



Overlegorgaan  
Fysieke Leefomgeving

# “ Rapport **Sturen in een volatiel domein**

Governance en participatie in de  
luchtvaart





# Sturen in een volatiel domein

## **Commissie governance en participatie luchtvaart**

Prof. mr. em. M.J. (Job) Cohen, (voorzitter)  
Dr. S. (Sanne) Akerboom  
E.M. (Elzeline) de Jong  
Dr. J. (Jorren) Scherpenisse  
Prof. drs. em. J.G. (Jaap) de Wit

Secretaris  
Drs. J. (Judith) Klungers

De Commissie governance en participatie  
luchtvaart is een onafhankelijke commissie en is  
onderdeel van het Overlegorgaan Fysieke  
Leefomgeving

Publicatie  
Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving  
28 september 2020





## Inhoud

|    |                                                                        |    |
|----|------------------------------------------------------------------------|----|
|    | Voorwoord                                                              | 6  |
| 1. | Governance en participatie: wat zegt de luchtvaartnota er over?        | 8  |
| 2. | Terugblik op drie decennia governance en participatie in de luchtvaart | 12 |
| 3. | Governance in de luchtvaart                                            | 19 |
| 4. | Participatie in de luchtvaart                                          | 27 |
| 5. | Lessen voor de toekomst                                                | 36 |
| 6. | Bronnen                                                                | 39 |



## Voorwoord

In september 2019 is de commissie governance en participatie luchtvaart van start gegaan naar aanleiding van een vraag van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, Cora van Nieuwenhuizen. Kort gezegd ging de vraag over het trekken van lessen. Lessen uit de wijze waarop bestuur, beleid en uitvoering – de governance – in de luchtvaart geregeld waren de afgelopen jaren. Lessen uit de wijze waarop mensen en hun organisaties betrokken waren – de participatie. Die vraag heeft een zoektocht van de commissie in gang gezet.

De belangen in de luchtvaart zijn groot, divers en soms tegengesteld. Dat maakt het niet eenvoudig op een goede manier mensen en hun organisaties te betrekken bij de ontwikkelingen in de luchtvaart. En dat terwijl juist op dit gebied veel mensen betrokken willen worden. En terecht, want luchtvaart heeft betekenis voor de levens van veel mensen. Zij reizen met vliegtuigen, werken in de luchtvaartsector, ervaren overlast van vliegverkeer of maken zich zorgen over de impact op natuur en klimaat.

Bovenstaande vragen zijn niet nieuw. Vanuit tal van invalshoeken is al veel gezegd, geschreven, geadviseerd en gedaan over participatie en governance van de luchtvaart. Nu in de (ontwerp)luchtvaartnota nieuw beleid voor de luchtvaart wordt geformuleerd is het opnieuw onder de loep nemen van participatie en governance van de luchtvaart zinvol. Governance en participatie in de luchtvaart staan op een kruispunt, waarop belangrijke keuzes gemaakt moeten worden.

Bij de start van de commissie zag de situatie voor de luchtvaartsector er volkomen anders uit dan nu. Wie had afgelopen najaar kunnen denken dat er een half jaar later zo weinig luchtverkeer zou zijn? Langzaam komt nu dat verkeer weer op gang. De Coronacrisis heeft nog steeds een grote impact op de samenleving, ook op de luchtvaart. Ook nu – en wellicht juist nu – is het van groot belang om participatie en governance goed vorm te geven.

Voor de commissie stonden de volgende vragen centraal:

1. Wat valt op in de ontwikkeling van de governance en participatie in de luchtvaart afgelopen jaren?
2. Welke lessen zijn daaruit te trekken voor toekomstige participatie en governance in de luchtvaart?

De commissie heeft zich bij het beantwoorden van deze vragen vooral gericht op governance en participatie op nationaal niveau. Er is afstemming geweest tussen de commissie en de heer Van Geel in verband met de raakvlakken tussen het werk van de commissie en de evaluatie van de Omgevingsraad Schiphol waar de heer Van Geel (zie ook Van Geel 2019) aan werkt. Daarbij maakt de commissie wel de kanttekening dat er raakvlakken zijn met lokale, regionale en internationale vraagstukken en dat de wisselwerking daartussen aandacht verdient.

In haar zoektocht naar antwoorden op bovenstaande vragen heeft de commissie gesproken met betrokkenen, wetenschappelijke literatuur op het gebied van governance en participatie geraadpleegd en vele rapporten en beleidsdocumenten bestudeerd. Dit rapport is het resultaat van die zoektocht en is als volgt opgebouwd. De commissie staat eerst stil bij de ontwerpluchtvaartnota, een document dat bedoeld is om koers te zetten voor de komende dertig



jaar (hoofdstuk 1). Om die koers in perspectief te plaatsen, blikt de commissie terug op de governance en participatie in de luchtvaart in de afgelopen jaren (hoofdstuk 2). Vervolgens kijkt de commissie naar respectievelijk de governance en participatie. Waar het gaat om governance geeft de commissie een analyse van de veranderingen in de inrichting en de patronen in de werking van de governance (hoofdstuk 3). Daarna gaat de commissie in op de rol van participatie in de luchtvaart, waarbij de commissie onder meer in gaat op bijzondere karakteristieken van de luchtvaart en voorstellen doet voor participatie (hoofdstuk 4). Ten slotte formuleert de commissie lessen voor de nieuwe luchtvaartnota (hoofdstuk 5). Die lessen kunnen gelezen worden als een **samenvatting** van het rapport.



# 1. Governance en participatie: wat zegt de luchtvaartnota erover?

De nieuwe ontwerp luchtvaartnota is een vervolg op de luchtvaartnota van 2009, die primair de periode 2010-2020 bestreek. Om de accenten die de huidige ontwerpnota in de governance en participatie legt beter te begrijpen wordt hier eerst het sturingsmodel gezien, dat het toenmalige kabinet in de oude luchtvaartnota voor ogen stond.

## 1.1. Luchtvaartnota 2009: een vernieuwd sturingsmodel

In de luchtvaartnota van 2009 (Tweede Kamer 2008-2009, 31936 nr. 1) kiest het kabinet voor een zogenoemd vernieuwd sturingsmodel. Het Rijk zal zich in dat model meer dan voorheen opstellen als een samenwerkingspartner in een gezamenlijke doelrealisatie, primair gericht op de versterking van de netwerkqualiteit na de kredietcrisis. Alle partijen in de luchtvaartketen dienen daaraan vanuit hun eigen en maatschappelijke verantwoordelijkheid bij te dragen door in doelgerichte structuren de beoogde maatschappelijke doelen te realiseren. De Alderstafel voor Schiphol is volgens de nota een goed voorbeeld van zo'n op samenwerking gerichte besturing waarin de luchtvaartpartijen zich steeds meer kunnen profileren als maatschappelijke entrepreneurs. De opsomming van een scala aan sterk uiteenlopende overleggen met de Rijksoverheid moet die doelgerichte samenwerkingsstructuren nader illustreren. Ter versterking van deze doelgerichte structuren neemt het kabinet zich voor om het (maatschappelijk verantwoord) ondernemen en zelf organiserend vermogen van de luchtvaartpartijen te stimuleren.

Samenvattend noemt deze nota het optimaal geachte besturingsmodel 'coöpereren', waarbij de rol van het Rijk geminimaliseerd en de rol van de sectorpartijen gemaximaliseerd wordt. Het Rijk heeft in dit sturingsmodel een prestatiesturing van de luchtvaartpartijen op afstand voor ogen met behulp van nader te ontwikkelen prestatie-indicatoren.

Als de nieuwe ontwerp luchtvaartnota wordt vergeleken met de oude nota uit 2009 op het punt van de governance en participatie kan het contrast haast niet groter zijn.

## 1.2. Ontwerpluchtvaartnota 2020: het Rijk neemt regie

De nieuwe ontwerp luchtvaartnota benadrukt bij herhaling dat de Rijksoverheid de regie neemt bij de ontwikkeling van de luchtvaart en de waarborging van de publieke belangen. De nieuwe ontwerpnota constateert dat een groot aantal van de opgaven van nationaal belang is. Vanwege dat nationale belang vindt het Rijk het belangrijk te sturen op nationaal niveau. Daarbij wil de Rijksoverheid belanghebbenden zoals bewoners, sector, overheden en maatschappelijke organisaties in verschillende gradaties van participatie (zie ook Arnstein 1969) blijven betrekken, soms informerend en adviserend en soms coproducerend.

In elk van de vier publieke belangen, die de ontwerpnota onderscheidt, krijgt de transitie naar dat nieuwe sturingsmodel nader vorm.



## Veiligheid en beveiliging

Voor het publieke belang van de luchtvaartveiligheid maakt het Rijk een uitzondering op het bovengenoemde participatiestreven door alleen een expertgroep in te stellen ter duiding van de (internationale) ontwikkelingen, die van invloed kunnen zijn op de luchtvaartveiligheid in Nederland. Dit overleg beoogt de Rijksoverheid te helpen bij het aanscherpen van de ideeën over verbetering van de luchtvaartveiligheid. Hoewel in de ontwerpnota zowel de veiligheid als de beveiliging (safety en security) onder dit publieke belang valt, beperkt de ontwerpnota zich wat de expertgroep betreft tot de veiligheid. Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat een groep van individuele deskundigen doorgaans niet tot de participatiestructuur wordt gerekend, omdat ze niet vanuit een belang maar louter vanuit hun deskundigheid betrokken zijn.

In de ontwerpnota staat niet vermeld of veiligheidsvraagstukken geagendeerd zullen worden in de Nationale Klankbordgroep (NKL), die het kabinet wil instellen om adviserende en informerende participatie van een brede schakering aan partijen uit de samenleving in de beleidsontwikkeling op nationaal niveau mogelijk te maken.

Voor de aan vliegveiligheid gerelateerde arbeidsomstandigheden overlegt de Rijksoverheid met de werkgevers uit de sector en de vakbonden en voor de vliegveiligheid in de kleine luchtvaart wordt informatie uitgewisseld via het general aviation platform.

Resumerend neemt het Rijk voor de nationale ambities op het beleidsterrein van de luchtvaartveiligheid en -beveiliging weliswaar de regie, maar of, en zo ja, hoe de maatschappelijke participatie vorm krijgt, wordt niet duidelijk.

## Internationale connectiviteit

In de beleidsontwikkeling gericht op de toekomstige multimodale internationale connectiviteit streeft het kabinet een adviserende en informerende participatie na binnen de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart. De mogelijkheid wordt daarbij opgehouden dat bij specifieke onderwerpen meer gerichte expertsessies worden ingesteld met direct betrokken partijen. Voor de ontwikkeling van de internationale connectiviteit werkt het Rijk samen met sectorpartijen, zoals met luchtvaartmaatschappijen, Schiphol, NS en ProRail in het Actieplan Air/Rail. Ook een brede investeringsstrategie Schiphol voor de land- en luchtzijdige infrastructurele bereikbaarheid komt tot stand tussen Rijk, Schiphol, OV-sector en regionale overheden in aansluiting op de oplossingsrichtingen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

## Leefbaarheid

Bij het publieke belang van de leefbaarheid gaat het om de beteugeling van uitstoot van ultrafijnstof, stikstofemissies en geluidhinder rond individuele luchthavens en om de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen rond luchthavens. Het kabinet verbindt dit publieke belang met het belang van de connectiviteit door de verkeersontwikkeling per luchthaven primair te laten afhangen van de geluidhinderreductie in een zogenoemd groeiverdienmodel. Voor de regionale effectuering van dit model zoekt het Rijk conform de Proefcasus Eindhoven Airport (Van Geel, 2019) voor elk van de luchthavens van nationaal belang een nieuwe permanente overleg- en participatiestructuur met luchthaven, bedrijfsleven, overheden, milieu- en bewonersorganisaties.

Nationaal geldende grenswaarden voor emissies en geluid zijn echter onderwerp van nationaal beleid en kader stellend voor die decentrale participatie. Dergelijke kaderstellende beleidsvoornemens komen aan de orde in de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart.

Voor de ruimtelijke ontwikkeling rond luchthavens en de beperkingen in regionale opgaven voor de woningbouw beoogt de Rijksoverheid samen te werken met regionale overheden om de mogelijkheden van maatwerk binnen de Omgevingswet te bezien. Met de provincies beoogt het Rijk een periodiek bestuurlijk overleg luchtvaart te houden, waarbij de provincies vooral een adviserende rol hebben.



## Duurzaamheid

Het publieke belang van de duurzaamheid concentreert zich in de nota vooralsnog op de CO<sub>2</sub>-emissiereductie. Daarover zijn in nationaal kader aan de Duurzame Luchtvaarttafel reeds afspraken gemaakt in een ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart. Dat ontwerpakkoord wordt in de Luchtvaartnota definitief gemaakt. Tot 2030 concentreert het beleid zich vooral op de acties uit het door de sector en kennisinstellingen aan het Rijk aangereikte rapport 'Slim en Duurzaam'. Aan de Duurzame Luchtvaarttafel hebben het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, sectorpartijen, kennisinstellingen, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties geparticipeerd. Deze tafel blijft bestaan en de deelnemers stellen per actieprogramma uit het akkoord plannen op, waarvan zij de voortgang monitoren. De CO<sub>2</sub>-reductiedoelen uit het akkoord kunnen ook tot emissieplafonds per luchthaven gaan leiden. Deze kunnen bovendien een rol gaan spelen in het groeiverdienmodel per luchthaven.

Voor de inzet van het kabinet op het terrein van internationale klimaatdoelen zal waar nodig een beroep worden gedaan op de technische expertise van partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel. De beleidsambities voor een duurzamere luchtvaart op nationaal niveau lijken al te zijn uitgekristalliseerd in een coproducerende/meebeslissende participatie op Rijksniveau van sectorpartijen en kennisinstellingen. Het brede maatschappelijke veld wordt binnen de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart geïnformeerd over de uitvoering van het actieprogramma van het Duurzame Luchtvaartakkoord en daaruit voortvloeiende internationale beleidsacties, zoals de invoering van een Europese bijmengingsverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen en de Europese afspraken over beprijzing van CO<sub>2</sub>-emissies.

### 1.3. De transitie naar een ander governance- en participatiemodel

De ontwerppluchtvaartnota schetst ontegenzeggelijk het beeld van een Rijksoverheid, die ambities heeft in het luchtvaartbeleid en daarvoor ook bereid is de regie te nemen. De tijd is voorbij dat nationale beleidsbeslissingen, zoals die over een systeem van samenwerkende luchthavens, over selectiviteitscriteria voor het gebruik van luchthavens, over een nieuw normen-en handhavingssysteem voor geluidhinder en over de maximale milieucapaciteit per luchthaven, genomen worden binnen een regionale organisatie zoals de Alderstafel/ORS. Deze vorm van participatie waarbij alle deelnemende partijen meebeslissen conform het besturingsmodel uit de vorige luchtvaartnota wil het kabinet in de nieuwe luchtvaartnota vervangen door een nieuw sturingsmodel met een centrale rol voor het Rijk in de nationale beleidsontwikkeling. De maatschappelijke betrokkenheid bij het luchtvaartbeleid krijgt daardoor ook een ander karakter.

In de transitie naar dit nieuwe governance- en participatiemodel ontwikkelt de sturing en participatie zich in de ontwerpnota in drie richtingen. In de eerste plaats varieert de sturing en participatie per publiek belang. Bij het publieke belang van de internationale connectiviteit neemt de Rijksoverheid de regie en krijgt een brede participatie vooral vorm op nationaal niveau in een Nationale Klankbordgroep Luchtvaart. Bij het publieke belang van de leefbaarheid stelt het kabinet nationale grenswaarden en normen voor geluidhinder en lokale emissies van schadelijke stoffen vast. Informatie over die kaderstellende uitkomsten wordt gewisseld met partijen in de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart. Bij het publieke belang van de luchtvaartveiligheid en -beveiliging neemt het Rijk de regie in de nationale en internationale beleidsontwikkeling, maar is de participatie niet uitgewerkt. Bij het publieke belang van de duurzaamheid komt het nationale beleid voor een belangrijk deel tot stand via een coproducerende/meebeslissende participatie van sectorpartijen en kennisinstellingen.

In de tweede plaats tekent zich in de beoogde nationale participatiestructuur een gelaagdheid in participatievormen af. Zo wordt met de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart een brede participatie in de zin van informeren en adviseren van zowel landelijk als regionaal opererende partijen nagestreefd. Vanuit de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart zijn verdiepingsslagen in de vorm van thematafels mogelijk. Dergelijke tafels bieden de daarvoor geselecteerde partijen de



gelegenheid om als volwaardige gesprekspartners van de Rijksoverheid mee te denken, te adviseren en zelfs in geval van partijen met een publieke verantwoordelijkheid mee te beslissen/coproduceren bij beleidsontwikkeling. Daarbij brengt de ontwerpnota een coupure aan in het begrip 'luchtvaartsector'. Enerzijds wordt een onderscheid gemaakt naar partijen met een publieke verantwoordelijkheid bij beleidsbeslissingen gegeven de aansturationsrelatie tussen het Rijk en deze partijen (LVNL, ACNL en Schiphol Group). Anderzijds worden partijen met een belang onderscheiden waaronder luchtvaartmaatschappijen. De eerste groep adviseert aan de Rijksoverheid vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid. De belangen van de tweede groep worden zorgvuldig meegewogen bij beleidsbeslissingen. In de totstandkoming van het duurzaamheidsbeleid voor de luchtvaart komt deze herijking van het begrip 'luchtvaartsector' echter niet tot uiting. In hoeverre dit onderscheid ook hanteerbaar is bij het publieke belang van de internationale connectiviteit wordt niet duidelijk. Ook bij AF-KLM respectievelijk KLM is immers sprake van een aansturationsrelatie getuige de staatsdeelname in AF-KLM en de staatssteun voor KLM in de Coronacrisis.

Als derde ontwikkeling tekent zich bij de implementatie van het connectiviteits- en leefbaarheidsbeleid een sterkere regionalisering in de governance en participatie af rond alle luchthavens van nationaal belang. Weliswaar neemt het Rijk, zoals gezegd, de kaderstelling voor de leefbaarheid voor zijn rekening, maar de implementatie rond individuele luchthavens moet vorm krijgen in een regionale, luchthaven-specifieke overlegstructuur, conform de Proefcasus Eindhoven. Daarbij zal sprake zijn van een brede informerende en adviserende participatie van gemeenten, provincie, luchthaven, omwonenden en milieuorganisaties. Het kabinet wil daarvoor naast de nieuwe overlegstructuur voor de luchthaven Eindhoven (OLE) bij de regionale luchthavens de bestaande Commissies Regionaal Overleg (CRO's) versterken en voor Schiphol de ORS herijken. De mogelijkheid van een jaarlijkse CRO+ waarin ook de regio in ruimere zin ter informatie wordt betrokken, wordt nader bezien.

Een heroriëntatie op de rol van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) is onvermijdelijk, gegeven de nadrukkelijker regie die het Rijk wil nemen. Formuleerde de ORS 1.0 in de woorden van Van Geel (2019) nationaal luchtvaartbeleid vanuit de regionale inpassing van Schiphol, in de ORS 2.0 zal het regionale accent de boventoon voeren. Nationale kaderstelling gaat immers onder Rijksregie vallen en wordt nadrukkelijk gescheiden van de regionale inpassing rond Schiphol. In een tussentijdse rapportage voor de evaluatie van de ORS somt Van Geel (2019) de onderwerpen op die op nationaal niveau onder de regiefunctie van het Rijk dienen te vallen respectievelijk de onderwerpen die onder de coördinerende functie van de ORS in de luchthavenregio blijven. Daarmee verandert niet alleen de agenda van de ORS 2.0 maar ook de participatievorm.

#### **1.4. Vervolg**

In dit hoofdstuk nam de commissie de ambities van het Rijk met betrekking tot de governance en participatie in de ontwerppluchvaartnota onder de loep. Geconstateerd kan worden dat een belangrijke transitie naar een ander sturingsmodel is ingezet. Daarbij doemen ook nieuwe vragen op, die nader aan de orde komen in de volgende hoofdstukken waarin op de governance en participatie afzonderlijk wordt ingegaan. Eerst blikt de commissie echter in het volgende hoofdstuk terug op de vraag hoe de participatie en governance in het luchtvaartbeleid vorm heeft gekregen in de afgelopen decennia.



## 2. Terugblik op drie decennia governance en participatie in de luchtvaart

In dit hoofdstuk blikt de commissie terug op ontwikkelingen in de governance en participatie rond het luchtvaartbeleid in Nederland. Zonder te willen streven naar volledigheid, schetst dit hoofdstuk een aantal ontwikkelingen in de governance en participatie binnen een aantal beleidstrajecten in het luchtvaartdossier die contrasteren of juist corresponderen met de ambities in de ontwerpluchtvaartnota.<sup>1</sup>

### 2.1. Het Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI)-project

Deze historische schets start rond 1990. Het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) uit 1990 markeert een nieuwe kijk op de partijen die bij het beleid worden betrokken (Tan, 2001). Dit plan, dat is bedoeld om de verdere verkeersgroei op Schiphol te kunnen accommoderen met inachtneming van de milieurandvoorwaarden, komt namelijk voort uit een voor die periode nieuwe benadering van beleidsvorming, waarbij een breder draagvlak wordt nagestreefd. Concreet betekent dit dat niet meer alleen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) aan zet zijn, maar dat ook provincie, omringende gemeenten en de luchtvaartsector betrokken worden.<sup>2</sup> Het PASO ontstaat onder regie van het ministerie van VROM als uitvloeisel van de Vierde Nota Ruimtelijke ordening. Voor de vertaling van het Plan in formeel beleid neemt VenW de leiding weer over van VROM bij de daarna volgende Planologische Kernbeslissing (PKB) procedure.

Eind 1995 is de PKB Schiphol en Omgeving politiek afgerond, met onder meer een besluit over de aanleg van de vijfde baan op Schiphol. Daarvoor al stelt het kabinet vast dat er behoefte is aan een meer fundamentele discussie over de langere termijn toekomst van de luchtvaart in Nederland (TK 1994-1995, 23552-38, bijlage D). Om dit proces vorm te geven wordt onder leiding van VenW een projectgroep Toekomst Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI) ingesteld waarvan ook de ministeries van VROM en Economische Zaken (EZ) deel uitmaken. Het doel van het TNLI-project is een maatschappelijk en politiek breed gedragen visie op de toekomstige luchtvaartinfrastructuur in Nederland te ontwikkelen tegen de achtergrond van een sterk groeiende luchtvaart en een politieke ambitie om én de economie én het milieu optimaal te bedienen. Zowel die dubbeldoelstelling als de zoektocht naar draagvlak blijven lange tijd bepalend voor de manier waarop luchtvaartbeleid gestalte krijgt (zie Milieu- en Natuurplanbureau 2005, par. 2.4).

Bij de vormgeving van het TNLI-proces speelt het advies van de WRR (1994) om het maatschappelijk draagvlak voor de realisering van grote projecten van nationaal belang te versterken een belangrijke rol. De WRR constateert dat met name de voorbereidingsfase van grote projecten in het algemeen onvoldoende gestructureerd verloopt en dat die zich in de beleving van

---

<sup>1</sup> Bij deze terugblik is dankbaar gebruik gemaakt van de dissertatie van Huijs (2011).

<sup>2</sup> Deze benadering is zoverre nieuw, dat bij de totstandkoming van het dan nog vigerende Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen louter rijksambtenaren waren betrokken.



de samenleving teveel achter de schermen afspeelt.<sup>3</sup> Een open attitude van verantwoordelijk besturen is volgens de Raad dan ook in sterke mate bepalend voor een zo breed mogelijk draagvlak voor de te nemen beslissingen en daarmee voor de voortgang van de besluitvorming. Het kabinet neemt het advies van de WRR tot op zekere hoogte over<sup>4</sup> (TK 1995-1996, 24690 nr 1). Het open voorbereidingsproces moet volgens het kabinet ertoe leiden 'dat geloofwaardig en met voldoende overtuigingskracht naar de samenleving' een bindend *beginselbesluit* door het kabinet genomen kan worden, dat nut en noodzaak van het project vaststelt en de discussie afsluit.

In het TNLI-project wordt de aanvangsbeslissing door de drie genoemde ministeries in 1997 vastgelegd in een Perspectievennota op basis van zowel verschillende luchtverkeersscenario's als de inbreng van een aantal rondetafel sessies met verschillende partijen uit de luchtvaartsector, de publieke sector, de milieubeweging en bewonersplatforms. De resulterende Perspectievennota met een verscheidenheid aan keuzemogelijkheden voor de luchtvaartontwikkeling in Nederland vormt het startpunt voor een brede dialoog met als kernvraag 'hoeveel ruimte geeft Nederland de luchtvaart in de toekomst?' Het proces wordt gemonitord door een onafhankelijke adviesraad, de Commissie Van Gelder. Tachtig verschillende actoren uit de luchtvaartsector, milieuorganisaties, bewonersplatforms, werkgevers- en werknemersorganisaties, regionale en lokale vertegenwoordigers uit de publieke sector, experts en wetenschappers en een representatieve groep burgers worden bij elkaar gebracht rond de vijf thema's uit de Perspectievennota (duurzaamheid, mobiliteitsontwikkeling, infrastructuurinvesteringen, opties voor bestaande en nieuwe locaties, en besluitvorming in de tijd). Parallel aan deze dialoog wordt een nog bredere discussie geïnitieerd, waaraan iedereen kan deelnemen. Openbare bijeenkomsten, schriftelijke reacties en telefonische interviews met 500 in een onafhankelijke steekproef gekozen burgers worden ondersteund met een brede mediacampagne.

Parallel aan die dialoog - en niet als input voor de dialoog - is reeds een onderzoeksprogramma gestart, dat naast vragen over nut en noodzaak van luchtvaart in Nederland ook een globale verkenning bevat van mogelijke nieuwe luchthavenlocaties. De politieke toezegging dat een Integrale Beleid Visie (IBV) voor het eind van 1997 zal verschijnen, leidt uiteindelijk tot een verwerking van de resultaten uit de dialoog en het onderzoekprogramma onder hoge tijdsdruk. De IBV benadrukt onder meer een selectieve hubontwikkeling, terwijl voor de lange termijn (na 2025) een tweede luchthaven dient te worden overwogen, waarvoor vier locaties nader onderzocht kunnen worden.<sup>5</sup>

Na de politieke behandeling van de IBV in beide Kamers is het kabinet aan zet met de Strategische Beleidskeuze Luchtvaart Nederland (SBTL). Intensieve onderzoeken zonder veel interactie met de eerder betrokken stakeholders leiden tot het afvallen van twee locaties. De Schiphollocatie en een eiland in de Noordzee blijven over. Ter voorbereiding van de daarna volgende formele

---

<sup>3</sup> Een groot infrastructuurproject wordt tot dan toe volgens de Raad veelal als een technische realisatie gezien, die in besloten kring tot in details wordt voorbereid en pas daarna wordt blootgesteld aan een - dan veelal zeer defensief gevoerde - maatschappelijke discussie. Gedurende de voorbereidingsfase wordt derhalve te weinig gebruik gemaakt van de inzichten en ideeën van betrokken overheden, belangengroeperingen, burgers en wetenschap.

<sup>4</sup> Zo adviseert de WRR om in een *aanvangsbeslissing* te verkennen of een gesignaleerd probleem op termijn om een oplossing vraagt in de vorm van een nog nader te definiëren groot project van nationaal belang. Bij de aanvangsbeslissing dient tevens te worden aangegeven hoe de communicatie met onder meer de betrokken bestuursorganen, belangengroeperingen, burgers en (technische) wetenschap zal worden georganiseerd, welke onderzoeken zullen worden verricht en welke tijdsbeslag aan de voorfase zal zijn verbonden. Tevens dient bij de aanvangsbeslissing een begeleidingscommissie te worden ingesteld, die zich richt op het proces van de besluitvorming. Hoewel de WRR adviseerde om de PKB-procedure te vervangen door deze nieuwe procedure, koos het kabinet ervoor om de uitvoeringsfase via een project-pkb+procedure te laten verlopen waarmee een gecompliceerde mix van beide procedures ontstaat.

<sup>5</sup> Deels overlappen deze locaties met de reeds in het SBL genoemde locaties in 1980.



besluitvorming wordt de programmadirectie Onderzoek Nederlandse Luchtvaart (ONL) binnen VenW ingesteld. De departementen van VROM en EZ treden dan weer terug.

Voor een keuze uit de twee locaties neemt het kabinet in het rapport Toekomst Nederlandse Luchtvaart (TNL, 1999) een besluit op basis van de adviezen van ONL en Schiphol: verdere groei wordt geconcentreerd op Schiphol met eventueel een 6<sup>e</sup> en 7<sup>e</sup> baan en vanwege de financiële risico's wordt een eiland in de Noordzee alleen nog als een alternatief voor de zeer lange termijn (2030) gezien. Voor de precisering van die Noordzeelocatie richt VenW met financiële bijdragen van VROM en EZ het programmabureau Flyland op. September 11, SARS en de Irakoorlog zorgen echter voor een recessie waardoor het tot dan toe sterk gegroeide luchtverkeer op Schiphol in 2003 krimpt.<sup>6</sup> Een buitengaats luchthaven is dan volgens VenW niet meer nodig vóór 2040 en vergt daarom op dat moment geen verder onderzoek. Flyland wordt ontbonden en het kabinet schort verdere besluitvorming over een 6<sup>e</sup> en 7<sup>e</sup> landingsbaan op Schiphol op.

## 2.2. Tijdelijk overleg Platform Schiphol (TOPS)

Parallel aan de beleidsvoorbereiding voor de lange termijn dient in 1999 voor de korte en middellange termijn het systeem van geluidhindermaatregelen voor Schiphol te worden aangepast. Daarvoor kiest het kabinet een tweesporenaanpak. Enerzijds werkt de programmadirectie ONL aan de ontwikkeling van dat nieuwe systeem, waarin én de absurditeiten geëlimineerd én de gelijkwaardigheidseisen gehonoreerd moeten worden. ONL behoudt ook de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke besluitvorming. Tegelijkertijd kiest het kabinet parallel aan de ONL voor een interactieve betrokkenheid van partijen in het Tijdelijk Overleg Platform Schiphol (TOPS).

In TOPS gaan milieubeweging, bewoners, luchtvaartsector, werkgevers, werknemers en de lokale en regionale overheden onder leiding van een onafhankelijk voorzitter met elkaar in onderhandeling over een advies voor het nieuwe systeem van geluidhindermaatregelen. VenW neemt zelf geen deel aan het overleg maar stelt wel de randvoorwaarden vast waarbinnen de partijen er met elkaar moeten zien uit te komen.

Nieuw in TOPS is de volwaardige rol van de milieuorganisaties in de onderhandelingen, waarbij voor het eerst volgens de ambities van het groene-poldermodel (zie ook TK 1998-1999, 26391 nr. 5 TK vergadernr. 95 p. 5495-5497) gewerkt wordt: een initiatief van GroenLinks dat volwaardige en vroegtijdige participatie van de milieu- en natuurbeschermingsorganisaties in de beleidsvorming voorstaat. Dit groene-poldermodel beoogt tegenwicht te bieden aan beleidsvorming waarin economische belangen (in enge zin) zouden prevaleren boven milieubelangen.<sup>7</sup>

In het SBTL krijgt TOPS een tweeledige opdracht. Eerst zal TOPS een advies uitbrengen over de korte-termijnaanpassingen van de geluidscontouren voor het 4-banenstelsel van Schiphol in verband met de eerder gesignaleerde 'absurditeiten'. Daarna zal een advies volgen over het nieuwe systeem van geluidhinder beperkende maatregelen voor het 5-banenstelsel van Schiphol (TK 1998-1999 26428 nr.2 p.62). Daarmee komt ONL in een spagaat omdat een brede maatschappelijke discussie binnen TOPS gefaciliteerd dient te worden, terwijl het besluitvormingsproces voor eind 1999 dient te worden afgerond om de opening van de vijfde baan in 2003 te garanderen. Als TOPS door allerlei externe vertragingen slechts vier dagen rest voor een advies en de TOPS-partijen het binnen dat tijdsbestek niet eens kunnen worden, kiest het kabinet het door de luchtvaartsector ontwikkelde alternatief, zodat het politieke debat nog voor het zomerreces kan plaats vinden (Glasbergen, 2002).

<sup>6</sup> Hetzelfde patroon herhaalt zich na de kredietcrisis van 2008 aan de Alderstafel en lijkt zich in het luchtvaartbeleid als gevolg van de Coronacrisis opnieuw af te tekenen.

<sup>7</sup> De milieubeweging heeft bovendien een onderhandelingspositie door de verwerving van het Bulderbos, dat op de geplande locatie voor de vijfde baan van Schiphol ligt.



Voor het vijf-banenstelsel ontwikkelt ONL verschillende alternatieven die bilateraal met de verschillende TOPS-partijen worden besproken. Uiteindelijk wordt het bilateraal overleg leidend dat met de sectorpartijen buiten TOPS om wordt gevoerd. Dit resulteert in een voorstel voor een nieuw systeem van geluidhinder beperkende maatregelen. Als compromis wordt TOPS gevraagd hierover advies uit te brengen alvorens het finale resultaat voor parlementaire behandeling wordt doorgestuurd. Opnieuw blijkt echter de tijd te ontbreken voor overleg in TOPS, omdat de minister wil vasthouden aan de eerder toegezegde deadline eind 1999. De motie Van Bommel om dat advies te borgen (TK 23552, nr. 77) wordt verworpen en nadat het overleg voor de tweede keer mislukt, trekken de milieuorganisaties en omwonenden hun conclusie en stappen uit het TOPS. (Huijs, 2011)

### 2.3. De Alders Tafel Schiphol

In 2003 gaat met de nieuwe luchtvaartwet het vijf-banenstelsel van start en komt de nieuwe Polderbaan in bedrijf. Conform de met de Kamer gemaakte afspraken wordt de nieuwe wet Luchtvaart na drie jaar geëvalueerd en concludeert het kabinet in een formeel gepubliceerd standpunt (TK 2005-2006, 29665, nr. 47) dat doorgroei van Schiphol naar de geprognostiseerde 600.000 vliegtuigbewegingen in de nabije toekomst tot stilstand zal komen ondanks de opening van de Polderbaan. De reden is dat 'door de gekozen beleidsinstrumenten de voorziene groei ruimte voor de luchtvaart niet volledig benut kan worden'. Door de starheid van de nieuwe regelgeving is het niet mogelijk om het gebruik van het nieuwe banenstelsel ad hoc te optimaliseren. Het Rijk komt aanvankelijk met het voorstel om in overleg met de luchtvaartsector tot nieuwe en nadere afspraken te komen in de vorm van een convenant. Doel moet zijn om flexibiliteit in de operatie te scheppen die het de sector mogelijk maakt om het banenstelsel optimaal in te zetten zodat de beoogde doorgroei dankzij de nieuwe (Polder)baan mogelijk wordt en de geluidshinder zo veel mogelijk kan worden beperkt.

Om meer draagvlak voor dit convenant te creëren betreft het kabinet uiteindelijk - mede op uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer (TK 29665, nr.38 en nr.39) - meer partijen bij de onderhandelingen dan alleen de luchtvaartsector. Naast de luchtvaartsector en het Rijk zelf (VenW en VROM) gaan ook de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS) en de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS)<sup>8</sup> deelnemen aan wat de Alderstafel gaat heten (TK 2006-2007, 29665 nr. 39). Deze opzet correspondeert met de visie van VenW dat men in de regio zelf een balans moet zien te vinden tussen verkeersgroei en hinderbeperking door lokaal gedragen beslissingen (TK 2006-2007, 29665 nr. 64). De rol van de Rijksoverheid wordt daarmee die van een medeonderhandelaar: een advies van de ORS is 'niet een advies in de eigenlijke zin van het woord, maar heeft in meer of mindere mate karaktertrekken van een (nationaal) akkoord.' (Weggeman, 2019).

In 2007 komt een kortetermijnakkoord tot stand aan de Alderstafel met een pakket aan hinderbeperkende maatregelen die een selectieve ontwikkeling naar 480.000 vliegbewegingen toelaat. Nadat de Kamer heeft aangedrongen op een nieuwe handhavingssystematiek voor de geluidhinder wordt ook deze vraag toegevoegd aan de adviesvraag voor de middellange termijn. In 2008 verschijnt het middellangetermijnavies van de Alderstafel, dat op een aantal bewonersfracties na unanieme gedragen wordt. Het akkoord is een ondeelbaar geheel van

---

<sup>8</sup> De Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS) bestaat uit een groot aantal gemeenten in het ruimere gebied rond Schiphol, uit bewonersvertegenwoordigers en vertegenwoordigers uit de luchtvaartsector. De Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) die uit 4 provincies en 56 gemeenten bestaat, wordt aan de Alderstafel vertegenwoordigd door de provincies NH en ZH, en de gemeenten Haarlemmermeer, Amsterdam, Amstelveen en Uitgeest (later afgewisseld met andere gemeenten uit de BRS). In een later stadium is na spanningen tussen de vertegenwoordigingen van de verschillende bewonersgroepen, de deelname aan de Alderstafel nog uitgebreid met een vertegenwoordiger van de Vereniging Gezamenlijke Platforms van enkele tientallen bewonersgroepen. N.B., de milieuorganisaties ontbreken dan nog.



maatregelen voor een selectieve groei van Schiphol tot 510.000 vliegbewegingen in 2020, voor verplaatsing van 70.000 niet-mainport gebonden bewegingen naar regionale luchthavens, voor een nieuw normen- en handhavingstelsel geluidhinder, een pakket aan hinderbeperkende maatregelen, een financiële impuls voor investeringen in de omgevingskwaliteit en de afspraak dat na 2020 nog slechts 50% van de daarna te realiseren geluidhinderreductie kan bijdragen aan de verkeersgroei.<sup>9</sup> Het advies wordt vervolgens door de partijen aan de Alderstafel vastgelegd in drie convenanten inzake hinderbeperking (TK 2008-2009, 29665, nr. 115b3), omgevingskwaliteit (idem b6) en de mainportfunctie/ netwerkqualiteit (idem b10). De Alderstafel werkt na de politieke accordering het advies en bijbehorende convenanten verder uit in aanvullende akkoorden voor de implementatiefase. Daartoe worden conform de vraag van het kabinet<sup>10</sup> ook regionale overlegtafels voor Eindhoven en Lelystad ingesteld om het draagvlak in de regio voor het accommoderen van een deel van de nationale capaciteitsvraag te verkennen.

#### **BOX 1** | Conjunctuurschommelingen in de luchtvaart

De inkt van de Aldersakkoorden is nog niet droog (oktober 2008) of de kredietcrisis slaat toe. Hier tekent zich een fenomeen af in de beleidsontwikkeling rond de luchtvaart, dat bij herhaling opduikt: versnelde groei en krimp in de economie resoneren in ontwikkeling van de luchtvaart en leiden tot uitstel van beleid. Nadat de niet voorziene verkeersgroei in de loop van de jaren negentig tot een zoektocht naar een nieuwe of tweede nationale luchthaven leidt in het TNLI-traject, is de crisis in de luchtvaart in 2003 weer reden om verdere beleidsbeslissingen op te schorten. Impliciet wordt daarbij aangenomen dat die terugval in de luchtvaart niet versneld zal worden ingehaald.

Ook de in de Aldersakkoorden beoogde snelle opening van Lelystad en een vrijwillige overloop van vakantieverkeer richting Lelystad door middel van gedifferentieerde luchthaventarieven is tijdens de kredietcrisis van de baan. Een te vroege openstelling van Lelystad zou immers bij een verkeerskrimp op Schiphol niet tot de gewenste overloop vanaf Schiphol leiden, maar vooral de autonome groei van met name low cost carriers op Lelystad stimuleren. Schiphol gaat eerst op zoek naar nieuwe klanten die de door de crisis vrijgevallen slots op Schiphol kunnen invullen. De afspraak van selectieve groei verwatert daarbij: de nieuwkomers op Schiphol betreffen voornamelijk niet-mainport gebonden verkeer. Daarmee wordt een van de fundamenten onder de Alderstafel ondergraven. Vanwege de interpretatieverschillen tussen de luchtvaartpartijen over de wijze waarop de luchtvaart zich inclusief de selectiviteitsdoelstellingen vanuit het convenant zou moeten ontwikkelen, stellen de ministers van VenW, EZ en Financiën een tijdelijke commissie in onder leiding van Hans Alders. Dankzij deze Commissie Shared Vision wordt alsnog een Masterplan Schiphol ontwikkeld in lijn met het advies over selectieve groei en de convenanten van de Alderstafel (TK 33231, nr.2).

Ook het Rijk zet tot geruime tijd na de kredietcrisis verder geen stappen om de gewenste selectiviteit op termijn veilig te stellen met een door de Europese Commissie geaccordeerde verkeersverdelingsregel conform het getekende selectiviteitsconvenant en het nadere advies van de Commissie Van der Zee van 28 maart 2008.

Op een uit 2012 daterend verzoek van de minister en het daaropvolgend advies van Alders in 2014 wordt de Alderstafel Schiphol opgeheven en met de in de Wet Luchtvaart verankerde CROS omgevormd naar de Omgevingsraad Schiphol (ORS). De ORS wordt naast de voormalige Alderstafeldeelnemers uitgebreid met vertegenwoordigers van milieuorganisaties en het bedrijfsleven. De ORS omvat een smal College van Advies dat onderling onderhandelt en advies uitbrengt aan het kabinet over de strategische kaders voor de ontwikkeling van Schiphol en

<sup>9</sup> In het Aldersakkoord is afgesproken dat de luchtvaart na 2020 de behaalde geluidhinderreductie door stillere vliegtuigen en aangepaste vliegroutes voor 50 % mag invullen voor groei. Zo krijgen de omgeving en de luchtvaart allebei 50% van de milieuwinst. Over de uitwerking van dit 50/50 principe is nooit een eenduidige invulling gekomen in de ORS.

<sup>10</sup> Cf. brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan Alders d.d. 5 februari 2009, zoals geciteerd in Weggeman (2009, p. 87).



omgeving en een breed Regioforum dat zich richt op informatievoorziening en dialoog tussen de partijen. De in de ORS tussen 2014 en 2019 in de ORS ontwikkelde adviezen zijn samengevat in Weggeman (2019). Gaandeweg die periode verlopen de discussies aan Tafel steeds moeizamer. Het College van Advies van de ORS komt uiteindelijk begin 2019 niet tot een gedragen advies over de ontwikkeling van de luchthaven in balans met de omgeving voor de periode na 2020.<sup>11</sup> De benoemingstermijn van de voorzitter loopt af (TK 2018-2019, 29665, nr. 353) en Van Geel start met de evaluatie van de ORS (Geel, van, 2019).

**BOX 2 | Hoe een MER-procedure kan vastlopen door een gebrek aan Rijksregie**

Het MER behorend bij het nieuwe geluidsstelsel wordt in juni 2016 in concept opgeleverd door Schiphol aan het Ministerie en de ORS. In de zomer van 2016 (25-08-2016) volgt de commissie MER met een 'Tussentijdse toetsing geluidsarme start- en landingsprocedures'. Hoewel de Commissie vaststelt dat Schiphol de geluidsbelasting conform de wettelijk voorgeschreven methodiek correct heeft berekend, wijst zij op een nieuwe nauwkeuriger Europese rekenmethodiek (DOC 29) die eind van dat jaar zal worden goedgekeurd door de EC. Deze berekeningsmethodiek kan de effecten van de nieuwe start- en landingsprocedures die onderdeel uitmaken van het MER veel preciezer in beeld brengen. De rekenmethodiek is echter nog niet uitontwikkeld en vergt bovendien een totale omzetting van het bestaande Nederlands rekenmodel en nieuwe berekeningen. Dat betekent dat uitwerken van het MER op basis van DOC 29 tot een ernstige vertraging zal leiden en hiermee de voortgang van het wetgevingsproces in de problemen brengt. Ondanks de voorziene vertraging van tenminste een jaar besluit het bevoegd gezag (in casu het Rijk) toch te kiezen voor de nieuwe nog te ontwikkelen rekenmethodiek in afwijking van het wettelijk voorgeschreven rekenmodel. Zij neemt hiermee het risico op de koop toe dat Schiphol langer dan voorzien moet opereren op basis van toestemming van de Inspectie Leefomgeving en Transport in afwachting van een formele vergunning.

## 2.4. **Contrasten en overeenkomsten met de ontwerpluchtvaartnota**

In het voorgaande zijn een aantal ontwikkelingen geschetst in de governance en in de gehanteerde participatievormen rond het luchtvaartdossier. Ook de ontwerpluchtvaartnota besteedt expliciet aandacht aan de wijze waarop de governance en participatie vorm moet krijgen, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Ter afronding van deze terugblik maakt de commissie een aantal vergelijkingen tussen heden en verleden.

De start van het TNLI-proces in 1990 is in wezen ook de eerste aanzet van VenW om een vorm van *network governance* te initiëren in het luchtvaartbeleid op basis van het eerdere WRR-advies over de wenselijke maatschappelijke inbedding van grote infrastructurele projecten. Met vallen (TOPS) en opstaan (Alderstafel) is daarna getracht in dergelijke netwerkkarrangementen een groeiend aantal partijen te betrekken om voldoende draagvlak te creëren bij de vormgeving van het luchtvaartbeleid. De ontwerpluchtvaartnota is in die zin ook een voortzetting van het al jaren gevoerde participatieve beleid.

De rol van het Rijk is echter in die netwerkkarrangementen sterk veranderd. In het TNLI-project speelt het kabinet een centrale rol in de besluitvorming op basis van een omvangrijk en veelvormig burgerparticipatietraject. In TOPS maakt het ministerie van VenW impliciet een einde aan het participatietraject door bij de besluitvorming nauwelijks ruimte te maken voor de advisering door

<sup>11</sup> Hoewel een meerderheid van de partijen een gematigde selectieve groei zinvol acht, stellen de omgevingspartijen als voorwaarde de nakoming van de aangescherpte 4<sup>e</sup> baan regel, reductie van 32.000 naar 29.000 nachtvluchten en een voortvarende ontwikkeling van Lelystad. Een complicatie vormt de interpretatie van de 50-50 regel voor de verdeling van de milieuwinst na 2020 in termen van aantal vliegbewegingen als invoer voor de MER in combinatie met de complicatie dat de hinderbeperking door minder geluid producerende vliegtuigen voor omwonenden in het binnengebied rond Schiphol niet waarneembaar is op de hoogte waarop de vliegtuigen passeren, terwijl de 50-50 regel wel tot meer vliegbewegingen leidt.



de TOPS-partijen. In het Alderstraject verdwijnt de rol van het Rijk steeds meer achter de horizon, terwijl de ontwerpluchtvaartnota opnieuw de regie over het luchtvaartbeleid expliciet bij het Rijk wil neerleggen. Daarmee is echter de vraag hoe een nieuwe balans tussen participatieve en representatieve democratie gevonden kan worden, nog niet beantwoord.

Een overeenkomst en een contrast vallen op tussen het TNLI-project en de ontwerpluchtvaartnota. Beide zijn gebaseerd op een breed scala aan participatievormen. Het contrast is des te opmerkelijker: in het TNLI-project was in al die vormen de inhoud door middel van een centrale vraagstelling leidend in de kade stellende Perspectievennota van het kabinet: 'Hoeveel ruimte geeft Nederland de luchtvaart in de toekomst?' In de ontwerpluchtvaartnota worden echter allerlei participatievormen variërend van een Nationale Klankbordgroep, expertoverleg, thematafels tot allerhande vormen van brede burgerparticipatie genoemd, terwijl een gerichte beleidsinhoudelijke centrale vraagstelling ontbreekt.<sup>12</sup>

In TOPS brengt het Rijk zowel sectorpartijen als maatschappelijke organisaties samen in de beleidsadvisering. In het daaropvolgende participatieproces laat TOPS zien dat onder tijdsdruk het gevaar ontstaat van eerste- en tweederangs partijen in de advisering. Ook de ontwerpluchtvaartnota maakt onderscheid tussen sectorpartijen met een (publieke) verantwoordelijkheid in de sector zelf en partijen in en buiten de sector met een belang. Bij de eerste categorie in de sector zal de participatie tot coproduceren met het ministerie kunnen leiden. Voor de partijen met een belang geldt volgens de nota, dat die belangen zorgvuldig zullen worden meegewogen en dat die partijen vooral participeren in de zin van informeren en adviseren. De ontwerpnota zal daarom alleen met zorgvuldig ontworpen participatieprocessen de rollen van de onderscheiden partijen ook onder tijdsdruk zorgvuldig kunnen borgen. Als met een selectie uit alle partijen in de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart expertsessies worden gevormd, dreigt het gevaar van eerste- en tweederangs partijen zoals in TOPS, zeker als sectorpartijen met louter een belang buiten de selectie vallen.

Een factor die kan bijdragen aan vertrouwen tussen partijen en de effectiviteit van de besluitvorming is de 'joint fact finding' als onderdeel van de participatie. In tegenstelling tot de Alderstafel waar dit principe wel consequent werd gehanteerd (Weggeman, 2019), is dit noch bij TNLI, noch bij TOPS het geval geweest. Onderzoekprogramma's zijn bij TNLI en TOPS parallel geschakeld aan het participatieproces en vormen daarvoor geen input. Ook de ontwerpluchtvaartnota onderkent weliswaar het belang van een duidelijke kennisbasis maar hoe die kennisbasis een rol moet gaan spelen in de beoogde participatieprocessen rond de luchtvaart blijft onduidelijk. De beknopte beschrijving van de kennisbasis in de ontwerpluchtvaartnota maakt niet goed duidelijk welke rol die kan spelen in participatieprocessen. Het eerdere voornemen van de minister medio 2018 (TK 2017-2018, 31936, nr. 491) om de beschikbare kennis en informatie te ordenen en te actualiseren, kennishiaten te identificeren en een kennisplan op te stellen met de planbureaus is dan ook ambitieuzer. Uitwerking van dit voornemen en integratie in de beoogde participatieprocessen door middel van 'joint fact finding' kan bijdragen aan het succes van die processen.

De ORS tenslotte, is een participatievorm geweest die uitstekende ontwerpprincipes voor nieuwe participatievormen in de ontwerpluchtvaartnota oplevert. Het parallel schakelen van een brede maatschappelijke participatie ter voorbereiding van de ontwerpnota en de luchtruimherziening laten echter zien, dat een zorgvuldige afbakening tussen die verschillende participatieprocessen noodzakelijk is om verwarring tussen de rollen van de partijen te vermijden. Ook de ontwerpluchtvaartnota onderscheidt een scala aan overleg- en participatievormen die zorgvuldige afstemming met elkaar vergen om de beoogde participatiestructuur tot een succes te maken.

---

<sup>12</sup> Gelet op de actuele maatschappelijke discussie, mede aangescherpt door de huidige Coronacrisis, zou de maatschappelijke discussie vorm kunnen krijgen ronde vraag: "Welke rol ziet Nederland voor de luchtvaart in de internationale bereikbaarheid van ons land?"



## 3. Governance in de luchtvaart

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op governance. De commissie geeft een analyse van de veranderingen in de inrichting en de patronen in de werking van de governance. Vervolgens kijkt de commissie vooruit naar governance-vraagstukken voor de toekomst.

### 3.1. Governance tegen het licht

In het luchtvaartdomein komen verschillende publieke belangen samen, zoals connectiviteit, economie, werkgelegenheid, veiligheid, leefbaarheid, en klimaat. Daaronder vallen allerlei meer concrete onderwerpen zoals geluidsoverlast, aantallen vluchten, de routes van vliegtuigen, woningbouw en de uitstoot van schadelijke stoffen. De belangen op het gebied van economische ontwikkeling, ruimtelijke inrichting, leefbaarheid, gezondheid, en de bescherming van milieu en klimaat zijn in hoge mate conflicterend en komen aan verschillende tafels, die verschillen van samenstelling, aan de orde. Het verplaatsen van vluchten van Schiphol naar een regionale luchthaven bijvoorbeeld, biedt verlichting op Schiphol en juist toename van de last rondom de regionale luchthaven. Een ander voorbeeld van schurende belangen is dat de wens om woningen te bouwen in het gebied rondom een luchthaven kan botsen met de inzet om het aantal mensen dat overlast heeft van vliegtuigen te beperken.

Besluitvorming over de luchtvaart komt op verschillende schaalniveaus en in parallelle processen tot stand. Daarbij is een veelheid aan actoren betrokken. Internationaal gaat het onder meer om de Europese Unie, luchtvaartautoriteiten in aangrenzende landen en ICAO. Internationale regels voor het vrije verkeer van goederen en diensten in de interne markt beperken de nationale keuzemogelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van slottoewijzing en dus selectief gebruik van de luchthaven. Op nationaal niveau spelen het parlement (zowel de Eerste als de Tweede Kamer) en meerdere ministers een rol. In de meeste gevallen is dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat en op onderdelen zijn de ministers van Defensie, Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken. Dan zijn er de provincies en een groot aantal gemeenten. Bovendien hebben meerdere partijen verantwoordelijkheden in de uitvoering, zoals de Luchtverkeersleiding Nederland, Airport Coordination Netherlands, de Schiphol Group en de andere luchthavens. Daarnaast zijn er belanghebbenden, zoals vele omwonenden van luchthavens, luchtvaartmaatschappijen, reizigers, verladers werknemers in de luchtvaartsector, natuur- en milieuorganisaties en het bedrijfsleven voor wie de netwerkqualiteit en de luchtvaartinfrastructuur een essentieel onderdeel vormt van de nationale economische hoofdstructuur. Ook gaan de ontwikkelingen in de luchtvaart in de samenleving als geheel aan en dat leidt tot een nog veel bredere betrokkenheid. De complexiteit van besluitvorming wordt bovendien nog vergroot doordat actoren ook verschillende rollen kunnen hebben. Het Rijk is bijvoorbeeld niet alleen kaderstellend voor het luchtvaartbeleid maar ook aandeelhouder in de luchtvaartsector. De grote luchtvaartmaatschappijen zijn niet alleen belanghebbende actoren maar ze hebben ook verantwoordelijkheden in de uitvoering.

De complexiteit van besluitvorming in de luchtvaart komt ook voort uit het feit dat het vaak gaat om langetermijnvraagstukken (zoals de bepaling van het toekomstige maximale aantal vluchten, of het aanleggen van een nieuwe luchthaven), terwijl de ontwikkelingen in deze industrie sterk beïnvloed worden door onzekere factoren (economische schommelingen, crises zoals 9/11 of corona.)



Schurende belangen, een groot veld aan publieke, private en maatschappelijke actoren, en een hoge mate van onzekerheid over lange termijn ontwikkelingen, zorgen voor een complexe sturing- en besluitvormingsopgave. De manier waarop de overheid de totstandkoming van sturing, besluitvorming en controle organiseert, beschouwen we als de *governance* in het luchtvaartdomein. Het begrip governance heeft in brede zin betrekking op de manier waarop regulering, normering, sturing, besluitvorming, toezicht en handhaving plaatsvinden en wat daarbij geldende rollen en onderlinge verhoudingen van de betrokken partijen zijn. Governance heeft daarom ook betrekking op de verdeling van macht en invloed over verschillende partijen en arena's. Het gaat daarbij niet alleen om publieke actoren: juist de balans tussen publieke, private en maatschappelijke actoren in het sturen van maatschappelijke vraagstukken is van belang. Als uitgangspunt voor het analyseren en ontwerpen van governance hanteren we hier het uitgangspunt dat de governance moet faciliteren dat er een zo goed mogelijke weging van publieke waarden tot stand komt. Daarbij hanteren we een onderscheid tussen de *inrichting* van de governance en de *werking* van de governance.

De *inrichting* gaat over de structuur van de governance, bijvoorbeeld over de formele rollen van de verschillende partijen (zoals wie heeft beslissingsbevoegdheid en wie heeft een adviestaak?), de samenstelling van overlegstructuren (zoals wie overlegt met wie?) en de verdeling van onderwerpen over verschillende schaalniveaus (zoals welke onderwerpen worden op nationaal niveau en welke op regionaal niveau behandeld?). Governance is dan te zien als een ontwerp van de rolverdeling tussen de betrokken actoren, en de geldende kaders en procedures.

Naast de inrichting van de governance is de *werking* van de governance van belang. Op papier kan governance immers helder en logisch zijn ingericht, in de praktijk is er sprake van een continue interactie tussen partijen die anders kan verlopen dan hoe het op papier is bedacht. Governance is meer dan een stabiele set van instituties, het is ook een dynamische wisselwerking die uitmondt in sturing en coördinatie. Partijen kunnen bijvoorbeeld formeel een rol hebben, maar deze rol in sommige gevallen toch overlaten aan andere partijen. Of er is een overlegstructuur ontworpen om onderhandelingen tussen partijen te faciliteren, maar in de praktijk vinden die onderhandelingen ook elders plaats. Zo kan een governancepraktijk ontstaan die anders is dan vooraf ontworpen. Naast het statische perspectief van de 'inrichting', gaat het bij 'werking' om de meer dynamische aspecten van de governance. In dit perspectief gaat de aandacht uit naar interactiepatronen die zich afspelen tussen de betrokken actoren.

### 3.2. Ontwikkelingen in de inrichting van de governance

Een ideale inrichting van de governance bestaat niet, althans niet los van tijd en domein. Om te kunnen adviseren over de toekomstige governance, kijken we daarom naar de inrichting van de governance in de afgelopen decennia en de manier waarop die heeft gefunctioneerd.

De reconstructie in hoofdstuk 2 laat zien dat er in het verleden verschillende governancemodellen zijn gehanteerd in de luchtvaart. De keuze voor een bepaald governancemodel was steeds een gevolg van problemen en uitdagingen van die tijd. Vóór de Alders tafels was er grote behoefte aan (en druk tot) meer participatie van omwonenden en belanghebbenden. Besluitvorming vond toen met name in de nationale politiek plaats, in overleg met een kleine groep betrokken partijen, en werd vertaald in capaciteitslimieten en randvoorwaarden. Deze manier van besluitvorming werd echter steeds meer gezien als een onwenselijke "black box", die meer moest worden geopend en waar alle betrokkenen in moesten worden betrokken (WRR 1994). De besluitvorming moest interactiever worden, zodat er meer maatschappelijk draagvlak zou zijn.

Zo kwam stap voor stap een model tot stand waarin lokale partijen en betrokkenen in een vroegtijdig stadium werden betrokken bij de besluitvorming aangaande de luchtvaart. In eerste instantie door interactieve beleidsvorming in het Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuurproject (TNLI), vervolgens in het Tijdelijk Overleg Platform Schiphol (TOPS). De daaropvolgende Alderstafel werd gezien als een vernieuwende en vooruitstrevende manier van het



organiseren van de besluitvorming. Niet alleen het ministerie en de sector, maar ook bewoners kregen een plek aan tafel. Ter voorbereiding op landelijke besluiten, vroeg de betrokken minister de partijen aan de overlegtafel eerst om een gezamenlijk advies. Aan de Alderstafel kwamen diverse adviezen en akkoorden op deze manier tot stand. Minister en parlement volgden de adviezen doorgaans één-op-één op. Ondertussen kwamen er voor de diverse regionale luchthavens Commissies Regionaal Overleg (CRO's).<sup>13</sup> De Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS) en de Alderstafel gingen in 2015 op in de Omgevingsraad Schiphol (ORS). Ook de ORS bracht verscheidene adviezen en akkoorden tot stand die één-op-één werden overgenomen door minister en parlement.

De governance is zo steeds meer verschoven van *traditional public administration* (TPA) naar *network governance* (NG) als dominante sturingsvorm. Waar TPA uitgaat van sturing als een praktijk die begint bij politieke besluiten en vervolgens via ambtelijke uitvoering de samenleving in gaat, gaat *network governance* uit van een samenspel tussen vele actoren (die vele vormen kan aannemen) die samen tot een vorm van overeenstemming of consensus komen. NG is meer gericht op lokale coalities, consensus en convenanten (Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M.J.W. (2015). De overheid is niet langer de enige maar één van de spelers, en besluitvorming is gebaseerd op afspraken en akkoorden tussen verschillende belanghebbenden. De 'tafel' en het 'akkoord' werden cruciale elementen van de nieuwe governance in de luchtvaart. Het ministerie was in de praktijk één van de partijen in het bredere netwerk waarin de besluitvorming tot stand kwam.

Dit model heeft successen opgeleverd, zoals het akkoord van de Alderstafel in 2008 dat in zijn geheel door het Kabinet, beide Kamers en regionale bestuurders is overgenomen. Partijen die staan voor grote tegengestelde belangen, werden onderdeel gemaakt van het werken aan de oplossing. Aan tafels ontstonden mogelijkheden om verschillen tussen standpunten te overbruggen, terwijl die in de voorheen hiërarchische en gesloten vorm van besluitvorming doorgaans door partijen werden uitvergroot en geproblematiseerd. Deze manier van consensusvorming werd een toonbeeld van moderne governance, met ruimte en oog voor een breed veld aan stakeholders.

Gaandeweg is dit model echter minder goed gaan functioneren. De governance was aan erosie onderhevig. Betrokken partijen zijn steeds meer in conflict geraakt over de te kiezen koers. Die belangentegenstellingen zijn niet nieuw, maar ze zijn wel minder overbrugbaar geworden. Het 'ORS-model' van network governance mondde na initieel succes uiteindelijk uit in een implosie van de tafel, toen het begin 2019 niet lukte om tot een gedeeld advies te komen. Veel betrokken partijen zijn dan ook tot de conclusie gekomen dat een nieuwe vorm van governance nodig is (Van Geel, 2019).

### 3.3. Patronen in de werking van de governance

Bij de start van de Alderstafel ontwikkelt zich een effectieve vorm van coproducerende participatie binnen een sterk geregionaliseerde besluitvorming. Weggeman (2019) schetst een aantal factoren die daaraan bijdragen, zoals commitment van deelnemende partijen, het Rijk als partij aan tafel, vrijwillige deelname, autonome delegaties uit de achterban, balanceren van inhoudelijke bijdragen, joint-fact-finding, een onafhankelijke voorzitter, vertrouwen tussen de partijen die opereren zonder last maar met ruggenspraak, een één en ondeelbaar onderhandelingsresultaat, met compensatiemogelijkheden als een maatregel bij nader inzien niet mogelijk blijkt.

Toch blijkt dit "ORS-model" tegen een houdbaarheidsdatum aan te lopen. De snelheid waarmee de Alderstafel tot een unaniem Akkoord Schiphol korte termijn in 2007 weet te komen en in 2008 tot een Akkoord voor de middellangetermijn t/m 2020 contrasteert met de streef en later

---

<sup>13</sup> Daarin overlegden vertegenwoordigers van provincies, gemeenten, luchthaven, luchtvaartmaatschappij en omwonenden.



vastgelopen besluitvorming binnen de ORS tussen 2015 en 2019. Het functioneren van de governance is echter niet van de ene op de andere dag veranderd. Er waren wel signalen dat het lastiger werd om er samen uit te komen, maar die staan niet op zichzelf. Het eroderen van de werking van de governance is eerder een geleidelijk proces geweest, waarin een aantal patronen te onderscheiden zijn.

### Scheefgegroeide verhoudingen

De balans tussen verschillende betrokkenen in de luchtvaart is gaandeweg verschoven. Luchthavens, de luchtvaartsector, bewoners en natuur- en milieuorganisaties raakten steeds meer (en via een select gezelschap vertegenwoordigers) betrokken bij de beleidsvorming. Partijen die oorspronkelijk een beperkte rol hadden, kregen door het aanvankelijke succes een steeds prominentere positie, waardoor rolverschuiving optrad. De representatie van bewoners ging ondertussen steeds meer schuren met gekozen volksvertegenwoordigers. Dat werd bijvoorbeeld duidelijk toen de regionale bestuurders in de BRS de adviesvraag van het ministerie over de verhouding tussen wonen en vliegen buiten de ORS om met de betrokken staatssecretaris bespraken, omdat zij de ORS daarvoor niet het geschikte onderhandelingsgremium achtten. Ook is er veel onduidelijkheid ontstaan over de coproducerende rol van partijen uit de sector bij besluitvorming binnen het ministerie.

### Participatie verdringt representatie

Na het aanvankelijke succes met het eerste Aldersakkoord nam het ministerie, dat wilde voorkomen weer over alle details naar de Tweede Kamer te moeten, meer afstand.<sup>14</sup> Volgens sommige respondenten was het niet de vraag hoe, maar óf het ministerie nog wel partij was in besluitvorming. Als de partijen er lokaal uitkomen, hoeft de minister slechts het advies over te nemen, zo is dan de gedachte. Met die beperkte betrokkenheid veranderde de rol die het ministerie op zich nam, evenals de expertise die bij die rol paste. Inhoudelijke deskundigheid maakte plaats voor procesmanagement. Het ministerie is zo steeds meer op afstand komen te staan, en nam ook afscheid van een deel van de inhoudelijke expertise binnen het ministerie, hoewel die de laatste jaren weer is uitgebreid.

### Afnemend vertrouwen in het naleven van afspraken

Voor *network governance* is van cruciaal belang dat gemaakte afspraken nagekomen worden. Als dat niet het geval is, of in ieder geval niet in de perceptie van betrokkenen, dan is de basis voor consensusvorming weg. Over het nakomen van een aantal cruciale afspraken zoals het terugbrengen van het aantal nachtvluchten, de tijdige opening van Lelystad en de invulling van het principe van selectiviteit ontstond gaandeweg steeds meer discussie. Daarmee werd het vertrouwen in de goede afloop van het totale proces ondermijnd.

### Betwiste kennis

Kennis wordt steeds meer betwist. Dat geldt niet alleen voor de luchtvaart, maar is een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Ook in de luchtvaart zet het de werking van de governance onder druk. Een voorbeeld hiervan is de discussie over de discrepantie tussen metingen en berekeningen van geluidshinder. Bewoners die zelf metingen verrichten komen tot andere geluidsniveaus dan de officiële berekeningen. Omdat op basis van de Alders afspraken bepaald is dat de luchtvaart na 2020 mag groeien op basis van berekende geluidsprestaties is deze discussie steeds heviger gevoerd. Ook de discussie die losbarstte na de geconstateerde rekenfout in het MER Lelystad – nog los van de vraag hoe groot deze fout daadwerkelijk was – en welke impact die had, leidde tot een afnemend vertrouwen in de gehanteerde berekeningen, die daardoor niet langer een onomstreden basis vormen voor consensusvorming. Achterliggend patroon is hier dat kennis, die

---

<sup>14</sup> Een observatie van Van Geel specifiek voor de regio Schiphol sluit hierop aan: 'De rol en betrokkenheid van de rijksoverheid bij de ontwikkeling en behandeling van hinderbeperkende maatregelen is in het afgelopen decennium beperkt geweest. Het was een keuze om die rol te laten bij sector, regio en bewoners, en als Rijk via gremia als de ORS in verbinding te staan met die maatregelen. (...) "Den Haag" staat daarmee op een vrij grote afstand van de dagelijkse concrete leefbaarheidsissues in de regio.' P. van Geel (2019). Schiphol vernieuwd verbinden, evaluatie en tussentijds advies governance en participatie (p. 17).



de basis vormt voor beslissingen in de luchtvaart, in toenemende mate omstreden is geworden. Een gedeelte feitenbasis raakte steeds meer uit zicht.

### Culminatie van thema's

Door het aanvankelijke succes werden steeds meer vraagstukken onderdeel van regionaal overleg, waardoor de discussie steeds meer over deelthema's ging waarin tegengestelde belangen de boventoon voerden. Conflicten werden zo uitvergroet. Dit patroon deed zich ook voor toen de adviesaanvraag<sup>15</sup> van de minister aan de ORS over de ontwikkeling van Schiphol na 2020 in de laatste moeilijke fase was beland. De ORS werd toen (naar aanleiding van de motie Dijkstra) geconfronteerd met een intensief aanvullend participatie- en inspraaktraject dat halverwege 2018 parallel moest worden opgestart. Feitelijk kreeg de ORS nu de opdracht om buiten haar geledingen om samen met de provincies en het ministerie van IenW aanvullend een brede maatschappelijke consultatie op te starten - niet alleen over de toekomst van Schiphol na 2020 maar ook over de voorgenomen luchtruimherziening en de toekomstige luchtvaartnota. Dit illustreert een patroon: het succes van de besluitvorming, zorgde ervoor dat steeds meer thema's decentraal werden neergelegd om op dezelfde manier behandeld te worden, maar die culminatie van thema's werkte ondermijnend voor het model van consensusvorming.

### Inkrimping van de tijdhorizon

Bij de ORS werd de toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart tot 2030 (met name de ontwikkeling van Schiphol in relatie tot Lelystad) neergelegd. Maar binnen de ORS gingen korte termijn kwesties steeds meer de boventoon voeren, omdat juist deze partijen de korte en middellange termijn gevolgen van de besluiten het meest direct aangaat. Het gevolg hiervan is dat besluiten voor de korte termijn niet volgden uit een visie op de ontwikkeling van de luchtvaart op de lange termijn, maar precies het omgekeerde. Korte termijn effecten op deelthema's bepaalden de agenda, en compromissen daarover telden samen op tot de lange termijn ontwikkeling. Omdat daarmee *huidige* kwesties en opties leidend waren, werd de ontwikkeling van de luchtvaart eerder volgend aan het bestaande pad dan dat deze gericht was op vernieuwende en alternatieve innovaties. Oplossingen voor de korte termijn gingen voor de visie op de lange termijn, waardoor die oplossingen niet zorgden voor innovatie, maar voor het vinden van een nieuw, wankel evenwicht tussen de gevestigde belangen.

### Samenvattend: erosie van het succes

Wat lange tijd goed functioneerde, kan in de huidige vorm niet doorgaan, zo onderschrijven de meeste betrokken partijen. Gaandeweg hebben zich gebeurtenissen, incidenten en patronen voorgedaan die de werking van de governance steeds meer belemmeren. De patronen die we hebben geconstateerd hebben een *zelfversterkend* karakter. In een logisch ontworpen en werkende governance, deden zich incidenten voor, die kiemen vormden voor patronen als rolverschuiving en afnemend vertrouwen. Door die patronen werd de basis voor consensusvorming steeds smaller en erodeerde de werking van het governance model, terwijl ondertussen de nationale politieke betrokkenheid steeds verder was uitgehold.

---

<sup>15</sup> Adviesaanvraag: Toekomstbestendig nieuw normen-en handhavingstelsel 14 maart 2016 en Wonen en Vliegen dd.13 september 2016



### 3.4. De verleiding van een nieuw model

In deze paragraaf kijken we vooruit naar het governancevraagstuk voor de toekomst. Daarbij nemen we de ontwerpvluchtaartnota als uitgangspunt, omdat het ministerie daarin de eerste lijnen uitstippelt voor een nieuwe governance. De patronen uit het verleden kan het ministerie daarbij hanteren als aangrijpingspunt bij het opnieuw inrichten en werkzaam maken van de governance. Wat kunnen we, op basis van de lessen uit het verleden, meegeven als het gaat om de keuzes die in de vluchtaartnota worden gemaakt?

In het veld lijkt een brede consensus te bestaan over het idee dat de huidige governance aan vernieuwing toe is: het ORS-model is aan vervanging toe. Ook geven vele partijen daarbij aan dat het Rijk een meer centrale positie moet innemen in de besluitvorming. In de ontwerpvluchtaartnota 2020-2050 wordt daar ook op voorgesorteerd: 'regie' op de weging van publieke belangen moet bij het Rijk te komen liggen. Door middel van die regie moeten alle betrokken partijen weer een duidelijke en passende rol krijgen, op zo'n manier dat uiteindelijk op een goede manier politieke besluitvorming kan plaatsvinden. Daarbij lijkt nog steeds sprake te zijn van *network governance* als sturingsperspectief, maar wel met een veel centralere rol voor de politiek in het regisseren van inspraak, het vaststellen én begrenzen van de rollen en het wegen van publieke belangen.

Dat is historisch gezien een logische stap. Als het in het netwerk niet (meer) vanzelf werkt, dan lonkt de aanpak van een centrale overheid die regie neemt in de besluitvorming. Zeker als de betrokken partijen het ministerie oproepen om die rol te pakken. Zo'n aanpak heeft in potentie een aantal te verwachten voordelen. Belangrijk is dat de weging van publieke waarden plaats vindt waar die thuishoort: bij de politiek, voor een belangrijk deel bij de minister van IenW. Dat is ook een belangrijke les van de vorige periode: het primaat van de politiek moet weer centraal komen te staan. De nieuwe route die lijkt te worden ingeslagen, betekent dat het ministerie verantwoordelijkheid neemt.

Op deze manier kan het ministerie ook een zuiverder rolverdeling en meer transparantie tot stand brengen in de inbreng van partijen. Dit kan een normalisering bewerkstelligen van de inbreng van marktpartijen en omwonenden. Dit sluit aan bij een tweede les uit het verleden: er is meer duidelijkheid nodig in de rol die partijen wel en niet hebben, wanneer die begint en wanneer die eindigt. Het ministerie geeft hier een eerste invulling aan door per partij aan te geven op welke manier ze betrokken worden bij de besluitvorming, maar dat zal de komende tijd veel preciezer moeten worden uitgewerkt.

Er zijn echter, net als bij de governance van de afgelopen jaren, ook risico's bij deze aanpak. Als het gaat om lokale thema's wordt de invloed van participatie mogelijk uitgebreid, maar als het gaat om nationale thema's lijkt die juist te worden afgebouwd. De bereidheid tot compromissen en samenwerking van lokale partijen zou daardoor kunnen afnemen. Ook geldt dat nationale afgekondigde besluiten zonder duidelijke basis in lokale afstemming lang niet altijd op draagvlak bij de bevolking kunnen rekenen. Nationale regie is dus niet voldoende, de verankering van de lokale democratische besluitvorming is eveneens van groot belang. Het opknippen van thema's en het strakke onderscheid tussen nationaal en lokaal, evenals tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie, kan op papier logisch lijken, maar de praktijk is weerbarstiger en dit kan ten koste gaan van integraliteit. Dat kan weer strategisch gedrag oproepen waarin verdeling van de pijn steeds lastiger wordt.

Voor de *inrichting* van de governance betekent het dat er onder andere een opgave ligt om weer tot een logische en transparante invulling van rollen en verhoudingen te komen. Soms gaat dat om posities die in loop van de tijd zijn verschoven en weer opnieuw in balans moeten worden gebracht. Soms gaat het ook om zorgen voor een structuur die past bij de thema's en uitdagingen van de huidige tijd. Belangrijke vragen zijn: wat hoort aan welke tafel thuis, wat hoort nationaal en wat regionaal? Het is van belang dat duidelijk is welke tafels er zijn, met wie, waarvoor die



bedoeld zijn en waarvoor ook nadrukkelijk *niet*. In dat licht is de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart (NKL) een aandachtspunt, omdat hier de bedoeling van het overleg onduidelijk dreigt te zijn, waardoor rolverwarring of -verschuiving kan plaatsvinden.

### **BOX 3** | (Ontwerp)akkoord Duurzame Luchtvaart en regie?

De ontwerppluchvaartnota kent in het duurzaamheidsbeleid een centrale rol toe aan het (ontwerp)Akkoord Duurzame Luchtvaart. Daaraan wordt voor 2030 en 2050 een nationaal reductiedoel CO<sub>2</sub> ontleend. Blijkens het ontwerpakkoord worden de duurzaamheidsdoelen van het Rijk voor 2030 in het akkoord direct ontleend aan het rapport 'Slim én duurzaam, Actieplan Luchtvaart Nederland: 35% minder CO<sub>2</sub> in 2030'. De opstellers zijn partijen uit de luchtvaartsector, brancheorganisaties, kennisinstellingen, de Nederlandse Spoorwegen, en de werkgeversorganisatie VNO-NCW. Het Rijk behoort niet tot de opstellers, maar de opstellers specificeren wel welke bijdragen van de overheid worden verwacht. Het rapport rekent voor het behalen van de duurzaamheidsdoelen 2030 ook de CO<sub>2</sub>-effecten van de luchtruimherziening en de modaliteitsverschuiving van lucht naar rail mee, evenals een verbetering van OV-bereikbaarheid van de Nederlandse luchthavens. Voor de ontwerppluchvaartnota worden deze drie laatste acties er weer uitgehaald, maar daarmee wordt de geambieerde 35% niet meer gehaald.

Het duurzaamheidsdoel 2030 als nationaal kader voor de duurzaamheid in de ontwerpnota is dus ontwikkeld door partijen met een belang en partijen met een verantwoordelijkheid, maar met uitzondering van het Rijk. Partijen zullen nog nader bezien of een hogere ambitie voor 2030 haalbaar is.

Voor de periode 2030-2050 neemt de minister van IenW het initiatief tot de vorming van de Duurzame Luchtvaarttafel. De daaraan deelnemende partijen zijn hoofdzakelijk dezelfde als de opstellers van het rapport Slim én duurzaam. De Nederlandse Spoorwegen treedt nu als partij terug. Het ministerie van IenW en PricewaterhouseCoopers treden toe alsmede enkele brancheorganisaties. Daarmee is hoofdzakelijk sprake van een continuering van de opstellers van het eerdere rapport. Of, en zo ja, welke regie het Rijk hier neemt in de agendering, in de keuze van de partijen en in de definiëring van hun rollen, kan niet uit het ontwerpakkoord worden afgeleid. Partijen werken samen met het Rijk een aantal duurzaamheidsthema's uit in werkgroepen. Daarmee beslissen alle partijen mee over het te voeren beleid. Aangevuld met de internationale beleidsacties van het ministerie vormt het Akkoord Duurzame Luchtvaart het leeuwendeel van het duurzaamheidsbeleid in de ontwerppluchvaartnota. Alleen bij vlootvernieuwing en retrofitting tekent zich ook een regionale implementatie af. Alleen voor Eindhoven en Schiphol wordt het aandeel nieuwste/schoonste vliegtuigen gespecificeerd.

Hoe komt het in de ontwerpnota geambieerde governance-model in de beleidsontwikkeling rond het duurzaamheidsbelang van CO<sub>2</sub>-reductie in de luchtvaart tot zijn recht? Dit laat zien dat er nog veel nader te specificeren is als het gaat om de inrichting van de governance. Het algemene principe van 'regie' krijgt hier een heel andere invulling dan bij andere publieke belangen. Hoe neemt het Rijk bijvoorbeeld regie in de nationale kaderstelling voor reductiedoelen in de luchtvaart? Welke partijen kiest het Rijk daarbij en hoe verhoudt dit zich tot bestaande verbanden? Hebben die partijen alleen een adviserende rol of is sprake van coproductie/meebeslissen? Zijn de rollen, verwachtingen en doelen ex ante helder geformuleerd? Vergen die nationale kaders ook een regionale implementatie en zo ja, hoe krijgt die dan vorm?

Het gaat echter niet alleen om het bieden van helderheid, door het vastleggen van rollen en het opknippen van thema's. Ook is het van belang om aandacht te hebben voor de samenhang en integraliteit van thema's. Bijvoorbeeld tussen het internationale, nationale en regionale/lokale niveau. Maar ook tussen verschillende onderwerpen, die in de praktijk niet los van elkaar kunnen worden gezien. De primaire vraag zou daarbij niet moeten zijn wat nationaal of lokaal thuishoort, maar hoe het politieke primaat kan worden geborgd ten opzichte van partijen met een belang. Daarvoor is een precieze afbakening nodig van de rollen van de deelnemers in het proces, met dien verstande dat deelnemers ook verschillende petten op kunnen hebben. In het hoofdstuk over



participatie (hoofdstuk 4) gaan we specifieker in op de te maken keuzes en afwegingen en de rol en inbreng van de betrokken partijen. Ook de rol van het ministerie zelf vergt nadere uitwerking. De rol van 'centrale regie' kan nog op vele manieren ingevuld worden, en kan variëren van een sterk inhoudelijke stempel met een lange termijnvisie en kaders, tot aan regie in de vorm van procesbegeleider tot aan de besluitvorming.

Voor de *werking* van de governance geldt dat een regierol niet alleen op papier gecreëerd kan worden. Een dergelijke rol moet ook verdiend worden. Immers, als dat niet het geval is zal de bereidheid van partijen om mee te denken, bij te dragen en besluiten te accepteren kleiner zijn. De beleving van niet-nagekomen afspraken bijvoorbeeld legt een hypotheek op nieuw te vormen afspraken. Bij de regierol past ook weer een profiel van een ministerie met eigen expertise en een stevige kennisbasis. Dit vergt dat het ministerie de beschikking heeft over onafhankelijke en betrouwbare kennis en op basis daarvan doortimmerde analyses kan maken alsmede scenario's en alternatieve keuzes kan voorleggen. Het ministerie heeft dan wel formele doorzettings*macht*, maar moet ook informele doorzettings*kracht* ontwikkelen.

Het veranderen van de governance is niet tijdneutraal (Scherpenisse 2019): het verleden speelt mee in de werking van de nieuwe governance. De patronen die zich de afgelopen periode hebben afgespeeld, gaan niet vanzelf voorbij en vergen de nodige aandacht in de werking van een nieuw governance model. De opgave voor het ministerie betreft daarom niet alleen het *instellen* van een nieuwe governance structuur, maar ook het *herstellen* van de onderlinge verhoudingen.

Een ander aandachtspunt is het centraal stellen van de lange termijn. Om te voorkomen dat het luchtvaartbeleid incidentgedreven wordt, is een lange termijnvisie nodig met principes die leidend zijn in de beslissingen voor de korte termijn. Tegelijkertijd is er de realiteit van een sector die sterk wordt beïnvloed door fluctuaties zoals schommelingen in de markt, crisis of andere invloedrijke gebeurtenissen. Hiermee omgaan vergt meer dan lange termijnplanning – het vergt een vitaal netwerk van betrokken partijen waarin de aanwezige denk- en doe-kracht zo veel mogelijk wordt benut. Zeker in tijden van transitie betekent dat dat een balans moet worden gevonden tussen een heldere structuur en het vermogen om de governance te laten meebewegen met maatschappelijke vraagstukken door bijvoorbeeld het toelaten van andere partijen of het betrekken van nieuwe thema's in de overlegstructuur.



## 4. Participatie in de luchtvaart

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de rol van participatie in de luchtvaart. De commissie bespreekt eerst de rol van participatie in het algemeen en de vigerende juridische normen, om vervolgens in te gaan op bijzondere karakteristieken van de luchtvaart, waarna de voorstellen uit de ontwerpluchtvaartnota tegen het licht worden gehouden en van kanttekeningen worden voorzien.

### 4.1. Participatie tegen het licht

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op participatie van belanghebbenden. Het gaat niet alleen over mensen die in hun dagelijks leven merken wat de impact is van luchtvaart en graag betrokken willen zijn bij keuzes die gemaakt worden, maar ook om andere belanghebbenden, zoals partijen die een essentiële rol in de luchtvaart spelen, bijv. luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en de luchtverkeersleiding.

Er zijn allerlei verschillende vormen van participatie. In dit rapport gaat het om participatie in overheidsbesluitvorming. Dat houdt in dat verantwoordelijke partijen - zoals politici, overheid(sorganen) of andere private of publieke organisaties - de bevolking en andere relevante stakeholders betrekken bij sturing, besluit- en beleidsvorming. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over eerste gedachten over nieuw beleid, maar ook over het uitwerken daarvan en het implementeren van dat beleid in de praktijk.

Participatie kent drie functies: 1) het democratiseren van het besluitvormingsproces door de samenleving en geïnteresseerde partijen deel te laten nemen aan het proces; 2) het doen begrijpen van (wetenschappelijke) feiten en informatie door het publiek en het verbeteren van de besluitvorming doordat publiekswijsheid, waarden en zorgen worden betrokken en zorgvuldig tegen andere belangen kunnen worden afgewogen en 3) het verhogen van de legitimiteit van het besluit (democratisering) en het draagvlak voor het besluitvormingsproces en de uitkomsten daarvan.<sup>16</sup>

Hierbij kan participatie het doel dienen om het publiek en andere betrokken partijen te informeren en de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren door het incorporeren van betrokken belangen, waarden en voorkeuren. Door overleg kunnen bovendien conflicten worden voorkomen of beslecht en kan het vertrouwen in de overheid worden vergroot.

### 4.2. Juridische normen gesteld aan participatie in de luchtvaart

Op participatie in overheidsbesluitvorming zijn juridische kaders van toepassing. Allereerst gaat het om het algemeen bestuursrecht. Maar er zijn ook juridische kaders voor specifieke onderwerpen. Bij de luchtvaart gaat het dan om kaders op het gebied van milieu, klimaat en omgeving.

#### Bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) reguleert de relatie tussen burgers en overheid: welke verwachtingen mag een burger hebben van haar overheid en welke rechtsbescherming geniet deze burger. Onderdeel van deze wet is de 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure' (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht), die bedoeld is om belangstellenden de mogelijkheid te geven

---

<sup>16</sup> Perlaviciute & Squintani, 2020



om zienswijzen in te dienen op conceptbesluiten. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt in de praktijk ook wel zienswijzeprocedure genoemd.

Deze procedure is ten aanzien van bepaalde besluiten voorgeschreven, zoals bij de voorbereiding van een bestemmingsplan (artikel 3.8 Wro), maar kan ook vrijwillig door bestuursorganen worden toegepast. Deze procedure schrijft voor dat een bestuursorgaan een conceptbesluit ter inzage legt, en wie daarop zienswijzen mogen indienen. Dit kunnen naast omwonenden ook andere geïnteresseerden zijn. Als de zienswijzen openstaan 'voor een ieder' is de groep van mogelijke indieners zo groot mogelijk.<sup>17</sup>

## Luchtvaart

Specifiek voor de luchtvaart gaat het in ieder geval om de Luchtvaartwet, waarin wordt geregeld wie waarvoor publieke verantwoordelijkheid dragen en wie derhalve bij beleid- en besluitvorming en de uitvoering daarvan betrokken moeten worden.

## Milieu

Ook het Aarhus Verdrag is van belang voor participatie in de luchtvaart. In het Aarhus Verdrag staan specifieke regels omtrent participatie in milieu-aangelegenheden. Er wordt ten eerste bepaald dat participanten toegang tot informatie moeten hebben, en meer specifiek tot welke informatie. Ook staan er regels in met betrekking tot participatie in besluitvorming omtrent milieuactiviteiten, plannen en algemeen verbindende voorschriften. Volgens het Aarhus Verdrag moet de participatie in een zo vroeg mogelijk stadium georganiseerd worden, wanneer alle opties open zijn en effectieve participatie kan plaatsvinden. Daarnaast moet voorafgaand aan het proces duidelijk zijn welke mogelijkheden er bestaan tot participatie, hoe toegang tot informatie wordt geboden en welke effecten van het besluit op het milieu (kunnen) ontstaan.

Nederland heeft het Aarhus Verdrag geïmplementeerd in de hierboven reeds genoemde 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure' in de Algemene wet bestuursrecht.

## Klimaat

Vanwege de duurzaamheidsdoelstellingen voor luchtvaart kan ook regelgeving op het gebied van klimaat van toepassing zijn. In de Klimaatwet is ook participatie geregeld (artikel 8). Op basis daarvan is voor het Klimaatplan een zienswijzeprocedure doorlopen. In het Klimaatplan 2021-2030 maakt de Nederlandse overheid de klimaatplannen en het klimaatbeleid tot 2030 bekend. Daarin zijn ook plannen voor de luchtvaart opgenomen. Een aantal instrumenten om de duurzaamheid in de luchtvaartsector te bevorderen is opgenomen in het Klimaatplan. Dat gaat bijvoorbeeld om het Europese emissiehandelssysteem – waarvan de luchtvaart deel uitmaakt – en de doelstellingen zoals geformuleerd in het Akkoord Duurzame Luchtvaart.

## Omgeving

Een belangrijke component bij luchtvaartbeleid betreft ruimtelijke ordening. De op dit moment geldende Wet ruimtelijke Ordening (Wro) staat op punt vervangen te worden door de nieuwe Omgevingswet – alhoewel de inwerkingtreding daarvan al meermalen is uitgesteld. De verwachte inwerkingsdatum staat nu op 1 januari 2022. Kijkend naar de toekomst zal daarom vooral de Omgevingswet (Ow) aan de orde zijn voor de luchtvaart.

Participatie heeft in de Omgevingswet een centrale rol gekregen. Bij vijf belangrijke instrumenten van deze wet wordt participatie gereguleerd. In de Omgevingswet wordt bovendien een rolverdeling vastgelegd; in sommige gevallen moet het desbetreffende bestuursorgaan (provincie, gemeente) de participatie organiseren, in andere gevallen betreft dit de initiatiefnemer en mag het bestuursorgaan de participatieprocessen beoordelen.

---

<sup>17</sup> Dit wil echter niet zeggen dat alle indieners ook belanghebbenden in de zin van de Awb zijn, en daarmee rechtsbescherming genieten.



Participatie moet volgens de Omgevingswet georganiseerd worden bij vijf instrumenten: Omgevingsvisie, Omgevingsplan, Omgevingsvergunning, programma en projectbesluit. In de Omgevingsvisie, Omgevingsvergunning<sup>18</sup> en programma moet de overheid dan wel de vergunningsaanvrager aangeven hoe burgers, maatschappelijke organisaties en andere overheden betrokken zijn geweest bij de voorbereiding.<sup>19</sup> Dit betreft een beschrijving achteraf. Bij het projectbesluit en het Omgevingsplan is echter voorgeschreven dat het voornemen om een dergelijk besluit te nemen in een kennisgeving bekend moet worden gemaakt door het bevoegd gezag. Hierbij wordt ook aangegeven welke partijen bij de voorbereiding betrokken zullen worden en de wijze waarop dit plaatsvindt en ook hoe zal worden ingegaan op de uitgebrachte adviezen.<sup>20</sup>

De Omgevingswet schrijft geen regels voor waaraan de participatie moet voldoen. De minister heeft dat, ondanks meerdere moties, nooit willen regelen. Participatie is lokaal maatwerk, zo vindt zij, en gemeenten en provincies moeten de gelegenheid hebben dit naar eigen inzicht te organiseren. Zij kunnen wel een participatieverordening opstellen, waarin zij basisregels vastleggen hoe de participatie georganiseerd moet worden door initiatiefnemers, en vergunningen hiervan afhankelijk maken. Nadere regels omtrent participatie zijn dan ook niet gesteld.

In de ontwerpvluchtvaartnota staat dat bij toekomstige besluitvorming, waar het gaat om participatie, zal worden aangesloten bij de Omgevingswet. Dit zal in elk geval betekenen dat voldaan moet worden aan de hierboven beschreven regelgeving, en dat in sommige gevallen de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het organiseren van participatie. De Omgevingswet biedt geen verdere aanknopingspunten voor het (her)organiseren van participatie in het vluchtvaartdossier; daar zal het ministerie dan ook – vooraf – invulling aan moeten geven.

#### 4.3. Karakteristieken van participatie in het vluchtvaartdossier

Wat zijn specifieke kenmerken van participatie in de vluchtvaart? De commissie licht vier kenmerken uit die helpen te zien wat participatie in de vluchtvaart bijzonder maakt: er zijn verschillende *bovenwettelijke* vormen beproefd, participatie in de vluchtvaart is een *continu proces*, vluchtvaart heeft *grote impact* op mensen en is *technisch-operationeel complex*. Deze kenmerken geven kleur aan de participatie en zijn van betekenis voor het vormgeven van participatie op dit terrein.

##### Bovenwettelijk

Zoals blijkt uit de terugblik op drie decennia governance en participatie in de vluchtvaart, zijn er in de vluchtvaart verschillende vormen van participatie geweest. Dat waren bepaald niet alleen de wettelijk voorgeschreven vormen. Zij kwamen bovenop de wettelijk voorgeschreven vormen en ontstonden uit een behoefte aan meer inspraak en overleg. Sommige daarvan, bijvoorbeeld de Alders-tafel, zijn uniek; er zijn geen vergelijkbare vormen te vinden op andere terreinen waar participatie essentieel is, zoals bijvoorbeeld infrastructuur of de energietransitie.

##### Continu proces

Participatie in het de vluchtvaart is een continu proces. Het gaat om een constante afweging tussen grote en veelomvattende publieke belangen, zoals duurzaamheid en economie. Dit maakt participatie in de vluchtvaart anders dan op veel andere gebieden, waar sprake is van een meer afgebakend proces, zoals bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe infrastructuur. De participatie daarvoor heeft een duidelijke start en een einde. Zelfs wanneer het in de vluchtvaart gaat om een nieuw project of besluit, zoals het openen van een nieuwe vluchthaven (Lelystad) of een nieuwe landingsbaan, is de afweging van belangen – en daarmee de participatie – veelal een continu proces.

<sup>18</sup> Hierbij is de initiatiefnemer verplicht aan te geven in de aanvraag of en zo ja, hoe overleg met belanghebbenden heeft plaatsgevonden.

<sup>19</sup> Zie artikel 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit en 16.55 lid 1 van de Omgevingswet.

<sup>20</sup> Zie artikel 5.51 van de Omgevingswet en artikel 10.2 lid 1 en 2 van het Omgevingsbesluit.



### Grote impact

Luchtvaart heeft een aanzienlijke impact op de leefomgeving van heel veel mensen, dieren en planten; geluidsoverlast, toe- en afstroom via wegen, uitstoot van CO<sub>2</sub>, stikstof en (ultra)fijnstof, zorgen over externe veiligheid. Dat maakt dat participatie er echt toe doet (zie ook Coenen, 2009).<sup>21</sup> Besluiten in de luchtvaart kunnen een groot verschil maken in de kwaliteit van de leefomgeving.

### Technisch complex

Daarbij speelt een grote rol dat luchtvaart een technisch gecompliceerd onderwerp is. Dat maakt participatie niet eenvoudiger. Het is immers niet realistisch dat iedere participant over alle deskundigheid beschikt die nodig is om bijvoorbeeld de finesses van veiligheidsissues te begrijpen, of inzicht te hebben in het meten en berekenen van geluid. Toch zijn dit onderwerpen die aan de orde komen bij de afweging van belangen in de luchtvaart.

## 4.4. Voorgestelde participatievormen in de ontwerpluchtvaartnota

In de ontwerpluchtvaartnota worden verschillende vormen van participatie beschreven; sommige vormen zijn nieuw, andere worden versterkt. Er wordt gekozen voor een centrale regie waarbij samenwerking centraal staat. De Rijksoverheid kiest ervoor om duidelijk te maken wie waarover gaat, met heldere processen voor beleid, uitvoering, toezicht en transparante besluitvorming. Aan partijen wordt een kader gegeven om daarbinnen de eigen rol en verantwoordelijkheden te nemen. In hoofdstuk 1 zijn deze vormen toegelicht in het kader van de vier publieke belangen.

Uit een brede inventarisatie is gebleken dat meerdere belanghebbenden beter betrokken willen worden bij beleidsvorming en dat Nederlanders meer grip willen op de publieke belangen die horen bij de luchtvaart. Dit beoogt de Rijksoverheid na te streven met besluitvorming waarin alle belangen aanwezig zijn en door de Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke zorgvuldig worden meegewogen. Hiervoor zijn duidelijke randvoorwaarden nodig, zowel voor de governance als de participatie.

Om helderheid te bieden over de wijze waarop belanghebbenden en verantwoordelijke partijen bij de beleid- en besluitvorming worden betrokken worden in paragraaf 8.2 van de ontwerpluchtvaartnota verschillende participatievormen beschreven. In aanvulling daarop heeft de commissie gebruik kunnen maken van een nadere toelichting van het ministerie op de beoogde participatiestructuur. Met het voornoemde streven naar duidelijkheid en randvoorwaarden in het achterhoofd vat de commissie de relevante informatie over participatie als volgt samen.

Het gaat om vier participatievormen op nationaal niveau en drie participatievormen op regionaal niveau. Op nationaal beleidsniveau worden onderscheiden: een Nationale Klankbordgroep Luchtvaart (NKL), Thematafels (ook wel expertsessies genoemd) die vanuit de NKL dieper op bepaalde thema's ingaan, een Bestuurlijk Overleg Luchtvaart tussen Rijk, Provincie en Gemeenten en tenslotte Provinciale kerngroepen, die eerder bij de voorbereiding van de luchtvaartnota en de luchtruimherziening waren betrokken. Van deze laatste overleggen wordt nog bezien of, en zo ja, hoe die gecontinueerd worden in de nieuwe participatiestructuur. Tenslotte meldt het ministerie in gesprek met de commissie dat zij ook nog een jaarlijkse brede burgerparticipatie aan de nationale participatiestructuur wil toevoegen.

---

<sup>21</sup> Participatie in milieu-gerelateerde besluiten is van bijzonder groot belang. Milieu kan hier breed worden opgevat en omvat onder andere, waterkwaliteit en -veiligheid, vervuiling, duurzaamheidsvraagstukken en broeikasgassen, natuurbescherming en kwaliteit van de leefomgeving. De gedachte hierachter is dat de besluiten aangaande de leefomgeving, landgebruik en eventuele vervuiling directe impact hebben op mens en natuur.



Op nationaal niveau noemt de ontwerpluchtvaartnota weliswaar de instelling van een internationale klankbordgroep luchtvaartveiligheid, maar in de nadere toelichting tekent het departement daarbij aan, dat het hier gaat om deelnemers die louter op basis van hun deskundigheid participeren en niet met een specifiek belang. Als zodanig wordt dit expertoverleg dus buiten de participatiestructuur gehouden.

Op regionaal niveau worden de volgende vormen onderscheiden. Voor de luchthaven Eindhoven wordt de nieuwe Overlegstructuur Luchthaven Eindhoven (OLE) ingesteld. Dit overlegmodel zal ook model staan voor de CRO's van de vier andere regionale luchthavens die versterkt worden door een professionalisering van de deelnemers. De CRO's en OLE worden ook gebruikt voor een jaarlijks overleg met de bredere omgeving (de CRO+). Daarnaast zal na de lopende evaluatie de ORS 2.0 de rol voor de regionale beleidsimplementatie voor Schiphol op zich nemen. Een definitief voorstel voor herziening daarvan en een consultatie moeten nog plaatsvinden.

#### 4.5. **Vormgeven van participatie voor de luchtvaart**

Er bestaat geen standaard- of ideaal participatiemodel - en zeker niet voor de luchtvaart. Het vormgeven van een participatieproces betekent dat er verschillende keuzes gemaakt moeten worden, keuzes die variëren tussen de onderwerpen die aan stakeholders worden voorgelegd, de selectie van participanten, de structuur van het proces, de wijze van interactie, de verstrekte informatie, enzovoorts. De vormgeving van participatie, waaraan al deze en meer elementen te pas komen, hangt – behalve van juridische kaders - sterk af van het doel of de doelen die worden nagestreefd (Bobbio, 2019).

Het lastige is daarbij, dat verschillende betrokkenen verschillende doelen kunnen hebben (Perlaviciute en Squintani, 2020). Zo kan het doel van een participant zijn om invloed uit te oefenen, terwijl een overheid als doel heeft alle belangen en voorkeuren te kennen. Deze twee doelen kunnen conflicterend zijn.

Juist omdat verschillende betrokkenen verschillende doelen kunnen hebben, is een goed participatieproces essentieel. Wanneer participanten het proces accepteren gaan zij eerder akkoord met de uitkomst, ook al zijn zij het hiermee niet (helemaal) eens (Wolsink, 1990 en Akerboom, 2018). Er zijn een aantal categorieën die kunnen bijdragen aan acceptatie van het proces: *timing* van de participatie, *representatie* en *inclusiviteit*, *procedure* en *heldere afspraken*, kortom, drie belangrijke ontwerpprincipes voor participatie.

##### **Ontwerpprincipes voor participatie**

*Timing* van participatie is cruciaal: organiseer participatie zo vroeg mogelijk in het proces. Wat precies vroegtijdig is hangt af van de omstandigheden. In elk geval wordt er verondersteld dat participatie voorafgaand aan een conceptbesluit wordt georganiseerd, zodat belangen en perspectieven mee kunnen worden genomen en tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Dit is tevens van belang voor het kunnen uitoefenen van invloed. Het gaat hier niet om de zekerheid dat participatie tot invloed leidt, maar om het feit dat invloed mogelijk is.

Daarnaast is van belang *wie* participeert. Betreft dit een groep geselecteerde participanten, en zo ja, op basis waarvan? Vertegenwoordigt deze groep ook andere burgers of stakeholders, en zo ja wie en hoe? Is de groep van participanten divers en inclusief? Hier draait het om de vraag hoe *representatief* het participatieproces is en de participanten zijn. Het participatieproces hoort alle relevante belangen en perspectieven te kunnen vertegenwoordigen; de selectie van participanten is daarom essentieel.

Het laatste ontwerpprincipe betreft de *procedure*, de organisatie van het participatieproces en de wijze van participeren. Van belang is dat er *heldere afspraken* zijn gemaakt over het participatie, hoe de input van participanten verwerkt zal worden in het proces en op welke wijze een terugkoppeling over de gemaakte afspraken wordt georganiseerd. Daarnaast gaat het ook om de wijze waarop participatie plaatsvindt, *elektronisch* of *in persoon*. Het laatste punt betreft de *toegang tot informatie en expertise*.

Voorafgaand aan het proces horen heldere afspraken te zijn gemaakt, zowel in ontwerp van de procedure als in de uitkomsten van het proces. Dit betekent ook dat vooraf duidelijk moet zijn



welke rol participanten spelen: worden zij geïnformeerd of geconsulteerd? Mogen zij adviseren of zelfs meebeslissen (Arnstein, 1969)? Daarbij komen bijvoorbeeld vragen op of de vertegenwoordiging van het brede publiek duidelijk is, en of er voldoende terugkoppeling bestaat naar aanleiding van de input van participanten.

De wijze waarop participatie plaatsvindt is ook relevant. Zo gaat de zienswijze procedure zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht uit van een 'aankondig-verdedig-model' waarbij communicatie indirect en onpersoonlijk plaatsvindt: de overheid bereidt een besluit voor en legt het concept ter inzage, geïnteresseerde partijen reageren hierop via brief of elektronische wijze, waarop de overheid deze zienswijzen samenbrengt en hierop reageert. Op geen enkel moment in deze procedure is er sprake van direct of persoonlijk contact.

Afhankelijk van het onderwerp kan het beter zijn om wel direct en persoonlijk contact te hebben, waarbij de vraag is tussen wie het contact betreft. In de luchtvaart komen verschillende belangen samen; verschillende partijen moeten daarbij dus worden betrokken, waarbij zeker ook partijen die een verantwoordelijkheid in de uitvoering hebben. Dan is het in ieder geval van belang hoe het contact plaatsvindt en hoe het overleg georganiseerd wordt.

Toegang tot informatie is essentieel, zeker in een dossier als de luchtvaart. Participanten moeten toegang hebben tot informatie. Wanneer deze zeer technisch-complex is moet de informatie ook op een toegankelijke manier worden gepresenteerd. Het kan ook gaan om de toegang tot expertise, en het horen van experts.

Ook de uitvoering van besluitvorming blijft, vanwege het continue karakter, cruciaal. Daarbij moet worden aangegeven op welke wijze uitvoering is gegeven aan de afspraken en mogelijk wat maakt dat afspraken niet nagekomen (kunnen) worden. Soms zal het ook nodig zijn om afspraken te maken over handhaving, of consequenties van niet-nakoming. Nadat een besluit is genomen moet het participanten ook duidelijk zijn of en hoe de afspraken worden nagekomen, en zo niet, welke mogelijkheden participanten dan hebben.

### Voorgestelde participatievormen nader belicht

Participatie in het luchtvaartdossier is van groot belang vanwege de impact van de luchtvaart op de samenleving. Het vinden van de juiste balans tussen groei en verdienvermogen en de impact van de luchtvaart op leefomgeving en duurzaamheid wordt steeds spannender. Input van allerlei belanghebbenden en van partijen met verantwoordelijkheden is dan ook van groot belang. Het ontwerp van participatie draagt bij aan de effectiviteit van participatie. In het volgende hoofdstuk is beschreven welke lessen uit het verleden kunnen worden getrokken. Deze kunnen ook informierend zijn voor het ontwerp van de nieuwe participatievormen.

Ten behoeve van deze participatievormen is een groot aantal participatietechnieken en -modellen beschikbaar. Het ontwerp van ieder participatieproces betekent dat er verschillende keuzes gemaakt moeten worden, keuzes die variëren van de onderwerpen die aan stakeholders worden voorgelegd, de selectie van participanten, de structuur van het proces, de wijze van interactie, de verstrekte informatie, e.d. Het precieze ontwerp van participatie, waar al deze en meer elementen een rol kunnen spelen, hangt sterk af van het doel of doelen die worden nagestreefd. Ieder overleg vraagt aldus om uitwerking volgens het principe 'vorm volgt doel'.

Zo verdient het aanbeveling om telkens vast te stellen 1) welke onderwerpen op welk niveau worden behandeld; 2) welk doel er ten behoeve van welk onderwerp wordt nagestreefd; 3) welke groepen daarbij betrokken worden, meer specifiek welke partijen (publieke) verantwoordelijkheid genieten; 4) welke juridische normen toepasselijk zijn en 5) op welke wijze de participatie georganiseerd zal worden, gelet op de ontwerpprincipes *timing*, *representatie* en *inclusiviteit*, *procedure* en *heldere afspraken* (Bobbio, 2019).



### De impact van twee bijzondere karakteristieken

Twee eerdergenoemde karakteristieken van de luchtvaart zijn daarbij in het bijzonder van belang: continuïteit en technische complexiteit. Besluitvorming in het luchtvaartdossier is, net als de participatie daarin, een continu proces. Besluitvorming bestaat uit een keten; allereerst wordt beleid geformuleerd en richting een formeel besluit gewerkt. Dat proces gaat veelal in stapjes, al naar gelang de juridische vereisten. In verschillende fasen van de keten is participatie gereguleerd. Een milieueffectrapportage bijvoorbeeld is onderhevig aan een consultatieprocedure. Op een ander moment wordt participatie georganiseerd rondom de uitvoering van een besluit, of de terugkoppeling over gemaakte afspraken. Het ontwerp van een participatieproces moet rekening houden met die verschillende fasen en het feit dat het onderwerp per fase verschilt. Dat betekent ook dat de participatie per fase op punten van timing en mate van invloed kan verschillen. Wanneer de keten inzichtelijk is voor zowel besluitvormer als participant, kunnen heldere afspraken worden gemaakt over deze punten.

Participatieprocessen en -vormen vergen daarom ook enige mate van flexibiliteit. Dat betekent ten eerste dat het participatieontwerp per onderwerp of fase kan verschillen. Het ene onderwerp of de ene fase kan gediend zijn met een andere vorm dan een ander onderwerp of een andere fase. Dat participatieprocessen en -vormen van elkaar afwijken hoeft geen probleem te zijn, als van tevoren beweegredenen en uitleg duidelijk zijn en heldere afspraken zijn gemaakt.

Ten tweede kunnen situaties en externe factoren, zoals crises, ertoe nopen dat besluitvormingsprocedures en participatieprocessen veranderen. In het ontwerp van procedures moet enige rekening gehouden worden met veranderende omstandigheden. Als de participatie daarop moet worden aangepast, dan moet dit snel worden opgepakt en met participanten worden verkend op welke wijze het participatieproces kan worden aangepast. In elk geval moet de wens om een participatieproces aan te passen helder en zorgvuldig worden toegelicht.

Technisch complexe onderwerpen, zoals veiligheid, worden conform de ontwerpnota juist meer gescheiden van participatie ten opzichte van procedures in het verleden. Toch zijn besluiten die in het kader van expert-overleggen worden genomen ook van belang, soms zelfs randvoorwaardelijk, bij regionale implementatie. Daarom blijft het van belang dat toegang tot informatie en expertise op een toegankelijke wijze te organiseren.

### Uitdagingen voor verdere uitwerking van participatieprocessen

Op basis van het voorafgaande wijst de commissie graag op de volgende uitdagingen ten aanzien van de organisatie van participatieprocessen.

De ontwerpnota brengt een belangrijke scheiding aan tussen nationale besluitvorming en regionale implementatie. Dat heeft grote invloed op de rol en betekenis van de verschillende participatievormen die worden voorgesteld. De ontwerpnota spreekt van een veelheid van overleggen, waarbij vooral de positie van de afzonderlijke overleggremia aan de orde komt - maar niet of nauwelijks de wisselwerking en samenhang tussen die overleggen. Onderstaand voorbeeld laat zien welke stappen nog gezet moeten worden om de verschillende participatieprocessen te concretiseren.



#### BOX 4 | Ontwerpprincipes toepassen op de CRO 2.0

Voor de regionale uitwerking van het landelijk beleid zal de door Van Geel (2019) ontworpen 'permanente overleg- en participatiestructuur' uit de Proefcasus Eindhoven Airport model staan, dat de verschillende reeds bestaande overlegstructuren in de regio bundelt. De nieuwe permanente overlegstructuur is door de kwartiermakers (Rademaker en Claassen, 2020) nader uitgewerkt in het Luchthaven Eindhoven Overleg (LEO). De conceptluchtvaartnota meldt dat de Proefcasus Eindhoven model zal staan bij de herijking van de Commissies Regionaal Overleg, die sinds 2009 voor vier burgerluchthavens Eelde, Lelystad, Maastricht en Rotterdam bij wet zijn ingesteld.

In de Proefcasus Eindhoven Airport werkt Van Geel voor de luchthaven Eindhoven een gedetailleerde agenda tot 2030 uit van vijf speerpunten betreffende geluidbelasting, klimaatdoelen, luchtkwaliteit, meerwaarde voor de regio en vertrouwen vanuit de omgeving. In de nieuwe overleg- en participatiestructuur ziet Van Geel een rol weggelegd voor omwonendendelegaties, omliggende gemeenten, gemeente Eindhoven, provincie, het Rijk, milieuorganisaties, bedrijfsleven, de luchthaven en samenwerkende luchtvaartmaatschappijen. De kwartiermakers spreken zelfs van 'een breed overlegplatform dat open staat voor iedereen in de regio die betrokken wil zijn en blijven en wil meedenken, meedoen en meepraten over het gebruik van de luchthaven Eindhoven'. (In het vervolg worden de deelnemende partijen echter nauwkeurig omschreven.) De bedoeling van het LEO is volgens de kwartiermakers 'het inbrengen van ideeën en initiatieven, inventariseren van standpunten en meningen, overbruggen van tegenstellingen en zoeken van kansrijke verbindingen tussen de luchthaven en de omgeving.' De te behandelen thema's vloeien voort uit de speerpunten in het advies van Van Geel. Het LEO is geen besluitvormend orgaan maar adviseert rechtstreeks via zijn onafhankelijke voorzitter aan 'de voor de thema's verantwoordelijke organisaties.' Het bevoegd gezag adviseert zelf niet mee. Het Bestuurlijk Overleg Eindhoven Airport 2020-2030 bestaande uit het Rijk, decentrale overheden en de luchthaven is de opdrachtgever.

De commissie veronderstelt dat de voor het LEO uitgewerkte participatiestructuur in de definitieve luchtvaartnota vertaald wordt naar de beoogde CRO 2.0. De conceptnota biedt voorslagnog immers weinig houvast voor de beoogde CRO 2.0 als 'het platform om de ambities van de luchthaven te bespreken en afspraken te maken over geluidsoverlast, klachtenafhandeling, duurzaamheid en regionale inbedding.' Dat roept vragen op als 'wie participeren in de CRO 2.0?', 'aan wie wordt geadviseerd?' en 'met wie worden afspraken gemaakt?' De huidige CRO Rotterdam gaf bij de evaluatie van de CRO's al duidelijk aan: 'Je kunt het overal over hebben, maar je gaat nergens over'. Kortom, wat wordt precies het verschil tussen CRO 1.0 en CRO 2.0?

Het verdient aanbeveling bij de uitwerking van het regionale participatiemodel in de definitieve luchtvaartnota rekening te houden met de vragen uit de eerdere evaluatie:

Hoe is de besluitvorming in de commissies op een bevredigende manier te organiseren?

Geeft de huidige samenstelling de beste representatie van de verschillende belangen?

Wat is het mandaat van de commissies en wat zijn de taken en bevoegdheden ten opzichte van andere partijen (overheden, luchthaven etc.), te meer als die ook partij worden in de nieuwe overlegstructuur?

Wat is een heldere en correcte rolverdeling?

Welke andere besluitvormings- en participatieprocessen kunnen dit proces beïnvloeden?

Deze vragen kunnen ook worden toegepast bij het nader uitwerken van de andere genoemde participatievormen, alsmede de ontwerpprincipes, gezien in het licht van de karakteristieken van de luchtvaart.

De commissie wijst in dit verband nog eens op de eerder in dit hoofdstuk genoemde ontwerpprincipes die behulpzaam kunnen zijn bij het bepalen van de rol en de positie van de verschillende overleggen: welke participanten worden betrokken, wat is de timing, welke partijen nemen deel, wat is de invloed van het overleg, is er sprake van adviseren, co-producen of zelfs meebeslissen?



Een volgend punt betreft de rol en positie van de voorgestelde Nationale Klankbordgroep Luchtvaart (NKL). Er wordt in de ontwerpnota een aantal, breed geformuleerde, onderwerpen genoemd die mogelijk besproken kunnen worden binnen deze NKL. Daarbij is niet duidelijk welke partijen daarbij betrokken worden en hoe de NKL zich verhoudt tot het stellen van nationale kaders en regionale implementatie. Kunnen resultaten uit de NKL betrokken worden bij het stellen van kaders op nationaal niveau? Op welke wijze worden resultaten met de nationale overheid/wetgever gedeeld? Ook de samenhang tot andere (participatie)processen en besluiten, zoals brede burgerparticipatie, is onduidelijk. Een nadere invulling van de NKL kan voorkomen dat verkeerde verwachtingen - of onvoorziene praktijken - zullen ontstaan.

De ontwerpnota spreekt (nog) niet over brede maatschappelijke participatie die naast het belang van omwonenden de bredere betrokkenheid van de Nederlandse burger bij de luchtvaart tot zijn recht laat komen. Het in hoofdstuk 2 besproken TNLI-proces laat zien dat bij een brede burgerparticipatie een heldere centrale vraagstelling bijdraagt aan het draagvlak voor te nemen beleidsbeslissingen.

Hoe deze brede participatie in het luchtvaartbeleid vorm kan krijgen, welke rol die kan spelen in de beleidsvorming en hoe die zich moet verhouden tot de verschillende overlegvormen vraagt nadere aandacht.

In de ontwerpnota, tenslotte, wordt nog geen aandacht besteed aan de vraag welke juridische kaders van toepassing zijn op welke participatievormen. Eerder in dit hoofdstuk is de bijzondere positie van de luchtvaart in dit verband ter sprake gekomen. De commissie wijst hier nog eens op de impact van besluitvormingsketens en de invloed die de (nieuwe) de Omgevingswet in dit verband gaan spelen.



## 5. Lessen voor de toekomst

De afgelopen decennia laten een golfbeweging zien in de governance van de luchtvaart. Tot de jaren negentig van de vorige eeuw lag de regie voornamelijk bij de Rijksoverheid. Daarna werden nadrukkelijker andere partijen bij de ontwikkelingen en de besluitvorming betrokken. Nog weer later verschoof het zwaartepunt naar een vooruitstrevende vorm van decentrale besluitvorming - die anderhalf jaar geleden vastliep. In de ontwerpluchtvaartnota wordt nu weer de beweging gemaakt naar een duidelijk sturende overheid: de nota spreekt over centrale regie, met een sterke betrokkenheid van de samenleving via verschillende vormen van participatie. Daarmee staat de overheid nu op een kruispunt naar een nieuw model van governance en participatie in de luchtvaart.

In dit rapport hield de commissie ontwikkelingen, patronen, en uitdagingen op het gebied van governance en participatie in de luchtvaart tegen het licht. In dit laatste hoofdstuk brengen we de belangrijkste lessen daarover bij elkaar, waarbij we ons specifiek richten op het nationale niveau. Een centrale notie daarbij is, dat het gaat om *overheidssturing in een volatiel domein*. De luchtvaart kenmerkt zich door grote dynamiek als het gaat om inhoudelijke vraagstukken, economische schommelingen, transities en de impact van geopolitieke ontwikkelingen. Enerzijds is meer helderheid nodig als het gaat om rollen, procedures en thema's, met daarin een leidende en sturende rol van politieke organisaties op alle schaalniveaus. Anderzijds is flexibiliteit nodig om te kunnen meebewegen met onvoorspelbare maatschappelijke, economische en technische ontwikkelingen.

### 5.1. Centrale regie vraagt nog om verduidelijkingen

De hoofdlijnen van de overgang van een overwegend decentrale regie naar centrale regie lijken duidelijk: het Rijk stelt de kaders, de regio's zijn verantwoordelijk voor de implementatie - waarmee het primaat van de politiek wordt hernomen. Maar deze transitie van een decentraal naar een centraal model laat nog veel onzekerheden in de governancestructuur open. Zij vragen om verduidelijkingen, zoals de vraag naar de precieze posities van de talrijke partijen die een rol spelen in het luchtvaartbeleid en de precieze uitwerking van de regierol van het Rijk. De commissie beseft dat het nemen van de regie ook een leerproces is voor het Rijk. Dat wordt bijvoorbeeld geïllustreerd met het in de ontwerpluchtvaartnota verwoorde duurzaamheidsbeleid. Daarin speelt het door de sector en kennisinstellingen geschreven rapport 'Slim én duurzaam' voor de komende tien jaar een centrale rol. Bij de totstandkoming was echter van Rijksregie geen sprake. Hieronder licht de commissie de belangrijkste aandachtspunten voor de overgang naar een centrale regie nader toe.

### 5.2. Samenhangende inhoudelijke lange termijnvisie

De commissie beveelt aan om alsnog te verduidelijken hoe een strategische langetermijnvisie op de Nederlandse luchtvaart valt te ontwikkelen aan de hand van een relatieve weging van de vier in de ontwerpnota onderscheiden publieke belangen. De inzichten uit de brede burgerparticipatie voorafgaand aan de luchtvaartnota kunnen daarbij dienstig zijn. Zo'n visie vergt dat de vier publieke belangen scherper in hun onderlinge verband worden geplaatst en dat aangegeven wordt



welke conflicten tussen de belangen onderling kunnen worden opgeroepen. In die visie zou ook transparant moeten worden aangegeven welke accenten het Rijk op de publieke belangen - afzonderlijk en in samenhang - wil leggen. Daarmee ontstaat een kader dat ook leidend is in de besluitvorming voor de korte termijn. Het beoogde groeiverdienmodel per individuele luchthaven kan daarvoor de mal zijn waarin die vier publieke belangen gewogen bij elkaar komen op basis van die strategische langetermijnvisie en daaruit voortvloeiende nationale kaders.

Gelet op de volatiliteit van het domein vergt een dergelijke samenhangende visie voor de lange termijn wel de mogelijkheid tot continue bijstelling op basis van actuele ontwikkelingen. De huidige Corona-periode is hiervan een aansprekend voorbeeld.

### **5.3. Flexibiliteit**

De huidige Coronacrisis laat eens te meer zien dat plotselinge majeure maatschappelijke of economische veranderingen grote impact kunnen hebben op het korte termijnbeleid. Dat levert enerzijds het risico op van een incident gedreven sturing, waarin volatiliteit steeds opnieuw tot een koerswijziging in het beleid leidt. Anderzijds is er het risico dat vanaf de start wordt vastgehouden aan de lange termijnplanning en dat de sector daardoor kwetsbaarder wordt voor schokken. De commissie bepleit om het langetermijnbeleid leidend te laten zijn, en noodzakelijke keuzes die op de korte termijn gemaakt moeten worden, zoveel mogelijk binnen dat lange termijnkader te positioneren. Dat lange termijnbeleid verdient dan wel een adaptieve planning zoals de conceptluchtvaartnota al aangeeft. De noodzakelijke flexibiliteit kan verkregen worden door op strategisch gekozen momenten de bestaande ontwikkelrichting te faseren of te temporiseren in plaats van het beleid incident gedreven en op ad hoc basis te herzien. Het verdient (ook) daarom aanbeveling om regelmatig de werking van governance en participatie te evalueren.

### **5.4. Positie van de verschillende partijen**

Met de ontwerppluchtvaartnota is een eerste aanzet gegeven voor de rol die verschillende partijen hebben in de advisering en besluitvorming. Een nadere uitwerking daarvan is noodzakelijk om rolverwarring en -verschuiving te voorkomen. De basis daarvoor is te vinden in het gemaakte onderscheid tussen partijen met een verantwoordelijkheid en partijen met een belang. Maar dat onderscheid vraagt verdere verduidelijking. Partijen met een verantwoordelijkheid zijn onderling bepaald verschillend: gemeenten en provincies als vertegenwoordigers van de representatieve democratie aan de ene kant, en partijen als de luchthavens, LVNL en ILT aan de andere kant. Zo vraagt de relatie tussen Rijksoverheid en decentrale overheden om precisering, nu deze ieder over eigen bevoegdheden beschikken, die zorgvuldig op elkaar moeten worden afgestemd. Maar bijvoorbeeld ook de positie van LVNL staat op zichzelf, aangezien veiligheidsvragen op hun eigen merites worden beoordeeld conform het VEM-model. Bovendien zijn er partijen die zowel een eigen verantwoordelijkheid als een eigen belang hebben, zoals Schiphol en KLM, en overheden die niet alleen kader stellend zijn, maar ook aandeelhouders van luchthavens en AF-KLM. Dat vraagt om voorkoming van belangenverstrengeling, met een Rijksoverheid die hier een eigen positie inneemt. Wanneer die relaties met hun daarmee samenhangende bevoegdheden verder uitgewerkt en verduidelijkt zijn, helpt dat ook om de positie van de representanten van de participatieve democratie te verhelderen. Het is daarom nuttig om op gezette tijden evaluatiemomenten in te bouwen: werkt de governance en participatie zoals beoogd, sluipen er geen oneigenlijke elementen in, hebben de verschillende betrokkenen de juiste rol, enz.?

### **5.5. Kennisbasis**

Centrale regie vraagt om een ministerie dat het internationale, nationale en regionale veld overziet en daarin met autoriteit kan opereren. Dat vraagt om een ministerie dat de beschikking heeft over onafhankelijke en betrouwbare kennis en dat op basis daarvan doortimmerde analyses kan maken en ook scenario's en alternatieve keuzes kan voorleggen. Die autoriteit komt niet vanzelf, maar is wel noodzakelijk om uiteindelijk ook lastige besluiten in goede banen te leiden c.q. af te dwingen. Dat zal zeker niet altijd gemakkelijk zijn, nu in de toekomst partijen die decentraal een rol spelen,



het beleid op nationaal niveau minder zullen kunnen beïnvloeden, en daardoor misschien minder bereid zijn om compromissen te sluiten.

De commissie geeft in overweging om ten behoeve van een zinvolle dialoog met de omgeving een bij de luchtvaart passende variant van een Omgevingshuis in het leven te roepen, dat onafhankelijke en betrouwbare kennis toegankelijk maakt voor alle participanten, nationaal en regionaal. Een dergelijk Omgevingshuis creëert een ontmoetingsplek voor kennisuitwisseling en dialoog en kan zowel in fysieke als digitale vorm een manier zijn om alle op het terrein van de luchtvaart deelnemende participanten een gelijke kennisbasis te bieden, hetgeen het onderlinge vertrouwen kan bevorderen.

De ontwerpvluchtvaartnota is op het punt van de te ontwikkelen kennisbasis tamelijk summier, in tegenstelling tot de eerder door de minister naar de Kamer toe geformuleerde ambities om de beschikbare kennis en informatie te ordenen en te actualiseren, kennishiaten te identificeren en een kennisplan op te stellen met de planbureaus. De commissie beveelt daarom aan die ambities alsnog nader uit te werken en te verbinden met de bredere rol voor een Omgevingshuis.

## 5.6. Participatie

De ontwerpnota introduceert verschillende participatievormen: de Nationale Klankbordgroep Luchtvaart, thematafels, expertoverleg, brede burgerparticipatie en een regionale overlegstructuur met de ORS en de CRO's, waarbij enerzijds de positie van de ORS minder prominent wordt als gevolg van de keuze voor een centrale regie, maar anderzijds de positie van de CRO's, aldus de ontwerpnota, versterkt wordt.

De commissie heeft, gegeven het grote belang van luchtvaart, waardering voor de poging om zoveel mogelijk partijen bij de besluitvorming te betrekken, maar plaatst vraagtekens bij de effectiviteit van zoveel verschillende overlegvormen die in de ontwerpnota naast elkaar geïntroduceerd worden. Die verschillende overlegvormen vragen niet alleen om onderlinge afstemming, maar ook om bij ieder overleg nauwkeurig de condities en de spelregels van dat overleg van tevoren te bepalen. Wat de afstemming van die verschillende overleggen betreft, lijkt de NKL volgens de ontwerpnota een belangrijke rol te gaan vervullen. Dat kan - maar brengt ook een risico met zich mee, wanneer dat overleg mede door allerlei nieuwe thematafels méér wordt dan een afstemmingsoverleg. Want als dat het geval zou zijn, kan de NKL zich - onbedoeld - ontwikkelen tot een besluitvormend orgaan, waar die partijen die daar niet aan deelnemen en daar geen invloed kunnen uitoefenen, naast staan en zich gepasseerd zullen voelen. Alle reden dus om ook hier de spelregels niet alleen van tevoren goed te bepalen, maar om die ook periodiek te evalueren.

Ten behoeve van de andere participatievormen is er een groot aantal participatietechnieken en modellen beschikbaar. Het ontwerpen van ieder participatieproces betekent dat er verschillende keuzes gemaakt moeten worden. Keuzes die variëren van de onderwerpen die aan stakeholders worden voorgelegd, de selectie van participanten, de structuur van het proces, de wijze van interactie, de verstrekte informatie, enzovoorts. Het precieze ontwerp van participatie, waar al deze en meer elementen een rol kunnen spelen, hangt sterk af van het doel of doelen die worden nagestreefd. Ieder overleg vraagt aldus om uitwerking volgens het principe 'vorm volgt doel'. Daarbij verdient het aanbeveling om telkens vast te stellen 1) welke onderwerpen op welk niveau worden behandeld; 2) welk doel er ten behoeve van welk onderwerp wordt nagestreefd; 3) welke groepen daarbij betrokken worden, meer specifiek welke partijen (publieke) verantwoordelijkheid genieten; 4) welke juridische normen toepasselijk zijn en 5) de wijze waarop participatie georganiseerd zal worden, gelet op de ontwerpprincipes *timing*, *representatie*, *transparantie* en *procedure*, zoals in hoofdstuk 4 is beschreven.

De commissie beveelt aan deze principes tijdig in een of meer concrete cases uit te diepen, zoals het uitdiepen van de decentrale overlegstructuur in de transitie van CRO 1.0 naar CRO 2.0. Op deze manier kan een effectieve en efficiënte participatiestructuur stapsgewijs vorm krijgen.



## 6. Bronnen

### Publicaties

Adviescollege Stikstofproblematiek (2020), Advies luchtvaartsector

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/14/advies-luchtvaartsector>)

Alders, Hans (2008, 1 oktober), Advies van de Alderstafel over de toekomst van Schiphol en de regio voor de middellange termijn (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-108-b1.pdf>)

Alders, Hans (2019, 30 januari), Verslag bespreking en maatschappelijke consultatie middellange termijn ontwikkeling Schiphol tot en met 2030

(<https://www.omgevingsraadschiphol.nl/wp-content/uploads/2019/01/Brief-Hans-Alders-30-1-2019.pdf>)

Alders, Hans (2019, 24 april), Verslag besprekingen Schiphol en Omgeving

(<https://www.omgevingsraadschiphol.nl/wp-content/uploads/2019/04/20190424-Alders-Gesprek-Tweede-Kamer.pdf>)

Arnstein (1969), A ladder of citizen participation, Journal of the American Institute of Planners 35 (4), p. 216-224.

Bestuurlijke Regie Schiphol (2020), brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over consequenties voor afspraken SMASH

([https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/8950946/1/BRS\\_brandbrief\\_Aanvullingsregeling\\_geluid\\_luchtvaartlawaaai](https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/8950946/1/BRS_brandbrief_Aanvullingsregeling_geluid_luchtvaartlawaaai))

Bobbio, L. (2019), Designing effective public participation, Policy and Society, Vol. 38, Issue 1, pp. 41-57

Bus en Manshanden (2019), Second Opinion Verkennende MKBA beleidsalternatieven Luchtvaart (<http://hoogoverijssel.nl/news/nederlandse-economie-beter-af-zonder-la/>)

CEDelft (2019), Moet de luchtvaart groeien om onze welvaart te behouden? Een kritische analyse van veelgehoorde argumenten ([https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2019/07/CE\\_Delft\\_190143\\_De\\_economische\\_effecten\\_van\\_krimp\\_en\\_groei\\_van\\_de\\_NL\\_luchtvaart\\_DEF-gecomprimeerd.pdf](https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2019/07/CE_Delft_190143_De_economische_effecten_van_krimp_en_groei_van_de_NL_luchtvaart_DEF-gecomprimeerd.pdf))

Coenen, F.H.J.M. (2009), Public participation and better environmental decisions. The promise and limits of participatory processes for the quality of environmentally related decision-making, Springer, Dordrecht

Commissie voor de milieueffectrapportage (2020) Luchtvaartnota – Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, projectnummer 3372

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/27/bijlage-toetsingsadvies-commissie-m-e-r>)

Een vandaag (4 december 2019), Ingenieur Adegeest ontdekt opnieuw forse fouten in milieurapport Lelystad Airport: 'het is je reinste oplichterij'



(<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/opnieuw-ontdekt-leon-adegeest-fouten-in-milieurapport-lelystad-airport-het-is-je-reinste-oplichter/>)

Financieel Dagblad (2019, 25 april), Opperpolderaar Hans Alders pleit voor minder 'gepolder' over de luchtvaart

Geel, van (2019), Schiphol vernieuwd verbinden, evaluatie en tussentijds advies governance en participatie (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/17/tussentijds-advies-governance-en-participatie-schiphol>)

Glasbergen, P. 2002. The green polder model: institutionalizing multi-stakeholder processes in strategic environmental decision-making European Environment, vol. 12 issue 6, p.303-315.

Groene Amsterdammer (2018, 1 augustus) Vlag volkslied, vliegveld, onderzoek De toekomst dan Schiphol (<https://www.groene.nl/artikel/vlag-volkslied-vliegveld>)

HoogOverijssel (12 januari 2018), Geluidsberekeningen Lelystad Airport: hoe geluidsberekeningen in het MER werden gemanipuleerd en hoe dit nu wordt gereframed (<http://hoogoverijssel.nl/wp-content/uploads/2018/01/Hoe-geluidsberekeningen-in-het-MER-werden-gemanipuleerd-en-hoe-dit-nu-wordt-ge-reframed-1.pdf>)

Huijs (2011) Building Castles in the (Dutch) Air, Understanding the Policy Deadlock of Amsterdam Airport Schiphol 1989-2009. Dissertatie Technische Universiteit Delft (<https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:854e4d88-a03f-4941-8b63-792d065f557f/datastream/OBJ2>)

Jong, de (2012), The airport assembled: rethinking planning and policy making of Amsterdam Airport Schiphol by using the actor-network theory. Dissertatie Universiteit Utrecht, Eburon Delft (<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/257977>)

Koers en Bröring (2017), Burgerparticipatie en omgevingsprojecten: hoe zorgen we voor kwaliteit?, Tijdschrift voor Omgevingsrecht, 2017(4), 161-166 ([https://www.bjutijschriften.nl/tijdschrift/tijdschriftomgevingsrecht/2017/4/TO\\_1568-5012\\_2017\\_017\\_004\\_003](https://www.bjutijschriften.nl/tijdschrift/tijdschriftomgevingsrecht/2017/4/TO_1568-5012_2017_017_004_003))

Kennisinstituut voor Mobiliteit (2020), Toets economische effecten PlanMER Luchtvaartnota – Synthese en reflectie 3 hoogleraren (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/27/bijlage-notitie-toets-economische-effecten-planmer-luchtvaartnota>)

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020), Klimaatplan (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/04/24/klimaatplan-2021-2030>)

Milieu- en Natuurplanbureau (2005), Het milieu rond Schiphol 1990-2010 – feiten en cijfers (<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/500047001.pdf>)

Natuur- en milieufederatie Noord-Holland, Greenpeace en Natuur en Milieu (2019), Een nieuw toekomstbeeld voor luchtvaart: naar emissievrij reizen (<https://www.natuurenmilieufederaties.nl/wp-content/uploads/2019/10/Luchtvaartnota-milieuorganisaties.pdf>)

NRC (17 oktober 2017), Fouten in rapport naar geluidshinder Lelystad Airport



(<https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/17/vliegverkeer-rekenfouten-in-rapport-naar-geluidshinder-van-lelystad-airport-13533394-a1577540>)

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017), Veiligheid vliegverkeer luchthaven Schiphol (<https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4247/veiligheid-vliegverkeer-luchthaven-schiphol>)

Parool (2020, 1 april), Uitstel Lelystad Airport tot sint-juttemis? (<https://www.parool.nl/nederland/uitstel-lelystad-airport-tot-sint-juttemis~b197a30a/>)

Perlaviciute, G. en Squintani, L. (2020), Public participation in climate policy making: toward reconciling public preferences and legal frameworks. *One Earth*, 2, i341-348

Planbureau voor de leefomgeving (2020), Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 (<https://www.pbl.nl/publicaties/kansrijk-mobiliteitsbeleid-2020>)

Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2016), Mainports voorbij (<https://www.rli.nl/publicaties/2016/advies/mainports-voorbij>)

Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2019), Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute (<https://www.rli.nl/publicaties/2019/advies/luchtvaartbeleid>)

Raad voor openbaar bestuur (2020), Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst (<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/03/12/advies-akkoord-besturen-met-akkoorden-als-evenwichtskunst>)

Raad van State (2019), Jaarverslag 2018 ([https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2018/wp-content/uploads/sites/6/2019/03/WEBVERSIE\\_Jaarverslag\\_2018.pdf](https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2018/wp-content/uploads/sites/6/2019/03/WEBVERSIE_Jaarverslag_2018.pdf))

Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek (2008) advies duurzame governance Schiphol

Raad voor ruimtelijk milieu- en natuuronderzoek (2009), Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie, Advies nr A.14 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-10001.pdf>)

Rademaker, P. en Claasen, R., juni 2020. Adviesrapport Luchthaven Eindhoven Overleg, in opdracht van Stuurgroep Eindhoven Airport 2020-2030.

Scherpenisse, J. (2019). Tucht van de tijd; over het tijdigen van bestuur en beleid. NSOB: Den Haag.

Stentor (2019, 17 januari), Minister buigt voor Brussel: toch nieuwe vluchten op Lelystad Airport (<https://www.destentor.nl/lelystad/minister-buigt-voor-brussel-toch-nieuwe-vluchten-op-lelystad-airport~abd5ccb3/>)

Schiphol Group, KLM, NLR, Rotterdam The Hague Airport, Eindhoven Airport, Lelystad Airport, Transavia, EasyJet, TUI, Corendon, Barin, ACN, LVNL, TUDelft, NS, Lucht- en Ruimtevaart Nederland, SkyNRG, VNO-NCW, Evofenedex, Dutch Aviation Group (2018), Slim én duurzaam – Actieplan Luchtvaart Nederland: 35% minder CO<sub>2</sub> in 2030 (<https://nieuws.schiphol.nl/luchtvaartsector-overhandigt-actieplan-slim-en-duurzaam-aan-minister-iw/>)

Stumpe, J. (red.) (1997), Hoeveel ruimte geeft Nederland aan luchtvaart? Integrale beleidsvisie over de toekomst van luchtvaart in Nederland. TNLI.



(<http://publicaties.minienm.nl/documenten/hoeveel-ruimte-geeft-nederland-aan-luchtvaart-integrale-beleidsv>)

Tan, T.G. (2001), Urgentie, leiderschap en kennisontwikkeling: verklaringen voor die besluitvormingsrondes over Schiphol tussen 1989 en 1991, dissertatie Universiteit van Amsterdam (<https://dare.uva.nl/search?identificer=7ff0adab-481b-4e30-9395-e59b78579f8a>)

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23552 nr. 38 (1995, 16 juni), brief planologische Kernbeslissing Schiphol, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23552-38.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 1995-1996, 24690, nr. 1 (1996, 17 april), Kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24690-1.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, 26391 nr. 5 (1999, 16 juni), Verslag van Algemeen Overleg over de visie op een groen poldermodel en de uitwerking daarvan, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26391-5.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, vergadernummer 95, pagina 5495-5497 (1999, 30 juni), debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 16 juni over de visie op het groene poldermodel (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-19981999-5495-5497.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 1999-2000, vergadernummer 35, pagina 2727-2735 (1999, 15 december), debat naar aanleiding van de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over het TOPS-overleg, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-19992000-2727-2735.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 1999-2000, 23552-77 (1999, 15 december), Motie van het lid van Bommel over nemen van besluit over middellangetermijnontwikkeling van Schiphol nadat definitief advies van TOPS is uitgebracht, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23552-77.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 1999-2000, 26959 nr. 1 bijlage (1999, 17 december) Toekomst van de nationale luchthaven (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26959-1.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 1999-2000, vergadernummer 36, pagina 2833 (1999, 16 december), stemming motie van Bommel, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-19992000-2833-2833.html>

Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 29665 nr. 47 (2006, 26 april), kabinetsstandpunt Schiphol, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-47-b1.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 29665 nr. 39 (2006, 25 oktober), Brief minister over uitwerking en uitvoering van het kabinetsstandpunt Schiphol (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-39.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 29665, nr. 64 (2006 7 juni), Verslag Algemeen Overleg over o.a. brief inzake benutten milieuruimte Schiphol (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-64.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 29665, nr. 115 b3 (2008, 10 december) Convenant hinderbeperking (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-115-b1.pdf>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 29665, nr. 115 b6 (2008, 10 december) Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-115-b6.pdf>)



Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 29665, nr. 115 b10 (2008, 10 december) Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-115-b10.pdf>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 31936 nr. 1 (2009, 17 april), Luchtvaartnota – concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2009/04/17/20091446-bijlage-1-luchtvaartnota>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2017-2018, 31 936 nr. 420 (2017, 20 september), Verslag van Algemeen Overleg Luchtvaart (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-420.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2017-2018, 31936 nr. 422 (2017, 16 oktober), Brief Milieueffectrapport en geluidberekeningen Lelystad Airport, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-422.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2017-2018, 31936 nr. 430 (2017, 18 december), Brief actualisatie MER Lelystad Airport, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-430.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2017-2018, 31936 nr. 462 (2018, 21 februari), Brief informatie over aansluitroutes en MER-actualisatie Lelystad Airport, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-462.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2017-2018, 29665, nr. 314 (2018, 15 mei), Motie Dijkstra c.s. over een brede maatschappelijke consultatie (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-314.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2017-2018, 31936 nr. 491 (2018, 22 juni), Aanpak participatie luchtvaart en reikwijdte Luchtvaartnota 2020-2050 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-491.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2018-2019, vergadernummer 37, item 31 (2018, 18 december), Verslag debat herziening van het Nederlandse luchtruim, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20182019-37-31.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2018-2019, 31963 nr. 574 (2019, 17 januari), brief selectiviteit Schiphol – Lelystad, (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-574.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2018-2019, 29665 nr. 353 (2019, 30 januari), brief besprekingen Omgevingsraad Schiphol over de toekomst van Schiphol (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-353.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2018-2019, 31936 nr. 585 bijlage 878042 (2019, 1 april), Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-878042>)

Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32831 nr. 342 (2019, 15 juli) Klimaatakkoord (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-892567>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 31936 nr. 732 bijlage 892567 (2020, 31 maart), brief besluitvorming Lelystad Airport (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-732.html>)

Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 31936 nr. 741 bijlage 934378 (2020, 15 mei), Verantwoord vliegen naar 2050 – ontwerppluchtvaartnota 2020-2050 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-934378.pdf>)



Trouw (1999, 26 november) Voorzitter: beide partijen waren te ongeduldig (interview met TOPS-voorzitter) <https://www.trouw.nl/nieuws/voorzitter-beide-partijen-waren-te-ongeduldig~be9162f8/>

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

Visser, van Poperink-Verkerk en van Buuren (2019), Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen – kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving, GovernEur Erasmus Universiteit Rotterdam  
(<https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1564826&forcedownload=false>)

Weggeman (red.) (2019), De luchtvaartpolder (2006-2019): hoofdstukken van Hans Alders  
(<https://www.omgevingsraadschiphol.nl/wp-content/uploads/2019/12/De-Luchtvaartpolder-Hoofdstukken-van-Hans-Alders-2006-2019.pdf>)

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1994), Besluiten over grote projecten, WRR-rapport nr. 46 (<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/1994/09/13/besluiten-over-grote-projecten>)

Wolsink, M. (2000), Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support, Renewable Energy, Volume 21, Issue 1, pp. 49-64

## Gesprekken

Bewonersorganisatie PUSH (bezoek aan bijeenkomst)

Commissies Regionaal Overleg (meerdere bewonersvertegenwoordigers)

Gemeente Haarlemmermeer (bestuurder)

Luchtverkeersleiding Nederland (twee vertegenwoordigers)

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (meerdere vertegenwoordigers)

Omgevingsraad Schiphol (meerdere betrokkenen)

Provincie Noord-Holland (bestuurder en beleidsmedewerker)

Schiphol Group (meerdere vertegenwoordigers)

Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland (meerdere vertegenwoordigers)

## Geraadpleegde websites

<https://www.alderstafeleindhoven.nl/>

<https://www.alderstafellelystad.nl/>

<https://www.croeelde.nl/>

<https://www.crollelystad.nl/>

<https://cromaastricht.nl/>

<https://www.cro-rotterdam.nl/>

<https://www.eerlijkovervliegen.nl/>

<https://luchtvaartindetoekomst.nl/default.aspx>

<https://minderhinderschiphol.nl/>

<https://www.omgevingsraadschiphol.nl/>

<https://www.umwelthaus.org/>



## Wet- en regelgeving

Algemene Wet bestuursrecht (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-07-01>)

Klimaatwet (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01>)

Luchtvaartwet

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0002267/2018-09-19>

Omgevingswet (verwachte inwerkingtreding 1 januari 2022)

(<https://www.omgevingswetportaal.nl/>)

Regeling commissies regionaal overleg burgerluchthavens van nationale betekenis

(<https://wetten.overheid.nl/BWBR0031909/2015-04-01>)

Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus 1998 (<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001700/2005-03-29>)



“Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving | **OFL**

*Dit is een uitgave van:*

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving  
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag  
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

E-mail: [info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl](mailto:info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl)

Kijk voor meer informatie op:  
[www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl](http://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl)

Uitgave september 2020

