



Schiphol in haar omgeving

Een onderzoek naar productieve besturingsbenaderingen tussen Schiphol en haar omgeving om doorontwikkeling in de toekomst mogelijk te maken

Lisa van der Heijden – 459518
Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde – Publiek Management

Prof. Dr. Van der Steen
Tweede lezer: José Nederhand

Schiphol Group – Corporate Development
Dhr. Goemans

Voorwoord

Beste lezer,

Een gestandaardiseerde zin kan ik volgen met: voor u ligt mijn scriptie waar ik hard en met veel plezier aan heb gewerkt. Deze pagina biedt mij echter de mogelijkheid af te wijken van de wetenschappelijke regels en het strikte formuleren waar toe elke afstudeerscriptie leidt. In plaats daarvan wil ik praten over de passie en energie die met deze scriptie is losgekomen. Al vele jaren had ik de droom om bij Schiphol te gaan werken; een organisatie die in volle dynamiek staat met publieke, private en maatschappelijke organisaties en die veel impact heeft op haar omgeving. Schiphol kan geen beslissing nemen zonder dit af te stemmen met stakeholders en dit heeft mijn passie voor stakeholdermanagement alleen maar aangewakkerd.

Ik wil iedereen bedanken die mij de kans heeft gegeven om mijn passie en enthousiasme voor deze organisatie uit te kunnen dragen. Mijn stagebegeleider Tom Goemans heeft mij meegenomen binnen deze dynamiek en heeft mij de kans gegeven om tijdens de Kaagbaan Experience mij te laten zien wie ik ben en wat ik kan. Duizend omwonenden kwamen langs bij het baanonderhoud en het was een unieke ervaring. Daarnaast wil ik mijn manager Martijn van der Meer bedanken voor het vertrouwen dat hij in mij had om om te kunnen gaan met gevoelige informatie, hierdoor heb ik de kans gekregen alles uit mijn onderzoek te halen. Mijn superteam Stakeholder Strategy & Development wil ik bedanken voor het beantwoorden van mijn duizenden vragen en mijn enthousiasme. Ik heb veel kunnen leren van de jarenlange expertise en ooit hoop ik ook bij een groot maatschappelijke dienstverlener zoveel expertise te hebben. Daarnaast wil ik mijn begeleider Professor Van der Steen bedanken voor de bemoedigende woorden en voor het vertrouwen dat deze scriptie tot een goed einde gebracht zou worden. Zijn expertise heeft mij bij elk situatie vooruitgeholpen. Ik ben mevrouw Nederhand dankbaar voor de kritische reflectie op mijn scriptie, hierdoor heb ik scherper mijn ambitie op papier gekregen.

Tot slot wil ik iedereen bedanken die medewerking heeft verleend aan mijn onderzoek. Zonder de geïnterviewden was het niet mogelijk geweest deze casus te kunnen analyseren. Iedereen heeft mij het vertrouwen gegeven dat ik om kan gaan met deze gevoelige context en daar ben ik zeer dankbaar voor. Ik heb genoten van de dynamiek bij elk gesprek en heb zo van elk individueel belang geleerd. Dit zijn lessen die ik in mijn latere loopbaan kan toepassen.

Voor u ligt een dikke stapel papierwerk, mijn excuses maar ik heb me laten gaan. Twintig interviews werden er dertig en dit werden er uiteindelijk veertig. Ik heb alle ruimte genomen om de veelzijdige informatie te onderzoeken. Dit leidt tot veel rijke materie waar ik voor Schiphol van toegevoegde ben. Ik hoop dat u mijn energie en passie tijdens het lezen kunt ontdekken en dat u zich laat meevoeren door de wondere wereld van Schiphol.

Met energieke groet,
Lisa van der Heijden

Samenvatting

Schiphol opereert in een dynamische omgeving waarbij veel partijen betrokken zijn bij het besluitvormingsproces over de toekomst van de luchthaven. De Omgevingsraad Schiphol (ORS) formuleert in samenspraak met de overheid, bewoners en de sector een advies aan de staatssecretaris van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over de toekomst van Schiphol. Een productieve relatie tussen Schiphol en haar omgeving zorgt voor een advies waar alle partijen zich in kunnen vinden en zorgt voor voordelen voor Schiphol en haar omgeving. Tegelijkertijd kan een niet productieve relatie remmend werken op de ontwikkeling van Schiphol. De interactie tussen Schiphol en haar omgeving is daarmee cruciaal en dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag: Via welke besturingsbenaderingen kan een grote en spanningsvolle organisatie zoals Schiphol de interactie met de partijen in haar omgeving vormgeven, zodat verdere ontwikkeling in de tegelijkertijd begrenzende omgeving mogelijk is?

Verschillende theorieën geven inzicht in hoe een grote, spanningsvolle organisatie de relatie met haar omgeving productief kan worden vormgegeven. De oorsprong ligt in de governance literatuur waarbij er een onderscheid wordt gemaakt in de netwerkbesturing, de interactieve besturing en de samenwerkende besturing. Ook is het mogelijk dat binnen een netwerk een partij probeert de sturing naar zich toe te trekken, daarom wordt ook de mogelijkheid tot hiërarchische sturing meegenomen. Deze theorieën geven inzicht in de soort partijen die betrokken zijn, de kwaliteit van de interactie en het participatieniveau van de interactie. Elke theorie kent zijn eigen intensiteit waarmee de casus Schiphol wordt geanalyseerd. Bij elke besturingsbenadering is het nodig om een onderscheid te maken tussen structuur en gedrag. Door middel van 40 interviews en diverse participatieve observaties krijg ik een beeld over de interactie van de afgelopen periode en over de wensen voor de toekomst.

Dit onderzoek laat zien dat de huidige interactie tussen Schiphol en haar omgeving, die momenteel wordt vormgegeven door de ORS, en van afgelopen periode zich heeft gekenmerkt door de netwerkbesturing. Het beeld heerst dat partijen met name het eigen belang proberen na te streven binnen het advies en dat partijen door onderlinge verschillen niet het gevoel hebben dat ze gelijkwaardig zijn. De structuur van de ORS is in de basis goed, maar door het gedrag van de partijen krijgt deze structuur niet altijd de kans om optimaal te functioneren. De perceptie van de omgeving over Schiphol is dat Schiphol met name zelfstandig beslissingen neemt waarbij de omgeving niet altijd wordt meegenomen. Partijen hebben de perceptie dat Schiphol niet transparant en open is, waardoor er ook een bepaalde mate van wantrouwen heerst. Hierdoor verloopt de huidige interactie minder soepel dan wenselijk. De kwaliteit van de samenwerking kan hoger, omdat een paar partijen meer ruimte hebben om te sturen dan anderen. Daarnaast zijn er verschillen in het participatieniveau tussen de partijen, sommige informeren en andere hebben de ruimte om mee te beslissen.

Het onderzoek laat zien dat er een aantal mogelijkheden zijn om de interactie tussen Schiphol en haar omgeving te verbeteren. Het onderzoek schets daardoor een richting waarbinnen het gedrag van de partijen anders is dan in de huidige situatie. Dit gedrag ligt veel meer bij de interactieve besturing dat zich kenmerkt door begrip en empathie voor elkaars positie. De

politiek legt duidelijk de kaders vast waardoor het duidelijk is wat er moet worden besproken in de ORS. De partijen kunnen zich vervolgens richten op de hoe-vraag door middel van een open en gelijkwaardig dialoog. Het model van Ansell en Gash (2008) spreekt over gedeeld begrip en dialoog en vat goed samen wat de partijen binnen de omgeving van Schiphol wensen. Om de toekomstige interactie te verbeteren kan met name Schiphol voorbeeldgedrag vertonen. De meest voorkomende wens is meer open en transparant gedrag waardoor de omgeving op de hoogte is van deze beslissingen en de argumentatie. Schiphol kan echt langs gaan in haar omgeving en kijken wat er speelt, zodat ook begrip getoond kan worden voor de lasten die de luchthaven met zich meebrengt.

Dit resulteert in een besturingsbenadering die in de toekomst moet zorgen voor een productieve relatie tussen Schiphol en haar omgeving. Schiphol kan samen met de voorzitter van de ORS de verantwoordelijkheid nemen om deze andere manier van samenwerken te introduceren. Dit onderzoek erkent het belang van rechtstreeks dialoog, dit biedt de ORS. Door vervolgens ander gedrag te vertonen moet het wantrouwen in de ORS omlaag. Schiphol kan hiermee beginnen door voorbeeldgedrag te vertonen. Schiphol moet van statistisch naar empathisch gedrag en eerst empathie tonen voor de positie van een andere partij voordat er cijfers en modellen komen. Daarna moeten ook de andere partijen bereid zijn om meer informatie te delen en elkaar meer te vertrouwen. Positioneer Schiphol vervolgens als maatschappelijke dienstverlener die ruimhartig haar omgeving probeert te compenseren. Dit moet ook naar buiten toe worden uitgestraald en daarbij moet Schiphol in interactie treden met de omgeving.

Vervolgens moeten partijen zich meer gelijkwaardig voelen doordat ze inzicht krijgen in elkaars processen en beslissingen. Om dit te bereiken zijn concrete acties nodig. Allereerst moeten de partijen onderling op de hoogte zijn van elkaars standpunten waarbij alle informatie in openheid wordt gedeeld. Bovendien moeten alle delegaties aan het woord komen om hun standpunt te delen, zodat de perceptie heerst dat iedereen iets kan toevoegen. Dit is met name een taak voor de voorzitter. Door een gelijkwaardige relatie waarbinnen alle partijen worden erkend is de betrokkenheid bij een gemeenschappelijk belang hoger, omdat er meer commitment is vanuit partijen om weg te stappen bij het eigen belang. Tot slot leidt openheid van zaken mogelijk tot meer begrip omdat standpunten van andere partijen bekend zijn en zo de kwaliteit van de samenwerking kan toenemen. Hierbij moet de relatie centraal staan gevolgd door de inhoud.

Om dit te realiseren is het nodig dat Schiphol wordt gepositioneerd als maatschappelijke dienstverlener die haar omgeving helpt bij het verminderen van de lasten van de luchthaven. In de huidige situatie heerst de perceptie dat Schiphol verantwoording aflegt over de genomen beslissingen. Een verschuiving van verantwoording afleggen naar verantwoordelijkheid nemen kan deze perceptie verbeteren. Schiphol kan verantwoordelijkheid nemen door verbeteringen voor de leefomgeving actief te ondersteunen. Dit kan door in berichtgeving en communicatie te kiezen voor andere woorden, maar ook door vaker rechtstreeks in gesprek te gaan waarbij Schiphol open en informeel vraagt naar de belangen van andere partijen. Tot slot is er nu de kans voor Schiphol om het Ministerie van Infrastructuur en Milieu te verzoeken dat een duidelijke wat-vraag voor de ORS de interactie zal bevorderen. Dit is ook de verantwoordelijkheid van het ministerie zelf. Het ontbreken van politieke kaders zorgt ervoor

dat partijen enerzijds moeten sturen op wat er besproken moet worden en anderzijds op hoe er invulling aan wordt gegeven. Het ministerie moet de taak op zich nemen om een duidelijke adviesvraag te formuleren zodat de andere partijen meer bewegingsruimte krijgen om een constructief gesprek aan tafel te voeren.

Kortom, dit onderzoek laat zien dat respondenten de behoefte hebben aan een interactieve besturingsbenadering om de toekomstige interactie tussen Schiphol en haar omgeving vorm te geven. Een productieve relatie krijgt Schiphol door open en transparant gedrag te vertonen, door haarzelf anders te positioneren, door vaker in contact te treden met haar omgeving en door meer empathie en begrip te tonen voor zowel de bewoners als de partijen binnen de ORS. Een communicatieplan die de juiste woorden kiest kan Schiphol in deze nieuwe koers ondersteunen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Probleemstelling	8
1.3. Relevantie	10
1.4. Theorie en Methoden	11
1.5. Leeswijzer	12
2. Omgeving	13
2.1. Wat is Schiphol voor organisatie?	13
2.2. Wat is de omgeving van Schiphol?	15
2.3. Wat is de spanning tussen Schiphol en haar omgeving?	19
3. Theoretisch kader	22
3.1. Literatuuroverzicht	22
3.2. Typologie van de literatuur	26
3.3. De soort partijen die betrokken zijn binnen het complexe netwerk	29
3.4. De kwaliteit van de interactie binnen het complexe netwerk	31
3.5. Het participatieniveau van de interactie binnen het complexe netwerk	33
3.6. Netwerkmanagement	34
3.7. Samenvatting	35
4. Methodologisch kader	39
4.1. Onderzoekseenheden	39
4.2. Onderzoeksstrategie en –methoden	39
4.3. Maatregelen betrouwbaarheid en validiteit	41
4.4. Operationalisatie & Codering	41
4.5. Conceptueel model	45
5. Huidige interactie Omgevingsraad Schiphol	47
5.1. Soort partijen Omgevingsraad Schiphol	47
5.2. Kwaliteit van de interactie	49
5.2.1. Kwaliteit van de interactie in de omgeving van Schiphol	49
5.2.2. Kwaliteit van de interactie Schiphol	54
6. Toekomstige interactie Omgevingsraad Schiphol	56
6.1. Soort partijen Omgevingsraad Schiphol	56
6.2. Kwaliteit van de interactie	58
6.2.1. Kwaliteit van de interactie binnen de omgeving van Schiphol	59
6.2.2. Kwaliteit van de interactie Schiphol	61
7. Analyse en conclusie	64
7.1. De huidige besturingsbenadering	64
7.2. Een andere besturingsbenadering voor een toekomstbestendige relatie	66
7.3. Specificatie voor een besturingsbenadering	67
7.4. Antwoord hoofdvraag	68
8. Handelingsopties Omgevingsraad en Schiphol	74
8.1. Structurele handelingsopties Omgevingsraad Schiphol	74
8.2. Handelingsopties voor het gedrag Omgevingsraad Schiphol	75
8.3. Handelingsopties Schiphol	77
Literatuurlijst	81
Bijlagen:	86
Bijlage 1. De contourenkaart van Schiphol	87

Bijlage 2. SWOT Analyse Schiphol Group 2016	88
Bijlage 3. Geraadpleegde documenten en verzamelde data	89
Bijlage 4. Interviewvragen	90
Bijlage 5. Observatieschema	91

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Schiphol wordt de laatste tijd vaak genoemd in het nieuws vanwege de drukte en groei van de luchthaven. ‘Debat over Toekomst Schiphol’ (EVO, 2017), ‘Schiphol ontkent geluidsoverlast (Noordhollands Dagblad, 2017) en ‘Aanname Schiphol klopt van geen kant’ (De Telegraaf, 2017) zijn enkele krantenkoppen die de afgelopen periode diverse mediakanalen sieren. Schiphol staat midden in een dichtbevolkte omgeving waarbij er veel dynamiek is tussen publieke, private en maatschappelijke organisaties vanwege de impact die Schiphol heeft op haar omgeving.

Schiphol is een belangrijk Europees knooppunt voor vlieg- en vrachtverkeer (Buuren, Boons & Teisman, 2012) en is daarmee van belang voor de Nederlandse economie. Beleidsbeslissingen over de toekomstige ontwikkeling van Schiphol zijn daarom niet eenvoudig. Sinds de jaren vijftig hebben deze beslissingen al te maken met een complex speelveld vanwege de consequenties die dit beleid heeft voor de dichtbevolkte omgeving van Schiphol (Huys, 2006). Het vinden van een balans tussen enerzijds de economische groei en anderzijds de kwaliteit van de leefomgeving binnen deze beleidsbeslissingen is voor de overheid een complex vraagstuk (Huys, 2006).

Het balanceren tussen de economische groei en een duurzame relatie met de omgeving is ook een strategisch vraagstuk voor Schiphol. Eind jaren '80 liep de economische bijdrage van de haven van Rotterdam en van Schiphol voorop met het mainportbeleid (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016). Sinds 2000 kwam er een langzaam een verschuiving naar aandacht voor milieu en kwaliteit van de leefomgeving. Het kabinet besloot in 2006 dat er een voorstel moest komen tussen de betrokken partijen om groei mogelijk te maken in combinatie met de beperkingen die er zijn voor de leefomgeving (Boons, Van Buuren & Teisman, 2010).

Deze ontwikkelingen en de wens vanuit de overheid om tot een gezamenlijk advies te komen resulteert in de totstandkoming van de Alderstafel in 2006. Hier komen publieke, private en sociale actoren samen om een gezamenlijk advies aan het kabinet te formuleren (Buuren, Boons & Teisman, 2012; de Jong, 2012). Vanwege dit adviesorgaan kunnen partijen invloed uitoefenen op de ruimtelijke ordening rondom Schiphol, omdat partijen betrokken worden bij deze beleidsdoelstellingen (de Jong, 2012). Het bijzondere aan de Alderstafel is dat lokale bewoners voor het eerst een rol krijgen in de formele onderhandelingen (Osborne, 2010) en sindsdien betrokken zijn gebleven binnen dit adviesorgaan.

Besluitvormingsprocessen over de jaren hebben uiteindelijk geresulteerd in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) als opvolger van de fusie tussen de Alderstafel (Omgevingsraad Schiphol, n.d.) en de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol. De ORS is een platform voor alle betrokken partijen om de ontwikkelingen rondom Schiphol te bespreken om uiteindelijk de politiek te adviseren over de toekomstige ontwikkelingen. De betrokkenheid van veel partijen bemoeilijkt het besluitvormingsproces binnen de ORS (de Jong, 2012) aangezien er meer

invalshoeken bij het proces betrokken worden. De ORS kan het doel van Schiphol om voortdurend in gesprek te blijven met haar omgeving versterken, anderzijds kan het de besluitvorming bemoeilijken door het afwegen van diverse belangen.

Schiphol erkent deze dynamische omgeving in haar strategische visie en stelt het volgende: ‘We zien het als onze opdracht om samen met onze partners de leefkwaliteit te verbeteren en hinder te beperken’ (Schiphol II, 2016). Echter, hoe krijgt de interactie tussen Schiphol en haar omgeving vorm om deze doelstelling te bereiken? Een groot deel van de samenwerking met de omgeving vindt plaats binnen de ORS waardoor de interactie binnen dit adviesorgaan van belang is om de kwaliteit van de samenwerking tussen Schiphol en haar omgeving te bepalen. Dit onderzoek concentreert zich daarom rondom dit adviesorgaan, maar omdat de omgeving van Schiphol breder is dan alleen de ORS worden ook partijen buiten dit adviesorgaan betrokken.

De ORS is het resultaat van een jarenlang proces waar de Alderstafel een voorloper van was, waarbij padafhankelijkheid mogelijk een rol kan spelen. Dit betekent dat beslissingen uit het verleden invloed hebben op het huidige functioneren. Echter, zijn de interacties tussen Schiphol en haar omgeving door middel van dit orgaan voldoende of vraagt een veranderende context om aanvullende acties? Dit onderzoek heeft tot doel om de interacties tussen Schiphol en haar omgeving te bestuderen die op dit moment grotendeels worden vormgegeven door de ORS. De kwaliteit en de mate van interactie tussen de partijen wordt geanalyseerd om te bepalen hoe de samenwerking verloopt. Door middel van een uitgebreide analyse zal dit onderzoek antwoord geven op de vraag welke besturingsbenadering nodig is voor Schiphol om binnen haar begrenzende omgeving samen met de omgeving te kunnen ontwikkelen.

1.2. Probleemstelling

Schiphol opereert in een dynamische omgeving met veel stakeholders. Schiphol onderscheidt zich door de grootte van haar organisatie en de sterke impact die Schiphol heeft op haar omgeving. Een productieve relatie met de omgeving kan zowel voor Schiphol als voor de omgeving zorgen voor voordelen. Dit vraagt om een productieve relatie met de omgeving waarbinnen Schiphol diverse belangen afweegt voor haar besluitvorming. Welke besturingsbenadering is nodig om te zorgen dat Schiphol zowel economisch kan groeien en daarbij een duurzame relatie met haar omgeving heeft? Schiphol heeft namelijk haar omgeving nodig om verdere ontwikkeling mogelijk te maken. Is de huidige relatie voor alle betrokkenen voldoende of vraagt de huidige context en dynamiek van Schiphol om aanvullende en/of anders ingevulde relaties?

De omgeving kan ook invloed uitoefenen op de besluitvorming van Schiphol door betrokkenheid binnen de ORS. Door invloed vanuit de omgeving heeft Schiphol nu te maken met een grens op haar groei tot 2020. Hoe kun je het beste de interactie binnen de omgeving vormgeven zodat wederzijdse afhankelijkheid tot wederzijdse belangenvereniging leidt?

Diverse theorieën leggen nadruk op verschillende interacties met stakeholders. Deze verschillen hebben betrekking op de kwaliteit van de interactie, de betrokkenheid van de partijen en het

participatieniveau van de interactie. Deze verschillende theoretische benaderingen kijken allereerst naar hoe de interactie tussen Schiphol en haar omgeving momenteel werkt, vervolgens wat daarbinnen belangrijke spanningen zijn en ten derde wat mogelijk verbeteringen kunnen zijn. De doelstelling van dit onderzoek is dus tweeledig. Ten eerste door middel van verschillende theoretische benaderingen te duiden hoe de interactie van Schiphol is georganiseerd om de spanningen beter te kunnen begrijpen. Ten tweede om op basis van de theoretische modellen handelingsopties aan te kunnen duiden voor de doorontwikkeling van de interactie tussen Schiphol en haar omgeving. Dit leidt tot de volgende doel- en vraagstelling:

Vraagstelling

Via welke besturingsbenaderingen kan een grote en spanningsvolle organisatie zoals Schiphol de interactie met de partijen in haar omgeving vormgeven, zodat verdere ontwikkeling in de tegelijkertijd begrenzendende omgeving mogelijk is?

De wijze waarop Schiphol omgaat met haar omgeving heeft invloed op de kwaliteit van de samenwerking en heeft gevolgen voor de mogelijkheid om door te ontwikkelen. Door op productieve wijze om te gaan met de omgeving is de kans groter dat doorontwikkeling mogelijk is. Andersom kan een niet productieve relatie deze kans verkleinen. Ontwikkeling wordt binnen dit onderzoek gezien als de veranderingen die Schiphol doormaakt om haar internationale concurrentiepositie te behouden en te versterken. Dit is een bredere ontwikkeling dan alleen groei van het aantal vliegbewegingen, het kan ook betrekking hebben op het uitbreiden van het grondgebied of de gebouwen op het terrein van Schiphol.

Doelstelling

Het bepalen van een productieve besturingsbenadering voor Schiphol en haar omgeving, die maakt dat doorontwikkeling ondanks het begrenzendende karakter van de omgeving toch mogelijk is.

Allereerst vereist dit het inzichtelijk maken van welke besturingsbenaderingen mogelijk zijn. Vervolgens het in beeld brengen en duiden van de huidige benadering met een analyse van de spanningen die zich daarin voordoen. Daarna vereist dit het in beeld brengen van alternatieve handelingsopties voor de inrichting van de interactie met de omgeving. Dit kan betekenen het anders inrichten van de huidige besturingsbenadering, maar ook het ontwikkelen van en kiezen voor een andere besturingsbenadering. Een productieve besturingsbenadering is binnen dit onderzoek een benadering waar de kwaliteit van de samenwerking door zowel Schiphol als haar omgeving als positief wordt ervaren. Enerzijds krijgt Schiphol de ruimte om door te ontwikkelen binnen haar dichtbevolkte omgeving, anderzijds krijgen andere partijen de ruimte om informatie en standpunten te delen die worden meegenomen in de besluitvorming.

Deelvragen

Om dit te onderzoeken zijn diverse deelvragen nodig om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag:

1. Hoe ziet de omgeving van Schiphol eruit?
2. Welke theoretische besturingsbenaderingen zijn in de literatuur te vinden over invulling van de interactie tussen een spanningsvolle organisatie en haar omgeving?
3. Hoe verloopt de interactie de afgelopen periode tussen Schiphol en haar omgeving?
4. Hoe willen de partijen de interactie tussen Schiphol en de omgeving in de toekomst vormgeven?
5. Hoe kan interactie tussen Schiphol en haar omgeving worden vormgegeven teneinde, ondanks de begrenzingen vanuit de omgeving, door te kunnen ontwikkelen?

Let op: dit onderzoek neemt geen afstand van het politieke uitgangspunt dat Schiphol de komende tijd door moet groeien. Deze groeiambitie neem ik mee als context voor het onderzoek. Ik bekijk hoe Schiphol en haar omgeving vanuit die doelstelling zich productief tot elkaar kunnen verhouden. Ik onderzoek welke besturingsbenaderingen kunnen bijdragen aan een productieve verhouding tussen Schiphol en haar omgeving die verdere doorontwikkeling mogelijk kan maken. Daarmee ontken ik niet het politieke debat over de wens tot groei, maar plaats ik deze discussie buiten de bandbreedte van deze scriptie.

1.3. Relevantie

In de dagelijkse praktijk treedt spanning op in de verhouding tussen Schiphol en haar omgeving. Schiphol wil groeien, maar de omgeving biedt daar niet vanzelfsprekend ruimte voor. De ORS is geïnstitutionaliseerd en biedt hiermee zowel kansen als bedreigingen voor verdere doorontwikkeling. De ORS kan groei mogelijk maken maar ook blokkeren of vertragen. Datzelfde geldt voor de partijen in de omgeving. De ORS kan voor hen een manier zijn om de groei van Schiphol zodanig te begeleiden dat het voor de partijen op een productieve manier gebeurt. Als de ORS als middel voor de relatie tussen Schiphol en haar omgeving echter niet goed werkt dan ontstaan aan beide kanten problemen: Schiphol kan haar groei niet goed realiseren en betrokkenen in de omgeving kunnen belangen niet goed inbrengen. Voor alle partijen is het dus van groot belang dat er een goed werkend middel is die de interactie tussen Schiphol en haar omgeving vormgeeft. Deze scriptie onderzoekt de huidige werking van dit middel en onderzoekt handelingsopties voor mogelijke verbetering.

Dit onderzoek geeft informatie over de belanghebbenden van Schiphol. Is de huidige interactie nog voldoende voor de huidige context en dynamiek waar Schiphol zich momenteel in bevindt? Of vraagt deze tijd ook om andere vormen van interactie? Door Schiphol inzicht te bieden over de huidige kwaliteit van de interactie hoopt dit onderzoek duurzame doorontwikkeling in relatie met de omgeving in de toekomst te ondersteunen.

Er zijn al veel wetenschappelijke artikelen geschreven over het besluitvormingsproces van Schiphol, ook vanuit de netwerkbenadering is gekeken naar waarom sommige besluitvormingsprocessen niet soepel verlopen (de Jong, 2012; Buuren, Boons & Teisman, 2012). Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, want het bundelt de theorie door niet alleen naar de kwaliteit van interactie te kijken, maar ook naar het participatieniveau en de soort partijen. Bovendien wordt er vanuit verschillende invalshoeken een totaalmodel geconstrueerd

waarmee de casus geanalyseerd wordt. Dit is niet alleen relevant voor Schiphol, maar ook voor andere grote organisaties die een spanningsvolle relatie met hun omgeving hebben: spanningsvol in die zin dat ze enerzijds van groot belang zijn voor de omgeving, maar anderzijds ook hinder en schade kunnen veroorzaken. Dit geldt ook voor andere Mainports, de Haven van Rotterdam, andere luchthavens, maar ook voor grote industriële of chemische complexen zoals Tata Steel, Moerdijk of het Botlek-gebied. Er is bij al deze organisaties steeds sprake van een centrale organisatie die activiteiten moet uitvoeren die zowel lasten als lusten voor de omgeving veroorzaken. De interactie met de omgeving is dan van belang voor het goed balanceren van zowel de lasten als de lusten van de activiteit.

1.4. Theorie en Methodes

In dit onderzoek zullen meerdere theorieën worden gebruikt om zo een overzicht te geven van de wijze waarop een grote spanningsvolle organisatie de interactie met haar omgeving kan vormgeven. De basis wordt gevormd door literatuur rondom governance in combinatie met de participatieladder van Edelenbos (2000) die gebaseerd is op de ladder van Arnstein (1969; Klijn & Koppenjan, 2010; Van Buuren, Boons & Teisman, 2012; Van Meerkerk, Edelenbos & Klijn, 2015). Daarna volgt een combinatie van meerdere theorieën om antwoord te geven op dit onderzoek. De eerste theorie is gecentreerd rondom de beleidsnetwerkbenadering (Osborne, 2010) die inzicht biedt in de kwaliteit van interacties tussen wederzijds afhankelijke actoren die gezamenlijk een complex vraagstuk dienen op te lossen. Hierbij staat netwerksturing centraal (Klijn & Koppenjan, 2012; Huys & Koppenjan, 2010).

De tweede theorie wordt gevormd door ‘interactive governance’, waarbij actoren veelvuldig met elkaar interacteren binnen het proces (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Klijn & Koppenjan, 2000). Edelenbos (2000) laat in meerdere artikelen zien wat de kern is van deze benadering en hoe de interactie tussen deze partijen mogelijk kan verlopen.

De derde theorie gaat over collaboratieve vormen van bestuur (Ansell & Gash, 2008; Van Buuren, Boons & Teisman, 2012; Innes & Booher, 1999) en focust zich ook op de interactiepatronen tussen stakeholders. Mogelijk door het veranderen van die interacties zijn actoren in staat om bepaalde visies te veranderen of om bepaalde impasses te overbruggen. Bij deze vorm staat consensus centraal, hierdoor stijgt de kwaliteit van interactie alsmede het participatieniveau.

Tot slot kan literatuur tot hiërarchische sturing inzicht geven over de aanwezigheid van een sturende organisatie binnen een netwerk (Provan & Kenis, 2008; Nederhand, Bekkers & Voorberg, 2016). Is het zo dat alle partijen gelijkwaardig zijn of kan een partij de samenwerking meer sturen dan de ander? Dit onderscheid is van belang om te bepalen of de interactie gelijkwaardig is of dat binnen de interactie een partij meer macht tot zich neemt.

Methodes

Dit onderzoek gebruikt kwalitatieve methodes om inzicht te krijgen in hoe Schiphol de relatie met haar omgeving vormgeeft. Voor deze methode is gekozen, aangezien kwalitatief onderzoek geschikt is om diepgaande informatie te verkrijgen door middel van vragen en observeren. Het

is daarnaast geschikt om te analyseren hoe mensen betekenis geven aan bepaalde sociale verschijnselen (Bleijenbergh, 2013; Creswell, 2014). Hierdoor kunnen complexe situaties voor een onderzoeker inzichtelijk worden.

Het houden van interviews is de meest gebruikte methode omdat de onderzoeker zo een beeld krijgt over de omgeving van Schiphol en de dynamiek die daarbinnen speelt. Dit biedt mogelijkheden om verder in te gaan op de perceptie van partijen over de samenwerking binnen deze spanningsvolle relatie. Interviews bieden ook mogelijkheden om algemene uitspraken te doen over de samenhang tussen variabelen (Bleijenbergh, 2013). In dit onderzoek staan diverse variabelen centraal die door middel van interviews geanalyseerd kunnen worden.

Daarnaast is dit onderzoek deductief van aard (Bleijenbergh, 2013), dit betekent dat de empirie vanuit de theorie wordt geanalyseerd. Het theoretisch kader biedt inzicht in diverse mogelijkheden om de relatie tussen een organisatie en de omgeving vorm te geven, deze variabelen zullen tijdens de interviews worden bevroegd. De data wordt geanalyseerd om te kijken hoe de interactie tussen Schiphol en haar omgeving nu verloopt om uiteindelijk te bepalen welke kenmerken een mogelijke besturingsbenadering heeft die past binnen de huidige context. Door deze data te analyseren wordt zichtbaar waar mogelijk ruimte is voor verbetering en of er behoefte is aan aanvullende vormen van omgevingsmanagement.

1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de geschiedenis van de relatie tussen Schiphol en haar omgeving, zodat de context van dit onderzoek duidelijk is voor de lezer. Hoofdstuk 3 presenteert een overzicht van diverse theorieën die belangrijk zijn voor de interactie tussen een grote, spanningsvolle organisatie en de omgeving. Vanuit de diverse besturingsbenaderingen wordt een meta-analyse gemaakt die inzicht geeft in hoe de diverse benaderingen omgaan met deze interactie. De methodologie van dit onderzoek komt aan bod in hoofdstuk 4 waarmee het eerste gedeelte van dit onderzoek is afgerond.

Vervolgens wordt de casus Schiphol geanalyseerd en biedt hoofdstuk 5 inzicht in hoe de afgelopen periode de interactie tussen Schiphol en haar omgeving is verlopen. Hoofdstuk 6 vertelt hoe partijen in de toekomst de samenwerking vormgeven en wat daarbij de wensen zijn. Na het behandelen van alle empirie zal in hoofdstuk 7 een conclusie worden geformuleerd die antwoord geeft op de hoofdvraag met een onderscheid tussen de afgelopen periode en de toekomstige periode. Om de praktische relevantie van dit onderzoek te optimaliseren worden in hoofdstuk 8 handelingsopties geformuleerd om zo mogelijk al op concreet niveau bij te kunnen dragen aan een van de strategische vraagstukken van de afdeling Corporate Development. Er is een onderscheid tussen handelingsopties voor de ORS en voor Schiphol.

2. Omgeving

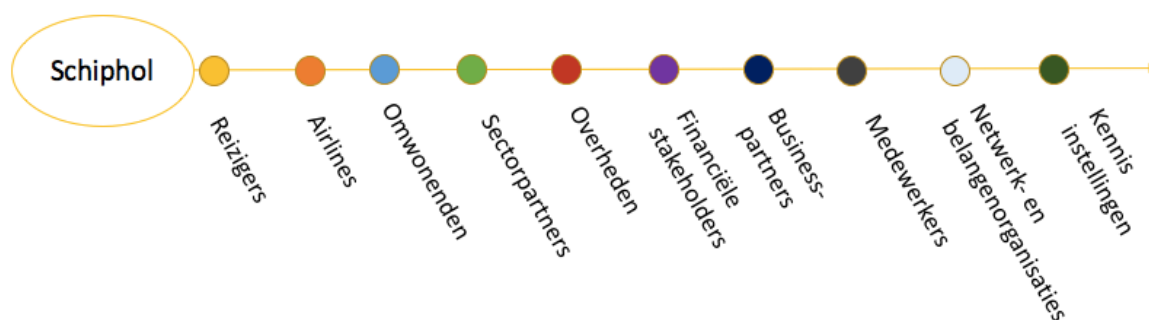
2.1 Wat is Schiphol voor organisatie?

De luchthaven is in handen van vier aandeelhouders, waarbij Schiphol voor 92% publiek bezit is en voor 8% privaat bezit door het aandeel van de luchthaven van Parijs (Schiphol Amsterdam Airport, n.d.). De publieke aandeelhouders betreffen de Nederlandse staat, gemeente Amsterdam en gemeente Rotterdam. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005) omschrijft Schiphol als volgt:

Schiphol is een grootstedelijk gebied met een hoogwaardig woon-, leef- en vestigingsklimaat waar veel bedrijven concurrerend opereren in internationale netwerken van productie en consumptie en waar veel mensen wonen, werken en recreëren.

Schiphol is een van de vijf belangrijkste luchthavens binnen Europa (Van Buuren, Boons & Teisman, 2012) en heeft vorig jaar een belangrijke mijlpaal bereikt met haar 100-jarig bestaan. Deze mijlpaal resulteerde in een terugblik naar de start van Schiphol en de ontwikkeling die sindsdien is ingezet om een internationaal knooppunt te worden (Schiphol Group I, 2016). Schiphol wil de voorkeursluchthaven voor alle gebruikers zijn en bijdragen aan de welvaart door Nederland te verbinden met de wereld. (Schiphol Group I, 2016)

Schiphol is werkzaam in een dynamische en complexe omgeving waarbij veel partijen deel uit te maken van de internationale luchthaven (Schiphol Group I, 2016). Schiphol heeft in de uitvoering van haar dagelijkse werkzaamheden te maken met veel en veelzijdige stakeholders. Onderstaand figuur geeft het diverse palet aan stakeholders van Schiphol weer, waarbij elke stakeholder zijn eigen belang heeft (Schiphol Group I, 2016).



Figuur 1. Stakeholders Schiphol. Jaarverslag Schiphol 2016 (2016).

Verschillende kleuren op dit palet ontstaan doordat belangen sterk uiteenlopen. Belangen formuleren zich rondom verschillende thema's waaronder politieke, sociale en informatieve belangen (Desmidt & Heene, 2005). Dit resulteert in een spanningsvolle omgeving met tegenstrijdige belangen die hierdoor het besluitvormingsproces bemoeilijken. Echter, Schiphol moet ook deze belangen mee nemen in de strategiebepaling (Schiphol Group I, 2016). Daarom heeft Schiphol te maken met een complex netwerk waarbinnen stakeholders zich bewegen.

Duale doelstelling

Het mainportbeleid waar Schiphol samen met de haven van Rotterdam deel van uitmaakt is ontstaan tijdens de jaren '80 (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2016; Huys, 2011). Het mainportbeleid richt zich met name op de economische bijdrage en de invloed op het Nederlandse vestigingsklimaat. Dit beleid stelt de economische meerwaarde van Schiphol centraal en vormt de eerste doelstelling van Schiphol, namelijk 'connecting to compete' (Schiphol Group I, 2016). Dit betreft het leveren van een bijdrage aan de Nederlandse economie waarbij financiële belangen voorop staan.

Rond 1988 (Huys, 2011) ontstonden langzaam zorgen voor de kwaliteit van de leefomgeving van Schiphol. Om deze situatie op te lossen werd jaren later de duale doelstelling geformuleerd door het kabinet: het combineren van de groei van Schiphol samen met het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving (Huys, 2011). Door Bröer (2006) wordt deze dubbele doelstelling van Schiphol ook wel ecologische modernisatie genoemd, waarbij overtuiging heerst dat economische groei samen kan gaan met duurzaamheid van de omgeving. Dit heeft geresulteerd in het zogeheten 'mainport-environment discourse'.

Er zijn spanningen tussen actoren die economische groei willen en actoren die lasten ondervinden van de luchthaven (Boons, Van Buuren & Teisman, 2010). Schiphol gaat ook over duurzaamheid waarbij economische, ecologische en sociale waarden een rol spelen (Boons, Van Buuren & Teisman, 2010). Economische waarden worden gereflecteerd in het mainport concept van Schiphol, terwijl het duurzaam groeien in relatie tot de omgeving meer aansluit bij de ecologische en sociale waarden. Zo is het zichtbaar dat een kleurrijk palet aan belangen een rol speelt bij de besluitvorming van Schiphol. Om draagvlak te realiseren voor de ontwikkeling van de luchthaven (Schiphol Group I, 2016) is het nodig om rekening te houden met deze complexe omgeving.

Complexe problemen

De situatie van Schiphol is te kenmerken als een wicked issues (Rittel & Webber, 1973; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Schiphol heeft te maken met complexe problemen die partijen anders definiëren afhankelijk van hun specifieke belangen. Bovendien kent de duale doelstelling geen einde, omdat zowel economische als duurzame groei altijd verder te ontwikkelen is. Daarnaast heeft Schiphol te maken met vraagstukken over het milieu en over de kwaliteit van de leefomgeving. Milieutechnische vraagstukken kenmerken zich door complexe politieke, sociale en economische keuzes tussen veel verschillende normen en waarden (National Research Council, 2008). Door de betrokkenheid van burgers bij deze vraagstukken wordt dit speelveld nog complexer.

In 2016 stelde de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2016) dat het mainportbeleid in de huidige context niet meer wenselijk is. Door een verschuiving naar het belang van milieu en de leefomgeving is het nodig dat de invloed van Schiphol in een breder perspectief wordt geplaatst. Om dit te ondersteunen voert Schiphol op het gebied van 'Corporate Responsibility' actief beleid door de kwaliteit van de leefomgeving voor de omwonenden van Schiphol te verbeteren (Schiphol Group II, 2016). Deze tweede doelstelling resulteert in het doel

‘connecting to complete’ (Schiphol Group, 2016), waarbij het creëren van meerwaarde voor de samenleving centraal staat. Schiphol heeft een maatschappelijke opdracht en heeft daarvoor maatschappelijke verantwoordelijkheid. De maatschappelijke opdracht is het bijdragen aan continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van Schiphol door een belangrijke schakel in de Nederlandse economie te zijn (Schiphol Group II, 2016).

2.2. Wat is de omgeving van Schiphol?

De algemene omgeving van Schiphol

Over de relatie tussen Schiphol en haar omgeving stelt Schiphol in haar jaarverslag van 2016 (Schiphol Group I, p. 72, 2016) het volgende:

Om onze groeiplannen te kunnen realiseren en voldoende draagvlak te behouden voor onze activiteiten, is het essentieel dat we een luisterend oor en een open oog hebben voor onze omgeving. We vinden het belangrijk dat omwonenden Schiphol ervaren als een goede en betrokken buur. Samen met onze partners en diverse overheden en in goed overleg met andere stakeholders willen we invulling blijven geven aan onze opdracht om de Mainport Schiphol te versterken.

In bovenstaande visie is de duale doelstelling zichtbaar: (1) het realiseren van de groeiplannen en (2) het hebben van een open oog en luisterend oor om de relatie met de omgeving vorm te geven. Met name het accent op ‘buur’ is belangrijk, aangezien dit woord veel normen en waarden impliceert.

Overleg met lokale en regionale overheden is nodig voor de groei van Schiphol op lange termijn (Schiphol Group, 2007). Volgens Schiphol (Schiphol Group, 2017) is coproductie de voorwaarde om succes in de toekomst te garanderen, samen met partners kijken naar de toekomst. Deze wens heeft gevolgen voor de strategische koers, omdat er nauw samengewerkt moet worden met betrokken partijen. Schiphol heeft namelijk haar omgeving nodig voor verdere ontwikkeling van de luchthaven en voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Het werken aan vertrouwen en het leren kennen van elkaars belangen door middel van een dialoog ziet Schiphol als gedeeld belang en zegt daarover het volgende (Schiphol Group, 2017):

Als Schiphol Group willen we graag samen met de andere betrokken spelers - Rijk, provincie, gemeenten, bewoners, ondernemingen, airlines en luchtverkeersleiding – samenwerken aan een agenda waarmee het beoogde doel voor Schiphol zoals in deze visie beschreven, kan worden veiliggesteld.

Echter, samenwerken met de omgeving brengt veel strategische vraagstukken met zich mee. Het besluitvormingsproces rondom Schiphol kent een lange voorgeschiedenis waardoor stakeholders eerdere ervaringen hebben die van invloed kunnen zijn op de huidige samenwerking (Schiphol Group, 2017). Door in dialoog te blijven hoopt Schiphol deze padafhankelijk te overbruggen. De Alderstafel werd destijds gezien als een middel om

padafhankelijkheid tussen actoren te overbruggen door een procesfacilitator die het samenwerkingsproces tussen de stakeholders moest vormgeven.

De omgeving in context van besluitvorming

De Alderstafel

Het besluitvormingsproces rondom Schiphol kent een lange en turbulente voorgeschiedenis (Van Buuren, Boons & Teisman, 2012; Huys, 2011). De periode 1988-2006 stond in het teken van het besluitvormingsproces rondom de duale doelstelling zoals hierboven beschreven. In diezelfde periode werd ook besloten tot de bouw van de Polderbaan die rond 2003 operationeel werd (De Jong, 2012). Het doel van de Polderbaan was om het gebied rondom de Buitenveldertbaan te ontlasten voor omwonenden en hiermee overlast te reduceren. Echter, na de bouw van de Polderbaan stegen het aantal klachten en ontstond er negatief klimaat rondom de groei van Schiphol waar het Bulderbos een voorbeeld van is. Het Bulderbos (Huys, 2011) is de grond waarop de nieuwe baan gebouwd moest worden, echter omwonenden in samenwerking met Milieudefensie kochten in 1994 stukken grond om zo de bouw te blokkeren (Milieudefensie, n.d.). Omwonenden en politieke tegenstanders kwamen in opstand tegen Schiphol aangezien er steeds weer sprake leek te zijn van het oprekken van regels rondom de capaciteit van Schiphol (de Jong, 2012). Het kabinet had uitgesproken dat Schiphol mocht groeien in combinatie met maatregelen om geluidsoverlast te beperken, maar de onrust rondom de operatie van de Polderbaan zorgde voor twijfels bij het kabinet over haar beleidsplannen. Het beleid was immers gericht op het reduceren van overlast en daarmee klachten, maar resulteerde in meer klachten (T. Goemans, persoonlijke communicatie, 2017). Dit resulteerde in de wens voor meer steun voor de toekomstige ontwikkeling van Schiphol.

Deze wens kreeg vorm middels de Alderstafel in 2006 (de Jong, 2012; Tafel van Alders, n.d.), onder leiding van Hans Alders. Volgens het kabinet was het mogelijk om op een meer efficiënte manier te kijken naar de realisatie van de duale doelstelling van Schiphol. Dit resulteerde in het mandaat van de Alderstafel om advies te geven over de groei van Schiphol in relatie met de impact hiervan op de omgeving (de Jong, 2012). Aan deze tafel zaten vertegenwoordigers van de luchtvaartsector, de Bestuursregio Schiphol waar de gemeentes en provincies in werden vertegenwoordigd, het CROS en de Ministeries van V&W en VROM. Het CROS, Commissie Regionaal Overleg luchtvaart Schiphol, vertegenwoordigde de omwonenden van Schiphol. Het politieke doel van de Alderstafel was het gezamenlijk formuleren van een advies aan de staatssecretaris door informatie en kennis te bundelen. Hierdoor geeft de politiek een deel van haar besluitvorming over aan andere actoren waardoor de rol van de politiek werd gereduceerd.

Het middellange termijn advies werd gepresenteerd in 2008 (de Jong, 2012) waar alle partijen mee in hadden gestemd. Dit advies gaat over de groeirimte van Schiphol tot 2020. Een belangrijk agendapunt hierbij is het aantal vliegtuigbewegingen dat is toegestaan. De invloed van bewoners was bij dit onderwerp groot aangezien zij een beperking hebben geplaatst op het aantal vliegtuigbewegingen (de Jong, 2012). Voor het kabinet was het van belang dat omwonenden eens waren met het geformuleerde advies, mede hierdoor was hun invloed ook groot. In dit advies werd besloten dat er een limiet kwam op het aantal vliegbewegingen

waardoor Schiphol niet onbeperkt kon groeien. Dit maakt zichtbaar dat de omgeving ook grenzen op kan leggen aan de ontwikkeling van Schiphol.

Door de jaren heen zitten dezelfde actoren aan tafel waardoor er geen verandering is in de onderlinge posities. Bestaande percepties kunnen door interacties versterkt worden waardoor er geen grote wijzigingen plaatsvinden. Hierdoor kan dit samenwerkingsverband mogelijk minder snel inspelen op grote veranderingen (Boons, Van Buuren & Teisman, 2010). Kortom, de omgeving van Schiphol kenmerkt zich door veel gevarieerde partijen die een rol spelen in het besluitvormingsproces (Osborne, 2010). Volgens Boons, Van Buuren en Teisman (2010) is er binnen deze omgeving geen volledig vertrouwen waardoor besluitvorming bemoeilijkt wordt. Schiphol bevindt zich daarmee op een lastig schaakbord waarbij meerdere actoren aan zet zijn; elke strategische stap heeft invloed op de rest van het spel.

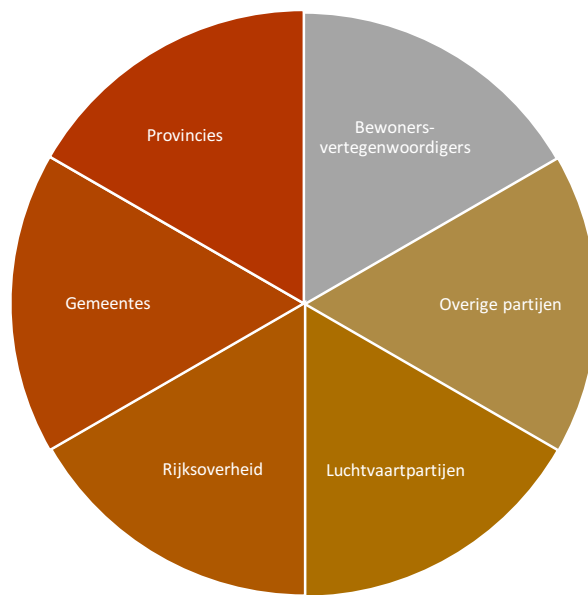
Omgevingsraad Schiphol

In januari 2015 zijn het CROS en de Alderstafel samengegaan in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) (Omgevingsraad Schiphol, n.d.). Ook andere samenwerkingsverbanden zijn door de jaren heen ontstaan, maar zullen voor de breedte van dit onderzoek niet in dit hoofdstuk worden toegelicht. Overheden, de luchtvaartsector, omwonenden en diverse organisaties zijn betrokken in dit platform. Dit adviesorgaan helpt de duale doelstelling door samen met de omgeving te kijken naar de economische meerwaarde van Schiphol en de invloed hiervan op de leefomgeving. De ORS (n.d.) zegt hierover het volgende:

Het balanceren tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven is een proces waar veel partijen en bijbehorende belangen bij betrokken zijn. De Omgevingsraad Schiphol is de plek waar alle partijen en vraagstukken bij elkaar komen om over deze balans te onderhandelen, informeren en consulteren.

Het stakeholdermanagement van Schiphol gericht op de ontwikkeling van de luchthaven in de toekomst is in de huidige context voor een groot deel gericht op interactie binnen de ORS. Schiphol heeft hier samen met KLM, BARIN en LVNL zitting namens de luchtvaartsector. De ORS bestaat uit twee onderdelen, het Regioforum (Omgevingsraad Schiphol, n.d.) en het College van Advies. Het Regioforum richt zich op de dagelijkse operatie van Schiphol en focust zich met name op de lopende zaken, waarbij participanten met elkaar in gesprek gaan om kennis en ideeën uit te wisselen.

Het College van Advies gaat met name over de strategische kaders waarbinnen Schiphol kan opereren en betreft een adviesorgaan voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Omgevingsraad Schiphol, n.d.). Dit overleg wordt voorbereid door (ambtelijke) vertegenwoordigers van elke partij bij het delegatieoverleg. Partijen binnen de ORS zien kansen om de kwaliteit van de leefomgeving van Schiphol te verbeteren samen met het woon- en werkklimaat (Alderstafel, 2008). Onderstaand figuur geeft aan welke partijen betrokken zijn bij de ORS, de samenstelling verschilt echter bij het Regioforum en bij het College van Advies.



Figuur 2. Partijen Omgevingsraad Schiphol, (ORS, n.d.).

De ORS en de Alderstafel kunnen als vormen van vermaatschappelijking gezien worden. Vermaatschappelijk betreft het binnentreden van andere actoren in het publieke domein waar tot voorheen de overheid verantwoordelijk was (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015). De betrokkenheid en toegenomen participatie van omwonenden bij Schiphol is van invloed op het besluitvormingsproces.

De omgeving in contouren

Daarnaast heeft Schiphol ook te maken met een contourenbeleid. Zo is de omgeving van Schiphol afgebakend in termen van grenswaarden voor de geluidbelasting (Schiphol Group, 2017), dit staat weergegeven in bijlage 1. Zo is er sprake van een 48 dB (decibel) gebied en een 58 dB gebied, dit staat voor het geluid dat omwonenden binnen de contouren ervaren. Het contourenbeleid maakt een geografische afbakening van de omgeving van Schiphol en heeft consequenties voor vele beleidsvraagstukken rondom de luchthaven. Op basis van deze contouren wordt bijvoorbeeld bepaald welke gebieden in aanmerking komen voor extra hinderbeperkende maatregelen vanuit Schiphol en is bepalend voor de wet- en regelgeving.

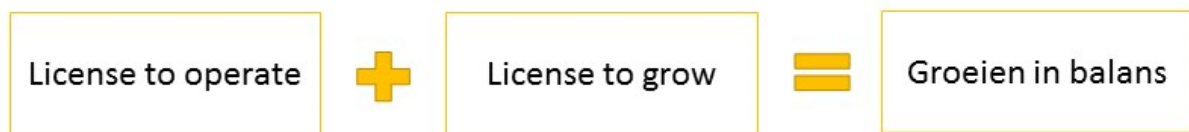
Poldermodel

Ook de Nederlandse besluitvormingscultuur is van invloed op de ontwikkeling van Schiphol. Deze cultuur kenmerkt zich door consensus (Huys, 2006; Huys, 2011). Volgens Huys (2006) wordt deze behoefte voor Nederland versterkt omdat het een relatief klein en dichtbevolkt land is waarbinnen de invloed van Schiphol groot is. Publieke participatie is een belangrijk middel voor deze consensusdemocratie (Huys, 2006), waarbij maatschappelijke organisaties betrokken worden. Deze behoefte aan consensusvorming wordt versterkt door een andere trend, namelijk dat het besluitvormingsproces binnen de Nederlandse overheid de afgelopen 25 jaar steeds meer betrokkenheid van burgers en andere organisaties vraagt (Huys, 2006). Zowel de Rijksoverheid

als de overheden op regionaal niveau willen meer betrokkenheid vanuit andere actoren. Echter, hierdoor verandert het politieke primaat van de overheid. De rol van de overheid wordt kleiner door andere actoren een rol te geven in het besluitvormingsproces.

2.3. Wat is de spanning tussen Schiphol en haar omgeving?

Wesselink (2010) laat zien hoe Schiphol als organisatie haar omgeving nodig heeft, zie onderstaand figuur. De ‘license to operate’ wordt door wet- en regelgeving bepaald (Wesselink, 2010) en de ‘license to grow’ door de stakeholders. Samen vormen ze de basis voor het functioneren van Schiphol. Indien een organisatie in balans wil groeien is het nodig om het gesprek te voeren op basis van de belangen in de omgeving.



Figuur 3. Groeien in balans op basis van SOM, Wesselink (2010).

De relatie tussen Schiphol en haar omgeving is er een van wederzijdse afhankelijkheid. Een goede relatie met de omgeving is nodig voor het voortbestaan van Schiphol. De SWOT-analyse in bijlage 2 (Schiphol Group I, 2016) laat zien dat Schiphol het als een van haar zwaktes ziet dat er grenzen zijn aan de groei tot 2020. Echter, dit is het resultaat van de interactie die Schiphol heeft met haar omgeving. Betrokkenheid bij de omgeving wordt als een van de sterktes aangedragen. Deze SWOT-analyse laat niet alleen de duale doelstelling zien, het wordt ook duidelijk dat interactie met de omgeving zowel positief als negatief is. Schiphol wil contact met haar omgeving, echter zodra er beperkingen vanuit de omgeving zijn is dit tegenstrijdig met de doelen van de luchthaven.

In 2015 is samen met de ORS besloten dat Schiphol mocht groeien tot 500.000 vliegbewegingen tot 2020 (Alders, 2015). Tijdens een lang voorproces hebben partijen veel onderhandeld over het definitieve aantal. Eerst was het aantal vliegbewegingen 510.000, maar door invloed vanuit de omgeving is dit aantal gereduceerd in combinatie met het verbreden van andere baanregels. Dit maximum zorgde echter voor problemen: in 2016 stond het aantal vliegbewegingen al op 479.000 vliegbewegingen waardoor ruimte om verder te groeien beperkt was. Hierdoor komt de doelstelling van Schiphol om verder te groeien in het nauw en worden er krappe randen geformuleerd die het speelveld van Schiphol afbakenen.

De ORS heeft op deze wijze de randen bepaald waarbinnen Schiphol mag en kan opereren. In dit kader wordt ook wel gesproken over de deadlock van ‘500k’, een stop op de groei van het aantal vliegbewegingen van Schiphol. Dit laat zien dat het overleg binnen de ORS invloed heeft op de besluitvorming van Schiphol in de toekomst.

Nu is er de kans voor een nieuw afsprakenkader binnen de ORS voor na 2020. Dit betekent dat er een start moet worden gemaakt met het schrijven van een nieuwe visie voor de periode 2020-2030 (persoonlijke communicatie, 2017). Ook voor de afspraken na 2020 wil Schiphol in balans met haar omgeving afspraken maken (Schiphol Group I, 2016). Om dit voor te bereiden schrijft Schiphol op dit moment een nieuwe visie voor de periode na 2020. De huidige uitdaging voor Schiphol is dus het formuleren van een toekomstgericht afsprakenkader (Schiphol Group I, 2016). Schiphol (2016) stelt hierover het volgende:

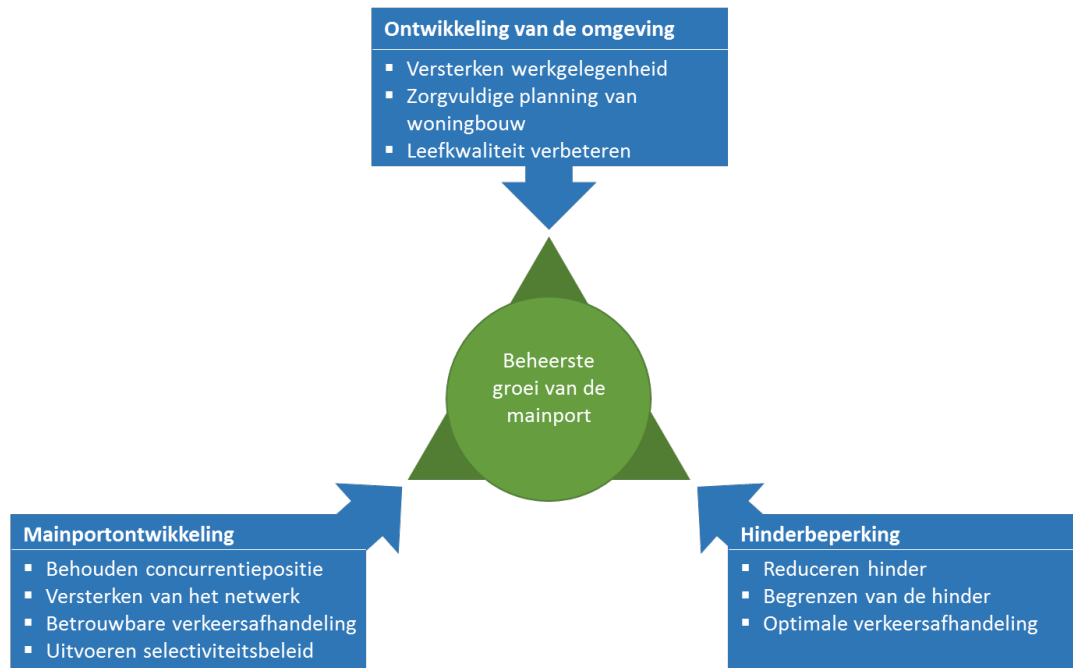
‘Tot en met 2020 staat de ontwikkeling van Schiphol vast, maar over de periode daarna is nog veel onduidelijk. De urgentie voor de definitieve koers is echter hoog, die moet daarom in 2017 worden vastgesteld. Net als de luchtvaartmaatschappijen, bewoners en bestuurders willen we weten waar we straks aan toe zijn. Die koers moet in goed overleg met partners en de omgeving tot stand komen. We hechten hier sterk aan, maar tegelijkertijd moeten we constateren dat de besluitvorming soms onnodig lang duurt. Het zou goed zijn als we de principes van flexibiliteit, wendbaarheid, daadkracht en snelheid, die horen bij deze tijd, kunnen incorporeren in de diverse overleggrems over Schiphol (p. 8).’

Opvallend is dat het laatste onderdeel al een bepaalde nuance aanbrengt op het samenwerkingsverband, immers om het besluitvormingsproces te optimaliseren moet op andere wijze de interactie tussen Schiphol en haar omgeving worden vormgegeven. De vraag is dan of de ORS op de juiste wijze opereert of dat er aanpassingen nodig zijn.

Visie Schiphol na 2020

De strategie voor Schiphol voor de jaren 2016 tot 2020 is gericht op de ontwikkeling van Schiphol als mainport, maar de strategie voor na 2020 ligt nog niet vast. De afdeling Corporate Development op Schiphol is momenteel bezig met het formuleren van de visie namens Schiphol voor het middellange termijn, dit betreft de periode 2020-2030 (persoonlijke communicatie, 2017). Met deze visie wil Schiphol de onderhandelingen binnen de ORS vormgeven voor de periode na 2020.

Zoals onderstaand figuur (Corporate Development, 2017) laat zien richt de visie zich op drie pijlers, de eerste pijler is de ontwikkeling van de mainport Schiphol. Met name het behouden van een hoogwaardig netwerk om de concurrentiepositie te behouden is belangrijk. In de visie na 2020 blijft de mainportfunctie belangrijk, maar is ook de duale doelstelling zichtbaar.



Figuur 4. Visie Schiphol na 2020, Corporate Development (2017).

Daarnaast is de afdeling Corporate Development ook bezig met een algehele visie omtrent de ontwikkeling van de luchthaven. Schiphol moet hierbij op zoek naar haar maatschappelijke rol en naar het verhogen van haar maatschappelijke bijdrage (persoonlijke communicatie, 2017). De groei van Schiphol moet niet alleen gaan over de economische meerwaarde, maar ook over de maatschappelijke waarde van de luchthaven. Door een maatschappelijk verhaal te vertellen (persoonlijke communicatie, 2017) kan Schiphol haar bijdrage beter positioneren om meer draagvlak voor de toekomst te realiseren.

Kortom, Schiphol opereert in een collectief samenwerkingsverband met een gekleurd palet aan stakeholders. Opereren binnen dit samenwerkingsverband vraagt om een adequate besturingsbenadering die het potentieel van dit netwerkverband benut. De omgeving van Schiphol kan namelijk grenzen opleggen aan de luchthaven. Andersom kan een productieve relatie met de omgeving zorgen voor draagvlak voor verdere ontwikkeling. Schiphol en haar omgeving hebben allebei veel te winnen en te verliezen door de onderlinge interacties. Het volgende hoofdstuk brengt in kaart hoe een grote, spanningsvolle organisatie met haar omgeving om kan gaan voor een productieve relatie.

3. Theoretisch kader

3.1. Literatuuroverzicht

Van Government naar Governance

De door Osborne (2006) aangeduide ontwikkeling van government naar governance betekent de verschuiving van het meer klassieke sturen door de overheid naar het samenwerken tussen wederzijds afhankelijke actoren in het voortbrengen van bepaalde diensten en producten. Het klassieke sturen kenmerkt zich door de centrale sturing vanuit de politiek die alle besluitvorming in handen heeft (Owen, 2003). De overheid controleert of de regels en procedures door de andere organisaties worden gevolgd en of alles goed verloopt. Er is dus geen sprake van samenwerken maar van een sturende organisatie die op basis van hiërarchie controleert of iedereen het juiste werk uitvoert. Andere partijen hebben geen ruimte om zaken aan te passen of eigen richtlijnen op te stellen. Sinds begin 2000 is er echter sprake van governance in plaats van government en heeft de overheid met een omgeving te maken die zich kenmerkt door intensievere samenwerking met de stakeholders om zo wederzijdse afhankelijkheden te overbruggen.

Governance is een besturingswijze die erkent dat de politiek niet meer als enige actor kan handelen. Er zijn onderlinge afhankelijkheden omdat andere actoren nodig zijn voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken (Klijn & Koppenjan, 2000). Binnen deze stroming spelen zowel meerdere processen als meerdere partijen een rol tijdens de besluitvorming. Horizontale interacties, in plaats van verticale interacties, tussen private en publieke actoren zijn nodig om deze afhankelijkheden te coördineren en om gezamenlijk publieke diensten te leveren (Klijn & Koppenjan, 2012; Van Buuren, Boons & Teisman, 2012). Interactie tussen de actoren is nodig omdat deze systemen zeer complex zijn en te maken hebben met padafhankelijkheid (Van Buuren, Boons & Teisman, 2012).

Binnen deze governance literatuur zijn er veel verschillende theoretische stromen die inzicht geven in deze nieuwe manier van sturing geven binnen een complexe, meervoudige omgeving. Binnen deze omgeving is er sprake van een collectief probleem omdat meerdere actoren belang hebben bij het oplossen van een ongewenste situatie. Van Buuren, Boons en Teisman (2012) stellen hierover het volgende: 'Collective problems are not objectively given but are themselves the result of complex interaction patterns among actors who have their own normative frames.' Voor deze context zijn netwerken en relaties tussen overheden, bedrijven en burgers nodig om met gedeelde kennis vraagstukken op te lossen (Koppenjan, 2012; Osborne, 2010, Desmidt & Heene, 2005).

Hiërarchische sturing in netwerken

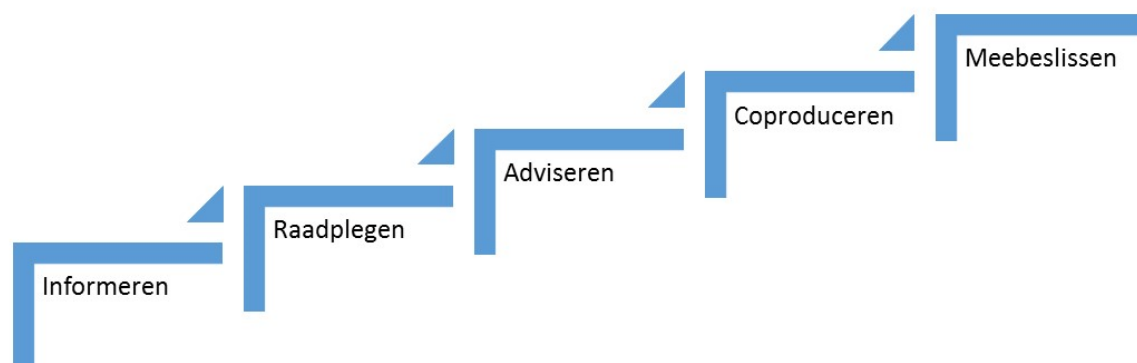
Governance draait om het bereidwillig krijgen van de partijen om samen te werken aan complexe vraagstukken. Echter, niet alle partijen zijn bereidwillig om binnen het complexe netwerk de macht en middelen te delen. Er is ook een stroming die aangeeft dat er één partij probeert meer sturing te geven binnen het netwerk. Provan en Kenis (2008) spreken ook wel over een 'lead organization', een leidende organisatie die meer stuurt binnen de samenwerking (Provan & Kenis, 2008). Dit heeft overeenkomsten met de klassieke 'government' benadering

waarbij de overheid centraal aanstuurt. Partijen zijn niet meer gelijkwaardig, omdat een partij met meer middelen en macht de samenwerking kan beïnvloeden ten koste van de andere partijen (Provan & Kenis, 2008).

Metagovernance past soms ook bij hiërarchische sturing binnen een complex netwerk. Metagovernance gaat over sturing geven binnen de nieuwe besturingsbenaderingen waarbij de autonomie verdeeld is over diverse netwerken in een gefragmenteerde politiek systeem (Nederhand, Bekkers & Voorberg, 2016; Sørensen, 2006; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Hierbij is de sturing niet centraal gecoördineerd, maar vormt de sturing zich door meerdere indirecte vormen van beïnvloeding en coördinatie. Sommige van deze vormen kunnen hiërarchisch zijn indien de meta-stuurder zelf actief participeert of het proces streng monitort en controleert waardoor de interactie sterk wordt beïnvloed (Nederhand, Bekkers & Voorberg, 2016; Sørensen, 2006). Tot slot kan de schaduw van hiërarchie een rol spelen, hierbij probeert de overheid door middel van angst de interactieve processen zodanig te sturen dat het gedrag overeenkomt met politieke doelen (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016).

Governance literatuur

Bij governance staat wederzijdse afhankelijkheid van partijen centraal. De vraag is hoe deze partijen binnen het netwerk productief kunnen samenwerken om gezamenlijk het vraagstuk op te lossen. Een van de veelvoorkomende theoretische werken is onder andere van Edelenbos (2000), Klijn en Koppenjan (2012). Bij samenwerken staat publieke participatie centraal waar zowel publieke als private actoren betrokken zijn bij de besluitvorming rondom maatschappelijke problemen (Cornwall, 2011). Binnen het publieke domein verschilt de mate en het niveau van deze participatie (Edelenbos, et al, 2006; Klijn & Koppenjan, 2012). De participatieladder (Edelenbos, 2000; Arnstein, 1969) geeft weer in welke mate de betrokken partijen participeren binnen dit proces. In 2000 heeft Edelenbos op basis van de ladder van Arnstein (1969) een eigen participatieladder gemaakt die in onderstaande afbeelding staat en die gebruikt wordt binnen dit onderzoek. Hoe hoger de trap op de ladder, hoe groter de betrokkenheid van andere partijen bij het samenwerken (Edelenbos, 2000). Echter dit vraagt actieve participatie van omwonenden (Sorensen & Sagaris, 2010)



Figuur 3.1. Participatieladder Edelenbos, TU Delft (2000).

Een andere theoretische stroming is van Klijn en Koppenjan (2012) die spreken over de ‘Governance Network Theory’ (GNT). Deze stroming is een reactie op de eerdere

besturingsbenaderingen die niet de pluriforme, meervoudige staat erkennen (Klijn & Koppenjan, 2012; Koppenjan, 2012). Het gaat bij deze stroming om het coördineren van de interactie tussen betrokken actoren binnen een netwerk die daardoor wederzijds afhankelijk maar ook autonoom zijn (Koppenjan, 2012). Van Meerkerk, Edelenbos en Klijn (2015) zien governance networks als ‘sociale relaties die min of meer stabiel zijn tussen wederzijds afhankelijke actoren gecentreerd rondom grensoverschrijdende onderwerpen. Ze worden vormgegeven middels interactie tussen de betrokken partijen.’ Deze relaties zijn niet gebaseerd op hiërarchie, maar op de overtuiging dat door middel van samenwerking gemeenschappelijke doelen bereikt kunnen worden (Gerrits, 2012). Deze samenwerking vindt plaats als er specifieke grensoverschrijdende vraagstukken opgelost worden (Van Meerkerk, et. al, 2015).

Volgens Klijn en Koppenjan (2000) kenmerken interactiepatronen rondom grensoverschrijdende vraagstukken zich door politieke spellen met meerdere tegengestelde belangen en strategieën. Actoren proberen invloed uit te oefenen op het beleidsproces (Huys & Koppenjan, 2010; Klijn & Koppenjan, 2000). Echter, niet alle actoren spelen mee in elk spel en hebben daardoor evenveel zeggenschap (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995). Partijen gedragen zich volgens bepaalde spelregels die vaak door het netwerk worden bepaald. Vervolgens worden deze regels uitgewisseld en proberen partijen elkaar te vertrouwen om de interactie te bevorderen. Partijen komen samen binnen een of meerdere arena’s om deze spellen te spelen. De uitkomst hiervan is afhankelijk van de verschillende percepties van de actoren, hun gedrag en de verdeling van de macht en middelen binnen dit samenwerkingsverband (Klijn & Koppenjan, 2000).

Een andere stroming betreft die van interactive governance en concentreert zich op de interacties tussen diverse sociale, publieke en private actoren rondom maatschappelijke vraagstukken (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Edelenbos en Van Meerkerk (2016) geven inzicht in deze stroming waarbij het gaat over horizontale relatie tussen de overheid en haar burgers. Hiërarchie speelt minder een rol of wordt in ieder geval zoveel mogelijk buiten spel gelaten waardoor partijen ook de ruimte krijgen om te participeren (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Ook burgers participeren op nieuwe of aanvullende manieren (Klijn & Koppenjan, 2000 II) om beleidsprocessen meer open te maken (Edelenbos, 2000).

Bij deze theoretische stroming is vertrouwen tussen de politiek en de burgers nodig voor het gezamenlijk faciliteren van publieke dienstverlening (Klijn & Koppenjan, 2000 II, Klijn, Edelenbos & Stijn, 2010). Vertrouwen draagt bij aan het delen van kennis en middelen tussen partijen waardoor de samenwerking verbetert. Indien politici burgers vertrouwen door eerdere interacties zullen zij meer open staan voor een interactief beleidsproces (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Klijn & Koppenjan, 2000 II).

De derde stroming richt zich op collaborative governance waarbij publieke en private stakeholders samenkomen binnen een forum om beslissingen te nemen die gericht zijn op consensus (Innes & Booher, 1999) en op coproductie (Ansell & Gash, 2008; Van Buuren, Boons & Teisman, 2012). Ansell en Gash bieden inzicht in deze stroming en formuleren het als volgt: ‘A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state

stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets' (2008, p.544).

Deze stroming richt zich specifiek op de complexiteit (Wagenaar, 2007) binnen een netwerk. Complexiteit gaat over de dynamiek en dichtheid van de interacties tussen verschillende elementen. Hierdoor leiden interacties niet altijd tot de gewenste effecten (Van Buuren, Boons & Teisman, 2012). Ansell en Gash (2008) geven aan dat om om te kunnen gaan met deze complexiteit rechtstreeks dialoog nodig is zodat partijen elkaar vertrouwen en informatie en standpunten delen. Hierdoor raken partijen betrokken bij het proces wat leidt tot gedeeld begrip.

Bij governance is daarnaast aandacht voor coproductie, omdat binnen deze stroming de overheid samen met haar omgeving publieke diensten of goederen maakt. Hiervoor wordt de kennis van lokale burgers gebruikt bij het voortbrengen hiervan (Alford, 2002; Bovaird, 2007). Burgers willen met name participeren vanwege intrinsieke motivatie, vanwege een gevoel van sociale verbinding en vanwege bepaalde expressieve waarden (Alford, 2002). Coproductie hangt ook af van de bereidheid van de burgers (Alford, 2002; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015) en hun vermogen om te participeren.

Verder is er binnen de governance literatuur aandacht voor de 'boundary spanner'. Een boundary spanner, een individu die over organisatiegrenzen heen werkt, zorgt ervoor dat de samenwerking tussen de wederzijds afhankelijke partijen beter verloopt (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). De boundary spanner deelt de informatie van alle partijen waardoor het mogelijk is om deze partijen met elkaar te verbinden (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016) wat leidt tot betere prestaties binnen netwerken (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Een goede verbinder bouwt persoonlijke relaties en vertrouwen tussen mensen (Williams, 2002). Hoe complexer het probleem hoe belangrijker vertrouwen is (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Bovendien kan vertrouwen ervoor zorgen dat partijen eerder met elkaar samenwerken (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016).

De governance literatuur kijkt daarnaast aandacht naar de manier waarop complexe netwerken te sturen zijn door middel van netwerkmanagement. Netwerkmanagement draagt bij aan betere prestaties binnen een complex netwerk (Van Meerkerk, Edelenbos & Klijn, 2015; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995). Netwerkmanagement (Klijn & Koppenjan, 2000; Klijn & Koppenjan, 2012; Van Meerkerk, Edelenbos & Klijn, 2015) probeert deze interactieprocessen te verbeteren. Enerzijds is er sprake van procesmanagement (Klijn & Koppenjan, 2000; Klijn & Koppenjan, 2006) waarbij interactie tussen de actoren in specifieke spellen wordt verbeterd, dit heeft met name betrekking op gedrag. Anderzijds is er sprake van netwerkconstitutie (Klijn & Koppenjan, 2000; Klijn & Koppenjan, 2006) dat zich richt op het realiseren van veranderingen in het netwerk en kan leiden tot aanpassingen binnen de structuur.

3.2. Typologie van de literatuur

Op basis van deze literatuur onderscheid ik vier besturingsbenaderingen die weergeven hoe een grote, spanningsvolle organisatie om kan gaan met de omgeving. Deze besturingsbenaderingen geven inzicht in hoe een grote, spanningsvolle organisatie zoals Schiphol kan handelen binnen een complex netwerk waarbij de omgeving van invloed is op de interactie binnen dit netwerk. Deze vier besturingsbenaderingen combineren diverse elementen uit de bestaande literatuur zodat ze goed passen bij de specifieke focus van dit onderzoek, namelijk de relatie tussen Schiphol en haar omgeving. Hiermee onderscheiden deze besturingsbenaderingen zich van de bestaande strategieën binnen de netwerk-literatuur (Klijn & Koppenjan, 2015).

Deze strategieën geven aan hoe één partij binnen een netwerk zich kan gedragen waarbij de interactie plaatsvindt binnen een arena. Echter, dit onderzoek gaat over hoe een grote, spanningsvolle organisatie die binnen een complex netwerk opereert om kan gaan met de wederzijdse afhankelijkheden binnen dit netwerk. Deze besturingsbenaderingen hebben wel een relatie met de netwerkbenadering in die zin dat het gaat om de startpositie waarbinnen een grote, spanningsvolle organisatie zoals Schiphol zich bevindt. Namelijk een complex netwerk met wederzijdse afhankelijkheden die overbrugd worden voor het bereiken van de doelstelling. Bovendien spreekt de netwerk-literatuur vaak over de interactie binnen een min of meer afgebakend netwerk. Bij de besturingsbenaderingen in dit onderzoek is er niet altijd sprake van een vastgelegde structuur, maar gaat het meer over een gedeeld speelveld waarbij partijen kunnen toetreden indien hier de behoefte voor is. Deze besturingsbenaderingen zijn dus een eigen combinatie van diverse concepten die verschillende auteurs binnen de governance literatuur uitwerken. De vier besturingsbenaderingen zien er als volgt uit:

1. Hiërarchische sturing in netwerken

Deze besturingsbenadering kenmerkt zich door de aanwezigheid van één partij die binnen het complexe netwerk de macht naar zich toe trekt. Een partij stuurt meer binnen het netwerk door de regels van het spel te bepalen of door beslissingen bijna zelfstandig te nemen. Bij hiërarchische sturing is er geen sprake van samenwerken, maar bepaalt de bestuurder wat de rest van de partijen moeten doen. De bestuurder controleert de andere partijen die in een onderdanige positie zitten. Het kan ook zijn dat de rest van de partijen zich als onderdanige partij opstellen, waardoor het lijkt alsof de rest meer macht en invloed heeft. Deze hiërarchische sturing kan zowel direct als indirect plaatsvinden. Indirecte sturing kan plaatsvinden door het proces streng te monitoren en ervoor te zorgen dat partijen alle regels naleven.

2. De netwerkbesturing

Deze besturingsbenadering kenmerkt zich door interactie binnen een complex netwerk waarbij alle partijen proberen het eigen belang zoveel mogelijk veilig te stellen. De samenwerking binnen deze benadering vindt plaats binnen bepaalde beleidsspellen. Binnen dit spel zijn niet alle partijen gelijkwaardig aan elkaar, omdat sommige partijen binnen dit netwerk meer macht en/of meer middelen bezitten. Bovendien is er sprake van een bepaalde mate van inclusiviteit, dit betekent dat niet iedereen bij elk spel wordt betrokken en dat ook niet alle partijen zeggenschap hebben bij de besluitvorming. Door het uitvoeren van (politieke) strategieën is er

sprake van competitie en is de interactie gericht op het zo slim mogelijk bereiken van individuele doelen.

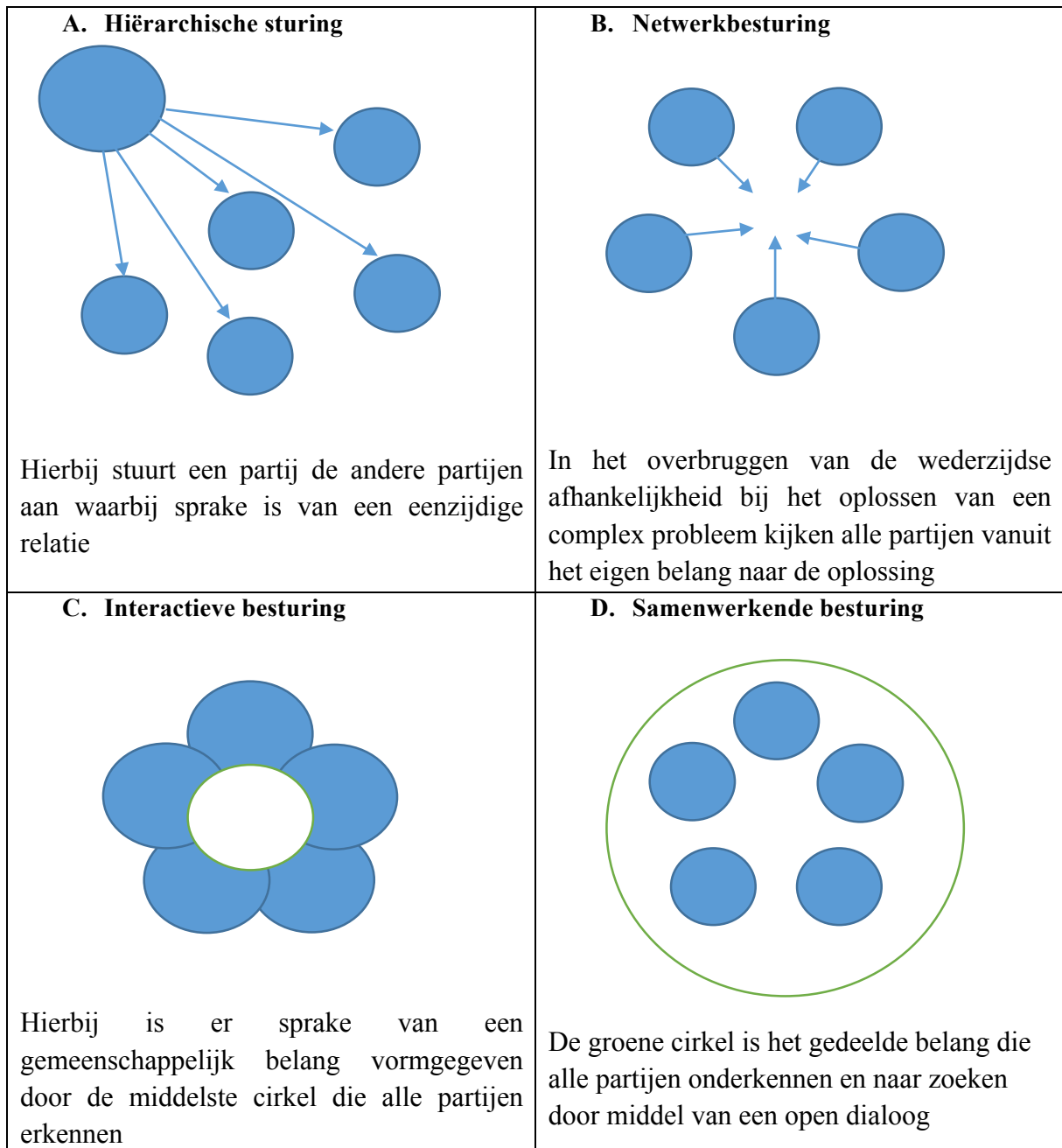
3. De interactieve besturing

Deze besturingsbenadering kenmerkt zich vooral door het openen van beleidsprocessen voor andere partijen die daardoor inzicht krijgen in het besluitvormingsproces. Partijen moeten met elkaar samenwerken op een gelijkwaardige manier om zo een open proces te faciliteren waarbij iedereen ruimte krijgt om zaken in te brengen en iedereen invloed kan uitoefenen. Het doel is dat partijen in een open gesprek met elkaar een beslissing nemen waarbij er gezocht wordt naar een gemeenschappelijk belang. Bovendien krijgen burgers de kans om te ondersteunen bij het voortbrengen van bepaalde publieke diensten of goederen. Bij deze samenwerkingsvorm speelt competitie geen rol, maar proberen partijen een gedeelde noemer te vinden. De interactieve besturing is herkenbaar aan het feit dat het niet gaat over een arena maar over een maatschappelijk veld waarbinnen vraagstukken worden opgelost.

4. De samenwerkende besturing

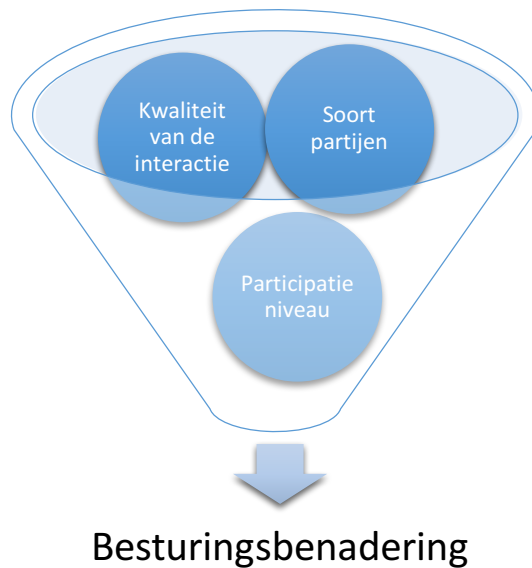
Deze besturingsbenadering kenmerkt zich door een samenwerkingsproces waarbij alle partijen gehoord worden en ruimte krijgen om informatie en standpunten te delen. Deze benadering zoekt constant naar consensus, zodat iedereen zich gehoord voelt bij de uiteindelijke beslissing. Partijen proberen hier in een open en constant dialoog met elkaar te zoeken naar de beste oplossing voor alle partijen. Bovendien erkennen alle partijen dat er een gedeeld belang is en vanuit dit gedeelde belang is er begrip voor alle partijen. Deze samenwerkingsvorm lijkt veel op de interactieve besturing maar is herkenbaar aan een nog hogere kwaliteit van de interactie en een hoger participatieniveau. Het grootste verschil is dat de interactieve besturing een samenwerkingsvorm is die gericht is op gelijkwaardig samenwerken, terwijl de samenwerkende besturing zich kenmerkt door binnen deze samenwerking constant het gesprek te voeren om tot het beste resultaat te komen. De interactieve besturing is een vorm die zoekt naar een gemeenschappelijk belang, terwijl de samenwerkende besturing dit gedeelde belang als starpositie neemt die iedereen erkend.

Onderstaand figuur geeft een visuele weergave van hoe de besturingsbenaderingen eruitzien binnen een complex netwerk. Deze vier besturingsbenaderingen combineren elementen uit de literatuur over netwerken. Elke blauwe cirkel is een partij binnen het complexe netwerk.



Figuur 3.2. Visuele weergave van de vier besturingsbenaderingen.

Door te kijken welke besturingsbenadering gehanteerd wordt in de praktijk wordt vervolgens gekeken naar het effect van deze benadering op de kwaliteit van de samenwerking met Schiphol. Indien er sprake is van een hogere kwaliteit van de samenwerking kan een productieve relatie mogelijk ervoor zorgen dat Schiphol bewegingsruimte heeft om door te ontwikkelen in de toekomst. Om te kijken welke besturingsbenadering in de praktijk wordt gebruikt worden er drie indicatoren opgesteld. Deze indicatoren vormen samen een beeld over de kwaliteit van de samenwerking in de praktijk en laten zien hoe de interactie tussen een organisatie en haar omgeving verloopt. Onderstaand figuur laat de gebruikte indicatoren zien:



Figuur 3.3. Indicatoren besturingsbenadering.

Op basis van een analyse van de netwerkliteratuur zijn deze indicatoren gekozen. De kwaliteit van de samenwerking tussen Schiphol en haar omgeving staat centraal binnen dit onderzoek. Door een productieve relatie tussen Schiphol en haar omgeving zijn er voor Schiphol meer mogelijkheden om in de toekomst door te ontwikkelen. Klijn, Koppenjan, Edelenbos en Van Meerkerk spreken veel over interactieprocessen en participatie van betrokken partijen. Om de interactie te kunnen bestuderen is het nodig om te weten op welk niveau de partijen participeren (Edelenbos, 2000). Daarom is zowel de kwaliteit van de interactie als het participatieniveau een indicator die inzicht geeft in welke besturingsbenadering aanwezig is. De eerste indicator is ook opgesteld op basis van deze literatuur. Bij governance kunnen veel partijen betrokken zijn, maar welke partijen participeren is bepalend voor de interactie die een organisatie wil met haar omgeving. Weinig betrokken partijen binnen een complex netwerk zegt al veel over de samenwerking en de interactie. Deze indicatoren samen bieden daarmee een beeld over de samenwerking tussen een organisatie en haar omgeving. Onderstaande paragrafen geven inzicht in hoe de diverse besturingsbenaderingen invulling geven aan deze indicatoren. Netwerkmanagement is hierbij een ondersteunende variabele die inzicht geeft in hoe de procesregisseur het netwerk kan besturen.

3.3. De soort partijen die betrokken zijn binnen het complexe netwerk

Volgens Fung (2006) is het van belang om bij publieke participatie ook te kijken naar welke partijen participeren binnen het besluitvormingsproces. De National Research Council (2008) heeft op basis hiervan een model samengesteld die ook inzicht geeft in de soort partijen die betrokken zijn. In §3.7 staat dit model om de verschillen in de benaderingen duidelijk te maken.

Bij hiërarchische sturing is er een netwerk van partijen aanwezig. De literatuur geeft hier momenteel nog niet veel inzicht in. Echter, de hiërarchische bestuurder kan bepalen welke soort partijen betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. Het aantal partijen dat betrokken is lijkt daarmee beperkt. Bij de netwerkbesturing speelt inclusiviteit van een netwerk een rol (Hansen, 2005). Dit gaat over welke partijen betrokken zijn en welke standpunten meegenomen worden

binnen dit netwerkkarrangement. (Hirst, 2002). Dit heeft met name met de structuur van het netwerk te maken.

Binnen een netwerkbesturing is er ruimte voor directe participatie door burgers, sociale organisaties en bedrijven (Van Meerkerk, Edelenbos & Klijn, 2015). Echter, het netwerk moet dan wel inclusief zijn en deze partijen aan elkaar verbinden. Met name de partijen die belang hebben bij het oplossen van een grensoverschrijdend probleem participeren binnen dit complexe netwerk. Daarmee bepaalt het probleem welke partijen betrokken zijn. Bovendien kunnen burgers participeren, maar alleen als dit nodig is om het probleem op te lossen.

De interactieve besturing wordt gekenmerkt door meer brede maatschappelijke vraagstukken waardoor er meer partijen betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. Deze samenwerkingsvorm richt zich op de interactie tussen sociale, publieke en private actoren (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016) waarbij er specifiek aandacht is voor de betrokkenheid van burgers. Burgerparticipatie zorgt voor diversiteit binnen het besluitvormingsproces (Wagenaar, 2007; Ohmer, 2008). Burgers hebben namelijk kennis en ervaring op lokaal niveau dat bijdraagt aan een rijker genomen besluit (Sorensen & Sagaris, 2010; Burby, 2003). Bovendien kunnen burgers zelfinitiatief nemen om betrokken te raken bij een besluitvormingsproces dat direct consequenties heeft voor hun leefomgeving (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Een organisatie kan er ook voor kiezen om alleen belangrijke stakeholders uit te nodigen voor dit interactieve proces. Stakeholders zijn nodig voor de levensvatbaarheid van een organisatie vanwege kennis, middelen en steun (Bryson, 2004). Bovendien is het voor omgevingsgevoelige vraagstukken, waarbij het milieu een belangrijke rol speelt, nog meer van belang om informatie uit meerdere invalshoeken te halen (Reed et. al, 2008).

Kenmerkend voor deze besturingsbenadering is het open karakter van de interactieprocessen (Klijn & Koppenjan, 2000 II), dit ligt met name aan de structuur van de samenwerking. Dit betekent dat de manier van participeren en de structuur niet van tevoren vaststaat en dus dat alle partijen de mogelijkheid krijgen invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Hierdoor lijkt inclusiviteit van het complexe netwerk een minder grote rol te spelen in die zin dat alle partijen de kans krijgen om gehoord te worden. Burgers krijgen hier meer ruimte voor participatie dan bij de netwerkbesturing. Zowel de samenwerkende besturing als de interactieve besturing worden gekenmerkt door de betrokkenheid van veel partijen. De samenwerkende besturing wordt gekenmerkt door zowel burgers als georganiseerde groepen (Ansell & Gash, 2008). Ook burgers spelen binnen deze besturingsbenadering een belangrijke rol. Daarnaast ligt er specifiek nadruk op ‘nonstate stakeholders’, dus niet-overheidsgerelateerde partijen die ook een rol spelen binnen het besluitvormingsproces.

Een van de kenmerken van de samenwerkende besturing is inclusiviteit (Leach, 2006; Van Buuren, Boons & Teisman, 2012; Booher, 2004), dit betekent dat alle partijen kunnen participeren. Dit heeft te maken met de structuur van de samenwerking die anders is dan de inclusiviteit bij de netwerkbesturing. Hierbij kent het netwerk een bepaalde mate van inclusiviteit waarbij niet iedereen wordt betrokken. Bij de samenwerkende besturingsvorm wordt iedereen juist wel betrokken. Volgens Leach (2006) kunnen partijen niet worden

uitgesloten in deze benadering, omdat dit ten koste gaat van de democratische legitimiteit. Stakeholders spreken met alle betrokken partijen, terwijl in andere besturingsbenaderingen dit gesprek niet wordt gevoerd (Innes & Booher, 1999). Tot slot is het van belang dat er duidelijke en transparante regels zijn en dat het forum waarbinnen de samenwerking plaatsvindt exclusief is (Van Buuren, Boons & Teisman, 2012; Ansell & Gash, 2008). Dit betekent dat dit forum de enige manier is voor partijen om het vraagstuk op te lossen.

Volgens Ansell en Gash (2008) verschilt de samenwerkende besturingsbenadering van de netwerkbenadering, doordat de eerste samenwerkingsvorm een duidelijk geformuleerde strategie heeft om alle partijen te betrekken binnen het proces. De samenwerking binnen netwerken is niet formeel georganiseerd (Ansell & Gash, 2008).

3.4. De kwaliteit van de interactie binnen het complexe netwerk

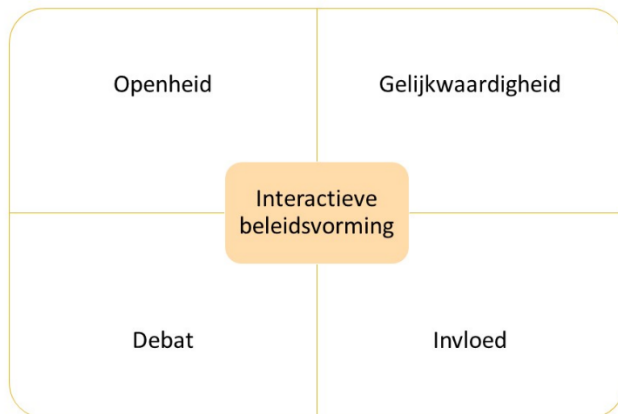
De kwaliteit van de interactie binnen een complex netwerk heeft te maken met het gedrag dat partijen vertonen tijdens het samenwerken. De gezamenlijke interacties kunnen zowel gericht zijn op competitie als op samenwerking (Teisman & Gerrits, 2014). Bij hiërarchische sturing is er niet echt sprake van interactie, maar van een bestuurder die de samenwerking bepaalt. Hierdoor probeert de bestuurder binnen deze competitie meer macht naar zich toe te trekken.

Bij de netwerkbesturing kunnen uiteenlopende belangen zorgen voor stagnering van het proces. Er kunnen namelijk alleen besluiten worden genomen als er sprake is van coöperatie (Klijn & Koppenjan, 2000). Diverse oorzaken kunnen ervoor zorgen dat de samenwerking en dus de kwaliteit van de interactie niet altijd hoog is (Huys & Koppenjan, 2010). Ten eerste zijn er sociale oorzaken (1), hierbij zijn actoren niet in staat afzonderlijke strategieën met elkaar in overeenkomst te brengen. Ten tweede zijn er cognitieve oorzaken (2), hierbij bereiken actoren geen gemeenschappelijk voordeel door een gebrek aan diversiteit in kennis. Ten derde zijn er institutionele oorzaken (3), hierbij is er een institutie nodig die ervoor zorgt dat interactie loont door regels, een gedeeld referentiekader en vertrouwen. Tot slot zijn er de management-gerelateerde oorzaken (4), hierbij is er een tekort aan netwerksturing waardoor het proces niet goed gestuurd wordt. Bovendien kan de interactie binnen de netwerkbesturing beïnvloed worden door de aanwezigheid van diverse speltypen (Koppenjan, 2012). Deze kunnen er als volgt uitzien:

- ✓ Partijen kunnen de dienstlening bepalen of andere partijen middelen geven om de problemen op te lossen;
- ✓ Partijen kunnen de ruimte helemaal afbakenen of juist ruimte geven voor samenwerking;
- ✓ Partijen kunnen eigen belang vooropstellen of juist aanpassen aan verwachtingen van andere betrokken partijen;
- ✓ Partijen kunnen passief zijn of juist actief bijdragen aan probleemoplossing.

Deze speltypen geven aan hoe partijen met elkaar omgaan en hebben invloed op de kwaliteit van de interactie. Indien deze netwerken succesvol zijn is de kwaliteit van de interactie hoger en resulteert dit in gedeelde belangen of in betere relaties tussen de actoren (Huys & Koppenjan, 2010).

De interactieve besturing kenmerkt zich door een hogere kwaliteit van de interactie. Partijen proberen om gezamenlijk een maatschappelijk vraagstuk in openheid op te lossen, in plaats van een specifiek probleem zoals bij de netwerkbesturing. Hiërarchie wordt zoveel mogelijk buiten spel gelaten (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). Coproductie speelt hierbij een rol, omdat de overheid bewust is dat zij niet meer alle kennis en middelen bezit om complexe vraagstukken zelfstandig op te lossen (Klijn & Koppenjan, 2000 II). Volgens Edelenbos (2000, p.37) bestaat interactieve beleidsvorming uit vier essenties die direct veel zeggen over de interactie en participatie tussen de betrokken partijen, deze staan in onderstaand figuur weergegeven:



Figuur 3.4. Essentie interactieve beleidsvorming, Edelenbos (2000).

De kwaliteit van de interactie is hoger, omdat alle partijen gelijkwaardig zijn aan elkaar en omdat bestaande processen toegankelijk worden voor actoren die voorheen niet gerepresenteerd werden (Klijn & Koppenjan, 2000 II). Het in debat gaan met elkaar, waarbij alle partijen invloed hebben op de discussie, zorgt ervoor dat de kwaliteit van het samenwerken kan stijgen. Bovendien is vertrouwen belangrijk, want een interactief beleidsproces is alleen mogelijk als politici burgers vertrouwen (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Klijn & Koppenjan, 2000 II).

Bij de samenwerkende besturingsbenadering is interactie gericht op consensus en coproductie (Ansell & Gash, 2008; Van Buuren, Boons & Teisman, 2012). Hiermee is de kwaliteit van de interactie en het participatieniveau van deze besturingsbenadering hoger. Elke beslissing die binnen dit complexe netwerk wordt genomen is gericht op consensus door het voeren van een constant dialoog. De interactieve en de samenwerkende besturing houden allebei rekening met deze complexiteit. Echter, het feit dat interacties niet altijd leiden tot de gewenste effecten (Van Buuren, Boons & Teisman, 2012) wordt expliciet meegenomen in de interactie binnen de samenwerkende benadering. Ansell en Gash (2008) hebben een model geconstrueerd met factoren die bepalen hoe de samenwerking verloopt, dit staat in onderstaand figuur 3.5. Rechtstreeks dialoog creëert de mogelijkheid dat partijen elkaar vertrouwen door het delen van informatie en standpunten. Dit leidt tot een positieve vicieuze cirkel waarbij actoren in staat zijn om tot een consensus te komen. Onderstaand figuur zegt veel over de kwaliteit van de interactie die partijen met elkaar nastreven. Het is namelijk een constant dialoog waarbij partijen altijd zoeken naar een gedeeld belang waar iedereen begrip voor op kan brengen.



Figuur 3.5. Factoren cruciaal voor het proces van samenwerking, Ansell & Gash (2008).

Consensus vereist dat partijen met elkaar in gesprek blijven en vereist dus tweezijdige communicatie, dit leidt tot een hogere kwaliteit van de interactie. De gesprekken worden namelijk gevoerd rondom het gemeenschappelijk belang en niet rondom de posities van de partijen (Innes & Booher, 2003). Hierdoor is dit dialoog complex voor sommige partijen, omdat het nu gaat over wederzijds begrip voor elkaars belangen (Innes & Booher, 2003; Booher, 2004). Toch komt consensusvorming steeds vaker voor om complexe problemen op te lossen (Innes & Booher, 1999). Indien deze interactie succesvol is leidt dit tot een wederkerige relatie waarbij actoren van elkaar leren en creatieve oplossingen aandragen (Innes & Booher, 2003).

3.5. Het participatieniveau van de interactie binnen het complexe netwerk

Het participatieniveau op basis van de ladder van Edelenbos (2000) zegt ook iets over de kwaliteit van de interactie. Coproductie is een participatieniveau, maar geeft ook aan dat partijen met elkaar diensten en producten willen leveren in plaats van zelfstandig te opereren.

De hiërarchische sturing is te herkennen aan een participatieniveau dat niet gelijk is tussen de partijen. De bestuurder beslist en de rest volgt of informeert de partijen in het netwerk. Bij de netwerkbesturing is de participatie gericht op het oplossen van een grensoverschrijdend probleem (Van Meerkerk, Edelenbos & Klijn, 2015). Ook hier is het participatieniveau tussen de partijen niet gelijk en kan dit verschillen tussen informeren en adviseren. Niet alle partijen zijn betrokken in elk spel en hebben daarmee evenveel zeggenschap (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995). Per spel verschilt het hoe partijen zich gedragen; sommige partijen kunnen meebeslissen terwijl andere partijen alleen informeren.

De interactieve besturingsvorm is te herkennen aan de aanwezigheid van coproductie, een van de treden van de participatieladder van Edelenbos (2000). De overheid werkt samen met belanghebbenden en vooral met burgers bij het leveren van bepaalde publieke diensten of goederen. De kennis van lokale burgers wordt hierbij gebruikt waarbij burgers dus ook de rol van adviseur op zich kunnen nemen. De participatie is erop gericht dat partijen meer inzicht en

zeggenschap krijgen in bestaande processen. Als burgers zichzelf gaan organiseren is het participatieniveau hoger dan wanneer de overheid deze participatie initieert (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016). De participatie is redelijk intensief, omdat partijen met elkaar samenwerken vanuit een gedeeld belang. Dit is anders dan bij de competitie die bij de netwerkbesturing centraal staat. Echter het participatieniveau is afhankelijk van de context, van de situatie en van de instituties die betrokken zijn. Coproductie bij de samenwerkende benadering gaat over het met elkaar maken en leveren van diensten in een constant dialoog waar alle partijen begrip voor elkaar hebben. Dit gaat dus nog een stap verder door de constante commitment die van alle partijen wordt gevraagd. Burgers voelen zich betrokken tot bepaalde maatschappelijke problemen en willen hieraan bijdragen (Alford, 2002).

Partijen bij de samenwerkende besturingsvorm participeren direct in de besluitvorming en worden niet slechts geïnformeerd (Ansell & Gash, 2008). Partijen zijn op zoek naar consensus waardoor alle partijen participeren binnen dit besluitvormingsproces. Dit wordt ook door alle partijen actief opgezocht, waardoor het gedrag van deze actoren van belang is voor het bereiken van een consensus (Ansell & Gash, 2008). Voor consensus is het belangrijk dat partijen elkaar over langer termijn rechtstreeks spreken (Innes & Booher, 1999; Booher, 2004). Hierdoor is de samenwerking intensief omdat constant alle partijen gehoord moeten worden. Dit leidt tot een participatieniveau van coproduceren of zelfs meebeslissen van alle partijen binnen het complexe netwerk.

3.6. Netwerkmanagement

Bij alle benaderingen komt het belang van netwerkmanagement naar voren. Met name procesmanagement (Klijn & Koppenjan, 2000) lijkt een rol te spelen waarbij de interactie tussen de partijen wordt beïnvloed. Specifiek bij de netwerkbenadering waarbij spellen een actieve rol spelen, kan de netwerkmanager bepaalde actoren uitsluiten of betrekken bij het proces (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995). De netwerkmanager kan meer invloed op de samenwerking hebben indien de netwerkmanager zichzelf een grote rol toe-eigent, regels van het spel op een bepaalde manier interpreteert of specifieke partijen activeert. Dit kan ook het geval zijn bij hiërarchische sturing, de netwerkmanager kan zich als zelfstandige bestuurder gedragen waardoor de interactie wordt beïnvloed.

Bij de netwerkbesturing is netwerkmanagement nodig om partijen te verbinden en om de regels binnen het netwerk te bepalen (Klijn & Koppenjan, 2000). Interactieprocessen moeten actief gestimuleerd worden, omdat interactie niet vanzelf ontstaat (Klijn & Koppenjan, 2012). De regels binnen het netwerk geven vorm aan de interactie (Klijn & Koppenjan, 2000; Klijn & Koppenjan, 2006; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995) en de netwerkmanager kan deze vertalen zodat het complexe netwerk weet hoe ze zich dienen te gedragen.

Bij de interactieve besturing richt het netwerkmanagement zich ook op de interactieprocessen tussen de actoren. Bij deze interactieprocessen is er sprake van een horizontale relatie waarbij het netwerkmanagement deze relatie moet ondersteunen. Netwerkmanagement kan bij deze besturingsbenadering bijdragen aan het onderlinge vertrouwen tussen de partijen (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Dit is ook het geval bij de samenwerkende besturing. De dialoog in

deze benadering moet constant gevoerd worden vanuit interesses en niet vanuit posities. De netwerkmanager kan hierbij een rol spelen en ervoor zorgen dat alle belangen goed gehoord worden (Booher, 2004) en dat partijen begrip voor elkaars positie opbrengen. Door netwerkmanagement kan het complexe netwerk komen tot bepaalde prestaties (Van Meerkerk, Edelenbos & Klijn, 2015; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995) waardoor de interactieprocessen tussen de partijen wordt verbeterd.

3.7. Samenvatting

Door deze indicatoren op te stellen wordt er gekeken welke besturingsbenadering in de praktijk aanwezig is, daarmee zijn de besturingsbenaderingen de onafhankelijke variabelen binnen dit onderzoek. In onderstaande tabel staan de indicatoren uitgelegd per benadering, hierdoor wordt zichtbaar hoe de indicatoren zich per besturingsbenadering verhouden.

	Hiërarchische sturing	Netwerkbesturing	Interactieve besturing	Samenwerkende besturing
Soort partijen	Weinig partijen en wordt bepaald door de partij die stuurt	Gemiddeld, Afhankelijk van het probleem	Veel, met name overheid en haar burgers	Zeer veel, de overheid samen met het maatschappelijk middenveld en private partijen
Kwaliteit Interactie	Laag, gericht op aansturen van het samenwerkingsproces	Gemiddeld, gericht op oplossen probleem	Relatief hoog, gericht op gemeenschappelijk doel en betrokkenheid	Hoog, gericht op consensus en wederzijds begrip
Participatieniveau	Laag, de bestuurder beslist en de andere partijen informeren	Gemiddeld, Informeren en adviseren	Hoog, Adviseren en Coproduceren	Hoogst, Coproduceren en Meebeslissen
Netwerkmanagement	Gericht op het betrekken of uitsluiten van partijen	Gericht op het verbeteren van interactieprocessen en verduidelijken van de regels	Gericht op het bouwen van vertrouwen	Gericht op het creëren van gedeeld begrip door een open dialoog

Tabel 3.1. Overzicht indicatoren bij diverse besturingsbenaderingen.

Op basis van de theorie en bovenstaande indicatoren worden de volgende effecten verwacht:

1. Op basis van de theorie wordt verwacht dat bij de hiërarchische sturing sprake is van weinig betrokken partijen, een lage kwaliteit van de interactie en een laag participatieniveau. Hierdoor is het verwachte effect op de bewegingsruimte van Schiphol om door te ontwikkelen in samenspraak met haar omgeving niet aanwezig tot

beperkt, omdat de kwaliteit van de samenwerking met Schiphol laag is. Partijen worden niet betrokken bij de besluitvorming van Schiphol waardoor de perceptie ontstaat dat Schiphol vanuit een ivoren toren opereert. Er is geen sprake van een productieve relatie zoals dit onderzoek heeft gedefinieerd omdat niet beide partijen voordelen halen uit deze samenwerking.

2. Op basis van de theorie wordt verwacht dat bij de netwerkbesturing sprake is van een gemiddeld aantal betrokken partijen, de kwaliteit van de interactie is niet laag maar ook zeker niet hoog en het participatieniveau is hoger dan bij de hiërarchische sturing maar desondanks niet hoog. Door deze benadering is het verwachte effect op de bewegingsruimte van Schiphol beperkt. De verwachting is dat partijen die binnen de arena betrokken zijn wel een productieve relatie met Schiphol kunnen onderhouden, maar partijen die niet in het netwerk actief participeren daarbuiten vallen. Daarom zullen sommige partijen deze ruimte wel geven en andere partijen niet. De kwaliteit van de samenwerking is daarmee gemiddeld en leidt dus ook tot een beperkte ruimte om door te ontwikkelen.
3. Op basis van de theorie wordt verwacht dat bij de interactieve besturing sprake is van veel betrokken partijen, een relatief hoge kwaliteit van de interactie en een hoog participatieniveau. Het verwachte effect hiervan op de bewegingsruimte van Schiphol en daarmee de kwaliteit van de samenwerking met Schiphol is positief en goed. Door deze benadering is de kwaliteit van de samenwerking hoger waardoor er meer mogelijkheden zijn voor Schiphol om in samenspraak met haar omgeving door te ontwikkelen.
4. Op basis van de theorie wordt verwacht dat bij de samenwerkende besturing er nog meer betrokken partijen zijn dan bij de interactieve benadering, dat de kwaliteit van de interactie hoger is en dat de participatie tot het hoogste niveau gaat. Hierdoor is de kwaliteit van de samenwerking met Schiphol hoog en krijgt Schiphol bewegingsruimte om door te ontwikkelen. Het verwachte effect is dus zeer positief voor de doorontwikkeling van Schiphol.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de diverse nuanceverschillen tussen de benaderingen, dit is de basis voor de operationalisering. Tabel 3.2 is gebaseerd op het model van Fung (2006). Tabel 3.1 en 3.2 vormen een meta-analyse (Van Thiel, 2010) op kleine schaal omdat er een thematische ordening wordt gemaakt tussen de diverse kernvariabelen bij de diverse theorieën.

	Hiërarchische sturing	Netwerkbesturing	Interactieve besturing	Samenwerkende besturing
Wie is er betrokken?	Een specifieke groep partijen waarbij de bestuurder bepaalt wie er betrokken is	Partijen die de samenwerking nodig hebben voor het oplossen van hun probleem	Veel partijen zijn betrokken, zowel sociale, publieke als private partijen en specifiek burgers	Veel partijen zijn betrokken, zowel sociale, publieke als private actoren met name buiten de overheid
Welke momenten?	Bepaald door de partij die de anderen aanstuurt	Indien de partijen samenkomen binnen een arena	Geregeld, gericht op lange termijn	Regelmatig, gericht op lange termijn
Wat is de intensiteit?	Geen intensieve samenwerking	Gematigd intensief, partijen hebben elkaar alleen nodig	Intensief, gericht op samenwerking	Erg intensief, gericht op consensus en begrip
Wat is de invloed van de partijen?	Ongelijk, één partij met meer middelen heeft meer invloed	Partijen met meer middelen hebben meer zeggenschap	Relatief groot, partijen komen door interactie tot een besluit	Groot, partijen komen door consensus tot een besluit
Wat zijn de doelen?	Om zeggenschap te behouden	Om een grensoverschrijdend probleem op te lossen	Het formuleren en behalen van gemeenschappelijk doel bij een complex probleem	Komen tot een beter besluit waar alle actoren tevreden mee zijn

Tabel 3.2. Model Fung toegepast op diverse besturingsbenaderingen.

De indicatoren beschrijven hoe in de praktijk de diverse besturingsbenaderingen eruitzien. Per indicator worden de verschillen tussen de besturingsbenaderingen hieronder toegelicht om straks de empirie te kunnen duiden.

Soort Partijen

De netwerkbenadering kenmerkt zich door de invloed van macht en middelen, hierdoor zijn de partijen niet gelijkwaardig aan elkaar en worden ook niet alle partijen bij elk spel betrokken. Bovendien is dit afhankelijk van het probleem dat partijen met elkaar willen oplossen. Bij hiërarchische sturing is deze macht en middelen in handen van één partij die bepaalt welke partijen wel of niet worden betrokken. Echter de samenwerking bij de interactieve en samenwerkende besturing geeft aan alle partijen de kans om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces, zowel sociale, publieke als private partijen. Bij interactieve besturingsvorm ligt de nadruk op de betrokkenheid van burgers en bij de samenwerkende besturingsvorm ligt de nadruk op niet-overheidsgerelateerde partijen. De interactieve en

samenwerkende besturingsbenadering hebben hierbij overlap, maar desondanks lijken er bij de samenwerkingsvorm van de samenwerkende besturing meer partijen betrokken te zijn. De interactieve besturing kenmerkt zich met name door de overheid en haar burgers terwijl de samenwerkende besturing naast de burgers ook herkenbaar is aan de aanwezigheid van maatschappelijke en sociale organisaties.

Kwaliteit Interactie

De interacties kunnen gebaseerd zijn op onderlinge competitie of op gedeeld belang. Bij de hiërarchische sturing is er een centrale actor die alles bepaalt, wat niet altijd leidt tot effectief samenwerken. De netwerkbesturing kenmerkt zich door competitie, waardoor de kwaliteit van de interactie niet heel hoog is. Partijen proberen namelijk zoveel mogelijk te winnen ten koste van de andere partijen. De andere twee benaderingen kenmerken zich door een hogere kwaliteit waarbij samenwerken centraal staat. Bij de samenwerkende besturing is deze kwaliteit het hoogst, omdat de interactie gericht is op het bereiken van een consensus bij elk besluit. Bij interactieve besturing hoeft er geen consensus nagestreefd te worden, maar gaat het erom dat partijen toegang krijgen tot het proces. Echter, zowel netwerken, systemen als complexiteit benadrukken allemaal dat relaties meervoudig zijn, de systemen heterogeen zijn en dat uiteindelijk macht wel verspreid is (Gerrits, 2012).

Participatieniveau

Participatie is bij de interactieve en samenwerkende besturingsbenadering gericht op het lange termijn in tegenstelling tot de netwerkbenadering die zich richt op specifieke problemen. Bij alle besturingsbenaderingen participeren meerdere actoren in het proces. Echter, bij de hiërarchische sturing probeert een partij de interactie naar zich toe te trekken zodat andere partijen minder ruimte krijgen. Binnen de netwerkbesturing kan het zo zijn dat sommige partijen informeren of adviseren, maar anderen meer macht hebben door mee te beslissen. Het ophalen van informatie of het delen hiervan speelt bij deze benadering een rol. Bij de interactieve besturing adviseren de partijen elkaar en proberen ze gezamenlijk producten of diensten te leveren. Hierdoor kan er ook sprake zijn van coproductie. Deze coproductie gaat nog een stap hoger bij de samenwerkende besturing die iedereen laat meebeslissen bij het leveren van gezamenlijke diensten of producten tot er een consensus is bereikt. Beiden spreken over coproductie, maar bij de samenwerkende besturing lijkt de coproductie intensiever te zijn aangezien partijen door middel van een dialoog met elkaar zoeken naar de beste oplossing voor iedereen.

4. Methodologisch kader

4.1 Onderzoekseenheden

De onderzoekseenheden (Van Thiel, 2010) zijn de partijen in de omgeving van Schiphol, specifiek de betrokken stakeholders waarmee Schiphol in interactie treedt en de organisatie Schiphol zelf. Hierdoor is er sprake van een selecte steekproef (Van Thiel, 2010). Veel van deze samenwerking tussen Schiphol en haar omgeving verloopt momenteel via de Omgevingsraad Schiphol. Daarom zijn er veel interviews afgenomen met partijen die zitting hebben in de ORS, omdat zij een beeld kunnen schetsen over de kwaliteit van de samenwerking tussen Schiphol en haar omgeving. Dit onderzoek kijkt daarom of de kwaliteit van de samenwerking binnen de ORS productief is en hoe partijen met elkaar omgaan. Binnen de ORS is een informant per betrokken partij gekozen (Babbie, 2013), dit is iemand bekend met het sociale verschijnsel die namens een groep kan spreken. Deze informant kan betrokken zijn bij het delegatieoverleg, het College van Advies of bij het Regioforum, maar dit zijn allemaal interactiemomenten met Schiphol en daarmee geschikt voor de casus. Door geen onderscheid te maken tussen het delegatieoverleg en het Regioforum is de kans hoger om respondenten te spreken. Om te zorgen voor representativiteit bij de onderzoekseenheden (Babbie, 2013) wordt er met elke delegatie binnen de ORS gesproken. Daarnaast ervaren de respondenten de informatie in dit onderzoek als spanningsvol. Daarom is er geen gebruik gemaakt van specifieke namen of datums van interviews binnen dit onderzoek en zijn de interviews niet als bijlage toegevoegd.

Om de praktische relevantie te verhogen zijn ook partijen buiten de ORS om gevraagd. Ook deze partijen zijn een onderdeel van de omgeving en kunnen aangeven wat de kwaliteit van de samenwerking is met Schiphol en of er sprake is van een productieve relatie. Hierdoor is een vergelijking mogelijk tussen eventuele verschillen in de perceptie van partijen die wel en niet formeel vertegenwoordigd zijn. Deze organisaties zijn gekozen op basis van interne informatie en op aanraden van experts binnen Schiphol die weten welke organisaties hiervoor open staan.

Tot slot zijn ook situaties geanalyseerd (Creswell, 2014) waarbij de actoren participeren zoals het delegatieoverleg en het Regioforum. Tijdens deze gebeurtenissen komen de partijen bijeen in een natuurlijke setting en is het mogelijk om de meer alledaagse en werkelijke interactie te observeren. Dit is een bron van informatie, die bovendien de interpretatie van de interviews beter mogelijk maakt.

4.2. Onderzoeksstrategie en –methoden

Dit onderzoek is kwalitatief van aard, omdat het analyseren van een sociaal verschijnsel centraal staat. Bovendien is kwalitatief onderzoek geschikt voor het achterhalen van de betekenis die bepaalde groepen geven aan een sociaal verschijnsel (Cresswell, 2014). De kwaliteit van de interactie is gemeten door de perceptie die geïnterviewden hebben over de samenwerking, hierdoor is het perceptiegericht onderzoek. Interactie gaat met name over beleving van de actoren waardoor het toevoegen van een meetschaal geen recht doet aan de beleving. Daarnaast is dit onderzoek deductief van aard, dit betekent dat er vanuit de theorie naar een sociaal verschijnsel wordt gekeken (Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2010).

Dit onderzoek is praktijkgericht (Bleijenbergh, 2013), omdat ik hoop de bestaande praktijk te verbeteren. Het gaat over het kritisch analyseren van een sociaal verschijnsel in de praktijk met tot doel om vanuit een meta-analyse te kijken naar mogelijke verbeteringen. Hierdoor is de praktische relevantie van dit onderzoek voor Schiphol hoger.

Een enkelvoudige casestudy (Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2010; Creswell, 2014) is geschikt om te kijken naar een sociaal verschijnsel binnen de natuurlijke omgeving. Bovendien maakt een casestudy gebruik van diverse vormen van dataverzameling die ook binnen dit onderzoek passend zijn. Zowel interviews als observaties zijn nodig voor het analyseren van het sociale verschijnsel, waarbij een documentenanalyse aanvulling biedt op de empirie. In bijlage 3 staat een overzicht van alle geraadpleegde documenten en de verzamelde data. Aangezien Schiphol in interactie treedt met veel onderzoekseenheden is er gekozen voor een enkelvoudige casestudy, waardoor het mogelijk is om diepte-interviews met veel betrokken partijen uit te voeren. Het interviewen van meerdere luchthavens zou ten koste gaan van de intensiteit van de diepgang die met interviews bereikt kan worden.

Semi-gestructureerde interviews zijn de eerste onderzoeksmethode (Van Thiel, 2010). Open vragen bieden de ruimte om verder in te gaan op relevante informatie, maar tegelijkertijd wordt gecontroleerd of alle variabelen aan bod komen. De vragenlijst staat in bijlage 4. Het nadeel van interviews is dat het arbeidsintensief is (Bleijenbergh, 2013). Een voordeel is dat mensen in eigen woorden antwoord kunnen geven wat meer mogelijkheden biedt dan afgebakende vragenlijsten (Bleijenbergh, 2013). Voor dit onderzoek is het van belang om een beeld te krijgen over hoe diverse stakeholders een sociaal verschijnsel beleven. Een kwalitatief interview is hier een geschikte methode voor (Bleijenbergh, 2013).

De tweede methode betreft een observatie (Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2010; Creswell, 2014). Observeren vindt plaats binnen de natuurlijke setting (Creswell, 2014) waardoor het mogelijk is om het daadwerkelijke gedrag te observeren. Er is sprake van een open observatie (Van Thiel, 2010), waarbij er geen interactie is met de onderzoekseenheden. Hierbij kan subjectiviteit en selectiviteit een rol spelen (Van Thiel, 2010). Dit betekent dat niet alle elementen waargenomen worden, dit wordt tegengegaan door vaker in dezelfde setting te observeren. Een open houding is nodig om selectiviteit tegen te gaan. Om de validiteit van de observatie te verhogen wordt op basis van de eerste observatie een lijst met thema's gemaakt waar de onderzoeker op moet letten, zie hiervoor bijlage 5.

Tot slot, is er op kleinere schaal sprake van een meta-analyse (Van Thiel, 2010) gepresenteerd in §3.7 waarbij er een overzicht is van de theorieën gerangschikt op bepaalde thema's. Een overzichtsstudie geeft weer wat andere onderzoeken al gezegd hebben over specifieke onderwerpen (Van Thiel, 2010). Door middel van een meta-analyse wordt in de praktijk getoetst of deze variabelen aanwezig zijn.

4.3 Maatregelen betrouwbaarheid en validiteit

Diverse factoren kunnen de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek verstoren (Van Thiel, 2010). Allereerst kunnen de onderzoekseenheden invloed uitoefenen op de richting van het onderzoek. In de casus Schiphol kan dit een rol spelen omdat stakeholders allemaal een ander, individueel belang hebben bij de interactie met Schiphol. Ten tweede is de onderzoeker zelf een mogelijke storingsbron (Van Thiel, 2010). De positionering van de onderzoeker binnen Schiphol kan de perceptie van de onderzoeker beïnvloeden. Het toepassen van constante zelfreflectie kan dit verminderen, dit wordt door Creswell ook wel ‘reflexivity’ (2014, p. 235) genoemd.

Om validiteit van interviews te verhogen is de vragenlijst bij zowel de scriptie- als stagebegeleider neergelegd om te controleren of de interviewvragen logisch volgen op basis van het theoretisch kader (Van Thiel, 2010). Kennis van de inhoud is nodig omdat dit onderzoek gaat over een complex dossier. Door een relatief lange voorperiode waarbinnen de onderzoeksvraag is geformuleerd en door het voeren van vele gesprekken is er voldoende kennis aanwezig.

Tot slot is van elke interviewtranscript een samenvatting gemaakt op basis van de hoofdvariabelen. Elke samenvatting is naar de desbetreffende respondent gestuurd om te controleren of de actoren akkoord gingen met de informatie op basis waarvan de analyse is geschreven. Hiervoor is gekozen om het vertrouwen aan de respondenten te geven dat om gegaan kon worden met de gevoeligheid van deze informatie.

4.4 Operationalisatie & Codering

Binnen dit onderzoek staan sociale situaties centraal die altijd een element hebben van structuur en gedrag. Ongeacht de structuur van het complexe netwerk waarbinnen Schiphol opereert, waar de ORS een belangrijk middel van is, kan het gedrag van actoren binnen de structurele omgeving verschillen (Emirbayer & Mische, 1998). Sociale interacties bestaan namelijk uit twee elementen. Ten eerste de structuur waarbinnen de instituties vallen waar partijen samenkomen. Ten tweede het gedrag waar individuen ruimte krijgen voor creatieve input (King, 2004).

De onafhankelijke variabele is de besturingsbenadering die in de praktijk aanwezig is en heeft invloed op de afhankelijke variabele, namelijk de kwaliteit van de samenwerking tussen Schiphol en haar omgeving. Om de besturingsbenadering te duiden zijn er drie indicatoren opgesteld die verder geoperationaliseerd worden. Deze drie indicatoren zijn vervolgens geplaatst onder een van de elementen structuur of gedrag. De codes per indicator zijn zo geformuleerd dat ze hier ook onder vallen. De argumentatie voor het plaatsen van elke indicator volgt hieronder.

De indicator ‘soort partijen’ valt onder het element structuur, omdat de structuur bepaalt welke en hoeveel partijen aanwezig zijn. De structuur laat bijvoorbeeld toe dat er bewoners aan tafel zitten die mee kunnen praten over de toekomst van Schiphol. Dit geldt ook voor het aantal partijen die betrokken zijn bij de onderhandelingen. Onder deze indicator vallen verschillende

soorten groepen. Er is gekozen om binnen deze indicator alleen specifiek te spreken over bewoners, omdat de governance literatuur specifiek over deze groep schrijft. Andere soorten groepen worden meegenomen onder de code ‘welke partijen’. Deze code geldt met name voor de ORS omdat dit een formele structuur kent. De interactie met partijen buiten de ORS kent geen formele structuur en is vooral geanalyseerd op de kwaliteit van de interactie.

De indicator ‘kwaliteit van de interactie’ valt onder gedrag, omdat binnen de structuur partijen allemaal zelf kunnen kiezen hoe ze zich gedragen in het contact met de anderen. De inbreng van partijen is afhankelijk van de perceptie die ze hebben over de inbreng die ze kunnen leveren, maar is ook afhankelijk van het gedrag dat partijen vertonen. De ORS biedt de mogelijkheid om inbreng te leveren, maar het is aan de partijen zelf om hiernaar te handelen. Een ander voorbeeld betreft het vertrouwen dat partijen hebben in elkaar. Vertrouwen is afhankelijk van eerdere interacties waarbinnen partijen zich constructief moeten gedragen om dit vertrouwen te verdienen. Vertrouwen is niet aanwezig indien zij dit gedrag niet vertonen.

De indicator ‘participatieniveau’ is meer complex om te plaatsen onder een van de twee elementen. De structuur van het samenwerkingsarrangement bepaalt de ruimte die partijen hebben voor het formuleren van het advies en dus voor het participatieniveau die partijen hebben. Echter, binnen die structuur kan door het daadwerkelijke gedrag de perceptie over het participatieniveau bij de partijen verschillen. Juist de perceptie die partijen hebben en hoe zij zich hiernaar gedragen is van belang om te kijken naar de kwaliteit van de samenwerking. Een ander voorbeeld is het doel dat partijen zichzelf geven in deze interactie en de manier waarop ze dit doel willen behalen. Dit doel kan behaald worden door zoveel mogelijk partijen te slim af te zijn of door partijen mee te nemen in een visie waar iedereen beter van wordt. Allebei is een andere manier van gedrag dat invloed heeft op de manier van participeren. Omdat deze indicator zowel met structuur als gedrag te maken heeft, is het participatieniveau op basis van de structuur als onderdeel gezet bij de indicator ‘soort partijen’.

Netwerkmanagement gaat over het aansturen van het gedrag binnen het netwerk en is niet apart geoperationaliseerd, aangezien dit een ondersteunende indicator is die inzicht kan bieden in hoe de procesbegeleider zich bij elke besturingsbenadering kan gedragen. Hiervoor is het nodig om te kijken naar hoe de procesbegeleider zich gedraagt, door middel van de code ‘inbreng procesbegeleider’ kan de onderzoeker een beeld vormen over hoe hij het proces stuurt en heeft deze ondersteunende indicator geen andere codes nodig.

Door antwoord te krijgen op deze codes kan er een verbinding gemaakt worden met de aanwezigheid van bepaalde kenmerken van besturingsbenaderingen. In onderstaande tabel staat de operationalisering weergegeven.

Variabele	Deelvariabele	Indicatoren	Methoden
Soort partijen <i>Structuur</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Burgers - Procesbegeleider (procesmanagement) - Aantal partijen - Diversiteit partijen - Welke partijen - Zeggenschap partijen 	<p>Zijn er burgers betrokken bij het proces?</p> <p>Is er een procesbegeleider?</p> <p>Hoeveel partijen zijn betrokken?</p> <p>Hoeveel soorten partijen zijn betrokken?</p> <p>Welke partijen zijn betrokken?</p> <p>Wat is het vastgestelde participatieniveau?</p>	<p>Documenten, Interviews & Open observaties</p>
Kwaliteit interactie <i>Gedrag</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Betrokkenheid partijen - Inbreng partijen - Inbreng procesbegeleider - Aanwezigheid dialoog - Vertrouwen - Aanwezigheid eigen belang 	<p>Zijn partijen betrokken bij het proces?</p> <p>Is er ruimte voor partijen om inbreng te leveren?</p> <p>Welke input levert de procesbegeleider aan tafel?</p> <p>Vindt er tweezijdige interactie plaats?</p> <p>Is er sprake van vertrouwen tussen de partijen?</p> <p>Praten partijen alleen voor zichzelf?</p>	<p>Interviews & open observaties</p>

	- Aanwezigheid gemeenschappelijk belang	Wordt er gesproken over een gedeelde noemer?	
Participatieniveau <i>Overlap, grotendeels gedrag</i>	- Betrokkenheid partijen (intensiteit)	Hoe betrokken zijn de partijen?	Interviews & open observaties
	- Gelijkwaardigheid partijen	Hebben alle partijen evenveel invloed of zeggenschap?	
	- Doel participatie	Wat is de perceptie over het doel van de samenwerking?	
	- Mate van participatie	Wat is de perceptie van het participatie- niveau?	

Tabel 4.1. Operationalisatie hoofdvariabelen onderzoek.

Deze variabelen zeggen vervolgens veel over de interactie tussen een organisatie en haar omgeving en bepalen hoe de samenwerking verloopt. Volgens Van Thiel (2010) zijn codes hetzelfde als de operationalisatie bij deductief onderzoek. Daarom vormt deze operationalisatie de basis voor de codering van het kwalitatieve materiaal (Bleijenbergh, 2013). Zowel de hoofdvariabelen als de deelvariabelen kunnen gebruikt worden als codes.

Tijdens de observaties zal er gebruik gemaakt worden van situationele codes (Van Thiel, 2010) die weergeven hoe de interactie tijdens het proces verloopt. Deze codes zijn te vinden in bijlage 5. Ook is er gebruik gemaakt van beschrijvende codes die weergeven hoe de onderzoekssituaties zijn ervaren (Van Thiel, 2010), zoals de sfeer in de observatiesetting.

Daarnaast analyseert dit onderzoek aan de hand van de diverse besturingsbenaderingen hoe de interactie tussen de partijen verloopt. Er kunnen nog specifiekere codes gebruikt worden in relatie tot een specifieke benadering (Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2010). De codes per besturingsbenadering volgen op de eerder geformuleerde tabellen in §3.7 waarbij de kernelementen per benadering zichtbaar zijn. Tabel 4.2 zijn de woorden op basis van de theorie die bij elke besturingsbenadering passen. Tabel 4.3 zijn de woorden die tijdens de interviews daadwerkelijk zijn gebruikt om de interactie te duiden.

Na het coderen van het materiaal is de data geanalyseerd op de aanwezigheid van bepaalde besturingsbenaderingen die gekenmerkt worden door bepaalde woorden. Deze woorden zijn vervolgens verbonden aan een bepaalde benadering. Onderstaande tabel geeft weer welke woorden hierbij leidend kunnen zijn.

	Hiërarchische sturing	Netwerkbesturing	Interactieve besturing	Samenwerkende besturing
Belangrijke woorden	Positie Ongelijk Niet gelijkwaardig Macht Framen	Regels & Instituties Autonoom Afhankelijkheid Arena/spel Winnaar/verliezer Spanning/ conflict	Openheid Gelijkwaardig Samenwerken Debat Vertrouwen	Dialogoog Begrip Vertrouwen Consensus Transparant Empathie

Tabel 4.2. Codes besturingsbenaderingen op basis van de theorie.

Tabel 4.3 geef weer welke woorden daadwerkelijk tijdens de interviews zijn gebruikt. Met name de woorden voor hiërarchische sturing en de netwerkbesturing zijn anders geformuleerd tijdens de interviews.

	Hiërarchische sturing	Netwerkbesturing	Interactieve besturing	Samenwerkende besturing
Belangrijke woorden	Achterdeur, andere wegen, eigen weg, framen, onveilig, sturen, onderhandelen, vechten, vinnig reageren	Tegenstrijdige belangen, spel spelen, trucjes, onderhandelen, tactiek, voeren van een strategie, standpunten, winnen/verliezen, wedstrijd, arena, schreeuwers, eigen belang, standpunten	Open gesprek Gezamenlijk belang Gelijkwaardig Samenwerken Vertrouwen	Dialogoog Begrip Consensus Transparant Empathie

Tabel 4.3. Codes besturingsbenaderingen op basis van de empirie.

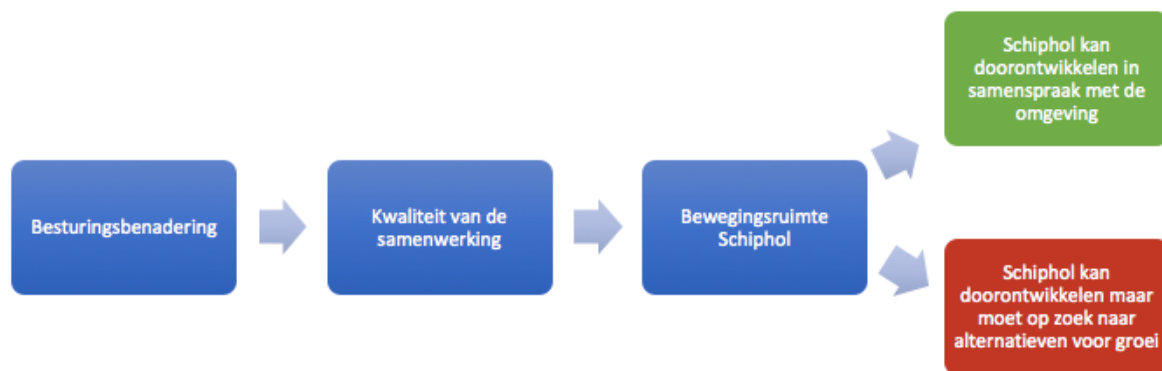
Op basis van deze codes lijkt het onderlinge verschil tussen de interactieve en de samenwerkende besturing niet groot, maar tijdens de interviews werd dit onderlinge verschil duidelijk. Het onderscheid is dat bij de interactieve besturing een open gesprek zorgt voor een meer gelijkwaardige relatie waarbij partijen zoeken naar een gezamenlijk belang zodat ze elkaar meer kunnen vertrouwen. Bij de samenwerkende besturing is er een constant dialoog aanwezig zodat er gezocht wordt naar een oplossing waar iedereen mee eens is en waar partijen begrip en empathie tonen voor elkaars positie.

4.5 Conceptueel model

Bovenstaande leidt tot onderstaand conceptueel model. De besturingsbenadering heeft invloed op de kwaliteit van de samenwerking met Schiphol. Een goede kwaliteit van de samenwerking kan mogelijk leiden tot bewegingsruimte voor Schiphol om te ontwikkelen in balans met haar omgeving. De besturingsbenadering vormt daarmee de onafhankelijke variabele binnen dit onderzoek. De indicatoren opgesteld in hoofdstuk drie zijn een hulpmiddel om in kaart te

brengen welke besturingsbenadering in de praktijk aanwezig is. Vervolgens heeft deze benadering invloed op de kwaliteit van de samenwerking tussen een organisatie en de omgeving. De omgeving kan enerzijds remmend werken of juist ruimte geven om verder te ontwikkelen. Een hoge kwaliteit van de samenwerking leidt tot een productieve relatie waar beide partijen voordelen uithalen. Dit kan leiden tot twee mogelijke scenario's.

Het eerste scenario leidt tot bewegingsruimte voor Schiphol om de gewenste ontwikkeling door te zetten. Het tweede scenario is dat de omgeving niet tegen de ontwikkeling is maar dat er een stok moet komen aan de groei van de luchthaven waardoor de bewegingsruimte beperkter is. Ook andere scenario's zijn mogelijk, maar gezien de huidige ontwikkelingen rondom Schiphol is bewust gekozen voor deze twee scenario's. De sfeer rondom de luchthaven is momenteel gespannen, maar deze spanningen lijken niet dermate hoog te zijn dat alle ontwikkelingen van de luchthaven tegengehouden worden. Met het oog op wat er nu speelt lijken daarom deze scenario's de meest waarschijnlijke. Dit leidt tot onderstaand conceptueel model:



Figuur 4.1. Conceptueel model onderzoek.

5. Huidige interactie Omgevingsraad Schiphol

Op basis van diverse documenten van de Omgevingsraad Schiphol en 40 interviews is duidelijk geworden hoe de ORS sinds de overgang vanuit de Alderstafel in januari 2015 functioneert. Deze hoofdstukken geven een algemeen beeld over de interactie tussen Schiphol en haar omgeving, waarbij de kwaliteit van de samenwerking centraal staat. Aangezien de partijen die betrokken zijn bij de ORS een beeld over de afgelopen periode kunnen schetsen zijn de interviews met deze partijen in dit hoofdstuk leidend. De geïnterviewde partijen die geen zitting hebben in de ORS gaven aan weinig interactie met Schiphol te hebben waardoor de interactie van de afgelopen periode minder goed geschetst kan worden.

5.1. Soort partijen Omgevingsraad Schiphol

De variabele ‘soort partijen’ aan tafel gaat met name over de structuur van de ORS. Het mandaat van ORS is in wetgeving vastgelegd (Instellingsdocument Omgevingsraad Schiphol, 2015), daarmee is de ORS een officieel geïnstitutionaliseerd netwerkarrangement (Hirst, 2002). Het doel van de ORS is:

Vanwege dit wederzijdse belang biedt Omgevingsraad Schiphol een podium waar vertegenwoordigers vanuit de luchtvaartsector en de omgeving elkaar ontmoeten voor informatie-uitwisseling, overleg en advies. Het doel is om langs die weg de verschillende functies te versterken en het draagvlak voor deze functies te verbeteren.

Structuur Omgevingsraad Schiphol

De structuur voor het samenkomen van specifieke partijen binnen de ORS ligt vast, daarom is er een netwerkbesturing. Het Instellingsdocument (2015) geeft duidelijk weer welke partijen participeren, met het onderscheid tussen het College van Advies en het Regioforum (Instellingsdocument ORS, 2015). Net zoals bij de interactieve besturing opent de overheid bij de ORS haar beleidsprocessen voor zeggenschap vanuit andere partijen. Het verschil is echter dat op voorhand de structuur vastligt en dat het duidelijk is welke partijen wanneer participeren. Hierdoor is er sprake van een netwerkbesturing. Bovendien krijgen partijen geen ruimte om mee te beslissen, maar om te adviseren (Instellingsdocument ORS, 2015).

Zeven partijen vinden het Nederlandse poldermodel, een overlegstructuur waarbij veel partijen bijeenkomen om consensus te creëren, positief. Organisaties krijgen de kans om mee te praten over Schiphol. Volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (persoonlijke communicatie, 2017) zitten de belangrijkste partijen aan tafel. De ORS kent in haar structuur een zeer groot aantal betrokken partijen, waarvan ook vier partijen benadrukken dat er te veel organisaties zijn.

Structuur procesbegeleider

De ORS heeft een voorzitter die zorgt voor de informatieoverdracht tussen partijen (Instellingsdocument ORS, 2015). Er zijn twee voorzitters, de heer Alders bij het Regioforum en College van Advies en meneer Vermeegen bij het delegatieoverleg (Observaties, 2017). De aanwezigheid van voorzitters als procesbegeleiders ervaren veel

partijen als positief. Er is alleen soms een onderscheid tussen de structuur en het gedrag van de procesbegeleiders, waardoor het gedrag de onafhankelijke positie van de voorzitter beïnvloedt, dit wordt verder toegelicht in §5.2.

Structuur Bewonersvertegenwoordiging

Elk cluster kent twee bewonersvertegenwoordigers, een voor het binnengebied en een voor het buitengebied (Omgevingsraad Schiphol, n.d.). De omgeving van Schiphol is verdeeld in 5 clusters, elke vliegbaan kent zijn eigen cluster. Hierdoor is de bewonersvertegenwoordiging gebaseerd op een geografische afbakening, Vervolgens kent elke cluster weer een achterban waarbinnen kleinere regio's zich verenigen (Bewoners Omgeving Schiphol, n.d.).

De structuur van de bewonersdelegatie gaat over 'vertegenwoordiging van de bewonersorganisaties gericht op de leefomgeving' (Instellingsdocument ORS, 2015, p.2). Door het gedrag van de bewonersvertegenwoordigers zijn er vragen of deze structuur alle bewoners vertegenwoordigt. In de praktijk roept de structuur van de bewoners veel vragen op. Door het systeem worden in de praktijk alleen die belangen die in het geding zijn vertegenwoordigd. Bovendien kent elke partij een andere vertegenwoordiger bij de verschillende forums, behalve de bewoners:

Het is gelijkwaardig in de manier waarop iedereen tijd en gespreksruimte krijgt, inbreng levert en naar mekaar staat. Als je kijkt naar wie waarbij aanwezig is, dan zie je dat bewoners een select gezelschap is, die kom je overal tegen.

Kortom, er is een verschil tussen theorie en praktijk in de structuur van de bewonersvertegenwoordiging.

Structuur Bewonersvertegenwoordiging en achterban

Binnen elk cluster is er gesproken met een organisatie die formeel in de achterban van de clustervertegenwoordigers valt. De structuur is gekozen om het kiesstelsel meer democratisch te maken, maar door het gedrag wijkt soms de structuur in praktijk af van de theorie. Er zijn verschillen tussen de diverse groepen over de structuur tot de bewonersvertegenwoordiging. Zo geeft een van de partijen aan dat: 'Wij voelen ons niet thuis in dit cluster en ook niet vertegenwoordigd.' Input vanuit de achterban wordt niet door de clustervertegenwoordigers meegenomen indien dit afwijkt van het eigen belang van de vertegenwoordiger. Andere interviews vinden dat de clustervertegenwoordigers wel open staan voor input, maar dat deze input vaak verdwijnt in het grotere geheel. Kortom, de onderlinge structuur tussen de vertegenwoordigers en de achterban blijkt in de praktijk niet altijd even goed te werken.

Structuur BRS

De BRS zijn de provincies en gemeentes in de omgeving van de luchthaven. De gemeentes kennen 9 clusters (Omgevingsraad Schiphol, n.d.) waarbinnen meerdere gemeentes vallen die gezamenlijk zich vertegenwoordigen. Officieel zijn er 43 gemeentes en vanwege dit aantal is het niet mogelijk dat alle gemeentes zelf rechtstreeks aan tafel zitten, waardoor

clustervertegenwoordiging nodig is. De BRS kent een andere structuur dan de rest van de partijen. Ambtenaren bereiden het overleg voor en zitten aan tafel bij het delegatieoverleg. Zij dienen de bestuurders te informeren die naast Schiphol nog veel andere dossiers hebben. Bestuurders hebben minder tijd voor deze complexe materie dan de sector of de bewoners, waardoor zij ook minder goed een positie kunnen innemen.

Binnen de BRS zijn er acht interviews afgenomen waarbij iedereen vertelt, in wisselende mate, dat de positie en dus de structuur van de BRS lastig(er) is door de onderlinge afstemming tussen alle groepen. Onderstaand citaat geeft een mooi voorbeeld:

Je kunt input geven, je kunt alles zeggen. Het moet unaniem zijn binnen de BRS, wij zijn 1 van de 32 en dus heeft het niet veel zin. Het wordt meegenomen in de verslagen, maar of het wordt meegenomen in verdere discussie is twijfelachtig.

Voor de BRS is het belangrijk dat er een duidelijk document komt waar bestuurders hun beslissingen op kunnen baseren vanwege deze andere structuur. Op basis van deze interviews lijkt ook de vertegenwoordiging van alle gemeentes niet optimaal te functioneren. ‘Je verliest het van de grote groep,’ of ‘Als kleine gemeente heb ik weinig invloed’ geven goed weer hoe de praktijk zich verhoudt. Gemeentes met meer capaciteit bepalen met name de koers van de BRS ten koste van de kleinere gemeentes. Er is dus een verschil tussen theorie en praktijk bij de structuur van de BRS.

Kortom, op basis van de structuur op papier lijkt het alsof de partijen gelijkwaardig aan elkaar zijn, omdat iedereen aan tafel een gelijke stem heeft. Hierdoor kan de structuur van de ORS goed functioneren richting een interactieve besturing. Echter, door het gedrag van diverse partijen verschilt de perceptie over gelijkwaardigheid en wijkt de praktijk af van de theorie, dit zal in §5.2 worden toegelicht.

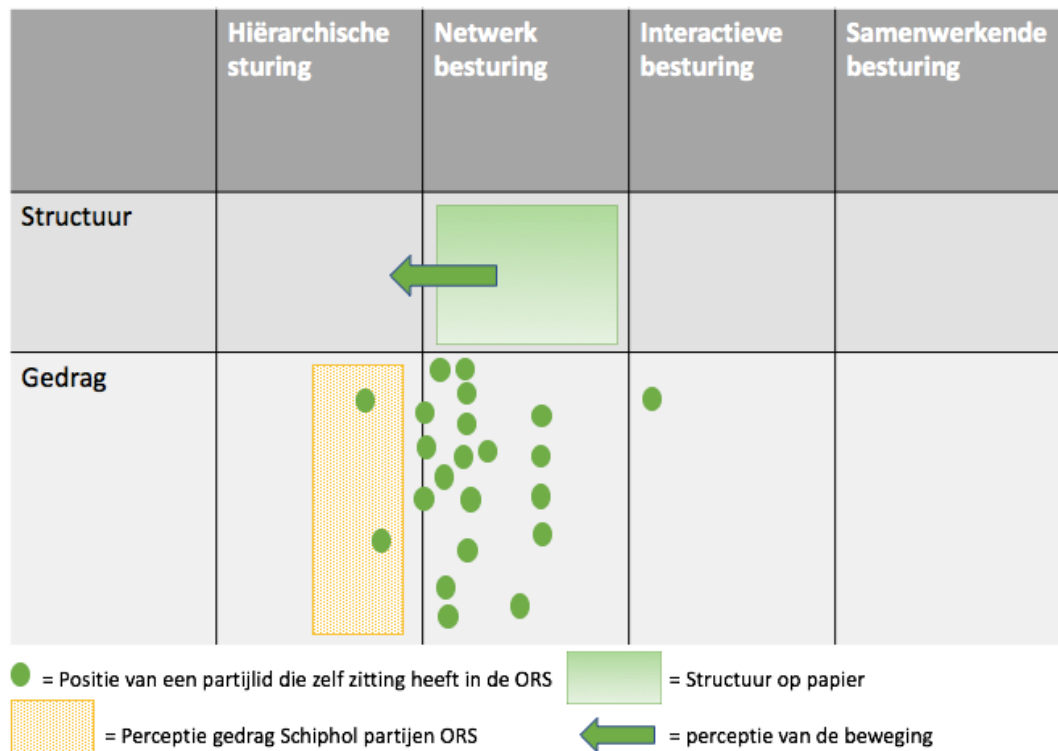
5.2. Kwaliteit van de interactie

De kwaliteit van de interactie gaat met name over het gedrag van de partijen. De meerderheid van de interviews die hier een beeld over kunnen schetsen zijn partijen die zitting hebben in de ORS, waardoor de kwaliteit van de samenwerking met Schiphol grotendeels is geformuleerd rondom de samenwerking binnen de ORS. Dit is aangevuld met partijen buiten de ORS waardoor het gaat over gehele samenwerking tussen Schiphol en haar omgeving.

5.2.1. Kwaliteit van de interactie in de omgeving van Schiphol

Onderstaand figuur 5.1 laat zien hoe partijen de interactie ervaren in de ORS met een onderscheid tussen structuur en gedrag. Respondenten schetsen een beeld over de ORS dat past bij de netwerkbesturing waarbij de perceptie heerst dat de structuur in de praktijk naar de linkerkant toe beweegt. Veel partijen die zitting hebben in de ORS ervaren de interactie als een netwerkbesturing, meer richting de hiërarchische vorm dan naar de interactieve besturing. Daarnaast wordt Schiphol in relatie tot de ORS nog vaak gezien als een klassieke organisatie, zoals aan bod komt bij §5.2.2. Het gedrag beweegt zich naar de linkerkant, omdat er sprake is

van onderhandelen, omdat sommige partijen sturen en om omdat er geen gelijke invloed is tussen de partijen. Binnen het gedrag hopen partijen door te onderhandelen het eigen belang zo goed mogelijk te verzekeren. Er is niet altijd ruimte voor een goed dialoog en wederzijds begrip.



Figuur 5.1. Positionering partijen op diverse besturingsbenaderingen.

De helft van alle partijen die zitting hebben in de ORS schetsen een beeld van relatief weinig vertrouwen tussen de partijen, waarbij ook het onderwerp van invloed is op het vertrouwen dat partijen in elkaar hebben. Deze perceptie kan ontstaan door het feit dat partijen het idee hebben dat afspraken niet worden nagekomen en dat er ruimte is om regels anders te interpreteren.

Voor het creëren van vertrouwen is het belangrijk dat partijen afspraken nakomen. Tijdens de interviews komt echter het beeld naar voren dat afspraken nooit volledig worden nagekomen en dat partijen manieren vinden om onder afspraken uit te komen. Vijf partijen zien deze afspraken als multi interpretabel. Door het gedrag dat Schiphol naar buiten toe vertoont waarbij beslissingen zelfstandig worden genomen, lijkt ook Schiphol een van de partijen te zijn die de afspraken soms formuleert zodat er meer bewegingsruimte is voor de luchthaven.

De interactie kent veel tegengestelde belangen, maar liefst 17 van de 25 gerelateerde interviews benadrukken dit. Het beeld dat respondenten schetsen biedt niet altijd perspectief op een gemeenschappelijk belang. Bij het formuleren van het advies spreken zes respondenten specifiek over onderhandelen, dit gedrag lijkt meer te passen bij competitie dan bij samenwerken.

De samenwerking zoals die nu is, is het gevolg van het feit dat er belangen tegenover elkaar staan waar voorheen meer ruimte was. Er is meer schaarste, de luchthaven is gegroeid en daardoor is er druk op veel aspecten en dat zorgt voor spanning op het proces.

Bovenstaand citaat geeft de spanningsvolle situatie voor de partijen weer, door schaarste ervaren partijen meer druk op de gesprekken met Schiphol. Op papier lijkt er een gemeenschappelijk belang te zijn door het gezamenlijk adviseren over de ontwikkeling van de luchthaven. In de praktijk zijn veel partijen bezig om binnen dit advies het eigen belang naar voren te duwen. Enerzijds is dit ook het doel van de tafel, anderzijds belemmert dit de mogelijkheid tot samenwerken.

De vastgestelde structuur schetst het beeld dat alle partijen evenveel invloed hebben in de onderhandelingen. Echter, in de praktijk schetsen veel partijen een ander beeld over de daadwerkelijke invloed tijdens de diverse overleggen.

Partijen hebben nu veel te weinig ruimte om zaken in te brengen. Het voorzitterschap formuleert de stukken en doet de voorstellen, terwijl partijen dit ook met elkaar kunnen doen. De agenda wordt bepaald door wat het voorzitterschap belangrijk vindt en niet wat partijen belangrijk vinden.

Dit betekent dat partijen niet altijd de ruimte hebben om de agenda te bepalen of zaken in te brengen. Negen geïnterviewden vinden niet dat er altijd ruimte is voor inbreng of ruimte om een gesprek met elkaar te voeren. Vervolgens zijn binnen het bespreken van de agendapunten niet alle partijen gelijkwaardig aan elkaar. Vier partijen vinden dat iedereen gelijkwaardig is, zes partijen vinden van niet en bij de overige partijen hangt het af van andere factoren. Een van de partijen is van mening dat de positie van invloed is en ook dus dat de positie een rol speelt bij de invloed die partijen daadwerkelijk hebben.

De mate van invloed wordt door zes interviews als ongelijk ervaren. Dit hangt samen met de input die partijen aan tafel leveren. VNO-NCW en de Milieufederatie krijgen soms minder ruimte, maar hebben volgens anderen ook minder input. De mate van invloed meten de partijen aan de hand van welke belangen worden meegenomen in het advies. Een van de gemeentes vindt dat de belangen van gemeentes minder worden meegenomen ten opzichte van de bewoners en de sector. Dit geldt vooral voor de interactie binnen het delegatieoverleg. Onderstaand citaat geeft dit goed weer:

Soms moet je vechten om je woord te kunnen doen, dat lukt niet zonder onderbroken te worden. Het is misschien niet dat je geen tijd krijgt om te spreken, maar dat andere geen tijd nemen om te luisteren en te verdiepen in wat de andere partij zegt.

Het gedrag laat dus zien dat partijen elkaar niet altijd de ruimte geven voor inbreng. Dit hangt mogelijk samen met het gedrag van de voorzitter bij het delegatieoverleg dat sommige partijen als sturend ervaren. Zo zou de voorzitter acteren richting de bewoners en Schiphol

om zo tot een advies te komen. Aan de andere kant is dit ook nodig om tot een consensus te komen. Dus dit kan een bepaald speltype zijn om de onderhandelingen tot een resultaat te brengen. Volgens de ORS gaat de procesregie over de inhoud waarbij alle partijen gelijkwaardige ruimte krijgen om zaken in te brengen. De inhoud moet voor het proces komen te staan, waarbij partijen met inhoudelijke kennis altijd worden meegenomen. De tafel biedt aan alle partijen de mogelijkheid om input te leveren.

Tot slot is er minder begrip en empathie voor de positie van een andere partij dan gewenst. Veel van de interviews vinden dat er niet altijd sprake is van wederzijds begrip. Zo geeft een gemeente aan dat ‘We zouden allemaal invloed moeten hebben en begrip voor elkaars positie. Zo moet de discussie gaan, maar zo gaat het niet. Besluiten worden al niet waargemaakt en begrepen, dat moet eerst duidelijk zijn en daarna empathie tonen voor elkaars positie.’ Een van de partijen denkt dat ‘partijen zich te weinig inleven in de issues en standpunten van andere partijen en daarvoor te weinig begrip tonen.’ Dus een tekort aan empathie en begrip leidt tot spanningen tussen de partijen. Ook de secretaris van de ORS geeft aan dat ‘bij een vergadering zie je geen begripvolle samenwerking tussen belangen, dan misken je de hardheid en belangen die in het geding zijn.’

Gedrag BRS

Met name de interactie tussen de voorzitter en de BRS bij het delegatieoverleg wordt door betrokkenen als onprettig ervaren. De voorzitter verwijt de BRS dat er te veel nadruk ligt op de procedures. Volgens de BRS zou wat meer begrip voor haar positie positief werken voor de interactie. Enerzijds moet elke individuele gemeente rekening houden met haar eigen bewoners en raad. Anderzijds moet dit belang worden afgestemd met de andere BRS-leden.

Gedrag bewoners

Veel van de respondenten schetsen tijdens het interview een beeld over de bewonersdelegatie. Er lijken met name vragen te zijn over de onderlinge afstemming tussen deze delegatie en de andere delegaties. De grootste vraag is of alle bewoners in de omgeving van Schiphol door de bewonersdelegatie wordt gerepresenteerd. Dit kan zowel een structurele vraag zijn over hoe de democratische vertegenwoordiging in elkaar zit als een vraag over welke belangen aan tafel worden vertegenwoordigd. Een van de partijen geeft aan dat:

De bewonersdelegatie heeft zoveel macht en invloed, die moeten het er mee eens zijn en dat is best scheef, omdat je een algemeen belang versus een specifiek belang hebt. Wij als overheid hebben een groter belang te dienen dan alleen bewoners die last hebben.

Bewoners worden al vertegenwoordigd door de gemeenteraden en hierdoor is het onduidelijk wat het verschil is tussen de delegaties. Echter, de bewoners zelf zeggen: ‘We willen Schiphol niet weg, maar er moet een stok aan de groei. Je probeert het als bewonersvertegenwoordiger bespreekbaar te maken en dat is het enige dat we kunnen doen.’ Bovendien hebben bewoners te maken met verschillende soorten bewoners; van reizigers en werknemers tot mensen die alleen de lasten ervaren. Juist bewoners die de lasten van de luchthaven ervaren willen hier graag iets aan veranderen. Gezien de onderwerpen die besproken worden is het ook te

verwachten dat deze groep zich vertegenwoordigd. Desondanks zou deze groep ook binnen het gedrag ruimte kunnen bieden aan positieve zaken. Echter, ook daarbinnen is nuance toegebracht door een van de partijen; als bewoners genuanceerd aan tafel zitten wordt het namelijk nog moeilijker om inbreng aan tafel te krijgen:

Ik weet dat Schiphol graag contact zou willen hebben met bewoners, omdat zij vinden dat bewonersvertegenwoordigers zo negatief zijn. Als zij niet zo negatief waren hadden ze niet bereikt wat ze nu wel bereiken. Als ze positiever zijn bereiken ze helemaal niks.

Het gedrag van de bewoners kan verklaard worden binnen de huidige sfeer van de ORS. Alle partijen maken gebruik van politieke kanalen, waardoor ook bewoners gedwongen worden zich zo te gedragen. Bovendien moeten bewoners zich zo gedragen, omdat de omgeving de perceptie heeft dat de sector anders geen rekening met ze houdt.

Gedrag procesbegeleider

Tien geïnterviewden vinden dat het gedrag van de voorzitter bij het delegatieoverleg niet altijd onafhankelijk is zoals de structuur heeft vastgesteld. Door het gedrag wijkt de structuur in praktijk af van de theorie. Soms is er sprake van inhoudelijke mening of is de voorzitter sturend. Om consensus te bereiken is het soms ook nodig om bepaalde delegaties meer aandacht of ruimte te geven. Dit speltype kan de perceptie versterken van partijen dat de procesbegeleider soms richting de bewoners toe functioneert.

Het gedrag van de partijen binnen de ORS past bij de netwerkbenadering waarbinnen het eigen belang centraal staat. De interactieprocessen in de ORS hebben vooral te maken met sociale en institutionele oorzaken (Huys & Koppenjan, 2010) waardoor de interactie minder soepel loopt dan verwacht. Enerzijds zijn de partijen niet in staat om een overeenkomstig belang te vinden. Anderzijds is er wel een institutie die de interactie bevordert, maar er is geen gedeeld referentiekader en ook geen vertrouwen. Partijen zijn zich bewust van het gezamenlijk advies, maar streven daarbinnen niet allemaal naar een consensus waarbij iedereen ruimte krijgt om een gezamenlijk belang te zoeken en na te streven.

Gedrag bewonersvertegenwoordiging en achterban

Clusters zouden onderling ook contact moeten hebben om gezamenlijk een standpunt te formuleren. Interviews vertellen dat clusters af en toe contact hebben. Er is een bewustzijn dat samenwerking onderling steeds meer nodig is. Een van de partijen geeft aan dat: ‘We zitten behoorlijk op één lijn, iedereen ziet dat het een en-en situatie is geworden, alle banen worden gevolgen.’ Desondanks ontstaat er een waterbedeffect indien een cluster pleit voor minder hinder, waardoor een ander cluster mogelijk meer hinder krijgt. De platforms hebben nu als taak om de clustervertegenwoordigers te informeren. Een van de partijen zegt daarover:

Dat is altijd het punt geweest met platforms, die kunnen niet veel meer dan informeren. Je krijgt informatie en je laat zien dat je die krijgt zonder dat je veel interactie kan brengen en geven en daar wat mee kunt doen. Er zijn weinig middelen waarmee je wat kunt doen, dat maakt je terughoudender.

De organisaties in de achterban van de clustervertegenwoordigers schetsen niet een eenduidig beeld over wat er met de input gedaan wordt. Daarnaast is de positie van bewoners ook niet gelijkwaardig aan de rest. ‘Je moet aan de bal blijven anders wordt er over je beslist in plaats van met je. Anders hebben we helemaal geen invloed, nu is die al klein,’ vertelt een van de interviews. Kortom, de structuur van de bewonersvertegenwoordigers en hun achterban lijkt op papier democratisch, maar in de praktijk zorgt het gedrag van bewonersvertegenwoordigers ervoor dat dit niet altijd het geval is.

Gedrag Ondernemers

De ondernemers ervaren de directe en indirecte positieve gevolgen van de aanwezigheid van Schiphol. De regio Zaanstad met de Zaanse Molens is in volle bloei door de nabijheid ten opzichte van de luchthaven. Ook andere ondernemers zijn positief over de kansen door dichtbij de luchthaven te wonen en te werken.

Participatieniveau

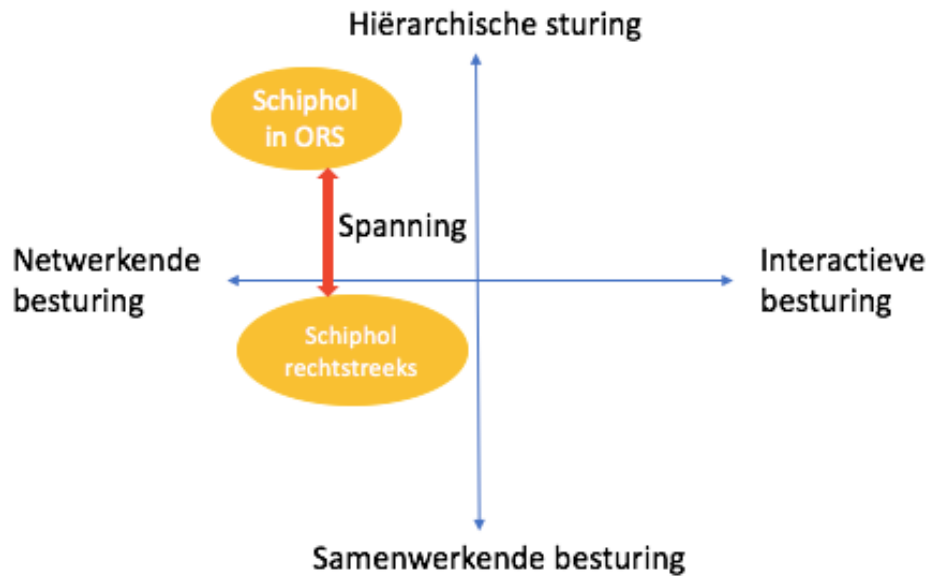
De perceptie van de partijen over het participatieniveau verschilt. Het doel is dat alle partijen elkaar adviseren over de toekomst van Schiphol. Echter in vergelijking tot de ladder van Edelenbos (2000) zijn er ook partijen die alleen informeren of informatie ophalen. En er zijn partijen die meer bepalen hoe de koers van de ORS verloopt. Dit betekent dat niet alle partijen op hetzelfde niveau participeren wat voor frictie kan leiden in de samenwerking.

5.2.2. Kwaliteit van de interactie Schiphol

De rechtstreekse interactie met Schiphol ervaren veel partijen als positief. Schiphol kan benaderd worden voor informatie en het rechtstreekse contact verloopt prettig. Echter, als het gaat over Schiphol in relatie tot de ORS dan wordt de samenwerking anders beschreven.

Een van de partijen geeft in dit verband het volgende aan: ‘Er is altijd een rookgordijn; als Schiphol anders en meer begripvol richting de omgeving communiceert, wat meer empathie en meer helder uitlegt wat achter beslissingen zit, dan voorkom je een heleboel.’ Tien partijen die zitting nemen in de ORS noemen klassieke kenmerken in het gedrag van Schiphol. Dit gedrag gaat over het feit dat Schiphol niet duidelijk is in haar beslissingen en in haar argumentatie. Respondenten schetsen een beeld waarbij de perceptie is dat Schiphol smoezen verzint voor het niet nakomen van afspraken, waardoor er ook minder vertrouwen is.

Dit beeld wordt ook bevestigd door partijen die zelf geen zitting hebben in de ORS. Volgens vier van de vijf partijen die opereren in de achterban van Schiphol, vaart Schiphol haar eigen koers en is zou Schiphol eerlijker naar haar bewoners kunnen zijn. Dorpsraad Rijsenhout daarentegen wil de positieve samenwerking met Schiphol laten zien aan de omgeving. Onderstaand figuur 5.2 laat de spanning zien tussen de reputatie van Schiphol rechtstreeks en de reputatie van Schiphol in het algemeen. Rechtstreeks is Schiphol bereid tot samenwerken binnen de netwerkstructuur van de ORS. Schiphol in het algemeen stuurt hiërarchisch binnen dit netwerk.



Figuur 5.2 Perceptie gedrag Schiphol door betrokkenen.

De interactie binnen de ORS is een complex probleem waarbij veel partijen worden uitgenodigd om in samenspraak een advies te formuleren aan de overheid. Echter door het daadwerkelijke gedrag binnen dit samenwerkingsarrangement neigt het de afgelopen periode naar een netwerkbesturing met hiërarchische elementen. Dit leidt tot een minder hoge kwaliteit van de samenwerking wat gevolgen heeft voor de bewegingsruimte van Schiphol om haar doelstellingen te bereiken. De partijen onderling verhouden zich niet altijd positief tot elkaar waardoor de samenwerking binnen de ORS productiever zou kunnen. Partijen proberen meer ruimte te pakken voor het eigen belang waardoor er minder empathie is voor de positie van de ander. Hierdoor lijkt op basis van de indicatoren met name de netwerkbesturing in de praktijk te overheersen gecombineerd met de hiërarchische sturing. Alle interviews bevestigen dit beeld over de kwaliteit van de samenwerking

De kwaliteit van de samenwerking kan beter en daarmee lijkt het verwachte theoretische effect van de netwerkbesturing op de bewegingsruimte van Schiphol te kloppen. De netwerkbesturing leidt dus tot een gemiddelde kwaliteit van de samenwerking. Interviews bevestigen dit, omdat zij aangeven dat de samenwerking met Schiphol beter kan. De verwachting dat er een verschil is tussen partijen die wel of niet actief betrokken zijn lijkt ook aanwezig te zijn. Sommige partijen ervaren de kwaliteit van de interactie met Schiphol rechtstreeks positief waardoor zij Schiphol meer bewegingsruimte gunnen. Partijen die Schiphol alleen maar zien als een hiërarchische stuurder ervaren de samenwerking niet positief en zijn eerder geneigd op de rem te trappen bij de ontwikkelingen van de luchthaven.

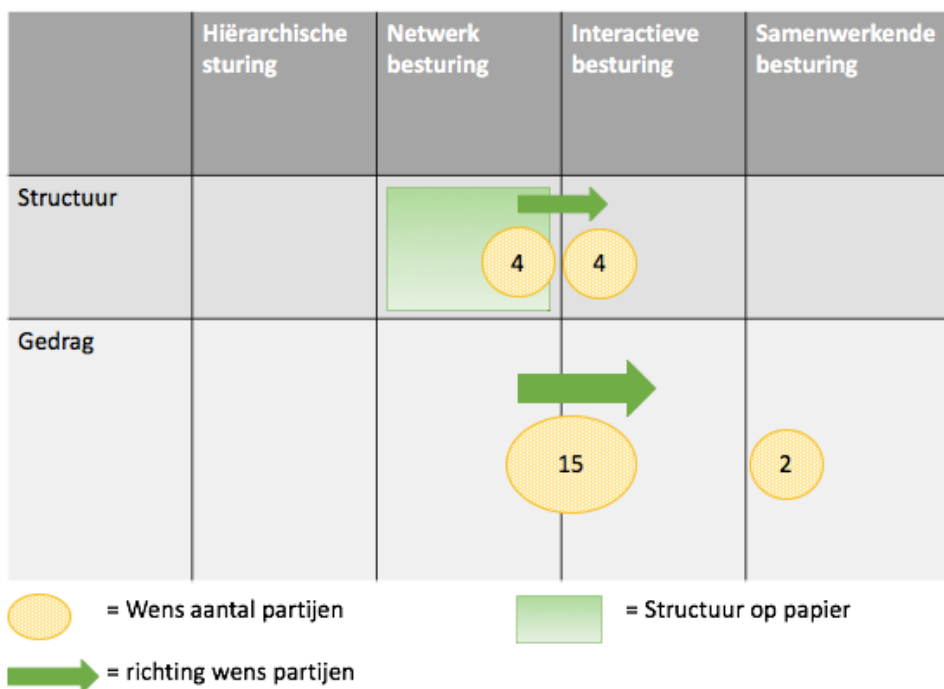
6. Toekomstige interactie Omgevingsraad Schiphol

Tijdens de 40 interviews is ook gevraagd welke mogelijke en wenselijke richting partijen zien voor de samenwerking rondom Schiphol en haar omgeving. De ORS is momenteel het middel voor deze samenwerking, daarom is ook gevraagd naar andere mogelijkheden om de ORS in de toekomst vorm te geven, zowel in structuur als in gedrag.

6.1. Soort partijen Omgevingsraad Schiphol

Op basis van de interviews en observaties geven veel partijen aan dat de structuur van de ORS niet het primaire probleem is voor het stroef verlopen van de interactie. Er zijn geen grote wijzigingen bij het ontwerpen van een nieuwe structuur of bij het toevoegen of verwijderen van de soort partijen. Volgens zeven interviews zorgt de ORS als voorbeeld van het Nederlandse poldermodel voor voordelen. Deze overlegtafel is juist positief omdat er sprake is van tweerichtingsverkeer.

Onderstaand figuur 6.1 laat zien dat vier partijen een structuur schetsen die meer interactief is dan in de huidige situatie. De interactieve besturing kenmerkt zich door het toevoegen van meer partijen of door in open gesprek te gaan met de partijen. Dit onderscheidt zich van de theorie die stelt dat het een open structuur heeft. Dit is niet altijd het geval binnen de interviews, omdat dit voor de context van de ORS lastig te realiseren is. Desondanks zijn er meer interactieve elementen die daarom onderscheidend zijn van de netwerkbenadering. Vier partijen schetsen een netwerkbesturing. Het onderscheid tussen deze twee groepen ligt in het feit dat bij de netwerkstructuur bepaalde partijen niet meer aan tafel zitten. Bij de interactieve besturing blijven alle partijen aan tafel, is er vaker of op een andere wijze interactie en zijn partijen meer gelijkwaardig. Bovendien laat de structuur toe dat ook andere partijen soms toegang krijgen tot het proces.



Figuur 6.1. Positionering van toekomstige samenwerking op diverse besturingsbenaderingen.

Alle acht partijen die een andere structuur ontwerpen kenmerken zich door de wens om het gedrag meer richting de interactieve besturing te sturen. In totaal zijn er 15 partijen die het gedrag meer naar de interactieve kant toe willen. Vaak is dit een combinatie met netwerkelementen waardoor deze ballon op de rand is gezet. Twee partijen willen gedrag dat past bij de samenwerkende besturing en dat gericht is op consensus en een constante dialoog. De gehele beweging wordt afgebeeld door de groene pijl naar rechts die laat zien dat het gedrag meer naar de rechterkant toe moet.

Een paar partijen vinden dat er een bepaald belang ontbreekt binnen de ORS. Een van de partijen geeft aan dat ‘De discussie wat voor Schiphol je nodig hebt voor de MRA en voor BV Nederland ontbreekt in de ORS,’ dit kan zowel aan de structuur als aan het gedrag liggen. Dit erkent Schiphol ook: ‘Er moet een tafel ontstaan met partijen waar meer de nationale context van de mainport in relatie tot de metropool wordt besproken.’ Dit belang kan binnen de structuur van de vergaderingen meegenomen worden. Het Ministerie van Economische Zaken en/of Financiën moet ook aan tafel zitting nemen om zo meer een balans te krijgen in de duale doelstelling.

‘Op microniveau hebben we nu een straat waar de sector samenwoont met de omwonenden en er gedoe is, vervolgens komt er een wijkagent langs om met iedereen te praten. Een volwassen straat lost dit zelf op en heeft geen wijkagent nodig,’ is een van de visies van een geïnterviewde. Dit is een innovatief voorbeeld waarbij de sector zelf haar omgevingsmanagement vormgeeft, waarbij externe regels en handhaving noodzakelijk is.

Ook is er een scheiding tussen technische informatie en abstracte hoofdlijnen bij het bespreken van belangrijke onderwerpen. Enerzijds is het nodig om de inhoudelijke onderwerpen voor te bespreken, anderzijds zorgt interactie op hoofdlijnen voor meer duidelijkheid. Het voeren van gesprekken op strategisch niveau helpt om weg te komen uit alle details.

Structuur procesregie

Veel partijen erkennen het belang van een onafhankelijke voorzitter. In de gesprekken rondom de toekomstvisie van de ORS wordt vaak een voorzitter meegenomen als onafhankelijke procesregisseur. Vier partijen geven expliciet weer dat er een nieuwe voorzitter moet komen binnen het delegatieoverleg ten opzichte van de huidige voorzitter.

Structuur Politiek

Volgens de helft van de interviews mag de rol van de politiek en de rol van het ministerie duidelijker, zowel in gedrag als structuur. Het bevordert de interactie positief als de positie en het mandaat van het ministerie binnen de ORS duidelijker is. Een van de partijen zegt hierover: ‘Het doel moet veel duidelijker zijn, moet draagvlak hebben en moet worden vastgesteld. Daarbinnen is geen discussie meer zolang het doel wordt gediend dat door politiek wordt bepaald.’ Dit betekent dat de randvoorwaarden binnen de ORS scherper moeten. Dit zal ook bij het gedrag aan bod komen.

Structuur Bewoners

Veel partijen erkennen de positie van de bewoners. De meerderheid is voor de aanwezigheid van bewoners: 'Bij dit soort processen moet je de koninklijke weg kiezen en dat betekent alle informatie delen. Als je dat niet doet creëer je alleen maar ellende in de besluitvorming; je kunt beter mensen meenemen dan uitsluiten.' Echter er is een onderscheid bij welk forum bewoners aanwezig zijn, ook hier is er een combinatie van gedrag en structuur. Bij een aantal interviews zijn bewoners wel betrokken bij het vooroverleg en de uitvoeringstafel, maar worden bewoners niet betrokken bij het besluitvormingsorgaan.

Om de structuur van de bewonersdelegatie duidelijk te maken kan het helpen om per onderwerp te bepalen welke partijen de bevoegdheid hebben om mee te praten. Bij de bewoners kan er dus een onderscheid komen tussen onderwerpen die echt gaan over de leefomgeving en onderwerpen die daarbuiten vallen. Hierdoor wordt het mandaat duidelijker en komt er een onderscheid tussen de structuur van de gemeentes en van de bewoners.

Structuur BRS

Over de structuur van de BRS wordt niet veel gesproken door de interviewpartijen. Wel helpt een lange termijnvisie binnen de gemeente om te zorgen voor politieke stabiliteit. Dit is nodig omdat de bestuurders om de vier jaar wisselen. Bovendien moet de BRS goed intern terug- en vooruit koppelen wat er binnen de vergaderingen wordt besproken richting de gemeentes die niet aan tafel zitten.

Structuur Regioforum

Op basis van de interviews lijkt met name het Regioforum een andere structuur en mandaat nodig te hebben. Het Regioforum zou meer als informatiesessie moeten functioneren, waarbij omwonenden informatie op kunnen halen. Binnen dit orgaan worden geen belangrijke besluiten genomen en dit zou open en transparant richting de omgeving gecommuniceerd moeten worden. Dit komt ook aan bod bij de aanbevelingen.

Nieuwe partijen

Tijdens de interviews komen ook partijen naar voren die in de toekomst een rol kunnen spelen rondom de ontwikkeling van Schiphol in relatie tot de ORS. De GGD kan bijvoorbeeld alle partijen informeren over de volksgezondheid die beïnvloed wordt door de luchtvaart. De GGD Amsterdam en Kennemerland geven beiden aan dat een formele zitting aan de overlegtafel niet noodzakelijk is, maar dat een informerende rol wel van toegevoegde waarde is om te zorgen voor de volksgezondheid.

6.2. Kwaliteit van de interactie

De kwaliteit van de interactie gaat met name over het toekomstige gedrag van Schiphol en haar omgeving. Het eerste gedeelte gaat met name over de ORS, omdat de meerderheid van de partijen hier mogelijkheden zien om de kwaliteit van de samenwerking met Schiphol te verbeteren. Partijen denken vaak nog in de bestaande structuur van de ORS, waardoor de kwaliteit van de samenwerking met Schiphol ook door dit adviesorgaan verbeterd kan worden.

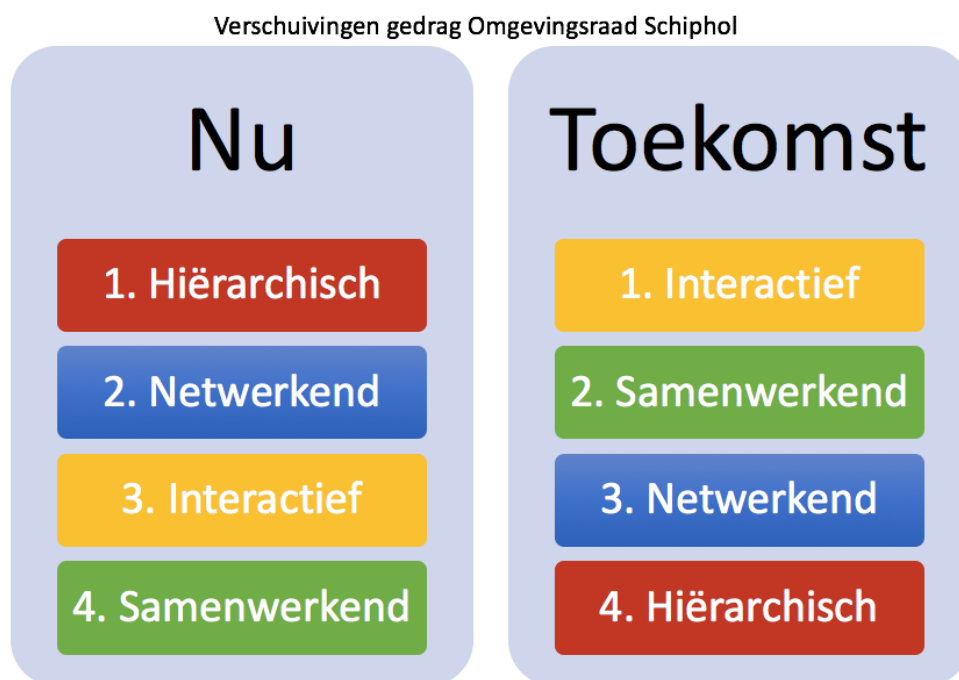
6.2.1. Kwaliteit van de interactie binnen de omgeving van Schiphol

Waarom verloopt de interactie binnen de ORS zoals nu het geval is? Een van de partijen geeft aan dat ‘de Omgevingsraad Schiphol goed gegaan is, maar door groei en succes kraakt het nu.’ Schiphol loopt tegen haar capaciteitsgrenzen aan, waardoor onderhandelingsruimte voor partijen minder is dan in het verleden. De groei is de afgelopen jaren in vergelijking tot de jaren ervoor erg snel gegaan (persoonlijke communicatie, 2017). De gesprekken gaan echt ergens over, waardoor de spanning daarbinnen mogelijk ook toeneemt. Hoe zou de toekomstige interactie eruit kunnen zien om weer in samenspraak te opereren?

‘Het is heel belangrijk dat je een stip op de horizon hebt staan waar Schiphol naar toe gaat, hier moet je vervolgens iedereen in mee nemen en daardoor ben je duidelijk en transparant,’ aldus Schiphol. Deze stip aan de horizon zorgt voor duidelijkheid over de toekomstige richting van Schiphol. Dit verhelpt meteen een paar problemen die uit de interviews naar voren zijn gekomen, waaronder de behoefte voor een duidelijke middellange termijnvisie over de toekomst van Schiphol.

Zoals bij de structuur is aangegeven komt ook het bredere belang van Schiphol naar voren, namelijk Schiphol als maatschappelijke dienstverlener binnen de gehele BV Nederland. Dit kan in het mandaat worden vastgelegd, maar het gaat ook over het gedrag van de partijen aan tafel. Zo moet het gaan om gebalanceerde, verstandige groei die goed is voor Nederland. Dit kan mogelijk nog een stap verder door te kijken naar alle dienstverleners binnen Nederland die samen vanuit de overheid de opdracht krijgen om te zorgen voor duurzame groei.

Volgens de betrokkenen zijn er wensen om de toekomstige samenwerking moet richting de interactieve wijze vorm te geven. Dit zorgt voor verschuivingen binnen de huidige benadering, zoals te zien is in figuur 6.2:



Figuur 6.2. Toekomstwens partijen over gedrag binnen de Omgevingsraad.

Bovenstaand figuur laat zien dat er verschuivingen zijn in het gedrag dat partijen nu zien en het gedrag dat partijen in de toekomst willen zien. Het gedrag dat partijen schetsen is met name interactief, gevolgd door samenwerkende besturing. Indien deze besturingsbenadering aanwezig is, is er meer ruimte voor Schiphol om in samenspraak met de omgeving te kijken naar de toekomstige ontwikkelingen. Partijen krijgen het idee dat zij daadwerkelijk worden betrokken bij de toekomstige ontwikkeling van Schiphol, waardoor minder partijen op de rem gaan en er meer ruimte komt voor de luchthaven. Echter, ontwikkeling is meer dan alleen groei, bijna geen enkele partij is tegen deze ontwikkeling, maar sommige partijen zijn wel tegen de continue groei. Dit betekent dat Schiphol door middel van een open gesprek moet blijven zoeken naar een oplossing waar partijen zich in kunnen vinden. Dit is dus ook kijken naar alternatieven, waaronder het verder uitbreiden naar andere luchthavens of het ontwikkelen van extra compenserende maatregelen waardoor de omgeving er minder last van heeft. Dit betekent dat ook het andere scenario, zoals vastgesteld in hoofdstuk vier, mogelijk is waarbij Schiphol wel kan blijven ontwikkelen, maar daarbij de groei niet in het huidige tempo kan doorzetten.

Andere wensen gaan over het gesprek dat aan tafel wordt gevoerd. Het gesprek moet weer op hoofdlijnen worden gevoerd gekenmerkt door wederzijds begrip en dialoog. ‘Eerst de ander laten praten, laten merken dat je het serieus neemt en dan kijken naar bruggetjes waar je mekaar kunt vinden,’ benadrukt een van de geïnterviewden. Met name empathie voor elkaars positie en het erkennen dat elke delegatie een andere achterban heeft kan de interactie bevorderen. Zoek naar onderwerpen met meerwaarde om over in gesprek te gaan. Het gaat om het voeren van een dialoog op basis van de inhoud. Onderstaande quote geeft een mooi beeld van hoe toekomstige interactie eruit zou moeten zien om samenwerking beter te laten verlopen:

Het is belangrijk dat partijen makkelijker, vrijer en meer automatisch met elkaar omgaan en dat het vanzelfsprekend wordt dat er vertrouwelijkheid is ongeacht de belangentegenstellingen.

Een geïnterviewde vertelt: ‘Ik mis het trotse gevoel. De trots op Schiphol dat je in een relatief klein land toch een grote luchthaven hebt.’ Kortom, de ORS zou ook een positief verhaal mogen vertellen. Dorpsraad Rijsenhout staat open voor een positieve samenwerking met de luchthaven om in kaart te brengen hoe dynamisch de omgeving is. Een van de partijen zegt hierover: ‘Dit kan de luchthaven van de toekomst zijn als je goed omgaat met de randvoorwaarden. Probeer gegeven de omgeving adaptief te zijn op het feit dat je in luchthavengebied woont.’

Gedrag Politiek

Veel van de geïnterviewden hebben behoefte aan duidelijke kaders en randvoorwaarden vanuit de politiek waarbinnen de ORS moet functioneren. Tien partijen geven aan dat er meer sturing mag komen vanuit Den Haag. Met het oog op de nieuwe periode na 2020 zou het positief zijn als de staatssecretaris met een duidelijke wat-vraag naar de partijen toe gaat zodat zij zich kunnen buigen over de hoe-vraag.

Voor de toekomstige samenwerking moet het kabinet met een heldere middellange termijnvisie komen zodat het voor partijen duidelijk is welke richting de ontwikkeling van Schiphol opgaat.

‘De accenten op economisch belang en dragelijk wonen op Schiphol en daar balans in vinden met heel veel partijen is niet eenvoudig en dient de regering daarbij een veel krachtigere leidende rol in te spelen,’ geeft een van de geïnterviewden weer. Bovendien kan er top down worden aangegeven dat Schiphol economisch van belang is waardoor er meer draagvlak komt voor het economische belang.

Gedrag Bewoners

Het gedrag van de bewoners is door een van de geïnterviewde als volgt beschreven ‘Je wilt mensen er niet buiten houden, maar je wilt voorkomen dat er alleen negatieve discussies over details gevoerd gaan worden.’ Dit gaat over het feit dat bewoners met name gaan over hinder en over de negatieve aspecten van Schiphol. Met het oog op de toekomst moeten de bewonersdelegatie alle bewoners vertegenwoordigen, ook mensen die de lusten van Schiphol ervaren. Dit betekent niet dat alleen de positieve aspecten aan bod komen, maar dat partijen elkaar ook wat meer waardering gunnen voor zaken die al ondernomen zijn om bewoners tegemoet te komen.

Participatieniveau

Het participatieniveau dat partijen beschrijven in relatie tot de toekomstige samenwerking is meer gelijkwaardig, waarbij alle partijen ruimte krijgen om te adviseren over het definitieve advies dat meneer Alders aan de staatssecretaris presenteert. In de besluiten die er worden genomen krijgen alle delegaties de kans om mee te beslissen.

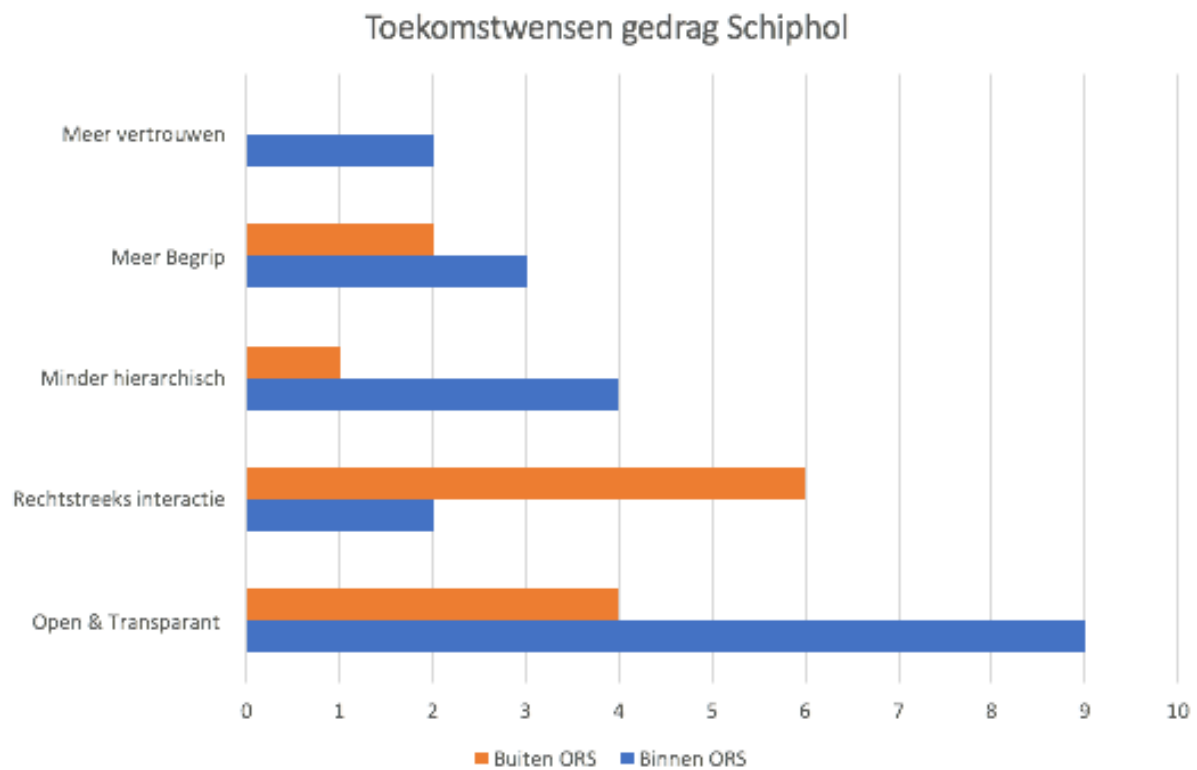
Duidelijke afspraken

Er is behoefte bij partijen aan duidelijke afspraken: ‘Maak het concreet zodat het niet in verschillende interpretaties uitlegbaar is,’ zegt een van de geïnterviewden als ze het heeft over toekomstige samenwerking. Hier zou het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een duidelijke rol moeten vervullen, zodat zij bepalen welke koers Schiphol vaart. Dit is een combinatie van gedrag en structuur, maar overwegend gedrag omdat partijen zich hieraan moeten committeren en afspraken moeten nakomen.

6.2.2. Kwaliteit van de interactie Schiphol

Tijdens alle interviews is gevraagd hoe toekomstige samenwerking met Schiphol eruit zou moeten zien. Het is lastig om deze specifieke wensen precies binnen een van de vier besturingsbenaderingen te plaatsen. Wel is het mogelijk om te kijken bij welke benaderingen dit gedrag mogelijk past. Er zijn twee tendensen: Allereerst moet Schiphol zich minder hiërarchisch gedragen, dit gaat met name over het nemen van beslissingen waarbij de omgeving niet wordt meegenomen. Ten tweede is er behoefte aan meer gelijkwaardige interactie dat past bij de interactieve en samenwerkende besturing. Het onderscheid zit het in het feit dat bij samenwerkende besturing partijen constant zoeken naar consensus binnen een gedeeld veld die alle partijen erkennen. Dit hoeft niet het geval te zijn voor de interactieve besturing waarbij betrokkenheid voldoende is. Indien partijen praten over wederzijds begrip en een constante dialoogvorming past dit bij de samenwerkende besturing.

Onderstaand figuur 6.3 noemt de meest voorkomende wensen voor het toekomstig gedrag van Schiphol, met een onderscheid tussen partijen die wel en geen zitting hebben. Wat meteen opvalt is dat transparantie en openheid van zaken het meest worden genoemd: ‘Schiphol mag meer beseffen wat hier speelt, als je een goede buur wilt zijn dan moet je dat doen, moet je meer oog hebben daarvoor en moet je anders communiceren.’ Veel partijen geven aan dat Schiphol in de mist opereert en beslissingen neemt die voor de omgeving niet duidelijk zijn, dit wordt door zowel partijen binnen als buiten de ORS erkend. Kortom, Schiphol zou gebaat zijn bij het delen van meer informatie over de processen en de genomen beslissingen.



Figuur 6.3. Toekomstwensen gedrag Schiphol vanuit interviewpartijen.

Zoals figuur 6.3 laat zien, is er bij de partijen buiten de ORS behoefte aan rechtstreekse interactie met Schiphol. Zo willen ondernemers en diverse dorpsraden in de toekomst graag in gesprek met Schiphol. Immers ‘Onbekend maakt onbemind en bekend maakt bemind. Als je elkaar leert kennen valt het misschien wel mee,’ geeft een van de partijen aan.

Vertrouwen, empathie en begrip is belangrijk bij Schiphol. Zo kan Schiphol meer begrip tonen voor haar omgeving door ook standpunten van andere partijen te erkennen. Elke delegatie kent zijn eigen dynamiek en spelregels en daarom is begrip voor elkaars positie belangrijk. Hierdoor voelen andere partijen zich meer serieus genomen en versterkt dit de samenwerking aan tafel. Daarnaast wordt ook door een enkele partij aangegeven dat de rol van Schiphol meer maatschappelijk gericht zou moeten zijn, als dienstverlener die probeert de maatschappij te faciliteren. Kortom, alles samengevat betreft dit een positieve beweging omhoog op de participatieladder.

In totaal zijn er 15 organisaties geïnterviewd die geen zitting hebben in de ORS. Daarvan geven vier partijen expliciet aan dat er behoefte is aan meer communicatie vanuit Schiphol richting de omgeving. De relatie kan verbeteren als Schiphol het belang van haar omgeving erkent. Een van de geïnterviewden zegt: ‘Het zijn voor bewoners kleine dingen die enorm belangrijk zijn en het verschil kunnen maken. Laat Schiphol dit nou eens oprecht proberen en verdiep je daarin!’ Schiphol zou meer pro-actief informatie moeten geven, maar ook meer in gesprek moeten gaan met de omgeving. Een van de geïnterviewden zegt daarover:

Schiphol begrijpt het belang, maar denkt niet verder na over mogelijke verlichting. Je moet snappen wat het doet! Laat iemand langskomen bij een vergadering voor uitleg, dit moet niet eenmalig maar moet je constant blijven doen.

Om de doelstelling van toekomstige groei vast te houden is het voor Schiphol onontkoombaar om tot een hernieuwde productieve relatie met de omgeving te komen. Daarvoor is het nodig om een gedeeld gevoel van eigenaarschap, betrokkenheid en vertrouwen te creëren. Ook de omgeving moet de perceptie hebben dat zij invloed hebben op de ontwikkeling van de luchthaven, zodat zij ook vertrouwen krijgen in Schiphol en de beslissingen die zij neemt in de toekomst.

Dit onderzoek laat zien dat beperkte wijzigingen in de structuur en wat meer inhoudende aanpassingen in houding en gedrag daartoe uitkomst kunnen bieden. Met zulke ingrepen in zowel structuur als gedrag zien betrokkenen kansen voor een hernieuwde en productieve relatie tussen Schiphol.

Schiphol moet een luisterend oor bieden naar de gehele omgeving en daarin ook andere belangen erkennen. Bovendien krijgen partijen zo de indruk dat hun input ook daadwerkelijk gehoord wordt. Dit gaat met name over het gevoel dat Schiphol naar haar omgeving toe uitstraalt en het belang dat zij hecht aan de positie van andere partijen. Partijen erkennen niet het gedeelde speelveld dat noodzakelijk is voor de samenwerkende besturing en blijven de samenwerking meer zien als een netwerkstructuur waarbinnen het gedrag interactief kan worden. Op basis van de indicatoren lijkt er daarom sprake te zijn van een interactieve besturing met een paar gedragselementen die passen bij de samenwerkende besturing. Het verwachte theoretische effect lijkt daarom te kloppen waarbij de interactieve besturing leidt tot een hogere kwaliteit van de samenwerking waardoor partijen eerder geneigd zijn om met Schiphol mee te denken over de toekomst.

Groei is hierdoor wel mogelijk, echter niet alle partijen willen dat deze groei continue door blijft gaan. Dat Schiphol moet ontwikkelen wordt als vaststaand gegeven beschouwd, maar er moet een balans komen in de lasten die de omgeving hiervan ervaart. Een interactieve besturing biedt hier mogelijkheden voor omdat Schiphol zo in een open en gelijkwaardig gesprek gaat met haar omgeving waardoor zij in samenspraak kunnen kijken naar de toekomstige ontwikkelingen en naar oplossingen voor de lasten van de luchthaven.

7. Analyse en conclusie

7.1. De huidige besturingsbenadering

De besturingsbenadering is van invloed op de mogelijkheid van Schiphol om door te ontwikkelen in haar tegelijkertijd begrenzende omgeving. Een analyse van de huidige interactie en van de afgelopen periode laat zien dat partijen aangeven dat samenwerking binnen de ORS soms stroef verloopt waardoor partijen niet altijd tot een gemeenschappelijk belang kunnen komen en waardoor de kwaliteit van de samenwerking niet altijd hoog is.

De structuur van de ORS is niet het primaire probleem volgens de betrokkenen. In de huidige en afgelopen periode zorgt met name het gedrag van de partijen voor het feit dat de samenwerking minder soepel is verlopen. Partijen geven aan dat er niet altijd ruimte is om zaken in te brengen en dat partijen niet altijd gelijkwaardig zijn in de mate van invloed die ze hebben op het uiteindelijke advies. Zie voor een overzicht van deze kenmerken tabel 7.1. Bovendien zijn alle speltypes geformuleerd door Koppenjan (2012) aanwezig, dat betekent dat interactie met name gaat over het winnen van een spel. Er lijken spanningen te zijn tussen de aanwezigheid van bewoners aan tafel en het gedrag van deze groep binnen de gesprekken. De theorie over burgerparticipatie is hier ook van toepassing. De omwonenden van Schiphol voelen zich zeer betrokken bij het onderwerp, waardoor ze tijd en energie steken in het adviesorgaan. Er is niet altijd vertrouwen tussen de partijen, omdat de perceptie heerst dat afspraken niet worden nagekomen.

Alles tezamen zorgt voor een netwerkbesturing dat soms meer naar de hiërarchische sturing toe beweegt zoals is laten zien in figuur 5.1 in hoofdstuk 5. Het gedrag van veel partijen is ook gericht op netwerkbesturing. Schiphol vertoont zelfs nog hiërarchisch gedrag. Het is niet duidelijk op basis van welke informatie en argumentatie besluiten worden genomen die consequenties hebben voor de omgeving. Schiphol kan hierdoor gezien worden als een 'lead organization' zoals Provan & Kenis (2008) in hun theorie hebben vastgesteld. Daarnaast noemen partijen vaak 'onderhandelen' wat lijkt op hiërarchisch gedrag. Desondanks biedt de structuur wel de mogelijkheden om het gedrag anders vorm te geven, namelijk om meer in samenspraak een advies aan de staatssecretaris te formuleren.

Daarnaast hadden Ansell en Gash (2008) gelijk over het belang van exclusiviteit van het forum waarbinnen de samenwerking plaatsvindt. De ORS is namelijk niet de enige manier waarop partijen de toekomst van Schiphol kunnen beïnvloeden. Er zijn ook andere middelen die partijen inzetten, zoals rechtstreeks contact opzoeken met de politiek. Partijen zijn namelijk constant op zoek naar waar het eigen belang het beste gediend kan worden. Dit beïnvloedt de interactie en de perceptie aan tafel negatief en leidt tot lagere kwaliteit. Kortom, de huidige besturingsbenadering, zowel in structuur als in gedrag, leidt tot het minder soepel verlopen van de interactie tussen Schiphol en haar omgeving. De kwaliteit van de samenwerking is daardoor minder hoog en dit leidt ertoe dat Schiphol minder ruimte heeft om haar doelstelling te realiseren. In termen van mijn onderzoeksmodel ziet dit er als volgt uit:



Model 7.1. De relatie tussen de onderzoekseenheden de afgelopen periode.

Bovenstaand model laat zien dat Schiphol de afgelopen tijd een beperkte bewegingsruimte heeft gehad. Zonder aanpassingen zal deze bewegingsruimte niet toenemen. De kenmerken van de huidige benadering staan in tabel 7.1. Door deze besturingsbenadering verloopt de interactie minder productief, waardoor zowel de omgeving als Schiphol hiervan nadelen ondervinden.

Variabele	Theorie	Praktijk
Soort partijen	In principe zijn alle partijen aanwezig en moet structuur het mogelijk maken dat partijen gelijkwaardig zijn en dat er een gezamenlijk draagvlak is	In praktijk zijn niet alle partijen op basis van deze structuur gelijkwaardig en is er niet altijd gezamenlijk draagvlak
	Ook bewoners hebben zitting in de Omgevingsraad en hebben een formele achterban	De aanwezigheid van bewoners aan besluitvormingstafel roept relatief veel weerstand op bij de partijen
	Er is een formele onafhankelijke voorzitter die zorg draagt voor het gezamenlijk formuleren van het advies	De onafhankelijke voorzitter is noodzakelijk maar gedraagt zich niet altijd als zodanig en is sturend
	Op papier kunnen alle partijen evenveel zeggenschap en invloed hebben	Er is ongelijkheid in de mate van invloed die partijen hebben
Kwaliteit interactie	Op papier hebben alle partijen ruimte voor inbreng en input	Bij sommige partijen is er de perceptie dat er niet altijd ruimte is om zaken in te brengen
	Alle partijen zijn betrokken	De perceptie heerst dat sommige partijen aan tafel niet betrokken zijn
	Op papier maakt de ORS een dialoog mogelijk	Er is niet altijd sprake van een dialoog, maar van onderhandelen
	Wordt er niet gesproken over vertrouwen	Er is niet veel vertrouwen onderling tussen de partijen
	Aan tafel kan er een gemeenschappelijk belang worden gezocht	Er wordt niet altijd gezocht naar een gemeenschappelijk belang, eigen belang overheerst
Participatie niveau	Alle partijen zijn even betrokken aan tafel	Betrokkenheid hangt af van het tijdstip, het moment en het onderwerp
	Op papier lijken alle partijen gelijkwaardig	De perceptie heerst dat partijen niet gelijkwaardig zijn en dat sommige partijen veel meer invloed hebben dan anderen
	Het doel van de interactie is om de luchthaven in balans met haar omgeving te ontwikkelen	Het doel van de interactie is om uit de onderhandelingen zoveel mogelijk voordeel voor eigen standpunten te behalen
	Partijen zitten aan tafel om met elkaar in gesprek te gaan en elkaar te informeren om tot een gemeenschappelijk advies te komen	Sommige partijen hebben daadwerkelijk invloed om mee te beslissen, terwijl andere partijen meer toehoorders zijn of informeren

Tabel 7.1. Kenmerken besturingsbenadering afgelopen periode.

7.2. Een andere besturingsbenadering voor een toekomstbestendige relatie

Het begrenzend karakter van de omgeving kan worden verminderd indien Schiphol meer in samenspraak met haar omgeving beslissingen neemt. Een andere besturingsbenadering kan leiden tot het beter functioneren van Schiphol binnen haar omgeving en leidt tot voordelen voor zowel Schiphol als haar omgeving. Een analyse van de gewenste toekomstige interactie laat zien dat partijen het meer interactief willen vormgeven, waarbij er meer sprake is van samenwerken in plaats van onderhandelen. Desondanks willen partijen de ORS behouden als middel om deze relatie vorm te geven, waardoor deze benadering zich op de ORS richt.

Ook hierbij is er een onderscheid tussen structuur en gedrag. De nieuwe structuur die veel partijen tekenen lijkt nog steeds op een netwerkbesturing. Door het toevoegen van een extra dimensie is de structuur meer open en interactief en krijgen meer partijen toegang tot het speelveld. Met name het gedrag van de partijen aan tafel moet in de toekomst anders. Er kunnen alsnog verschillende belangen aan tafel heersen, maar empathie is dan ook mogelijk. Tabel 7.2 laat de wensen zien voor de toekomstige besturingsbenadering, hierbij is er geen vergelijking mogelijk tussen theorie en praktijk maar kan er wel onderscheid gemaakt worden naar de variabelen.

Alle interviews samen hebben de wens voor een netwerkstructuur dat meer richting de interactieve kant beweegt zoals laten zien is in figuur 6.1 in hoofdstuk 6. De politiek moet in de toekomst meer kaders meegeven en er moet ook meer ruimte komen voor het positieve verhaal aan tafel. Met name Schiphol moet zich anders gedragen in de interactie met de partijen. Schiphol moet zich meer openstellen voor haar partijen en informatie delen zodat ze meer transparant is. Kenmerken van deze nieuwe benadering staan in tabel 7.2. Hiermee bevestigt de praktijk de theorie van Ansell en Gash (2008) over het belang van duidelijke regels en transparantie bij samenwerking. Het algemene gedrag is gericht op het zoeken naar een breder belang. Partijen luisteren naar elkaar luisteren en tonen empathie en begrip voor elkaars positie. Eerst luisteren en dan kijken waar partijen elkaar kunnen ondersteunen, allemaal om zowel economische groei als kwaliteit van de leefomgeving te bereiken.

Kortom, de toekomstige besturingsbenadering vraagt met name om grote aanpassingen in het gedrag van partijen en kleine wijzigingen in de huidige structuur. Deze aangepaste benadering kan zorgen voor een productieve relatie tussen Schiphol en haar omgeving en dit is voor beide kanten van de relatie beter. De partijen kunnen in de toekomst beter hun belang inbrengen en met elkaar afwegen waardoor de kwaliteit van de samenwerking kan stijgen. Daardoor kan Schiphol in een productieve relatie met haar omgeving kijken naar ruimte om door te ontwikkelen als luchthaven. In termen van mijn onderzoeksmodel ziet dit er als volgt uit:



Model 7.2. De toekomstige relatie tussen de onderzoekseenheden.

Onderstaande tabel laat alle kenmerken van de nieuwe benadering zien:

Variabele	Subvariabele	Toekomstwens
Soort partijen	Burgers	De burgers moeten alle bewoners representeren rondom meerdere onderwerpen en meer in positieve interactie treden met de achterban. Daarnaast moet het gedrag van de bewoners aan tafel ook ruimte geven voor een positief verhaal. Bij sommige partijen zitten bewoners niet aan de besluitvormingstafel, maar wel aan de tafel waar alle informatie wordt verzameld en wordt voorbesproken
	Procesbegeleider	Er is een onafhankelijke voorzitter die partijen meer ruimte geeft en partijen laat bepalen welke onderwerpen worden besproken. Dus de voorzitter vertoont faciliterend leiderschap
	Nieuwe partijen	Het gaat niet zozeer om nieuwe partijen, maar het belang van BV Nederland moet worden besproken binnen de ORS
	Zeggenschap partijen	Alle partijen participeren op hetzelfde niveau en hebben evenveel zeggenschap
Kwaliteit interactie	Inbreng partijen	In de nieuwe benadering krijgen alle partijen de ruimte en tijd om zaken in te brengen. Dit betekent dat meer in samenspraak vergaderingen worden voorbereid en ook kleinere gemeentes hierdoor de kans krijgen om input te leveren
	Invloed partijen	In de nieuwe benadering gaat het met name erom dat niet één partij of delegatie veel invloed heeft. Partijen moeten gelijkwaardig zijn aan elkaar en ook invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen.
	Dialog	In de nieuwe benadering is er weer ruimte voor dialoog met wederzijds respect waarbij iedereen standpunten kan inbrengen. Het gesprek is gericht op gezamenlijke interactie voor de ontwikkeling van een gezonde mainport
	Vertrouwen	In de nieuwe benadering is het huidige wantrouwen tussen de partijen minder door meer open en transparant met elkaar om te gaan, elkaar op tijd te informeren en in samenspraak beslissingen te nemen
Participatie niveau	Doel participatie	Het doel van de participatie is om een gezonde mainport in balans met de omgeving te creëren, hierbij staat het gezamenlijk belang voorop
	Mate van participatie	Het is belangrijk dat partijen elkaar informeren, maar vervolgens moet dit leiden tot een gezamenlijk advies. Hiermee wordt het participatieniveau van alle partijen gelijkwaardig en komt het los van informeren naar meer gezamenlijk formuleren van het advies

Tabel 7.2. Kenmerken toekomstige besturingsbenadering.

7.3. Specificatie voor een besturingsbenadering

Dit onderzoek gaat over het vinden van productieve besturingsbenaderingen om de interactie tussen een grote, spanningsvolle organisatie zoals Schiphol en haar omgeving vorm te geven zodat doorontwikkelen in de tegelijkertijd begrenzendende omgeving mogelijk is. Opvallend is dat er bij een besturingsbenadering sprake is van een combinatie tussen structuur en gedrag. Dit is niet hetzelfde en soms zijn er grote verschillen tussen deze twee elementen. Dit kan een

toevoeging vormen voor de bestaande theorie over complexe netwerken. Elk samenwerkingsverband binnen een netwerk kenmerkt zich door sociale situaties die een element hebben van zowel structuur als gedrag.

Een onderscheid tussen structuur en gedrag bij elke indicator zoals bepaald in hoofdstuk 4 is in de praktijk vaak minder strikt te bepalen. De kwaliteit van de interactie gaat vooralsnog over het gedrag van partijen. De andere twee indicatoren vormen in de praktijk een combinatie tussen structuur en gedrag. Vaak kunnen de partijen door de structuur bepaald worden maar de interviews schetsen een beeld waarbij sommige partijen ongeacht de structuur toch een minder belangrijke positie hebben in die zin dat ze minder aan het gesprek kunnen toevoegen. Ook het participatieniveau heeft een combinatie tussen deze elementen zoals ook al deels is vastgesteld in hoofdstuk 4. Het gaat hierbij over de perceptie van partijen over de ruimte die zij aan tafel hebben en wat het doel is van de gesprekken. Sommige van de partijen schetsen hierbij een antwoord dat is gebaseerd op hoe de structuur de samenwerking heeft vormgegeven.

In theorie lijkt de structuur aan alle partijen de ruimte te geven om op gelijkwaardige wijze de onderlinge interactie vorm te geven. In praktijk hebben sommige partijen meer invloed dan de ander waardoor het daadwerkelijke gedrag afbreuk doet aan de structuur die bedacht is. De observaties en de interviews laten zien dat het gedrag ook afhankelijk is van het onderwerp dat wordt besproken. Gevoelige onderwerpen waarbij veel op het spel staat zorgen voor een andere manier van interactie dan onderwerpen waarbij partijen elkaar proberen te informeren. De perceptie die partijen hebben over het gedrag van anderen kan afbreuk doen aan de structuur. Het kan ook tot miscommunicatie in de structuur leiden als sommige partijen dissonant gedrag vertonen. Bijvoorbeeld als een partij gericht is op onderhandelen, terwijl een andere partij juist probeert samen te werken. Dit belemmert de samenwerking.

De perceptie dat eigen belang altijd voorop staat, er geen onderling vertrouwen is en niet iedereen evenveel invloed heeft zorgt ervoor dat de structuur minder kan functioneren. Toch kunnen partijen ander gedrag vertonen door, ongeacht de belangentegenstellingen, wel begrip te tonen voor andere posities. Deze verbeteringen gaan met name over het procesmanagement die Klijn en Koppenjan (2000) hebben vastgesteld. Met name de interactie tussen actoren moet worden verbeterd om de relatie tussen Schiphol en haar omgeving weer productief te maken. Kortom, er is zowel een verschil tussen structuur en gedrag en als een verschil tussen theorie en praktijk.

7.4. Antwoord hoofdvraag

Om een productieve relatie te krijgen tussen Schiphol en haar omgeving, ondanks het begrenzende karakter van de omgeving, is het nodig om de besturingsbenadering anders vorm te geven om de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren zodat Schiphol in de toekomst mogelijk meer ruimte heeft om door te ontwikkelen.

Het grootste probleem bij de huidige interactie ligt bij het gedrag van de partijen die ervoor zorgt dat zowel de structuur als het gedrag meer richting de hiërarchische sturing beweegt. Echter, om samenwerking productief vorm te geven moeten partijen voorkomen dat er

hiërarchische sturing plaatsvindt. Onderstaande tabel geeft op basis van de hoofdvariabelen weer hoe deze nieuwe besturingsbenadering eruit moet zien.

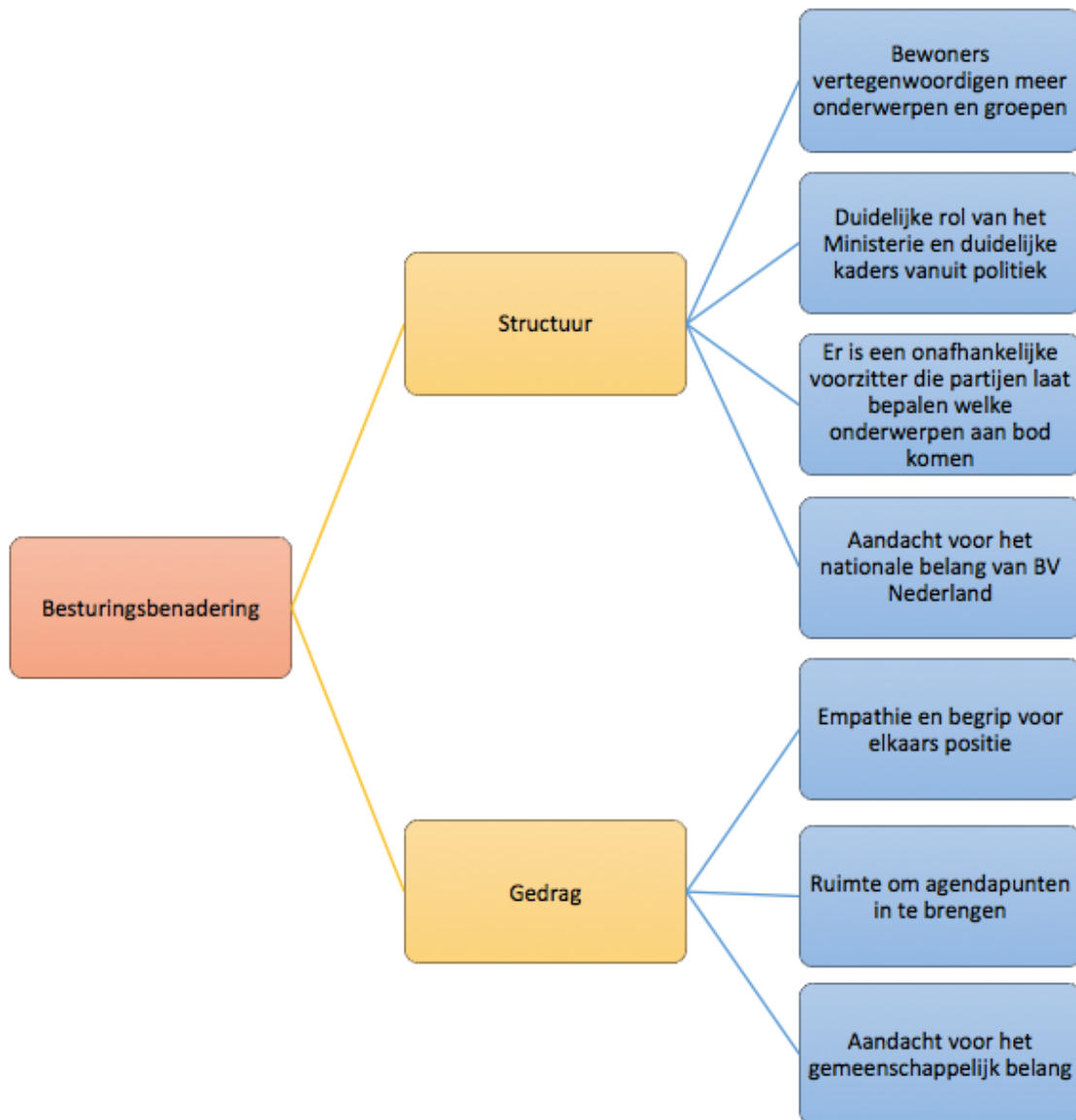
Productieve besturingsbenadering	
Soort partijen	Alle belangen zijn vertegenwoordigd aan tafel. De benadering kent een open structuur waardoor ook buitenstaanders soms kunnen toetreden.
Kwaliteit van de interactie	Hoog, gericht op gemeenschappelijk doel, een open dialoog en empathie voor elkaars positie.
Participatieniveau	Adviseren of coproduceren, alle partijen participeren op hetzelfde niveau.
Succes criteria	Indien alle partijen het gemeenschappelijk belang onderstrepen en constant zelfreflectie toepassen op het eigen handelen. En een frisse wind die ervoor zorgt dat partijen loskomen van de bestaande interactie

Tabel 7.3. Hoofdvariabelen nieuwe besturingsbenadering.

Op basis van dit onderzoek kunnen alle partijen zich binnen de huidige structuur anders gedragen en zijn er maar een paar kleine structuurwijzigingen nodig om de interactie productief te laten verlopen. Het gedrag dat partijen vertonen is niet het gevolg van de structuur, maar ligt aan de opstelling van de partijen zelf en het gedrag aan tafel en daarbuiten. Als het gedrag meer naar de rechterkant toe beweegt en meer interactief van aard is, dan krijgt de structuur ook de kans deze kant op te bewegen, want de structuur biedt geen belemmeringen hiervoor. Kortom, binnen de huidige structuur kan het gedrag anders worden ingericht.

Gezien de huidige spanningen kan een interactieve besturingsbenadering leiden tot een verbetering van de samenwerking. Echter het invoeren van deze benadering is niet eenvoudig. Partijen moeten eerst in samenspraak erkennen wat het gedeelde belang is voor de luchthaven. Sommige partijen zullen hierbij het gevoel hebben dat hun belang gehoord wordt terwijl andere niet gehoord worden. Binnen dit complexe dossier zullen namelijk nooit alle partijen helemaal tevreden zijn en blijven er altijd tegengestelde belangen. Daarom moet Schiphol door haar anders te gedragen vooral in gesprek blijven met partijen die het gevoel hebben dat ze verliezen door te zoeken naar alternatieven om deze groep te ondersteunen. Padafhankelijkheid speelt ook in dit dossier een rol, partijen zullen niet opeens van de rem af gaan en Schiphol alle ruimte gunnen. Dit is ook niet het doel van deze benadering, het doel is dat partijen meer vertrouwen krijgen in Schiphol om ook andere belangen mee te nemen bij beslissingen over de luchthaven van de toekomst.

Onderstaand model laat zien wat de belangrijkste elementen zijn om de relatie tussen Schiphol en het deel van haar omgeving dat zitting heeft in de ORS productief vorm te geven voor de toekomstige interactie. Deze onderdelen zijn veelvuldig tijdens de interviews naar voren gekomen en veel partijen hebben hier behoefte aan bij de toekomstige besprekingen binnen de ORS.



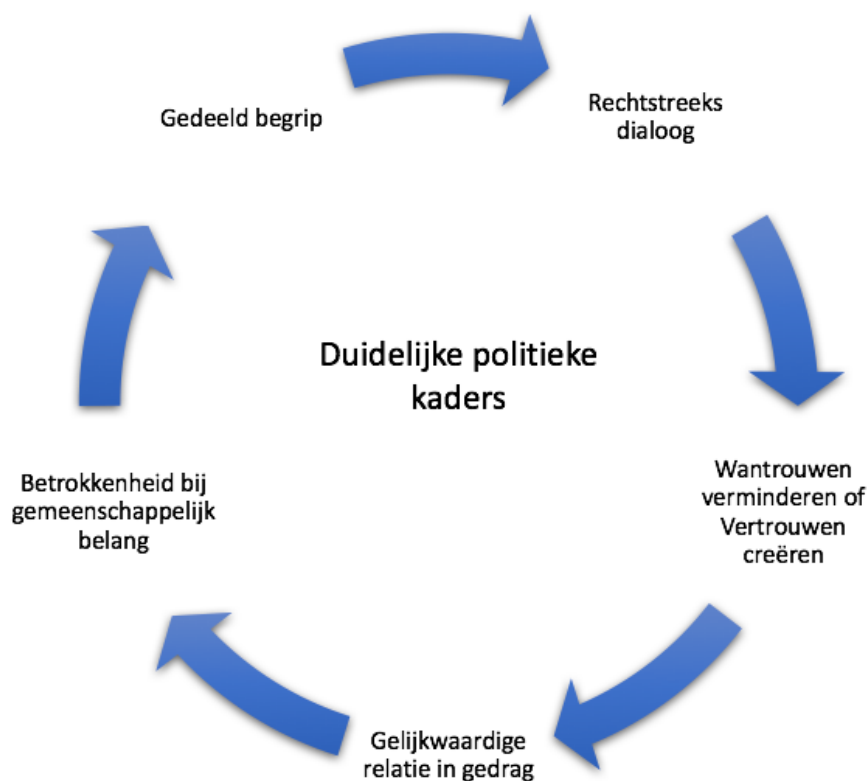
Model 7.3. Kenmerken productieve besturingsbenadering voor de ORS.

Dit brengt de onderzoeksvraag naar voren en die luidt:

Via welke besturingsbenaderingen kan een grote en spanningsvolle organisatie zoals Schiphol de interactie met de partijen in haar omgeving vormgeven, zodat verdere ontwikkeling in de tegelijkertijd begrenzende omgeving mogelijk is?

Bovenstaand model en tabel 7.2 laten zien welke kenmerken een besturingsbenadering moet hebben om een productieve relatie tussen Schiphol en haar omgeving te bewerkstelligen. Deze benadering gaat over open gedrag bij alle partijen waarbij iedereen ruimte krijgt om zaken in te brengen en waarbij er met respect op elkaar wordt gereageerd. Dit lijkt op de interactieve besturing zoals vastgesteld in H3. Het gaat over een gelijkwaardige relatie waarbij partijen samenwerken en allemaal invloed hebben in het uiteindelijke besluit. Het heeft daarnaast soms zelfs kenmerken van de samenwerkende besturing doordat er vaak wordt gesproken over begrip en dialoog. Deze antwoorden lijken veel op het collaboratief model van Ansell en Gash (2008)

waarbij rechtstreeks dialoog leidt tot vertrouwen, betrokkenheid bij het proces en gedeeld begrip. Bovendien hebben Ansell en Gash (2008) gelijk over het belang van transparantie bij samenwerken. Daarom bestaat de productieve besturingsbenadering van Schiphol uit zowel interactieve als samenwerkende kenmerken. Gezien de gelijkenis met het model van Ansell & Gash is er gekozen om een soortgelijk model te ontwerpen voor dit onderzoek. Let op: Ondanks de overeenkomsten met dit model is er in dit onderzoek niet volledig sprake van een samenwerkende besturing. Dit onderscheid is erg van belang, want partijen spreken niet over consensus en erkennen ook niet dat er een gedeeld speelveld is waarbinnen iedereen opereert. Iedereen blijft in termen van de netwerkstructuur denken, met gedrag dat gericht is op een gelijkwaardige relatie met empathie en begrip voor de ander. Partijen blijven de interactie met Schiphol vooralsnog zien als onderhandelingen, maar respect en ruimte kunnen deze onderhandelingen wel verbeteren.



Figuur 7.3. Model besturingsbenadering Schiphol en haar omgeving.

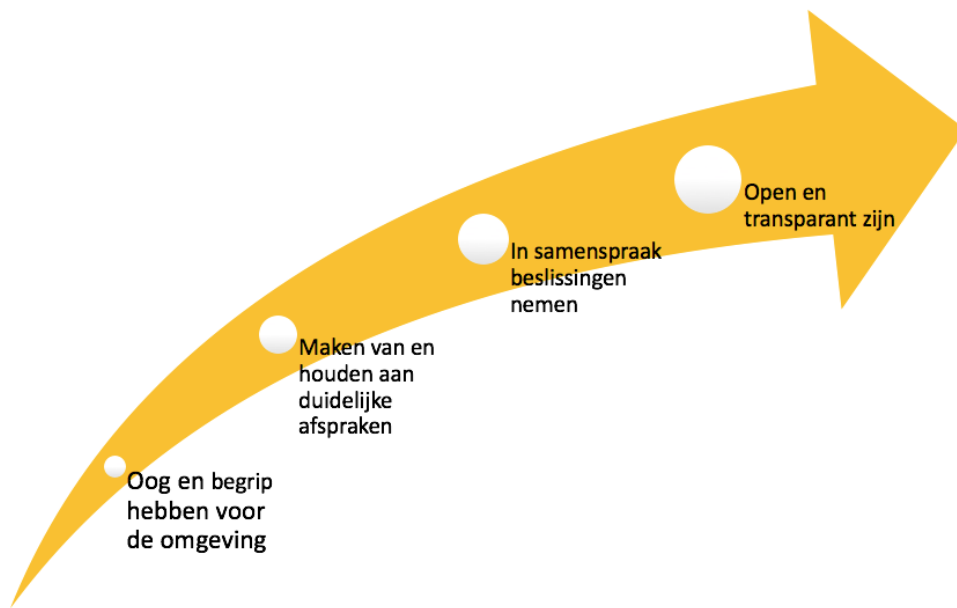
Het start met duidelijke politieke kaders waarbinnen de interactie van de ORS moet worden vormgegeven, hier ligt de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De opdracht wordt duidelijk door de staatssecretaris geformuleerd en daarmee is de bewegingsruimte voor de partijen bepaald. De behoefte aan meer politieke sturing was op basis van de governance literatuur niet helemaal verwacht, aangezien partijen binnen de governance stroming vaak proberen op een gelijkwaardige wijze samen te werken aan een maatschappelijk probleem waarbij de overheid vaak niet meer een sturende rol heeft. Zelfs binnen de governance stroming kunnen partijen behoefte hebben aan een duidelijk mandaat en aan duidelijke regels alvorens gezamenlijk een advies te formuleren voor een maatschappelijk probleem. Deze observatie ondersteunt metagovernance in die zin dat de overheid dus op een positieve wijze

sturing kan geven aan het zelf-organiserend vermogen van organisaties. Kortom, de theorie rondom governance kan in de toekomst rekening houden met het feit dat complexe netwerken alvorens samen te werken behoefte hebben aan een duidelijk mandaat.

Na het vaststellen van deze politieke kaders is er sprake van rechtstreeks dialoog met tot doel om het wantrouwen te verminderen of vertrouwen te creëren. Dit onderscheid is van belang voor het doel dat de ORS nastreeft. Veel partijen vinden vertrouwen niet nodig voor het gesprek binnen de ORS, maar ervaren wantrouwen wel als negatief. Vervolgens moeten alle partijen het gedeelde belang erkennen. Dit gedeeld belang is zeker aanwezig: zorgen voor een sterke en gezonde luchthaven in balans met de omgeving. Alle partijen hebben hier een raakvlak mee en dit belang moet centraal komen te staan in plaats van de individuele belangen. Indien het partijen lukt om de gesprekken te voeren rondom het gedeelde belang is er meer ruimte voor gedeeld begrip dat weer versterkt kan worden door rechtstreeks dialoog. Ansell en Gash (2008) hadden gelijk over het belang van gedeeld begrip binnen een samenwerkingsverband. Dit model leidt ook tot aanbevelingen voor de ORS in hoofdstuk 8.

Met name Schiphol kan door het vertonen van voorbeeldgedrag de interactie binnen en buiten de ORS bevorderen. Veel partijen hebben de perceptie dat Schiphol nog hiërarchische kenmerken vertoont en vinden dit niet productief voor de samenwerking. Hoofdstuk acht formuleert aanbevelingen voor Schiphol om dit te verbeteren, maar omdat dit zo urgent is voor dit onderzoek is er nog een specifieke besturingsbenadering voor Schiphol ontworpen om de interactie met haar omgeving vorm te geven. Schiphol moet haar gedrag passend laten maken aan de wensen vanuit de omgeving; door middel van dialoog zorgen voor openheid van zaken waardoor het vertrouwen tussen de partijen kan toenemen. Dit betekent niet dat partijen Schiphol meteen als betrouwbare partner zien, maar dit zorgt er wel voor dat de perceptie over Schiphol positief kan verschuiven. Dit zijn dus geen eenmalige acties maar een nieuwe koers waar Schiphol zich vanaf nu constant aan kan committeren.

Opvallend is dat weinig partijen verwachten dat Schiphol daadwerkelijk concrete veranderingen doorvoert in bijvoorbeeld de aanvliegroutes. Het gaat bij partijen meer om het gevoel bij bepaalde handelingen vanuit Schiphol. Juist daarom kan deze besturingsbenadering helpen, omdat dit geconcentreerd is op het creëren van een gelijkwaardige relatie waarbij partijen het gevoel krijgen dat ze betrokken worden. Een open gesprek met uitleg over de consequenties van bepaalde keuzes kan helpen om dit te verbeteren. Dit betekent echter niet dat door ander gedrag te vertonen de samenwerking meteen als positief wordt ervaren. Schiphol heeft een andere houding nodig waardoor partijen na verloop van tijd vertrouwen krijgen dat Schiphol iets doet met de input vanuit de omgeving. Dit heeft ook consequenties voor de wijze en intensiteit van de communicatie van Schiphol, met name voor organisaties buiten de ORS willen meer communicatie vanuit Schiphol. Onderstaand figuur geeft de kerncomponenten weer van hoe Schiphol haar gedrag passend kan laten maken aan de wensen vanuit de omgeving.



Figuur 7.4. Toekomstwensen besturingsbenadering Schiphol.

De richting van deze pijl beweegt weg van hiërarchisch gedrag en gaat richting interactief en samenwerkend gedrag. Kortom, dit zorgt voor een besturingsbenadering dat qua structuur een netwerkbesturing is, maar met gedrag dat interactief van aard is met soms zelfs een stap richting de samenwerkende besturing.

8. Handelingsopties Omgevingsraad en Schiphol

Deze handelingsopties hopen bij te dragen aan een betere kwaliteit van de samenwerking tussen Schiphol en haar omgeving. Onderstaande handelingsopties bieden een perspectief op hoe Schiphol en de andere partijen zich kunnen gedragen binnen een mogelijk aangepaste structuur. Dit betekent echter niet dat partijen Schiphol direct meer bewegingsruimte gunnen. Dit hoofdstuk biedt inzicht in de nieuwe koers die Schiphol kan voeren om kleine veranderingen teweeg te brengen die uiteindelijk zorgen voor een productieve relatie waardoor er mogelijk meer bewegingsruimte kan komen.

8.1. Structurele handelingsopties Omgevingsraad Schiphol

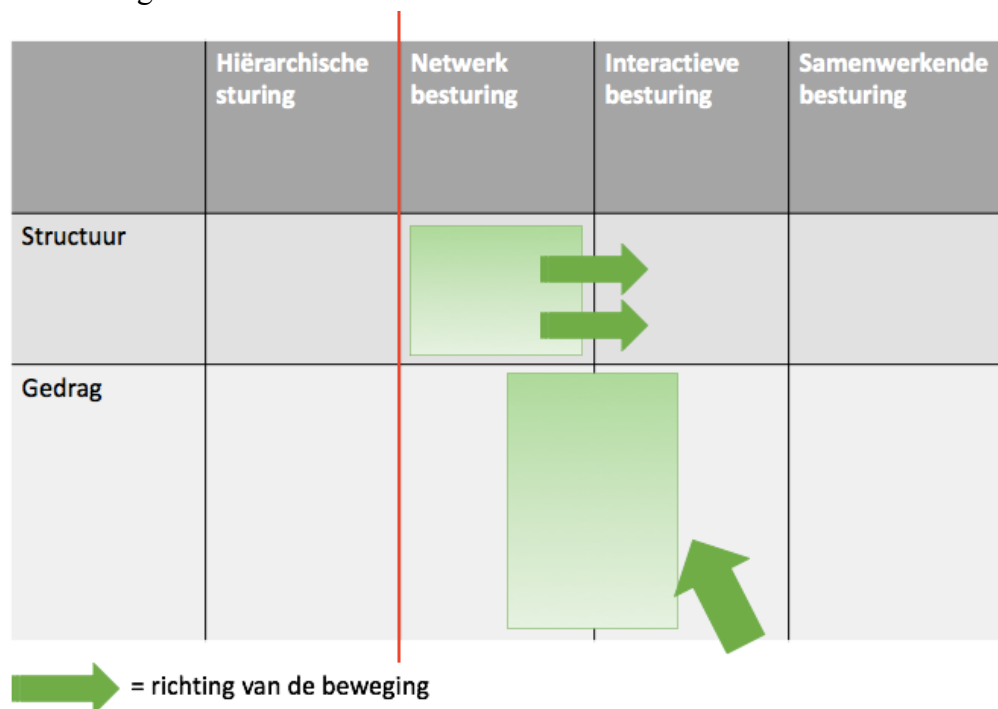
De structuur van de samenwerking tussen Schiphol en haar omgeving kan netwerkend blijven. Met een paar kleine structuurwijzigingen kan er veel bereikt worden, zodat de structuur meer naar rechts toe beweegt zoals onderstaand figuur 8.1 laat zien.

Figuur 7.3 laat zien dat de startpositie voor de toekomstige interactie ligt bij duidelijke kaders. Hierdoor is de ruimte voor partijen om het advies te formuleren duidelijk. Zowel Schiphol als de procesregie van de ORS kunnen aansturen dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu met duidelijke kaders komt voor het nieuwe advies. Daarnaast helpt een taakomschrijving met een onderscheid tussen onderwerpen en welke partijen betrokken zijn. Hierdoor kan er per onderwerp een andere groep samenkomen. Maak dit voor de nieuwe periode na 2020 duidelijk zodat partijen duidelijk weten waar ze aan toe zijn. Hierdoor wordt ook het mandaat van elke delegatie duidelijk en stemmen partijen beter hun gedrag binnen de kaders af.

Het zou helpen als het Regioforum aangepast wordt. Veel partijen geven aan dat dit forum met name informeren is en dat er daardoor spanningen zijn tussen het doel van het overleg en tijd die het overleg kost. Een mogelijke oplossing kan zijn om het Regioforum in een andere vorm te gieten, waarbij niet meer de bestuurders aan tafel hoeven te zitten. Een interactief omgevingshuis is hiervoor een geschikte oplossing. De huidige partijen kunnen hier relevante informatie delen voor de omgeving en met omwonenden op informatieve wijze in gesprek gaan. Een innovatieve manier om het Regioforum naar iets nieuws te transformeren helpt om de positieve sfeer terug te brengen in het overleg en om een scheiding aan te brengen tussen informeren en beslissen. Momenteel lopen deze stromen soms nog door elkaar. Hierdoor komt er ook een andere relatie met de bewoners naast de bestaande relatie, waardoor er ook meer ruimte is voor positieve interactie.

Ten derde kan er gekeken worden naar de exclusiviteit van het forum (Ansell & Gahs, 2008). De interactie binnen de ORS kan verbeteren als de ORS de enige manier is waarop partijen de toekomst van Schiphol kunnen aanpassen. Momenteel is dit niet het geval en weten partijen van elkaar dat ze ook andere kanalen gebruiken om het eigen belang zeker te stellen. Met name de politiek wordt hiervoor vaak gebruikt. De ORS kan de politiek verzoeken duidelijkheid te verschaffen over haar positie aan tafel en daarbuiten. Indien de minister ervoor kiest dit dossier aan de ORS over te laten, zou het constructief werken als ook andere politieke middelen minder gangbaar worden.

Tot slot kan de ORS werken met tijdelijke overlegstructuren aanvullend op het bestaande overleg. Op basis van de onderwerpen die er spelen of de behoeftes die partijen hebben kunnen er extra partijen bij het overleg worden toegevoegd. Bijvoorbeeld het toevoegen van GGD Amsterdam en GGD Kennemerland wanneer er vragen zijn over de volksgezondheid rondom de luchthaven. Dit betekent niet een permanente verandering, maar het op een flexibele wijze omgaan met de structuur waarin partijen zitten. Bovendien kan er ook een tijdelijke bewonersgroep op een specifiek onderwerp worden gemaakt, waarbij bewoners maar eenmalig input hoeven te geven. Dit is bijvoorbeeld al gedaan door de Jongerenraad (Observaties, 2017), maar dit zou de positie van de ORS kunnen versterken. Met deze aanbevelingen hoopt de onderzoeker dat de structuur en het gedrag meer naar de rechterkant toe beweegt, zoals onderstaand figuur laat zien:



Figuur 8.1. Toekomstige besturingsbenadering

8.2. Handelingsopties voor het gedrag Omgevingsraad Schiphol

Allereerst begint het met een startsessie met alle partijen om terug te gaan naar de basis waarvoor de tafel is opgericht, de interactieve sessie ‘Back to Basic’. Waarom zitten partijen met elkaar aan die tafel? Wat is het doel? En waarom is het zo belangrijk dat dit doel wordt behaald? Door dit duidelijk op tafel te krijgen herinneren partijen wat de positieve bijdrage van een goedwerkend adviesorgaan is. Behalve dat er ook daadwerkelijk gegronde argumenten zijn, lijkt er ook veel ruis tussen de partijen te zijn over aannames die niet kloppen. Deze ruis wordt deels weggenomen door op een informele wijze met elkaar in gesprek te gaan over wat er nu allemaal speelt in de omgeving. Hierbij is het noodzakelijk dat het gedeelde belang van de partijen wordt vastgesteld, namelijk een sterke en gezonde luchthaven die zich ontwikkelt in balans met de omgeving. Alle partijen in de omgeving kunnen zich in een of meerdere elementen van deze doelstelling vinden. Vanuit dit belang moeten vervolgens de gesprekken gevoerd worden.

Zoals ook in hoofdstuk zeven is vermeld, zullen er zelfs binnen dit belang altijd tegenstellingen blijven binnen de ORS. Het is helaas niet mogelijk dat alle partijen het gevoel hebben dat ze volledig gehoord worden. Wel kan meer open en transparant gedrag naar elkaar toe het wantrouwen in de ORS verminderen. Momenteel is er veel onenigheid, omdat alle partijen een andere uitleg geven aan bepaalde afspraken. Het begint dus eerst met duidelijke afspraken en het ministerie kan deze afspraken wettelijk vastleggen om deze ruis te voorkomen. Nadat het ministerie deze afspraken wettelijk heeft vastgesteld is er minder gedoe over de inhoud en kunnen partijen zich bezighouden met hoe aan deze afspraken navolging wordt gegeven. Kortom, niet de wat-vraag moet centraal staan, maar de hoe-vraag!

Dit kan worden versterkt door afspraken te maken op doelstellingen en niet op middelen zoals momenteel het geval is. Kortom, enerzijds moet het Ministerie van Infrastructuur en Milieu duidelijk aansturen op afspraken. Anderzijds moeten deze afspraken dus gaan over het brede belang van Schiphol en het doel van de ORS. Dit vermindert de complexiteit van de discussies die momenteel gevoerd worden. Deze discussies gaan met name over de technische details en systemen en minder over het brede belang van de luchthaven.

Vervolgens moet er een gelijkwaardige relatie ontstaan doordat alle partijen, inclusief de kleinere gemeentes, iets kunnen inbrengen. Het is aan het hoofd van elke delegatie om ervoor te zorgen dat alle partijen binnen de delegatie zich gehoord voelen en dat elk standpunt op papier komt te staan. Dit betekent niet dat alle input meegenomen kan worden, maar wel dat het delegatiehoofd de taak op zich neemt om aan te geven wat er met elke individuele input wordt gedaan. Dit betekent dat de delegatieleider meer taken krijgt en dat zij alle partijen in hun achterban op de hoogte moeten stellen. Dit draagt bij aan openheid van zaken en aan het gevoel dat partijen inbreng kunnen leveren.

Hierop voortbouwend zou het goed zijn als er door de partijen onderling ook vaker wordt gesproken. Ga open met elkaar in gesprek om wederzijdse belangen te zoeken. Met name partijen die het gevoel hebben dat ze verliezen bij het gedeelde belang is een open gesprek belangrijk. Probeer voor deze partijen te kijken naar oplossingen of alternatieven om hun situatie te verbeteren. Vaak liggen deze oplossingen op het gebied van geluid- of hinderreductie. Naast Schiphol kan ook de BRS de taak op zich nemen om haar bewoners te ondersteunen bij een prettige leefomgeving. Deze taak zou breder gedragen kunnen worden door de volksvertegenwoordigers.

Tot slot, heeft dit dossier ook te maken met padafhankelijkheid. Door de onderhandelingen van de afgelopen jaren hebben partijen en personen al een bestaande mening of attitude. Een andere besturingsbenadering verandert niet meteen de houding aan tafel. Door de voorzitter een positief verhaal bij elke vergadering te laten vertellen kan dit verkeerd vallen bij de aanwezigen. Daarom is het nodig dat er bij elk gesprek wordt gekeken naar welke groep minder gehoord wordt en hoe er een oplossing geboden kan worden aan deze situatie mits dat noodzakelijk is. Dit is een andere manier van vergaderen en dit zal langzaamaan in de ORS geïmplementeerd moeten worden. Met name de voorzitter speelt hierbij een belangrijke rol.

8.3. Handelingsopties Schiphol

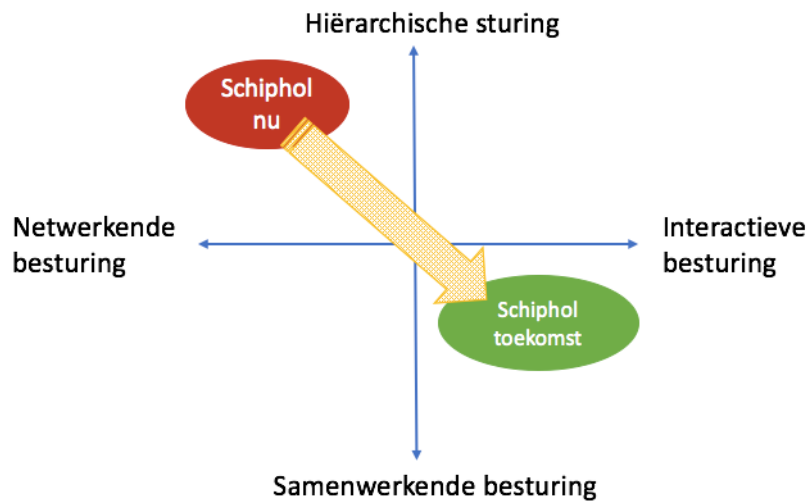
Momenteel krijgt Schiphol in de media vaak de schuld van het niet nakomen van afspraken en staat Schiphol veelvuldig onder druk. Op basis van dit onderzoek lijkt het verwachte theoretische effect van de diverse besturingsbenaderingen te kloppen. Dit betekent voor Schiphol dat het actief betrekken van de omgeving noodzakelijk is voor een hogere kwaliteit van de samenwerking. Om als goede buur gezien te worden zijn moet Schiphol veel partijen betrekken, moet de kwaliteit van de interactie hoger zijn en is ruimte nodig voor een hoger participatieniveau door de andere partijen. Dit betekent voor Schiphol een langer tijdspad met veel gesprekken waarbij ook andere partijen de kans krijgen om te adviseren en mee te beslissen.

Daarnaast heeft hoofdstuk vier twee mogelijke scenario's geschetst die mogelijk zijn binnen dit onderzoek. Enerzijds krijgt Schiphol de ruimte om door te ontwikkelen, anderzijds krijgt Schiphol minder ruimte om door te ontwikkelen, omdat partijen niet allemaal akkoord gaan met het huidige tempo van de groei. De vraag is in hoeverre het tweede scenario leidt tot problemen voor de luchthaven. Partijen zijn immers niet tegen de ontwikkeling van Schiphol waardoor Schiphol momenteel een goede startpositie heeft om het in de toekomst anders te doen. Een andere besturingsbenadering geeft aan beide scenario's meer ruimte voor Schiphol om de toekomst van de luchthaven in samenspraak met de omgeving vast te stellen. Het is dus aan Schiphol om te bepalen welk scenario moet worden nagestreefd. Ongeacht het gekozen scenario leidt een andere besturingsbenadering voor een meer productieve relatie met de omgeving waardoor er meer mogelijkheden zijn om toekomstige ontwikkeling in samenspraak vast te stellen. Sommige partijen zullen Schiphol meer bewegingsruimte gunnen en andere partijen zullen behoefte hebben aan meer interactie om te kijken naar alternatieven. Door dit gesprek wel aan te gaan wordt er meer grip gecreëerd bij de partijen die nu op de rem zitten.

Verder kan het helpen als Schiphol actief gaat aansturen op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om het voortouw te nemen en de afspraken vast te leggen. Nu is de 'window of opportunity' om de discussie met het ministerie aan te gaan voor de periode na 2020. Momenteel durft de politiek niet de keuze te maken en is de Alderstafel een reactie op het uitblijven van politieke kaders. Dit heeft tot gevolg dat de huidige interactie binnen de ORS vooral gaat over waar Schiphol naar toe moet, in plaats van hoe Schiphol dit moet aanpakken. Het is de verantwoordelijkheid van het ministerie om een antwoord te formuleren op deze watvraag en om deze vervolgens te presenteren binnen de ORS, zodat Schiphol op dit onderwerp buiten spel staat. Op deze manier krijgt Schiphol de ruimte om een positieve invulling te geven aan de kaders van het ministerie.

Voor Schiphol is het van toegevoegde waarde als de spanning in de reputatie vermindert zoals onderstaand figuur laat zien. Om af te komen van de negatieve reputatie moet de reputatie weer verschuiven naar de interactieve en samenwerkende besturing, zoals onderstaand figuur laat zien. Hierdoor kan Schiphol zich anders gaan positioneren in haar omgeving. Allereerst kan Schiphol zich positioneren als facilitair bedrijf dat naar buiten toe laat zien dat ze haar dienstverlening verricht om de maatschappij te faciliteren. Dus Schiphol kiest duidelijk de

positie van een maatschappelijke dienstverlener met oog voor haar omgeving. Dit is een andere manier van positioneren en van communiceren richting de omgeving.



Figuur 8.2. Vermindering spanning reputatie Schiphol.

Bovendien kan Schiphol ook haar gedrag veranderen door voorbeeldgedrag te vertonen zowel binnen als buiten de ORS. Laat zien dat Schiphol bereid is om ruimhartig over de brug te komen en de gebieden die hinder ondervinden van de luchthaven te compenseren. Dit betekent mogelijk ook hele wijken toevoegen aan het contourenbeleid van Schiphol in die gebieden die nu niet worden meegenomen in compensatiemaatregelen. Schiphol kan meer ad hoc beleid voeren dat per wijk of regio kijkt wat de hinderbeleving is van mensen. Niet alleen financiële middelen zijn hiervoor nodig, Schiphol kan ook in haar omgeving langsgaan en een open gesprek voeren met de partijen en bewoners binnen de omgeving. Ga langs en kijk wat er speelt. Laat gedrag zien dat allereerst het belang van de ander erkent en toon daar begrip en empathie voor. Ga vervolgens met zo'n partij een gesprek aan om te zoeken naar een gemeenschappelijk belang. Kortom, het is een en-en situatie waarbij zowel financiële als sociale middelen nodig zijn. Hierbij is het belangrijk dat stakeholders serieus worden genomen en dat Schiphol ook uitstraalt dat ze dit belangrijk vinden. Hierdoor is er een verschuiving van verantwoording afleggen naar verantwoordelijkheid nemen. Schiphol moet verantwoordelijkheid nemen voor haar beleid en beslissingen.

Dit voorbeeldgedrag gaat niet alleen over het langsgaan in de omgeving, maar ook over de visie die naar buiten toe wordt gepresenteerd. Zorg ervoor dat iemand goed het verhaal en de boodschap van Schiphol kan vertellen; niet gericht op de winst van Schiphol, maar op de rol als maatschappelijke dienstverlener. Diegene moet in staat zijn het verhaal zo te vertellen dat de media dit oppakt. Straal als Schiphol uit dat de omgeving belangrijk is en dat Schiphol oprecht geïnteresseerd is in de belangen die andere partijen hebben.

Echter, door ander gedrag te vertonen zullen niet meteen alle partijen Schiphol als betrouwbare partner zien, omdat dit dossier te maken heeft met een lange en complexe voorgeschiedenis. Daarom zou het goed zijn als die partijen die het gevoel hebben dat ze verliezen in de

gesprekken over de toekomst van Schiphol vaker in interactie treden met Schiphol. Schiphol kan het als haar verantwoordelijkheid beschouwen om juist die partijen extra tegemoet te treden bij het bedenken van een oplossing. In het verleden werd dit minder gedaan, waardoor het positief is als dit vanaf nu consequent wordt opgepakt. Tijdens de interviews is opgevallen dat deze oplossingen vaak niet in grote dingen werd gezocht, maar dat vaak al kleine aanpassingen konden helpen voor de omgeving.

Daarmee kan Schiphol als boundary spanner opereren, door bij elke delegatie te checken of het delegatiebelang wordt vertegenwoordigd binnen het gedeelde belang. Als dit niet het geval is kunnen er extra maatregelen genomen worden. Hiervoor is het nodig dat een andere manier van denken wordt toegepast, waar de afdeling Corporate Development mee kan beginnen. Probeer niet altijd de gesprekken in te gaan vanuit het eigen belang, maar erken eerst het belang van de ander. Ga vanuit die erkenning met elkaar op zoek naar de gedeelde noemer om zo samenwerking te creëren waarbij de kwaliteit van de interactie hoger is. Dit betekent een verschuiving van de inhoud centraal stellen naar de relatie centraal stellen.

Deze denktransformatie kan ook worden toegepast het gebruiken van rekenmodellen en –systemen binnen de afdeling Corporate Development. Schiphol geeft soms antwoord met cijfers en systemen en dit biedt niet altijd ruimte om ook te denken aan de sociale consequenties van bepaalde beslissingen. Zo gaat de hinderbeleving bij de bewoners vaak om het gevoel en een perceptie, in plaats van om de daadwerkelijke getallen en decibellen die het geluid veroorzaakt. Geluid wordt momenteel vertaald naar hinder, maar dit is niet hetzelfde. Enerzijds kan dit ervoor zorgen dat het contourenbeleid alsnog gehandhaafd kan worden, maar wel in combinatie met aanvullende acties en een andere wijze van communiceren. In relatie tot het geluid binnen het contourenbeleid kan Schiphol kiezen voor het woord ‘geluidsniveau’ in plaats van gehinderden. Dit lijkt een kleine aanpassing, maar geeft een ander signaal richting de omgeving. Hiermee geeft Schiphol niet aan dat gehinderden minder zijn geworden, maar dat het geluidsniveau daalt. Dit betekent een verschuiving van een statistische houding naar een empathische houding waarbij cijfers meer naar de achtergrond gaan en gevoel naar de voorgrond.

Specifiek gericht op de bewoners biedt deze manier van communiceren minder ruimte om meteen in de aanval te gaan. Schiphol geeft dan niet aan of mensen hinder van zaken ondervinden, maar geeft het geluid weer. Dit alles tezamen zorgt voor een andere manier van communiceren en voor een andere manier van omgaan met de omgeving. De bewoners zullen waarschijnlijk voorlopig het gevoel houden dat hun belang niet gehoord wordt. Daarom wordt aanbevolen om juist vaker met deze groep in gesprek te gaan, om te kijken hoe de pijn verzacht kan worden. Nodig de bewoners informeel uit op een externe locatie voor koffie om te kijken naar welke zaken nu het meest urgent zijn.

Deze aangepaste manier van communiceren kan ook aandacht geven aan het consequent handelen van Schiphol richting haar omgeving. Volgens partijen geeft Schiphol steeds een andere uitleg en kiest Schiphol steeds een andere weg. Geef in het communicatieplan aandacht

voor dit onderdeel en bepaal hoe Schiphol richting haar omgeving kan overkomen als een consequente en daarmee betrouwbare partner.

Tot slot, kan een positieve pilot Schiphol helpen om in een positief daglicht te staan. Rijsenhout wil graag in samenwerking met Schiphol laten zien hoe mooi de omgeving rondom de luchthaven kan zijn. Zij zijn bereid om samen met Schiphol dit verhaal naar buiten toe te laten zien. Het zou positief zijn als Schiphol een keer langsgaat bij Rijsenhout om een kijkje in de omgeving te nemen en met elkaar te bepalen hoe dit positieve verhaal naar buiten toe gedragen kan worden. Er kan een interactieve dag worden georganiseerd waarbij er op een open en informele wijze eens wordt gepraat over de schoonheid van de omgeving. Daarna kunnen de partijen kijken hoe ze elkaar kunnen helpen. Vervolgens kan dit worden uitgebreid naar 'Schiphol on Tour': één keer per periode een dag in de omgeving langsgaan om te kijken wat er allemaal speelt rondom de luchthaven. Ga hierbij in een open gesprek met de omgeving en luister goed naar de wens van deze partijen. Door dit vervolgens naar buiten toe te communiceren laat Schiphol zien dat ze oprecht geïnteresseerd is in haar bewoners en in haar omgeving.

Bovendien kan Schiphol gebruik maken van de ondernemers in haar omgeving die bereidwillig zijn om als natuurlijke partner Schiphol te ondersteunen. Schiphol kan deze samenwerking starten door een sessie met ondernemers te organiseren waarin gezocht wordt naar een gemeenschappelijk belang. Schiphol kan het lokale ondernemerschap stimuleren, anderzijds kunnen de ondernemers het positieve verhaal van Schiphol naar buiten toe dragen. Dit allemaal samen zorgt ervoor dat het draagvlak voor de luchthaven ruimte krijgt binnen de media en Schiphol ook trots kan zijn op de dingen die ze doet.

Kortom, dit heeft consequenties voor de communicatie van Schiphol. Daarom is een volgende handelingsoptie voor Schiphol om het communicatieplan richting de omgeving van Schiphol op sommige momenten anders vorm te geven door andere woorden te gebruiken of omwonenden meer het gevoel te geven dat Schiphol haar deuren openstelt. Samengevat moet Schiphol drie richtlijnen hanteren in al haar handelen:

1. Van verantwoording afleggen naar verantwoordelijkheid nemen
2. Van statistisch gedrag naar empathisch gedrag
3. Van inhoud centraal stellen naar de relatie centraal stellen

Dan vaart Schiphol een nieuwe koers waarbij er door aanpassingen in woord en daad langzaamaan verschuivingen ontstaan in de perceptie die partijen hebben over de ontwikkeling van de luchthaven. Door constructief om te gaan met tegengestelde belangen en daarbij de mens centraal te stellen en het gesprek aan te blijven gaan, zijn zelfs in de meest complexe dossiers de wonderen de wereld nog niet uit.

Literatuurlijst

Alders, H. (2015). *Advies Alderstafel 2015*. Den Haag: Tweede Kamer.

Alderstafel (2008). *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn*. Den Haag: Tweede Kamer.

Alford, J. (2002). *Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory*. *Administration & Society*, 34(1), 32-56.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Arnstein, S. R. (1969) *A Ladder Of Citizen Participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224.

Babbie, E. (2013). *The Practice of Social Research*. Canada: Wadsworth

Bewoners Omgeving Schiphol. (n.d.). *ORS: clusterindeling*. Vinddatum op 15 mei 2017, op <https://www.bewonersomgevingschiphol.nl/organisaties/>.

Bleijenbergh, I. L. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.

Booher, D. E. (2004). *Collaborative governance practices and democracy*. *National Civic Review*, 93(4), 32-46.

Boons, F., Buuren, A. van, & Teisman, G. (2010). *Governance of sustainability at airports: Moving beyond the debate between growth and noise*. In *Natural resources forum*, 34(4), 303-313.

Bovaird, T. (2007). *Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services*. *Public administration review*, 67(5), 846-860.

Bröer, C. (2006). *Beleid vormt overlast*. Amsterdam: Uitgeverij Aksant.

Bryson, J. M. (2004). *What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques*. *Public management review*, 6(1), 21-53.

Burby, R. J. (2003). *Making plans that matter: Citizen involvement and government action*. *Journal of the American Planning Association*, 69(1), 33-49.

Buuren, A. van, Boons, F., & Teisman, G. (2012). *Collaborative problem solving in a complex governance system: Amsterdam airport Schiphol and the challenge to break path dependency*. *Systems Research and Behavioral Science*, 29(2), 116-130.

Cornwall, P. A. (2011). *The participation reader*. New York: Zed Books Londen.

Corporate Development. (2017). *Schipholvisie op de middellange termijn: verkeersontwikkeling en –afhandeling tot 2030*. Schiphol: Schiphol Amsterdam Airport.

Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.

De Telegraaf. (2017). *Aanname Schiphol klopt van geen kant*. Vinddatum op 28 februari 2017, op <https://app.anp.nl/r/63d2fabdc8d5cd784d6533580ea77b24a48e3bdacf5ec7b909c81fde6ed8ad58f31268d2ec6874ad05e80b6e5e6f802a4ee0cd934a4745b8d3d29eb8b63e6cac15193c95561dd2cdba42004ea9eba6e8>.

Desmidt, S., & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Leuven: Lannoo Uitgeverij.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. TU Delft, Delft University of Technology.

Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). *Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands*. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417-446.

Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-organization and Participation in Public Governance*. Edward Elgar Publishing.

Emirbayer, M., & Mische, A. (1998). *What is agency?* *American journal of sociology*, 103(4), 962-1023.

EVO. (2017). *Debat over toekomst Schiphol*. Vinddatum op 28 februari 2017, op <http://www.evo.nl/site/debat-over-toekomst-schiphol>.

Fung, A. (2006). *Varieties of participation in complex governance*. *Public Administration Review*, 66(Supp. 1), 66-75.

Gerrits, L. M. (2012). *Punching clouds*. Litchfield Park: Emergent Publications.

Hansen, K. (2005). *Representative Government and Network Governance—In Need of ‘Co-governance’: Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark*. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 219-237.

Hirst, P. (2002). *Renewing democracy through associations*. *The political quarterly*, 73(4), 409-421.

Huys, M. (2006). *Deliberative democratic legitimacy and interactive policy making: the case of Amsterdam airport Schiphol*. In 10th International Research Symposium on Public Management, Caledonian University of Glasgow.

Huys, M. (2011). *Building castles in the (Dutch) air. Understanding the Policy Dead lock of Amsterdam Airport Schiphol*. 1898- 2009.

Huys, M. & Koppenjan, J.F.M. (2010). *Policy Networks in Practice: the debate on the future of Amsterdam Airport Schiphol*. In S.P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? New Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 365-394). London/New York: Routledge.

Inness, J., & Booher, D. E. (1999). *Consensus Building and Complex Adaptive Systems*. *Journal of the American Planning Association*, 65, 412-423.

Innes, J., & Booher D. (2003). *Collaborative policymaking: governance through dialogue*. In Hajer MA, Wagenaar, H (eds.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press: Cambridge.

Jong, B. de. (2012). *The airport assembled. Rethinking planning and policy making of Amsterdam Airport Schiphol by using the Actor-Network theory*. Eburon.

King, A. (2004). *Structure and agency*. Routledge.

Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). *Trust in governance networks: Its impacts on outcomes*. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2000). *Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance*. *Public Management*, 2 (2), 135-158.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2000 II). *Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers*. *Public Administration*, 78(2), 365-387.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2006). *Institutional design: changing institutional features of networks*. *Public management review*, 8(1), 141-160.

Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2012), *Governance network theory: past, present and future*. *Policy and Politics*, vol 40 (4): 187-206.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Klijn, E. H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). *Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks*. *Public administration*, 73(3), 437-454.

Koppenjan, J. (2012). *Het verknijpte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Den Haag: Eleven.

Leach, W. D. (2006). *Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed partnerships*. *Public Administration Review*, 66(1), 100-110.

Meerkerk, I. van, & Edelenbos, J. (2014). *The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands*. *Policy Sciences*, 47(1), 3-24.

Meerkerk, I. van, Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2015). *Connective management and governance network performance: the mediating role of throughput legitimacy. Findings from survey research on complex*

water projects in the Netherlands. Environment and Planning C: Government and Policy, 33(4), 746-764.

Milieudefensie. (n.d.). *Milieudefensie Bulderbos*. Vinddatum op 20 maart 2017, op <https://milieudefensie.nl/lokaal/bulderbos>.

National Research Council. (2008). *Public participation in environmental assessment and decision making*. National Academies Press.

Nederhand, J., Bekkers, V., & Voorberg, W. (2016). *Self-Organization and the Role of Government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy?* Public Management Review, 18(7), 1063-1084.

Noordhollands Dagblad. (2017). *Schiphol ontkent geluidsoverlast*. Vinddatum op 28 februari 2017, op <https://app.anp.nl/r/63d2fabdc8d5cd784d6533580ea77b24a48e3bdacf5ec7b909c81fde6ed8ad58227c5d9fbc9ab7e90bd8a522381800de1143b6e3e49c69933213e71b1f58d0dce9dbd4f7d69b026827634685c5d1f7eb>.

Ohmer, M. L. (2008). *The relationship between citizen participation and organizational processes and outcomes and the benefits of citizen participation in neighborhood organizations*. Journal of Social Service Research, 34(4), 41-60.

Omgevingsraad Schiphol. (n.d.). *Omgevingsraad Schiphol*. Vinddatum op 2 maart 2017, op <https://www.omgevingsraadschiphol.nl/>.

Osborne, S. P. (2006). *The new public governance?* Public Management Review, 8(3), 377–387.

Osborne, S. P. (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Owen, H. (2003). *Strategic Management in Public management and administration: an introduction*. Palgrave.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*. Journal of public administration research and theory, 18(2), 229-252.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2016). *Mainports voorbij*. Den Haag: Raad voor leefomgeving en infrastructuur.

Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C.H. & Stringer, L. C. (2009). *Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management*. Journal of environmental management, 90(5), 1933-1949.

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). *Dilemmas in a general theory of planning*. Policy sciences, 4(2), 155-169.

Schiphol Group. (2007). *Lange termijn visie op de ontwikkeling van Schiphol: Een wereldwijd netwerk voor een concurrerende randstad*. Schiphol: Schiphol Amsterdam Airport.

Schiphol I. (2016). *Jaarverslag 2016*. Vinddatum op 2 maart 2017, op <http://www.jaarverslagschiphol.nl/over-ons>.

Schiphol Group II. (2016). *Corporate Social Responsibility op Schiphol*. Schiphol: Schiphol Amsterdam Airport.

Schiphol Group. (2017). *Gebruiksprognose 2017*. Schiphol: Schiphol Amsterdam Airport.

Schiphol Amsterdam Airport. (n.d.). *Schiphol Junior*. Vinddatum op 3 april 2017, op <http://schipholjunior.nl/weetjes.html>.

Sørensen, E. (2006). *Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance*. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.

Sorensen, A., & Sagaris, L. (2010). *From participation to the right to the city: Democratic place management at the neighbourhood scale in comparative perspective*. *Planning Practice & Research*, 25(3), 297-316.

Steen, M. van der, Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

Tafel van Alders (n.d.). *Over de tafel van Alders*. Geraadpleegd op 20 maart 2017, op <http://www.alderstafel.nl/>.

Teisman, G., & Gerrits, L. (2014). *The emergence of complexity in the art and science of governance*. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 17-28.

Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). *A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey*. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.

Wagenaar, H. (2007). *Governance, complexity, and democratic participation how citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline*. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17-50.

Wesselink, M. (2010). *Handboek strategisch omgevingsmanagement*. Deventer: Kluwer.

Williams, P. (2002). *The competent boundary spanner*. *Public administration*, 80(1), 103-124.

Bijlagen:

1. Contourenkaart Schiphol
2. SWOT-analyse Schiphol
3. Geraadpleegde documenten en verzamelde data
4. Interviewvragenlijst
5. Observatieschema

Bijlage 1. De contourenkaart van Schiphol



Bijlage 2. SWOT Analyse Schiphol Group 2016

Geel= opvallende zaken voor dit onderzoek

<p>Sterktes</p> <ul style="list-style-type: none">• Netwerk van bestemmingen• Moderne en goed geoutilleerde hubluchthaven• Prijs-kwaliteitverhouding• Innovatievermogen• Commerciële activiteiten• Bewuste afweging people, planet en profit• Betrokkenheid bij omgeving• Bereikbaarheid via weg• Reputatie en naamsbekendheid• Netwerk internationale partners• Sterk ontwikkelde AirportCity• Ontwikkeling van de regio• Sterke marktplaats• Aantrekkingskracht van de stad Amsterdam	<p>Kansen</p> <ul style="list-style-type: none">• Verkeer en vervoer vanuit sterk opkomende regio's• Invulling verder groei en selectiviteit op basis van afspraken met Omgevingsraad Schiphol• Initiatieven in keten op het gebied van innovatie en duurzaamheid• Directe internationale treinverbindingen van en naar de luchthaven• Internationale activiteiten• Samenwerking met airlines en andere partners• Single European Sky• Verdere digitalisering en big data• Omnichannel retail• Nieuwe duurzame pier en terminal
<p>Zwaktes</p> <ul style="list-style-type: none">• Kleine thuismarkt• Afhankelijkheid van transfermarkt• Grenzen aan de groei tot 2020• Nieuwe logistieke modellen• Ligging in stedelijk gebied beperkt uitbreidingsmogelijkheden• Complex stelsel regels en afspraken voor gebruik landingsbanen en luchtruimcapaciteit• Ligging ten opzichte van Azi. minder gunstig dan die van luchthavens Istanbul en Dubai• Afhankelijkheid van een aantal grote klanten	<p>Bedreigingen</p> <ul style="list-style-type: none">• Toenemende concurrentie van luchthavens en airport-homecarriersystemen• Capaciteitstekort• Geografische verplaatsing van vervoers- en handelsstromen• Uitdagingen voor Europese netwerkcarriers• Relatief beperkte economische groei• Strengere security-eisen• Kwaliteitsbeleving onder druk door grootschalige verbouwingen• Veranderend consumentengedrag in retail• Verminderd draagvlak in metropoolregio's• Europese regulering• Effecten ultrafijnstof• Bodemverontreiniging door blusschuim• Terrorisme- en cyberdreiging

Bijlage 3. Geraadpleegde documenten en verzamelde data

Documenten:

Document	Informatie
Instellingsdocument Omgevingsraad	Informatie over de structuur, het mandaat en de formele positie van de ORS
Advies Alderstafel 2015	Informatie over het advies dat is geformuleerd tot 2020
Convenant Omgevingskwaliteit Middellange Termijn	Informatie over het advies dat is geformuleerd tot 2020
Jaarplan 2017 College van Advies	Informatie over de stand van zaken in 2016 met het oog op acties in 2017
Lange termijnvisie op de ontwikkeling van de mainport Schiphol	Informatie over de positie die Schiphol nu en in de toekomst wil bereiken
Schiphol jaarverslag 2016	Informatie over de prestaties van Schiphol en onder andere de marktpositie
Rapportage Hinderbelevingsonderzoek 2017	Informatie over de hinder die omwonenden ervaren in de regio van Schiphol

Interviews en Observaties:

In verband met de gevoeligheid van de onderzoekssituatie worden er geen namen van specifieke partijen of personen genoemd.

Wat	Periode	Aantal
Interviews	Mei en Juni 2017	40 <ul style="list-style-type: none">• 25 interviews die direct of indirect betrokken zijn bij de Omgevingsraad Schiphol• 3 interviews met ondernemersverenigingen• 3 interviews met dorpsraden• 5 interviews met organisaties in de achterban van de bewonersvertegenwoordigers• 4 interviews met overige partijen
Participatieve observaties	Maart, April, Mei en Juni 2017	4 <ul style="list-style-type: none">• Regioforum 3 maart 2017• Delegatieoverleg 5 april 2017• Regioforum 2 juni 2017• Delegatieoverleg 28 juni 2017

Bijlage 4. Interviewvragen

Introductie

Mijn naam is Lisa van der Heijden en ben masterstudent Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tijdens mijn onderzoek kijk ik naar de kwaliteit van de interactie tussen Schiphol en haar omgeving. Hierbij ben ik voornamelijk benieuwd naar welke partijen betrokken zijn bij de samenwerking, wat het participatieniveau is van de diverse partijen en hoe de interactie verloopt. Dit heeft zowel betrekking op uw interactie met Schiphol rechtstreeks als binnen de Omgevingsraad Schiphol. Doel van mijn onderzoek is om in kaart te brengen hoe de interactie verloopt en of partijen kansen zien voor verbetering of aanvullingen. Hiervoor heb ik diverse vragen opgesteld, waarbij het ongeveer een uur zal duren. Mocht er iets onduidelijk zijn dan kunt u dit tijdens het interview aangeven. Mag ik uw naam in het onderzoek zelf gebruiken? Zou u het goed vinden als ik daarvoor het gesprek opneem?

1. Interactie met Schiphol (buiten ORS)

- ✓ Hoe ziet het contact tussen uw organisatie en Schiphol eruit?
- ✓ Hoe ervaart u dit contact?

2. Interactie binnen de ORS

- ✓ Wat vindt u van de Omgevingsraad Schiphol?
- ✓ Hoe ervaart u de interactie binnen de ORS?

Variabele	Vraag
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none">- Hoe zou u het dialoog omschrijven?- Geven alle partijen elkaar ruimte?- Waar is deze samenwerking op gericht volgens u?- Heeft u het gevoel dat er bepaalde formele of informele spelregels zijn binnen de ORS?
Nieuw model	<ul style="list-style-type: none">- Stel u krijgt een blanco palet en het doel is samen met de partijen tot een gedragen toekomst te komen, hoe zou u dit dan vormgeven?
Invloed	<ul style="list-style-type: none">- Hebben alle partijen evenveel invloed in de Omgevingsraad Schiphol?
Betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none">- Hoe ervaart u uw betrokkenheid binnen het proces?- Zijn alle partijen even betrokken binnen het proces?- Is er ruimte om zelf zaken in te brengen of neemt u kennis van zaken?
Soort partijen	<ul style="list-style-type: none">- Wordt de overgrote gedeelte van omwonenden vertegenwoordigd?- Zijn de partijen op het juiste niveau vertegenwoordigd?

Slot

Dit waren mijn vragen, zijn er misschien zaken of onderwerpen die u nog mist of wilt aanvullen?
Zou u het leuk vinden om een exemplaar van het onderzoek te ontvangen?

Bijlage 5. Observatieschema

Tijdens het observeren van interactie tussen de aanwezige partijen binnen een van de overlegtafels binnen de Omgevingsraad Schiphol zijn onderstaande codes van belang. Dit betreffen met name situationele codes die inzicht geven in hoe het tijdens het overleg verloopt.

CODE	AANTEKENINGEN
SOORT PARTIJEN	
INTERVIEWSITUATIE	
SFEER	
GEBRUIKTE TAAL	
PROCESMANAGEMENT	
GELIJKWAARDIGHEID PARTIJEN	
REACTIE OP PARTIJEN	
INBRENG PARTIJEN	
DIALOOG TUSSEN PARTIJEN	
OVERIG	