volgens Hood het meest van belang in transparant beleid. Finkelstein (2000:1) geeft een definitie van transparantie van beleid die meer uitgewerkt is: "*beleid moet goed te begrijpen zijn, informatie moet beschikbaar zijn, verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn en burgers moeten hun rol weten*". Naast openbaarheid en duidelijkheid brengt Finkelstein de positie van burgers naar voren. De informatie moet begrijpelijk zijn voor burgers en ook moet duidelijk zijn welke rol de burgers hebben binnen het beleid. Een gedeelde hoofdlijn uit deze twee definities is dat transparantie openbaarheid van beleid en (besluitvormings)procedures vereist. Hood geeft aan dat de beleid en besluiten ook volgens regels moeten verlopen. Finkelstein tekent aan dat transparantie ook duidelijkheid van bevoegdheden vereist. Deze hoofdlijn geeft weer dat het beleid zelf en de besluitvormingsprocedures openbaar moeten zijn. Hiervoor is het niet alleen van belang dat het beleid openbaar is, maar ook dat de burgers het beleid op redelijke wijze kunnen begrijpen. Wanneer het beleid verwoord is op een wijze dat de gemiddelde burger niet begrijpt wat het beleid inhoud, is er geen sprake van werkelijke transparantie. De besluitvormingsprocedures moeten openbaar zijn zodat de burgers weten welke afwegingen gemaakt zijn. Beleid is vaak de uitkomst van afwegingen tussen verschillende belangen, wanneer niet openbaar is hoe deze afwegingen worden gemaakt is niet transparant waar het beleid vandaan komt.

De aanvulling dat openbaar moet zijn dat beleid en besluiten volgens regels moeten verlopen is bedoeld om rechtszekerheid te geven. Wanneer het beleid wel openbaar gemaakt wordt maar niet voldoet aan de regels die daarvoor gesteld zijn kunnen burgers hun rechten opeisen. Hiervoor moet duidelijk worden gemaakt of er volgens de regels is gewerkt. De aanvulling dat verantwoordelijkheden duidelijk moeten zijn heeft dezelfde strekking. Als niet duidelijk wordt gemaakt wie ergens voor verantwoordelijk is kunnen verantwoordelijken hun verantwoordelijkheden ontduiken. Finkelstein geeft aan dat burgers hun eigen rol moeten kunnen onderkennen. Door hun eigen rol in beleid te kennen heeft men beter grip op hun eigen situatie. Men weet wat in het beleid over hen heen komt, hoe men hun rechten kunnen halen en op welke wijze men inbreng kan leveren in het beleid. De algemene

definitie van transparantie moet contextueel worden ingevuld. In het beleid ter bestrijding van terrorisme is er transparantie wanneer duidelijk is welke procedures in acht worden genomen bij het beleid. In de ruimtelijke ordening moet ook duidelijk worden wat het beleid voor een gevolgen heeft voor betrokkenen. De definitie die in dit onderzoek gebruikt wordt voor transparantie luidt als volgt: *Transparantie is openbaarheid en duidelijkheid van beleid en besluitvormingsprocedures. Hierbij is belangrijk dat duidelijk is: of regels in acht genomen zijn, welke verantwoordelijkheden er zijn en wat de rol van burgers in het beleid is.* In dit onderzoek zal het Schipholbeleid met behulp van deze definitie worden beoordeeld.

2.2.2 Meten van transparantie

Het vaststellen van transparantie van beleid moet op een wijze gebeuren waarin de verschillende elementen uit de hiervoor genoemde definitie naar voren komen. Vanuit de burgers bezien moet het beleid openbaar zijn, duidelijk te begrijpen zijn en moet men weten wat hun eigen rol in het beleid is. Het object van de transparantie is het beleid, in casu het Schipholbeleid. Dit beleid kan bezien worden in meerdere beleidslagen. Burgers zullen transparantie moeten hebben over: de beleidsinhoud, de verantwoordelijkheden in het beleid en de besluitvorming waardoor het beleid tot stand komt. Juni (2000:53) onderscheidt een tweetal assen wanneer hij participatie in beleid vergelijkt: type van besluitvorming en mate van informatie. Deze kwalitatieve meetlat is goed bruikbaar voor het meten van transparantie. Er kan wanneer het gaat om transparantie gebruik onderscheid gemaakt worden tussen twee soortgelijke assen: (x) de beleidslagen en (y) de mate van transparantie.

Op de x-as worden verschillende beleidslagen onderscheiden. De beleidsinhoud is datgene waar de burgers het meest direct mee te maken krijgen. Door de beleidsinhoud wordt hun leefomgeving meer of minder beïnvloed. De beleidsinhoud krijgt haar uiteindelijke vorm in het beleidsinstrumentarium. Het meten van transparantie van de beleidsinhoud is gericht op de verschillende beleidsinstrumenten. De volgende beleidslaag die hier onderscheiden wordt is verantwoording: voor transparantie moeten burgers ook kunnen nagaan wie verantwoordelijk is voor het beleid en hoe verantwoording wordt afgelegd van het beleid. Hiervoor moet er verantwoording worden afgelegd wat er in het beleid gebeurd is, of de geldende regels gevolgd zijn en wie hiervoor verantwoordelijk is. De derde te onderkennen beleidslaag is die van de besluitvorming. Door inzage te krijgen in het besluitvormingsproces kunnen de burgers nagaan welke afwegingen gemaakt zijn en welke waarden van belang zijn in het beleid. Op de y-as wordt de mate van transparantie onderscheiden. Hierin kan gesproken worden van een oplopende gradatie. Zonder een lagere mate van transparantie kan een hogere mate van transparantie niet geëffectueerd worden. De openbaarheid van informatie over beleid is de eerste trap in transparantie. Zonder openbaar toegankelijke informatie is er geen transparantie en is er voor burgers totale onduidelijkheid over het beleid. Openbaarheid is er wanneer burgers zonder juridische obstakels toegang hebben tot de informatie. Hierbij kunnen verschillende maten van openbaarheid onderscheiden worden: hoe minder moeite burgers hoeven te doen om de informatie te verkrijgen des te meer openbaar het beleid is. De tweede gradatie van transparantie is de begrijpbaarheid van het beleid. Beleid kan wel openbaar zijn maar dat hoeft dan nog niet begrepen te worden door de burgers. Begrijpbaarheid wordt beïnvloed door de rationaliteit waarin de informatie wordt gepresenteerd. Van der Graaf en Grin (2001:208-221) onderscheiden verschillende rationaliteiten in beleid. Wanneer rationaliteiten van beleidsmakers en eindgebruikers verschillend zijn, zal het beleid niet goed aansluiten zodat de werking ervan verminderd wordt. Dit kan ook toegepast worden op openbaarheid van beleid. Beleid is beter openbaar wanneer het in de rationaliteit van de 'eindgebruiker' beschreven is. De derde gradatie van transparantie wordt onderscheiden als de duidelijkheid van de rol van de burgers. De rol moet bekend zijn en moet zodanig zijn dat burgers grip kunnen hebben op het beleid. Grijpbaarheid gaat oplopend in op: (1) de verwachting van de burger over de invloed van het beleid op de eigen situatie, (2) het kennen van de wegen waardoor burgers hun rechten kunnen opeisen en (3) kennen van de wegen die men kan bewandelen om de beleidssituatie te veranderen. Wanneer dit voor burgers niet duidelijk is zal het beleid voor hen nog niet geheel begrijpbaar zijn. Dit punt begeeft zich op het snijpunt van Interactieve beleidsvorming dat door Edelenbos (2000:39) wordt gedefinieerd als: 'Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en

onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit'. Transparantie richt zich hierbij alleen op het onderkennen van de rol waardoor burgers grip hebben, terwijl bij Interactieve Beleidsvorming meer gericht wordt op inhoudelijke beleidsvorming. Voor deze beleidsvorming is transparantie een vereiste om gelijkwaardigheid en openheid te kunnen faciliteren.

2.3 Netwerktheorie

2.3.1 Netwerksamenleving

De huidige samenleving waarbinnen beleid wordt ontwikkeld kenmerkt zich als een netwerksamenleving. Postmaterialistische waarden worden belangrijker, met name in Scandinavische landen en Nederland (Inglehart, 1997:22). Nadat fysieke en economische behoeften zijn bevredigd wordt er gezocht naar behoeften als leefbaarheid en zelfontplooiing. Door deze transformatie van waarden staat het vroegere politieke stelsel onder druk. Er is een toenemende wens tot participatie en zelfontplooiing (Weggeman, 2003:56). De verhouding tussen burger en overheid wordt meer horizontaal en de wens tot participatie neemt toe. Daarnaast is de wereldwijde globaliseringdrift van belang. Er komen meer en nauwere banden en afhankelijkheden tussen verschillende landen, bedrijven en organisaties. Hierdoor ontstaan er op verschillende schalen netwerken die wederzijdse invloeden hebben. De netwerksamenleving wordt gekenmerkt door de (mondiale) afhankelijke netwerken, de samenleving kan hierdoor niet goed gekend, ook bestaan er vele soorten van (tegenstrijdige) preferenties en is de samenleving sterk vervlochten. Vanuit de netwerksamenleving waarin de burgers meer naar zelfontplooiing streven neemt ook de behoefte naar transparantie toe. De overheid kan niet meer beslissen over de burgers die in de netwerksamenleving meer uit zijn op zelfontplooiing en hierdoor meer verantwoording van en inzicht in het overheidsbeleid eisen. Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid tot transparantie bemoeilijkt door de vele afhankelijkheden, de verschillende schaalniveaus waarop gespeeld wordt, de toenemende eisen die aan producten gesteld worden en het ontbreken van eenduidige kennis.

2.3.2 Netwerktheorie

Beleed wordt vanuit verschillende perspectieven gezien. Het kan gezien worden als een middel om de doelstellingen van een centrale actor te bereiken. Ook kan het beleid worden gezien als de uitkomst van de interactie tussen aantal verschillende partijen die doeleinden proberen te bereiken. Het perspectief is van belang voor de verklaring van transparantie. Vanuit het eerste perspectief, het rationele actor model, kan transparantie verklaard worden op basis van de centrale actor en de middelen en doelstellingen van deze actor. In het tweede perspectief, de netwerktheorie, zullen ook de interacties tussen de actoren met hun verschillende doelstellingen en middelen tot de verklaring van transparantie behoren. Het eerste perspectief beperkt de verklaringsgrond van transparantie tot het gedrag van één centrale actor. Om transparantie te kunnen meten vanuit het oogpunt van burgers is dit te beperkend omdat burgers het beleid niet vanuit één actor zullen zien maar als het gehele beleid te samen. In dit onderzoek wordt beleid beschreven vanuit de netwerktheorie waar ook de verklaring voor de transparantie op gebaseerd wordt.

De netwerktheorie van beleid (Klijn en Koppenjan, 2001: 179-192) komt voort uit de onverklaarbaarheid van beleid vanuit het rationele model van beleid. De netwerktheorie ziet beleid als het resultaat van interactie tussen verschillende actoren binnen een netwerk. Beleid is niet geheel te verklaren vanuit een actor die doelen uitzet en beleid uitstippelt om tot beleid te komen. In de uiteenzetting van de netwerktheorie hieronder wordt ingegaan op de concepten beleid, actoren en beleidsproces. De netwerktheorie vindt zijn oorsprong in de procesbenadering van beleid en de interorganisatietheorie. De procesbenadering verklaart beleid door de interacties tussen verschillende actoren rondom een issue. Verschillende betrokkenen hebben invloed op het beleid. De verschillende actoren bevinden zich in een netwerk. Het netwerk wordt verklaard vanuit de interorganisatietheorie.

Deze stelt dat organisaties zich te midden van andere organisaties bevinden. Om doelstellingen te kunnen bereiken is men van de middelen van een andere organisatie afhankelijk.

Netwerken bestaan omdat verschillende actoren van elkaar afhankelijk zijn om de eigen doelstellingen te kunnen bereiken (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997). Een netwerk wordt gevormd rondom een issue waarbij de verschillende actoren belangen hebben. Transparantie kan hierbij een belang zijn wat partijen nastreven. Vanuit de netwerksamenleving komt de roep om transparantie naar voren. Dit wordt veroorzaakt door de meer actieve houding van de burgers. De verschillende actoren rondom het issue hebben hun eigen doelstellingen en belangen. Om dit te kunnen verwezenlijken is men afhankelijk van de bronnen die andere actoren bezitten. Deze bronnen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit geld, autoriteit maar ook kennis. Door deze afhankelijkheden van een andere bronnen, rondom een bepaald issue, komen de verschillende actoren met elkaar in contact. De sterkte van de onderlinge afhankelijkheden beïnvloedt de duurzaamheid van het netwerk. Wanneer de afhankelijkheden sterk zijn moet men altijd rekening houden met de andere partijen zal men langer met elkaar in interactie blijven. Hierbij is de afhankelijkheid binnen het netwerk van belang. Maar ook de afhankelijkheden van dezelfde partijen rondom andere issues of dat op verschillende schalen. De kenmerken van een netwerk zullen waarschijnlijk van invloed zijn op de mate van transparantie van het beleid wat daar uit voortkomt. Hierbij is van belang in welke mate partijen transparantie als doelstelling zien en welke middelen deze partijen hebben om hun claim waar te maken. Wanneer partijen afhankelijkheden hebben in de richting van partijen die openbaarheid vereisen zal transparantie bevorderd worden. Wanneer een dergelijke afhankelijkheidsrelatie niet bestaat zal de prikkel tot transparantie niet direct bestaan. Ook kunnen afhankelijkheden prikkels geven om juist niet transparant te zijn wanneer informatie de positie van partijen zal verzwakken.

Door de interacties tussen de verschillende actoren binnen een netwerk ontstaat beleid. De interacties zijn er voor actoren op gericht om te komen tot verwezenlijking van hun eigen doelen. In de strijd en interactie tussen verschillende actoren ontstaat binnen het netwerk beleid. Beleid is dus niet een rationeel keuzeprocess dat door een actor wordt aangestuurd om bepaalde vaststaande doelen te bereiken. Alhoewel beleid voortkomt uit interacties tussen actoren kunnen er meer dominante actoren in beleid zijn. De verschillende actoren die binnen het netwerk meespelen doen dit vanuit hun eigen positie. Deze positie wordt bepaald door de doelen die men heeft voorgenomen, de middelen die men bezit en de perceptie die men van de situatie heeft. Wanneer er geen belang ligt voor een actor zal de actor niet geactiveerd worden omdat geen voor- of nadelen te behalen zijn. Het gedrag binnen het netwerk van een actor is gericht op de doelstellingen die de actor heeft. Om doelen te bereiken heeft de actor bepaalde middelen nodig. Wanneer men zelf die middelen bezit hoeft men zich niet in een netwerk te begeven., maar wanneer men afhankelijk is van de middelen van anderen zal men interacties aangaan met andere actoren. Wanneer andere actoren middelen van een actor nodig hebben krijgt deze actor een bepaalde macht. Actoren die middelen bezitten die cruciaal zijn in het beleidsproces kunnen een beslissende macht verkrijgen. De bronnen die een actor heeft, geeft aan welke positie men tegenover andere actoren heeft. Dit geeft ook weer welke invloed men kan uitoefenen aan het verloop van de spelen. Actoren hebben een perceptie van waar men de situatie in een netwerk beziet. De percepties zijn interpretaties die men heeft van de werkelijkheid. Op basis van deze interpretaties die men heeft van de werkelijkheid waardeert men de eigen positie en handelingen en die van anderen. Verschillende percepties van de werkelijkheid bemoeilijken transparantie omdat hetzelfde beleid hierdoor op verschillende wijzen kan worden uitgelegd.

Vanuit de perceptie die men heeft over de middelen die men bezit en de positie die men heeft tegenover anderen in het netwerk komt een actor tot een handelingstheorie. Deze handelingstheorie bepaalt de strategie van de actor en geeft het handelen zin (Van der Graaf en Grin, 2001: 208-221). Het strategisch handelen van actoren vinden zowel plaats tijdens de ontwikkeling als de uitvoer van beleid die van invloed zijn op de mate van transparantie van het beleid.

2.3.3 Beleidsronden

Hierboven is beschreven dat beleid voortkomt uit netwerk. In dit netwerk worden verschillende beleidsspelen gespeeld. Tijdens deze spelen worden in interacties de verschillende middelen herverdeeld en beslissingen genomen. Volgens het rondemodell zoals Teisman (2001: 302-310) dat naast het fasenmodel en het stromenmodel presenteert, spelen verschillende actoren tussen beslispunten besluitvormingsspele. Door de tijd heen wordt in verschillende rondes gespeeld en reeksen van beslissingen genomen. De spelen ontwikkelen zich rondom beleidsissues. Binnen de spelen worden een aantal actoren geactiveerd die op dat moment belangen hebben in het spel. Zij handelen volgens de strategieën die men op basis van eerder genoemde percepties over de verschillende doelen en de middelenverdeling heeft ontwikkeld. Tijdens de spelen worden middelen herverdeeld en het beleid bepaald. Ook kunnen doelen en strategieën tijdens de spelen worden bijgesteld vanwege de leerprocessen die tijdens de spelen ontstaan. Vanuit hun eigen perspectief zal men ook de mate van transparantie aan de kaart stellen, tijdens of na rondes. Bij verlies in een beleidsronde zal men eerder geneigd zijn om de transparantie als probleem aan de orde stellen om zo hun verlies te kunnen rationaliseren.

Het verloop van de spelen kan worden verklaard vanuit het handelen binnen de spelen, het procesniveau en vanuit de structuur van het netwerk, het structuurniveau (O'Toole, 1997:48). Op het procesniveau wordt de structuur van het netwerk als gegeven beschouwd en worden uitkomsten verklaard vanuit het verloop van het spel. Op structuurniveau worden de uitkomsten verklaard vanuit de structuur van een netwerk. Klijn, Koppenjan en Termeer (1994:9) geven aan dat vier factoren een rol spelen in het verloop van de spelen: welke actoren zijn erbij, hoe zijn de middelen verdeeld, welke regels gelden er en welke perceptie heeft men van de situatie in het spel. Deze factoren hebben zowel op proces- als structuurniveau invloed. De actoren die meedoen zijn van belang voor het verloop van het spel omdat in het spel de strategieën van de verschillende actoren met elkaar in aanraking komen. Het is van belang welke actoren geactiveerd zijn. De kosten van deelname moeten niet hoger zijn dan de opbrengsten en de risico's moeten niet al te hoog zijn voor de verschillende partijen. Op het structuurniveau wordt het verloop verklaard door de relaties tussen de verschillende actoren. Deze relaties worden bepaald door de verhoudingen tussen de actoren (is er sprake van actoren met vetomacht). De middelenverdeling in een netwerk is van belang omdat de actoren voor het bereiken van hun doelstellingen een bepaalde middelenverdeling nodig hebben. De verdeling zoals die bestaat zorgt voor bepaalde afhankelijkheidsrelaties tussen actoren en is daarmee van invloed op het verloop van het spel. Op procesniveau wordt hierbij gelet op welke middelen er in het spel gemobiliseerd zijn. Op structuurniveau wordt gelet op het bezit van middelen door actoren. De regels die in een netwerk gelden zijn van belang in het verloop omdat ze weergeven hoe actoren zich horen te gedragen. Op procesniveau kan de invloed van regels worden verklaard door de kennis en omgang van actoren met de regels. Op structuurniveau is van belang hoe sterk de actoren zijn in hun autonomie. Hoe sterker de autonomie en hoe zwakker de regels, hoe minder gemakkelijk tot besluiten kan worden gekomen. De perceptie die men heeft van de situatie waarin de interacties plaatsvinden is van belang omdat hieruit de handelingstheorie van actoren gevormd wordt. Vanuit de verschillende handelingstheorieën krijgen de handelingen in het spel vorm. Op procesniveau is van belang welke percepties de actoren hebben en hoe deze percepties worden ontwikkeld. Hoe actoren de afhankelijkheid en doelen van anderen beleven zal van belang zijn hoe het proces zal verlopen. Op structuurniveau richt de verklaring zich op de waarden en normen die binnen een netwerk heersen. Deze waarden en normen zijn sturend voor de gedragingen van betrokkenen.

2.3.4 Waardering van beleid

De waardering van beleid kan vanuit twee perspectieven worden ingevuld (Hemerijck en Ringeling, 2003 hoofdstuk 1): het handelingsperspectief en het waarderingperspectief. Het handelingsperspectief richt zich op de effectiviteit van het gevoerde beleid waarbij inzicht wordt gegeven in de empirische consequenties van het beleid. Het waarderingperspectief richt zich op de legitimiteit van het beleid. Beleid moet vanuit beide perspectieven beoordeeld worden om het succes ervan te kunnen beschrijven. Het kenmerk transparantie van beleid zal gevolgen hebben voor de waardering van het beleid. Over het algemeen staat de aanname dat transparantie positief is voor beleid buiten de discussie. Het is van belang om de gevolgen van transparantie voor het beleid in kaart te kunnen

brengen om zo te kunnen komen tot een afweging voor de aanbevelingen. Finkelstein (2000:7) stelt dat een directe relatie tussen transparant beleid en beleidsuitkomsten moeilijk te trekken zijn. Hij geeft aan dat transparantie te prefereren blijft boven een niet transparant beleid. Transparantie leidt tot sterkere rechtvaardigheid en minder grilligheid. Ook is transparantie van belang in de steeds groter wordende roep om openheid en verantwoording over het overheidsfunctioneren. Hood (2004: 148) schrijft dat transparantie kan worden voorgestaan vanwege de reductie van transactiekosten, het vergroten van legaliteit en legitimiteit van beleid en het versterken van kwaliteit van beleid door het vermeerderen van intelligentie en leren.

Zowel Finkelstein als Hood geven een aantal punten weer waarop transparantie gevolgen heeft voor beleid. Vanuit het handelingsperspectief is transparantie versterkend voor het beleid doordat transactiekosten naar beneden kunnen vanwege openheid. De kosten zullen toenemen omdat besluitvorming mogelijk langer zal duren en partijen bij openheid in het proces informatie liever voor zichzelf houden. De kwaliteit van het beleid zal verbeterd kunnen worden doordat er beter geleerd kan worden. Gezamenlijke kennisontwikkeling wordt door Tan (2001) als een mogelijkheid aangegeven om de kwaliteit van het besluitvormingsproces te verbeteren. Hiernaast zal transparantie er voor kunnen zorgen dat degenen waar het beleid op gericht is de effecten van het beleid als zodanig ervaren. Vanuit het waarderingsperspectief zal het beleid vanwege transparantie beter gewaardeerd worden doordat legitimiteit en legaliteit versterkt wordt. De rechtvaardigheid en verantwoording van beleid zullen toenemen. Ook zal transparantie waarschijnlijk gevolgen hebben voor vertrouwen in het beleid.

Vertrouwen is in het Schipholbeleid een begrip van groot belang en heeft gevolgen voor het beleid. Vertrouwen kan gedefinieerd worden als het ontbreken van wantrouwen. Edelenbos en Klijn (2005:4) geven als algemeen kenmerk van vertrouwen dat actoren een stabiele perceptie over de intenties van andere actoren hebben waardoor men met hen wil handelen. Deze perceptie leidt tot een samenwerkende houding, handelingsmogelijkheden in risicovolle situaties en een positieve verwachting. Het object van vertrouwen kan zich volgens Hendrikse (2003) richten op een drietal niveau's: systeemniveau waarbij het vertrouwen zich richt op het staatsbestel, het interactieniveau waarbij gericht wordt op wisselwerking tussen publieke arena en beleidsvorming en het operationeel niveau waarbij het gaat om de diensten van de overheid. Voor een goed werkende overheid is volgens Almond en Verba (1963) nodig dat er een mix bestaat van actief en passief vertrouwen. Wanneer iedereen zich actief zou opstellen zou dit de efficiëntie van het proces in de weg staan, geen activiteit zou betekenen dat men activiteit niet zinvol acht en cynisch is over de mogelijkheden om actief te zijn in de het beleidsproces. Zoals al eerder weergegeven leidt vertrouwen tot (robuustere) samenwerking, en innoverend en probleemoplossend vermogen.

Transparantie is voor vertrouwen van belang. Het geeft aan burgers duidelijkheid over het beleid en de mogelijke betrokkenheid in het beleid. Zonder deze duidelijkheid kunnen burgers geen beeld vormen over beleid en weet men niet wat hun mogelijkheden tot inbreng en het halen van hun rechten zijn. Zonder transparantie zal het beleid afgeschermd zijn van burgers waardoor men niet weet waar men aan toe. Transparantie is daarmee een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen. Andere factoren die van belang kunnen zijn: de geschiedenis die burgers met het beleid en andere actoren hebben en het gedrag van actoren jegens elkaar.

2.4 Beleidsinstrumentarium

Beleidsinstrumenten kunnen gedefinieerd worden als middelen waarmee pogingen ondernomen worden om gewenste sociale veranderingen tot stand te brengen (Evert Vedung, 1998:21). Beleidsinstrumenten worden op verschillende wijzen ingedeeld. Een bekende indeling van beleidsinstrumenten wordt gevormd door verschil te maken tussen juridische, economische en communicatieve maatregelen (Vedung, 1998:29). Juridische instrumenten dwingen door wettelijke eisen (en bijbehorende strafmaatregelen) tot bepaald gedrag. Economische instrumenten doen dat door

incentives in geld. Communicatieve instrumenten proberen gedrag te dwingen door informatie te verstrekken.

Een andere indeling maakt het verschil tussen eerste en tweede generatie instrumenten (Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof, 1991). De eerste generatie instrumenten komt voort uit het recht. Voor de overheid kan het moeilijk zijn om regelgeving in de netwerksamenleving uit te denken en te handhaven. De eerste generatie besturingsmiddelen heeft hiermee zijn beperkingen. De tweede generatie instrumenten gaat in op deze beperkingen en allerlei maatschappelijke barrières die zich bij het beleid manifesteren. Hierbij onderscheiden De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991:14) een drietal barrières: maatschappelijke pluriformiteit, autonomie van te sturen actoren en interdependenties tussen actoren. Tweede generatie instrumenten kunnen bestaan uit: afspraken tussen actoren, personen met bepaalde vaardigheden, sturing via economische prikkels, sturing via kerngetallen en communicatieve sturingsinstrumenten.

Juridische instrumenten dragen bij aan transparantie (Finkelstein, 2000: 4) doordat regels gecodificeerd zijn. Hierdoor weten burgers welke instrumenten gelden. Ook worden in regels processen vastgelegd die transparantie versterken. Toch is het bestaan van regelgeving niet voldoende voor een geheel transparant beleid omdat de uitvoer en handhaving van de regelgeving niet altijd geheel openbaar is. Economische instrumenten kunnen openbaarheid bewerkstelligen doordat incentives openbaarheid van gegevens kunnen vereisen. Wanneer openbaarheid van gegevens negatieve gevolgen heeft voor het verkrijgen van de incentives is er het gevaar dat actoren de gegevens niet geheel presenteren. Communicatieve instrumenten hebben uiteraard transparantie in zich om dat met informatie gedrag wordt gepoogd te beïnvloeden. Toch kunnen communicatieve instrumenten juist geheel versluitend werken omdat niet geheel de juiste informatie verstrekt wordt.

2.5 Netwerkmanagement

Het beleid in netwerken komt tot stand door gemeenschappelijke actie rondom een issue. Binnen het veld van afhankelijkheden moeten actoren komen tot oplossingen. De afstemming gaat meestal niet vanzelf waardoor netwerkmanagement noodzakelijk is (Klijn en Koppenjan, 2001: 182-184). Netwerkmanagement bestaat uit procesmanagement om het op gang brengen van interacties en netwerkconstituering om institutionele kenmerken van een netwerk te wijzigen. Strategieën van procesmanagement kunnen zijn: het bevorderen van gemeenschappelijk beeldvorming, creëren van tijdelijk organisatorische arrangementen tussen actoren en het bevorderen en begeleiden van interacties door vormen van proces- en conflictmanagement. Over dit laatste schrijven De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2004: 53-56) dat openheid, bescherming van de core values, voortgang en inhoud de belangrijkste kernelementen van procesmanagement zijn. De openheid die in het procesmanagement bedoeld wordt is een open houding ten opzichte van de besluitvorming. Edelenbos (2000:39-40) geeft in zijn beschrijving van openheid, in de context van interactieve beleidsvorming, weer dat openheid onderscheiden kan worden in openheid van: inhoud, proces en actoren.. Deze hier benoemde openheid is gericht op de mogelijkheden om te komen tot besluitvorming met draagvlak. Deze invulling van het concept openheid valt deels samen met het concept grijpbaarheid uit dit onderzoek. Voor burgers is het beleid grijpbaar wanneer de openheid bestaat om hun inbreng te geven. Openheid in de netwerkliteratuur gaat verder dan het concept openbaarheid zoals het hier gebruikt wordt.

Finkelstein (2000) beschrijft een viertal beleidsstrategieën die invulling kunnen geven aan procesmanagement ten behoeve van transparantie:

- Regels structureren het proces en geven duidelijkheid over afspraken. Regels geven niet altijd inzicht in de werking van beleid en zijn niet altijd begrijpelijk waardoor de transparantie niet gediend wordt.

- De marktgerichte beleidsstrategie is een middel tot transparantie doordat concurrentie kan dwingen tot verstrekken van informatie. Kwalitatief loopt de informatie wel het gevaar dat actoren de werkelijkheid willen versluieren.
- De beleidsstrategie waarbij zaken worden overgedragen aan beoordeling door experts. Zij handelen vanuit hun eigen professionele waarden. Hierdoor zijn deze beoordelingen niet transparant. De wijze waarop men hierover communiceert kan de mate van transparantie beïnvloeden.
- De interactieve beleidsstrategie maakt het beleidsproces transparanter, omdat omwonenden direct bij het beleid worden betrokken. Wel worden de kosten van de besluitvorming hoger en duurt het proces langer.

Deze vier strategieën kunnen worden verbonden aan vier verschillende actoren groepen: overheid, marktpartijen, experts en commissies en burgers. Door de strategieën kunnen deze actorengroepen in actief gemaakt worden om transparantie te versterken. Hierbij speelt een vraag van netwerkconstitutie: hoe reageren de verschillende organisaties hierop vanuit hun eigen middelen? Hood (2004: 148-151) geeft een aantal mogelijke reacties weer van organisaties op de beleidsstrategie waarmee transparantie mogelijk versterkt kan worden. Deze reacties hangen af van de geslotenheid en middelen van een organisatie.

- 1) Organisaties nemen de roep over en zetten veranderingen die tot transparantie kunnen leiden. Deze reactie zal te zien zijn bij organisaties die slechts een beperkte kracht hebben en afhankelijk zijn van hun omgeving.
- 2) Organisaties reageren in verschillende fasen op de roep om transparantie. Eerst zullen managerial en organisatorische aspecten veranderen en daarna de kernwaarden in de organisatie. Deze organisaties zijn minder gesloten van aard en laten de mate van transparantie voor een deel afhangen van de omgeving. Deze reactie komt voor bij organisaties die op langere termijn middelen van anderen nodig hebben.
- 3) Organisaties veranderen alleen binnen de marges die hun eigen (vaak professionele) waarden toestaan. Deze organisatie zijn gesloten van aard en hebben de perceptie dat men zelf de mate van transparantie kan bepalen. Ook heeft men genoeg middelen (ook op langere termijn) om zonder meer transparantie goed te kunnen voortbestaan.

Op basis van deze (ingeschatte) reacties zullen er wijzigingen plaats moeten vinden in de structuur van het netwerk waardoor de gewenste transparantie toch zal kunnen plaatsvinden.

2.6 Institutionele context

Beleid bevindt zich in een netwerkomgeving waardoor het beleid ook gevormd wordt. De institutionele context waarin het beleid zich bevindt kan onderscheiden worden in de context van het beleidsspel en de regels binnen het beleidsspel. De context van het netwerk waar in gespeeld wordt beïnvloedt het gedrag van actoren binnen een spel door de belangen van actoren in overige spelen en lagen. De term regels komt voort uit de netwerktheorie (E.H. Klijn, 2001: 183). In dit onderzoek worden regels uitgewerkt in een drietal structuren van constructies die het gedrag van actoren beïnvloeden.

Context van beleidsspel

De context van een beleidsspel bestaat uit een diversiteit aan netwerken. In de netwerksamenleving zijn vele afhankelijkheden te onderkennen. Hieruit vloeit voort dat diverse spelen op diverse lagen en in diverse samenstellingen plaatsvinden waarbij deze spelen elkaar wederzijds beïnvloeden. Actoren moeten in de verschillende schalen weten te spelen. Door deze vormen van multi level governance wordt transparantie bemoeilijkt. Dit komt omdat de ontwikkelingen in het beleid onderhevig zijn aan spelen buiten het eigen speelveld. De ontwikkelingen buiten het veld zijn minder of niet bekend in het spel en kunnen niet geregisseerd worden. Dit kan leiden tot spelsituaties die spelers niet begrijpen of

waar men geen grip meer op kan krijgen. Onbegrip en ongrijpbaarheid kunnen leiden tot spelbederf waardoor het speelveld door spelers die elders punten kunnen halen wordt verlaten. Ook kunnen spelers tegelijk inzetten op diverse fora, door Weggeman (2004) betiteld als forumshopping.

Voor een gezonde werking van het speelveld is het nodig dat het institutionele kapitaal van het speelveld sterk is. Het speelveld moet er zodanig uitzien dat er voor de spelers wat te halen valt. Patsy Healy (1998,2002) beschrijft vijf factoren die de institutionele kapitaal van het speelveld van belang maken: (1) integraal beleid omdat sociale, fysieke en economische factoren interfereren, (2) vanwege de interferentie tussen verschillende factoren is samenwerking noodzakelijk, (3) brede participatie is noodzakelijk om beleid te kunnen rechtvaardigen en informatie te krijgen, (4) lokale kennis is noodzakelijk voor passendheid van oplossingen en (5) sociale infrastructuur dient sterk te zijn. Institutioneel kapitaal bestaat volgens Healy (2002) uit sociaal, politiek en intellectueel kapitaal. Sociaal kapitaal is het vertrouwen dat verschillende partijen in elkaar hebben. Politiek kapitaal is de bereidheid om tot gezamenlijke actie over te gaan. En intellectueel kapitaal is de kennis die binnen het spel aanwezig is. Wanneer het institutionele kapitaal in een spel goed is zal dat positieve consequenties hebben op de aantrekkelijkheid van het speelveld.

Regelgeleid gedrag binnen netwerken

Actoren worden in hun handelen geleid door instituties, of zoals Hemerijck (2001:84) instituties definieert: *‘door plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en bijgevolg het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren’*. De institutionele context waar binnen beleid wordt gevormd en uitgevoerd is van belang voor de uitkomsten ervan. Het neo-institutionalisme is de huidige theoriegang over de invloed van instituties op beleid. Over het algemeen worden een drietal scholen of varianten onderscheiden in het neo-institutionalisme (Edelenbos, 2000; Hemerijck, 2001), zie tabel 1.

Omschrijving Hemerijck	Omschrijving Edelenbos	Belangrijkste kenmerk:
Historisch-institutionalisme (institutionele beleidsanalyse)	Politiek	Politieke instituties/stelsel reguleren het gedrag van actoren
Sociologisch	Sociologisch	Handelen op basis van sociaal bepaalde rollen
Rationele keuze institutionalisme	Economisch	Rationeel handelende individuen Handelen op structuren van incentives

Tabel 1. Vormen van institutionalisme

Hemerijck maakt een sterk onderscheid en stelt dat het gaat om een drietal scholen. Edelenbos ziet eerder drie invalshoeken op instituties. In dit onderzoek worden een de drie visies als invalshoeken genomen.

De drie visies op instituties werken uit in een drietal structuren. Bij de politieke visie hoort een cognitieve structuur, bij een sociologische visie een normatieve structuur en bij een economische visie een regulatieve structuur. Vanuit de regulatieve benadering wordt vooral gelet op het juridische karakter van instituties. Hierbij kan gedacht worden aan wet- en regelgeving die voorschrijft hoe actoren zich hebben te gedragen. Bij de cognitieve benadering wordt de vanzelfsprekendheid van bepaalde gedragingen, doordat ‘men het zo gewend is’, als een dwangmatige structuur uitgelegd. Hieronder kunnen professionele waarden vallen die binnen bepaalde verbanden bestaan. De normatieve benadering let op de sociale wenselijkheid die gedrag kan reguleren. Doordat actoren zich gaan opstellen zoals hun omgeving dat van hen vereist zal men zich ook zo gaan gedragen.

Op verschillende wijzen kunnen instituties dus bepalend zijn voor het verloop van het proces. Instituties kunnen tot stand komen door dat ze van bovenaf (formeel) worden opgelegd maar ook door de interacties kunnen zich bepaalde spelregels (informeel) ontwikkelen. Instituties kennen over het

algemeen niet een grote dynamiek, waardoor ze beperkend zijn voor het soort van interacties die plaats kunnen vinden. Regels kunnen gaan over wie er mee mag doen in een netwerk maar ook hoe het proces moet verlopen.

De institutionele context is mede bepalend voor de mate van transparantie van het beleid. De institutionele context beïnvloedt welke informatie openbaar wordt gemaakt, hoe deze informatie wordt verwoord en welke rol aan de omwonenden wordt geboden. Juridische structuren bepalen welke informatie openbaar gemaakt wordt, de wijze waarop besluitvorming plaats vindt en welke rol voor omwonenden er is. Cognitieve structuren bepalen de vanzelfsprekendheid van uit het verleden waarmee informatie openbaar gemaakt wordt, in welke taal het beleid geformuleerd wordt en welke rol de burgers krijgen. Normatieve structuren beïnvloeden transparantie door de sociale dwang die heerst om informatie openbaar te maken, de wijze waarop gepraat 'hoort' te worden en de rol die er voor burgers wordt weggelegd. Op verschillende wijzen heeft de institutionele context gevolgen voor de mate van transparantie van het beleid.

2.7 Theoretische hoofdpunten

Transparantie is in het openbaarbestuur een veelgebruikte maar minder sterk ingevuld concept. In dit onderzoek wordt transparantie gedefinieerd als: *Openbaarheid en duidelijkheid van beleid en besluitvormingsprocedures. Hierbij is belangrijk dat duidelijk is of regels in acht genomen worden, welke verantwoordelijkheden er zijn en wat de rol van burgers in het beleid is.* Transparantie kan geoperationaliseerd worden door een drietal gradaties van transparantie te onderscheiden: openbaarheid, begrijpbaarheid en grijpbaarheid. Openbaarheid van beleid is er wanneer beleid zonder juridische problemen voor burgers toegankelijk is. Begrijpbaarheid van beleid is de mate waarin burgers het beleid vanuit hun eigen logica kunnen begrijpen. Grijpbaarheid van beleid is de mate waarin burgers hun eigen positie tegenover het beleid kunnen onderscheiden, weten wat hun rechten zijn en op welke wijze men inbreng kan hebben in het beleid. Het object van transparantie, het beleid, kan onderscheiden worden in meerdere beleidsvormen: beleidsinstrumentarium, verantwoording van beleid en besluitvorming. In de huidige netwerksamenleving wordt de roep om transparantie groter, voortkomend uit de horizontalisering van de maatschappij. Transparantie wordt in de netwerksamenleving bemoeilijkt doordat er op diverse fora gespeeld wordt en de samenleving steeds meer ongekend wordt.

De mate van transparantie heeft verschillende de oorzaken. In het gebruik van het beleidsinstrumentarium zijn bepaalde prikkels tot transparantie aanwezig. Ook de verschillende afhankelijkheden binnen het netwerk zullen bijdragen aan de mate van transparantie die actoren nastreven. Als laatste is de institutionele context van het beleid van belang. De actoren binnen het beleidsveld van het beleid hebben afhankelijkheden en belangen in andere netwerken. Ook het spelen in diverse fora tegelijkertijd kan transparantie bemoeilijken. Binnen het netwerk zijn sociale structuren aanwezig die het gedrag van actoren richting geven en daarmee mede bepalend kunnen zijn voor de mate van transparantie. De gevolgen van transparantie voor het beleid kunnen worden onderscheiden in gevolgen voor beleid vanuit het handelingsperspectief (de mate van efficiency en effectiviteit) en de gevolgen voor beleid vanuit het waarderingsperspectief (de legitimiteit van het beleid). Aanbevelingen voor de transparantie van het Schipholbeleid kunnen gedaan worden door ze te richten op de verschillende actorengroepen die verschillende prikkels nodig hebben om transparantie te versterken. Hierbij moet aandacht besteedt worden aan de middelen die de verschillende actorengroepen hebben.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet

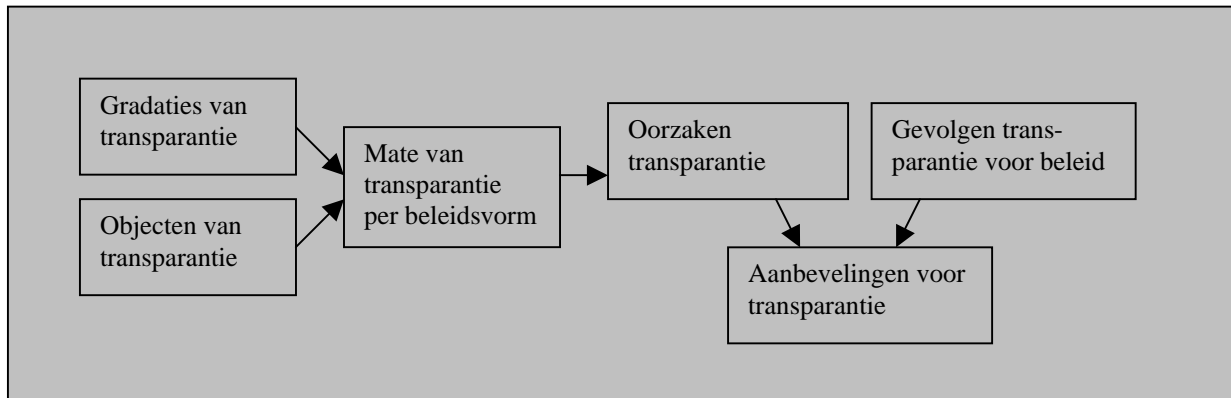
3.1 Inleiding

In de eerdere hoofdstukken is het onderzoeksveld geschetst en weergegeven en met welke theorieën deze benaderd kan worden. In deze onderzoeksopzet wordt in een analysekader weergegeven op welke wijze de verschillende concepten zich tot elkaar en tot het onderzoeksobject verhouden, hoe de verschillende concepten in de praktijk kunnen worden getoetst en op welke wijze de relevante gegevens verzameld worden.

3.2 Analyse kader

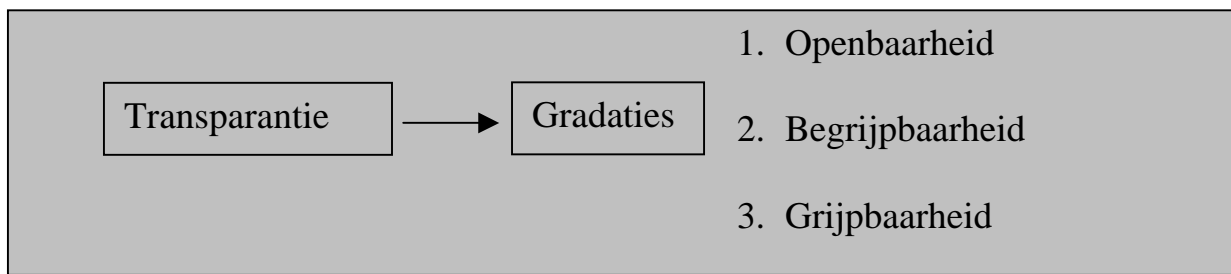
In het theoretisch kader zijn een aantal concepten uitgewerkt waarmee de onderzoeksvraag benaderd kan worden. In dit analyse kader wordt geschetst hoe de verschillende concepten zich tot elkaar verhouden. In figuur 2 wordt weergegeven op welke wijze het onderzoeksproces verloopt. Het doel van dit onderzoek is om de transparantie van het Schipholbeleid 2003 vast te stellen, te verklaren en aanbevelingen voor transparantie van het Schipholbeleid te formuleren.

Het onderzoek begint met de gradaties van transparantie die worden onderscheiden en de verschillende objecten van transparantie. Hiermee wordt de definitie van transparantie zoals die in dit onderzoek gebruikt wordt verder uitgewerkt en voor het onderzoek bruikbaar gemaakt. Wanneer de verschillende beleidsvormen onderzocht zijn op transparantie kan de mate van transparantie per beleidsvorm worden vastgesteld. Deze mate van transparantie kan verklaard worden door verschillende mogelijke oorzaken te onderzoeken. Wanneer ook de gevolgen van de transparantie voor het beleid onderzocht zijn kunnen in aanbevelingen worden geformuleerd. De basis hiervoor zijn de oorzaken van transparantie en de gevolgen die transparantie heeft.



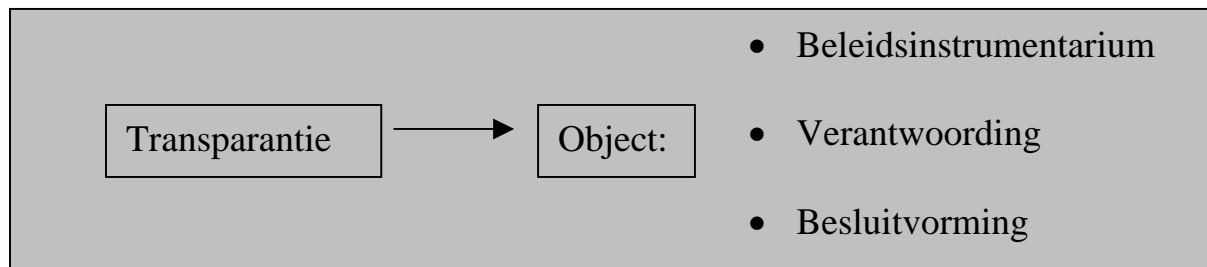
Figuur 2. Schematische weergave analysekader

In transparantie kunnen drie gradaties worden onderscheiden. Openbaarheid is de laagste gradatie van transparantie waarin beleidsinformatie toegankelijk is. Begrijpbaarheid is een hogere graad van transparantie waarin burgers niet alleen toegang hebben tot beleidsinformatie maar de beleidsinformatie ook kunnen begrijpen. In de hoogste gradatie van transparantie weten burgers hun rol in het beleid en kan men eigen inbreng leveren. Deze drie gradaties kunnen in het beleidsobject worden vastgesteld.



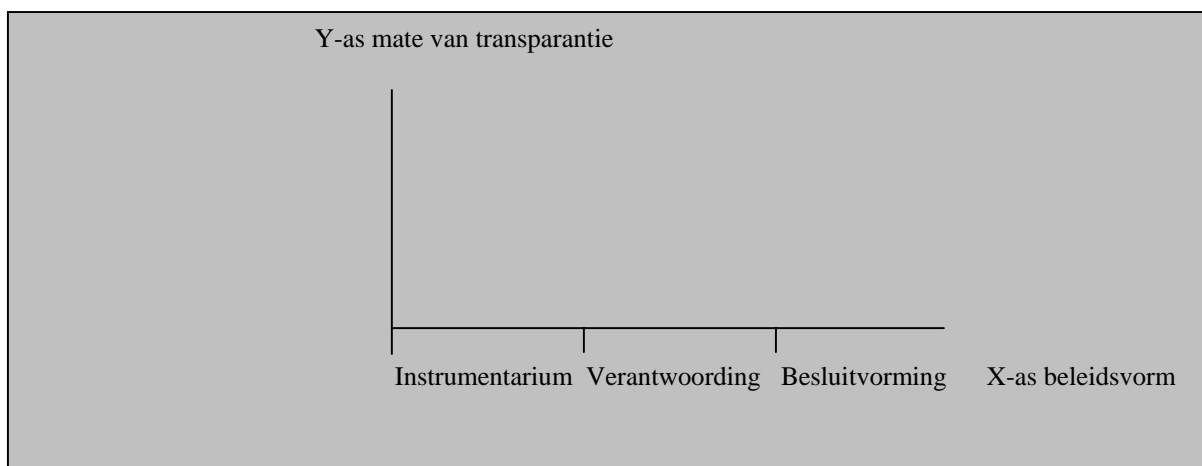
Figuur 3. Gradaties van transparantie

De drie gradaties van transparantie worden vastgesteld in het object van het onderzoek: het Schipholbeleid. Dit beleid bestaat uit een aantal deelobjecten, voortkomende uit de definitie van transparantie. Hierin worden een drietal deelobjecten onderscheiden: het beleidsinstrumentarium, de wijze waarop verantwoording wordt gegeven van het beleid en de besluitvorming waarin het beleid ontstaat. Op deze drie verschillende vormen wordt de mate van transparantie (zoals hierboven uiteengezet) gemeten.



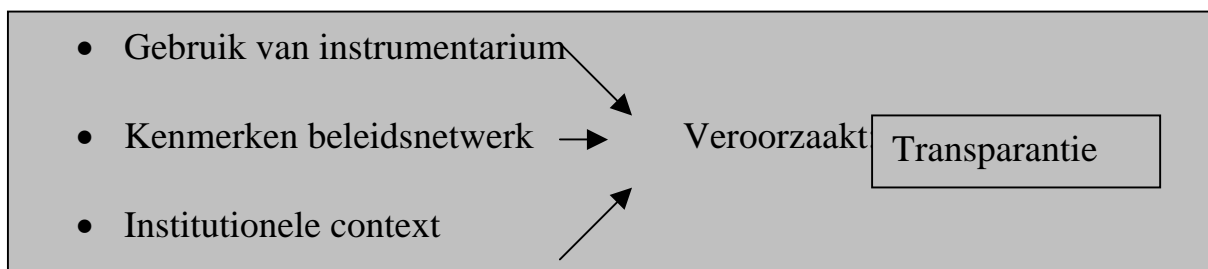
Figuur 4. Objecten van transparantie in beleid

Wanneer van de verschillende objecten de mate van transparantie bepaald is kunnen ze naast elkaar worden gezet in een histogram. Hieruit kunnen conclusies getrokken worden voor de transparantie van het Schipholbeleid. Ook kunnen oorzaken en aanbevelingen op basis van het algemene beeld van transparantie worden gedaan.



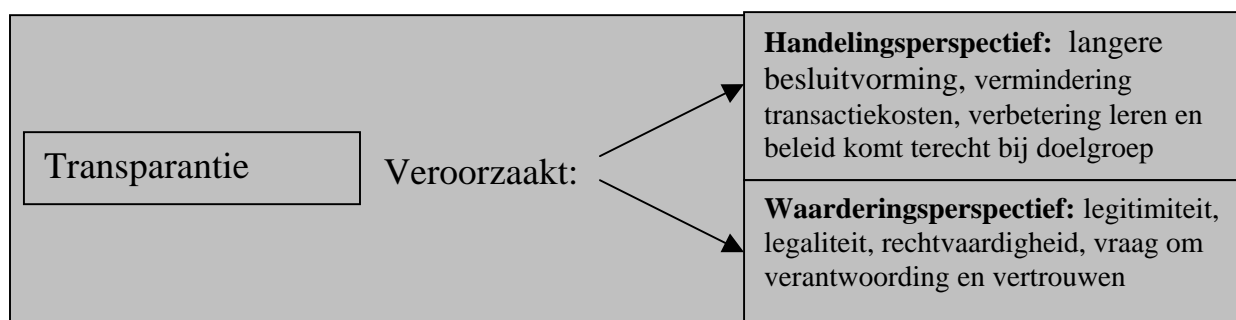
Figuur 5. Mate van transparantie per beleidsvorm

Transparantie kan verklaard worden vanuit een aantal oorzaken: het gebruik van instrumentarium waarbij het hier gaat om de prikkels die van het gebruik uitgaat voor transparantie, de kenmerken van het beleidsnetwerk (welke afhankelijkheden waren er in het netwerk) en de institutionele context (wat hadden de dwingende structuren tot gevolg).



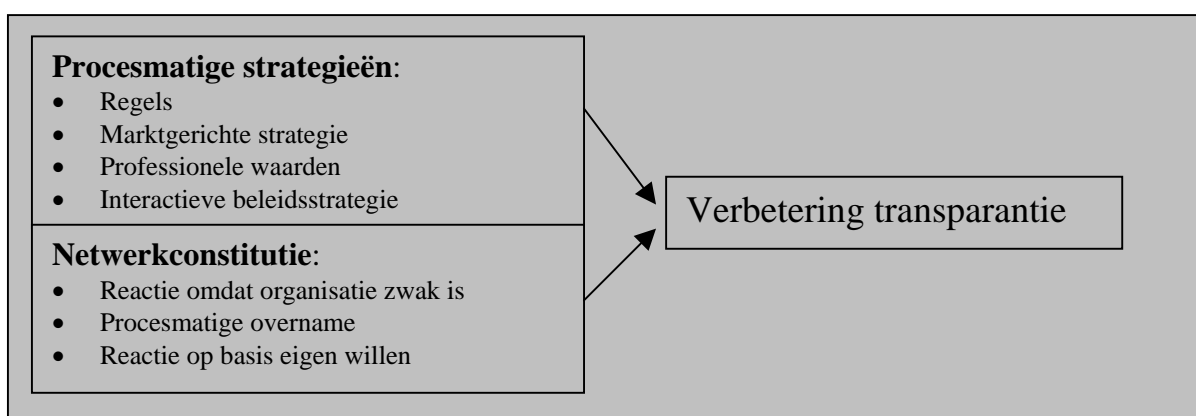
Figuur 6. Oorzaken van transparantie

Naast de oorzaken van de transparantie moet ook naar de gevolgen van transparantie voor het beleid gekeken worden. Hierbij kan vanuit twee perspectieven naar het de gevolgen van transparantie voor het beleid gekeken worden: het handelings- en het waarderingsperspectief.



Figuur 7. Gevolgen transparantie voor beleid

Vanuit de gevolgen van de transparantie voor het beleid kan nagegaan worden of verandering van de mate van transparantie noodzakelijk is. Vanuit de oorzaken van transparantie kunnen aanbevelingen worden geformuleerd. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van procesmanagement en moet rekening gehouden worden met de constitutie van het netwerk.



Figuur 8. Aanbevelingen transparantie

3.3 Operationalisering

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe transparant is het Schipholbeleid 2003 voor omwonenden, hoe kan deze transparantie worden verklaard, welke gevolgen heeft deze transparantie voor het beleid en op welke wijze verhoudt zich het functioneren van de CROS hierop?

Deze vraag is opgedeeld in een zestal deelvragen:

1. Wat is de inhoud van het begrip transparantie en hoe verhoudt transparantie zich tot de netwerktheorie?
2. Wat is de inhoud van het Schipholbeleid 2003 en hoe is dit beleid ontstaan?
3. Wat is de (institutionele) context van het Schipholbeleid 2003?
4. Hoe transparant is het Schipholbeleid 2003 voor omwonenden, op welke wijze kan deze transparantie worden verklaard en welke gevolgen heeft dit voor het beleid?
5. Op welke wijze verhoudt het functioneren van de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS), waarin zowel de luchtvaartsector als omgeving (gemeenten en omwonenden) zitting hebben, zich op de transparantie van het beleid en de verklaring van deze transparantie?
6. Welke aanbevelingen kunnen volgen vanuit het onderzoek, in het bijzonder voor de rol en positie van de CROS?

Deze vragen wil ik beantwoorden met behulp van een aantal theoretische concepten die ik hieronder verder operationaliseer:

Deelvraag 1. Wat is de inhoud van het begrip transparantie en hoe verhoudt transparantie zich tot de netwerktheorie?

Het concept transparantie is in de netwerktheorie nog nauwelijks uitgewerkt. Hierom dient duidelijk gemaakt te worden wat het concept transparantie inhoud. Om de plaats van het concept transparantie in de netwerktheorie helder te kunnen krijgen moet duidelijk gemaakt worden: wat de inhoud van transparantie en de netwerktheorie is, welke gevolgen beleid volgens de netwerktheorie kan hebben voor transparantie, welke gevolgen transparantie heeft voor (waardering van) beleid en welke strategieën volgens de netwerktheorie gevolgd kunnen worden om transparantie te versterken.

Deelvraag 2. Wat is de inhoud van het Schipholbeleid 2003 en hoe is dit beleid ontstaan?

Om transparantie van het Schipholbeleid te kunnen meten moet eerst duidelijk gemaakt worden hoe beleid in elkaar steekt. Relevante kenmerken van het beleid waaraan transparantie gemeten kan worden, en later ook kan worden verklaard, zijn het besluitvormingsproces, de betrokkenheid van actoren, het beleidsinstrumentarium en de institutionele context.

Het besluitvormingsproces bestaat uit een aantal ronden, tussen twee beslissende momenten, waarbij middelen tussen actoren worden herverdeeld en beslissingen worden genomen. In deze ronden proberen de verschillende actoren hun belangen te bereiken. Actoren zijn belanghebbenden die door middel van interacties met andere actoren hun doelstellingen proberen te bereiken. De strategie waarmee men dit doet hangt af van hun doelstelling, de middelen die men hiervoor nodig heeft, de middelen die men bezit en de perceptie die men heeft van de andere actoren en het issue. Beleidsinstrumenten zijn middelen waarmee gewenste verandering tot stand moeten worden gebracht. Er zijn verschillende soorten van beleidsinstrumenten te onderscheiden. Het indelen van beleidsinstrumenten in verschillende soorten is bruikbaar om hiermee duidelijk te maken op welke wijze het beleidsinstrument de gewenste veranderingen tot stand poogt te brengen.. De Bruijn en Ten

Heuvelhof geven een aantal vormen van instrumenten weer: wetgeving, afspraken tussen actoren, personen met bepaalde vaardigheden, sturing via economische prikkels, sturing via kerngetallen en communicatieve sturingsinstrumenten. Deze kunnen worden ingedeeld in een drietal vormen van prikkels (Vedung, 1998:29): juridische, economische en communicatieve prikkels. Instrumenten dienen bepaalde doelen van bepaalde actoren. Naast de indeling op soort van prikkel kan ook worden nagegaan welke belangen door instrumenten worden gediend.

Deelvraag 3. Wat zijn de institutionele context en institutionele structuren van het Schipholbeleid 2003?

De institutionele context bestaat uit de overige netwerken waarmee het beleidsspel van het Schipholbeleid 2003 relaties heeft. Spelers kunnen op diverse fora actief zijn. De activiteiten in overige fora kunnen de beleidsvorming in het spel beïnvloeden. Ook binnen het besluitvormingsspel Schipholbeleid kunnen tegelijkertijd meerdere fora bestaan. Hierbij zullen actoren slechts in zoverre hun gedrag wijzigen als dat dat nodig is vanuit hun eigen perceptie en middelenbezit.

De institutionele structuren van het beleid bestaat uit sociale constructies die het gedrag van actoren structureren. Hierbij is een onderscheid tussen cognitieve, normatieve en regulatieve structuren. Bij de cognitieve benadering wordt de vanzelfsprekendheid van bepaalde gedragingen doordat 'men het zo gewend is' als een dwangmatige structuur uitgelegd. Deze kaders kunnen worden waargenomen door na te gaan wanneer actoren ervaringen uit het verleden aanhalen in het huidige beleid en dit (mede-) bepalend is voor het beleid. Normatieve structuren kunnen onderkend worden door na te gaan welke sociale sfeer er in de omgeving wordt neergezet en richtinggevend is voor het gedrag van actoren. Vanuit de regulatieve benadering wordt vooral gelet op het juridische karakter van instituties. Deze kaders kunnen gekend worden door na te gaan welke richting het proces moest nemen door regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan wet- en regelgeving die voorschrijft hoe actoren zich hebben te gedragen.

Deelvraag 4. Hoe transparant is het Schipholbeleid 2003 voor omwonenden, op welke wijze kan deze transparantie worden verklaard en welke gevolgen heeft dit voor het beleid?

Transparantie is openbaarheid en duidelijkheid van beleid en besluitvormingsprocedures. Hierbij is belangrijk dat duidelijk is: of regels in acht genomen zijn, welke verantwoordelijkheden er zijn en wat de rol van burgers in het beleid is. Transparantie kan onderscheiden worden in een drietal gradaties: openbaarheid, begrijpelijkheid en grijpbaarheid. Openbaarheid is er wanneer het beleid voor omwonenden toegankelijk is. Het beleid is begrijpelijk wanneer de rationaliteit van het beleid in voldoende mate overeenkomt met de rationaliteit van de omwonenden. Grijpbaarheid is er wanneer burgers hun eigen rol in het beleidsproces kunnen onderkennen en in het beleid kunnen handelen. Het object van transparantie is verschillend. Hier worden een drietal vormen van beleid onderscheiden waarop transparantie gemeten kan worden: het beleidsinstrumentarium, de verantwoordelijkheden en het besluitvormingsproces.

De mate van transparantie kan verklaard worden door het gebruik van de soorten beleidsinstrumenten, de kenmerken van het beleidsnetwerk en de institutionele context. In de soorten van beleidsinstrumenten liggen prikkels die transparantie kunnen beïnvloeden. Juridische instrumenten leggen processen en beleid vast waardoor transparantie toeneemt, omdat hierdoor openbaar wordt wat het beleid inhoudt. De handhaving van het juridisch instrumentarium is niet altijd even helder. Economische instrumenten bewerkstelligen openbaarheid wanneer hier incentives voor zijn. Incentives kunnen ook juist de andere kant uit gaan werken. Communicatieve instrumenten veroorzaken transparantie wanneer de juiste informatie wordt overgedragen en veroorzaken juist het tegenovergestelde wanneer informatie versluierend wordt weergegeven. In het beleidsnetwerk kunnen afhankelijkheden er voor zorgen dat beleid transparant of niet transparant wordt gemaakt. Vanuit de institutionele context kunnen normatieve, cognitieve en juridische structuren het gedrag zodanig beïnvloeden dat het beleid wel of niet transparant is.

De gevolgen van transparantie voor het beleid kunnen gemeten worden langs een tweetal perspectieven: het handelingsperspectief en het waarderingsperspectief. Vanuit het handelingsperspectief moet duidelijk gemaakt worden welke bijdrage de transparantie van het beleid geleverd heeft aan vermindering grilligheid, vermindering transactiekosten, kwaliteitsverbetering door leermogelijkheden en de effectiviteit van beleid voor de doelgroep. Vanuit het waarderingsperspectief moet worden duidelijk gemaakt welke bijdrage de transparantie levert aan het beleid op legitimiteit, legaliteit, rechtvaardigheid, afleggen van verantwoording en vertrouwen. In het Schipholbeleid gaat bijzondere aandacht uit naar vertrouwen. Het concept vertrouwen heeft ook een dubbele werking voor de overige punten vanuit het waarderingsperspectief.

Deelvraag 5. Op welke wijze verhoudt het functioneren van de CROS, waarin zowel de luchtvaartsector als omgeving (gemeenten en omwonenden) zitting hebben zich op de transparantie van het beleid en de verklaring van deze transparantie?

Met deze deelvraag wordt binnen het beleid ingezoomd. Het object CROS zal in de verschillende antwoorden op de deelvragen in speciale blokken naar voren worden gebracht. Hierin gaat het om de transparantie die de CROS te bieden heeft aan het netwerk. Dit kan worden meegenomen in de diverse oorzaken van transparantie. Omdat de CROS in het bijzonder een overlegorgaan is waarin de diverse actoren samenwerken kan de bijzondere bijdrage van de CROS aan het netwerk worden gedefinieerd in het institutioneel kapitaal dat de CROS te bieden heeft aan het netwerk. Institutioneel kapitaal bestaat uit sociaal, politiek en intellectueel kapitaal. Sociaal kapitaal is het vertrouwen dat verschillende partijen in elkaar hebben. Politiek kapitaal is de bereidheid om tot gezamenlijke actie over te gaan. En intellectueel kapitaal is de kennis die binnen het spel aanwezig is om tot oplossingen te komen. Wanneer het institutionele kapitaal in een spel goed is zal dat positieve consequenties hebben op de aantrekkelijkheid van het speelveld. De grootte van dit kapitaal kan worden beschreven op basis van de uitspraken van de bij CROS betrokken actoren over elkaar, de samenwerking en de kennis.

Deelvraag 6. Welke aanbevelingen kunnen volgen vanuit het onderzoek, in het bijzonder voor de rol en positie van de CROS?

Aanbevelingen vanuit het onderzoek voor transparantie kunnen gedaan worden vanuit procesmatig perspectief en vanuit het netwerk constitutie perspectief. Vanuit het eerste perspectief kunnen strategieën geformuleerd worden die passend zijn bij de verschillende actoren groepen: overheid, marktpartijen, experts en omwonenden. Bij deze vier groepen horen een viertal strategieën die transparantie kunnen versterken: respectievelijk regelgeving, concurrentie, professionele beoordeling en interactieve beleidsvorming. Vanuit het netwerk constituerend perspectief kan gehandeld worden met het oog op de kenmerken van de verschillende organisaties:

- Overnemen aanbevelingen, wanneer organisaties beperkte kracht hebben.
- Over langere termijn overnemen van aanbevelingen, wanneer organisaties niet geheel gesloten zijn en van hun omgeving afhankelijk zijn.
- Men verandert alleen binnen eigen marges, organisaties zijn gesloten.

3.4 Onderzoeksmethode

De methode van dit onderzoek is de unieke case study. In een unieke case study wordt een (tijdelijk) onderzoeksobject in zijn context onderzocht. Bij onderzoeksobjecten van een case study is het onderscheid tussen object en context vaak onduidelijk (Yin, 1993). De unieke case study zorgt voor diepte inzichten in variabelen die op het object betrekking hebben. Om valide informatie te kunnen verkrijgen moet triangulatie van bronnen worden gebruikt. Betrouwbaarheid kan versterkt worden

door meerdere onderzoekstechnieken te gebruiken. Doordat slechts ingegaan wordt op een unieke casus is de geldigheid van conclusies en aanbevelingen beperkt tot de unieke casus.

Het object van dit onderzoek is de ontwikkeling van het Schipholbeleid dat in 2003 van kracht is geworden. Deze casus is bruikbaar om als casus in uniek case study onderzoek te gebruiken. Er zijn vele variabelen aanwezig in het Schipholbeleid omdat hier lokale, regionale, nationale, Europese en globale ontwikkelingen en belangen in het spel zijn. Door de combinatie van deze variabelen is het Schipholbeleid uniek. De vragen in deze constellatie zijn bestuurskundig relevant en interessant vanwege de vragen naar bestuur en beleid binnen de complexe context van het beleid. Gebruikte bronnen zijn zeer divers: beleidsstukken, nieuwsberichten, notulen van overleggen, onderzoeken (over het besluitvormingsproces en geluidshinderproblematiek), gesprekken met betrokken ambtenaren, bewoners en vertegenwoordigers van de luchtvaartsector, bijgewoonde vergaderingen en overleggen en verschillende presentaties, cursussen en conferenties. Onderzoekstechnieken die gebruikt worden zijn: documentanalyse, secundaire analyse en participerende observatie. Op deze wijze vindt triangulatie van zowel bronnen als onderzoekstechnieken plaats.

De keuze voor de documentanalyse en de participerende observatie komt in de eerste plaats voort uit de positie die ik heb als stagair bij de CROS. Hierdoor is ruime toegang tot allerlei (beleids-) documenten over Schiphol, aanwezigheid bij velerlei overleggen en gesprekken met betrokkenen mogelijk. In het bijzonder heeft de CROS toegang tot de geluiden van omwonenden middels het Informatie- en klachtenbureau (IKB) waar alle klachten over het gebruik Schiphol binnen komen. Verder ben ik zelf betrokken bij het beantwoorden van burgerbrieven over het beleid en heb ik diverse gesprekken met bewoners gehad. In de tweede plaats heb ik gekozen om in de eerste plaats uit te gaan van documentanalyse en participerende observatie vanwege het karakter van de arena en het onderwerp van het onderzoek. Wanneer belanghebbenden weten welk onderzoek gedaan wordt en waar dit onderzoek voor bedoeld is zal men mogelijk het onderzoek proberen te beïnvloeden door hun inbreng in het onderzoek. In dit onderzoek komen scherpe belangentegenstellingen naar voren die het doen van onderzoek op basis van informatie van betrokkenen moeilijk kan maken. Om de informatie vanuit documenten en de observaties op juistheid te toetsen zal gebruik gemaakt worden van secundaire literatuur en informatie van experts. Vanuit het onderzoek kan bepaald worden in welke mate het Schipholbeleid 2003 transparant is en wat de oorzaken en gevolgen hiervan zijn. Ook kunnen aanbevelingen voor het Schipholbeleid gedaan worden. Deze aanbevelingen zullen alleen bruikbaar zijn voor de unieke casus van het Schipholbeleid.

3.5 Samenvatting onderzoeksopzet

Het object van deze studie is de bestuurlijke constellatie rondom de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol die vastgesteld is in het Schipholbeleid 2003. Hierin worden diverse ronden van besluitvorming en de mate van transparantie beschreven. In transparantie worden hier drie lagen onderscheiden: openbaarheid, begrijpbaarheid en grijpbaarheid. Om transparantie in beleid te kunnen meten worden drie beleidsvormen onderscheiden: beleidsinstrumentarium, verantwoording en besluitvorming. De transparantie van het Schipholbeleid kan worden vastgesteld door het beleid te beschrijven met gegevens uit diverse bronnen die voortkomen uit documentanalyse, secundaire analyse en participatieve observatie. Wanneer de mate van transparantie is vastgesteld kunnen de oorzaken van deze transparantie worden gezocht in het gebruik van het beleidsinstrumentarium, de kenmerken van het netwerk en de institutionele context. De CROS kan van invloed zijn op de transparantie binnen het netwerk in het bijzonder door het institutionele kapitaal van de CROS. Ook kunnen de gevolgen van deze transparantie worden vastgesteld volgens een tweetal perspectieven: het handelings- en het waarderingsperspectief. Vanuit de gevolgen van transparantie kan worden vastgesteld of aanbevelingen noodzakelijk zijn. Met behulp van de oorzaken van transparantie en procesmanagement kunnen aanbevelingen voor het Schipholbeleid worden geformuleerd.

Hoofdstuk 4 Het Schipholbeleid 2003 in drie ronden

4.1 Inleiding

Het beleidsspel dat uiteindelijk tot het Schipholbeleid van 2003 leidt begint al voordat de voorgaande grote beleidsbeslissing rondom Schiphol, de Planologische Kernbeslissing 1995, geëffectueerd wordt. Deze PKB beschrijft het beleid voor Schiphol waarin Schiphol zich kan ontwikkelen en het beschermingsniveau gelijk zal blijven aan het beschermingsniveau van 1991. Om deze twee doelstellingen, ofwel de dubbeldoelstelling te bereiken, wordt er een 'vijfde' baan op Schiphol aangelegd. Al in 1995 komt naar boven dat Schiphol zich zodanig ontwikkelt dat Schiphol snel tegen de grenzen aan zal lopen. In het beleidsproces rondom de Schipholwet 2003 onderscheid ik een drietal besluitvormingsronden:

1. Onderzoek en dialoog toekomst luchtvaart (1995-1999)
2. Formele besluitvorming Schiphol 2003 (1999-2003)
3. Uitvoering en aanpassing (v.a. 2003)

De eerste ronde begint met het kabinetsvoornemen in 1995 om de toekomst van de luchtvaart in Nederland nader te onderzoeken. Na een aantal jaren van onderzoek en dialoog komt het kabinet in 1999 met de nota Toekomst Nationale Luchthaven waarmee de aanzet wordt gegeven om eerdere ideeën in operationeel beleid om te zetten. In 2003 wordt het Schipholbeleid 2003 van kracht en krijgt het beleid in de uitvoering haar uiteindelijk vorm.

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de bestuurlijke en beleidsmatige constellatie van Schiphol van 1995 tot in 2005 beschreven. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de drie besluitvormingsronden. Hierbij is aandacht voor de issues waarover de interacties gaan, het verloop van de interacties, de activering en positie van de verschillende actoren en de institutionele context van de ronde. In paragraaf 4.4 (die handelt over de derde besluitvormingsronde) zal ook worden ingegaan op het beleidsinstrumentarium zoals dat in gebruik is. De laatste paragraaf zal in het kort de meest belangrijke zaken uit de diverse ronden weergeven.

4.2 Onderzoek en dialoog toekomst luchtvaart (1995-1999)

Het beleidsproces Schiphol 2003 kent zijn startpunt in 1995 wanneer bekend wordt dat Schiphol de in de PKB 1995 bepaalde volumegrenzen voor passagiers en vracht veel eerder dan verwacht zal gaan halen en overschrijden. Vanuit het kabinet komt het besluit om te gaan nadenken over de toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart, toekomstig beleid te doordenken en hierover een brede maatschappelijke discussie op te starten. Hiermee is een nieuwe beslisronde rondom het Schipholbeleid van start gegaan.

Hieronder een tabellarische weergave van het proces zoals het zich heeft ontwikkeld en het resultaat wat daaruit is voortgevloeid.

Periode	Proces	Resultante
1995	Groei luchtvaart sneller dan verwacht	Kabinet besluit tot afwegen van nut, noodzakelijkheid en mogelijkheden van de luchtvaart in Nederland.
Najaar 1995	Start project Toekomst Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI) vanuit ministeries van EZ, VROM en V & W. Voorbereiden van dialoog (door gesprekken) en eerste informatievergaring (zowel over visies	Perspectievennota voorjaar 1997: Er moet onderzoek gedaan worden en gesproken worden over: duurzaamheid, mobiliteitsontwikkelingen, noodzaak uitbreiding infrastructuur, inpasbaarheid en timing.

	als toekomst luchtvaart)	
1997	Dialogoog in TNLI over toekomst Luchtvaart	Integrale Beleidsvisie (IBV) november 1998: beheerste groei van luchtvaart moet mogelijk gemaakt worden door: 1) ontwikkelen maatregelen voor beheerste groei, 2) mogelijkheden voor optimaal gebruik schiphol en 3) onderzoek naar alternatieven en configuratie van Schiphol.
1998	Laatste onderzoeken in het kader van TNLI. Gesprekken met verschillende instanties.	December 1998 Samenvattende onderzoeksrapportage TNLI December 1998 Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (SBTL): <ul style="list-style-type: none"> • Groei Schiphol mogelijk, nieuw stelsel beter handhaafbaar en 'meetbaar' en in samenspraak met betrokkenen. • Lange termijn infrastructuur schiphol en Noordzee.
Dec. 1998-dec 1999	Tijdelijk Overleg Platform Schiphol: hierin werd overlegd over de verschillende keuzes gemaakt in de SBTL	TOPS valt uit elkaar vanwege onenigheid over rechtstreekse communicatie van partijen met de minister.

Tabel 2. Onderzoek en dialoog toekomst luchtvaart (1995-1999)

Issues en interacties

Het spel wat zich in deze eerste ronde voltrekt gaat grotendeels over informatie en visies. Scenario's worden gemaakt en besproken. Met behulp van deze besprekingen worden weer beleidsvisies en nota's gemaakt die weer beschreven worden.

Tijdens het proces worden de issues waarover gesproken steeds meer gefilterd. De teneur van de Perspectievennota (1997) is dat er nagedacht moet gaan worden over de toekomst die Nederland wil geven aan de luchtvaart. Hierbij is sprake van een zeer open proces waarbij alle mogelijkheden naar voren kunnen komen. In het proces wordt gewerkt met homogene groepen zodat alle gedachten goed naar boven komen. Er wordt dan ook gesproken over diverse ontwikkelingsscenario's, mogelijkheden van andere vervoersmodaliteiten en herplaatsing van de luchthaven. In de Integrale Beleidsvisie (1998) wordt een inkadering duidelijk waarbij vanuit de dialoog een aantal zaken worden meegegeven aan het beleid die van belang kunnen zijn: kosten-batenanalyse, duidelijke rolverdeling, rekening houden met toekomstige waardering luchtvaart, rol overige modaliteiten, internalisering milieukosten, nut en noodzaak van hub and spoke systeem, heldere criteria geluidhinder en afweging hinderbeleving en objectieve normering. Hiermee wordt meer zichtbaar dat er grote verschillen tussen de verschillende partijen bestaan. In de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (1998) worden de lange termijn ontwikkelingen 'weggeplaatst' en wordt voornamelijk ingegaan op de toekomstige ontwikkeling van Schiphol. TOPS (Tijdelijk overlegplatform Schiphol) is het platform waar de informele dialoog in TNLI wordt voortgezet in meer besluitvormende setting. Hierin gaan de onderhandelingen met name over de toekomstige ontwikkeling van een handhavingssysteem. Dit stelsel moet groei beter mogelijk maken en de bescherming van de omgeving gelijk houden aan de bescherming in 1991.

Het issue waarmee het proces begint is de vraag naar de toekomst van de luchtvaart in Nederland en eindigt voor de nota Toekomst Nationale Luchthaven (1999). Alleen de titel al is typerend voor het inperken van de dialoog en besluitvorming tot de luchthaven Schiphol. In de interacties worden de standpunten gedeeld. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om de vraag welke ruimte Nederland wil maken voor de luchtvaart. Later in het proces worden verschillende mogelijkheden voor ontwikkeling

uitgesloten. Ook worden de besprekingen steeds meer besluitvormend van karakter. In TOPS wordt uiteindelijk alleen gesproken over de vernieuwingen van het beleid voor Schiphol. In het proces komt veel input vanuit de verschillende belangengroeperingen en kennisinstellingen. Het Rijk krijgt hiervoor de mogelijkheid tot een beleid dat op draagvlak en begrip kan rekenen. Dit interactiepatroon wordt doorbroken door een plotselinge verandering van de openheid van het debat.

Actoren

In de eerste ronde kunnen we verschillende actoren(groepen) onderscheiden: rijks- en regionale overheid, kennisinstellingen, algemene maatschappelijke groeperingen, milieu- en bewonersgroeperingen en de luchtvaartsector.

De *Rijksoverheid* kan in deze ronde als een samengestelde actor gezien worden. De belangen van het Rijk zijn in het kort in twee doelen te onderscheiden: (1) beleidsmatige opvang van de voortgaande ontwikkeling in de luchtvaart en (2) draagvlak voor het beleid. De ministeries van EZ, VROM, en Verkeer en Waterstaat werken onder leiding van de laatste samen in de projectorganisatie Toekomst Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI). Met deze projectorganisatie speelt het Rijk de rol van facilitator van onderzoek en discussie en men is agendasettend bezig. De *regionale en lokale overheden* zijn in de dialoog binnen TNLI en TOPS aanwezig als betrokken partij. Achteraf zegt men hiervan dat deze betrokkenheid zeer beperkt is. De belangen van de decentrale overheden zijn zeer divers: beperking van geluidsoverlast voor de bewoners, economische ontwikkeling van de regio en ontwikkelingsmogelijkheden op Ruimtelijke ordeningsgebied. Hierbij is een verschil tussen verschillende gemeenten: hoe groter het economisch belang van de luchthaven in de gemeente hoe minder aandacht er is voor geluidsoverlast. Ook is er een sterk verschil in middelen die men heeft. De meeste kleine gemeenten hebben beperkte middelen, grote gemeenten en de provincie Noord-Holland hebben meer middelen om te participeren. In de dialoog binnen TNLI en TOPS stellen de decentrale overheden zich zeer terughoudend op. Mogelijk komt dit voort uit de wens om zowel kool als geit, in dit geval ontwikkeling Schiphol en bescherming bewoners tegen geluidsoverlast, mogelijk te maken. In deze ronde zijn ook veel *kennisinstellingen* betrokken. Adviesbureaus leveren kennis aan ten behoeve van het faciliteren van de dialoog en het ontwikkelen van scenario's. Het belang wat men heeft hangt samen met de middelen die men te bieden heeft. Men heeft kennis en wil die verkopen. In de eerste ronde zijn een aantal *algemene maatschappelijke groeperingen* actief zoals jongerenorganisaties en werkgevers. Men vertegenwoordigt algemene belangen, maar door dat deze belangen algemeen zijn worden niet sterk in het beleid meegenomen. Binnen TNLI wordt er input gegeven en meegedacht over de scenario's voor de toekomst van de Nederlandse luchtvaart. Daarna houdt de betrokkenheid van algemene maatschappelijke groeperingen op. Dit in tegenstelling tot milieu- en bewonersgroeperingen die het milieu en de bewoners willen beschermen tegen de negatieve gevolgen van de luchtvaart. Zij zijn zowel in TNLI als in TOPS betrokken en gebruiken hierbij middelen als de media en de publieke opinie. De luchtvaartsector die als groot belang een economisch rendabele ontwikkeling van de luchthaven heeft is in het gehele traject. Hierbij heeft men rechtstreekse contacten met het ministerie en levert men benodigde kennis aan voor de scenario's in de dialoog en het onderzoekstraject. Men heeft hierbij een sterke inhoudelijke focus.

Institutionele context

Rondom de eerste beleidsronde bevinden zich een aantal andere netwerken die van belang zijn voor het beleidsspel in het Schipholbeleid. De eerste aanzet voor de agendering van de ontwikkeling van een nieuwe luchtvaartbeleid zijn de internationale ontwikkelingen. De luchtvaart groeit dermate dat oude scenario's niet meer voldoen. Ook voor de invulling van de toekomst van de luchtvaart zijn de internationale ontwikkelingen in de luchtvaart onderzocht en gebruikt. Ook buiten TNLI en TOPS werd er tussen de verschillende betrokkenen gesproken in diverse fora. De Commissie Geluidshinder

Schiphol (CGS) was een officieel forum, maar daarnaast sprak de luchtvaartsector ook direct met het ministerie en werd het parlement door diverse partijen benaderd.

Institutionele kaders binnen het spel

Cognitief: De bewonersgroeperingen nemen hun ervaringen uit het verleden mee. Zij hebben een sterk wantrouwen in de richting van de overheid. De overheid zelf blijft steken in de besluitvorming zoals men dat gewend is. Men consulteert verschillende partijen maar trekt zich terug en neemt zelf het besluit, aldus professor Roobeek. Hieruit blijkt dat ervaringen van besluitvorming en inspraak van uit het verleden doorwerken in deze besluitvormingsronde.

Normatief: In het begin van de dialoog is sprake van een grote openheid waarbij er zelfs geen agenda's bestaan. Voor deze aanpak is gekozen om vanuit de gezamenlijke kennis verder te werken in de onderhandelingsarena. Later wordt er meer gedwongen gesproken over agendapunten en op het laatst wordt er onderhandeld (binnen TOPS). Tijdens de dialoog is men binnenskamers open maar buiten de deur gaat men bij elkaar op de vuist. Uiteindelijk barst de bom binnen TOPS omdat er niet wordt gehouden aan eerdere afspraken. Hiermee is het met de openheid gedaan.

Juridisch: Dit proces valt onder het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) Grote Infrastructurele Projecten. Hierdoor moet het proces als volgt worden ingericht: er moet een integrale afweging worden gemaakt waarbij er verschillende besluiten genomen moeten worden waaraan de regering gehouden kan worden: 1) aanvangsbesluit, 2) het beginselbesluit en 3) uitvoeringsbesluit. Ook wordt door het WRR-advies een onafhankelijke begeleidingscommissie voorgeschreven waaraan is voldaan door instelling van de commissie- van Gelder. De context van de eerste ronde wordt dus mede bepaald door deze juridische vereisten.

4.3 Formele besluitvorming Schiphol (1999-2003)

Met de nota TNL gaat het besluitvormingsproces Schipholbeleid 2003 een nieuwe ronde in. Het kabinet heeft duidelijk richting aangegeven en hierover wordt gesproken. De tijd waarin de verschillende belangengroeperingen open inbreng konden leveren lijkt over te zijn. Met de nota TNL nota als uitgangspunt worden officiële adviesorganen ingeschakeld en wordt het wetgevingstraject ingegaan. Uiteindelijk zal deze ronde leiden tot de Schipholwet die in 2003 geldig wordt en als kaderwet dient. Deze wet wordt inhoudelijk meer ingevuld door een tweetal Algemene Maatregelen van Bestuur: het Luchthavenindelingsbesluit (LIB) en het Luchthavenverkeersbesluit (LVB). Ook hier weer een tabellarisch overzicht van het proces met de resultaten.

Periode	Proces	Resultante
1999	Kabinetsstandpunt	Nota Toekomst Nationale Luchthaven (nota TNL) december 1999
Eind 1999	Advisering CGS, VACS	
2000-2002	Behandeling Tweede kamer	In juni 2000 wordt de nota TNL besproken. Naar aanleiding hiervan wordt een ontwerpwet bij de Raad van State ingediend, na een negatief advies wordt deze wet gewijzigd ingediend. In 2001 wordt het wetsvoorstel in de Tweede kamer behandeld

		en 2002 in de Eerste kamer die op 25 juni 2002 neemt die het wetsvoorstel. Hierna worden de uitvoeringsbesluiten behandeld.
Begin 2000	Commissie Berkhout gaat na of het nieuwe normenstelsel voldoende bescherming biedt. Instelling van een commissie van deskundigen gevraagd door Tweede kamer.	November 2002 geeft de commissie Berkhout haar laatste rapportage. Ook stapt de commissie op omdat zij zich voor een andere opdracht ziet dan de staatstsecretaris.
2000-2002	MER-procedure, waarbij verschillende partijen betrokken zijn.	Begin 2002 komt MER-advies uit
2003-	Commissie Eversdijk, benoemd als opvolger van de commissie Berkhout	Commissie Eversdijk heeft gerapporteerd over de overgang van Ke naar Lden en over de handhavingssystematiek

Tabel 3. Formele besluitvorming Schiphol (1999-2003)

Issues en interactie

De nota TNL beschrijft de beleidsvoornemens van het kabinet: (1) er komt een nieuwe verantwoordelijkheidsdeling tussen Rijk en luchtvaartsector waarbij het Rijk de kaders stelt en de luchtvaartsector hierbinnen moet opereren en (2) er komt een nieuw handhavingstelsel dat beter handhaafbaar en transparant moet zijn. De luchthaven is hierbij niet meer gebonden aan de volumegrenzen vanuit de PKB 1995.

Er worden in deze ronde een aantal zaken uitgewisseld tussen met name het kabinet en het parlement. In de eerste plaats gaat het om de vorm van de wetgeving waarover de Raad van State negatief geadviseerd had. Het eerste voorstel van het kabinet was om een deel van de oude PKB te laten staan en voor een deel nieuwe wetgeving te vormen. Het kabinet komt hierop met een geheel nieuwe wetgeving. Tijdens de behandeling van het beleid in het parlement komen ook een aantal zaken naar voren. Het beschermingsniveau moet worden zeker gesteld hiervoor wordt de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid onder leiding van dhr. Berkhout in het leven geroepen. Daarnaast wordt in de Eerste kamer besloten dat het nieuwe stelsel op gelijkwaardigheid getoetst moet worden. Ook wil het parlement een wettelijke status voor de nieuwe overlegstructuur. Dit wordt hierop vastgelegd. Over de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling is het parlement het wel eens, wel wil men zekerheid aangaande handhaving. De luchtvaartsector mag binnen de grenzen vrij ontwikkelen. De inspectie Verkeer en Waterstaat handhaaft op de aangegeven grenswaarden. Voor de handhaving moet de luchtvaartsector de diverse getallen aanleveren over het gebruik van de luchthaven. Na de vaststelling van de Wet zijn de uitvoeringsbesluiten, in de vorm van algemene maatregelen van bestuur, vastgesteld.

Van CGS naar CROS

Gelijk met de inwerkingtreding van de Schipholwet in 2003 ontstond de CROS als opvolger van de CGS. Met de nieuwe verhoudingen werd een nieuwe adviesstructuur als een vereiste beschouwd. Al in 1999 sprak de CGS over het eigen functioneren en berichtte hierover aan de minister van Verkeer en Waterstaat, mw. Tineke Netelenbos, met het verzoek om meer middelen. De minister beantwoordt met begrip deze brief maar schrijft dat vooral nagedacht moet gaan worden over een andere rol voor de CROS. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft zij later dat er een kader moet komen waarin sector en omgeving afspraken kunnen maken over 'vermijdbare hinder'. De Rijksoverheid zal hierbij een faciliterende rol spelen om instrumenten voor overleg en inzicht in de materie mogelijk te maken. Binnen de CGS levert het plan in 2000 diverse vragen op: bewoners en bestuurders willen graag de adviesfunctie van de CGS behouden, men heeft geen gezamenlijk beeld van de inhoud van vermijdbare hinder, de relatie met het voorgestelde bestuurlijke overleg (de latere BRS) is onduidelijk en men heeft het idee dat de minister bezig is om de CGS te 'demonteren'.

In de behandeling in de Tweede Kamer van het voorgestelde Schipholbeleid in juni 2000 en het wetsvoorstel in 2001 wordt duidelijk welke positie de CGS nieuwe stijl moet gaan innemen. De CGS wordt een structureel overleg tussen sector en omgeving waarin wordt gesproken over veiligheid en milieu en waar mogelijk verbreed tot leefbaarheidsaspecten. Hierbij wordt door de opvolger van de CGS met name ingegaan op subjectieve factoren in hinderbeleving als attitude en perceptie. Door het overleg kunnen afspraken gemaakt worden over het vermijden van hinder en de CGS nieuwe stijl krijgt gelegenheid om bij evaluaties inbreng te leveren.

Vanaf 2001 is binnen de CGS gestart om, met behulp van het bureau DHV, te komen tot een nieuwe advies- en overlegstructuur. Vanaf begin 2003 is de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) actief in het overleg tussen sector en omgeving.

Blok 1. Van CGS naar CROS

Actoren

In de tweede ronde is de actorenopstelling van een geheel andere orde. De Rijksoverheid neemt, middels het kabinet, een duidelijk standpunt. Het zwaarte punt van de discussie gaat van de verschillende standpunten en scenario's naar het kabinetsstandpunt zoals verwoordt in de nota Toekomst Nationale Luchthaven. Op basis hiervan dient het kabinet een conceptwetsvoorstel in. De *decentrale overheid* is tijdens deze ronde niet direct betrokken. Via de Commissie Geluidshinder Schiphol (CGS) geeft men nog wel een advies over het wetsvoorstel. In de tweede ronde zijn een tal van wettelijke adviescommissies actief. Het kabinet is verplicht op de adviezen van de commissies in te gaan. De CGS geeft advies over de ontwerpwet en tijdens de MER –procedures. De belangen binnen de CGS zijn zeer verschillend, maar een aantal adviezen geven zaken aan richting 'Den Haag': het beschermingsstelsel moet voldoende helder zijn, de status van de CGS 'nieuwe stijl' moet wettelijk worden verankerd en het voorgestelde beleid is volgens de CGS niet transparant genoeg. De *commissie voor de Milieueffectrapportage* begeleidt de MER-procedure en de *commissie voor de Economische Effectrapportage* begeleidt de economische effectrapportage en kengetallen kostenbaten analyse. De Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS) adviseert over de veiligheidsaspecten van het beleid. Deze verschillende commissies hebben als belang dat men vanuit hun expertise adviseert over het beleid. De *Raad van State* adviseert over de wettelijke middelen die gebruikt worden. In eerste instantie heeft de Raad van State in dit geval een negatief advies gegeven over het conceptwetsvoorstel waarop het wetsvoorstel werd gewijzigd. De middelen die men in handen heeft zijn de plicht voor het kabinet om op de adviezen in te gaan en het gebruik van de adviezen in de Tweede Kamer. Naast de al bestaande commissies heeft de Tweede Kamer aangedrongen op de instelling van een commissie van deskundigen, de *commissie deskundigen vliegtuigeluid (CDV)*.

Deze commissie heeft als opdracht om na te gaan of het voorgestelde normenstelsel een gelijkwaardige bescherming biedt als het voorgaande stelsel. Middels rapportages krijgt de Tweede kamer hoe het staat met het beschermingsniveau van het voorgestelde stelsel. De *luchtvaartsector en bewoners- en milieugroeperingen* hebben inspraak middels de MER, de hoorzittingen van het parlement. De luchtvaartsector levert ook scenario's aan voor de uitwerking van de verschillende waarden in het handhavingssysteem. De middelen die de partijen hebben zijn beperkt, al heeft de sector op bepaalde punten een kennismonopolie.

De belangen van de verschillende actoren(groepen) veranderen slechts licht. Bij het Rijk komt het belang meer te liggen bij het politieke draagvlak voor het beleid, bij de luchtvaartsector voor een goede operationele invulling van de beleidsplannen. De actoren die nieuw in het spel betrokken worden zijn de verschillende commissies en de Raad van State die officieel een advies moeten geven. Zij hebben het belang om vanuit hun perspectief een advies te geven waar in het beleid gehoor aangegeven wordt.

CGS in besluitvorming Schipholbeleid 2003

In de besluitvorming voor de Schipholwet had de CGS als taak om advies uit te brengen over milieuhygiënische vragen rondom Schiphol. Diverse malen is door de CGS dan ook advies uitgebracht over de nieuwe Schipholwet. De CGS was in de persoon van de voorzitter, gedeputeerde mevrouw Wildekamp, in TOPS vertegenwoordigd. In het begin van 2000 zijn de plannen voor het nieuwe Schipholbeleid en de nieuwe geluidsmaat Lden aan de CGS gepresenteerd. Het eerste advies wat de CGS werkelijk uitbrengt is naar aanleiding van de startnotitie MER. Hierin wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de dosis-effect relatie in de Lden. Het voorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart is in april 2001 in de CGS-vergadering besproken en op basis van deze vergadering wordt een brief naar de minister van Verkeer en Waterstaat verstuurd. Hierin wordt afgevraagd of zonder de uitvoeringsbesluiten een goed advies over normstelling en handhaving, en de transparantie hiervan, wel mogelijk is. De uitvoeringsbesluiten moeten dan ook goed besproken worden met de omgeving, moeten zekerheid bieden over de gelijkwaardigheid van het stelsel en er moet duidelijkheid komen over de wettelijke status van CGS nieuwe stijl. In 2002 reageert de CGS per brief op ontwerp uitvoeringsbesluiten en de gepresenteerde Milieueffectrapportage Schiphol 2003. De CGS concludeert hierin dat de minister er niet in geslaagd is om het systeem transparanter, beter meetbaar en handhaafbaar te maken. Ook concludeert de CGS dat voor de CGS nieuwe stijl weinig ruimte overblijft om aan haar voorgestelde taak te kunnen voldoen.

Blok 2. CGS in besluitvorming Schipholbeleid

Institutionele context

De context van de tweede besluitvormingsronde is veranderd tegelijk met de activering en deactivering van verschillende partijen. Verder is het karakter van deze besluitvormingsronde duidelijk anders dan de eerste ronde en is er tijdens de eerste ronde weer geschiedenis geschreven wat in de tweede ronde wordt meegenomen.

In het beleidsspel wordt steeds duidelijker dat er verschillende fora zijn waarop het spel gespeeld wordt. Hierin voert de formele besluitvorming waarin de Regering en de Tweede Kamer betrokken zijn de boventoon. Na de openheid van het TNLI debat komt de besluitvorming te liggen in de departementen. Hier gaat men het beleid op dezelfde wijze behandelen als dat men gewend is. Hieronder vindt lobbying plaats vanuit de diverse belangengroeperingen. Ook worden er diverse adviezen uitgebracht in de richting van Regering en de Tweede Kamer. Met name bij het advies van de Commissie geluidshinder Schiphol is tevoren ook een beleidsspel gespeeld. Nadat de formele besluitvorming is afgerond komt het beleid voor uitvoering bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat te liggen. Hierbij worden diverse organisaties betrokken die op luchtvaarttechnisch gebied

inbreng leveren aan de verdere invulling van het beleid. In dit laatste traject is ook de luchtvaartsector betrokken door het aanleveren van scenario's voor het toekomstig gebruik van de luchthaven. Van buitenaf wordt het beleidsspel beïnvloed door nationale politieke wijzigingen, waarbij de politieke aandacht komt te liggen op veiligheid en integratie. De bescherming van de omgeving van Schiphol komt hiermee in een andere context te liggen. De internationale ontwikkelingen op luchtvaartgebied worden plotseling veranderd door de SARS-epidemie en de aanslagen met vliegtuigen op diverse doelen in de Verenigde Staten. De groei van de luchtvaart lijkt hiermee voor een groot deel in te vallen.

Ook binnen het beleidsspel veranderen de regels:

Cognitief: vanuit de milieu- en bewonersorganisaties klinkt wantrouwen vanwege het debacle rondom TOPS. Ook in het parlement wordt dit feit meegenomen en speelt het wantrouwen dat omwonenden hebben jegens de besluitvorming een sterke rol. Hierin wordt voorzien door een commissie in te stellen om de onrust in expertise in te kaderen. Uit het inschakelen van experts en de vele discussies over geluidsmaten blijkt ook dat in het Schipholbeleid wordt gedacht in technische oplossingen.

Normatief: Deze ronde wordt als besluitvormend gezien. De insteek van de nota Toekomst Nationale Luchthaven is om tot nieuwe wet- en regelgeving te besluiten. Hierin heeft het kabinet een leidende rol. Deze voornemens zijn de basis voor reactie, overleg en besluitvorming.

Juridisch: Omdat een wetgevingstraject is ingegaan moeten diverse actoren worden betrokken. Ook wordt door de Tweede Kamer betrokkenheid van deskundigen bepaald. Verder is een MER-procedure noodzakelijk.

4.4 Uitvoering en aanpassing (vanaf 2003)

Met ingang van februari 2003 wordt de Schipholwet van kracht. Het besluitvormingstraject waar het beleid vorm krijgt is hiermee nog niet afgelopen. Er worden, zeer kort nadat de wet van kracht geworden is, een aantal beleidswijzigingen doorgevoerd. Ook gaat het beleidsspel door in de monitoring en evaluatie van het beleid (project MEIS (Monitoring, Evaluatie Implementatie Schipholbeleid)). En ook in de uitvoer van het beleid wordt het beleid verder vorm gegeven.

Periode	Proces	Resultante
2003-2005	Beleidswijzigingen: invoerfout, routewijziging Spaarndam en parallel starten.	Invoerfout is hersteld, route bij Spaarndam is gewijzigd en de problematiek met parallelle starten is in onderzoek.
2003-2005	Beleidsevaluatie	Het bureau MEIS (Monitoring, Evaluatie, Schiphol) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, onderzoekt gelijkwaardigheid bescherming, effectiviteit van beleid en verbetermogelijkheden.
2003-2005	Uitvoering	Vanaf 2003 heeft Schiphol veel gevlogen en is de er gehandhaafd volgens de Wet.

Tabel 4. Uitvoering en aanpassing (vanaf 2003)

Issues en interacties

In de derde besluitvormingsronde onderscheidt ik een drietal soorten van issues: (1) Beleidswijzigingen, (2) Monitoring en Evaluatie en (3) Uitvoering van het beleid.

1. Beleidswijzigingen

Er zijn na februari 2003 al een drietal grote beleidswijzigingen te onderscheiden: een routewijziging bij herberekening van een invoerfout, Spaarndam en de problematiek rondom het parallel starten. De

herberekening van de invoerfout was het gevolg van een verkeerde aanname in de berekening van de hoeveelheid verkeer van de Polderbaan. Hierdoor kon de geluidsruimte op de Polderbaan niet optimaal gebruikt worden en zou de Zwanenburgbaan gebruikt moeten worden. De geluidscapaciteit van de Zwanenburgbaan zou hierbij in gevaar komen. Door Schiphol en LVNL is in juni 2003 een verzoek gericht aan de staatssecretaris om deze invoerfout te herstellen. Zij stelt een onderzoek in dat in de CROS besproken wordt. Er wordt geadviseerd om MER-procedure in te gaan om de fout te kunnen herstellen, waartoe het kabinet in augustus 2003 besluit. De routewijziging bij Spaarndam kwam tot stand als antwoord op onrust omdat vliegtuigen recht over de dorpskern van Spaarndam heen vlogen. Klachtenaantallen waren hierbij een input voor de problematisering van de gebruikte route. Door Schiphol en een aantal gemeenten wordt deze problematiek ter oplossing aan de CROS voorgelegd in september 2003, waarna eind november 2003 voor een oplossing gekozen wordt. In de CROS is over verschillende varianten gesproken. Binnen de CROS was geen unanimitieit over de voorstellen omdat een deel van de regio, cluster Noord, zich onthield van stemming. Voor hen had de routewijziging ook nadelen. Met de aanbeveling van de CROS is het voorstel naar de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gegaan. Zij stemde op haar beurt ook in met de voorgestelde routewijziging. De twee wijzigingen in het LVB moesten voordat ze werden doorgevoerd nog een MER-procedure ondergaan (MER Wijziging Uitvoeringsbesluiten Schiphol). In maart 2004 komt het rapport hiervan uit. Vanaf september 2004 worden grenswaarden en de luchtverkeerswegen aangepast.

De problematiek rondom het parallel starten ontstond in november 2003 toen begonnen werd om beide banen gelijktijdig te gebruiken. Er ontstond een volgens de LVNL onaanvaardbaar risico wanneer vlak na de start afgeweken zou worden van de voorgeschreven vliegroute. De LVNL geeft hierdoor aanvullende instructies waardoor weer meer horizontale afwijkingen van de luchtverkeerswegen plaatsvonden. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft tijdelijk grenswaardenoverschrijding gedoogd. Vanaf 15 april 2004 geldt een nieuwe beheersmaatregel waarmee de handhaving weer van kracht geworden is.

2. Project MEIS

In de tweede besluitvormingsronde is besloten (tijdens het laatste Eerste kamer debat voordat het wetsvoorstel werd aangenomen) om de wet op gelijkwaardigheid te toetsen na drie jaar na de inwerkingtreding van de wet. Hierop is vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat het projectbureau MEIS ingesteld. Het Plan van Aanpak voor de evaluatie behelst naast het onderzoek naar de gelijkwaardigheid ook het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid en tegelijk de mogelijkheid voor verschillende partijen om verbetervoorstellen voor het huidige Schipholbeleid te kunnen indienen. Hierbij is door de Tweede Kamer afgedwongen dat er verschillende commissies (bijvoorbeeld CDV en CROS) bij het evaluatieproces betrokken zouden worden en is er een procescommissie opgericht die tot taak heeft om een goede procesgang te waarborgen. In november 2004 is een start gemaakt met de evaluatie van de het Schipholbeleid. Opvallend hierbij is de grote openheid van het proces. Zo is bijvoorbeeld het toetsingskader voor beoordeling van de verschillende verbetervoorstellen nog niet bekend wanneer de verbetervoorstellen zijn ingediend. Hiervoor wordt gewacht totdat het effectiviteitsonderzoek is afgerond.

Rol CROS in evaluatieproces

De CROS is op verschillende wijzen betrokken bij het evaluatieproces. Allereerst is de CROS betrokken bij het opstellen van de onderzoeksagenda voor het gelijkwaardigheidsonderzoek. De CROS heeft geïnventariseerd op welke punten de verschillende partijen meer onderzoek wensten en heeft dit doorgegeven aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Verder heeft de CROS een aantal verbetervoorstellen ontwikkeld en ingediend bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De nadruk hierbij ligt op het voorstel om op basis van overleg invulling te geven aan het baan- en routegebruik door een aantal pilots en daarbij de handhavingpunten niet als leidend te nemen. Verder zijn er voorstellen gedaan om hinderbeleving beter in kaart te brengen en de communicatie met de omgeving te versterken. Ook beoordeeld de CROS de diverse andere voorstellen, met name op draagvlak en haalbaarheid. Vanuit de zogenaamde 'grote voorstellen' van de diverse CROS-partijen en de Bestuurlijke Regie Schiphol zal de CROS gaan overleggen over mogelijkheden om te komen tot een visie over de ontwikkeling van Schiphol. Binnen de CROS bestaat grote overeenstemming over het nut van de poging omgezamenlijk naar de toekomstige ontwikkelingen te gaan kijken. Mogelijk worden hierbij externe partijen als de BRS betrokken

Blok 3. Rol CROS in evaluatieproces

3. Uitvoering beleidsinstrumentarium

Het uitgevoerde beleidsinstrumentarium kan onderverdeeld worden in: (1) juridische, (2) economische en (3) communicatieve instrumenten. Deze verschillende instrumenten moeten leiden tot het gewenste beschermingsniveau.

Juridische instrumenten

Het juridische beleidsinstrumentarium rondom Schiphol richt zich op geluidsoverlast, geuroverlast, emissie en risico. De meeste regels richten zich op geluidsoverlast.

Geluidsoverlast:

Het juridische instrumentarium voor geluidsoverlast is in een aantal verschillende punten ingericht. In de eerste plaats zijn er een 35 tal handhavingpunten die een maximaal te bereken hoeveelheid geluidsoverlast mag hebben. De berekeningen vinden plaats in de maten L_{den} en L_{night} . Daarnaast moet het Totaal Volume Geluid (TVG) berekend worden op basis van een aantal referentiepunten. Hierbij is in het Luchthavenverkeersbesluit bepaald dat er gevlogen moet worden over bepaalde luchtverkeerswegen met een minimum hoogte. Er mag in drie procent van de gevallen afgeweken worden van luchtverkeerswegen. Ook propellorvliegtuigen mogen afwijken van de bepaalde luchtverkeerswegen. Voor het gebruik van het banenstelsels, welke banen wanneer gebruikt mogen worden, bestaan gebruiksvoorschriften. Verder zijn er een aantal regels ten aanzien van ruimtelijke ordening die in het Luchthavenindelingsbesluit zijn verwoordt: Er zijn sloopzones voor het meest getroffen gebied. Er zijn een aantal nieuwbouwbeperkingen voor bedrijven, woningen en andere geluidsgevoelige objecten. Er zijn een aantal hoogtebeperkingen. Ook is geregeld dat de bestemmingsplannen moeten voldoen aan het Luchthavenindelingsbesluit.

Geur

Omdat geur moeilijk objectief kan worden vastgesteld zijn er een aantal geurbeperkende maatregelen van kracht zoals het afzetten van een motor tijdens het taxiën.

Emissie

Er zijn een aantal grenswaarden voor emissies van luchtverontreinigende stoffen. (CO, NO_x, VOS, SO₂ en PM₁₀ in gram of ton per vliegtuiggewicht). Deze worden berekend op basis van het gebruik van de luchthaven waarbij de gebruikte type toestellen van groot belang zijn.

Risico

In het Schipholbeleid wordt vooral ingegaan op externe veiligheid. Externe veiligheid handelt over risico van vliegverkeer voor niet betrokkenen. In Nederland is dit na de Bijlmerramp een sterk aandachtspunt van het beleid geworden. Er zijn een aantal regels waaraan voldaan moet worden. Er is een totaal risicogewicht. Ook het externe veiligheidsrisico Vogel aantrekkende objecten zijn verboden. Ook is voor de veiligheid een aantal sloopzones voor woningen vastgesteld. Daarnaast heeft de inspecteur van Verkeer en Waterstaat het recht om extra maatregelen te nemen.

Overige bepalingen

Naast de regels voor geluid, geur, emissie en risico zijn er een aantal algemene bepalingen. Het gedrag van gezagvoerders en de LVNL moet conform het Luchthavenverkeersbesluit zijn. Het beschermingsniveau moet gelijk zijn aan de PKB 1995. Ook is er bepaald dat de exploitant het banenstelsel geschikt moet stellen.

Economische maatregelen

Er zijn een paar maatregelen die met economische prikkels werken. Gemeenten krijgen subsidie voor het aanpassen van het bestemmingsplan conform het Luchthavenindelingsbesluit. Er is schadevergoeding geregeld voor planschade ten gevolge van luchthavenbesluiten. Ook is de bestuursdwang bij overtreding een maatregel die middels een economische prikkel werkt.

Communicatieve beleidsmaatregelen

Communicatieve prikkels werken middels informatie en kennis. Hieronder vallen diverse commissies die door kennis of overleg het beleid invullen. Een opsomming van deze communicatieve arrangementen:

- Commissie Deskundigen Vliegtuigeluid (CDV)
- Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS)
- Informatievoorziening aan overheid door sector ten behoeve van handhaving
- Samenwerking van sectorpartijen bij het voorkomen van overschrijding van grenswaarden
- Veiligheids Adviescommissie schiphol (VACS)

Zelfevaluatie CROS

In 2004 is door CROS een uitgebreide zelfevaluatie gedaan. Hierin zijn de bevindingen van de CROS tot dan toe naar boven gehaald en hieruit zijn een aantal acties ondernomen. De CROS heeft meer speelruimte nodig dan de wet biedt om resultaten te kunnen behalen in het beperken van hinder. Ook zal de CROS transparanter gaan functioneren door de vergaderingen meer open te laten zijn en besluitenlijsten te publiceren. Verder zal de ondersteuning van de CROS worden versterkt om zo meer onafhankelijk van de luchtvaartsector te kunnen werken. In het jaar 2005 is hiermee, onder leiding van de nieuwe voorzitter en de interim secretaris begonnen, zijn diverse verandering op het secretariaat en de werkgroepstructuur doorgevoerd. De besluitenlijsten van de CROS worden enkele dagen na een plenaire vergadering op de website gezet en ook worden met enige regelmaat berichten over de stand van zaken geplaatst.

Actoren

Ook in de derde ronde verandert de samenstelling en de rol van de actoren. De *Rijksoverheid* voert handhaving uit door middel van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de inspectie VROM. Ook heeft de Rijksoverheid een rol bij de verschillende beleidswijzigingen waar ze mee instemt. Ook wordt het Schipholbeleid geëvalueerd middels het project MEIS (Monitoring, Evaluatie Implementatie Schipholbeleid). In deze ronde speelt het Rijk enerzijds een toezichhoudende rol en anderzijds een beleidsverantwoordende rol. De *decentrale overheid* is binnen de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) actief voor economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening en bereikbaarheid. Het gaat hierbij om afstemming van beleid en advisering voor beleid. Binnen de CROS probeert men te zoeken naar mogelijkheden tot vermindering van de hinder. Verder heeft men de plicht om de bouwbesluiten uit het Luchthavenindelingsbesluit uit te voeren. De rol van de decentrale overheid is hierin nog steeds beperkt, al hebben grotere gemeenten wel meer mogelijkheden tot inbreng. Omwonenden zijn op diverse wijzen bij het beleid betrokken. In operationele sfeer als klager. In de meer beleidsvormende zin via de bewonersvertegenwoordiging in de CROS en via pressie- en belangengroeperingen. De luchtvaartsector exploiteert de luchthaven binnen de gestelde grenzen, de wijze waarop dit gebeurt wordt binnen de sector besloten. De luchtvaartsector is verder actief binnen de CROS en initieert een aantal beleidswijzigingen. De middelen die men hierbij heeft is de ruimte die men wettelijk krijgt om te ontwikkelen, de kennis die men in huis heeft en de deskundigheid. Verschillende *kennisinstituten* worden actief tijdens de evaluatie zij moeten nagaan op welke wijze het beleid heeft gefunctioneerd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft voor een deel deze kennis niet en wil ook gebruik maken van 'onafhankelijke informatie'. De kennis en de onafhankelijkheid van de partijen zijn dan ook de middelen die men heeft om actief te kunnen worden.

Er wordt door de verschillende partijen verantwoording afgelegd over hun eigen functioneren. Over het gebruik van de luchthaven moet de luchtvaartsector, in het bijzonder de LVNL, verantwoording afleggen aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). IVW op haar beurt legt verantwoording af middels handavingsrapportages. De ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat leggen verantwoording af van het beleid wat men heeft gevoerd middels de evaluatie. De verschillende commissies leggen verantwoording af door jaarverslagen en (voortgangs)rapportages.

Institutionele context

Van buitenaf vind ook in deze ronde sterke veranderingen van het speelveld plaats. Doordat de homecarrier van Schiphol, de KLM, fuseert met Air France wordt de positie van Schiphol in het internationale speelveld van vliegvelden gewijzigd. Schiphol is niet meer zeker van de vaste klant KLM omdat deze ook andere mogelijkheden krijgt voor uitbreiding van haar netwerk. Schiphol krijgt hierdoor een minder zekere positie als mainport. Ook is in deze jaren de economie in Nederland minder sterk waardoor de economische positie van Schiphol belangrijker wordt geacht. Binnen het beleidsspel lijken twee spelen te ontstaan. De eerste is die van operationele invulling en de andere van evaluatie van de wet en hiermee ook beleidsvorming. De spelers komen deels overeen waarbij het tweede open is voor meerdere spelers. Ook wordt gepoogd problemen uit de operationele invulling van het beleid, zoals het functioneren van de CROS, door het evaluatietraject heen naar een oplossing te brengen.

In het spel gelden ook hier weer een aantal regels:

Cognitief: Bij het herstel van de invoerfout komen bij verschillende betrokken bewoners en bestuurders gebeurtenissen uit het verleden terug waarin ook 'dergelijke fouten' zijn hersteld. Ook bij het inleveren van verbetervoorstellen melden verschillende bewoners dat zij bezorgd zijn over wat er met de voorstellen zal gebeuren op basis van processen in het verleden (o.a. het TNLI debat).

Normatief: Bij de verschillende beleidswijzigingen heerst de norm: de sector moet oplossen wat ze veroorzaakt. In het evaluatieproces overheerst de boodschap dat het proces open en communicatief gestemd is. Er is duidelijk een onderscheid tussen de operationele en beleidsvormende trajecten.

Juridisch: Er worden aanvragen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (in het bijzonder IVW) ingediend om de beleidswijzigingen te kunnen realiseren. Ook moet hier een MER-procedure voor worden doorlopen.

4.5 Drie ronden Schipholbeleid samengevat

De ontwikkeling en besluitvorming van het Schipholbeleid 2003 kan opgedeeld worden in een drietal ronden: (1) onderzoek en dialoog toekomst luchtvaart (1995-1999), (2) formele besluitvorming Schiphol (1999-2003) en (3) uitvoering en aanpassing (2003 e.v.). De besluitvorming ontstaat naar aanleiding van berichten over de ontwikkeling van Schiphol die de gestelde volumegrenzen te boven gaat. Tijdens de eerste ronde wordt er een brede dialoog gevoerd en gezamenlijk kennis ontwikkeld over de toekomst van de luchtvaart in het project Toekomst Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur (TNLI). Later in de dialoog wordt er meer onderhandeld, en minder in openheid gesproken, over de toekomst van de luchthaven Schiphol. In het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol (TOPS) onderhandelen de diverse betrokken actoren op meerdere fora over de invulling van het Schipholbeleid. Ervaringen uit het verleden blijven bij omwonenden en milieuorganisaties meespelen. De tweede ronde start wanneer TOPS in de eerste ronde uit elkaar is gevallen vanwege contacten van de minister van Verkeer en Waterstaat met de luchtvaartsector buiten de onderhandelingsarena om. Met de nota Toekomst Nationale Luchthaven wordt de formele besluitvorming ingegaan. Het proces wordt vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat geregisseerd. Met de ervaring vanuit TOPS en de geslotenheid van het proces komt bij omwonenden een sterk cynisme over de waarde van hun inbreng op. Ook internationale ontwikkelingen beïnvloeden het luchtvaartbeleid en de scenario's die eerdere geschetst zijn. Binnen de tweede ronde worden diverse formele adviescommissies ingeschakeld. De Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV) wordt gevormd om de gelijkwaardigheid van het beschermingsstelsel na te gaan. Ook moet worden toegezegd dat de nieuwe wet na drie jaar zal worden geëvalueerd. In de derde ronde wordt het beleidsinstrumentarium in gebruik genomen, vinden enkele beleidswijzigingen plaats en wordt de evaluatie opgestart. Het beleidsinstrumentarium is sterk juridisch en natuurwetenschappelijk van aard. Voor het grootste deel gaat het beleidsinstrumentarium in op geluidsoverlast. Problemen van het beleid bij Spaarndam en berekening van handhavingpunten (de 'invoerfout') tot procedures waarin het beleid, met medeweten en instemming van de CROS gewijzigd wordt. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat stemt hiermee in en er wordt een MER-procedure gevolgd. Ook ontstaan in 2003 problemen met parallel starten vanaf de Polder- en Zwanenburgbaan waarvoor nog steeds een tijdelijke oplossing geldt. In de derde ronde wordt ook gestart met het evaluatieproces van het Schipholbeleid. Van buitenaf zorgt de fusie tussen Air France en KLM voor verandering van de verhouding in het beleidsnetwerk. In het netwerk is sprake van diverse fora waar over de beleidswijzigingen en beleidstoekomst wordt gesproken: de Bestuurlijke Regie Schiphol, de CROS, de mogelijkheden tot inspraak vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Parlement. Bij het beleidsinstrumentarium wordt verder gegaan op de natuurwetenschappelijke wijze van oplossen waarop het milieubeleid gestoeld is. De bewoners(vertegenwoordigers) nemen ervaringen uit het verleden waarin ook beleidswijzigingen doorgevoerd moesten worden op initiatief van de luchtvaartsector. In het evaluatietraject is men wantrouwend over het vervolg van de verbetervoorstellen die men ingediend heeft. Het evaluatieproces is een openproces en vertoont daarmee gelijkenis met het TNLI-project. De transparantie en inspraak lijkt soortgelijk te verlopen zoals Tan (2004, 87-100) over het besluitvormingsproces in het algemeen rond Schiphol schrijft. Finale besluitvorming rondom Schiphol is een illusie en periodiek zal nieuwe besluitvorming moeten plaatsvinden.

Hoofdstuk 5 Transparantie in het Schipholbeleid 2003

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de transparantie van het Schipholbeleid 2003 duidelijk gemaakt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de beschrijving van het Schipholbeleid in het voorgaande hoofdstuk. In paragraaf 5.2 wordt de mate van transparantie in de verschillende beleidsvormen bepaald, in paragraaf 5.3 worden de oorzaken van deze mate van transparantie onderzocht, paragraaf 5.4 beschrijft de gevolgen die de transparantie heeft voor het beleid en dit hoofdstuk eindigt met paragraaf 5.5 die de bevindingen over transparantie in het Schipholbeleid samenvat.

5.2 Mate van transparantie Schipholbeleid 2003

De transparantie van het hierboven beschreven Schipholbeleid wordt hieronder gemeten door in te gaan op de verschillende vormen van beleid en hierin de mate van transparantie te bepalen.

5.2.1 Transparantie van het beleidsinstrumentarium

Openbaarheid

Het beleidsinstrumentarium van het Schipholbeleid richt zich met name op geluidsoverlast. Hiervoor zijn een aantal juridische instrumenten opgezet die de basis vormen voor het handhavingssysteem. Achter dit juridisch handhavingssysteem zit de als economische prikkel weer te geven bestuursdwang en de compensatie van geluidsoverlast. Communicatieve instrumenten over geluid zijn de CDV die adviseert over de handhavingssystematiek en de CROS die overlegt tussen de verschillende partijen om de hinder te beperken. De sectorpartijen dienen met elkaar te communiceren om overschrijding van de grenswaarden te voorkomen. Over het werkelijke gebruik van de luchthaven moet men voor de handhaving met overheid communiceren. Dit beleidsinstrumentarium is in grote lijnen openbaar. Bij het nagaan van de openbaarheid van de instrumenten moet wel bedacht worden dat het uitgangspunt van het beschrijven van het instrumentarium de evaluatiedocumenten van de Schipholwet 2003 is. Hierdoor het kan voorkomen alsof wordt onderzocht op basis van hetgeen waar naar gezocht wordt. In dit onderzoek wordt gekeken vanuit het oogpunt van de burger die het beleidsinstrumentarium te weten wil komen. Het instrumentarium wat betreft geluid is vindbaar in wetgeving en de daarbij behorende AMVB's. Deze zijn digitaal te vinden op verschillende websites. Voor de berekeningen van de verschillende normen wordt verwezen naar rapporten van het Nationaal Lucht-Ruimtevaartlaboratorium (NLR), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO). De LVNL moet bij bepaalde eisen de verkeersleiding verzorgen. Deze rapporten zijn niet online te vinden en het opvragen van deze rapporten duurt wel enige tijd. De wijze waarop de LVNL de verkeersleiding uitvoert is niet openbaar. De economische prikkel van compensatie is wel openbaar middels het schadeschap Schiphol. Daarnaast zijn er juridische bepalingen voor geur, emissies, risico's, het gedrag gezagvoerders en LVNL overeenkomstig LVB en de gelijkwaardigheid van het stelsel aan de PKB van 1995. Er bestaat ook een Veiligheidsadvies Commissie Schiphol (VACS). Al deze instrumenten worden vermeld in Luchthavenverkeersbesluit en deels in de Luchtvaartwet zelf. Er kan dus gesteld worden dat het beleidsinstrumentarium voor het Schipholbeleid 2003 over het algemeen openbaar toegankelijk is. De meeste informatie is gemakkelijk te vinden. De achterliggende rekenmodellen en procedures zijn moeilijk te vinden.

Begrijpbaarheid

Het beleidsinstrumentarium is dus over het algemeen openbaar in te zien voor burgers. De volgende stap van transparantie is de begrijpbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen omwonenden die meer of minder bij het Schipholbeleid betrokken zijn. De meeste actieve omwonenden hebben zich verenigd in platforms of zijn actief in de CROS. Binnen de CROS wordt tussen de verschillende partijen gesproken over vermindering van hinder, binnen het huidige wettelijke beleidskader. De CROS bewonersvertegenwoordigers melden in de zelfevaluatie

van de CROS in 2004 dat men een sterke kennisachterstand heeft ten opzichte van de overige CROS-partijen. Op een studiemiddag voor de bewonersvertegenwoordigers in april 2005 werd de geluidshandhavingssystematiek besproken. Hierop kwamen vanuit de kant van de omwonenden veel vragen: welke factoren worden meegenomen in de handhavingssystematiek, hoe verhouden vluchten overdag en 's nachts zich tot elkaar in de berekening van de handhavingpunten en hoe verhoudt zich de verandering van de sterkte in het geluid volgens de geluidsmaat in dB (decibel) zich tot de ondervonden geluidsverandering. Voor de CROS bewonersvertegenwoordigers komt de berekening van de geluidsoverlast niet direct overeen met de door hun ervaren geluidsoverlast. Men doet hierom ook voorstellen om de berekening van geluidsoverlast te toetsen aan metingen van het geluid. Het begrip van het stelsel rondom geluidshinder is niet hoog. Wanneer er ideeën worden geopperd voor verbetering van het stelsel is men voor informatie afhankelijk van technici. Binnen de CROS komen die met name vanuit de luchtvaartsector.

Ook bij andere georganiseerde bewoners bestaat onbegrip over het huidige stelsel. Dit blijkt onder andere uit hun verbetervoorstellen die gedaan zijn in het kader van de evaluatie van het Schipholbeleid. Hier vraagt men om een duidelijk geluidslandschap en een kenniscentrum welke voor de omgeving kennis over het gebruik van de luchthaven ontwikkeld. In hun analyse van het huidige beleid ziet men een grote discrepantie tussen het beleid en de hinderbeleving. Het motto van hun verbetervoorstellen is dan ook: mensen zijn de maat; niet de cijfers. Men ondervindt een groot verschil tussen het beleidsinstrumentarium zoals dat in werking is en de beleving van de hinder. Men sluit dicht aan bij de kritische vragen die de commissie MER stelt bij de dosis effectrelatie van de geluidsmaat Lden. Vanuit het oogpunt van de bewoners is het beleidsinstrumentarium onbegrijpelijk voor de problematiek waar het voor bedoeld is. Wanneer binnen het huidige instrumentarium veranderingen worden doorgevoerd (wijziging baanpreferenties of het aantal banen dat gebruikt wordt) wordt er vol onbegrip gereageerd. "De sector denkt niet aan de omgeving en alleen aan capaciteit" wanneer de preferentie wordt gewijzigd en bij het gebruik van vier banen tegelijkertijd: "dit is om te testen of er op den duur niet een tandje bij kan". De operationele invulling van het instrumentarium stuit op groot wantrouwen vanuit de platforms, ook wanneer het gaat om wijzigingen die bij het huidige beleidsinstrumentarium passen. De wens naar verandering van dit stelsel en het grote wantrouwen bij de uitvoering van het beleidsinstrumentarium komt enerzijds voort uit het standpunt dat men inneemt dat er te veel ruimte wordt gegeven aan de luchthaven Schiphol, anderzijds blijkt het huidige beleidsinstrumentarium niet aan te sluiten bij de beleving van de hinder door omwonenden.

Naast de twee groepen meer georganiseerde omwonenden zijn er veel andere omwonenden die bij het Schipholbeleid betrokken zijn. Middels contacten via het I.K.B., klachtenbrieven en bewonersbijeenkomsten wordt duidelijk in welke mate men het beleid begrijpt. Veel contacten wijzen erop dat omwonenden last ondervinden van het gebruik van de luchthaven en deze last willen uiten. Ook komen er, met name bij het I.K.B. veel vragen over het operationele gebruik van luchthaven. Het gaat hierbij over de luchtverkeersleiding zoals die wordt gegeven. De luchtverkeersleiding is afhankelijk van de baanpreferenties die door de sector worden vastgesteld en de weersomstandigheden van het moment. De vaststelling van de preferentie van de banen gebeurt op basis van de verschillende handhavingpunten. De wijziging van baanpreferenties levert veel vragen op. Met name op het moment dat door 'volgelopen handhavingpunten' banen preferent zijn waarop normaal gesproken nauwelijks wordt gevlogen levert dit veel onbegrip bij omwonenden op. Ook via schriftelijke vragen blijkt dat omwonenden gebrek aan kennis hebben van het beleidsinstrumentarium, en dit instrumentarium niet geheel kunnen volgen. De ligging van luchtverkeerswegen is vaak wel duidelijk, maar de afwijkingen en uitzonderingen hierop stuiten op onbegrip. Wanneer er preferentiewijzigingen plaatsvinden stijgt het aantal vragen over het waarom van deze wijzigingen. Hieruit blijkt dat men weinig inzicht heeft in de huidige systematiek. Ook tijdens bewonersbijeenkomsten komen vragen over vliegroutes, baanpreferenties en procedures die men niet begrijpt. Vanuit de vragen over de operationele invulling van het instrumentarium blijkt dat voor veel omwonenden die hinder ervaren het huidige beleidsinstrumentarium niet goed te begrijpen is.

Ook door anderen dan omwonenden worden vraagtekens gezet bij de begrijpbaarheid van het huidige stelsel. Het huidige stelsel is opgebouwd vanuit technisch-natuurwetenschappelijke principes. Deze

technische normen zijn wel te berekenen maar hebben geen directe relatie met de hinder die omwonenden ervaren. Ook is er sprake van complex beleid door de vele factoren die meegenomen moeten worden in de berekening van geluidsoverlast. Volgens de luchtvaartsector is het huidige systeem onbegrijpelijk geworden door de vele lagen die in het handhavingssysteem zijn aangebracht. Er bestaat het Totaal Volume Geluidshinder (TVG) waarbinnen gevlogen moet worden. Hierbinnen moet rekening gehouden worden met verschillende handhavingpunten die gedurende het jaar vollopen. Ook moet er rekening gehouden worden met de verwachte en werkelijke weersomstandigheden. Rekening houdend met deze randvoorwaarden kan het gebruik van de luchthaven onvoorspelbaar zijn en ondoordacht lijken. Ook de commissie voor de milieueffectrapportage stelt dat er geen relatie is tussen de geluidsmaten en ondervonden geluidsoverlast. Hierbij stelt men dat de geluidmaat het geluid te laag berekend. In het verbetervoorstellentraject gaan 149 van de 682 voorstellen over de verbetering van de normstelling en de handhavingssystematiek. Ook gaan 134 voorstellen over het baan- en routegebruik. Veel van deze verbetervoorstellen hebben als achtergrond dat het huidige instrumentarium niet aansluit bij de (ervaren) overlast van de omwonenden. Hieruit blijkt dat er een breed gedragen overeenstemming bestaat dat het instrumentarium niet past bij de beleving en logica van de omwonenden.

Binnen het Schipholbeleid krijgt het gehele handhavingssysteem voor geluid verreweg de meeste aandacht. Ook zijn er nog een aantal andere instrumenten voor geluid en andere beleidsonderwerpen. Het bestaan van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid onder leiding van dhr. Eversdijk houdt zich als expertcommissie bezig met de handhavingssystematiek. Er wordt naar hun verwezen en hun deskundigheid moet uitkomst brengen voor een betere handhavingssystematiek. Het bestaan en de werkzaamheden van deze commissie lijken onbetwist en heeft grote kenbaarheid. Op hun voortgangsrapportages wordt door omwonenden redelijk positief gereageerd en de reactie vanuit de platforms geven aan dat men er vertrouwen in heeft dat deze commissie ingaat op de door omwonenden ervaren hinder. De Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) is bij omwonenden vaak bekend. Minder bekend is wat de CROS precies doet en kan doen. Men begrijpt de taak van het I.K.B. maar de overlegcommissie zelf heeft een redelijk onbekende identiteit. Door het overleg tussen de verschillende partijen bestaat er onder omwonenden wel het idee dat de CROS een verlengstuk van de sector is. Over de precieze rol van de CROS is weinig bekend, zoals ook blijkt uit onderzoek dat de CROS hiernaar gedaan heeft. De instrumenten voor emissie staan vaak buiten het beeld van omwonenden. De normen voor externe veiligheid worden door omwonenden als moeilijk ervaren. Door de commissie MER wordt ook geadviseerd om de huidige normen hieromtrent los te laten. De compenserende maatregelen zijn voor de omwonenden vaak wel begrijpelijk, alhoewel de toepassing van de normen voor compensatie soms moeilijk te begrijpen is. Zo zijn er omwonenden die graag, met een verhuisfaciliteit, willen verhuizen maar deze faciliteit niet krijgen terwijl hun burens dat wel krijgen. Over het beleidsinstrument beschikbaarheid van banen is veel onduidelijkheid. Dit instrument gaat in op de mainportdoelstelling uit het beleid. Een onderbouwing van het begrip mainport en de vereiste capaciteit hiervoor is niet duidelijk. Door het ontbreken van een duidelijke onderbouwing van de voor de mainport benodigde capaciteit leidt ertoe dat dit instrument door omwonenden niet begrepen wordt.

Grijpbaarheid

De rol en inbreng van omwonenden in het beleidsinstrumentarium wordt in een aantal punten gekanaliseerd. De CROS speelt hierbij een belangrijke rol. Hier kunnen omwonenden informatie opvragen en klachten indienen. Daarnaast zijn er bewonersvertegenwoordigers die in overleg met gemeenten en sector proberen te komen tot vermindering van de hinder. De informatie die de CROS verstrekt leidt vaak tot een beter inzicht van de omwonende in hun situatie. Het indienen van klachten heeft volgens sommigen resultaat in de vorming van het beleid. De routewijziging bij Spaarndam wordt hierbij als voorbeeld naar voren gebracht. Het klachteninstrument wordt daartegenover ook wel als bot ervaren omdat de precieze oorzaak van de klachten niet wordt geanalyseerd en er hierdoor niet altijd wat met de klachten gebeurt. De bewonersvertegenwoordiging in de CROS geeft bewoners de mogelijkheid tot inbreng in het gebruik van de luchthaven binnen het huidige stelsel. Tot nog toe brengt deze inbreng slechts op beperkte schaal resultaat. Dit wordt met name verweten aan het rigide stelsel waarbinnen de CROS moet opereren. Vanuit de overige omwonenden wordt de

bewonersvertegenwoordiging, mede door de spaarzame resultaten, niet als een heel sterk middel gezien. Hierbij speelt mee dat de meeste bewonersvertegenwoordigers binnen de CROS niet een sterke band met hun achterban hebben. Verder hebben omwonenden die, volgens bepaalde voorwaarden, schade lijden onder Schiphol bij het Schadeschap de rol om compensatie te ontvangen. Ook speelt een groep omwonenden een rol wanneer zij tot de groep ‘ernstig gehinderden en slaapgestoorden’ worden gerekend. Op basis van het aantal ernstig gehinderden en slaapgestoorden wordt het Totaal Volume Geluidshinder bepaald.

5.2.2 Transparantie van verantwoording

Openbaarheid

Van het gevoerde beleid wordt op verschillende wijze verantwoording afgelegd. Hiervoor is een grote rol weggelegd voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). IVW is verantwoordelijk voor de handhaving van het Schipholbeleid. Hierbij wordt nagegaan of de grenswaarden voor geluidsbelasting, externe veiligheid en luchtkwaliteit worden overschreden. Hiervoor levert de luchtvaartsector informatie aan over het aantal en het soort van vliegbewegingen dat heeft plaatsgevonden. De wijze waarop deze audits tot stand komen wordt gecontroleerd door een aantal audits. In het kader van deze handhaving stelt IVW een rapportage op. Hierin is te lezen in hoeverre de luchtvaartsector heeft voldaan aan de eisen die in de wet worden gesteld, welke afwijkingen er zijn geweest en op welke wijze IVW hiermee is omgegaan. De handavingsrapportage is online in te zien. Van de operationele keuzes die de luchtvaartsector maakt worden geen rapportages gegeven. Wel worden preferentiewijzigingen en andere wijzigingen in persberichten openbaar gemaakt. Van de andere instrumenten (CDV, CROS en compenserende maatregelen) wordt verantwoording afgelegd door respectievelijk voortgangsrapportages, besluitenlijsten en jaarverslagen. Hierbij moet worden aangetekend dat de besluitenlijsten van de CROS redelijk beknopt zijn en in het verleden een tijd na de vergaderingen online werden gezet. Verantwoording van het gehele beleid gebeurt middels het project Monitoring, Evaluatie Implementatie Schipholbeleid (MEIS). Hierin wordt verantwoording afgelegd over de vraag of het huidige beleid een gelijkwaardige bescherming voor de omgeving biedt en over de vraag of het huidige beleid efficiënt is. In februari 2006 zullen de eindrapportages van deze onderzoeken aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Tussentijds zijn al een aantal tussenrapportages uitgegeven en worden bijeenkomsten in de regio georganiseerd.

De verantwoording van de CROS

Over de verantwoording van de activiteiten van de CROS is veel te doen geweest. De beslotenheid van de vergaderingen en het ontbreken van (tijdige) besluitenlijsten voor de omgeving gaen aan de omgeving het gevoel dat de CROS niet transparant opereerde. Naar aanleiding van de zelfevaluatie mogen meer mensen bij de vergaderingen aanwezig zijn en worden besluitenlijsten op de website geplaatst. Ook worden nieuwsbrieven naar de omgeving verstuurd. Over de precieze inhoud hiervan werd vaak lang heen en weer gesproken om het goede evenwicht tussen sector en omgeving te kunnen vinden. Vanuit de evaluatie kwam naar voren dat de CROS minder naar consensus en meer naar duidelijkheid moet streven. Ondanks dat blijft het moeilijk om gezamenlijke CROS-publicaties naar buiten te brengen. Ook de verantwoording van de bewonersvertegenwoordigers met hun achterban blijft moeizaam. Vanuit een enquête onder de bewonersvertegenwoordigers blijkt de communicatie met de achterban niet sterk te zijn. Vanuit de Werkgroep Communicatie zijn dan ook voorstellen gedaan om de communicatie tussen bewonersvertegenwoordigers en hun achterban te versterken. Verder wordt er gewerkt aan een nieuw digitaal platform waarop meer communicatie met de omgeving kan plaatsvinden. Als voorschot hierop wordt door de secretaris van de CROS met enige regelmaat gepubliceerd over lopende zaken in en rondom de CROS.

Begrijpbaarheid

De handhavingsrapportage van IVW gaat in op het beleidsinstrumentarium dat hiervoor besproken is. Doordat het instrumentarium niet geheel gemakkelijk te begrijpen is, is ook de handhavingsrapportage hier en daar moeilijk te begrijpen. Vanuit omwonenden wordt wel gemeld dat men niet begrijpt dat de luchtvaartsector zich volgens IVW aan de regels houdt terwijl zij meer overlast ervaren dan vroeger. Ook worden wel eens vraagtekens gezet bij de informatie die de luchtvaartsector aan IVW geeft. De verantwoording van CDV wordt als vrij ingewikkeld beschouwd. Toch klemmen de bewoners zich wel enigszins vast aan de rapportages van deze commissie waar de staatssecretaris niet zo maar langs heen kan gaan. Op de rapportages van de CROS wordt weinig gedaan. Wel wordt er geklaagd over de hoeveelheid van informatie die openbaar gemaakt wordt.

Grijpbaarheid

Voor omwonenden is binnen de verantwoording bijna geen rol weggelegd. Zij kunnen de verschillende stukken inzien maar verdere mogelijkheden tot reactie zijn er niet. In de evaluatie van het Schipholbeleid wordt wel duidelijk een rol voor de omwonenden weggelegd in verschillende studies en het betrekken van de CROS bij het evaluatietraject. Hierin hebben de bewoners kunnen aangeven wat zij in het onderzoek onderzocht wilden hebben. Ook is er op verschillende wijze onderzoek gedaan naar de mening van de omwonenden omtrent het Schipholbeleid. In verschillende bijeenkomsten in het najaar van 2005 worden een aantal resultaten teruggekoppeld. Wel is er wat betreft de invulling van het gelijkwaardigheidsonderzoek een groot verschil van interpretatie tussen de omwonenden en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie stelt dat gelijkwaardigheidsonderzoek kan worden op basis van de overgangsartikelen en volgens de omwonenden gaat het bij de gelijkwaardigheid om de elementen uit de Planologische kernbeslissing (PKB) van 1995. Over dit deel van het onderzoek wordt nog steeds gesproken. De omwonenden hebben het idee dat men geen grip heeft op dit gelijkwaardigheidsonderzoek ondanks dat de door hun aangedragen onderzoekspunten in het effectiviteitsonderzoek wel worden meegenomen.

5.2.3 Transparantie van besluitvorming

In de beschrijving van de het Schipholbeleid is de besluitvorming onderscheiden in een drietal ronden: (1) onderzoek en dialoog toekomst luchtvaart 1995-1999, (2) operationele besluitvorming 1999-2003 en (3) uitvoering en aanpassing v.a. 2003. Hieronder zal worden weergegeven in welke mate deze drie verschillende besluitvormingsperioden transparant waren.

Onderzoek en dialoog toekomst luchtvaart 1995-1999

Openbaarheid

Zoals de betiteling van deze besluitvorming al weergeeft staat deze ronde in het teken van onderzoek en dialoog. Dat laatste heeft vorm gekregen in diverse gespreksronden en rondetafelgesprekken. De informatie en standpunten die hieruit naar voren kwamen is grotendeels openbaar gemaakt. Zelfs na een aantal jaren staan nog uitgebreide verslagen en rapporten online. Zowel door deelnemers als door de begeleidingscommissie van de (TNLI) dialoog wordt geconstateerd dat veel informatie is vrijgekomen waardoor de achtergrond van de afwegingen die gemaakt worden duidelijk zijn. Nadat de dialoog binnen TNLI is afgerond en het kabinet naar buiten treedt met de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (SBTL) wordt er verder overlegd tussen luchtvaartsector en omgeving in het Tijdelijk Overleg Platform Schiphol (TOPS). Dit overleg valt uit elkaar doordat de milieubeweging er uit stapt omdat men het niet eens is met de rechtstreekse communicatie van de luchtvaartsector met de minister. Dit overleg was niet openbaar en heeft een deuk gegeven in de perceptie van verschillende partijen in het geloof in een openbaar proces.

Begrijpbaarheid

In deze ronde is in gezamenlijkheid met de verschillende betrokkenen onderzoek gedaan naar de verschillende scenario's voor de toekomst van de luchtvaart. Bij betrokkenen, waaronder de omwonenden, leverde dit een goed beeld op dat door hen begrepen werd. Een van de onderzoekers die in het proces meegedaan heeft zag dat het gezamenlijke begrip van de toekomst leidde tot vruchtbare gesprekken over de korte termijn. De begrijpbaarheid van het besluitvormingsproces is dus groot te noemen.

Grijpbaarheid

Tijdens het TNLI debat en het latere TOPS overleg was er duidelijkheid over de rol van de omwonenden. Zij werden direct betrokken bij het onderzoekstraject en hadden zo grip over de besluitvorming die gaande was. Door het uiteenvallen van het TOPS overleg raakte men duidelijk de grip op het besluitvormingsproces kwijt.

Formele besluitvorming 1999-2003

Openbaarheid

Na het uiteengevallen TOPS overleg komt het kabinet in december 1999 met de nota Toekomst Nationale Luchthaven (nota TNL). Hierin maakt het kabinet openbaar wat de beleidsvoornemens zijn. In hoofdzaak komt dit neer op een nieuwe handhavingssystematiek en een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksoverheid en de luchtvaartsector. De discussie spitst zich toe op het nieuwe handhavingssysteem, dit moet handhaafbaar en transparant zijn en zorgen voor voldoende bescherming. De openbare en formele besluitvorming is voor de omwonenden te volgen. In het parlement wordt diverse malen gesproken over de beleidsvoornemens en wetsvoorstellen. Ook worden rapportages gegeven door de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (ook wel commissie Berhout genaamd) die het nieuwe systeem onderzoekt op bescherming en van de Milieu Effect Rapportage die in 2000 wordt gestart. Minder openbaar is de wijze welke rol de luchtvaartsector gespeeld heeft in de berekeningen van de handhavingpunten en het aanleveren van de invoergegevens.

Begrijpbaarheid

Voor omwonenden werd de besluitvorming minder begrijpbaar dan tijdens de eerste ronde: de uitwerkingen van het nieuwe systeem en de nieuwe geluidsmaat Lden werden begroet met veel vragen. Ook werden deze zaken voorgelegd aan een expertcommissie om er zeker van te kunnen zijn dat het nieuwe systeem voldoende bescherming biedt. In de besluitvorming moet worden afgegaan op de oordelen van de deskundigen omdat degenen die de besluiten moeten nemen te weinig inzicht in de materie hebben. Ook bij omwonenden lijkt deze kennis niet aanwezig te zijn. Het besluitvormingsproces zelf was voor omwonenden inzichtelijk doordat het formele wetgevingsproces werd gevolgd. Hierbij is de relatie tussen sector en overheid nog niet geheel duidelijk. Later komt dit in de discussies rondom de invoerfout en de motie-Baarda weer naar voren. Het lijkt omwonenden alsof degenen waarvoor de wet gemaakt is zelf mee mogen schrijven met die wet.

Grijpbaarheid

De rol en inbreng van omwonenden tijdens dit deel is veel kleiner dan tijdens de eerste ronde. De omwonenden kunnen nog via de MER, de CGS en inspraak in het parlement hun inbreng op het proces geven. Hiermee is hun rol klein in vergelijking met de eerste ronde. Dit levert het beeld bij omwonenden op dat men wel in vrijblijvendheid mag meepraten over de toekomst van de luchthaven maar buitenspel wordt gezet wanneer de echte besluiten genomen worden.

Uitvoering en aanpassing vanaf 2003

In de beschrijving van het Schipholbeleid 2003 is uiteengezet dat ook na de inwerkingtreding van de wet er besluitvorming plaatsvindt. Deze besluitvorming gaat over: veranderingen van het handhavingssysteem (waaronder binnen de CROS), tussen de sectorpartijen onderling en in de handhaving door IVW.

Openbaarheid

Er zijn drie belangrijke momenten aan te wijzen waarop er veranderingen optraden in het stelsel: de invoerfout, de routewijziging bij Spaarndam en de problematiek bij het parallelle starten. Bij de herkenning van de problematiek is door de luchtvaartsector, nadat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat was ingelicht, de CROS en de pers ingelicht. Op de wijze van communicatie met de overige CROS leden was behoorlijke kritiek. Bewonersvertegenwoordigers en bestuurders hadden het idee dat de sector hen omzeilde door eerst de staatssecretaris in te lichten. Bij de besluitvorming over de oplossingen voor de problematiek, de MER die hiervoor benodigd was en de uiteindelijke invoer van oplossing is ruim gecommuniceerd met de omgeving. Ook de CROS heeft hierover enkele malen een persbericht doen uitgaan. De problematiek rondom het parallelle vliegen heeft nog geen uiteindelijke oplossing, hierover rapporteert de LVNL over aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Over de interne besluitvorming binnen de luchtvaartsector over de baanpreferentie, in de zogenaamde E2MC commissie, wordt niet gerapporteerd. Wel wordt er naar de omgeving toe gecommuniceerd wanneer banen gesloten zijn (vanwege onderhoud) of de baanpreferenties wijzigen. De besluiten die IVW maakt in de handhaving worden gerapporteerd in halfjaarlijkse rapportages.

Begrijpbaarheid

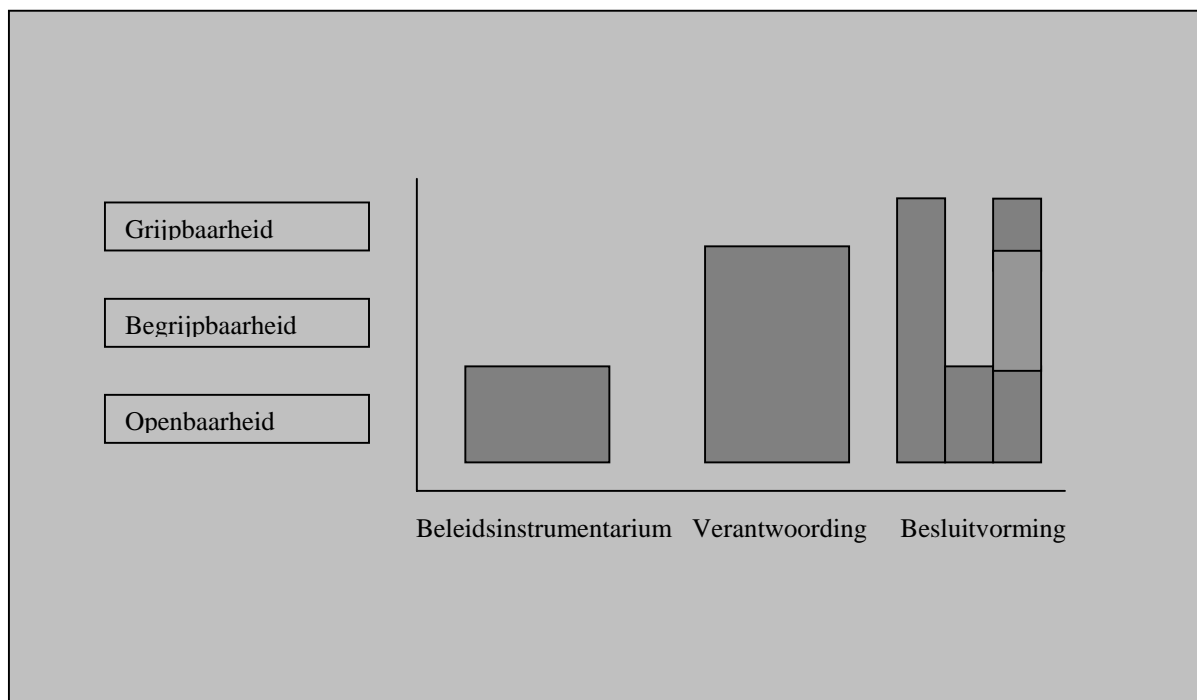
De drie beleidswijzigingen zijn niet alle begrijpelijk voor de omwonenden. De routewijziging bij Spaarndam was voor omwonenden duidelijk. De reparatie van de handhavingssystematiek om de invoerfout te repareren was voor bewoners geheel onbegrijpelijk. Hierbij speelt mee dat de materie zeer technisch is, maar een veel grotere rol speelt mee dat de invoerfout door de sector zelf veroorzaakt is. De problematiek van het parallelle starten is ook vanwege technische complexiteit en de lange duur van het proces voor bewoners niet goed begrijpbaar. Wat de CROS nu precies voor een besluiten neemt blijft voor velen in de omgeving moeilijk te bevatten. De duur van de inwerkingtreding van de routewijziging bij Spaarndam heeft onbegrip opgeleverd bij omwonenden omdat verschillende partijen het eens waren over de routewijziging. De besluitvorming binnen de sector is bij velen onbekend en de resultaten die er uit voortvloeien en openbaar gemaakt worden roepen veel vragen op. De besluiten van IVW worden door omwonenden redelijk begrepen, zij het dat het wel zo is dat de aanlevering van de getallen door de sector niet goed begrepen en gewantwoord wordt.

Grijpbaarheid

Bij de verschillende wijzigingen van het beleid hadden de bewoners een rol binnen de CROS en deels via het indienen van klachten. De bewonersvertegenwoordigers hadden een zekere mate van invloed op de wijzigingen. Bij de routewijziging bij Spaarndam is ook aan mensen uit die omgeving gevraagd wat de problematiek precies inhield. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat alle wijzigingen werden getrokken door de luchtvaartsector. Bij de besluitvorming binnen de CROS zijn bewonersvertegenwoordigers betrokken, wel is de relatie tussen bewonersvertegenwoordigers en hun achterban niet altijd even sterk. Bij de besluitvorming binnen de luchtvaartsector en de handhaving door IVW is geen rol weggelegd voor omwonenden.

5.2.4 Mate van transparantie

In de onderstaande figuur is weergegeven in welke mate de verschillende beleidsvormen transparant waren.



Figuur 9. Mate van transparantie verschillende beleidsvormen

5.3 Verklaring van transparantie

In de voorgaande paragraaf is aangegeven in welke mate de verschillende beleidsvormen van het Schipholbeleid transparant waren. In deze transparantie wordt nagegaan wat de oorzaken van de mate van transparantie kunnen zijn vanuit drie verschillende verklaringsgronden: gebruik beleidsinstrumentarium, kenmerken beleidsnetwerk en institutionele context.

5.3.1 Verklaring door gebruik instrumentarium

Het beleidsinstrumentarium in het Schipholbeleid is voor het grootste deel opgebouwd uit juridische sturingsinstrumenten. Daarnaast worden een klein aantal economische en communicatieve sturingsmiddelen gebruikt. Ook in de voorgaande besluitvorming is sprake van het gebruik van de verschillende prikkels. Bij juridische instrumenten worden processen die gevolgd zijn vastgelegd en in die zin zorgt het voor openbaarheid van beleid. Dit komt ook terug in de eerste twee beleidsronden waarin bij wet geregeld is dat het besluitvormingstraject in bepaalde mate openbaar moet zijn. Ook wordt er wordt geregeld dat er op bepaalde punten in het besluitvormingstraject inspraak vanuit omwonenden moet zijn. Ook wordt het geldende instrumentarium vastgelegd en openbaar gemaakt. De problemen ontstaan dan ook meer bij de begrijpbaarheid en de grijpbaarheid van het beleid. Het juridische sturingsinstrument behoort volgens de indeling van De Bruijn en Ten Heuvelhof tot de eerste generatie sturingsinstrumenten die als belangrijk kenmerk hebben uit te gaan van een normering vanuit de centrale overheid. Door deze invulling van het beleid van bovenaf is het beleid ontwikkeld vanuit de logica van beleidsmakers en technici die een kloof heeft met de logica van de omwonenden. Het is zagezegd de logica van de rekentafel tegenover de logica van de huiskamer. Het economische instrumentarium gaat over een dermate beperkt beleidsdeel dat het weinig bijdraagt of afdoet aan de mate van transparantie. De communicatieve instrumenten (met name CROS en CDV) zouden in principe sterk kunnen bijdragen aan transparantie omdat hier uitwisseling en ontwikkeling van informatie plaatsvindt. Binnen de CROS wordt veel informatie uitgewisseld, maar doordat er nog

weinig resultaten geboekt zijn en bij deze resultaten (zie de beleidswijzigingen) de luchtvaartsector een sterk trekkende rol heeft gespeeld. De CDV kan wel benoemd worden als een communicatief sturingsinstrument, maar houdt zich ook vanuit technisch oogpunt bezig met het handhavingssysteem. De begrijpbaarheid is hierdoor wat moeilijker, maar de rapportage geeft omwonenden een redelijk inzicht en begrip. Het communicatieve instrument binnen de sector is niet naar buiten gericht (wat ook het doel niet is) en werkt daardoor niet bij aan de transparantie. Bij de communicatieve prikkels zijn er voor burgers verschillende mogelijkheden om hun rol te definiëren en grip te hebben. Met name in de eerste besluitvormingsronde is dit goed te onderscheiden. Wanneer deze communicatie ineens stort bij het TOPS lijkt het alsof de perceptie van de omwonenden over de voorgaande communicatie negatiever wordt (dit is een doekje voor het bloeden of excuuscommunicatie). In de tweede besluitvormingsronde neemt de ruimte voor inbreng van omwonenden af. In de derde besluitvormingsronde hebben de omwonenden een beperkte rol totdat de Wet luchtvaart geëvalueerd wordt waarin weer open gecommuniceerd wordt en de rol van omwonenden weer groter wordt.

5.3.2 Verklaring door kenmerken beleidsnetwerk

Ook vanuit de beleidskenmerken is de mate van transparantie te verklaren. De formele besluitvormingsbevoegdheid en geldmiddelen liggen bij de Rijksoverheid. De luchtvaartsector heeft kennis, economische kracht en monopolie en door de wetgever de vrijheid om binnen grenzen te handelen. Binnen de luchtvaartsector bezet de LVNL een sterke positie vanwege de autoriteit die men heeft als luchtverkeersleiding. De gemeenten hebben slechts weinig middelen, behoudens de grote 'Schipholgemeenten' Amsterdam en Haarlemmermeer. De omwonenden kunnen klagen, hebben inspraak binnen de CROS, zijn electoraal van belang, kunnen aanspraak maken op de wettelijke bescherming en hebben hiermee een aantal juridische wapens in handen. Dit leidt ertoe dat de luchtvaartsector vooral aangewezen is op het Rijk. Hierbij kan men hun economisch potentieel (waaronder de dreiging van verhuizing KLM naar Parijs) en hun technische kennis gebruiken als middelen om hun belangen binnen te halen. De bewoners hebben hier 'slechts' electoraal potentieel staan. Het Rijk heeft hierdoor geen sterke prikkel om werkelijk transparant richting de omwonenden te zijn. Wel zal men een bepaalde mate van transparantie moeten betrachten om zo het electoraat tevreden te houden. Hiermee is verklaarbaar dat het Rijksbeleid wel openbaar is maar dat het niet grijpbaar is voor omwonenden. Het beleid van de sector, met name de luchtverkeersleiding en de E2MC, is volledig de vrijheid van de sector. De sector heeft wel enig belang bij een goed imago, zodat er in Nederland een redelijke steun blijft voor de luchthaven Schiphol. Dit imago kan versterkt worden door omgevingsgericht te werken. Ook kan overleg met de omgeving de positie in Den Haag versterken. Hierdoor is de sector bereid om te luisteren naar de omgeving binnen de CROS. Bij de problematiek rondom Spaarndam heeft dit geleid tot een routewijziging.

5.3.3 Verklaring door institutionele context

Institutionele structuren kunnen dwingen tot een bepaalde mate van transparantie. Ontwikkelingen van buitenaf hebben bepalende gevolgen voor de procesgang in het beleidsproces rond Schiphol. Politieke en (luchtvaart)economische ontwikkelingen worden randvoorwaarde waarbinnen gespeeld wordt. Deze ontwikkelingen maken het beleid vaak minder begrijpelijk voor omwonenden omdat zij niet in de andere netwerken betrokken zijn. De grijpbaarheid verdwijnt hier goeddeels. Hiermee worden andere partijen als onbetrouwbaar gezien. Bij een goede uitleg kan een deel van de onbegrijpelijkheid worden opgelost. Ook binnen het bredere beleidsspel rond het Schipholbeleid zijn meerdere fora te onderkennen. Deze diversiteit aan fora, waar vaak meerdere dezelfde partijen in zitten levert een concurrentie tussen arena's op. Voor partijen die tot één arena behoren is niet de gehele besluitvorming openbaar en daarom niet geheel begrijpbaar en zeker ongrijpbaar. In de diverse beleidsronden zijn een aantal cognitieve structuren ontdekt die gevolgen hebben voor de transparantie: Er wordt in het gehele milieubeleid uitgegaan van natuurwetenschappelijke oplossingen. Hierdoor worden 'zachte' oplossingen en criteria niet meegenomen. Dit heeft tot gevolg dat er een taalverschil tussen het beleid en omwonenden zit, en de omwonenden het beleid niet begrijpen. Daarnaast is hierbij de complexiteit van de problematiek van belang. Deze valt niet in makkelijk begrijpbare beleidsinstrumenten op te lossen. In de besluitvorming valt op dat de overheid wel consulteert maar

zich voor de uiteindelijke besluitvorming terugtrekt. Ook worden gebeurtenissen uit het verleden meegenomen in de huidige problematiek. Doordat in het verleden het beleid en de besluitvorming niet grijpbaar was, komen deze ervaringen bij het minste of geringste terug. De relatie van omwonenden met de luchthaven en de overheid is van belang voor de wijze waarop men de geluidsoverlast en het Schipholbeleid ervaart. Ook normatieve structuren hebben gevolgen voor de transparantie. Zo was tijdens de eerste besluitvormingsronde norm dat iedereen alles ter tafel kon brengen. Hiermee werd het proces begrijpbaar en grijpbaar voor omwonenden. Tijdens de tweede besluitvormingsronde kwam naar voren dat het proces besluitvormend is. Dit wordt duidelijk uit de toon van de nota TNL. Door het Rijk moeten beslissingen genomen worden, hierbij lijkt normatief te worden dat de omwonenden niet meer direct inbreng hebben. Binnen het functioneren van de CROS is de norm dat tot een geheel afgewogen compromis gekomen moet worden voordat zaken naar buiten kunnen worden gecommuniceerd. Hierdoor kan de CROS weinig met gegevens naar buiten komen. De juridische context zorgt voor momenten van inspraak en openbaarheid van gegevens. Zo zorgt het overgenomen advies van Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat in de planfase al omwonenden betrokken worden bij het traject. De procedure rondom de MER zorgt ervoor dat bewoners inspraak hebben, maar anderzijds ook voor onbegrip over de lange doorlooptijd wanneer de verschillende partijen het wel eens zijn.

Het institutionele kapitaal van de CROS

Institutioneel kapitaal is de capaciteit die er is om samen te kunnen werken. Binnen de CROS is dit kapitaal onmisbaar omdat alleen door overleg en samenwerking tot resultaat gekomen kan worden. Institutioneel kapitaal bestaat uit een sociaal component (vertrouwt men elkaar?), een politiek component (is er de wil tot samenwerking?) en een intellectueel component (heeft men de juiste kennis om besluiten te kunnen nemen?). Uit de zelfevaluatie blijkt dat er wel een redelijk vertrouwen is in de partijen en personen die aan tafel zitten, maar dit vertrouwen staat wel onder druk wanneer partijen handelingen uitvoeren die samenwerking verhinderen. De wil tot samenwerken is er deels: men wil wel tot resultaten komen maar niet ten koste van een aantal core values. Hierbij speelt ook een rol dat het bewonersvertegenwoordigers rekening hebben te houden met een achterban en hierbij niet altijd in zijn om verantwoordelijkheden te nemen voor nieuw beleid. De kennis voor de besluitvorming is wel aanwezig maar niet bij alle partijen. Wanneer kennis van een betrokken partij gebruikt wordt staat dit vaak onder verdenking. Met name de trekkende rol die de luchtvaartsector heeft bij de werkgroepen levert veel vragen. In de tijd na de zelfevaluatie is het institutioneel kapitaal binnen de CROS gegroeid. Doordat het secretariaat de werkgroepen trekt zijn er minder vragen over de gebruikte kennis. Ook hebben de overeenkomsten binnen de evaluatie van het Schipholbeleid geleid tot meer vertrouwen en inzicht in wederzijdse belangen en standpunten. De wil om samenwerken werd zodanig dat binnen de CROS besloten is om na te gaan over welke punten men over het nieuwe Schipholbeleid men overeenstemming kan bereiken.

Blok 6. Het institutionele kapitaal van de CROS

5.4 Gevolgen van transparantie voor het Schipholbeleid

De gevolgen van de mate van transparantie voor het beleid kunnen worden gezien vanuit het handelings- en het waarderingsperspectief. Hierbij wordt ingegaan op de gevolgen van de mate van transparantie op het Schipholbeleid zelf. De bredere waardering en het vertrouwen in de overheid worden hierbij achterwege gelaten.

5.4.1 Gevolgen transparantie vanuit het handelingsperspectief

De mate van transparantie heeft op verschillende punten vanuit het handelingsperspectief gevolgen voor het Schipholbeleid. Het gebrek aan begrijpbaarheid van het instrumentarium zorgt er voor dat het beleid niet geheel aansluit bij de doelstelling van het beleid, namelijk dat er bescherming van de omgeving van Schiphol is. De perceptie van de omgeving is, door de mate van begrijpbaarheid, dat de omgeving niet geheel beschermd wordt. Door dit verschil tussen doel en ondervinding van het beleid en door onbegrijpbaarheid van het beleid worden de kosten van het beleid verhoogd. Er is veel extra communicatie nodig om helder te maken wat met het beleid bedoeld wordt en welke effecten dit heeft. De transparantie tijdens de eerste besluitvormingsronde was hoog maar heeft voor een langere

besluitvormingstijd gezorgd. In de tweede besluitvormingsronde is de grijpbaarheid voor de omwonenden minder. Deze besluitvormingsronde duurt, ondanks allerlei formele procedures waar het besluit eerst door heen moest (en soms weer terug moest), minder lang dan de ronde daarvoor. Transparantie heeft dus besluitvormingstijd gekost. Naast aansluiting bij perceptie, de kosten van het beleid en de besluitvormingstijd heeft transparantie gevolgen voor de kwaliteit van het beleid. Door transparantie kan er binnen het beleid geleerd worden. Ook in het Schipholbeleid wordt het gevolg van transparantie voor leren duidelijk. In de eerste besluitvormingsronde is een hoge mate van transparantie van het beleid. Door deze transparantie wordt er gewerkt op basis van scenario's die in samenwerking met de verschillende partijen zijn ontwikkeld. Hierbij was er een gezamenlijk idee over de ontwikkeling van de luchtvaart en de mogelijkheden hierin voor de luchthaven Schiphol. Deze scenario's hebben weer geleid tot een gezamenlijk startpunt voor het opbouwen van een nieuw beleid. Dit proces is in de tweede besluitvormingsronde niet meer doorgezet. Ook is een deel van het werk, met name voor de lange termijn toekomst, niet meegenomen in het beleidsproces voor het Schipholbeleid 2003. Het beleid waartoe tussen 1999 en 2003 staat meer los van allerlei leerervaringen uit het eerdere traject. De transparantie vanuit het eerdere traject wordt hierin niet meer meegenomen. In de derde besluitvormingsronde zien we dat transparantie leereffecten te weeg kan brengen. Zo wordt de routewijziging bij Spaarndam mede genomen naar aanleiding van de inbreng van de klachten. De beperkte mogelijkheden die de omwonenden hebben, via bewonersvertegenwoordiging en klachtenregistratie, zijn gebruikt om te leren van de beleidspraktijk. Ook in de evaluatie van het Schipholbeleid is er grote transparantie. Door de begrijpelijke vragen die gesteld worden en de duidelijke inbreng die men mag leveren is er de mogelijkheid voor beleidsleren. Binnen de CROS bestaat het idee dat de inbreng van de bewonersvertegenwoordiging niet geheel tot zijn recht kan komen door de rigide regelgeving. Hierin houdt gebrek aan transparantie innovatieve oplossingen waarmee zonder capaciteitsverlies de hinderbeleving kan worden verminderd tegen.

5.4.2 Gevolgen transparantie vanuit het waarderingsperspectief

Ook vanuit het waarderingsperspectief zijn er gevolgen van transparantie voor het beleid aan te geven. In het Schipholbeleid is in het bijzonder het (gebrek aan) vertrouwen een punt wat vaak op de agenda komt. Het vertrouwen in het Schipholbeleid is vaak niet groot. Bewoners voelen zich gepiepeld, denken dat de luchtvaartsector deals sluit en informatie achterhoudt. Ook de uitwerking van de motie Baarda (onderzoek naar de gelijkwaardigheid van het stelsel) brengt bij vele omwonenden een groot gevoel van onrecht naar voren. Men bekijkt veel besluitvorming vanuit een negatieve perceptie over andere partijen. Een deel van dit wantrouwen komt voort uit het gebrek aan transparantie.

Een eerste blijk hiervan kan gesignaleerd worden bij het uiteenvallen van TOPS. Doordat verschillende partijen met de minister spreken buiten TOPS om, valt TOPS uit elkaar. De milieubeweging vertrouwt de minister en andere partijen niet meer. Gebrek aan transparantie heeft hier als direct gevolg dat een overleg uit elkaar valt, maar heeft ook een aantal indirecte gevolgen. Omwonenden geven niet meer snel hun commitment in besluitvormingsprocessen. Er heerst scepticisme wanneer er vanuit het Rijk inbreng gevraagd wordt aan omwonenden. 'Wat wordt er met onze inbreng gedaan?, Worden we zo geen excuustruus?' zijn opmerkingen die dan voorbij komen. Het verschil tussen de verwachtingen die gewekt zijn en de werkelijke transparantie die er is veroorzaakt een wantrouwende houding van omwonenden in de communicatie. Een tweede blijk van wantrouwen is er over de inbreng van de luchtvaartsector bij het berekenen van de nieuwe handhavingswaarden, bij de handhaving en binnen de CROS. Het is niet altijd duidelijk wat de inbreng van de sector is. De sector heeft vaak een kennismonopolie over zaken die bewoners minder begrijpen en de omwonenden hebben hierin zelf totaal geen rol zodat de inbreng hen vaak 'overkomt'. De transparantie van de inbreng vanuit de sector in het beleid is niet openbaar, niet altijd begrijpbaar en niet grijpbaar. Dit veroorzaakt een sfeer waarin omwonenden stellen dat de sector toch van alles kan maken, cijfers kan uitleggen en dus niet te vertrouwen is. Een derde blijk van wantrouwen gaat heen naar het besluitvormingsproces zelf. De precieze gang van zaken, waaronder ook weer de inbreng van de luchtvaartsector, rondom besluitvorming, is niet transparant. Omwonenden hebben hierdoor het idee dat er over hun hoofden heen wordt beslist. Men weet niet wat er gaande is maar vertrouwt de gang

van besluitvorming niet. Het laatste grote punt waaruit blijkt dat transparantie gevolgen heeft voor het vertrouwen is het beleidsinstrumentarium. Het telkens weer terug komen op de gelijkwaardigheid van dit stelsel, de roep om een gedetailleerdere handhaving en de vele vragen of er nu echt wel voldaan wordt aan de handhaving wijzen er op dat men het huidige systeem niet geheel vertrouwt. Dit kan verklaard worden uit het onbegrip met het stelsel. De logica van het beleid verschilt dermate van de logica van de burgers dat men zich niet beschermd voelt, en als dan nog wordt vermeld dat wordt voldaan aan alle regels dan vertrouwt men het stelsel al helemaal niet meer.

Naast vertrouwen kunnen vanuit het waarderingsperspectief meerdere gevolgen van transparantie in beleid worden gebracht. Zo biedt transparantie een antwoord aan de steeds groter wordende roep om verantwoording. In het Schipholbeleid is er sprake van een grote roep om verantwoording. Vanuit de Eerste kamer wordt verschillende malen geroepen om beantwoording van vragen vanuit omwonenden. Ook in de media verschijnen oproepen om openbaarheid. Hierbij wordt het handelen van de CROS met name genoemd. De transparantie van het Schipholbeleid voldoet hier niet altijd aan waardoor juist de roep om meer transparantie opkomt. Legaliteit heeft te maken met de openbaarheid en de wettelijke inspraakmogelijkheden bij het beleid. Hierbij zorgt transparantie, met name openbaarheid, ervoor dat voldaan wordt aan legaliteitseisen. Vaak is hierbij een verband met de institutionele context die vereist dat er een bepaalde mate van openbaarheid of inspraakmogelijkheid moet zijn. Toch kan gesteld worden dat het Schipholbeleid zodanig transparant is dat het legaal is. In de eerste besluitvormingsronde wordt rekening gehouden met het WRR-advies aangaande openheid voor grote infrastructurele projecten, door de inbreng van omwonenden en vele andere partijen mogelijk te maken. In de tweede besluitvormingsronde zijn inspraakmogelijkheden geweest in de MER-procedure. En in de derde besluitvormingsronde was openbaarheid en inspraak mogelijk bij de MER-procedures voor de beleidswijzigingen. Door dat op deze momenten de aangegeven mate van transparantie aanwezig is kan het beleid Schipholbeleid legaal genoemd worden.

Het laatste gevolg van transparantie vanuit het waarderingsperspectief wat wordt nagegaan is legitimiteit. Onder legitimiteit wordt hier de intersubjectieve waardering van beleid door burgers verstaan. Hoe meer draagvlak er is voor het beleid hoe meer legitiem het beleid is. Transparantie zorgt voor meer legitimiteit. Voorbeelden hiervan zijn het TNLI-debat in de eerste besluitvormingsronde en de routewijziging bij Spaarndam. Door de hoge mate van transparantie werd het beleid hier redelijk gesteund wat ook door CROS-bewonersvertegenwoordigers werd vermeld. Verminderde transparantie leidt tot verminderde legitimiteit. Dit kunnen we zien bij het uiteenvallen van TOPS, de tweede besluitvormingsronde en het beleidsinstrumentarium. Door gebrek aan transparantie hebben de omwonenden geen grip op de situatie en/of begrijpt men het beleid niet. Hierdoor heeft het beleid minder draagvlak. Het draagvlak voor het beleid wordt ook veroorzaakt door een aantal andere factoren zoals: voortgaande ontwikkeling van de luchtvaart, terugkomen op afspraken die gemaakt zijn, verschillende uitleg van begrippen als gelijkwaardigheid en de overlast die mensen al hebben vanwege de luchtvaart. Transparantie is hierbij een procesmatige factor die de gevolgen van allerlei andere factoren voor draagvlak versterkt of afzwakt. Bij draagvlak bestaat een groot verschil tussen het draagvlak onder direct betrokkenen en de gehele bevolking van Nederland. Doordat de negatieve effecten in de rest van Nederland minder of niet aanwezig zijn zal men deze negatieve effecten minder meenemen in hun waardering. Wel kan de wijze waarop de overheid met de omwonenden van Schiphol omgaat voor overige burgers reden zijn om minder het Schipholbeleid, en het gedrag van de overheid in het algemeen, als minder legitiem te waarderen. Transparantie heeft ook een rol voor het draagvlak voor de overheid en het overheidsbeleid in het algemeen onder overige delen van de bevolking dan de direct betrokkenen bij Schiphol.

5.5 Transparantie in het Schipholbeleid 2003 samengevat

De mate van transparantie van het beleid verschilt per beleidsvorm. Het beleidsinstrumentarium grotendeels niet transparant: de instrumenten zijn wel openbaar maar niet begrijpbaar en ook niet grijpbaar voor de omwonenden. De verantwoording kent ook een lage mate van grijpbaarheid maar de begrijpbaarheid is beter. De transparantie van de besluitvorming verschilt per ronde: de eerste ronde en

een deel van de derde ronde zijn openbaar, begrijpbaar en in grote mate ook grijpbaar. De tweede ronde daarentegen is onbegrijpbaar en ongrijpbaar voor omwonenden. De mate van transparantie kan verklaard worden door afhankelijkheden binnen het netwerk waarin de luchtvaartsector en de overheid in de richting van omwonenden slechts beperkte afhankelijkheid hebben. De institutionele context van het beleid beïnvloedt de transparantie doordat ontwikkelingen buiten het Schipholbeleid en de activiteiten van actoren in andere fora mede richting geven aan het beleidsspel waarin omwonenden betrokken zijn. Deze richtingswijzigingen zorgen voor onbegrip en opgrijpbaarheid van het proces. De gevolgen van deze transparantie zijn dat het beleid een gebrek aan waardering krijgt. Bij een grotere mate van transparantie is de duur van het besluitvormingstraject wel langer. Bij verantwoording van beleid lijkt er tevredenheid te bestaan over de wat lagere mate van transparantie.

Hoofdstuk 6 Conclusie

Naar aanleiding van de gegevens en de analyse hiervan in de voorgaande hoofdstukken worden in dit hoofdstuk de verschillende deelvragen en de hoofdvraag beantwoord.

6.1 Deelconclusies

Deelconclusie 1

Deze deelconclusie geeft antwoord op de vraag: Wat is de inhoud van transparantie en hoe verhoudt transparantie zich tot de netwerktheorie?

Transparantie wordt hier als volgt gedefinieerd: *Transparantie is openbaarheid en duidelijkheid van beleid en besluitvormingsprocedures. Hierbij is belangrijk dat duidelijk is: of regels in acht genomen zijn, welke verantwoordelijkheden er zijn en wat de rol van burgers in het beleid is.* Hierbij is belangrijk dat duidelijk is: of regels in acht genomen zijn, welke verantwoordelijkheden er zijn en wat de rol van burgers in het beleid is. In de netwerktheorie wordt beleid gezien als resultante van interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren. Afhankelijkheden kunnen transparantie stimuleren of afremmen. In de handelingsstrategie van partijen wordt de mate van transparantie die men wenst bepaald. Vanuit de netwerkmanagementtheorie worden een tweetal soorten van managementstrategieën onderscheiden: procesmanagement voor het op gang brengen van interacties en netwerkconstituering wanneer het gaat om sturing van de institutionele kenmerken van het netwerk. Om in transparantie te kunnen sturen kunnen ook hier een tweetal sturingsstrategieën worden onderscheiden.

Op procesmatig vlak beschrijft Finkelstein een viertal strategieën: (1) Regels structureren het proces en geven duidelijkheid over afspraken. Regels geven niet altijd inzicht in de werking van beleid en zijn niet altijd begrijpelijk waardoor de transparantie niet gediend wordt; (2) De marktgerichte beleidsstrategie is een middel tot transparantie doordat concurrentie kan dwingen tot verstrekken van informatie. Kwalitatief loopt de informatie wel het gevaar dat actoren de werkelijkheid willen versluieren; (3) De beleidsstrategie waarbij zaken worden overgedragen aan beoordeling door experts. Zij handelen vanuit hun eigen professionele waarden. Hierdoor zijn deze beoordelingen niet transparant. De wijze waarop men hierover communiceert kan de mate van transparantie beïnvloeden; (4) De interactieve beleidsstrategie maakt het beleidsproces transparanter, omdat omwonenden direct bij het beleid worden betrokken. Deze vier strategieën van Finkelstein kunnen worden verbonden aan vier verschillende actoren groepen: overheid, marktpartijen, experts en commissies en burgers. Door de strategieën kunnen deze actorengroepen in actief gemaakt worden om transparantie te versterken. Hierbij speelt een vraag van netwerkconstitutie: hoe reageren de verschillende organisaties hierop vanuit hun eigen middelen.

Door het bovenstaande wordt duidelijk dat transparantie door het karakter van het netwerk van het betreffende beleid wordt beïnvloed. In de strategieën voor transparantie moet rekening gehouden met de prikkels waarmee de verschillende partijen in hun afhankelijkheden worden geraakt.

Deelconclusie 2

Deze deelconclusie geeft antwoord op de vraag: Wat is de inhoud van het Schipholbeleid 2003 en hoe is dit beleid ontstaan?

In het besluitvormingsproces voor het Schipholbeleid 2003 kunnen een drietal besluitvormingsronden worden onderscheiden: (1) Onderzoek en dialoog toekomst luchtvaart (1995-1999); (2) Operationele besluitvorming Schiphol 2003 (1999-2003) en (3) Uitvoering en aanpassing (v.a. 2003).

De eerste ronde begint met het kabinetsvoornemen in 1995 om de toekomst van de luchtvaart in Nederland nader te onderzoeken. Na een aantal jaren van onderzoek en dialoog komt het kabinet in 1999 met de nota Toekomst Nationale Luchthaven (TNL) waarmee de aanzet wordt gegeven om eerdere ideeën in operationeel beleid om te zetten. In 2003 wordt het Schipholbeleid 2003 van kracht en krijgt het beleid in de uitvoering haar uiteindelijke vorm. De institutionele context van en de afhankelijkheidsrelaties in het besluitvormingsproces wijzigen per ronde.

In de eerste ronde nemen de omwonenden eens sterk wantrouwen richting de overheid mee. De overheid zelf lijkt na consultatie zich voor de uiteindelijke besluitvorming terug te trekken. De norm tijdens de eerste ronde is openheid van agenda en betrokkenheid van partijen die steeds meer vernauwd worden naar een onderhandelingsstafel. Binnenskamers is de dialoog wel open, maar buitenskamers gaat het gevecht in alle hevigheid door. Het WRR-advies besluitvorming grote infrastructurele projecten heeft geleid tot een aantal soorten van besluiten waarbij integrale afweging en betrokkenheid van actoren is vastgelegd. In de eerste beleidsronde zijn veel partijen betrokken. Naast direct belanghebbenden (luchtvaartsector en omwonenden) en de overheid zijn kennisinstituten en algemene maatschappelijke groeperingen betrokken. In deze ronde zijn de middelen waar het veelal gaat om kennis en communicatie. Zowel de verschillende kennisinstituten, als de milieu- en bewonersgroeperingen en de luchtvaartsector proberen hierop in te spelen. De overheid houdt haar kruik nog droog en is vooral procesmatig, faciliterend en agendasettend bezig.

De tweede ronde wordt ingegaan met het uiteenvallen van het Tijdelijk Overleg Platform Schiphol (TOPS) en de op besluitvorming gerichte nota Toekomst Nederlandse Luchtvaart (nota TNL). De bewoners- en milieugroeperingen houden vanuit de vorige ronde een vervelende smaak over aan het besluitvormingsproces. In de parlementaire behandeling van de nota TNL en het Wetsvoorstel komen de ‘missers’ uit het voorgaande besluitvormingstraject naar voren. Een commissie van deskundigen, onder leiding van dhr. Berkhout, moet een deel van de problemen oplossen door de gelijkwaardigheid van het oude en het nieuwe handhavingstelsel te toetsen. Dit komt voort uit de wijze waarop in Nederland grote meningsverschillen worden gepacificeerd. De juridische context dwingt het proces om een aantal verschillende stappen in wetgeving te volgen evenals het volgen van een MER-procedure. In de tweede ronde zijn sommige actoren niet meer actief. Kennisinstituten en algemene maatschappelijke groeperingen hebben nauwelijks tot geen inbreng meer. Hiervoor in de plaats zijn een aantal organisaties met ‘formele’ adviesbevoegdheid gekomen. Het gaat in deze ronde ook met name om formele beslissingsbevoegdheden. Vooral de Rijksoverheid, het parlement en de wettelijke adviesinstanties hebben inbreng en een zekere mate van macht. De bewoners- en milieugroeperingen zijn actief in de verschillende inspraakmogelijkheden. De luchtvaartsector levert bij het uitwerken van het nieuwe handhavingssystematiek diverse cijfers en scenario’s aan.

In de derde ronde treedt de wet in werking en krijgt het nader vorm in een aantal wijzigingen van het beleid en wordt het Schipholbeleid 2003 geëvalueerd. Het uitgevoerde beleidsinstrumentarium krijgt met name vorm door een uitgebreid juridisch handhavingssysteem ten behoeve van geluidsoverlast waarbij aangetekend wordt dat dit systeem gelijkwaardige bescherming biedt in vergelijking met het voorgaande stelsel. Naast bepalingen voor geluidsoverlast is er verder een juridisch instrumentarium voor geur, emissie, risico en een aantal bepalingen over gedrag van de luchtvaartsector. Het economisch instrumentarium beperkt zich tot een aantal compenserende maatregelen voor omwonenden en gemeenten. Daarnaast zijn er in de vorm van een aantal commissies communicatieve instrumenten en moet de sector (onderling) overleggen over hinderbeperking en moet men verantwoording afleggen ten behoeve van handhaving. Tijdens de uitvoer is het stelsel al een aantal malen gewijzigd: (1) routewijziging bij Spaarndam ter vermindering van geluidsoverlast, (2) herstel van invoerfout en (3) voorlopige aanpassing van het stelsel in verband met problemen bij parallel starten vanaf Zwanenburg- en Polderbaan. Naar aanleiding van toezeggingen in de Eerste kamer wordt het Schipholbeleid al in 2006 geëvalueerd. In dit proces wordt onderzocht: (1) of het huidige stelsel gelijkwaardige bescherming biedt als de PKB uit 1995, (2) of het beleid efficiënt is en (3) welke verbeteringen voor het Schipholbeleid mogelijk zijn. In het proces worden de verschillende partijen betrokken. In het bijzonder bij de derde doelstelling staat het proces open voor alle partijen. Bij de beleidswijzigingen, en dan met name bij het herstel van de invoerfout, worden ervaringen vanuit het

verleden meegenomen. Ook bij het indienen van verbetervoorstellen gaat bij omwonenden het verhaal rond 'dat er toch wel niets zal worden meegenomen'. Het beleidsinstrumentarium is opgesteld met een duidelijk natuurwetenschappelijke achtergrond zoals die door de jaren heen op milieugebied gewoon is. Bij uitvoer van het beleid en de beleidswijzigingen heeft de luchtvaartsector een trekkende rol. Bij het evaluatietraject is sprake van een open proces. Bij beleidswijzigingen moet de MER-procedure worden gevolgd wat voor enige vertraging van het proces zorgt. In deze ronde heeft de luchtvaartsector binnen de wettelijke grenzen de vrijheid om de luchthaven te exploiteren. Het Rijk handhaaft middels IVW en heeft hierbij bestuursdwang als middel. Binnen het instrumentarium hebben omwonenden inspraak via de CROS en het IKB. Bij de beleidswijzigingen komt de rol van omwonenden meer naar voren. Het Rijk moest hierbij instemming verlenen om de voorgestelde beleidswijzigingen mogelijk te maken. Binnen het evaluatieproces heeft het Rijk een leidende en faciliterende rol. Hierbij worden ook verschillende kennisinstituten betrokken. Ook de omgeving, waarbij de CROS een stevige rol heeft, krijgt hierbij mogelijkheden toebedeeld om input te leveren aan het nieuwe beleid.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het Schipholbeleid in drie onderscheiden besluitvormingsronden vorm krijgt. Tijdens de verschillende ronden zijn diverse actoren in verschillende mate actief geweest. Het beleidsinstrumentarium is sterk juridisch en natuurwetenschappelijk van aard.

Deelconclusie 3

Wat zijn de institutionele context en institutionele structuren van het Schipholbeleid 2003?

Ontwikkelingen van buiten het beleidsspel van het Schipholbeleid hebben bepalende gevolgen voor de gang van het beleid. Met name de ontwikkelingen in de luchtvaart (ontwikkelingsscenario's, trendbreuken en wijziging concurrentieposities) hebben het beleid en de beleidscontext gewijzigd. De diversiteit aan fora en spelen binnen het beleidsspel zijn redelijk groot. In de verschillende ronden zijn telkens weer verschillende fora aan te wijzen waarop de verschillende spelers proberen te scoren. Omwonenden lijken hierbij minder sterk in het forum-shoppen. Men heeft minder toegang tot de diverse fora dan de overheden

Hierbij kunnen diverse opstellingen van spelers worden omschreven. De luchtvaartsector is overal actief. De Rijksoverheid geeft deels openheid maar gaat voor een deel te werk volgens eigen lijnen. Decentrale overheden hebben een zwakke opstelling. Men wordt wel betrokken maar heeft geen middelen. Ook omwonenden hebben een gebrek aan middelen en volgen zodoende de lijn die door andere wordt ingezet. Hierbij zijn diverse soorten omwonenden: omwonenden in platforms die voornamelijk lobbyen, omwonenden in de CROS die door overleg hun belangen willen verdedigen en omwonenden die hun klachten indienen. Ook zijn er omwonenden die zich niet betrekken in het besluitvormingsproces. Binnen de omwonenden en de verschillende decentrale overheden zijn de belangen zeer divers.

Ook zijn er een aantal institutionele structuren in de verschillende ronden die het gedrag van de verschillende actoren binnen het beleidsspel structureren. Cognitieve structuren die onderkend kunnen worden zijn: het wantrouwen van omwonenden jegens het gedrag van de overheid en luchtvaartsector, en de Haagse departementale gewoonte van besluitvorming die na het TNLI-project weer wordt ingezet. Een andere cognitieve structuur is de wijze van oplossing die gekozen wordt, namelijk de technisch/ natuurwetenschappelijke wijze van probleemoplossing. Ook zijn er een aantal normatieve structuren die gedurende de ronden wijzigen. In de eerste ronde is een sterke mate van openheid. De tweede ronde draait om besluitvorming, en in de derde ronde is een gemengde mate van geslotenheid, verantwoordelijkheid van de luchtvaartsector voor de uitvoering van het beleid en openheid in het evaluatietraject.

De institutionele context is dus sterk dynamisch van aard en er wordt in verschillende fora tegelijk gespeeld. Ook zijn in het beleidsspel een aantal structuren te onderscheiden die de speelwijze sterk beïnvloeden.

Deelconclusie 4

Deze deelconclusie geeft antwoord op de vraag: Hoe transparant is het Schipholbeleid 2003 voor omwonenden, op welke wijze kan deze transparantie worden verklaard en welke gevolgen heeft dit voor het beleid?

Mate van transparantie

Het geldende beleidsinstrumentarium is over het algemeen zonder problemen te vinden. Een aantal achterliggende rekenmodellen zijn moeilijker op te vragen. Ook de procedures van Luchtverkeersleiding Nederland zijn niet geheel te achterhalen. De begrijpbaarheid van het instrumentarium voor omwonenden blijkt laag. Het beleid spreekt vanuit een andere logica dan de omwonenden: de logica van de huiskamer tegen de logica van de rekentafel. Daarnaast is geluidsoverlast moeilijk te objectiveren en betreft het een zeer complexe materie. De berekende waarde van geluidsoverlast komt voor omwonenden niet overeen met hun 'gevoelstemperatuur' van geluidsoverlast. Binnen het instrumentarium is in de CROS en het klachtenbureau een rol voor de omwonenden weggelegd waar men grip heeft op het beleid. Zowel in de CROS als bij het klachtenbureau blijkt de moeilijkheid van beleid op te spelen in de rol die de omwonenden hebben.

Over het gevoerde beleid wordt op verschillende wijze handhaving afgelegd. IVW handhaaft het Schipholbeleid en legt hier van verantwoording af middels rapportages. De CDV legt verantwoording af door voortgangsrapportages en de CROS door middel van besluitenlijsten (die volgens sommigen te laat worden geopenbaard), nieuwsbrieven en jaarverslag. Over het gehele gevoerde beleid, in het bijzonder de gelijkwaardigheid, wordt ook verantwoording afgelegd door het project Monitoring, Evaluatie Implementatie Schipholbeleid (project MEIS) via voortgangsrapportages. De verantwoording over het beleid is dus in het algemeen genomen openbaar. De begrijpbaarheid van deze verantwoording is weer minder, wat mede komt doordat het beleidsinstrumentarium niet goed te begrijpen is voor omwonenden. Voor omwonenden is binnen de verantwoording geen rol weggelegd behalve in de algemene verantwoording in de evaluatie van het Schipholbeleid. Hier konden bewoners aangeven wat men onderzocht wilde zien en werden ook resultaten teruggekoppeld. In deze evaluatie hebben bewoners het idee op het zijspoor te staan wanneer het gaat om het gelijkwaardigheidsonderzoek waarin het verschil in uitleg bestaat tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de omwonenden over de invulling van gelijkwaardigheid.

Voor de besluitvorming rondom Schiphol moet de transparantie per besluitvormingsronde worden weergegeven. De eerste besluitvormingsronde kenmerkt zich door grote openbaarheid. Door gezamenlijk de ontwikkelingen te onderzoeken begrijpen de omwonenden hoe het besluitvormingstraject loopt en door de betrokkenheid heeft men grip op de situatie. De grip op de situatie lijkt met het uiteenvallen van TOPS te verdwijnen. De regering gaat het formele besluitvormingsproces in waarbij omwonenden hier ingaan met op de achtergrond de ervaringen met TOPS. Men weet niet hoe het besluitvormingstraject loopt en wie met wie overlegt. De discussies in het parlement zijn over het algemeen openbaar maar de precieze input van de luchtvaartsector in het beleid blijft onduidelijk. Ook is de inhoud van de besluitvorming, met grote nadruk op het nieuwe handhavingssysteem, voor omwonenden niet eenvoudig. Deskundigen moeten uitsluitsel geven over de gelijkwaardigheid, maar deze deskundigen stappen na een tijd weer op. De gripbaarheid in deze besluitvormingsronde is door de beperkte betrokkenheid ook lager. In de derde besluitvormingsronde gaat de besluitvorming met name in op de drie beleidswijzigingen en de verbetervoorstellen in het kader van de evaluatie van het beleid. Wat betreft de drie wijzigingen in het stelsel wordt de problematiek niet direct openbaar gemaakt. Binnen de CROS moet men de problematiek via de media vernemen. De sector heeft eerst de tijd genomen om de problematiek helder te krijgen waarna men hierover heeft gerapporteerd. Van de verschillende wijzigingen was de routewijziging bij Spaarndam

de meest begrijpelijke. Hier hadden omwonenden grip op door hun klachten, de CROS-bewonersvertegenwoordiging en doordat men in het vooronderzoek van LVNL betrokken werd. Een probleem hierbij was wel dat het proces vertraagde door de vereiste MER-procedure. De overige twee wijzigingen begreep men minder goed doordat de luchtvaartsector na invoer van beleid en procedures problemen kreeg met deze zaken terwijl men zelf aan het ontwerp had meegewerkt kon er bij omwonenden niet helemaal in. Bewoners hadden slechts in beperkte mate een rol in deze wijzigingen doordat de sector de voorstellen initieerde. Wel was men direct bij de besluitvorming betrokken. Het verbetervoorstellentraject is voor omwonenden open om hun inbreng te geven. Het is duidelijk hoe, wanneer en waar de voorstellen kunnen worden ingediend. Onduidelijkheid is er over het toetsingskader en de wijze waarop de voorstellen worden beoordeeld. De openbaarheid, begrijpbaarheid en grijpbaarheid van het proces is tot aan het moment van indienen hoog, daarna vermindert het behoorlijk.

Oorzaken transparantie

Het overwegend juridisch instrumentarium zorgt voor openbaarheid en een bepaalde mate van grijpbaarheid. Een ander kenmerk van het juridische instrumentarium is dat het vanuit het inzicht van de overheid wordt vormgegeven, waardoor het afstand heeft van de omwonenden die in een geheel andere logica spreken. Vanuit het beleidsnetwerk kan verklaard worden dat door de geringe afhankelijkheid van het electoraat er geen grote prikkels tot transparantie zijn. Een bepaalde mate van transparantie zal nodig blijken om niet een te grote tegenstand tegen het beleid en de overheid te krijgen. De middelen van de overige partijen zijn sterker dan het beperkte electoraatsmiddel en de mogelijkheid tot juridische stappen. Uit de institutionele context blijkt dat diverse arena's tegelijkertijd gebruikt worden. Ook externe ontwikkelingen zijn bepalend voor de richting van het beleid. Omdat omwonenden in minder diverse arena's plaats hebben zijn deze richtinggevende factoren voor hun onbekend en is er hierdoor een lagere transparantie. Vanuit de diverse institutionele factoren kan verklaard worden dat het milieubeleid natuurwetenschappelijk van aard is en hierdoor minder goed begrijpbaar is. Ook is de overheid, met name binnen de departementen, gewend om zelf besluiten te nemen waardoor men zich na de consultatieronde terugtrok en gewoon weer zelf besluiten ging nemen. De relatie en ervaringen die omwonenden hebben met de luchthaven Schiphol blijken van belang op de wijze waarop geluidhinder beleefd wordt. In de verschillende beleidsronden zorgt de heersende norm voor de afname van openheid: de eerste ronde is zeer transparant, de tweede niet en derde deels. Door de juridische context (WRR-advies en MER-procedure) wordt openbaarheid en op bepaalde momenten inspraak vereist.

Gevolgen transparantie voor beleid

De gevolgen van de mate van transparantie voor het Schipholbeleid kunnen worden onderscheiden vanuit het handelings- en het waarderingsperspectief. Vanuit het handelingsperspectief wordt duidelijk dat een hoge mate van transparantie (tijdens de eerste besluitvormingsronde) zorgt voor een beleid- en besluitvormingsproces waar mensen zich meer bij betrokken weten. Wel duurt het proces hierdoor langer dan wanneer het proces minder transparant zou zijn. Doordat het verdere proces minder transparant is gevoerd sluit het beleid niet geheel goed aan bij de perceptie van omwonenden. In de derde besluitvormingsronde komt weer naar voren wat de gevolgen van transparantie voor leren kan zijn. Het rigide handhavingssysteem vermindert de mate van transparantie en maakt hierdoor innovatie lastiger. Vanuit het waarderingsperspectief kan vastgesteld worden dat een deel van het wantrouwen jegens het Schipholbeleid voortkomt uit een gebrek aan transparantie over inbreng van omwonenden (met name onduidelijkheid wat er met inbreng gebeurt), de inbreng van de luchtvaartsector in het stelsel en het beleidsinstrumentarium zelf. De steeds groter wordende roep om verantwoording vanuit de samenleving en het parlement wordt in het Schipholbeleid niet altijd beantwoord. De mate van transparantie is zodanig dat het beleid legaal is, alhoewel de wet dat zelf voorschrijft waardoor oorzaak en gevolg deels door elkaar heen lopen. De mate van legaliteit zou in problemen kunnen komen wanneer de wet in botsing komt met andere wetgeving. Wanneer er in het beleid transparantie bestaat is er op dat moment ook meer legitimiteit voor dit beleid. Door de tijd heen gaat de legitimatie weer opschuiven. Dit gebeurt na het ineenzakken van TOPS wanneer Den Haag weer haar eigen gang lijkt te gaan. Op een onderdeel van het beleid als handhaving is er ondanks beperkte transparantie toch

legitimiteit. Openbaarheid van de procedures waarmee gehandhaafd wordt is dan voldoende. De vereiste mate van transparantie verschilt per beleidsvorm.

De bovenstaande deelconclusie geeft aan dat de mate van transparantie van het Schipholbeleid divers is over de verschillende beleidsvormen. Ook verschilt de transparantie van het besluitvormingsproces per ronde. Verder is naar voren gekomen dat de mate van transparantie verklaard kan worden uit de kenmerken van het netwerk en de institutionele context van het beleid. Het gevolg van deze transparantie is dat het beleid een gebrek aan waardering krijgt. Bij een grotere mate van transparantie is de duur van het besluitvormingstraject wel langer.

Deelconclusie 5

Deze deelconclusie geeft antwoord op de vraag: Op welke wijze verhoudt het functioneren van de CROS, waarin zowel de luchtvaartsector als omgeving (gemeenten en omwonenden) zitting hebben, zich op de transparantie van het beleid en de verklaring van deze transparantie?

De CROS heeft een taakstelling die het beleid verbindt aan overleg tussen sector en omgeving. Hierin is ruimte voor het inbrengen van hinderbeleving in het beleid. Door de beperkte mogelijkheid om binnen de wettelijke kaders nog veranderingen aan te brengen is de inbreng van omwonenden op het beleid niet groot. Door de inbreng die geleverd is (met name de routewijziging bij Spaarndam en het uitdenken van de pilots) is er meer transparantie. De band tussen bewonersvertegenwoordigers en hun achterban is onduidelijk en niet altijd sterk aanwezig. Dit zorgt voor verstopping van de transparantie bij de bewonersvertegenwoordiging. De CROS biedt enerzijds transparantie, maar anderzijds wordt transparantie beperkt door onduidelijke legitimatie. Door de beperkte openbaarheid van de CROS vergaderingen zijn de werkzaamheden van de CROS voor overige omwonenden niet altijd openbaar. Legitimatie van de besluitvorming is hiermee moeizaam. Het institutioneel kapitaal van de CROS is in beginsel aanwezig. De verschillende partijen vertrouwen elkaar en willen met elkaar besluiten nemen. In het verleden werd er meer wantrouwend naar de inbreng van de luchtvaartsector gekeken. Zij initieerden diverse werkzaamheden die door bewonersvertegenwoordigers met enig wantrouwen werden bekeken. Wat betreft het intellectuele kapitaal dat benodigd is voor besluitvorming is dit vanuit de sectorinbreng aanwezig. Bij de bewoners en bestuurders binnen de CROS is deze kennis niet of in mindere mate aanwezig. In de gezamenlijke werkzaamheden voor de evaluatie van het Schipholbeleid in 2005 is het institutioneel kapitaal gegroeid.

Deelvraag 6

Deze deelconclusie geeft antwoord op de vraag: Welke aanbevelingen kunnen volgen vanuit het onderzoek, in het bijzonder voor de rol en positie van de CROS?

In de aanbevelingen die volgen na de eindconclusie zullen een aantal adviezen worden gegeven voor de diverse actorengroepen binnen het Schipholbeleid.

6.2 Eindconclusie

De eindconclusie geeft antwoord op de vraag:

Hoe transparant is het Schipholbeleid 2003 voor omwonenden, hoe kan deze transparantie worden verklaard, welke gevolgen heeft deze transparantie voor het beleid en op welke wijze verhoudt zich het functioneren van de CROS hierop?

Het Schipholbeleid 2003 is openbaar toegankelijk voor omwonenden waarbij de procedures binnen de Luchtverkeersleiding Nederland een uitzondering vormen. Het beleid is onbegrijpbaar door de complexiteit van het beleid en het onvermogen om het beleid op een voor omwonenden begrijpelijke wijze te formuleren. In de periode dat omwonenden betrokken waren bij de besluitvorming neemt de begripbaarheid toe. Het beleid is ongrijpbaar omdat bewoners niet weten wat hun te wachten staat,

hoe en waar hun rechten te halen zijn en op welke wijze men hun inbreng kan geven. In het beleidsinstrumentarium en de beleidsverantwoording is weinig tot geen grijpbaarheid voor omwonenden. De eerste en derde besluitvormingsronde zijn beter grijpbaar voor omwonenden.

De openbaarheid van het beleid wordt verklaard door de wet die openbaarheid vereist. De lage mate van begrijpbaarheid van het Schipholbeleid valt te verklaren vanuit diverse ontwikkelingen die buiten omwonenden omgaan in andere netwerken die het Schipholbeleid significant beïnvloeden, de beleidsfora waar de omwonenden buitengesloten zijn en die de het Schipholbeleid ook richting geven, de natuurwetenschappelijke traditie waarin het beleid gemaakt is, de complexiteit van de beleidsproblematiek en de afstand tussen de logica van beleidsmakers en de logica van omwonenden. De rol die omwonenden in beleid kunnen vervullen hangt voor een deel af van de juridische context waarin het beleid gemaakt wordt. Daarnaast lijkt er sprake te zijn van een cyclus van openheid. De Rijksoverheid geeft openheid wanneer het beleid in voorbereidende fase is, maar wanneer het beleid meer formeel besluitend van aard wordt gaat de deur van het ministerie weer meer dicht. Transparantie wordt in het algemeen versterkt door de wens van de samenleving voor een transparante overheid en verzwakt door onafhankelijkheid richting de omwonenden en de afhankelijkheden richting andere actoren die de luchtvaartsector en het Rijk hebben.

De gevolgen van de transparantie van het Schipholbeleid zijn vanuit het handelingsperspectief gezien dat de besluitvorming langer duurt maar ook het vermogen om te leren toeneemt naarmate de transparantie hoger is. Afnemende transparantie zorgt er voor dat het beleid niet aansluit bij de perceptie van omwonenden en innovatie moeilijker wordt. Vanuit het waarderingsperspectief blijkt dat een oplopende mate van transparantie zorgt voor meer vertrouwen, legitimiteit en beantwoording van de roep om verantwoording. De legaliteit is met openbaarheid volledig voldaan. Lage en met name afnemende transparantie hebben sterk negatieve gevolgen voor het vertrouwen en de legitimiteit vanuit omwonenden in het Schipholbeleid, de besluitvorming hierom heen en de betrokken actoren.

De CROS is binnen het Schipholbeleid het wettelijk overlegorgaan tussen sector en omgeving (gemeenten en omwonenden). Binnen de CROS is sprake van toenemend institutioneel kapitaal waardoor de mogelijkheden om binnen de CROS een transparanter beleid te formuleren toenemen. Vereiste is dan wel dat de scheve krachtsverhoudingen in kennis en tijd meer wordt rechtgetrokken. Ook dient de legitimatie van de positie van de CROS en de bewonersvertegenwoordiging in het bijzonder te worden versterkt, omdat hier de transparantie verstopt. Binnen de CROS dient oog te zijn voor de andere netwerken waarin de verschillende spelers zich bevinden, hierdoor kan het begrip voor elkaar en de beleidsontwikkeling worden versterkt.

6.3 Aanbevelingen voor het Schipholbeleid

Vanuit de bevindingen van het onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd ter versterking van de transparantie. Hierbij worden aanbevelingen onderscheiden voor vier actorengroepen: overheid, marktpartijen, experts en commissies.

(Rijks-)overheid

De overheid, met name de Rijksoverheid, heeft een sterke inbreng in het Schipholbeleid door het trekken van de besluitvorming en het invullen van de regelgeving.

- Hinderbelevingsfactoren moeten in de ontwikkeling van beleid worden meegenomen. Hierdoor zal het beleid in termen worden geformuleerd die voor bewoners beter begrijpbaar zijn dan de huidige natuurwetenschappelijke uitgangspunten. Deze factoren kunnen ingebracht worden door na te gaan welke factoren aan geluidshinder door bewoners als hinderlijk worden ervaren. Deze kunnen als parameters voor beleidsontwikkeling worden gebruikt. Mogelijke factoren die in het beleid meegenomen kunnen worden: hinderbeleving, gezondheidseffecten en lusten vanwege de luchthaven Schiphol.

- In de Schipholwetgeving moet ruimte komen om door overleg tussen luchtvaartsector en omgeving (gemeenten en omwonenden) het beleid nader in te vullen. Door deze ruimte te creëren kan in operationele sfeer gezocht worden naar de (bij hinderbeleving) best passende oplossingen.
- De Rijksoverheid moet duidelijk zijn in de verwachting die men jegens omwonenden schept over hun rol en inbreng in het besluitvormingsproces. De verwachtingen die gewekt worden over de inbreng moeten worden waargemaakt. Tegenvallende verwachtingen veroorzaakt verminderde grijpbaarheid bij omwonenden en leiden tot cynisme en wantrouwen.

Luchtvaartsector

De betrokken marktpartijen bij het Schipholbeleid zijn voornamelijk KLM, LVNL en Schiphol Group. Hierbij is de moeilijkheid dat de LVNL niet een werkelijke marktpartij is. Voor marktpartijen brengen economische prikkels de grootste veranderingen teweeg. Een aantal aanbevelingen die de transparantie kunnen vergroten die zich richten op de luchtvaartsector:

- Afwijkingen van het wettelijke stelsel moeten (experimenteel) mogelijk zijn wanneer de luchtvaartsector in overleg met de omgeving (bestuurders en omwonenden) hiertoe beslissen. Door de samenwerking in operationele sfeer krijgt de omgeving duidelijkheid over de werkzaamheden en procedures rondom het luchthavengebruik. De prikkel voor de luchthaven is dat er in de regio belangen liggen voor de exploitatie van de luchthaven, economisch meer rendabele routes en het imago van de luchtvaartsector in de omgeving versterkt kan worden.
- Toekomstgedachten over de ontwikkeling van de mainport in relatie tot de omgeving kan de sector in overleg met de omgeving (gemeenten en omwonenden) ontwikkelen. Hierdoor krijgt de omgeving inzicht in de (globale) ontwikkelingen in luchtvaart, vervoer en economie die aan het verdere mainportbeleid ten grondslag liggen. De luchtvaartsector krijgt inzicht in de problemen die de omgeving werkelijk heeft met de ontwikkeling van de luchthaven, en kan hiermee beter rekening houden.
- De omgeving moet een relatie hebben met de LVNL die inzicht in procedures binnen deze organisatie beter mogelijk maakt. Een meer formele relatie tussen omgeving (gemeenten en omwonenden) zal mogelijk meer inzicht bij omgeving geven van de werkzaamheden binnen de LVNL. Wanneer omgeving officieel klant of medetoezichthouder wordt zal men sterker op de procesgangen betrokken zijn waardoor meer transparantie ontstaat.

Experts en commissies

Rondom het Schipholdossier zijn verschillende commissie en experts actief die zelf niet direct een belang hebben bij het Schipholdossier. Zij verzorgen de benodigde technische kennis of bestuurlijke vaardigheden die nodig zijn om in het midden van een gespannen beleidsdossier te kunnen blijven handelen. Transparantie van het Schipholbeleid kan versterkt worden door:

- Duidelijke communicatiekanalen tussen de experts/commissies en de omgeving van Schiphol (gemeenten en omwonenden). Hierdoor krijgen omwonenden meer begrip en grip op de verschillende commissies/ experts. In de communicatiekanalen moet enerzijds verantwoording worden gegeven over de werkzaamheden en anderzijds moet er input mogelijk zijn voor de verschillende soorten van bewoners. Hierbij zal een variëteit aan communicatiemiddelen moeten worden ingezet.
- Het overleg tussen de luchtvaartsector en de omgeving (gemeenten en omwonenden) moet institutioneel vorm krijgen in een hiervoor geschikt orgaan. Op dit moment vormt de CROS het overlegorgaan tussen luchtvaartsector en omgeving. Voor het ontwikkelen van een institutionele invulling van een overlegplatform, waarin het eerdere benoemde overleg over operationeel gebruik van de luchthaven en de toekomst van de relatie luchthaven met de omgeving, moeten in dit overleg een aantal ingrediënten aanwezig zijn:

- In het overlegorgaan moeten de diverse belangen en standpunten uit de gehele regio op een evenwichtige wijze worden vertolkt en vertegenwoordigd. Dit biedt legitimiteit aan het overleg en geeft een goede input voor het beleid.
- Kennisontwikkeling- en deling binnen het overleg zodat beleidskeuzes gemaakt kunnen worden op basis van een gezamenlijk begrip van het beleidsobject. Ook kan dit het verschil in kennisniveau meer recht trekken.
- Er moet kennis ontwikkeld worden over hinderbelevingsfactoren die als parameter voor beleidsontwikkeling gebruikt kunnen worden. Hierdoor zal het beleid beter bij de logica van omwonenden aansluiten.
- Het overlegorgaan dient zich bewust te zijn dat de diverse groepen spelers op meerdere netwerkniveaus afhankelijkheden hebben. Hierdoor zullen sommige ontwikkelingen als autonoom moeten worden beschouwd. Spanningen hieromtrent kunnen niet binnen het overlegorgaan worden opgelost.
- Het overlegorgaan dient zich er bewust van te zijn zich te bevinden in een competitie van diverse arena's waarbinnen spelers in het Schipholbeleidsspel proberen te scoren. Wanneer de verschillende spelers binnen het overleg commitment zullen tonen zal de waarde van de uitkomsten grote waarde naar buiten toe krijgen waardoor ook de waarde van de inbreng van de diverse spelers hoger zal worden.
- De diverse dilemma's die binnen het Schipholbeleid aanwezig zijn moeten worden geïdentificeerd. Voorbeelden van dilemma's in het Schipholbeleid zijn: de tegengestelde wensen bouwen versus verhogen externe veiligheid, ontwikkeling lokale economie versus minder geluidsoverlast, omvliegen ter voorkoming geluidsoverlast versus uitstoot van emissies en verbruik extra energie en nationale mobiliteitsbehoefte versus lokale behoefte aan rust. Wanneer deze dilemma's worden erkend kan er gezocht gaan worden naar arrangementen waarmee in de dilemma's gehandeld kan worden. Het overleg richt zich zo minder op de belangentegenstellingen onderling en meer op gemeenschappelijke dilemma's die in arrangementen worden geplaatst. Bij nieuwe ontwikkelingen op economisch, sociaal en ruimtelijke gebied moeten weer nieuwe arrangementen worden ontwikkeld.

Omwonenden

Transparantie richt zich uiteindelijk op de omwonenden van Schiphol. Door beleidsinteractie kunnen zij meer inzicht en grip op het beleid krijgen. Hun rol binnen de beleidsinteractie kan transparantie versterken door:

- De relatie tussen bewonersvertegenwoordigers en hun achterban moet versterkt worden. Op dit moment is vaak onduidelijk namens wie de bewonersvertegenwoordigers spreken en hoe zij in contact staan met hun achterban. Hierdoor staat de legitimatie van de bewonersvertegenwoordiging in het geding. In de regio moet een eenduidig systeem worden ingezet waarbij de diverse gemeenteraden een bewonersvertegenwoordiger benoemen die verplicht is open te staan voor alle omwonenden. Directe verkiezingen van bewonersvertegenwoordigers leveren problemen op doordat opkomsten bij verkiezingen voor dergelijke functionele organen laag is en daarmee de legitimiteit van de vertegenwoordiging nog steeds in het geding. Daarnaast worden op deze wijze waarschijnlijk vertegenwoordigers verkozen die de breedte van de gemeente vertegenwoordigen.
- Directe inbreng vanuit omwonenden in beleid. Dit kan gebeuren door een zodanig klachtenregistratie- en afhandelingssysteem waarin de diverse inbrengen van de omwonenden een goede plaats krijgen. Hierbij moet duidelijk zijn wat er met de inbreng van de omwonenden gedaan zal worden.
- Door professionele ondersteuning/vertegenwoordiging betere aansluiting bij beleidsmakers. Doordat bewonersvertegenwoordigers in huiskamertaal hun belevingen in het beleid inbrengen en het gebrek aan kennis en tijd sluiten ze niet aan bij de beleidsontwikkeling. Door

professionele beleidsondersteuning verkrijgt de inbreng van de bewoners in het beleid meer waarde.

Bij deze verschillende aanbevelingen dient rekening gehouden te worden met de mate waarin de verschillende organisaties/partijen de kracht hebben om de prikkels te weerstaan. Hierin kan verandering worden gebracht door posities van partijen te versterken of juist meer afhankelijk te maken.

6.4 Aanbevelingen voor het bestuurkundig onderzoek

In dit onderzoek naar transparantie zijn een aantal zaken naar voren gekomen die voor verder onderzoek geschikt zijn:

- De operationalisering van het concept transparantie en het element grijpbaarheid dient versterking. Het begrip grijpbaarheid duidt datgene aan dat nodig voor een omwonende om te weten wat hun situatie is zonder die te persé te veranderen, wat rechten zijn zonder ze persé op te eisen, om te weten wat men in het beleid in kan brengen zonder dit direct te doen. Het begrip hangt hiermee tussen het andere element openbaarheid en de concepten van Interactieve Beleidsvorming in. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit begrip nadere uitwerking behoeft omdat het soms onduidelijk blijft of omwonenden van Schiphol grip hebben op het beleid.
- Ook de gradaties van transparantie moeten verder doordacht worden. Uit de derde besluitvormingsronde blijkt dat omwonenden meer grip op het beleid hebben dan dat het beleid voor hen begrijpbaar is.
- In dit onderzoek is uitgegaan van het standpunt van omwonenden. Voor het verdere transparantieonderzoek zou het goed zijn om na te gaan of er niet uitgegaan moet worden van een multiactorperspectief. In de aanbevelingen kan een één-actorperspectief als te eenzijdig worden afgedaan. Ook kan er geen uitsluitel gegeven worden over de transparantie van het Schipholbeleid voor alle betrokken actoren.
- Verder onderzoek kan zich ook richten op verklaringsgronden van transparantie. Hierbij is interessant om de rol van verzelfstandigde overheidsorganen na te gaan. In het Schipholbeleid lijkt de Luchtverkeersleiding Nederland geen prikkel tot transparantie te kennen. Mogelijk ligt dit aan de verzelfstandigde maar tegelijk monopolistische positie van verzelfstandigde overheidsorganen.

Literatuur

Wetenschappelijke bronnen

- Abma T (2001) Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen; de Schipholddiscussie als casus. In: *Beleid en Maatschappij* 28 (pp 66-79).
- Abma T (2001) Als op ontdekkingsreis. In: *Bestuurskunde*, maart 2001.
- Almond, G.& Verba, S., (1963) *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, New Jersey Princeton University Press.
- Bevan, G. & Hood, C.,(2004). Targets, inspections, and transparency. In: *British Medical Journal* (328: 598).
- Bruijn, J.A. De & Ten Heuvelhof, E.F., (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.
- Bruijn H De, Heuvelhof E.F ten, en Veld R. In 't, (2004). *Procesmanagement; over procesmanagement en besluitvorming*. Academic Service, Den Haag.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm, Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (in voorbereiding/2005). *Trust in complex decision-making networks, a theoretical and empirical exploration*.
- Finkelstein, Neal D.(red.). (2000). *Transparency in Public Policy*. MacMillan Press Ltd., London.
- Graaf, H vd en Grin J. (2001). Variëteit in rationaliteit en de legitimiteit van beleid. In: Abma, T., & Veld, R. In 't, (red.), *Handboek Beleidswetenschap*. (pp. 208-220). Uitgeverij Boom, Amsterdam.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon, Delft.
- Hemerijck, A.(2001). De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring. In Abma, T., & Veld, R. In 't, (Red.), *Handboek Beleidswetenschap*. (pp. 83-95). Uitgeverij Boom, Amsterdam.
- Hemerijck., A. & Ringeling A., (2003) Een toren van Babel. In: Bekker, V.J.J.M. & Ringeling, A.B. (red.) *Vragen over beleid. Perspectieve op waardering*. Lemma, Utrecht. (hoofdstuk 2).
- Hendriks, F. (2003). Vertrouwen op niveau. In: *Bestuurskunde*. Jaargang 12, no. 3, (pp. 115-122).
- Hood, C. (2001). Transparency entry. In: P.B. Clarke en J. Forewaker, *Encyclopaedia of Democratic Thought*. London Routledge.
- Hood, C., Rothstein H. en Baldwin R. (2004). *The government of Risk*. Oxford University Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 societies*. Princeton, NJ Princeton University Press.
- Yni R. (1993) *Applications of case study research*. Beverly Hills, C.A.: Sage Publishing.
- Martin Ket, (2004, in voorbereiding) *Geluidshinderonderzoek en het Schipholbeleid*.

Klijn, E.H. & Koppenjan J.F.M. (2001). Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing In Abma T., & Veld, R. In 't (Red.), *Handboek Beleidswetenschap*. (pp. 179-192). Uitgeverij Boom, Amsterdam.

Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. In: *beleidswetenschap*. Nummer 2 (pp.143-167).

Klijn E.H., Koppenjan, J.F.M. en Termeer, C.J.A.M., (1994). *Managing networks in the public sector*. Rotterdam/ Leiden.

Juni R.L. (2000) Decision –making processes in Environmental Policy. In: Finkelstein, Neal D.(Reds.). (2000). *Transparency in Public Policy*. MacMillan Press Ltd., London.

Otenyo, Eric E. & Lind, Nancy S. (2004). Faces and Phases of Transparency Reform in Local government. In: *International Journal of Public Administration*, Vol. 27 No. 5, pp. 287-307. Stallen, P.J., (red.) (2004). *Fundering in de regio*. Leiden

O'Toole, L.J., (1997). Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. In: *Public administration Review* vol. 57 (1) (pp. 45-52).

Tan, T.G. (2001). *Urgentie, leiderschap en kennisontwikkeling. Verklaringen voor drie besluitvormingsronden rondom Schiphol tussen 1989 en 1991*. Uitgeverij Lemma, Utrecht.

Tan, T.G. (2004). De Gordiaanse knoop. In T. v/d Knaap, A. Korsten, K. Termeer en M. van Twist (red.) *Trajectmanagement, beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. (pp. 87-100). Uitgeverij Lemma, Utrecht.

Tan, T.G. en Waller, H. (1989). *Wetgeving als mensenwerk, de totstandkoming van de Wet geluidhinder*. Uitgeverij Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.

Teisman, G.R. (2001). Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen. In T. Abma, & R. In 't Veld (red.), *Handboek Beleidswetenschap*. (pp. 302-310). Uitgeverij Boom, Amsterdam.

Bemelmans, M.-L., Ris, Ray C. & Vedung, E. (1998). (red.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluations*. Transaction Publishers. New Brunswick/ London.

Weggeman J. (2003). *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van het groen poldermodel* Lemma, Utrecht.

Weggeman, J. & Buuren, A. van (2005). Forum-shoppen in besluitvorming. In: *Beleidswetenschap*, 19 (2) (pp. 24- 38).

Beleidsdocumenten

Rijksoverheid:

Integrale Beleidsvisie (IBV). Hoeveel ruimte geeft Nederland aan de luchtvaart? (1997) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Economische Zaken

Luchtvaartinfrastructuur in de toekomst, samenvattende onderzoeksrapportage. (1998). Project Toekomst Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur (TNLI)

Strategische Beleidskeuze Toekomst luchtvaart. (SBTL) (december 1998). Kabinetsstandpunt

Nota Toekomst nationale luchthaven. (nota TNL) (1999). Beleidsvoornemen kabinet

Richtlijnen voor de Milieu Effect Rapportage Schiphol (1 februari 2001). Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Plan van Aanpak Evaluatie Schipholbeleid (2005). Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, project Monitoring, Evaluatie Implementatie Schipholbeleid.

Voortgangsrapportage Evaluatie Schipholbeleid (april 2005). Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Voortgangsrapportage gelijkwaardigheidsonderzoek 2003/2004 (april 2005). Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Aanvullende vragen voor het gelijkwaardigheidsonderzoek (april 2005). Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Onderzoeksagende voor onderzoek naar effectiviteit van het Schipholbeleid (april 2005). Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Instellingsbesluit procescommissie evaluatie Schipholbeleid (april 2005). Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Voortgangsrapportage evaluatie Schipholbeleid (augustus 2005). Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Eerste verkenning naar de verbetervoorstellen (september 2005). Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu uitgevoerd door het onderzoeksbureau To '70.

Twee jaar ervaring met het Schiphol beleid (september 2005). Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu onderzoek uitgevoerd door ???
communicatie

Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid:

Advies bij de eerste voortgangsrapportage van het onderzoek naar de gelijkwaardigheid (april 2005).
Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid.

Derde voortgangsrapportage (september 2004) Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid

Vierde voortgangsrapportage (juli 2005) Commissie Deskundige Vliegtuiggeluid

Procescommissie Schiphol:

Eerste advies: *Plan van Aanpak evaluatie schipholbeleid*. 11 mei 2005

Tweede advies: *Uitvoering gelijkwaardigheidstoets*. 10 juni 2005

Derde advies: *1^e voortgangsrapportage V&W*. 7 juni 2005

Vierde advies: *Onderzoeksagenda*. 7 juni 2005

Vijfde advies: *Verbetervoorstellen*. 27 juli 2005

Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS)

S. van de Pas, *Enquête bewonersvertegenwoordigers 2005, inventarisatie*, mei 2005.

Verslagen zelfevaluatie CROS juni 2004

CROS notitie Einddocument evaluatie, januari 2005.

Commissie voor de Milieueffectrapportage:

Advies Commissie MER voor evaluatie Schipholbeleid(juni 2005) Commissie voor de
Milieueffectrapportage

Decentrale overheden:

Nota Taak begeleidingscommissie, Provincie Noord-Holland, , 31 juli 2001

Verbetervoorstellen evaluatie van het Schipholbeleid

Als een goed instrument Gezamenlijke bewonersplatforms

Aansprakelijk en Verantwoordelijk Prof. Dr. O.L.M. Bijvoet

Een goede buur? gezamenlijk 18 bewonersplatforms

Verbetervoorstellen CROS Bewonersvertegenwoordigers

Verbetervoorstellen CROS cluster Zuid West

Verbetervoorstellen/ evaluatie Bestuurlijke Regie Schiphol

Werken aan de toekomst van Schiphol en de regio Schiphol, KLM en Luchtverkeersleiding Nederland

Verbetervoorstellen CROS (1 juli 2005) Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol

Brieven

Brief van de minister van Verkeer & Waterstaat (Netelenbos, T.) aan dhr. Van der Vlist (4 november 1998): *Instelling Tijdelijk Overlegplatform Schiphol*.

Brief Minister van Verkeer en Waterstaat, mw. T. Netelenbos, aan Commissie Geluidshinder Schiphol. 8 juli 1999

Brief minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, dhr. J. Pronk, aan de Tweede Kamer. 22 juni 2000

Brief Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mw. Schultz van Haegen, aan de Tweede Kamer, 16 mei 2003

Brief Commissie Geluidshinder Schiphol aan de minister van Verkeer en Waterstaat. 12 mei 1999. CGS 99-3/5

Brief Commissie Geluidshinder Schiphol, aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 27 maart 2001. CGS01.037

Brief Commissie Geluidshinder Schiphol, aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 21 februari 2002

Brief Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van motie Baarda, 21 april 2005.

Brief aan de CROS van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (inzake motie Baarda), 21 juni 2005.

Brief Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, 1 juli 2005.

Brief aan de CROS van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (inzake voortgang verbetervoorstellen) , 9 september 2005.

Kamerstukken

Kamerstuk 26959, nr. 1: Brief Minister van Verkeer en Waterstaat, mw. T. Netelenbos, aan de Tweede Kamer, 17 december 1999.

Kamerstuk 26959, nr.3: Brief Minister van Verkeer en Waterstaat, mw. T. Netelenbos, aan de Tweede Kamer, 31 mei 2000.

Kamerstuk 26959, nr 15: Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, verslag van vergadering van 19 juni 2000.

Kamerstuk 26959, nr. 24: Brief Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mw. Schultz van Haegen, aan de Tweede Kamer, 17 december 2002.

Agenda Eerste Kamer, vastgesteld 5 december 2001.
Kamerstukken 26595, de nummers: 88f,j

Kamerstuk 27603 A: Raad van State, Advies 28 september 2000.
Kamerstuk 27603 A: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nader rapport, 29 januari 2001.
Kamerstuk 27603, nr. 3: Memorie van Toelichting bij voorstel wijziging Wet luchtvaart.
Kamerstuk 27603, nr. 5: Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, verslag van bevindingen, 10 april 2001.
Kamerstuk 27603, nr. 6: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, nota naar aanleiding van verslag, 11 mei 2001.
Kamerstuk 27603, nr. 40: Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, verslag wetgevingsoverleg, 11 oktober 2001.
Kamerstuk 27602, nr. 88k: Motie Baara, Eerste Kamer, 25 juni 2002.

Handelingen, Eerste Kamer 25 juni 2002.
Handelingen, Tweede Kamer 4 juli 2002. (91.5437)

Verslagen

Commissie Geluidshinder Schiphol (CGS):
Commissie Geluidshinder Schiphol (2000), Jaarverslag 1999
Commissie Geluidshinder Schiphol, Verslag van de vergadering van 29 januari 1999, CGS 99-2/1
Commissie Geluidshinder Schiphol, Verslag van de vergadering van 11 februari 2000, CGS 2000-3/1
Commissie Geluidshinder Schiphol, Verslag van vergadering van 28 april 2000. CGS2000-4/1
Commissie Geluidshinder Schiphol, Verslag van vergadering van 13 juli 2000. CGS2000-5/1
Commissie Geluidshinder Schiphol, Verslag van de vergadering van 15 september 2000, CGS 2000-6/1
Commissie Geluidshinder Schiphol. Verslag van de vergadering van 31 oktober 2002
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 12 maart 2003
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 12 juni 2003
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 26 juni 2003
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 20 augustus 2003
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 27 november 2003
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 12 december 2003
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 27 januari 2004
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 25 maart 2004
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 13 mei 2004
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 8 juli 2004
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 9 september 2004
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 4 november 2004
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 10 december 2004
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 13 januari 2005
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 25 februari 2005
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 14 april 2005
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 2 mei 2005
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 2 juni 2005
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 27 juni 2005
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 15 september 2005

Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, verslag van de vergadering van 30 september 2005

Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, Jaarverslag 2003. September 2004.

Wetgeving

Wijziging Wet luchtvaart titel 8.7

Algemene Maatregel van Bestuur: Luchthavenverkeersbesluit

Algemene Maatregel van Bestuur: Luchthavenindelingsbesluit

Internetbronnen

www.evaluatieschiphol.nl

www.crosinfo.nl

www.vlieghinder.nl

www.vliegtuiggeluid.nl

www.luchtvaarbeleid.nl

www.minvenw.nl

www.vrom.nl

www.vacs.nl

www.eia.nl

www.schiphol.nl

www.lvnl.nl

www.nlr.nl

www.rivm.nl

www.tno.nl

Overige

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003) *Schiphol: de moeizame dialoog tussen economie en milieu*

G. Berkhout, Dossier *Schiphol*, *Relaas van een falend democratisch proces*. 2003

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) Advies besluiten over grote infrastructurele projecten (1994)

Afbeelding voorkant:

http://holland.picturecontact.com/afy_info_id_srchshow_APPMODE_S2_ItemCode_JDW02680_site_holland_InCurrentKeywords_holland_SearchResults._61.htm

Bijlage I: Lijst met afkortingen

AAS: Amsterdam Airport Schiphol
AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur
BRS: Bestuurlijke Regie Schiphol
CDV: Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid
CGS: Commissie Geluidshinder Schiphol
Commissie m.e.r.: commissie voor de milieueffectrapportage
Commissie e.e.r.: commissie voor de economische effect rapportage
CROS: Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol
DHV: adviesbureau
EEMC: sectorcommissie waarin het (preferente) baangebruik wordt bepaald om zo binnen de geluidsgrenzen te blijven
EZ: Economische Zaken
IBV: Integrale Beleidsvisie (1997)
IKB: Informatie- en klachtenbureau
IVW: Inspectie Verkeer en Waterstaat
KKBA: Kengetallen Kosten Baten Analyse
KLM: Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
LIB: luchthavenindulingsbesluit
LVB: luchthavenverkeersbesluit
LVNL: Luchtverkeersleiding Nederland
MEIS: Monitoring, Evaluatie Implementatie Schipholbeleid
MER: Milieueffectrapportage
nota TNL: nota Toekomst Nationale Luchthaven (1999)
NLR: Nationaal Lucht- en ruimtevaartlaboratorium
PKB: Planologische Kernbeslissing
RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RO: Ruimtelijke Ordening
SBTL: Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (1998)
TNLI: Toekomst Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (1995-1998)
TNO: Nederlandse organisatie voor Toegepast natuurwetenschappelijk Onderzoek
TOPS: Tijdelijk Overleg Platform Schiphol (1998-1999)
TVG: Totaal Volume Geluidshinder
VACS: Veiligheidsadviescommissie Schiphol
VROM: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W: Verkeer en Waterstaat
WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Bijlage II: Verklarende woordenlijst

Cluster: binnen de CROS zijn de ongeveer dertig gemeenten verdeeld in een negental clusters met allen een bewonersvertegenwoordiger en een bestuurders in de plenaire CROS. Elke gemeente wordt in de CROS vertegenwoordigd door een bestuurder (wethouder of burgemeester) en een bewonersvertegenwoordiger. In de plenaire CROS worden zij vertegenwoordigd door een clustervertegenwoordiger.

dB: Decibel, maat voor geluidsniveau

Kosten eenheid, geluidsmaat ontwikkeld door de Delftse hoogleraar Kosten

Lden: day-evening-night-level, geluidsmaat ter vervanging van de Ke. Deze maat is in meer Europese landen in gebruik.

Lnight: night-level, geluidsmaat voor de nacht

Motie Baarda: motie ingediend door het Eerste kamerlid Baarda waarin beschreven wordt dat het nieuwe handhavingssysteem voor Schiphol (verwoordt in de Schipholwet 2003) gelijkwaardige bescherming biedt als de voorgaande wetgeving.

NIMBY-gedrag: Not in my backyard- gedrag. Mensen reageren alleen op ontwikkelingen wanneer het voor hun eigen situatie gevolgen heft.

Bijlage III: Lijst van afbeeldingen

Figuren:

- Figuur 1: Concurrerende verhalen (pagina 2)
- Figuur 2: Schematische weergave analysekader (pagina)
- Figuur 3: Gradaties van transparantie
- Figuur 4: Objecten van transparantie in beleid
- Figuur 5: Mate van transparantie per beleidsvorm
- Figuur 6: Oorzaken van transparantie
- Figuur 7: Gevolgen van transparantie voor beleid
- Figuur 8: Aanbevelingen voor transparantie
- Figuur 9: Mate van transparantie per beleidsvorm

Tabellen:

- Tabel 1: Vormen van institutionalisme
- Tabel 2: Onderzoek en dialoog toekomst luchtvaart (1995-1999)
- Tabel 3: Formele besluitvorming Schipholbeleid 2003 (1999-2003)
- Tabel 4: Uitvoering en aanpassing (vanaf 2003)

Tekstblokken:

- Blok 1: Van CGS naar CROS
- Blok 2: CGS in de besluitvorming Schipholbeleid 2003
- Blok 3: Rol CROS in evaluatie
- Blok 4: Zelfevaluatie
- Blok 5: De verantwoording van de CROS
- Blok 6: Het institutioneel kapitaal van de CROS

Bijlage IV Participatie

Tijdens mijn stageperiode heb ik geparticipeerd in diverse activiteiten rondom de CROS. Hierbij presentatie van de meest belangrijke bijgewoonde activiteiten en werkzaamheden (chronologisch gepresenteerd) in verband met dit onderzoek:

Activiteiten

- Bijwonen besprekingen dhr. Tan en dhr. Ouwerkerk met dhr. Voigt over de zelfevaluatie van de CROS waarbij dhr. Voigt betrokken was.
- Presentatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan bewonersvertegenwoordigers CROS.
- Bijwonen CROS vergaderingen.
- Overleggen tussen luchtvaartsector en bewonersvertegenwoordigers over de uitwerking van de motie Baarda (het gelijkwaardigheidsonderzoek).
- Studiemiddag omwonenden over handhavingssystematiek en gezondheidseffecten nachtvliegen.
- Overleggen tussen CROS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (op ambtelijk niveau).
- Bijeenkomsten ‘in de regio’ van het ministerie van Verkeer en Waterstaat i.v.m. evaluatie van het Schipholbeleid.
- Gemeentelijke bijeenkomsten inzake evaluatie Schipholbeleid.
- Workshop klachtenbehandeling
- Conferentie Nachtvliegen in Europe (Brussel)
- Workshop onderzoeksagenda Nationaal Lucht- en ruimtevaartlaboratorium
- Gesprek met Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS).
- Bijwonen presentatie van verbetervoorstellen van de luchtvaartsector aan bestuurders en bewonersvertegenwoordigers.
- Bijwonen werkgroepvergaderingen werkgroep Hinderbeperking in verband met opstarten project ‘pilots’.
- Diverse gesprekken met de betrokken partijen bij project ‘pilots’.
- Gesprekken met sectorpartijen over voortgang van de evaluatie van het Schipholbeleid.

Werkzaamheden:

- Beantwoorden burgerbrieven
- Organisatie Inleidende opleiding in de luchtvaart (i.s.m. bureau Stratagem)
- Meewerken in het schrijven van brieven richting het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Categoriseren van de ingekomen verbetervoorstellen
- Ontwikkeling van onderhandelingsagenda
- Organisatie Studiedag rondom nachtvluchtenproblematiek en externe veiligheid.

Hiernaast komt veel informatie in dit onderzoek vanuit gesprekken in wandelgangen, wekelijks bureau-overleggen en overige gesprekken met verscheidene CROS leden.