

2 Evaluatie Schipholbeleid e Voortgangsrapportage augustus 2005

VROM



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Transport en Luchtvaart



Evaluatie Schipholbeleid e Voortgangsrapportage

augustus 2005



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Context	5
1.1 Wat wordt er geëvalueerd?	5
1.2 De drie componenten van de Evaluatie	5
2. Stand van zaken	7
2.1 Gelijkwaardigheidstoets en aanvullende vragen	7
2.1.1 Gelijkwaardigheidstoets; motie Baarda c.s.	7
2.2.2 Aanvullende vragen	7
2.2 Effectiviteitsonderzoek	9
2.2.1 Inleiding	9
2.2.2 Onderzoeken in uitvoering	9
2.3 Verbetervoorstellen	11
2.3.1 Inleiding	11
2.3.2 Onderzoek	12
2.3.3 Betrekken organisaties en burgers bij beoordeling verbetervoorstellen	12
2.3.4 Hoe gaan we om met adviezen van derden?	13
2.4 Meten van geluid en aanvullend systeem voor handhaving in het buitengebied	13
3. Proces en communicatie	15
3.1 Proces	15
3.1.1 Inleiding	15
3.1.2 Terugkerende thema's in adviezen Procescommissie	15
3.2 Communicatie	16
3.2.1 Communicatiemiddelen	16
3.2.2 Wie werkt er mee aan de evaluatie?	17
4. Planning evaluatie en gerelateerde onderwerpen	19
4.1 Planning uitvoering evaluatie	19
4.1.1 Gelijkwaardigheidstoets en aanvullende vragen	19
4.1.2 Effectiviteit van het beleid	19
4.1.3 Voorstellen voor verbetering van het beleid	19
4.2 Besluitvorming na afronding evaluatie	20
4.3 Gerelateerde onderwerpen	20
5. Bijlagen bij deze voortgangsrapportage	23

Inleiding

¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat
'Evaluatie Schipholbeleid, Plan van
Aanpak', november 2004.
ISBN 90 369 1922 3



In 2004 is gestart met de evaluatie van het Schipholbeleid. De inhoud en werkwijze van de evaluatie zijn vastgelegd in het 'Plan van aanpak Evaluatie Schipholbeleid'.¹ Dat plan is in 2004 met de Tweede Kamer besproken.

In februari 2006 wordt het eindrapport van de evaluatie aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer. Tussentijds worden de Kamers geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak door middel van voortgangsrapportages. De 1^e voortgangsrapportage is eind maart 2005 verschenen.

Het nu voorliggende document is de 2^e voortgangsrapportage en betreft de periode april – half augustus 2005. Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 1 worden in het kort de context en de inhoud van de evaluatie van het Schipholbeleid geschetst. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar het Plan van aanpak.
- In hoofdstuk 2 wordt de stand van zaken van de evaluatie beschreven.
- In hoofdstuk 3 wordt aangegeven hoe het proces verloopt, hoe het communicatietraject er uit ziet en welke communicatiemiddelen worden gebruikt.
- In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de planning van de evaluatie en de besluitvorming daarna. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de overige aan het Schipholdossier gerelateerde onderwerpen.
- In hoofdstuk 5 tenslotte wordt een overzicht gegeven van de bij deze voortgangsrapportage behorende bijlagen.

Conform de planning is de meeste voortgang in deze periode geboekt met de verbetervoorstellen. Hierop zal dan ook uitgebreid worden ingegaan in hoofdstuk 2.

1. Context

1.1 Wat wordt er geëvalueerd?

De evaluatie richt zich op de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten. Daarin is het beleid voor geluid, veiligheidsrisico's, luchtverontreiniging en ruimtelijke ordening voor Schiphol vastgelegd. Het beleid is vanaf 20 februari 2003 van kracht. Toen kon met dit beleid het "vijfbanenstelsel" van Schiphol met de nieuwe Polderbaan in gebruik worden genomen.

Vanwege het economisch belang hecht de rijksoverheid aan het vasthouden van de positie van Schiphol als internationale luchthaven. Een grote luchthaven levert onvermijdelijk overlast en risico's op. De overheid stelt paal en perk aan die overlast en risico's door middel van regels. Die regels hebben als doel dat zo min mogelijk omwonenden grote overlast en risico's ondervinden. Binnen de regels mag Schiphol zich verder ontwikkelen.

Er zijn twee soorten regels: regels om de nadelige effecten van het vliegverkeer te beperken, waaraan de luchtvaart zich moet houden, en regels aan het gebruik van de ruimte rond de luchthaven, waar iedereen in de omgeving van de luchthaven zich aan moeten houden. De regels zijn vastgelegd in twee besluiten. De regels voor de luchtvaartsector staan in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). De regels met beperkingen aan het ruimtegebruik zijn opgenomen in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB).

Met het Schipholbeleid behartigt het Rijk twee publieke belangen:

- de bescherming van de omwonenden tegen de negatieve effecten van de luchtvaart;
- het economisch belang van de luchthaven Schiphol voor Nederland.

Er is afgesproken dat het Schipholbeleid zoals vastgelegd in de Wet en de twee Luchthavenbesluiten binnen drie jaar na inwerkingtreding moet zijn geëvalueerd. Dit betekent dat de evaluatie op 20 februari 2006 moet zijn afgerond.

1.2 De drie componenten van de Evaluatie

De evaluatie bestaat uit drie onderdelen: de toets op de gelijkwaardigheid (motie Baarda c.s.), een toets op de effectiviteit van het beleid en het verkennen van mogelijkheden voor verbetering van het beleid. Hieronder wordt elk onderdeel kort toegelicht.

Gelijkwaardigheidstoets; motie Baarda c.s.

Aan het Schipholbeleid is een aantal eisen gesteld waaraan moet worden voldaan, zoals het bieden van bescherming aan de omgeving die gelijk-

waardig is aan de milieunormen van de PKB Schiphol en omgeving uit 1995. Deze PKB was voor het huidige beleid, dus voor 2003, van kracht. In 1998 is besloten de PKB te vervangen, door gelijkwaardig nieuw beleid. De reden hiervoor was dat de PKB niet handhaafbaar en meetbaar bleek te zijn en dat de scheidslijn tussen overheid en bedrijfsleven niet duidelijk was.

Gelijkwaardigheid is op veel verschillende manieren in te vullen. In de wet is daarom eenduidig vastgelegd wat onder gelijkwaardigheid van het Schipholbeleid wordt verstaan. Voordat het beleid van kracht werd, is aan die eisen van gelijkwaardigheid getoetst. Naar aanleiding van zorg in de Eerste Kamer, vastgelegd in de "motie Baarda c.s.", is afgesproken het beleid ook in de praktijk te toetsen aan de eisen. Drie jaar nadat het beleid van kracht werd, moet deze toets zijn afgerond, dus in februari 2006. Daarnaast hebben de Eerste en Tweede Kamer aanvullende vragen gesteld waarop zij in de evaluatie een antwoord willen zien. Deze vragen betreffen de ontwikkeling van geluidbelasting, veiligheidsrisico en luchtverontreiniging door de vliegtuigen rond Schiphol vanaf 1990.

Effectiviteit van het beleid

Het kabinet heeft, naast de uitvoering van de motie Baarda c.s., aangegeven te willen toetsen of het gekozen beleid voor Schiphol effectief is: dragen de gestelde grenswaarden en regels bij aan het beheersen van de overlast en heeft de luchtvaart binnen de milieugrenzen de mogelijkheid om zich te ontwikkelen?

Voorstellen voor verbetering van het beleid

Tot slot heeft het kabinet te kennen gegeven dat het mogelijke verbeteringen van het beleid wil verkennen. Hoewel het huidige beleid met zorg is vastgesteld, heeft het kabinet aangegeven open te staan voor voorstellen voor verbetering. Daarom heeft tot 1 juli jongstleden iedereen de kans gehad om voorstellen voor verbetering van het beleid in te dienen.

2. Stand van zaken

2.1 Gelijkwaardigheidstoets en aanvullende vragen

2.1.1 Gelijkwaardigheidstoets; motie Baarda c.s.

De tussenrapportage over het jaar 2004 is eind maart 2005 als bijlage bij de 1^e voortgangsrapportage gevoegd. Uit dit rapport blijkt dat in 2004 ruimschoots aan de eisen van gelijkwaardigheid is voldaan.

Op 1 juli jongstleden heeft de Commissie voor de milieueffect-rapportage (Commissie m.e.r.) advies uitgebracht naar aanleiding van de tussenrapportage.² De commissie adviseert om in de eindrapportage aan een aantal extra zaken aandacht te besteden, zoals de ontwikkeling van het groepsrisico en het feit dat een deel van de milieunormen nu nog niet volledig wordt gebruikt door de luchtvaart. In de jaren 2004 en 2005, waar het gelijkwaardigheidsonderzoek zich op richt, zijn namelijk nog niet de maximale hoeveelheden geluid, risico en uitstoot bereikt die binnen de regels mogelijk zijn.

In februari 2006 verschijnt de eindrapportage van de gelijkwaardigheidstoets, waarin wordt gekeken of ook in 2005 in de praktijk aan de gelijkwaardige overgang wordt voldaan. Het advies van de Commissie m.e.r. wordt in de eindrapportage verwerkt.

2.1.2 Aanvullende vragen

De staatssecretaris van V&W heeft aan beide Kamers gevraagd welke vragen zij in de evaluatie beantwoord willen zien, naast de uitvoering van de motie Baarda c.s. Naar aanleiding hiervan zijn door de Eerste en Tweede Kamer aanvullende vragen gesteld. Over de aanvullende vragen van de Eerste en Tweede Kamer zijn geen nieuwe onderzoeksresultaten te melden ten opzichte van de 1^e voortgangsrapportage. Het onderzoek loopt en de resultaten zullen in februari 2006 verschijnen.

De Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid heeft in haar advies op de 1^e voortgangsrapportage³ de aanbeveling gedaan in de volgende voortgangsrapportage een overzicht op te nemen van de aanvullende vragen en hoe deze zich verhouden tot de motie Baarda c.s.. Hieronder volgt een overzicht van deze vragen en de reactie hierop. De vragen zijn aanvullend op de motie Baarda c.s.⁴:

1. Voor geluid de contouren vanaf 1990 berekenen en weergeven.
2. Voor veiligheid het individueel risico vanaf 1990 berekenen en weergeven.
3. Voor luchtverontreiniging de emissies en de immissies vanaf 1990 berekenen en weergeven.
4. Voor stank de stankcontouren vanaf 1990 berekenen en weergeven.
5. Voor geluid de geluidbelasting in Ke zonder afkap weergeven.
6. Het in beeld brengen van het groepsrisico vanaf 1990.

² Commissie voor de m.e.r.
'Evaluatie Schipholbeleid: advies over verbetervoorstellen, onderzoeksagenda en gelijkwaardigheidstoets', 1 juli 2005, rapportnummer 1454-200.
ISBN 90 421 1594 7

³ Tweede advies Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid, 10 juni 2005

⁴ Zie ook brief aan de Tweede Kamer 'Aanvullende wensen voor onderzoek naast de uitvoering van de motie Baarda', 3 juni 2005

-
7. In het “Plan van aanpak voor de evaluatie” het woord *gelijkwaardigheid* door het woord *gelijk* vervangen.
 8. Het verbetervoorstel van de heer Prof. Dr. P.J. Stallen “Fundering in de regio, bijdrage aan het geluidbeleid Schiphol” meenemen in de evaluatie.

De eerste drie vragen zijn nog in uitvoering. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de nieuwste wetenschappelijke inzichten over geluid en hinder. Daarnaast wordt ook de ontwikkeling van de bijgebouwde woningen rond de luchthaven in beeld gebracht.

Vraag 6 is beantwoord, maar in een traject dat parallel aan de evaluatie loopt. Dit is ook als zodanig in het plan van aanpak voor de evaluatie van het Schipholbeleid aangekondigd. De rapportage over de ‘Ontwikkelingen van het groepsrisico rond Schiphol 1990-2010’ van het RIVM is door de Tweede Kamer op 14 januari 2005 ontvangen.⁵

De evaluatie komt ook tegemoet aan vraag 8: het verbetervoorstel van de heer Stallen zal net als de andere verbetervoorstellen worden betrokken bij de evaluatie. In paragraaf 2.3 wordt uitgebreid ingegaan op de procedure rond de verbetervoorstellen.

De overige vragen worden niet beantwoord. De staatssecretaris van V&W heeft dit in het Algemeen Overleg van 13 oktober 2004 aan de Kamer gemeld. De motivatie daarvoor is als volgt:

- Vraag 4: In de loop van de jaren '90 is een omslag gekomen in het nationale geurbeleid. Aan de zekerheden van de betekenis van geurcontouren en de beleving van geurhinder werd getwijfeld. Daarom is nieuw beleid geformuleerd waarbij maatregelen moeten worden genomen om geurhinder te beperken en wordt niet langer gebruik gemaakt van geurcontouren.
- Vraag 5: Berekeningen van de geluidbelasting in Ke zonder afkap gebeuren niet, omdat ook de eisen in de PKB met afkap zijn berekend. Dus om te kunnen vergelijken met de PKB-eisen gebeurt dat bij de uitvoering van de motie Baarda c.s. ook.
- Vraag 7: In de wet is door kabinet en Kamer exact aangegeven wat onder *gelijkwaardigheid* wordt verstaan, juist om de discussie daarover te beslechten. Het nu alsnog vervangen van het woord *gelijkwaardigheid* door het woord *gelijk* zou ook louter nieuwe verwachtingen wekken die niet worden waargemaakt. Het huidige gebruik is namelijk niet *gelijk* aan het gebruik voordat de Polderbaan er was, noch *gelijk* aan het gebruik zoals dat in 1995 werd verwacht. Wel wordt, ook conform het verzoek van de Eerste Kamer, de feitelijke ontwikkeling in kaart gebracht, zodat duidelijk wordt waar de geluidbelasting hoger is geworden en waar lager.

Naar aanleiding van de onderzoeksagenda in de eerste voortgangsrapportage is door Groenlinks gevraagd om in aanvulling te onderzoeken wat het maximale milieueffect is binnen de milieugrenzen. Ook de Commissie m.e.r. heeft hiernaar gevraagd. Dit onderzoek wordt uitgevoerd.

⁵ Tweede Kamer,
vergaderjaar 2004 – 2005, 27 801,
nr. 28

2.2 Effectiviteitsonderzoek

2.2.1 Inleiding

Een van de drie componenten van de evaluatie is onderzoek naar de effectiviteit van het beleid.

Anders gezegd: (i) leiden de regels en grenswaarden in de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten tot beheersing van de geluidsoverlast en risico's, nu en in de toekomst, en (ii) kan de mainport zich ontwikkelen binnen die gestelde regels en grenswaarden, nu en in de toekomst? In de eerste voortgangsrapportage is een uitgebreide onderzoeksagenda opgenomen voor het effectiviteitsonderzoek. De Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid heeft in haar vierde advies (zie bijlage) de aanbeveling gedaan om de onderzoeksagenda op interactieve wijze tot stand te laten komen. Hierover kan worden gemeld dat de onderzoeksagenda in samenspraak met kennisinstituten, vertegenwoordigers van bewoners en bestuurders in de regio en de sector tot stand is gekomen. Al het beschreven onderzoek is uitgezet en loopt volgens planning. De resultaten komen in september/oktober 2005 beschikbaar.

In de tekst hieronder volgt een beknopte beschrijving van de onderzoeken en de planning ervan.

2.2.2 Onderzoeken in uitvoering

- *Geluid en externe veiligheid:*
Onderzocht wordt (i) wat vanaf de ingebruikname van het beleid in 2003 de opgetreden geluidsniveaus en externe veiligheidsrisico's waren, (ii) of regels en grenswaarden worden nageleefd, (iii) of bestemmingsplannen zijn aangepast en wat dat betekent voor woningbouw en de ontwikkeling van geluidsgevoelige bestemmingen en (iv) wat die geluidsniveaus betekenen in termen van aantallen ernstig gehinderde dan wel slaapverstoorde omwonenden. Vervolgens wordt nagegaan wat het effect is geweest van de afzonderlijke beleidsinstrumenten op overlast en risico, of externe factoren een rol hebben gespeeld en wat het effect van de beleidsinstrumenten in de toekomst zal zijn.
- *Luchtverontreinigende stoffen en luchtkwaliteit:*
Onderzocht wordt of de grenswaarden worden nageleefd, wat de emissies vanaf de ingebruikname van het beleid in 2003 waren en wat de bijdrage is van de luchtvaart aan de luchtkwaliteit in de regio. Vervolgens wordt nagegaan wat het effect is van de afzonderlijke regels en grenswaarden op emissies en luchtkwaliteit, of externe factoren daarin een rol hebben gespeeld. Ook wordt gezien wat het effect zal zijn van het beleid in de toekomst.
- *Beleving overlast en risico's:*
Feitelijke milieueffecten hoeven niet één op één aan te sluiten bij de beleving daarvan. Overlast door vliegverkeer is immers meer dan de optelsom van het aantal decibellen. Daarom worden de volgende aspecten van de beleving door omwonenden onderzocht:

-
- een grootschalig schriftelijk vragenlijstonderzoek vrijwel analoog aan het onderzoek dat in 2002 voor de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol is uitgevoerd. Circa 12.000 huishoudens zijn benaderd. Het veldwerk is eind augustus afgerond;
 - een analyse van verschillen tussen de beleefde en de op basis van geluidsniveaus voorspelde hinder en de betekenis daarvan voor de effectiviteit van het beleid;
 - focusgroepen; gesprekken met omwonenden om de achtergronden van hinder nader in beeld te brengen.
- *Attitude van omwonenden:*
Met telefonische enquêtes worden standpunten en meningen verzameld. Aan bod komt onder andere: (i) houding van omwonenden tegenover Schiphol en hun betrokkenheid bij de luchthaven, (ii) de mate waarin men vertrouwen heeft in normen en regels om de overlast te beheersen én de daarbij betrokken instanties, (iii) of omwonenden op de hoogte zijn van de evaluatie en wat men ervan verwacht, en (iv) wat omwonenden vinden van vliegtuiggeluid, luchtverontreiniging, geurhinder en de veiligheidsrisico's. In 2003 is vergelijkbaar onderzoek gedaan voor én na de opening van de Polderbaan (0- en 1-meting). Het veldwerk (1800 gesprekken) is medio juli afgesloten.
 - *Mainportontwikkeling:*
Onderzocht wordt wat het effect van het beleid is op de ontwikkeling van de mainport, vanaf de ingebruikname van het beleid in 2003, en wat het verwachte effect is van het beleid in de toekomst.
 - *Bezwaren van het oude stelsel en efficiency van de Schipholwet:*
Onderzocht wordt of de bezwaren van het oude stelsel, te weten het niet goed meetbaar en handhaafbaar zijn van het oude stelsel en de onduidelijke verhouding tussen de overheid en bedrijfsleven, met het 'nieuwe' beleid daadwerkelijk zijn opgelost. Daarnaast wordt onderzocht of de voor het nieuwe beleid gekozen juridische vormgeving (wet en Algemene maatregelen van bestuur) een goede keuze is geweest. Onder andere wordt gekeken naar flexibiliteit, snelheid, werkingssfeer en eenduidigheid van de regelgeving.
 - *Luchthavenbeleid in het buitenland:*
Voor een tiental luchthavens in het buitenland wordt nagegaan of - en zo ja hoe - mainportambities en beheersing van overlast, risico, emissies en luchtkwaliteit beleidsmatig zijn verankerd en of dat beleid betrokken partijen tevreden stemt. Geanalyseerd wordt waarin het beleid elders verschilt van het Nederlandse beleid én wat wij zouden kunnen leren van de buitenlandse ervaringen. Kennis van de milieueffecten van buitenlandse luchthavens die het RIVM recent heeft opgedaan, wordt in deze studie meegenomen. Daarnaast wordt verkend welke ontwikkelingen er zijn in de Europese Unie voor luchtvaart- en luchthavenbeleid en hoe het Schipholbeleid zich daartoe verhoudt.

-
- *Ervaringen met het beleid in de praktijk:*
In deze opdracht staan ervaringen met het beleid in de praktijk centraal. Interviews met de partijen die bij de uitvoering van het beleid een rol spelen geven inzicht in hoe het beleid wordt ervaren, zoals: is het werkbaar, bevalt het, zijn er onbedoelde neveneffecten? Het gaat nadrukkelijk niet om beleving of de attitude van omwonenden, want dat wordt in ander onderzoek onderzocht. Van de gesprekken wordt een verslag gemaakt. Daarnaast worden de ervaringen in een samenvattend document gesorteerd.

2.3 Verbetervoorstellen

2.3.1 Inleiding

Tot 1 juli kon iedereen voorstellen voor verbetering van het Schipholbeleid indienen. Dit kon schriftelijk, per e-mail en via de website voor de evaluatie. In de laatste week voor 1 juli zijn veel voorstellen ontvangen. De voorstellen zijn op verschillende adressen binnen gekomen. Dit heeft ertoe geleid dat het wat langer heeft geduurd voordat er een compleet overzicht was van het aantal indieners en het aantal ingediende voorstellen. De eerste tussenstand op 11 juli liet 127 indieners zien. Het complete overzicht van het aantal indieners en de ingediende voorstellen is na controle in augustus vastgesteld. In totaal zijn er van 130 indieners ruim 600 voorstellen ontvangen. Al deze voorstellen zijn op tijd ingediend.

Voorstellen zijn ingediend door individuele omwonenden en bedrijven, gemeentebesturen, bewonersplatforms, dorpsraden, de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS), de milieubeweging, kennisinstituten en de sectorpartijen Schiphol, KLM en LVNL. Individuele indieners vormen de helft van het aantal indieners, een tiende van de indieners zijn verenigde bewoners. Er zijn 17 reacties van individuele of samenwerkende gemeenten ontvangen, plus de gemeentelijke inbreng via CROS.

De voorstellen zijn over het algemeen goed uitgewerkt, duidelijk en, met de luchthaven als gegeven, gericht op het zoeken naar oplossingen voor het beperken van de overlast. Wat opvalt is dat er veel werk is verricht, niet alleen door de grote 'professionele' indieners, zoals gemeenten, sectorpartijen en onderzoeksbureaus, maar zeker ook door verschillende bewonersplatforms, die in een aantal gevallen goed uitgewerkte, onderbouwde en geïllustreerde voorstellen hebben ingediend. Ook individuele omwonenden zijn goed ingegaan op het verzoek om de voorstellen te onderbouwen.

De inhoud van de voorstellen varieert van wijzigingen van vliegroutes en vlieghoogtes tot voorstellen voor meer invloed van omwonenden op de verdeling van het vliegverkeer over de omgeving en voorstellen die zich richten op communicatie en informatievoorziening. De voorstellen voor veranderde vliegroutes, vlieghoogtes en –procedures vormen de helft van het aantal onderscheiden verbetervoorstellen. De overige voorstellen richten zich op het beleidsproces, de vaststelling

en de uitvoering van het beleid. Daarbij komen ook zaken aan de orde als grondgeluid, gezondheid, veiligheid, beperkingen aan het ruimtegebruik, de systematiek van het normenstelsel, gebruik van regionale luchthavens, strategie Schiphol/"selectiviteit" (het bevorderen of inperken van bepaalde soorten vliegverkeer in combinatie met de regionale luchthavens Lelystad en Rotterdam), beleving van omwonenden en gewenste communicatievormen.

Op basis van reacties van CROS en de Commissie m.e.r. zijn de voorstellen onderverdeeld naar een aantal thema's.

De voorstellen waarvan de indieners toestemming hebben gegeven tot publicatie, zijn te bekijken op de website www.evaluatieschipholbeleid.nl

2.3.2 Onderzoek

De maanden juli en augustus 2005 zijn gebruikt voor een eerste beoordeling van de voorstellen. Om te beginnen zijn de voorstellen beoordeeld op volledigheid en duidelijkheid. Zo nodig heeft het projectbureau de indiener om aanvullende informatie gevraagd. Met een aantal indieners is een toelichtend gesprek gevoerd.

Daarnaast wordt door een extern onderzoeksbureau per voorstel (voor zover mogelijk) antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Welke effecten heeft een voorstel voor overlast en mainport?
- Is een voorstel technisch uitvoerbaar?
- Wie moet wat doen om het voorstel te kunnen uitvoeren?
- Is een voorstel snel uitvoerbaar of is wijziging van regelgeving nodig (nationaal of internationaal)?
- Is er een relatie met het effectiviteitsonderzoek?
- Is er samenhang met een ander voorstel?
- Is nader onderzoek nodig en mogelijk?

Bij het onderzoek naar de effecten is niet alleen gekeken naar de mate van uitwerking en detail van een voorstel, maar ook naar het idee achter het voorstel. Dit om te voorkomen dat voorstellen die op het eerste gezicht niet zeer kansrijk lijken, niet verder onderzocht worden terwijl het achterliggende idee wel de moeite waard is.

In oktober wordt op basis van de resultaten van het effectiviteitsonderzoek een toetsingskader uitgewerkt. Aan de hand van het toetsingskader zal een meer definitieve beoordeling van de voorstellen gegeven kunnen worden.

2.3.3 Betrekken organisaties en burgers bij beoordeling verbetervoorstellen

De eerste beoordeling van de verbetervoorstellen wordt in september voorgelegd aan de indieners. Daarnaast worden de voorstel en de eerste beoordeling voorgelegd aan de CROS, de VACS en enkele omwonenden.

Bij de indieners wordt geverifieerd of zij zich kunnen vinden in de eerste beoordeling.

Aan de CROS wordt gevraagd aan te geven welke voorstellen zij

kansrijk achten, en waarom. Juist omdat in de CROS diverse betrokken partijen zijn vertegenwoordigd (de luchtvaartsector, bestuurders en omwonenden) is het goed te weten welke voorstellen door deze partijen gezamenlijk worden gedragen.

Aan enkele omwonenden wordt om een reactie gevraagd om een beeld te krijgen van mensen die niet op een of andere manier al veel bij Schiphol betrokken zijn. Het gaat om een panel van twintig personen die een zo goed mogelijke afspiegeling vormen van de omwonenden van Schiphol. De panelleden worden geselecteerd aan de hand van referentiewaarden (zoals leeftijd en geslacht) en uitsluitingscriteria (zoals professionele betrokkenheid bij het Schipholdossier). De panelleden zijn nadrukkelijk geen formele vertegenwoordigers van de bewoners in de regio. Uit ervaringen van het ministerie van VROM met een burgerplatform is gebleken dat dit een vruchtbaar instrument is om de afstand tussen burgers en de rijksoverheid te overbruggen.

2.3.4 Hoe gaan we om met adviezen van derden?

Door verschillende organisaties, zoals de Raad voor Verkeer en Waterstaat, zijn of worden adviezen gegeven over Schiphol. Een deel van deze adviezen raakt de evaluatie van het beleid, en zal het kabinet betrekken bij de evaluatie. Deze adviezen worden niet als verbetervoorstel behandeld, maar zullen een aparte plek krijgen in het eindrapport van de evaluatie.

2.4 Meten van geluid en aanvullend systeem voor handhaving in het buitengebied

Op 9 juni heeft de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV) haar vierde voortgangsrapportage opgeleverd. In deze rapportage wordt met name ingegaan op het handhavingssysteem in het buitengebied. De staatssecretarissen van VROM en V&W hebben de Tweede Kamer op 8 juli per brief een inhoudelijke reactie op deze voortgangsrapportage gegeven.⁶ De CDV is gevraagd om voor het einde van dit jaar de eindrapportage op te leveren. Met name haar evaluatie van de overgang van de geluidbelastingmaat K_e naar L_{den} zal pas na 1 november 2005 kunnen worden afgerond. Voor een goede afweging van de adviezen is het wenselijk om de overige onderdelen in oktober 2005 te ontvangen.

⁶ Reactie op de vierde voortgangsrapportage van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid, DGTL/05.004910

3. Proces en communicatie

3.1 Proces

3.1.1 Inleiding

Begin 2005 is een Procescommissie ingesteld om toe te zien op de onafhankelijkheid en objectiviteit van alle onderdelen van het proces van de evaluatie. In mei, juni en juli heeft de Procescommissie vijf adviezen uitgebracht:

1. Advies van 11 mei 2005 inzake het Plan van Aanpak evaluatie Schipholbeleid
2. Advies van 10 juni 2005 inzake de uitvoering van de gelijkwaardigheidstoets (motie Baarda c.s.)
3. Advies van 7 juni 2005 inzake de 1^e voortgangsrapportage
4. Advies van 7 juni 2005 inzake de onderzoeksagenda
5. Advies van 27 juli 2005 inzake de procedure rond de behandeling van de verbetervoorstellen

Als bijlage bij deze voortgangsrapportage is een schematische weergave opgenomen van alle adviezen van de Procescommissie, de reactie hierop en de stand van zaken van de hieruit voortvloeiende acties. Hieronder wordt ingegaan op een aantal regelmatig terugkerende thema's in de adviezen van de Procescommissie.

3.1.2 Terugkerende thema's in adviezen Procescommissie

In de adviezen van de Procescommissie komen de volgende thema's regelmatig terug:

- Wantrouwen
- Betrokkenheid/communicatie
- Onderzoek
- Proces rond verbetervoorstellen
- Planning

Wantrouwen

De Procescommissie heeft geconstateerd dat er wantrouwen is tussen partijen in het Schipholdebat. Door het wantrouwen overheerst bij velen scepsis over de uitkomsten van de evaluatie. De Procescommissie ziet het als haar opdracht om te voorkomen dat de evaluatie al bij voorbaat wordt gediskwalificeerd en zij wil bovendien het wantrouwen weer binnen de grenzen van het gezonde wantrouwen brengen. De staatssecretarissen van V&W en VROM hechten ook veel belang aan het wegnemen van het wantrouwen en willen daaraan werken door volledige openheid en duidelijkheid te geven over de evaluatie.

Betrokkenheid/communicatie

De Procescommissie heeft aangegeven waardering te hebben voor het betrekken van maatschappelijke partijen, maar wijst op de noodzaak van het vasthouden van de betrokkenheid. In paragraaf 3.2.1 wordt hier nader op ingegaan.

Onderzoek

De Procescommissie heeft in haar vierde advies aangegeven dat zij in de onderzoeksagenda kritische vragen mist, terwijl het stellen daarvan de kwaliteit van de evaluatie ten goede zou komen. De staatssecretaris van V&W heeft expliciet de mogelijkheid geboden om aanvullende vragen te stellen. Hiermee heeft de staatssecretaris van V&W de openheid die de Commissie betracht, willen geven. Op de kritische vragen die de Procescommissie heeft gesteld, zal in de evaluatie aandacht worden besteed.

Proces rond verbetervoorstellen

De Procescommissie heeft aangegeven dat er onder de indieners van verbetervoorstellen ongerustheid bestaat over het proces van behandeling van de voorstellen. Alle indieners hebben in augustus een brief ontvangen waarin het proces wordt beschreven. Daarnaast wordt expliciet op dit onderwerp ingegaan tijdens de eerste maandbijeenkomst die op 8 september 2005 plaatsvindt. In paragraaf 2.3 is nader ingegaan op het proces rond de verbetervoorstellen.

Planning

De Procescommissie heeft geconstateerd dat de planning voor uitvoering van de onderzoeksagenda zeer krap is en acht de kans op uitloop groot. In paragraaf 4.1.2 wordt hier aan de hand van de planning nader op ingegaan.

De komende tijd stelt de Procescommissie adviezen op over:

- hoe zij haar rol als 'klankbord' ziet
- hoe de evaluatie een bijdrage levert aan de discussie over het Schipholbeleid.

3.2 Communicatie

3.2.1 Communicatiemiddelen

Voor de evaluatie van het Schipholbeleid zijn betrokkenheid van belanghebbenden en een goede informatie-uitwisseling belangrijk. Hiervoor worden diverse communicatiemiddelen ingezet, zoals bijvoorbeeld de website. Vanaf september wordt een aantal specifieke acties ondernomen:

Bezoeken in de regio

- De verantwoordelijke bewindspersonen brengen bezoeken aan de regio. Afgelopen voorjaar zijn bezoeken gebracht aan de IJmond, Assendelft en Hoofddorp. Ook is een bezoek gebracht aan CROS. In het najaar van 2005 zal de staatssecretaris van V&W een bezoek brengen aan enkele gemeenten rond Schiphol om daar inzicht te krijgen over de plaatselijke situatie en over de door bewoners ingediende verbetervoorstellen.
- Daarnaast zal het projectbureau bezoeken brengen aan indieners van verbetervoorstellen, onder meer om inzicht te krijgen in de situatie die aanleiding was voor het voorstel.

Informatiebijeenkomsten

- Er worden vanaf begin september maandelijks bijeenkomsten georganiseerd voor alle betrokkenen en geïnteresseerden. Daarin wordt de stand van zaken van de evaluatie en onderzoekresultaten gepresenteerd en is er ruimte voor informatie-uitwisseling en vragen.
- Voor het verdiepen en uitwerken van gelijksoortige verbetervoorstellen worden vanaf september themabijeenkomsten georganiseerd. Het doel van deze bijeenkomsten is om de raakvlakken en overlap van voorstellen te bespreken en de voorstellen zo mogelijk te verdiepen.

3.2.2 Wie werkt er mee aan de evaluatie?

Diverse partijen werken aan de evaluatie. Soms vanuit een specifiek belang bij het beleid of omdat er vanuit wet- en regelgeving een verantwoordelijkheid voor het beleid bestaat. Hieronder volgt een overzicht van de bijdragen van de belangrijkste partijen in de afgelopen en komende tijd.

Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en VROM Inspectie (VI) zijn verantwoordelijk voor de handhaving van het Schipholbeleid. Ze hebben hun ervaringen met de handhaving voor de evaluatie aangeleverd. Deze zullen als advies bij de evaluatie worden betrokken.

Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-Raad zijn gevraagd om in het najaar van 2005 een second opinion te geven over de conclusies over de effectiviteit van het beleid.

Procescommissie voor beoordeling van de onafhankelijkheid van het proces is in het voorjaar van start gegaan en heeft onder voorzitterschap van prof. dr. W. Derksen een sprint gemaakt, aangezien de evaluatie toen al enkele maanden liep. De commissie is proactief bij de evaluatie betrokken. De commissie heeft een werkplan opgesteld, dat is vastgesteld, en heeft adviezen gegeven over het Plan van Aanpak, de gelijkwaardigheidstoets, de 1^e voortgangsrapportage, de onderzoeksagenda en het proces rond de verbetervoorstellen. Deze adviezen zijn als bijlagen bij deze voortgangsrapportage gevoegd.

Commissie voor de milieueffectrapportage heeft op 1 juli jongstleden een advies over het Schipholbeleid uitgebracht aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Daarin gaat de commissie in op de tussenrapportage over gelijkwaardigheid, mogelijke verbetervoorstellen en onderzoek naar de effectiviteit van het beleid. In de zomer van 2005 denkt de commissie mee over de ordening van de verbetervoorstellen en het onderzoek naar de effecten van de voorstellen. Begin 2006 zal de commissie adviseren over de eindrapportage van de gelijkwaardigheidstoets.

Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) heeft meegewerkt aan de ordening van de verbetervoorstellen.

Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid heeft op 9 juni haar 4^e voortgangsrapportage gepresenteerd. In deze rapportage wordt de voortgang van het onderzoek naar een handhavingssysteem voor vliegtuiggeluid in het buitengebied rondom Schiphol beschreven en geeft de CDV enkele suggesties voor andere mogelijkheden voor het handhaven van vliegtuiggeluid. De CDV is gevraagd om voor het einde van dit jaar de eindrapportage op te leveren. Met name haar evaluatie van de overgang van de geluidbelastingmaat Ke naar Lden zal pas na 1 november 2005 kunnen worden afgerond.

Sectorpartijen (Schiphol, LVNL en luchtvaartmaatschappijen) hebben gezamenlijk verbetervoorstellen ingediend. Daarnaast heeft de sector ook diverse benodigde gegevens aangeleverd op basis waarvan de effecten van het beleid voor de jaren 2004 en 2005 en voor de toekomst in kaart kunnen worden gebracht. De sector is verder bezig de informatievoorziening over het vliegverkeer aan bestuurders en omwonenden te verbeteren.

Omwonenden, gemeenten en provincies hebben verbetervoorstellen ingediend. Door middel van belevings- en attitudeonderzoek worden ervaringen met overlast en de bekendheid en opstelling van omwonenden over Schiphol en het Schipholbeleid in beeld gebracht. Ook worden enkele omwonenden die niet al bij Schiphol betrokken zijn, gevraagd een reactie te geven op de verbetervoorstellen.

Eerste en Tweede Kamer hebben de afgelopen periode een rol gespeeld in de opzet van de evaluatie, de onderzoeksagenda, de toedeling van de verantwoordelijkheden en de bewaking van de voortgang van de evaluatie.

CROS en Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS) zijn gevraagd begin november 2005 een oordeel te geven over de kansrijkheid van de ingediende verbetervoorstellen. Vanaf 1 juli zijn de organisaties betrokken bij de ordening van de voorstellen en de voortgang van het onderzoek naar de effecten van de voorstellen op overlast en mainport.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) voeren samen de evaluatie uit. De komende tijd staat aansturing en begeleiding van de onderzoeken naar de effectiviteit van het beleid en naar de verbetervoorstellen centraal. Daarnaast is het ministerie van V&W verantwoordelijk voor de communicatie over de evaluatie. Het ministerie verstrekt hiertoe schriftelijke informatie via bijvoorbeeld de website, maar is ook in gesprek met betrokkenen. Tot slot verzorgt V&W de rapportages aan onder andere de Eerste en Tweede Kamer.

4. Planning evaluatie en gerelateerde onderwerpen

4.1 Planning uitvoering evaluatie

4.1.1 Gelijkwaardigheidsstoets en aanvullende vragen

- In het najaar van 2005 wordt het advies van de Commissie m.e.r. over de tussenrapportage gelijkwaardigheid verwerkt en wordt het daarvoor nodige onderzoek verricht.
- In december 2005 worden de benodigde gegevens verzameld over het vliegjaar 2005 (loopt tot 1 november).
- Vóór 20 februari 2006 wordt de rapportage over gelijkwaardigheid afgerond en als onderdeel van de eindrapportage over de evaluatie aan de Kamers aangeboden.
- In het najaar van 2005 wordt onderzoek uitgevoerd voor de "aanvullende vragen" van de Kamers. In december 2005 worden daar de gegevens over 2005 aan toegevoegd. Vóór 20 februari 2006 wordt de rapportage afgerond en als onderdeel van de eindrapportage over de evaluatie aan de Kamers aangeboden.

4.1.2 Effectiviteit van het beleid

Zoals in paragraaf 3.1.2 is aangegeven, heeft de Procescommissie geconstateerd dat de planning voor uitvoering van de onderzoeksagenda zeer krap is en dat de kans op uitloop groot wordt geacht. Het Projectbureau is het met de Procescommissie eens dat de planning krap is, maar niet onhaalbaar. Hieronder wordt aangegeven hoe het proces van het effectiviteitsonderzoek in de komende periode verloopt.

- De diverse onderzoeken worden in de periode tot september 2005 uitgevoerd.
- Op basis van de onderzoeksresultaten worden eind september/begin oktober concept-conclusies opgesteld over de effectiviteit van het beleid. Deze conclusies worden begin oktober voor een second opinion voorgelegd aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-Raad.
- In de eindrapportage over de evaluatie worden de definitieve conclusies over de effectiviteit van het beleid opgenomen. De rapportage wordt voor 20 februari 2006 aan de Kamers aangeboden.
- Daarnaast worden de resultaten van het effectiviteitsonderzoek gebruikt voor het ontwikkelen van het toetsingskader voor de verbetervoorstellen.

4.1.3 Voorstellen voor verbetering van het beleid

De periode tot 1 september wordt gebruikt voor het in beeld brengen van de uitvoerbaarheid van de voorstellen en de effecten van de voorstellen op overlast en de mainport.

Alle indieners ontvangen deze resultaten vanzelfsprekend zodra ze beschikbaar zijn. In oktober wordt de CROS, de VACS en enkele

omwonenden gevraagd te reageren op de verbetervoorstellen. In paragraaf 2.3.3 is hier op ingegaan.

De volgende stap is het uitwerken van het toetsingskader. Aan de hand van het toetsingskader zullen de voorstellen worden beoordeeld. Om het toetsingskader vast te stellen, is informatie nodig uit het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid, dat momenteel wordt uitgevoerd. De beoordeling van de voorstellen zal in februari 2006 klaar zijn. Op dat moment zal ook bekend zijn voor welke voorstellen nader onderzoek of verdere uitwerking noodzakelijk is. Dit laatste zal afhangen van de aard en complexiteit van de voorstellen.

4.2 Besluitvorming na afronding evaluatie

Op 20 februari 2006 worden de resultaten van de evaluatie van het Schipholbeleid, de resultaten van het mainportproject en de voorstellen voor groepsrisicobeleid aan de Kamer aangeboden. Kort daarna, begin april 2006, legt het kabinet de Kamer zijn standpunt over het beleid voor. In dit standpunt zal worden aangegeven of wijzigingen van het beleid wenselijk zijn en welke wijzigingen direct of zo spoedig mogelijk kunnen worden ingevoerd. Ook zal, afhankelijk van de aard en complexiteit van de resultaten van de evaluatie en het mainportproject, een aantal zaken nader moeten worden uitgewerkt. Het doel is dat de huidige Kamer en dit kabinet nog tot keuzes kunnen komen over het gewenste beleid.

4.3 Gerelateerde onderwerpen

Voor de overige onderwerpen die parallel aan de evaluatie lopen, is in de 1^e voortgangsrapportage aangegeven hoe deze bij de evaluatie worden betrokken. Het gaat hierbij om:

- CDV
- GIS – geluidsisolatie van woningen rond Schiphol
- Nota Ruimte
- Parallele starts
- Nachtrecht
- Groepsrisico
- Mainportproject

Voor de onderwerpen waarover ten opzichte van de eerste voortgangsrapportage nieuwe ontwikkelingen zijn te melden, wordt hieronder aangegeven wat de stand van zaken is en wat de relatie is met de uitkomsten van de evaluatie.

Geluidsisolatie Schiphol (GIS)

Naar aanleiding van de bevindingen over de uitvoering van geluidsisolatie van woningen rond Schiphol zijn in de eerste helft van 2005 verbeteringen in de uitvoering aangebracht. Dit heeft geleid tot een forse verlaging van de kosten, snellere uitvoering en grotere

tevredenheid bij de bewoners van de te isoleren huizen. Het gaat om de afronding van "GIS 2", de woningen waarvoor de isolatie al langere tijd was gepland. De uitvoering van deze geluidsisolatie geschiedt in opdracht van Verkeer en Waterstaat. Voor de volgende fase van geluidsisolatie (GIS 3), die aansluit op de laatste wijzingen van de verkeersverdeling over de omgeving, wordt gekeken naar mogelijkheden om meer keuzevrijheid voor de bewoners te creëren. Ervaringen en voorstellen die in de evaluatie van het Schipholbeleid naar voren komen, worden daar bij betrokken.

Voor de uitwerking van de volgende fase van de geluidsisolatie is ook gekeken naar alternatieven voor de opdrachtgever van de isolatie: uitvoering in opdracht van de sector, uitvoering in opdracht van de bewoners zelf (subsidiemodel) of uitvoering in opdracht van Verkeer en Waterstaat. Over de voor- en nadelen van deze alternatieven is overleg geweest met de luchtvaartsector, betrokken gemeenten en bewonersorganisaties. De staatssecretaris van V&W zal in 2005 een besluit nemen over de wijze van uitvoering van de volgende fase van de geluidsisolatie en dat voorleggen aan de Tweede Kamer.

Parallele starts

Over de ontwikkelingen van de parallelle startproblematiek is de Kamer in het voorjaar van 2005 geïnformeerd. Het zal tot 2006 duren voordat een definitieve oplossing is gevonden. De problematiek wordt als praktijkervaring in het Schipholbeleid betrokken.

Nachtregime

In mei 2005 heeft het kabinet haar standpunt aan de Kamer aangeboden.⁷ Dit zal wat betreft het nachtregime ook het uitgangspunt zijn van de voorstellen van het kabinet naar aanleiding van de evaluatie.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 466 en 28 089, nr. 52

Groepsrisico

Het Plan van Aanpak voor de uitvoering van een 'Ex ante Beleidsevaluatie Groepsrisico in relatie tot Schiphol' is in het voorjaar van 2005 aan de Kamer aangeboden en op 22 juni 2005 besproken met de Tweede Kamer. Een gebiedsgerichte benadering van het groepsrisico staat daarin centraal. In de uitwerking staan de volgende twee vragen centraal:

1. In welk gebied rond Schiphol is beheersing van de groepsrisico wenselijk en effectief?
2. Op welke wijze kan het groepsrisico binnen dat gebied worden beperkt?

Voor het beantwoorden van deze twee vragen zal in de ex ante beleidsevaluatie een aantal opties worden uitgewerkt. De resultaten worden bij de eindrapportage van de evaluatie van het Schipholbeleid gevoegd en worden betrokken bij het kabinetsstandpunt over het Schipholbeleid.

Mainportproject

In het najaar van 2005 wordt de voortgangsrapportage over het mainportproject aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin zal aandacht worden besteed aan de producten die in 2006 worden opgeleverd en de daarvoor benodigde achtergrondinformatie.

5. Bijlagen bij deze voortgangsrapportage

1. Adviezen Procescommissie (1 t/m 5)
2. Schematische weergave van alle adviezen van de Procescommissie, de reactie hierop en de stand van zaken van de hieruit voortvloeiende acties



Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Eerste Advies

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 90771
2509 LT DEN HAAG

Datum
11 mei 2005
Onderwerp
Plan van aanpak evaluatie
Schipholbeleid
Ons kenmerk
Procescie. 002 - mei 2005

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Hierbij geeft de Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid (verder te noemen Procescommissie) haar reactie op het Plan van Aanpak d.d. november 2004 voor de evaluatie van het Schipholbeleid.

Deze brief bestaat uit de volgende onderdelen. Eerst lichten we kort de instelling en taken van de Procescommissie toe. Vervolgens schetsen we onze visie op de context van de evaluatie. Daarna vragen wij uw aandacht voor enkele aspecten die in de visie van de Procescommissie moeten worden benadrukt om de objectiviteit en zorgvuldigheid van het evaluatieproces te waarborgen. Tenslotte geven wij een beoordeling van het Plan van Aanpak.

INSTELLING EN TAAK PROCESCOMMISSIE

De Procescommissie Schiphol werd op 8 maart 2005 geïnstalleerd onder voorzitterschap van de heer J.C. Blankert. De Procescommissie heeft tot taak:

1. Toe te zien op en borg te staan voor de onafhankelijkheid en objectiviteit van het proces van de evaluatie van het Schipholbeleid, en
2. Te dienen als aanspreekpunt voor natuurlijke en rechtspersonen, alsmede voor bestuursorganen, organisaties, belangenverenigingen of – organisaties met vragen over de onafhankelijkheid en objectiviteit, als bedoeld in onderdeel 1.

Het toezicht en de borging van onafhankelijkheid en objectiviteit heeft betrekking op de drie onderdelen die het evaluatieproces omvat, te weten:

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

1. Toetsing of de beoogde bescherming van de omgeving daadwerkelijk is gerealiseerd conform de motie Baarda c.s.
2. Onderzoek naar de effectiviteit van het nieuwe beleid.
3. Oproepen, beoordelen en verwerken van voorstellen voor mogelijke verbetering van het beleid.

Na de overname van het voorzitterschap door ondergetekende per 26 maart 2005 (Staatscourant 24 maart 2005) heeft op 25 april 2005 een (tweede) vergadering van de Procescommissie plaatsgevonden. Inmiddels is het secretariaat van de Procescommissie ingevuld. Gezocht wordt nog naar de invulling van twee openstaande vacatures voor leden van de Procescommissie.

Al met al kampt de Procescommissie met een vertraagde start. Die is veroorzaakt doordat de procescommissie pas laat is ingesteld en vervolgens versterkt door de wisseling van voorzitter.

Het Plan van Aanpak is in november 2004 verschenen en reeds in uitvoering gegaan. Onderzoeken zijn of worden uitgezet en aanbesteed. De evaluatie is volop in gang. Daarmee dreigt het gevaar dat de werkzaamheden van de Procescommissie achter de feiten zullen aanlopen. Ook bestaat de kans dat proactieve toetsing van de evaluatie niet meer mogelijk is.

De Procescommissie is direct en voortvarend gestart met de werkzaamheden om de ontstane achterstanden in te lopen. Zij hoopt door een versnelde opstart binnenkort 'op schema' te zijn, zodat zij niet alleen reactief, maar ook pro-actief de onafhankelijkheid en objectiviteit van de Schipholevaluatie kan toetsen en borgen. De Procescommissie spreekt daarbij de verwachting uit dat haar informatievoorziening, in afwijking van de tijdgeest, niet alleen vraaggestuurd zal zijn, maar in belangrijke mate aanbodgestuurd.

CONTEXT VAN DE EVALUATIE

Het publieke debat over Schiphol en het Schipholbeleid kent een lange geschiedenis. Zoals diverse malen geconstateerd, is rond het Schipholdossier een grote mate van wantrouwen tussen alle betrokkenen gegroeid. Ook het beeld over de betrouwbaarheid van de overheid heeft de afgelopen periode onmiskenbaar schade opgelopen.

Het onderling wantrouwen – ook jegens de overheid en de politiek – legt een ernstig beslag op het Schipholdossier. Als gevolg daarvan overheerst bij velen reeds bij voorbaat scepsis over de uitkomsten van de evaluatie. De Procescommissie ziet het als haar opdracht ertoe bij te dragen dat het wantrouwen weer binnen de grenzen van het gezonde wantrouwen wordt gebracht en te voorkomen dat de evaluatie al bij voorbaat door betrokkenen wordt gediskwalificeerd.

De evaluatie van het Schipholbeleid bergt grote risico's in zich. In de eerste plaats kennen de partijen in het Schipholdebat zeer uiteenlopende percepties, afwegingen en zienswijzen die zij nogal eens als enig mogelijke proberen te presenteren. Pogingen de percepties, afwegingen en zienswijzen met onderzoek te staven hebben van tijd tot tijd geleid tot 'rapportenoorlogen', waarin de verschillende partijen hun eigen onderzoek laten doen, uitgaande van onderzoeksvragen, uitgangspunten, normen en methoden, die zij zelf acceptabel vinden, maar die lang niet altijd gedragen worden door anderen. Gevolg is dat de uitkomsten van dergelijk onderzoek ook niet door anderen worden gedragen. Het onderzoek ondersteunt niet de dialoog, maar maakt eerder dat partijen verder uit elkaar komen te staan.

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

In de tweede plaats hoeven geobjectiveerde – meer generieke en/of rekenkundige – conclusies van de evaluatie niet overeen te komen met de individuele ervaringen van betrokken partijen. De Procescommissie is zich er echter ook terdege van bewust dat deze individuele ervaringen van betrokken partijen, mits voorzien van een adequate onderbouwing, objectieve slotsommen kunnen herbergen. Gedurende de evaluatie zal dit nadrukkelijk de aandacht hebben van de Procescommissie.

In de derde plaats kent de materie een hoge moeilijkheidsgraad. Het debat en de onderzoeken dragen een hoog technisch en bijwijlen technocratisch karakter en zijn niet altijd voor iedereen makkelijk toegankelijk en begrijpelijk. De neiging tot detaillering, waardoor het zicht op het grote geheel verloren dreigt te gaan, is groot. De materie is complex en niet in de laatste plaats zijn de eisen die in het Schipholbeleid zijn vervat tegenstrijdig.

Omdat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat eindverantwoordelijk is voor beleid, proces en planning en daar ook op moet kunnen worden afgerekend door het parlement, is gekozen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de evaluatie ook bij de staatssecretaris te leggen. Deze argumentatie laat onverlet dat Achilleshiel van de evaluatie is dat de partij die de afgelopen jaren primair verantwoordelijk was voor het beleid nu ook de centrale verantwoordelijkheid heeft bij de evaluatie. De vraag kan naar voren komen of Verkeer en Waterstaat, door betrokken te zijn bij alle stappen van het evaluatieproces, de facto niet ook een grote en wellicht beslissende invloed heeft op de uitkomsten van de evaluatie.

De Procescommissie wenst dit punt reeds nu naar voren te brengen omdat het bij het Ministerie grote verantwoordelijkheid legt om de evaluatie objectief en zorgvuldig te laten plaatsvinden en grote terughoudendheid oplegt voor zozeer de neiging zou bestaan dat achterwege te laten. Uiteraard legt dit punt bij de Procescommissie extra verantwoordelijkheid en zorg om objectiviteit en zorgvuldigheid van de evaluatie te borgen.

Het Plan van Aanpak zoals dat nu voorligt is in diverse ronden onderwerp van bespreking in de Eerste en de Tweede Kamer geweest. Dat heeft tot uitgebreide correspondentie tussen Kamers en bewindslieden en tot diverse aanpassingen en verbeteringen van het concept geleid. Belangrijk voor de Procescommissie is dat over het Plan van Aanpak breed gedeelde overeenstemming in beide Kamers bestaat, zoals onlangs nog bevestigd in het Algemeen Overleg van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer van 28 april jl. De Procescommissie beschouwt het Plan van Aanpak, alsmede de begeleidende correspondentie tussen bewindslieden en Kamers dan ook als uitgangspunt voor haar werkzaamheden. Uitgaande van haar taakomschrijving heeft de Procescommissie ook oog en oor voor afwijkende opvattingen van andere stakeholders aangaande de aanpak.

BORGING VAN OBJECTIVITEIT EN ZORGVULDIGHEID

Tegen deze achtergrond vraagt de Procescommissie uw aandacht voor enkele aspecten die bij de evaluatie van het Schipholbeleid moeten worden benadrukt om de objectiviteit en zorgvuldigheid van de evaluatie te waarborgen.

Ten eerste wil de Procescommissie een kanttekening plaatsen bij het begrip ‘objectiviteit’ zoals dat in het Plan van Aanpak naar voren komt. De belangrijkste taak van de Procescommissie bestaat er uit te borgen dat de evaluatie niet vertekend wordt doordat op enigerlei wijze specifieke dragers van belangen onevenredige invloed op het resultaat van de evaluatie kunnen uitoefenen. Op basis van een in die zin objectieve evaluatie kunnen vervolgens regering en parlement hun belangafweging maken. Om die reden zal de Procescommissie naast objectiviteit en zorgvuldigheid ook toetsen op de fairness van het evaluatieproces.

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Ten tweede is in de evaluatie van groot belang dat partijen elkaar niet alleen spreken over de uitkomsten van onderzoek en van de evaluatie, maar dat ze vooral ook met elkaar spreken voorafgaand aan en tijdens de uitvoering van het onderzoek. Zij kunnen zo in een interactief proces in meerdere mate overeenstemming pogen te bereiken over de uitgangspunten, vragen en methoden die bij dat onderzoek worden gehanteerd. Ook is het op deze wijze mogelijk om misverstanden, onzorgvuldigheden en onjuistheden pro-actief uit de weg te ruimen. Dat kan het vertrouwen in de uitkomsten van het onderzoek ten goede komen.

Ten derde kan men bij de evaluatie beter te veel aspecten in de beschouwing betrekken dan te weinig. Naast gedetailleerde onderzoeken verdient het aanbeveling ook meer algemene generieke beschouwingen in de evaluatie te betrekken. Hoe rijker de uitkomsten van de evaluatie zijn en hoe beter ze de vele beelden in en over het Schipholbeleid weergeven, des te meer kunnen de betrokkenen hun ervaringen aan de uitkomsten toetsen. Dit geldt voor alle onderdelen van de evaluatie. De Procescommissie is dan ook voornemens te toetsen of de evaluatieonderzoeken het brede en gedetailleerde spectrum van het Schipholdossier bestrijken.

Ten vierde acht de Procescommissie het goed om bij de evaluatie nadrukkelijk de perceptie van geluidsbelasting als beleving van hinder mee te nemen. Technische verhandelingen over geluidsbelasting en over ‘rekenen en meten’ en Lden en Kosteneenheden voeren de boventoon, maar beleving is voor velen die in het debat betrokken zijn, de realiteit waarmee men te maken heeft. De geluidsbeleving is de afgelopen jaren een belangrijke bron van conflicten en daaruit voortvloeiend wantrouwen geweest, niet alleen omdat het geproduceerde geluid niet werkelijk wordt gemeten, maar wordt berekend, maar ook omdat een deel van het geproduceerde geluid buiten beschouwing wordt gelaten. Het is goed daar ook in de evaluatie nadrukkelijk rekening mee te houden, niet als een nevenonderwerp, maar als een van de centrale thema’s van de evaluatie.

Tenslotte dient de evaluator bij de effectiviteittoetsing ervoor te waken zich uitsluitend te beperken tot een vorm van klassieke effectrapportage. In een zo complex dossier als het onderhavige, waarin zoveel partijen met verschillende belangen en percepties een rol spelen, kan het een valkuil zijn om te trachten ‘objectiverend’ de effectiviteit van het beleid te meten. Het gevaar bestaat namelijk dat onbedoelde effecten van beleid stelselmatig buiten beeld vallen en partijen na uitkomst van het evaluatieproces nog verder van elkaar afstaan en elkaar met nog meer wantrouwen bejegenen dan voorheen. Om die reden beveelt de Procescommissie aan het evaluatieproces breed te houden en de kennis, ervaring en denkbeelden van alle betrokkenen bij het evaluatieproces een rol te laten spelen. De Procescommissie wil in dezen een rol spelen mede vanwege haar taakstelling van klankbord.

AANDACHTSPUNTEN EVALUATIE

In meer specifieke reactie op het Plan van Aanpak ziet de Procescommissie de volgende aandachtspunten voor het evaluatieproces.

Algemeen

De Procescommissie is van oordeel dat de inspanningen van de bewindslieden om bij de start veel inbreng van maatschappelijke partijen toe te laten en mee te nemen in het onderzoek zeer positief te waarderen zijn. Het is belangrijk deze partijen ook actief en tijdig bij de uitvoering te betrekken, niet alleen bij de onderzoeksagenda en het bepalen van de aanpak van onderzoeken, maar ook bij de verdere uitvoering.

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Wat dat betreft vindt de Procescommissie het Plan van Aanpak karig. Bij de start van onderdelen van de evaluatie kunnen maatschappelijke partijen ideeën aandragen, maar over de betrokkenheid van stakeholders in het vervolgproces worden geen uitspraken gedaan.

Uitvoering motie-Baarda

De essentie van de motie-Baarda is een vergelijking van de bescherming die het oude (PKB 1995) normenstelsel voor milieu in de meest brede zin (inclusief geluid en veiligheid) bood, met de bescherming die het nieuwe normenstelsel voor milieu (Schipholwet en bijbehorende besluiten) biedt.

Die vergelijking is zeer ingewikkeld, omdat het om heel verschillende stelsels gaat en omdat er vele maten zijn om de bescherming, die van de beide stelsels uitgaat, in kaart te brengen. Reeds op voorhand is discussie ontstaan over de interpretatie van de uitvoering van de motie-Baarda. Bij de toetsing van objectiviteit en zorgvuldigheid van de uitvoering van de motie-Baarda zal de Procescommissie daarom bezien of de operationalisering in letter en geest voldoet aan de motie-Baarda en de verwachtingen die door politiek verantwoordelijken in de Kamer en daarbuiten zijn gewekt.

De toetsing van de operationalisatie van de motie-Baarda op objectiviteit, zorgvuldigheid en fairness is onderwerp van het volgende advies van de Procescommissie.

Effectiviteitsonderzoek

De Procescommissie acht het van belang dat het brede spectrum van maatschappelijke stakeholders niet alleen betrokken is bij het opstellen en vaststellen van de onderzoeksagenda, maar ook betrokken blijft bij de uitvoering van het effectiviteitsonderzoek. In de uitvoering van het onderzoek worden voortdurend keuzes gemaakt (formulering onderzoeksvragen, keuze onderzoeksmethoden, keuze uitgangspunten), die allen de uitkomsten van het onderzoek beïnvloeden. Gedragen onderzoeksresultaten en vertrouwen in onderzoeksresultaten ontstaan alleen als men over die keuzes in gesprek blijft.

De Procescommissie adviseert daarom niet alleen de uitkomsten van het onderzoek als onderwerp van gesprek te kiezen, maar nu vormen van betrokkenheid van stakeholders te organiseren.

Verbetervoorstellen

De Procescommissie zal nog adviseren over het beoordelingskader voor de verbetervoorstellen.

De Procescommissie zal met name aandacht hebben voor de ‘ontvankelijkheid’ van het projectbureau en voor de ‘adequaatheid’ van de beantwoording. Indieners moeten de mogelijkheid hebben hun verbetervoorstel te komen toelichten. Indieners moeten indien gewenst ondersteuning krijgen om de te verwachten effecten van hun verbetervoorstel in kaart te brengen en te onderbouwen. Zo kan worden voorkomen dat ‘sterkere’ partijen onevenredige invloed kunnen uitoefenen doordat hun voorstellen beter (kwantitatief) zijn onderbouwd. Belangrijk is ook te waarborgen dat ‘onwelgezinde’ voorstellen of voorstellen die buiten de geëigende denkkaders vallen, serieus worden behandeld. Tenslotte moet voorkomen worden dat verbetervoorstellen, buiten de procedure om, na de sluitingstermijn worden ingediend.

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

De Procescommissie hoopt met deze reactie op het Plan van Aanpak bij te dragen aan de objectiviteit, zorgvuldigheid en fairness van het evaluatieproces. Tevens hoopt de Procescommissie een indruk te hebben gegeven van haar taakopvatting met betrekking tot het evaluatieproces.

Wij zijn graag bereid onze voorstellen en opmerkingen, zoals hierboven gedaan, nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Procescommissie evaluatie Schipholbeleid,



Prof. Dr. W. Derksen,
Voorzitter

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Tweede advies

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 90771
2509 LT DEN HAAG

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,
De heer drs. P.L.B.A. van Geel
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Datum

10 juni 2005

Onderwerp

Evaluatie Schipholbeleid, uitvoering
gelijkwaardigheidstoets

Ons kenmerk

Procescie. 003 – juni 2005

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

Hierbij sturen we u onze bevindingen ten aanzien van operationalisering van de motie Baarda in het kader van de Evaluatie van het Schipholbeleid.

De motie Baarda

De Procescommissie is in het leven geroepen om de onafhankelijkheid, objectiviteit en zorgvuldigheid van de Evaluatie van het Schipholbeleid te borgen. Die evaluatie vindt haar oorsprong in de motie Baarda, unaniem aangenomen door de Eerste Kamer bij de behandeling van de Schipholwet in 2001. In die motie sprak de Eerste Kamer haar zorg uit over de bescherming tegen de negatieve effecten van de luchtvaart na invoering van de Schipholwet. Drie jaar na ingebruikname van het vijfbanenstelsel diende een evaluatie plaats te vinden. Indien uit de evaluatie zou blijken dat van ‘gelijkwaardigheid’ van bescherming geen sprake is, moesten naar de mening van de Eerste Kamer aanvullende maatregelen worden genomen. Vanwege het grote belang van de motie Baarda voor de evaluatie van het Schipholbeleid heeft de Procescommissie het zinvol geacht om te bezien of binnen de evaluatie voor een juiste en zinvolle operationalisatie van de motie Baarda is gekozen.

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Exacte inhoud en suggestie van de motie Baarda

De regering beloofde in de Schipholwet een gelijkwaardige bescherming voor milieu in de meest brede zin (inclusief geluid en veiligheid) met de bescherming die de PKB van 1995 bood. Onder welke condities sprake is van gelijkwaardigheid tussen de bescherming die de PKB bood en de nieuwe wet zou bieden, hangt van veel aspecten af. Met de opening van de Polderbaan en met de verandering van de vliegbewegingen kon van 'gelijkheid' in strikte zin geen sprake zijn. In de nieuwe situatie zouden bij voorbeeld anderen door geluidsoverlast worden getroffen dan voor die tijd het geval was geweest.

Om die reden stond in de politiek het streven naar 'gelijkwaardigheid' voorop: in totaliteit moest er niet meer overlast komen dan onder de PKB was toegestaan. De bescherming die de nieuwe Schipholwet zou bieden, moest in die zin gelijkwaardig zijn aan de bescherming die de PKB van 1995 had geboden.

Maar wat is 'gelijkwaardig'? Is de nieuwe geluidsoverlast voor honderd inwoners van Castricum waar men voordien kon genieten van een landelijke rust, te vergelijken met de vroegere geluidsoverlast van Schiphol aan honderd Amsterdammers die gewend zijn te leven in een lawaaige stad? Gelijkwaardigheid laat zich derhalve niet objectief vaststellen, maar vergt een politieke keuze. De regering heeft met de keuze van de criteria in de overgangsartikelen van de Schipholwet een duidelijke politieke keuze gemaakt.

Bij de beoordeling van de motie Baarda is het goed een onderscheid te maken tussen de exacte inhoud van de motie en de suggestie die van de motie is uitgegaan. De motie werd ingediend vanuit de vrees dat de Schipholwet aan de omwonenden minder bescherming zou bieden dan de PKB van 1995 en dat derhalve de 'gelijkwaardigheid' onvoldoende was verzekerd. Men leze de overwegingen die aan de motie ten grondslag liggen. Vervolgens nodigt de motie *slechts* uit om de overlast in de komende jaren te toetsen aan de hand van de criteria die in de overgangsartikelen XI t/m XIII van de nieuwe wet zijn opgenomen. In plaats van de regering te verzoeken om de overlast te toetsen aan de PKB van 1995, wordt de regering dus feitelijk slechts uitgenodigd om haar eigen wet te evalueren.

De verwarring tussen suggestie en feit werd nog eens versterkt in het debat in de Eerste Kamer over motie en Schipholwet. Met name de leden Baarda en Terlouw suggereerden nadrukkelijk in hun betogen dat de motie *nadere* eisen stelde aan de bescherming van omwonenden, terwijl de motie, zoals gezegd, feitelijk slechts vroeg om handhaving van de nieuwe wet. Overigens liet minister Netelenbos zich slechts na enig aandringen 'overhalen' om de motie uit te voeren en zich dus aan de inhoud van haar eigen wet te houden. In feite werd niet één regel aangescherpt.

De suggestie die met de motie gewekt is, heeft ook omwonenden van Schiphol op het verkeerde been gezet. Zij hadden al langer de indruk dat de overheid veel belooft, maar die beloften niet altijd gestand doet. Of deze indruk juist was, laten we hier in het midden. We verwijzen slechts naar het debat in de Eerste Kamer waarin verschillende leden hebben gepleit voor een betrouwbare overheid. Wie de motie goed leest moet echter tot de conclusie komen dat de deze eerder symbool is van een cultuur, waarin gewekte verwachtingen niet worden nagekomen, dan dat zij daartegen een dam opwerpt.

De bovengeschetste gang van zaken verklaart mede waarom nog steeds wordt gediscussieerd over de precieze inhoud van de motie Baarda.

Omdat de discussie over de precieze betekenis van de motie Baarda voort bleef duren, heeft u aangegeven open te staan voor suggesties van Kamerleden waarin nadere criteria voor toetsing werden geformuleerd. Of ingediende suggesties tot nieuwe, andere of betere toetsingscriteria hebben geleid, is tot op heden onduidelijk. De Commissie

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

acht het wijs dat u tegenover de Staten-Generaal ruimte heeft geboden om nadere criteria voor de evaluatie te formuleren, maar ziet ook het gevaar dat daardoor de onduidelijkheid over de evaluatie alleen maar vergroot is. Het wantrouwen van omwonenden tegenover de sector en de overheid is daarmee niet weggenomen, wellicht zelfs versterkt.

We mogen een aantal dingen concluderen.

Ten eerste is de motie Baarda helder in de omschrijving van de evaluatiecriteria. Uw onderzoek sluit in die zin naadloos bij de motie Baarda aan.

Ten tweede is het onduidelijk welke nieuwe of andere toetsingscriteria door leden van de Eerste en/of Tweede Kamer tijdens de behandeling van en verdere besprekingen naar aanleiding van de motie Baarda zijn ingediend.

Ten derde heeft de motie de onzekerheid van omwonenden eerder vergroot in plaats van verkleind.

Uitvoering en toetsing motie Baarda

De Procescommissie signaleert als gevaar dat de uitvoering van de motie Baarda een rekenexercitie dreigt te worden. Er worden contouren berekend, vervolgens wordt bezien hoeveel huizen en mensen 'daarbinnen vallen'. Daarbij is een complicerend punt dat geluidscontouren wel een zekere limitering van de geluidsproductie betekenen, maar dat de geluidsproductie zich over een veel groter gebied uitstrekt en dat de contouren weinig relatie blijken te hebben met beleving van geluid door bewoners. Ook het aspect van beleving van veiligheid wordt buiten beschouwing gelaten. Daarnaast maakt het onderzoek geen onderscheid tussen welke mensen en welke huizen de effecten ondervinden. Dit alles is voor een (volgens de vastgestelde definities) correcte rekenexercitie van geen of minder belang, maar voor de mensen die de externe effecten raken, wel.

Daarbij komt dat de CDV wel heeft geadviseerd de meteotoeslag, die in het onderzoek tot op heden buiten beschouwing is gelaten, alsnog mee te nemen in het onderzoek. De staatssecretaris heeft dit verzoek afgewezen. Beide partijen gebruiken technische argumenten die voor vele betrokkenen niet te volgen zijn. Het bevestigt nog eens dat het rekenmodel op zich reeds een sfeer van ongeloof en wantrouwen oproept.

De Eerste en Tweede Kamer hebben de minister van V&W verzocht om aanvullend onderzoek, o.a. het in kaart brengen van de geluidsbelasting sinds 1990, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van geactualiseerde woningbestanden. Ook deze exercitie zal niet vanzelfsprekend slagen, indien deze als een rekenexercitie in enge zin wordt opgevat en uitgevoerd. De CDV is niet gevraagd ten aanzien van de uitvoering van dit aanvullende onderzoek een rol te spelen. De procescommissie zou het verstandig vinden als de CDV hier wél een rol zou spelen, omdat ook daar borging door inhoudelijk deskundigen zou kunnen bijdragen aan draagvlak voor de uitkomsten.

De Procescommissie vreest dat het dus kan gebeuren dat de motie Baarda perfect wordt uitgevoerd en de uitkomst is dat de bescherming gelijkwaardig is, maar dat daarbij een deel van de werkelijkheid buiten beschouwing wordt gelaten en dat dientengevolge de uitslagen van dergelijk onderzoek ter discussie staan.

De Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid is al met al van oordeel dat de gelijkwaardigheidstoets zoals die momenteel door u wordt uitgevoerd, voldoet aan hetgeen indertijd in de motie Baarda is gevraagd. Dat er niettemin veel discussie bestaat over de inhoud van de motie Baarda moet worden toegeschreven aan de suggesties die bij het indienen van de motie zijn gewekt. In een poging de betrouwbaarheid van de overheid in het Schipholdebat

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

te vergroten lijken de indieners met hun motie eerder het tegendeel te hebben bereikt. Daarmee dreigt de uitvoering van de motie Baarda een nieuw kristallisatiepunt van wantrouwen in het Schipholdossier te worden.

Om te voorkomen dat de uitvoering van de motie Baarda uitsluitend gericht is op terugkijken, lijkt het de Procescommissie wijs nu reeds een omslag te maken door naar voren te kijken en de evaluatie te richten op wat beter kan in het beleid en hoe een consensus rond nieuw beleid kan worden opgebouwd.

Aanbevelingen van de Procescommissie

De Procescommissie wil u gezien bovenstaande bevindingen de volgende aanbevelingen doen voor de voortgang van de evaluatie.

Ten eerste beveelt de Procescommissie aan om in de volgende voortgangsrapportage een overzicht op te nemen van de door de Kamer ingediende voorstellen voor nadere criteria. Aan dit overzicht moet een beoordeling worden verbonden die duidelijk maakt in hoeverre de ingediende voorstellen een verheldering of specificering van de criteria van de motie Baarda betreffen, en dus binnen het kader van de motie vallen, dan wel nieuwe criteria toevoegen, en dus buiten het kader van de motie vallen. Wij verzoeken u in de beoordeling aan te geven hoe uw onderzoek aansluit bij criteria die mogelijk buiten de motie Baarda vallen.

In de tweede plaats beveelt de Procescommissie aan een breed evaluatieonderzoek te doen uitvoeren dat tegemoet komt aan de verwachtingen van alle betrokkenen en waarmee het wantrouwen van betrokkenen kan worden weggenomen. Nadrukkelijk moet worden voorkomen dat de overheid zijn eigen evaluatie uitvoert, waarin de andere partijen zich straks niet kunnen herkennen.

Ten derde beveelt de Procescommissie alle betrokkenen aan niet alle energie te steken in de exegese van de motie Baarda, maar vooral te onderzoeken met welke termen een debat gevoerd kan worden dat leidt tot een verbetering van het stelsel met betrekking tot Schiphol.

Ten vierde beveelt de Procescommissie u aan het evaluatieonderzoek zodanig te richten dat het vooruitloopt op en een rol kan spelen bij mogelijke verbeteringen van het stelsel in plaats van uitsluitend terug te kijken of aan de evaluatiecriteria van de motie Baarda is voldaan.

Wij stellen het zeer op prijs onze bevindingen en aanbevelingen ook persoonlijk bij u te komen toelichten.

Hoogachtend,

Procescommissie evaluatie Schipholbeleid,



Prof dr Wim Derksen,
Voorzitter

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Derde advies

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 90771
2509 LT DEN HAAG

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,
De heer drs. P.L.B.A. van Geel
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Datum

7 juni 2005

Onderwerp

Evaluatie Schipholbeleid, 1e
voortgangsrapportage V&W

Ons kenmerk

Procescie. 004 - juni 2005

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

Hierbij reageren wij op de door u uitgebrachte voortgangsrapportage over de evaluatie van het Schipholbeleid.

De voortgangsrapportage voegt weinig toe aan hetgeen in het Plan van Aanpak was opgenomen. Om die reden is de reactie van de Procescommissie summier.

De Procescommissie acht de teneur van de voortgangsrapportage betrekkelijk eenzijdig positief. Kritische adviezen of onderdelen van adviezen worden niet weergegeven, ten aanzien van de stand van zaken van het onderzoek wordt een rooskleuriger beeld geschetst dan realistisch is. De commissie is van oordeel dat een voortgangsrapportage geen 'reclamefolder' moet zijn. Dat nodigt niet uit tot serieuze reacties en draagt evenmin bij aan vertrouwen van de procespartners in de rijksoverheid en in het evaluatieproces over Schiphol.

Voortgang

In de voortgangsrapportage wordt per onderdeel van de evaluatie de stand van zaken weergegeven; alle onderdelen van de evaluatie komen hierbij aan de orde. Daarnaast is van onderwerpen over Schiphol die parallel aan de evaluatie lopen, aangegeven hoe de stand van zaken is. De voortgangsrapportage is weinig informatief, met uitzondering van de tussenrapportage van de uitvoering van de motie Baarda en de reactie hierop van de CDV. Ten opzichte van het Plan van Aanpak uit november 2004 volstaat de voortgangsrapportage met een weergave van de

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

wijze waarop de verschillende onderdelen van de evaluatie nader geconcretiseerd zijn en (op hoofdlijnen) de wijze waarop hieraan in de komende periode uitvoering wordt gegeven.

In die uitwerking ontbreekt echter in een aantal gevallen cruciale informatie. Zo wordt van enkele onderwerpen over Schiphol die parallel aan de evaluatie lopen, onder meer GIS, Groepsrisico, Parallelle starts, in de voortgangsrapportage de stand van zaken kort belicht. Hierbij wordt tevens aangegeven dat (enkele van) deze onderwerpen bij de evaluatie worden betrokken. De voortgangsrapportage vermeldt niet op welke wijze deze bij de evaluatie worden betrokken, op welk moment en welke mogelijke relaties bestaan ten aanzien van de uitkomsten van de evaluatie.

Enkele relevante (kritische) onderdelen uit de reactie van de CDV op de uitvoering van de motie Baarda zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportage. In de voortgangsrapportage staat opgenomen dat de CDV in haar reactie aangeeft dat “voor de uitvoering van de motie voor 2004 het juiste onderzoek is gedaan en dat daarmee de motie voor 2004 juist is uitgevoerd” en “... dat zij voor geluid een aanvullende berekening aanbeveelt”. Hoewel dit een juiste weergave is van de reactie van de CDV, is het ook een enigszins suggestieve. De CDV stelt immers ook de vraag of de overgangsartikelen van de Wet voor externe veiligheid inderdaad zijn toegepast. Daarnaast beveelt de CDV aan om in het kader van de evaluatie ook voorstellen voor aanvullende informatie van parlement en omwonenden integraal uit te voeren. Met andere woorden: de toon van de voortgangsrapportage is positiever dan de werkelijkheid van het evaluatieproces.

Dit geldt ook op het punt van planning van de uitvoering van de onderzoeksagenda. De voortgangsrapportage wekt de indruk dat de hele evaluatie, ook dit onderdeel, soepel en conform planning verloopt, hoewel dit nergens in de rapportage expliciet wordt vermeld. Tegelijkertijd is de planning van de onderzoeksagenda tamelijk krap. Veel onderzoek is aanbesteed en gestart, maar er is ook onderzoek dat nog maar net is aanbesteed en al dan niet gestart. Hier maakt de voortgangsrapportage echter geen melding van. Het meeste onderzoek moet deze zomer gereed komen. Wij achten de kans op uitloop groot. Het lijkt de Procescommissie reëel om te veronderstellen dat knelpunten in de geplande doorlooptijd van de onderzoeksagenda te verwachten zijn. Dit zal mogelijk ook z'n uitwerking hebben op de doorlooptijd van de gehele evaluatie. Voor de transparantie van het proces zou het beter zijn als de volgende voortgangsrapportage op dit punt informatiever is.

Verbetervoorstellen

Over de wijze waarop de projectorganisatie vordert met de voorbereidingen voor de behandeling van verbetervoorstellen meldt de voortgangsrapportage niets.

Het is positief te waarderen dat V&W indieners van verbetervoorstellen desgevraagd deskundige ondersteuning biedt bij de uitwerking van een voorstel, dat indieners van een voorstel de mogelijkheid wordt geboden om het voorstel persoonlijk toe te lichten en dat van alle verbetervoorstellen het effect op overlast en op ontwikkeling van de mainport in kaart wordt gebracht. Hiermee wordt voorkomen dat ‘sterkere’ partijen onevenredige invloed kunnen uitoefenen doordat hun voorstellen beter (kwantitatief) zijn onderbouwd. Dat geeft vertrouwen dat ‘onwelgezinde’ voorstellen of voorstellen die buiten de geëigende denkkaders vallen, ook daadwerkelijk serieus worden behandeld. Dit laat onverlet dat de voortgangsrapportage geen inzicht geeft in de wijze waarop concreet met de voorstellen wordt omgegaan, door wie, welke rol de indieners hierbij hebben en welk toetsingskader wordt gehanteerd.

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Voorkomen moet worden dat verbetervoorstellen buiten de procedure om, na de sluitingstermijn, worden ingediend of dat potentiële indieners niet in de gelegenheid zijn gesteld om hun verbetervoorstel in te dienen (omdat ze hiervan niet op de hoogte waren).

Communicatie

Dit laatste geeft nog eens aan hoe belangrijk het is dat de in te zetten communicatiemiddelen een breed bereik hebben naar de doelgroep. De indruk bestaat (o.m. bij TK) dat betrokkenen nog weinig merken van de evaluatie en de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen. V&W dient hierbij naar het oordeel van de Procescommissie meer dan nu het geval is een actieve houding in te nemen.

Hoogachtend,

Procescommissie evaluatie Schipholbeleid,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Wim Derksen', with a horizontal line underneath.

Prof dr Wim Derksen,
Voorzitter

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Vierde advies

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 90771
2509 LT DEN HAAG

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,
De heer drs. P.L.B.A. van Geel
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Datum
7 juni 2005
Onderwerp
Evaluatie Schipholbeleid, onder-
zoeksagenda
Ons kenmerk
Procescie. 005 - juni 2005

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

Hierbij reageert de Procescommissie Schiphol op de ‘onderzoeksagenda effectiviteit’, die in maart 2005 is uitgebracht.

Deze brief heeft alleen betrekking op de onderzoeksagenda zelf, over de uitvoering van de onderzoeksagenda zullen wij u afzonderlijk berichten.

De onderzoeken van de onderzoeksagenda zijn op dit moment grotendeels aanbesteed of worden dat binnenkort. De meeste onderzoeken zijn inmiddels gestart. De uitvoering van de onderzoeksagenda effectiviteit is daarmee in gang gezet. Dientengevolge moeten we accepteren dat het commentaar van de Procescommissie niet of slechts gedeeltelijk zal kunnen leiden tot een aanpassing van de agenda.

Omvang en tijdsdruk van het onderzoek

De onderzoeksagenda bestrijkt, voor zover nu te overzien, het brede spectrum van het Schipholdossier, voor het grootste deel in detail. Dit is positief te waarderen, want hoe rijker de uitkomsten van de evaluatie zijn en hoe beter ze de vele beelden in en over het Schipholbeleid weergeven, des te meer kunnen de betrokkenen hun ervaringen aan de uitkomsten toetsen.

Tegelijkertijd is het totaal aantal vragen dat in korte tijd moet worden onderzocht bijzonder groot. Het is de vraag of al deze onderzoeksvragen überhaupt in zo korte tijd kunnen worden beantwoord op een manier die weten-

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

schappelijk verantwoord is en bovendien voor gedragen kennis zorgt. De Procescommissie schat in dat de planning van onderdelen van de onderzoeksagenda zo krap is (sommige onderzoeken zouden al in juni en juli moeten worden afgerond), dat deze, ook gelet op de aankomende zomerperiode, niet gehaald kan worden. Dit kan consequenties hebben voor de uitvoering van de evaluatie in zijn geheel.

Het is daarnaast de vraag of de verkregen informatie niet zo omvangrijk en gedetailleerd zal zijn, dat het moeilijk wordt om straks door de bomen het bos te zien en om alle betrokkenen het vertrouwen te geven dat op zorgvuldige wijze onderzoek is gedaan en dat dit onderzoek een goede basis is voor verder beleid.

Totstandkoming onderzoeksagenda

Het is niet duidelijk hoe de onderzoeksagenda tot stand is gekomen. Bij het opstellen van de onderzoeksagenda zijn de verschillende artikelen uit de Wet en de besluiten getoetst. Daarbij is aangegeven welke artikelen wel en welke artikelen niet zijn opgenomen in de onderzoeksagenda. Wie bij deze toetsing (en selectie van relevante artikelen) was betrokken, hoe dit proces is verlopen en welke motivering ten grondslag heeft gelegen aan het besluit om bepaalde artikelen wel en andere niet in de onderzoeksagenda op te nemen, is niet duidelijk.

Het wordt uit de onderzoeksagenda niet inzichtelijk hoe is gekomen tot de formulering van onderzoeksvragen en tot een nadere operationalisatie per beleidsinstrument, evenmin is helder welke uitgangspunten en methoden voor het onderzoek zullen worden gebruikt. Die verdere uitwerkingen worden waarschijnlijk allemaal gemaakt door en in overleg met de opdrachtnemers die het onderzoek zullen gaan uitvoeren; het is begrijpelijk dat dit alles niet reeds in de onderzoeksagenda geheel is uitgeschreven. Maar de vraag is dan wie daarbij in de begeleiding van het onderzoek een rol zullen spelen, of ook andere stakeholders dan de ministeries V&W en VROM daarin betrokken zijn.

Vermijdt rapportenguerrilla

Als de uitkomsten van het onderzoek gedragen en geaccepteerd worden door alle betrokken partijen, hoeft dit alles geen probleem te zijn. Visies, probleempercepties en ideeën over benodigde kennis om de werking van het Schipholbeleid goed te kunnen evalueren lopen echter uiteen. Dientengevolge zullen de opvattingen over vragen die wel en niet gesteld moeten worden uiteenlopen, en zo ook de opvattingen over te hanteren methoden en uitgangspunten. Daarom is het van belang aandacht te hebben voor verschillende visies van stakeholders in de nadere operationalisatie en uitvoering van het onderzoeksprogramma. Indien dat niet gebeurt, zullen de uitkomsten van het onderzoek straks ter discussie staan en/of geen bijdrage kunnen hebben aan het debat over effectiviteit van gevoerd beleid en kenmerken van toekomstig beleid. Een ‘rapportenguerrilla’ is weinig dienstig in het Schiphol-dossier.

Het is daarom van belang dat partijen elkaar niet alleen spreken over de uitkomsten van onderzoek en van de evaluatie, maar dat ze vooral ook met elkaar spreken voorafgaand aan en tijdens de uitvoering van het onderzoek. Zij kunnen zo in een interactief proces in meerdere mate overeenstemming pogen te bereiken over de uitgangspunten, vragen en methoden die bij dat onderzoek worden gehanteerd. Ook is het op deze wijze mogelijk om misverstanden, onzorgvuldigheden en onjuistheden pro-actief uit de weg te ruimen. Dat kan het vertrouwen in de uitkomsten van het onderzoek ten goede komen.

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Toekomstgerichtheid

Wij zien in de wijze waarop de onderzoeksagenda is uitgewerkt de kenmerken van een klassieke, ex post effect-rapportage, die voor een groot deel berust op het vergelijken van gestelde en gerealiseerde doelen vanuit één perspectief. De focus van het onderzoek is daarmee tamelijk statisch en er komen overwegend onderwerpen aan de orde die vanuit het perspectief van de rijksoverheid worden belicht. Zo bestaat bijvoorbeeld het risico dat beleavingsgerichte elementen buiten beeld verdwijnen als alleen volgens de klassieke methode van doelbereiking wordt geëvalueerd. In een zo complex dossier als het onderhavige, waarin zoveel partijen met verschillende belangen en percepties een rol spelen, kan het een valkuil zijn om te trachten ‘objectiverend’ de effectiviteit van het beleid te meten. Het gevaar bestaat namelijk dat onbedoelde effecten van beleid stelselmatig buiten beeld vallen en partijen na uitkomst van het evaluatieproces nog verder van elkaar afstaan en elkaar met nog meer wantrouwen bejegenen dan voorheen.

Daarnaast ligt in de onderzoeksagenda de nadruk op ‘terugblikken’, hoewel ten aanzien van sommige onderwerpen (bijvoorbeeld de internationale vergelijking) in de onderzoeksagenda nadrukkelijk aan de toekomst wordt gerefereerd. De procescommissie vraagt zich af of dit een vruchtbare basis biedt voor het doen van voorstellen voor toekomstig beleid. Onderzoek moet er op gericht zijn ofwel bouwstenen aan te dragen voor zinvol debat en verantwoorde keuzes ofwel die ficties, mythen en onjuiste voorstellingen van zaken te ontcrachten die de kwaliteit van debat en besluitvorming nadelig beïnvloeden. Dat betekent ook dat de uit het onderzoek voortkomende kennis zo geordend en inzichtelijk gemaakt moet worden dat daarmee een zinvol debat gevoerd kan worden. Het lijkt de Procescommissie dienstig nu reeds na te denken over de wijze van ordening en presentatie van de onderzoeksresultaten.

Ontbreken van kritische vragen

Tot slot constateert de Procescommissie dat in de onderzoeksagenda kritische, lastige vragen ontbreken, terwijl het stellen daarvan de kwaliteit van de evaluatie ten goede zou kunnen komen.

Voorbeelden van dergelijke vragen:

- Wat zijn de onbedoelde en onvoorziene effecten van het Schipholbeleid?
- Hoe is de dubbelrol van V&W als beleidsmaker en handhaver/toezichthouder in de praktijk uitgedakt?
- Welke meetvarianten zijn in de laatste jaren voorgesteld, hoe is met die voorstellen omgegaan, wat waren de overwegingen om ze niet in te voeren en hoe verhouden zich deze overwegingen tot de ambitie om te komen tot een nieuw stelsel van regulering van de luchthaven (waarvan meten onderdeel uitkomt)?
- Wat is de toegevoegde waarde van verschillende passagiers categorieën voor Nederland is, hoe kan op die verschillende categorieën worden gestuurd en hoe kan daarbij toegevoegde waarde van de verschillende categorieën worden beïnvloed?

Bovenstaande vragen vormen geen uitputtend overzicht, maar geven aan welke type vragen in een breder kader dan de klassieke ex post effectrapportage gesteld kunnen worden.

Hoogachtend,

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Procescommissie evaluatie Schipholbeleid,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Wim Derksen', with a horizontal line underneath.

Prof. dr. Wim Derksen,
Voorzitter

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Vijfde advies

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 90771
2509 LT DEN HAAG

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,
De heer drs. P.L.B.A. van Geel
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Datum

27 juli 2005

Onderwerp

Evaluatie Schipholbeleid, verbeter-
voorstellen

Ons kenmerk

Procescie. 005 - juli 2005

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

Hierbij reageert de Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid op de procedure rond de behandeling van de ‘verbetervoorstellen’ die in het kader van de Evaluatie van het Schipholbeleid zijn ingediend.

Ontvankelijkheid verbetervoorstellen

Voor de ontvankelijkheid van de verbetervoorstellen verwijst de Procescommissie naar haar adviesbrief van 7 juni 2005, waarin zij V&W adviseert om een meer actieve houding in te nemen om te voorkomen dat verbetervoorstellen buiten de procedure om, na de sluitingstermijn, worden ingediend of dat potentiële indieners niet in de gelegenheid zijn gesteld om hun verbetervoorstel in te dienen (omdat ze hiervan niet op de hoogte waren). De Procescommissie heeft niet de indruk dat V&W hierin een sterk pro-actieve rol heeft vervuld.

De Procescommissie constateert verschillen in de berichtgeving vanuit V&W over het aantal verbetervoorstellen dat is ingediend. Dit heeft nu al tot twijfel over de zorgvuldigheid van handhaving van de sluitingstermijn bij enkele betrokkenen geleid. De Procescommissie verzoekt de staatssecretaris dan ook zo spoedig mogelijk (onder

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

meer op de website Evaluatie Schipholbeleid) openbaar te maken welke verbetervoorstellen ingediend zijn vóór de sluitingstermijn van 1 juli 2005.

In het Plan van Aanpak voor de evaluatie (pagina 16, paragraaf 3.4.1) is opgenomen welke informatie nodig is om ingediende voorstellen voor verbetering te kunnen beoordelen. Het Plan van Aanpak stelt dat alleen op deze punten volledig ingediende voorstellen in behandeling kunnen worden genomen. Om de *fairness* van het proces van evaluatie te waarborgen, verzoekt de Procescommissie U geen van de ingediende verbetervoorstellen op basis van dit vereiste niet-ontvankelijk te verklaren. Dit verzoek geldt des te meer omdat V&W heeft aangegeven aan indieners van verbetervoorstellen desgevraagd deskundige ondersteuning te bieden bij de uitwerking van een voorstel en dat de mogelijkheid wordt geboden om het voorstel persoonlijk toe te lichten.

De Procescommissie zou graag zien dat wordt aangegeven hoe en wanneer de ondersteuning van indieners van verbetervoorstellen concreet wordt vormgegeven en welke activiteiten worden ontplooid om het proces beheersbaar te houden. Dit laatste is van belang om niet verwachtingen te wekken die niet kunnen worden waargemaakt.

Strategische adviezen en verbetervoorstellen

Er zijn in het kader van de verbetervoorstellen enkele rapporten gepubliceerd (zoals bijvoorbeeld het rapport 'Vluchten kan niet meer...' van de Raad voor Verkeer en Waterstaat) die eerder het karakter hebben van een advies ten behoeve van de ontwikkeling van een strategische toekomstvisie over Schiphol, dan van een verbetervoorstel. Verbetervoorstellen vallen immers binnen de twee eisen van de Schipholwetgeving, te weten de mogelijkheid van de luchtvaartsector om zich te ontwikkelen binnen de gestelde milieuruimte en beheersing van overlast en risico's binnen de gestelde grenzen en regels. Niet duidelijk is of adviezen die het kader van de Schipholwetgeving overstijgen ook in het pakket verbetervoorstellen worden opgenomen. In het belang van de transparantie van het evaluatieproces is het dienstig een onderscheiding te maken tussen verbetervoorstellen en strategische adviezen en tussen de verschillende rollen die verbetervoorstellen en adviezen in het evaluatieproces moeten spelen.

Reeds nu hebben de Procescommissie signalen bereikt dat indieners van verbetervoorstellen ongerust zijn over de wijze waarop de behandeling van de verbetervoorstellen plaatsvindt. Om ieder wantrouwen op dit punt weg te nemen, beveelt de Procescommissie aan zo spoedig mogelijk hierover transparantie naar de partijen in de samenwerking te betrachten. Naar de mening van de Procescommissie dienen partijen in ieder geval geïnformeerd te worden over:

- de verbetervoorstellen die ontvankelijk zijn voor verdere behandeling en de verbetervoorstellen die buiten behandeling vallen;
- de argumenten en motieven voor het al dan niet buiten behandeling stellen van verbetervoorstellen;
- het onderscheid tussen verbetervoorstellen en adviezen;
- de criteria waarop en het proces waarin de ontvankelijke verbetervoorstellen worden beoordeeld;
- de rol van adviezen in het evaluatieproces.

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Toetsingscriteria verbetervoorstellen

De verbetervoorstellen worden getoetst aan de twee eisen in de Schipholwet, te weten de mogelijkheid voor de luchtvaartsector om zich te ontwikkelen binnen de milieuruimte en beheersing van overlast en risico's door middel van de gestelde grenzen en regels. Voordat de feitelijke toetsing van de voorstellen wordt uitgevoerd worden de criteria¹, zoals opgenomen in het Plan van Aanpak, geoperationaliseerd op basis van de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek. V&W geeft aan dat deze volgorde noodzakelijk is omdat nu nog niet duidelijk is of de instrumenten die in het huidige beleid gebruikt worden, effectief zijn. De Procescommissie plaatst de volgende ernstige kanttekeningen bij deze redenering:

- de genoemde criteria zijn hanteerbaar om uitkomsten of resultaten van verbetervoorstellen te beoordelen binnen het kader van de doelstellingen van de Schipholwet. Dat staat los van de vraag of de instrumenten die in het huidige beleid gebruikt worden, effectief zijn. De Procescommissie ziet dan ook niet in wat een eventuele operationalisering aan deze criteria kan toevoegen of afdoen;
- de Procescommissie heeft in haar advies over de Onderzoeksagenda grote aarzelingen naar voren gebracht over de omvang en tijdsdruk van het onderzoek, de totstandkoming en het karakter van de onderzoeksagenda die sterke kenmerken van een klassiek, ex post effectrapportage heeft en het ontbreken van kritische vragen in de onderzoeksagenda. Gezien deze aarzelingen is het maar zeer de vraag of de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek tot een tijdige en zinvolle operationalisering van het toetsingskader zullen leiden;
- het in kaart brengen van 'effecten van verbetervoorstellen' is geen waardevrije, objectieve exercitie. Het is zeer waarschijnlijk dat over effecten van de voorstellen verschillende beelden zullen bestaan. De inschatting van effecten zal waarschijnlijk ook een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van verbetervoorstellen en is mede daarom van belang voor de indieners.

De Procescommissie wees er in haar Eerste Advies op dat het publieke debat over Schiphol en het Schipholbeleid gekenmerkt wordt door groot onderling wantrouwen, uiteenlopen van geobjectiveerde conclusies en individuele ervaringen en een hoge moeilijkheidsgraad vanwege detaillering en technocratisering. Om die reden beveelt de Procescommissie, in navolging van het Cros (Cros 05.157), aan ook criteria in het toetsingskader op te nemen die gericht zijn op 'ontspanning' van het Schipholdossier. Die criteria zijn bijvoorbeeld: vermindering van het wantrouwen, verhoging transparantie regelgeving, vermindering regeldruk, vermindering klachten c.q. klagers, verhoging transparantie beleidsontwikkeling etc.

Om bovenstaande kanttekeningen beveelt de Procescommissie U aan niet te wachten op de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek en zo spoedig mogelijk verantwoordelijkheid te nemen voor een uitgewerkt toetsingskader waarmee de lusten- en lasten van verbetervoorstellen binnen de kaders van het huidige Schipholbeleid, alsmede een mogelijke 'ontspanning' van het Schipholdossier in kaart kunnen worden gebracht.

¹ milieu/omgeving (lasten): (geluid-)hinder, geluidbelasting, slaapverstoring, veiligheidsrisico's, luchtverontreiniging, gezondheidseffecten, beleving. mainport (lusten): (groei van) werkgelegenheid, economische meerwaarde, bereikbaarheid – vestigingsklimaat en het aantal bestemmingen vanuit Nederland (zowel zakelijk als consumentenbelang)

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Burgerpanel

Juist vanwege de verantwoordelijkheid die U draagt voor de invulling van het toetsingskader wil de Procescommissie niet verhehlen dat zij grote kritiek heeft bij de voorgenomen inzet van een burgerpanel van ongeveer twintig personen die representatief zijn voor de bevolking rond Schiphol voor een beoordeling van de verbetervoorstellen. De Procescommissie kan niet inzien hoe een dergelijk burgerpanel in het Schipholdossier de legitimiteit van de toetsing van de verbetervoorstellen kan vergroten. In het Schipholdossier lijkt zelfs langdurige betrokkenheid en grote kennis vaak nog onvoldoende voor een afgewogen oordeel. Het gevaar bestaat daarom dat de uitkomsten van een dergelijk panel zeer afhankelijk zijn van de aard van de informatie en wijze van presenteren. De Procescommissie wijst er nadrukkelijk op dat het risico bestaat dat de inzet van een burgerpanel eerder gezien zal worden als het ontlopen van verantwoordelijkheid door betrokken gezagsdragers en bij zal dragen aan het geconstateerde wantrouwen jegens de overheid.

Vermenging van rollen van indiener en beoordelaar

Blijkens de aanbiedingsbrief van verbetervoorstellen van de CROS (Cros05.157) heeft het ministerie van V&W met de CROS afgesproken dat de CROS niet alleen zelf verbetervoorstellen zal indienen, maar ook over het totale pakket aan verbetervoorstellen zal adviseren. Daarnaast is het de Procescommissie gebleken dat ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Commissie M.E.R. door V&W gevraagd zijn een ‘second opinion’ te geven over het pakket verbetervoorstellen.

De Procescommissie ziet in dat het zinvol is om verbetervoorstellen te onderzoeken op draagvlak binnen de regio. Zij wijst er echter op dat het strijdig is met objectiviteit en zorgvuldigheid van het evaluatieproces indien een van de betrokken partijen zijn eigen voorstellen beoordeelt. De kans bestaat dat daardoor verbetervoorstellen van andere partijen als minder kansrijk zullen worden beoordeeld en dat deze beoordelende partijen andere criteria zullen hanteren dan die welke binnen het kader van het huidige Schipholbeleid vallen en daarmee de beoordeling een politiek richting geven. Dat geldt te meer nu een partij als de Raad voor Verkeer en Waterstaat een uitgesproken visie op de toekomst van Schiphol heeft gepresenteerd.

Ook de Commissie M.E.R. heeft in het kader van de verbetervoorstellen een rapport ingediend. In dit rapport ‘Evaluatie Schipholbeleid: advies over verbetervoorstellen, onderzoeksagenda en gelijkwaardigheidstoets’ worden inhoudelijke voorstellen voor verbeteringen binnen het bestaande stelsel gedaan. Nadat het eindrapport van de evaluatie is besproken volgt mogelijk wijziging van de Luchthavenbesluiten en daarbij behorende m.e.r. procedure. De Commissie M.E.R. kan daarbij in de situatie geraken dat zij haar eigen voorstellen moet toetsen.

Een vervaging van de demarcatielijnen tussen indiener en beoordelaar zal naar het oordeel van de Procescommissie niet alleen ongunstig zijn voor de acceptatie van de voorstellen, maar ook voor het gezag van de indieners, c.q. beoordelaars.

Hoogachtend,

Procescommissie evaluatie Schipholbeleid,

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Wim Derksen', with a horizontal line underneath.

Prof dr Wim Derksen,
Voorzitter

5.2. Schematische weergave van alle adviezen van de Procescommissie, de reactie hierop en de stand van zaken van de hieruit voortvloeiende acties

1 ^e advies – Plan van Aanpak	Reactie (brief aan Procescommissie d.d. 07-07-05)	Stand van zaken (d.d. 11-08-05)
De commissie hoopt op aanbodgestuurde informatievoorziening, niet alleen vraaggestuurd.	Het Projectbureau voor de evaluatie zal de commissie actief voorzien van relevante informatie en toetst in overleg met de commissie of dit naar wens verloopt.	Relevante stukken worden zoveel mogelijk in afschrift naar de Procescommissie gestuurd. Daarnaast is er regelmatig contact met het secretariaat over hun informatiewens, waarbij onder andere steeds wordt nagegaan of de informatievoorziening naar wens is.
De commissie signaleert het belang van individuele ervaringen die, mits adequaat onderbouwd, objectieve slotsommen op kunnen leveren.	Juist om individuele ervaringen bij de evaluatie te betrekken is er voor iedereen de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen. Er zijn inmiddels ook veel voorstellen ingediend door individuele omwonenden. Deze worden als volwaardige voorstellen behandeld. Ook wordt waar nodig met mensen meegedacht over de uitwerking van hun ideeën.	Inmiddels is een communicatieplan opgesteld, waarin een aantal activiteiten, dat onder andere dit belang moeten dienen. Het idee is hier om bezoeken in de regio te brengen bij indieners van verbetervoorstellen, met als doel om ons te verplaatsen in deze individuele ervaringen. Zodra het plan akkoord is, worden de bezoeken gepland (periode sept.-okt. 2005)
De commissie noemt verantwoordelijkheid de achilleshiel van de evaluatie omdat de verantwoordelijke partij voor het ontwikkelde beleid nu ook verantwoordelijk is voor de evaluatie. Dit leidt tot grote en wellicht beslissende invloed op uitkomsten van de evaluatie en legt druk op verantwoordelijkheid van het ministerie voor objectieve en zorgvuldige uitvoering van de evaluatie. Men ziet hier een belangrijke rol voor de Procescommissie.	Eens met de analyse. De verantwoordelijkheid van V&W voor de evaluatie is echter de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer. Verantwoordelijk zijn betekent echter niet dat men alles ook zelf moet doen. Daarom is het onderzoek (de feiten-verzameling) uitbesteed. Daarnaast is aan de VROM-Raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat om een second opinion gevraagd, en worden ook andere partijen, zoals de Commissie voor de m.e.r., de CROS, de CDV en de VACS bij de evaluatie betrokken.	De activiteiten zoals hiernaast beschreven zijn uitgezet. Voor het overige is verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid een blijvend aandachtspunt in de evaluatie.
De Procescommissie ziet breed gedeelde overeenstemming voor het Plan van aanpak in de Eerste en Tweede Kamer. Daarmee is het Plan van aanpak en de begeleidende correspondentie uitgangspunt voor de werkzaamheden van de commissie.	Met instemming op gereageerd.	Geen verdere actie.
De commissie raadt aan om partijen ook met elkaar te laten spreken voorafgaand aan en tijdens de uitvoering van het onderzoek, zodat al een zekere mate van overeenstemming kan ontstaan.	Doen door maandelijkse bijeenkomsten over de evaluatie te organiseren voor alle betrokkenen en geïnteresseerden, waarin ruimte is voor informeren, onderling debat en gesprek. Daarnaast ook gerichte bijeenkomsten met een aantal indieners van verbetervoorstellen.	Ook dit is onderdeel van het eerder genoemde communicatieplan. De maandelijkse middagen zijn bedoeld om de kennis te delen die de evaluatie oplevert en betrokken partijen de kans te geven hierover met ons en met elkaar in gesprek te gaan. (periode sept.2005-maart 2006) Daarnaast worden vier bijeenkomsten gepland, bedoeld om betrokkenen met elkaar in gesprek te brengen over elkaars voorstellen. (periode sept.-nov. 2005).
De commissie vindt dat de bewindslieden beter te veel dan te weinig kunnen worden betrokken bij evaluatie; daarom pleit zij voor naast gedetailleerde onderzoeken ook meer algemene generieke beschouwingen. Ook de aanbeveling om verder te gaan dan een klassieke effect-rapportage en een breed evaluatieproces uit te voeren met rol voor kennis, ervaring en denkbeelden van alle betrokkenen. De commissie speelt hierin een rol als klankbord.	In de evaluatie is naast de specifieke onderzoeken naar de beleidsinstrumenten ook algemeen, overkoepelend onderzoek, zoals naar hinderbeleving, ervaringen van betrokkenen en beleid bij buitenlandse luchthavens. Inzet van de evaluatie is om te komen tot het gewenste 'brede proces'. Commissie gevraagd een nadere toelichting te geven op invulling van de rol van klankbord die men hierbij voor zichzelf ziet weggelegd.	De commissie heeft in een reactie (d.d. 27-07-05) inmiddels aangegeven hierover een zesde advies te doen verschijnen, waarin zij de observaties wil weergeven die zijn opgedaan bij gesprekken met stakeholders (het 'Advies van de Verwondering').
Voor het onderdeel verbetervoorstellen gaat commissie met name letten op de ontvankelijkheid en toegankelijkheid van het projectbureau en de adequaatheid van de beantwoording. Commissie wil voorkomen dat voorstellen buiten de procedure om na de sluitingstermijn worden ingediend.	Eens met aandachtspunten, dat zijn belangrijke punten in de uitvoering door het projectbureau voor de evaluatie. De deadline voor het indienen van voorstellen wordt gehandhaafd, vooral om het proces en de planning beheersbaar te houden.	De deadline voor het indienen van verbetervoorstellen is gehandhaafd. Voor het overige is de ontvankelijkheid en toegankelijkheid van het projectbureau en de adequaatheid van beantwoording een blijvend aandachtspunt.

2 ^e advies – Uitvoering motie Baarda	Reactie (brief aan Procescommissie d.d. 07-07-05)	Stand van zaken (d.d. 11-08-05)
Commissie constateert dat het onderzoek naadloos aansluit op de motie Baarda, merkt echter wel op dat de motie de onzekerheid van omwonenden eerder heeft vergroot dan verkleind. De discussie over de motie moet worden toegeschreven aan de suggesties die bij het indienen van de motie zijn gewekt. Bovendien is het onderzoek vooral een rekenexercitie, waarbij geen rekening wordt gehouden met de beleefde werkelijkheid. Daarom vrees dat de uitslagen van het onderzoek hierdoor ter discussie komen te staan, ook al is de uitvoering van de motie perfect en de uitkomst dat de bescherming inderdaad gelijkwaardig is. Daarom aantal aanbevelingen:	n.v.t.	n.v.t.
Neem in de volgende voortgangsrapportage (VGR) een overzicht op van de door de Kamer gestelde aanvullende vragen en hoe deze vragen zich verhouden tot de motie Baarda.	Deze aanbeveling wordt opgevolgd in de volgende VGR.	Het gevraagde overzicht is inmiddels opgenomen in de 2 ^e voortgangsrapportage.
Voer een 'breed evaluatieonderzoek' uit dat tegemoet komt aan de verwachtingen van alle betrokkenen en waarmee het wantrouwen van de betrokkenen kan worden weggenomen.	Door de betrokken ministeries vanaf het begin steeds overleg gevoerd met de diverse stakeholders over de evaluatie en het benodigde onderzoek. Zo hebben alle partijen bijvoorbeeld aanvullende wensen voor de evaluatie in kunnen dienen. Van belang dat deze betrokkenheid inderdaad gedurende de hele evaluatie blijft en ook wordt versterkt. In het vervolg van de evaluatie daarom regelmatig bijeenkomsten voor alle betrokkenen en geïnteresseerden. Gedacht wordt aan een maandelijks middag waarop het projectbureau de stand van zaken van de evaluatie en de onderzoeken presenteert en er ook ruimte is voor vragen en debat tussen de diverse stakeholders (zoals bestuurders, Schiphol, luchtvaartmaatschappijen, verkeersleiders).	Het eerder genoemde communicatieplan is onder andere bedoeld om tegemoet te komen aan verwachtingen van betrokkenen. Zo zijn er de maandelijks middagen, bedoeld om de kennis te delen die de evaluatie oplevert en betrokken partijen de kans te geven hierover met ons en met elkaar in gesprek te gaan (periode sept.05-maart 2006). Verder hebben wij steeds aanvullende vragen voor onderzoek van betrokken partijen opgenomen in de evaluatie, zo ook nog met een aantal aanbevelingen voor nader onderzoek die de Commissie m.e.r. heeft gedaan in haar advies.
Aanbeveling aan alle betrokkenen: steek geen energie in de exegese van de motie Baarda, maar onderzoek vooral met welke termen straks een debat gevoerd kan worden.	Van harte onderstreept.	Geen opmerkingen.
Richt het evaluatieproces zodanig in dat het vooruitloopt op en een rol kan spelen bij mogelijke verbeteringen van het stelsel in plaats van alleen terug te kijken.	Het onderdeel Baarda kijkt inderdaad vooral terug, de andere twee onderdelen van de evaluatie – effectiviteit en verbetervoorstellen – zijn toekomstgericht. Vanzelfsprekend zal ook het kabinetsstandpunt over de evaluatie toekomstgericht zijn.	Dit is een blijvend aandachtspunt in de evaluatie.

3 ^e advies – De eerste Voortgangsrapportage (VGR)	Reactie (brief aan Procescommissie d.d. 07-07-05)	Stand van zaken (d.d. 11-08-05)
De commissie heeft naar eigen zeggen een summiër advies uitgebracht over de eerste VGR, omdat deze niet veel toevoegt aan het Plan van aanpak. De commissie vindt verder de teneur van de VGR 'betrekkelijk eenzijdig positief' en dat de VGR teveel een 'reclamefolder' is. Bovendien vindt men de VGR weinig informatief over de dossiers die parallel aan de evaluatie lopen. Met name mist men informatie over de precieze rol, status en timing van deze dossiers ten opzichte van de evaluatie.	Aangegeven dat het geschetste beeld niet is bedoeld en voorgesteld dat het projectbureau voor de volgende rapportages in overleg met de commissie beziet hoe dit beeld kan worden voorkomen.	Na overleg met de commissie blijkt dat hun kwalificatie 'positief' vooral betrekking heeft op de planning. Dit vraagt om consequente harde sturing op deadlines. Het concept van de 2 ^e VGR is twee keer voorgelegd aan de Procescommissie (de tweede keer na overleg met professor Derksen), maar tot nu toe lijkt de houding te zijn dat men niet van tevoren reageert op concepten, om de onafhankelijke reactie op het product te kunnen waarborgen. Bij opmaak van de 2 ^e VGR zal gepoogd worden te voorkomen dat deze als 'reclamefolder' wordt betiteld, daarom eventueel minder 'plaatjes'.
Ten aanzien van de CDV-reactie op de uitvoering van de motie Baarda vindt men de toon van de VGR positiever dan de werkelijkheid van het evaluatieproces.	Verzocht om hier een nadere toelichting op te geven.	Over dit punt is in gesprek met de commissie een toelichting gegeven. Het onderwerp is nu helder gemaakt, blijft wel een aandachtspunt voor volgende keren.
De commissie constateert een zeer krappe planning voor uitvoering van de onderzoeksagenda en acht de kans op uitloop groot. De volgende VGR zou op dit punt positiever moeten zijn.	Eens dat het om een zeer krappe planning gaat. De deadline is echter hard en afronding van het project binnen de gestelde tijd, dus voor 20 februari 2006, is nog steeds het uitgangspunt.	De planning van onderzoeken en producten is een blijvend aandachtspunt.
De commissie constateert dat de VGR nog geen inzicht geeft in de wijze waarop concreet met de voorstellen wordt omgegaan. Bovendien is men van mening dat V&W actiever moet communiceren en informeren over de mogelijkheid verbetervoorstellen in te dienen.	De volgende VGR zal informatie geven over de behandeling van verbetervoorstellen. Wat betreft de communicatie aangegeven dat het onderdeel verbetervoorstellen uitgebreid bekend is gemaakt via plan van aanpak, nieuwsbrieven en de website. Bovendien is het besproken in gerichte contacten met diverse stakeholders, zoals de CROS, gemeenten, sectorpartijen en in correspondentie met individuele omwonenden. Aan de variatie van indieners van voorstellen is te zien dat de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen bij een groot publiek bekend lijkt te zijn. Aangegeven dat we open staan voor suggesties voor verbetering van de communicatie over vervolg van de evaluatie.	Het proces van behandeling van de verbetervoorstellen is beschreven in de 2 ^e VGR. Wat betreft de communicatie heeft de commissie inmiddels aangegeven dat op dit moment vooral duidelijkheid geboden moet worden over de kaders van de evaluatie en de richting waarin het debat over de toekomst van de Schiphol zich moet bewegen. In het 5 ^e advies van de commissie wordt dit punt verder uitgewerkt, zie onze reactie aldaar.

4 ^e advies – De Onderzoeksagenda	Reactie (brief aan Procescommissie d.d. 07-07-05)	Stand van zaken (d.d. 11-08-05)
De commissie is positief over het brede spectrum van het Schipholdossier dat aan onderzoek onderworpen wordt, maar waarschuwt tegelijkertijd voor het risico dat binnen de gestelde tijd niet op alle punten wetenschappelijk verantwoord onderzoek gereed kan zijn. Tevens wijst de commissie op het risico dat er straks teveel en te gedetailleerde informatie ligt, waardoor men door de bomen het bos niet meer kan zien.	We zijn ons bewust van dit risico, en pogen door een goede structurering overzicht te geven. Echter: willen ook graag tegemoet komen aan de diversiteit van wensen voor informatie van de verschillende partijen, waarvan ook de commissie het belang benadrukt.	Dit is een blijvend aandachtspunt in de evaluatie.
De commissie acht het van belang dat het projectbureau ook tijdens de uitvoering van het onderzoek in gesprek is en blijft met de verschillende stakeholders om zo in een interactief proces te proberen overeenstemming te bereiken over uitgangspunten, vragen en methoden. Dat zal het vertrouwen in de uitkomst ten goede komen.	Eens, er was en is daarom veel overleg met alle betrokken partijen, dit blijft ook zo. Daarnaast is dit vooral ook een punt van aandacht in de presentatie, zodat wat er wordt gedaan ook zichtbaar is.	In het eerder genoemde communicatieplan zijn hiervoor de maandelijkse middagen ingesteld om de kennis te delen die de evaluatie oplevert en betrokken partijen de kans te geven hierover met ons en met elkaar in gesprek te gaan. (periode sept. 2005-maart 2006) Daarnaast worden vier bijeenkomsten gepland, bedoeld om betrokkenen met elkaar in gesprek te brengen over elkaars voorstellen. (periode sept.-nov. 2005)
De commissie vindt dat in de onderzoeksagenda teveel nadruk ligt op 'terugblikken'. Doet verder de aanbeveling om de uit het onderzoek voortkomende kennis zo geordend en inzichtelijk te maken dat daarmee straks een zinvol debat gevoerd kan worden. Het projectbureau zou daarom nu al moeten nadenken over de wijze van ordening en presentatie van de onderzoeksresultaten.	Eens dat terugblikken alleen niet genoeg is. Naast 'terugblikken' (effectiviteit nu) wordt er daarom ook onderzoek gedaan naar de toekomst. Met de ordening en presentatie is het projectbureau inmiddels gestart.	In de voorbereidingen voor het eindrapport en het kabinetstandpunt wordt gepoogd verwachte resultaten te ordenen en te tonen hoe ze gepresenteerd gaan worden. De commissie wordt indien gewenst bij deze voorbereiding betrokken.
De procescommissie vindt de totstandkoming van de onderzoeksagenda onduidelijk en constateert tevens dat in de onderzoeksagenda kritische, lastige vragen ontbreken, terwijl het stellen daarvan de kwaliteit van de evaluatie ten goede zou komen.	De onderzoeksagenda is in overleg met diverse betrokken partijen opgesteld. Dit heeft geleid tot een agenda die zich niet beperkt tot het onderzoeken van het effect van de diverse beleidsinstrumenten nu en in de toekomst, maar ook op elementen zoals beleving, efficiency, de internationale context en de ervaringen van de diverse partijen die een rol spelen in het Schipholbeleid. Verzocht aan te geven welke vragen ontbreken, of hoe het projectbureau ontbrekende vragen kan toevoegen.	De commissie heeft in haar reactie de in haar advies genoemde voorbeeldvragen herhaald, te weten: • Hoe is de dubbelrol van V&W als beleidsmaker en handhaver/toezichhouder in de praktijk uitgepakt? – dit wordt onderzocht in het deelonderzoek naar ervaringen met het beleid. • Wat zijn de onbedoelde en onvoorziene effecten van het Schipholbeleid? – deels zal deze informatie naar voren komen in het onderzoek naar de instrumenten van het beleid. • Welke meetvarianten zijn in de laatste jaren voorgesteld, hoe is er mee omgegaan, wat waren overwegingen om ze niet uit te voeren en hoe verhouden deze zich met de wens voor een nieuw stelsel van regulering? – hierover moet aan de commissie nog gevraagd worden wat precies bedoeld wordt.

5 ^e advies – Behandeling verbetervoorstellen	Reactie	Stand van zaken
Voor de ontvankelijkheid van de verbetervoorstellen verwijst de commissie naar haar advies om een meer actieve houding in te nemen om te voorkomen dat verbetervoorstellen buiten de procedure om, na de sluitingstermijn, worden ingediend of dat potentiële indieners niet in de gelegenheid zijn gesteld om hun verbetervoorstel in te dienen (omdat ze hiervan niet op de hoogte waren). De commissie heeft niet de indruk dat V&W hierin een sterk pro-actieve rol heeft vervuld.	• Aan de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen is bekendheid gegeven via het plan van aanpak, nieuwsbrieven en de website. Bovendien is het besproken in gerichte contacten met diverse stakeholders, zoals de CROS, gemeenten, sectorpartijen en in correspondentie met individuele omwonenden. • Er zijn voorstellen ingediend door gemeenten in de omgeving, individuele omwonenden, bewonersplatforms, het bedrijfsleven en de natuur- en milieubeweging. • Er zijn geen voorstellen te laat binnengekomen, wat de indruk geeft dat de deadline voldoende bekend was. • Er is vroegtijdig met gemeenten contact geweest over de inventarisatie van verbetervoorstellen. • Hierop hebben enkele gemeenten besloten lokaal bijeenkomsten te organiseren voor hun inwoners. Sommige gemeenten hebben een loketfunctie opgezet, zoals de gemeente Aalsmeer.	
De Procescommissie constateert verschillen in de berichtgeving vanuit V&W over het aantal verbetervoorstellen dat is ingediend. Dit heeft nu al tot twijfel over de zorgvuldigheid van handhaving van de sluitingstermijn bij enkele betrokkenen geleid. De Procescommissie verzoekt de staatssecretaris dan ook zo spoedig mogelijk (onder meer op de website Evaluatie Schipholbeleid) openbaar te maken welke verbetervoorstellen ingediend zijn vóór de sluitingstermijn van 1 juli 2005.	De ingenomen voorstellen zijn alle voor 1 juli 2005 ingediend. In de laatste week voor 1 juli zijn veel voorstellen ontvangen. De voorstellen zijn op verschillende adressen binnen gekomen. Dit heeft ertoe geleid dat het wat langer heeft geduurd voordat er een compleet overzicht was van het aantal indieners en het aantal ingediende voorstellen. De eerste tussenstand op 11 juli liet 127 indieners zien. Het complete overzicht van het aantal indieners en de ingediende voorstellen is na controle in augustus vastgesteld. In totaal zijn er van 130 indieners ruim 600 voorstellen ontvangen. Het totaal overzicht van de verbetervoorstellen zal medio september op de website staan.	

In het Plan van Aanpak voor de evaluatie (pagina 16, paragraaf 3.4.1) is opgenomen welke informatie nodig is om ingediende voorstellen voor verbetering te kunnen beoordelen. Het Plan van Aanpak stelt dat alleen op deze punten volledig ingediende voorstellen in behandeling kunnen worden genomen. Om de fairness van het proces van evaluatie te waarborgen, verzoekt de Procescommissie geen van de ingediende verbetervoorstellen op basis van dit vereiste niet-ontvankelijk te verklaren. Dit verzoek geldt des te meer omdat V&W heeft aangegeven aan indieners van verbetervoorstellen desgevraagd deskundige ondersteuning te bieden bij de uitwerking van een voorstel en dat de mogelijkheid wordt geboden om het voorstel persoonlijk toe te lichten.	In de voorstellen zit veel variatie in diepgang en technische uitwerking. Dit is echter geen reden voor het niet-ontvankelijk verklaren van voorstellen. In geval van vragen of onduidelijkheden wordt contact opgenomen met de indieners. Uit de eerste verkenning van de effecten van de voorstellen blijkt dat met de nu beschikbare informatie een goede inschatting kan worden gemaakt van de positieve en negatieve effecten op overlast en mainport.	
De Procescommissie zou graag zien dat wordt aangegeven hoe en wanneer de ondersteuning van indieners van verbetervoorstellen concreet wordt vormgegeven en welke activiteiten worden ontplooid om het proces beheersbaar te houden. Dit laatste is van belang om geen verwachtingen te wekken die niet kunnen worden waargemaakt.	• De ondersteuning die is aangeboden voor de verbetervoorstellen vond plaats in de maanden voorafgaand aan 1 juli 2005, toen de voorstellen konden worden ingediend. Hiervan is door enkele indieners gebruik gemaakt. Er zijn onder andere gesprekken geweest met vertegenwoordigers van bewonersplatforms, Stichting Natuur en Milieu en gemeenten. • In juli en augustus 2005 is de verkenning van de voorstellen uitgevoerd. • Naar aanleiding van de verkenning wordt als daar aanleiding toe is nader overleg gevoerd met indieners. • Op 8 september worden de resultaten van deze eerste verkenning gepresenteerd. Alle indieners zijn hiervoor uitgenodigd.	
Er zijn in het kader van de verbetervoorstellen enkele rapporten gepubliceerd bijvoorbeeld door de Raad voor Verkeer en Waterstaat die eerder het karakter hebben van een advies ten behoeve van de ontwikkeling van een strategische toekomstvisie over Schiphol, dan van een verbetervoorstel. Verbetervoorstellen vallen immers binnen de twee eisen van de Schipholwetgeving, te weten de mogelijkheid van de luchtvaartsector om zich te ontwikkelen binnen de gestelde milieuruimte en beheersing van overlast en risico's binnen de gestelde grenzen en regels. Niet duidelijk is of adviezen die het kader van de Schipholwetgeving overstijgen ook in het pakket verbetervoorstellen worden opgenomen. In het belang van de transparantie van het evaluatieproces is het dienstig een onderscheiding te maken tussen verbetervoorstellen en strategische adviezen en tussen de verschillende rollen die verbetervoorstellen en adviezen in het evaluatieproces moeten spelen.	Door verschillende organisaties, zoals de Raad voor Verkeer en Waterstaat, zijn of worden adviezen gegeven over Schiphol. Een deel van deze adviezen raakt de evaluatie van het beleid, en zal het kabinet betrekken bij de evaluatie. Deze adviezen worden niet als verbetervoorstel behandeld, maar zullen een aparte plek krijgen in het eindrapport van de evaluatie.	
Reeds nu hebben de Procescommissie signalen bereikt dat indieners van verbetervoorstellen ongerust zijn over de wijze waarop de behandeling van de verbetervoorstellen plaatsvindt. Om ieder wantrouwen op dit punt weg te nemen, beveelt de Procescommissie aan zo spoedig mogelijk hierover transparantie naar de partijen in de samenleving te betrachten. Naar de mening van de Procescommissie dienen partijen in ieder geval geïnformeerd te worden over: • de verbetervoorstellen die ontvankelijk zijn voor verdere behandeling en de verbetervoorstellen die buiten behandeling vallen; • de argumenten en motieven voor het al dan niet buiten behandeling stellen van verbetervoorstellen; • de criteria waarop en het proces waarin de ontvankelijke verbetervoorstellen worden beoordeeld; • het onderscheid tussen verbetervoorstellen en adviezen.	Dit deel van het advies wordt uitgevoerd op de volgende wijze: • per brief zijn alle indieners geïnformeerd over de procedure; • tijdens een bijeenkomst op 8 september 2005 worden de resultaten gepresenteerd van de eerste verkenning van de effecten van de voorstellen; • het al dan niet buiten verdere behandeling stellen van voorstellen wordt gebaseerd op de verkenning en op de toetsing aan het toetsingskader in oktober/november; de indieners worden daarover geïnformeerd; • helderheid over de criteria voor het beoordelen van ontvankelijke voorstellen wordt in oktober/november gegeven met het toetsingskader; • adviezen worden niet gezien als verbetervoorstellen (zie ook het vorige punt).	

De Procescommissie plaatst ernstige kanttekeningen bij de redenering dat het toetsingskader pas gemaakt kan worden op basis van de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek: • de reeds genoemde criteria zijn hanteerbaar om uitkomsten of resultaten van verbetervoorstellen te beoordelen binnen het kader van de doelstellingen van de Schipholwet. Dat staat los van de vraag of de instrumenten die in het huidige beleid gebruikt worden, effectief zijn; • de Procescommissie heeft in haar advies over de Onderzoeksagenda grote aarzelingen naar voren gebracht. Gezien deze aarzelingen is het maar zeer de vraag of de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek tot een tijdige en zinvolle operationalisering van het toetsingskader zullen leiden; • het in kaart brengen van 'effecten van verbetervoorstellen' is geen waardevrije, objectieve exercitie. Het is zeer waarschijnlijk dat over effecten van de voorstellen verschillende beelden zullen bestaan. De inschatting van effecten zal waarschijnlijk ook een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van verbetervoorstellen en is mede daarom van belang voor de indieners.	In het Plan van aanpak, goedgekeurd door de Tweede Kamer en door de commissie benoemd als uitgangspunt voor haar werkzaamheden, is vastgelegd dat het toetsingskader wordt uitgewerkt op basis van de resultaten van het effectiviteitsonderzoek en is ook gemotiveerd waarom die keuze is gemaakt. De planning van het effectiviteitsonderzoek, is hier ook op gericht. Een reactie op de punten van de commissie: • De wet bevat geen operationele doelstellingen waaraan kan worden getoetst. De wet kent als enige eis gelijke of betere bescherming dan geboden door de eerste Luchthavenbesluiten. • Er is bewust voor gekozen om het antwoord op de vraag of het beleid en de instrumenten van dit beleid effectief zijn te betrekken bij het operationaliseren van het toetsingskader. Anders zou geen lering uit het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid worden getrokken. • Als voorbeeld: met het huidige beleid wordt gezorgd dat het aantal mensen dat veel vliegtuiggeluid ondervindt zoveel mogelijk wordt beperkt. Uit het onderzoek blijkt dat mensen die veel geluid ondervinden slechts een paar procent van alle gehinderden vormen. Voor het operationaliseren van het toetsingskader zal gekozen moeten worden of het beleid zich op een klein deel van de gehinderden moet blijven richten. Een ander voorbeeld is de vraag of de huidige jaarnormen voor het vliegtuiggeluid voldoende aansluiten bij de beleving. • Het projectbureau is bezig met het voorbereiden van het toetsingskader, op basis van de eerste resultaten van het effectiviteitsonderzoek. • De planning van het effectiviteitsonderzoek is inderdaad krap, maar ligt goed op schema. • Het in kaart brengen van de effecten van de voorstellen is zoveel mogelijk gericht op het verkrijgen van waardevrije gegevens. De resultaten worden voorgelegd aan de indieners, zodat zij daar op kunnen reageren.	
De Procescommissie wees er in haar Eerste Advies op dat het publieke debat over Schiphol en het Schipholbeleid gekenmerkt wordt door groot onderling wantrouwen. Om die reden beveelt de Procescommissie, in navolging van het Cros (Cros 05.157), aan ook criteria in het toetsingskader op te nemen die gericht zijn op 'ontspanning' van het Schipholdossier, zoals vermindering van het wantrouwen, verhoging transparantie regelgeving, vermindering regeldruk, vermindering klachten c.q. klagers, verhoging transparantie beleidsontwikkeling etc. Om bovenstaande kanttekeningen beveelt de Procescommissie aan niet te wachten op de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek en zo spoedig mogelijk verantwoordelijkheid te nemen voor een uitgewerkt toetsingskader waarmee de lusten en lasten van verbetervoorstellen binnen de kaders van het huidige Schipholbeleid, alsmede een mogelijke 'ontspanning' van het Schipholdossier in kaart kunnen worden gebracht.	De aanbeveling van de commissie om in het toetsingskader criteria op te nemen die gericht zijn op 'ontspanning' van het dossier, zal betrokken worden bij opstelling van het toetsingskader. Er wordt, zoals de commissie aanbeveelt, niet gewacht met uitwerking van het toetsingskader. Het projectbureau is daarmee gestart. De definitieve uitwerking gebeurt op basis van de resultaten van het effectiviteitsonderzoek. De Procescommissie zal ook worden uitgenodigd voor overleg over het toetsingskader.	
De Procescommissie uit grote kritiek bij de voorgenomen inzet van een burgerpanel van ongeveer twintig personen die representatief zijn voor de bevolking rond Schiphol voor een beoordeling van de verbetervoorstellen. De Procescommissie kan niet inzien hoe een dergelijk burgerpanel in het Schipholdossier de legitimiteit van de toetsing van de verbetervoorstellen kan vergroten. In het Schipholdossier lijkt zelfs langdurige betrokkenheid en grote kennis vaak nog onvoldoende voor een afgewogen oordeel. Het gevaar bestaat daarom dat de uitkomsten van een dergelijk panel zeer afhankelijk zijn van de aard van de informatie en wijze van presenteren. Daarnaast wijst de Procescommissie er nadrukkelijk op dat het risico bestaat dat de inzet van een burgerpanel eerder gezien zal worden als het ontlopen van verantwoordelijkheid door betrokken gezagsdragers en bij zal dragen aan het geconstateerde wantrouwen jegens de overheid.	Het burgerpanel wordt niet ingezet om de legitimiteit te vergroten. Ook ontslaat de inzet van het panel het rijk geenszins van haar verantwoordelijkheden. Het doel is een beeld te krijgen van de reactie van omwonenden die niet veel bij Schiphol betrokken zijn over de verbetervoorstellen. Eerder zijn goede ervaringen opgedaan door burgers op deze wijze te betrekken. Het kan bijdragen aan het verkleinen van de afstand tussen burgers en de overheid. Het burgerpanel bestaat uit twintig personen die een zo goed mogelijke afspiegeling vormen van de omwonenden van Schiphol. De panelleden worden geselecteerd aan de hand van referentiewaarden (zoals leeftijd en geslacht) en uitsluitingscriteria (zoals professionele betrokkenheid bij het Schipholdossier). De panelleden zijn nadrukkelijk geen formele vertegenwoordigers van de bewoners in de regio.	
Het ministerie van V&W heeft met de CROS afgesproken dat de CROS niet alleen zelf verbetervoorstellen zal indienen, maar ook over het totale pakket aan verbetervoorstellen zal adviseren. Daarnaast is het de Procescommissie gebleken dat ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Commissie m.e.r. door V&W gevraagd zijn een 'second opinion' te geven over het pakket verbetervoorstellen. De Procescommissie ziet in dat het zinvol is om verbetervoorstellen te onderzoeken op draagvlak binnen de regio. Zij wijst er echter op dat het strijdig is met objectiviteit en zorgvuldigheid van het evaluatieproces indien een van de betrokken partijen zijn eigen voorstellen beoordeelt. Een vervaging van de demarcatielijnen tussen indiener en beoordelaar zal naar het oordeel van de Procescommissie niet alleen ongunstig zijn voor de acceptatie van de voorstellen, maar ook voor het gezag van de indieners, c.q. beoordelaars.	• De commissie wijst hier terecht op zuiverheid van rollen. De adviezen van de Commissie m.e.r. en de Raad voor Verkeer en Waterstaat worden dan ook niet als verbetervoorstellen gezien. • De Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-Raad is overigens niet gevraagd om een oordeel te geven over de verbetervoorstellen. Hen is gevraagd een second opinion te geven over de conclusies van het effectiviteitsonderzoek. • De Commissie m.e.r. zal niet om een oordeel over de verbetervoorstellen worden gevraagd. • De CROS zal wel om een oordeel worden gevraagd. De reden daarvoor is dat juist omdat in de CROS alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd (luchtvaartsector, bestuurders en omwonenden), het goed is te weten hoe het draagvlak van die partijen gezamenlijk voor de diverse voorstellen is.	In brieven wordt de diverse hier genoemde partijen duidelijk gemaakt wat van hen verwacht wordt.

Colofon

Augustus 2005

Evaluatie Schipholbeleid 2^e Voortgangsrapportage augustus 2005,
is een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart.

Vormgeving	Mijs + Van der Wal, Rotterdam
Drukwerk	Drukkerij Damen BV, Werkendam
Bestelnummer	ISBN 90 369 1763 8
Bestellen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, afdeling Publieksvoorlichting telefoon: 070 - 351 7086