



DE

HOOFDSTUKKEN

LUCHTVAART

VAN HANS ALDERS

POLDER

2006 - 2019

De luchtvaartpolder (2006-2019)

Hoofdstukken van Hans Alders

Samengesteld en aangeboden ter gelegenheid van het afscheid
van een 'opperpolderaar' en 'polderkoning'

De luchtvaartpolder (2006-2019)

Hoofdstukken van Hans Alders

Samengesteld en aangeboden ter gelegenheid van het afscheid van een 'opperpolderaar' en 'polderkoning'*

Met een voorwoord van de Minister, bijdragen van polderpartners en reflecties op de polder van Thom de Graaf (Raad van State), Mariëtte Hamer (Sociaal-Economische Raad), Han Polman (Raad voor het Openbaar Bestuur)

Samenstelling: Johan Weggeman, secretaris Omgevingsraad Schiphol

Vormgeving & ontwerp: CS content partner, www.colorscaan.nl

Hoofddorp, 2019

* Terminologie ontleend aan NRC Handelsblad (30 januari 2019 resp. 24 april 2019) en Het Financieele Dagblad (24 april 2019)

VOORWOORD

Hans Alders. Het moet in 2008 zijn geweest dat ik hem voor het eerst heb ontmoet. Hij voorzitter van de Alderstafel Eindhoven, ik gedeputeerde in Noord-Brabant. Het is een jaar na zijn belangrijke Schiphol-advies en de regio Eindhoven is in rep en roer. Omwonenden, milieuorganisaties, werkgevers, overheden – ze hebben allemaal verschillende meningen en staan soms met boze hoofden tegenover elkaar.

In het jaar erna ben ik getuige van zijn werkwijze. Inhoud en zorgvuldigheid staan bovenaan en iedereen wordt gehoord. Het proces is het best te omschrijven als een grote cirkel die steeds kleiner wordt. In de eerste maanden staan alle stakeholders in de buitenring. De afstand tussen hen is groot en ze staan met grote argwaan naar hun buurman te kijken. Tot iemand een klein stapje vooruit doet. En een ander volgt. En nog één en nog één. De kring wordt kleiner en iedereen staat steeds wat dichterbij elkaar. En dan opeens is er een akkoord. Niet omdat iedereen in het midden staat, de verschillen mogen er zijn. Maar wel omdat Hans een grote gemene deler heeft gevonden waarin iedereen zich kan vinden.

In de beginjaren volgde op deze manier akkoord na akkoord. Na jaren van chaos waarin iedereen elkaar voor de rechter sleepte, creëerde Hans Alders een periode van rust. Heel lang werden de verschillende stemmen in de luchtvaart op deze manier goed gekanaliseerd. En dat is knap en daar wil ik Hans grote dank voor zeggen.

Anno 2019 groeit de luchtvaart harder dan we in het verleden voor mogelijk hielden. We beleven daardoor een nieuwe golf van maatschappelijke en politieke discussie, die we als overheid mede faciliteren. Een golf waarvoor we een nieuwe bestuursstructuur moeten vinden en een nieuwe manier waarop belanghebbenden kunnen meedenken en meedoen. De eerste die zich dat realiseert, is Hans Alders. Niet voor niets wenste hij zich bij zijn afscheid een symposium met als onderwerp de rol van de (luchtvaart)polder in de hedendaagse politiek.

Dit boekje bevat meningen hierover van vooraanstaande Nederlandse bestuurders, van bewoners en milieuorganisaties, van werkgevers en CEO's van Schiphol. Het is daarmee meer dan een afscheidspresentje voor Hans Alders. Het is een waardevolle bundel voor beslissingen over de toekomst van de luchtvaart. Ik wens Hans alle goeds.



De Minister Van Infrastructuur En Waterstaat,
Cora van Nieuwenhuizen

INHOUD

■	1. DE LUCHTVAARTPOLDER IN PERSPECTIEF: PROLOOG	9
■	2. REFLECTIES VAN DE PARTNERS IN DE POLDER	15
	Gerlach Cerfontaine	16
	Michel Bezuijen	18
	Kees van Ojik	20
	Dick Benschop	22
	Adnan Tekin	24
	Matt Poelmans	26
	Bert Mooren	28
	Sijas Akkerman	30
■	3. LUCHTVAART)AKKOORDEN EN DE WAARDE VAN DE WET	32
	Bijdrage van mr. Th.C. de Graaf, vice-president van de Raad van State	34
■	4. TUSSEN POLDEREN ROND SCHIPHOL EN POLDEREN IN DEN HAAG	42
	Bijdrage van drs. M.I. Hamer, voorzitter van de Sociaal-Economische Raad	44
■	5. BESTUREN MET AKKOORDEN: WENSELIJK EN NODIG	52
	Bijdrage van drs. J.M.M. Polman, voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur	54
■	6. HOOFDSTUKKEN UIT DE LUCHTVAARTPOLDER (2006-2019) : 40 ADVIEZEN	64
■	7. BLOEMLEZING UIT DE POLDERSTUKKEN	70
	1. Akkoord Schiphol korte termijn tot 2010 (13 juni 2007)	73
	2. Akkoord Schiphol middellange termijn tot en met 2020 (1 oktober 2008)	77
	3. Advies Eindhoven (22 juni 2010)	88
	4. Advies nieuw normen- en handhavingstelsel (19 augustus 2010)	97
	5. Advies Lelystad (30 maart 2012)	108
	6. Akkoord alternatief CDA-pakket (9 november 2012)	118

7. Advies nieuw normen- en handhavingstelsel en 4-jaarlijkse evaluatie (8 oktober 2013)	122
8. Advies oprichting Omgevingsraad Schiphol (31 maart 2014)	128
9. Advies ontsluitingsroutes Lelystad (22 mei 2014)	136
10. Advies aanpassing 4e baan-regel Schiphol (29 januari 2015)	142
11. Evaluatie fase 1 Eindhoven (20 juli 2015)	146
12. Verslag bespreking middellange termijn Schiphol 2030 (30 januari 2019)	153
■ 8. RESULTATEN BIJ HET ZOEKEN VAN EEN BALANS	164
■ 9. WERKWIJZE BIJ HET ZOEKEN VAN EEN BALANS	182





1

DE LUCHTVAARTPOLDER IN PERSPECTIEF: PROLOOG

Het is eind 1999 als Hans Alders, Commissaris van de Koningin in Groningen, door minister Netelenbos gevraagd wordt een bemiddelingspoging te doen rond de ontwikkeling van de mainport Rotterdam (2e Maasvlakte). Het proces is in een impasse geraakt en prof. In 't Veld die te hulp is geroepen door de projectorganisatie adviseert een onafhankelijke derde in te schakelen. Deze die het overleg tussen de betrokkenen moet faciliteren om het vertrouwen te herstellen. In 't Veld waarschuwt dat als zijn aanbevelingen in de wind worden geslagen er onoverzienbare risico's zullen ontstaan. Tijdens een daaropvolgend 'haardgesprek' van de minister met maatschappelijke partijen vindt er weinig toenadering plaats. Er is slechts overeenstemming dat er om bemiddelingspoging door Alders gevraagd zal worden.

Het daaropvolgende jaar ligt er een één-en-ondeelbaar *package deal* van de partijen. Er is in de Kamer veel lof voor het succes van dit groene polder-overleg. In de Kamer is brede steun voor de PKB waarin het resultaat van het overleg is vertaald. De waardering voor het succes van het overleg rond de ontwikkeling van de mainport Rotterdam leidt tot een boekje *Over een andere boeg. Naar procesgestuurde besluitvorming*. Hierin zijn de leerervaringen van het overleg rond PMR te boek gesteld. Veel van de elementen zullen later terug te zien zijn in het door Alders geleide proces rond Schiphol. Daarbij is interessant te realiseren dat Alders niet de eerste is als hij in 2006 op basis van de ervaring met Rotterdam gevraagd wordt het overleg rond Schiphol invulling te geven.

In hetzelfde jaar dat Alders gevraagd wordt om te bemiddelen rond de ontwikkeling van mainport Rotterdam, wordt door dezelfde minister ook een topperoverleg over Schiphol geïnstalleerd: het Tijdelijk Overleg Platform Schiphol (TOPS). Anders dan rond de mainport Rotterdam lukt het rond Schiphol echter niet om tot overeenstemming te komen. In zijn brief d.d. 1 februari 2000 aan de minister moet de voorzitter Hans van der Vlist uiteindelijk adviseren om "met de partijen uit TOPS afzonderlijk van gedachten te wisselen over de deelname van maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming over Schiphol".

De loopgravenoorlog in de juridische én parlementaire arena, zoals die zich in de jaren negentig heeft ontwikkeld in de jaren negentig, zet zich vervolgens voort: in de feiten-discussie, in de juridische discussie en in de politieke discussie. De deskundigencommissie-Berkhout, die de overgang naar



de rekensystematiek met een Lden-geluidsmaat begeleidt, beëindigt eind 2002 haar werkzaamheden nadat zij volgens eigen aangeven onvoldoende ruimte voor onafhankelijk onderzoek en voortdurende tegenwerking ervaren van het ministerie. Eerder heeft dan al de bestuursrechter het door de minister verleende aanwijzigingsbesluit grotendeels vernietigd omdat de normen uit de PKB niet afdoende in het besluit zijn opgenomen. Hierop komt de minister met een wetsvoorstel die de PKB moet vervangen. Over dit wetsvoorstel laait de politieke discussie hoog op.

Het parlement aarzelt over de goedkeuring van het wetsvoorstel, dat een nieuw normenstelsel gebaseerd op handhavingspunten vastlegt en de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter schrapt. Er zijn twijfels of het milieu niet zal verslechteren als gevolg van de nieuwe normen. De Commissie voor de m.e.r. geeft voeding aan deze gedachte. Er is grote druk omdat de ingebruikname van de nieuwe Polderbaan mede afhankelijk is van dit wetsvoorstel. De Eerste Kamer dreigt zelfs serieus het struikelblok te worden van de wet zodat ingebruikname van de Polderbaan in de gevarenzone komt. De wet komt ondanks de felle kritiek van de fracties eind juni 2002 toch door de Senaat, met een unaniem aangenomen motie die vraagt om borging van een gelijkwaardige bescherming.

De inwerkingtreding van de wet brengt geen rust. Weliswaar luwt de juridische discussie door het afschaffen van de beroepsmogelijkheid, voor het overige gaat de discussie onverminderd voort. Al snel blijkt een rekenfout in de modellering, onvrede uit de nieuw gehinderde gebieden in het verlengde van de Polderbaan en teleurstelling van de sector over het gebrek aan bewegingsruimte binnen het nieuwe stelsel van handhavingspunten, waardoor de ontwikkeling van de luchthaven ver beneden de verwachte volume-omvang tot stilstand dreigt te komen.

Een evaluatie van het wetsvoorstel na drie jaar biedt mogelijkheden voor een nieuwe ronde. Die aanknopingspunten voor een nieuwe ronde worden zowel de omgeving als de sector geboden én benut. Dat leidt tot een omgeving waar verwachtingen zijn gewekt dat hun situatie zal verbeteren en tegelijkertijd een sector die verwacht dat hun groeimogelijkheden veiliggesteld zullen worden. Aanvankelijk wordt in twee afzonderlijke trajecten gepoogd beide opgaven te realiseren. Totdat in 2006 de Minister besluit onder druk van de wederzijdse verwachtingen beide trajecten te koppelen en te agenderen aan één tafel waarbij op topniveau onder leiding van een onafhankelijke derde (opnieuw) het overleg aangegaan wordt. De Alderstafel Schiphol – zoals dit overleg al snel ‘gedoopt wordt in de brieven van de Minister – is geboren.

De Tafel begint eind 2006 met de bespreking van de urgente korte termijn problemen. Dit leidt tot unaniem advies in juni 2007 over de ontwikkeling tot en met 2010. Onderdeel van dit akkoord is de afspraak om het overleg voort te zetten over de middellange termijn tot en met 2020. Dit korte



termijn-advies zal het eerste advies blijken te zijn in een reeks van adviezen over de luchthavens Schiphol, Eindhoven en Lelystad die door kabinet en Kamer worden overgenomen met steeds (zeer) ruime meerderheden. Er is een periode van rust, maar niet oneindig.

Begin 2019 blijken de partijen rond Schiphol niet (langer) in staat om tot overeenstemming te komen. Hans Alders concludeert in zijn verslag aan de Minister d.d. 30 januari 2019: “Het spijt mij zeer dat de partijen in het College van Advies niet in staat zijn geweest om een gezamenlijk advies op te stellen. Het is teleurstellend nadat gedurende zo lange periode partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid hebben genomen voor de ontwikkeling van Schiphol in haar omgeving. (...) Het was voor mij (...) een eer en genoeg om zo lange periode betrokken te zijn bij dit maatschappelijk bestuurlijk proces. Een proces dat geleid heeft tot overeenstemming over de ontwikkeling van Schiphol gedurende de periode 2008 tot 2020 en die een evenwichtige ontwikkeling mogelijk heeft gemaakt. Een bijzonder proces van vallen en opstaan, van veel successen, maar ook teleurstellingen. Het vinden van een balans tussen een belangrijke economische activiteit en de kwaliteit van de leefomgeving vraagt om partners met grote kwaliteiten. Er kan slechts met respect worden gesproken over degenen die daaraan de afgelopen jaren hebben bijgedragen”.





2

REFLECTIES VAN DE PARTNERS IN DE POLDER

Gerlach Cerfontaine



Uniek

De context van de komst van Hans Alders kan ik me nog goed voor de geest halen. Het was duidelijk dat het op nationaal niveau muurvast zat. Dat bleek in de rechtszalen en in het parlement. Ik herinner me nog dat Tweede Kamerlid Paul de Krom me belde: “wij komen niet verder hier: je zult het toch echt met de omgeving moeten doen”. Vanuit de machteloosheid op centraal niveau is het toen naar het lokale niveau gebracht.

In die sfeer is een start gemaakt met de Alderstafel. Aan die Alderstafel bewaar ik goede herinneringen. Samen met de provincie, gemeenten en bewoners. Juist dus ook met degenen die er zelf direct last van hadden. Daar is geïnvesteerd in elkaar. De aanpak van Hans Alders kenmerkt zich door het investeren in bilaterale contacten, het wekken van een sfeer van vertrouwen en consistentie in de lijn die werd ontwikkeld.

Daar waar eerst procedures bij de rechter en formele inspraak centraal stonden, ontstonden nu onder leiding van Hans Alders inhoudsvolle gesprekken op decentraal niveau. Zo denk ik met veel waardering terug aan de gesprekken tussen mijzelf en Kees van Ojik, de voorman van de bewoners.

Aanvankelijk was er veel discussie over de feiten. Het is de verdienste van Hans Alders dat hij vertrouwen heeft gebracht en deze discussie heeft weten om te buigen naar een akkoord. En dat in een dossier waar al vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw de tegenstellingen steeds scherper werden. Ik beschouw datgene wat in twee jaar tijd tot stand is gebracht als uniek. Dit akkoord is omarmd en toegejuicht, zowel op nationaal niveau in het parlement als internationaal.

Inmiddels is de cyclus weer rond: nu wordt de zaak opnieuw neergelegd op centraal niveau. De centrale overheid mag het zich aanrekenen dat de naleving van de centrale uitgangspunten van selectiviteit, uitplaatsing en reductie nachtvluchten ontoereikend is geweest. Daarmee kan echter niet worden afgedaan aan de grote verdienste die Hans Alders voor de luchtvaart en de omgeving heeft geleverd. Wel ben ik bezorgd dat nu de cyclus weer rond is, zal blijken dat de centrale overheid bij herhaling vastloopt in onmacht.

Gerlach Cerfontaine

CEO Schiphol 1998-2008

Michel Bezuijen



Onuitwisbaar

De media stonden er eerder dit jaar bol van: ‘mister luchtvaart’ Hans Alders mocht in de Tweede Kamer uitleggen waarom een nieuwe breed gedragen visie op Schiphol na 2020 niet was gelukt. Ik las dat voor- en tegenstanders van groei van de luchthaven vaker lijnrecht tegenover elkaar staan. Mijn herinneringen dwaalden meteen af naar meer dan een decennium geleden. In de periode 2003-2013 was ik wethouder in de gemeente Haarlemmermeer. Vanuit deze rol was ik betrokken bij het eerste Alders-convenant.

Net als nu was er veel discussie over de groei van de luchthaven. Ook toen vonden de voor- en tegenstanders elkaar bepaald niet gemakkelijk. Daarom kijk ik op deze periode terug met groot respect voor de bijdrage van Hans. Ik zag hoe Hans de complexe problemen één voor één ontrafelde en partijen aan elkaar wist te verbinden. Zijn manier van werken heeft een onuitwisbare indruk op mij gemaakt.

Ik weet ook zeker dat het grotendeels aan Hans is te danken dat het eerste convenant werd gesloten. Een bijzonder resultaat: dit convenant geldt tot op de dag van vandaag als maatstaf in de Schiphol-discussie. Daar mag hij trots op zijn! Met zijn afscheid blikken we terug op 12,5 jaar ‘luchtvaartpolder’.

In mijn ogen staat de luchtvaartpolder voor het Nederlandse succesmodel. Het is de verklaring waarom wij de dingen zo goed doen. Tegelijkertijd brengt het meewegen van alle belangen ook enorme spanningen met zich mee. Om die te tackelen kun je niet zonder mensen als Hans.

Michel Bezuijen, oud-wethouder Haarlemmermeer (2003-2013) en thans burgemeester van Rijswijk

Kees van Ojik



Diplomatiek

In 2006 zat de relatie tussen de luchtvaart en de omgeving in een impasse. Partijen zaten ingegraven in hun eigenbelang. Op enig moment groeide het besef bij de luchtvaartpartijen en de bewoners dat niemand hiermee verder kwam en dat het tijd was om met elkaar in gesprek te gaan over deze problematiek met betrokkenheid van de nationale overheid. Ik ging in gesprek met Peter Hartman en Gerlach Cerfontaine.

Hans Alders kwam toen in beeld. In mijn 50 jaar in het luchtvaartdossier heb ik vele mensen zien komen en gaan. Ik heb nog nooit iemand meegemaakt die zich zo snel op zo'n hoog niveau heeft verdiept in de moeilijke materie van de luchtvaartwereld. In mijn ogen is het voor een goede voorzitter een onmisbare eigenschap de feiten te willen kennen, zodat niemand zich achter desinformatie kan verschuilen.

Alders kenmerkt zich als buitengewoon goede begeleider van partijen die elkaar niet altijd als gesprekspartner beschouwden. De goede verstandhouding van Alders met de partijen deed hier dan ook wonderen. Hij wilde niet op de stoel zitten van de partijen, maar beoogde wel dat alle facetten van de impact van de luchtvaart op de omgeving werden besproken. Hij heeft hiervoor zijn nek uitgestoken en dat siert hem.

Als bemiddelaar moet je soms knopen doorhakken. Alders is erg diplomatiek en weet hoe hij het maximale uit een overleg kan halen. Je kan wel gelijk hebben, maar je moet één stap verder gaan en kijken naar het eindresultaat. In zijn rol hielp Alders daarbij, maar uiteindelijk heb je daar partijen voor nodig die dat kunnen.

Ik had gehoopt dat Alders zijn voorzitterschap had kunnen afsluiten met een laatste akkoord, omdat ik ervan overtuigd ben dat dit uiteindelijk voor iedereen goed zal zijn. We zijn een eind gekomen en het voorstel dat ontwikkeld is, is nog altijd het overwegen door het kabinet waard. Als je er beiden zo lang mee bezig bent, hoop je samen de eindstreep te halen. Ik wens Hans het allerbeste voor de toekomst.

Kees van Ojik, omwonende

Delegatieleider bewoners 2006–2019

Dick Benschop



Icoon

De Nederlandse luchtvaartpolder is onder Hans Alders een internationaal vooruitstrevend en toonaangevend instituut geworden. Zijn naam is verbonden aan de tafels voor Schiphol, Eindhoven en Lelystad, waarbij diverse delegaties met verschillende belangen door Hans, en zijn procesregie collega's, al die jaren vakkundig zijn begeleid. Hans heeft zich hierbij opgesteld als verbindend element en waar nodig als vermanende leermeester. Luchthavens van binnen en buiten Europa zagen de 'Alderstafel' als voorbeeld hoe een balans kan worden gevonden tussen de ontwikkeling van een luchthaven en de leefkwaliteit van haar omgeving.

Op hem kenmerkende wijze heeft Hans een enorme kennis weten op te bouwen over de luchtvaartsector, de operatie van de luchthavens, en de effecten daarvan op de omgeving en de bewoners. Dit bleek fundamenteel om de vertegenwoordigers van de delegaties te helpen bij hun eigen beleidsvorming en voortgang te behouden. Bij ogenschijnlijk onoverbrugbare verschillen van belang, kon Hans met regelmaat consensus bereiken bij vraagstukken waar bewindspersonen over geadviseerd wilden worden. Voor vele Schiphol-collega's was het regelmatige contact met Hans persoonlijk en zeer prettig. Zijn oprechtheid en transparantie helpen daarbij. Hij maakt de boodschap niet mooier dan het is. En dat doet hij bij iedereen en schakelt moeiteloos tussen verschillende niveaus; van omwonenden tot bestuurders.

Hans sluit een bijzondere periode in zijn leven af. Het heeft ook wel iets van het einde van een tijdperk. Overal hapert de polder. Het compromis lijkt minder aantrekkelijk dan het luid volhouden van de tegenstellingen. Toch zullen er opnieuw oplossingen moeten worden gevonden. Het kan geen kwaad daarbij met enige regelmaat aan Hans te denken. Hij is een icoon van de luchtvaartpolder geworden. Hartelijk dank en veel succes bij wat je nu gaat doen!

Dick Benschop, President & CEO Royal Schiphol Group

Delegatieleider luchtvaartsector

Adnan Tekin



Regisseur

Met het vertrek van Hans Alders per 1 april als voorzitter van de ORS wordt de afsluiting van een bijzondere periode in de luchtvaartpolder gemarkeerd. Een periode waarin de Alderstafel en de Omgevingsraad Schiphol onder regie van Hans Alders de achtereenvolgende kabinetten over de invulling van het luchtvaartbeleid hebben geadviseerd.

De regie van Hans Alders en zijn twee secondanten kenmerkte zich door een sterke inhoudelijke gedrevenheid en krachtige sturing. Naast de enorme inhoudelijke dossierkennis, is zijn persoonlijke betrokkenheid bij het dossier kenmerkend voor zijn manier van werken. Tekenend was ook zijn standvastigheid, professionaliteit en de persoonlijke sfeer met de betrokkenen. Hans was altijd bereid het gesprek aan te gaan en heeft in al die jaren geen uitnodiging afgeslagen. Van huiskamer tot boardroom, van Statenzaal tot gymlokaal, hij was altijd bereid om zijn verhaal als voorzitter te houden en zijn rol uit te dragen.

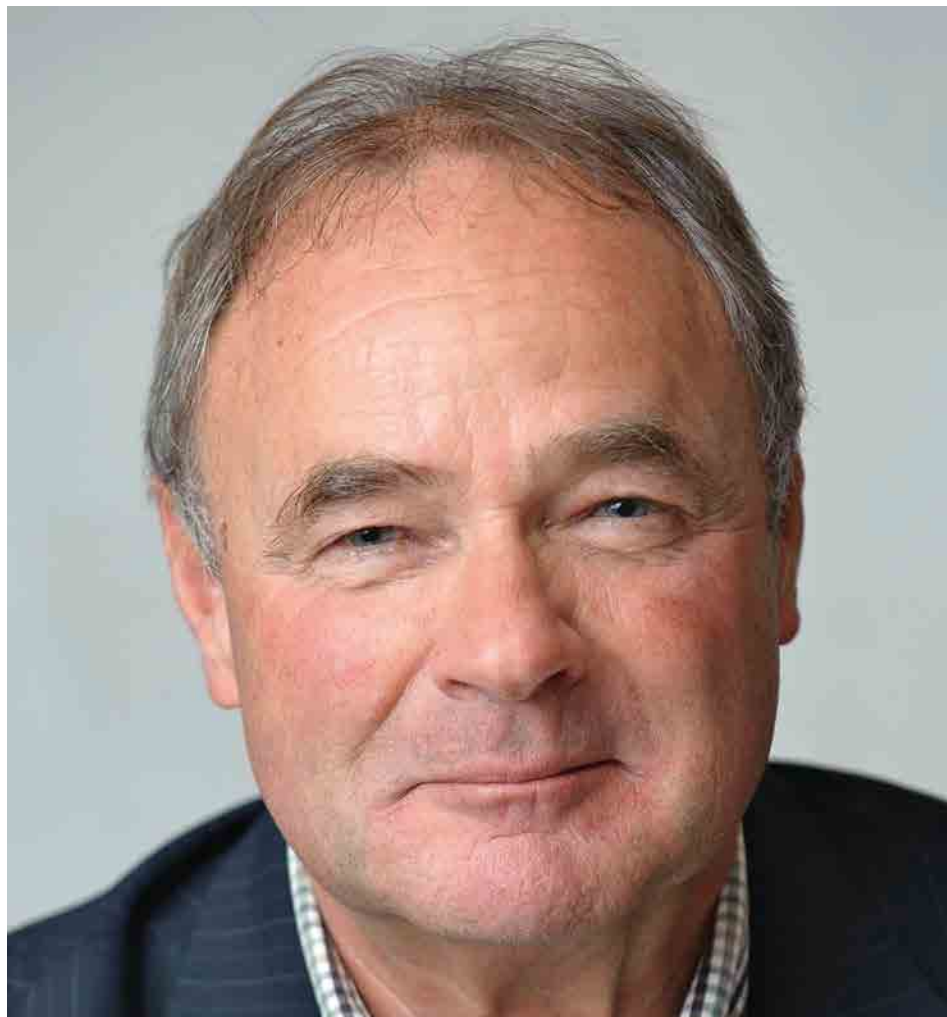
De regie van Hans op de luchtvaartpolder heeft tot bijzondere resultaten geleid. Maar zelfs Hans heeft niet altijd alles naar zijn hand kunnen zetten. Doordat het stelsel in 2015 niet juridisch is verankerd lijkt dit resultaat uit beeld te verdwijnen. Daarmee lijkt de polder als methodiek zijn langste tijd te hebben gehad. Inmiddels vraagt de veranderde context om een herijking van de polder met nieuwe gezichten.

Maar dat doet geen afbreuk aan alle goeds dat hier wel degelijk uit is voortgekomen. Als regisseur pur sang toont het onderwerp van zijn afscheids-symposium de waarde die ook Hans aan dit model toedicht. Maar ook de polder vraagt om heldere kaders, rolzuiverheid en rolvastheid. Want uiteindelijk is er maar één bevoegd gezag dat zelf verantwoordelijkheid is voor de borging van het resultaat. En een sterke voorzitter kan dat hiaat maskeren, maar uiteindelijk niet wegnemen. Het is jammer dat daardoor de hele constructie in een slecht daglicht lijkt te staan, want een wettelijk geborgde adviesrol voor de omgeving is op zich een groot goed.

Adnan Tekin, gedeputeerde Noord-Holland

Delegatieleider Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS)

Matt Poelmans



Scheidsrechter

Hans Alders kwam ik voor het eerst tegen begin jaren 1980 in het gebouw van de *Sociaal-Economische Raad (SER)* waar hij FNV-voorzitter Wim Kok regelmatig vergezelde. Als bestuurssecretaris was ik in die heilige hallen van de overlegeconomie getuige van de totstandkoming in 1982 van het *Akkoord van Wassenaar* als fundament voor de Nederlandse arbeidsverhou-

dingen. Het moet daar bij de SER zijn geweest dat Hans' vaardigheid in het "polderen" is ontstaan. Met niemand minder dan de koning van het poldermodel als leermeester was het ook een prima leerschool.

De hernieuwde kennismaking vond vele jaren later plaats in het Schipholoverleg. Het *Aldersakkoord* van 2008 kan worden gezien als de pacificatie van de "luchtvaartstrijd" die eind vorige eeuw woedde. De kritiek op de groei van Schiphol culmineerde in het verzet tegen aanleg van de Polderbaan. Om de verstoorde verhouding tussen de luchthaven en de omgeving te beëindigen werd een uitruil van selectieve groei met hinderbeperking overeengekomen tot en met 2020 onder het motto "Ontwikkeling in balans met de omgeving".

Verdere uitwerking van het akkoord werd opgedragen aan de *Alderstafel*. Op grond van zijn ervaring in het polderen realiseerde Hans zich dat het succes van een akkoord niet alleen ligt in de inhoud, maar vooral in het draagvlak. Vandaar zijn voorstel in 2014 om de onderhandelingstafel samen te voegen met het bestaande wettelijke overlegorgaan *Commissie Regionaal Overleg Schiphol* (CROS) in een nieuwe *Omgevingsraad Schiphol* (ORS). Het innovatieve van deze "luchtvaart SER" is tripartiete samenstelling met een onafhankelijke bewonersgeleding en de taakverbreding met de landzijdige aspecten van de luchthaven. Het vraagstuk wonen en vliegen is immers de kern van de noodzakelijke belangenafweging.

Door onenigheid over de uitleg van het akkoord is er geen unaniem advies gekomen over de ontwikkeling van Schiphol tot 2030. Maar anders dan wel wordt gedacht is het ORS-overleg niet mislukt. Het *Aldersverslag 2019* biedt een uitstekende basis voor verdere besluitvorming. Het geeft aan dat er een nieuw afwegingskader moet komen voor netwerkkwaliteit, baan capaciteit, veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en duurzaamheid. De recente maatschappelijk consultatie heeft dat ten overvloede bevestigd.

De bal ligt nu bij de politiek, waar die trouwens ook hoort. Maar op het luchtvaart-speelveld moeten eerst de doelpalen en hoekvlaggen opnieuw worden geplaatst. Om te voorkomen dat het speelveld onttaardt in een slagveld zijn nieuwe spelregels nodig voor governance & participatie. We hebben dus weer een scheidsrechter nodig.

Matt Poelmans, omwonende

Delegatieleider bewoners

Bert Mooren



Tijdperk

Het tijdperk Hans Alders, “mister Luchtvaart”, heeft zijn einde bereikt. Daarmee komt een eind aan zijn rol van voorzitter, opperpolderaar en woordkunstenaar van de Omgevingsraad Schiphol. Na maandenlang steggelen tussen Schiphol, KLM, gemeenten, provincies, bewoners, milieubeweging en bedrijfsleven kwamen partijen niet tot een eensluidend advies over de toekomst van Schiphol. Bewoners spraken een bars veto uit tegen verdere groei van Schiphol. Bestuurders van gemeenten en provincies voelden een gepolariseerd tij rond Schiphol en durfden vlak voor de statenverkiezingen niet meer hun nek uit te steken voor gematigde groei van de luchthaven.

Ik mocht de laatste jaren aan al dit gepolder deelnemen en het optreden van Hans van nabij volgen. Hans heeft met immense inzet en doorzettingsvermogen de ORS geleid. Hij heeft gezorgd voor het belangrijke Schiphol-akkoord uit 2008 en meer unanieme adviezen. Hij hoorde alle uiteenlopende meningen zorgvuldig aan en gaf daarna een briljante analyse waarin hij alle onderwerpen behendig aan elkaar breide. Dat breiwerk werd de laatste jaren helaas steeds ingewikkelder.

De luchtvaartsector en VNO-NCW erkennen volledig dat er gewerkt moet worden aan een nieuwe balans tussen economie/luchtvaart en leefomgeving. Betrokkenheid van de regio bij deze zoektocht naar nieuwe oplossingen is onontbeerlijk. Maar twee dingen staan voor mij vast: Het belang van Schiphol en de KLM voor Nederland is en blijft heel groot. En er is een partij die meer verantwoordelijkheid dient te nemen voor een duurzame toekomst van Schiphol en dat is de Rijksoverheid, het kabinet.

Het tijdperk Hans Alders is voorbij. Vele jaren heeft de inzet van Hans veel opgeleverd voor het Nederlandse luchtvaartbeleid. We zijn Hans daarvoor veel dank verschuldigd.

Bert Mooren

Lid namens VNO-NCW

Sijas Akkerman



Standvastig

Nederland polderland! Met Schiphol als goed voorbeeld van de geïnstitutionaliseerde polderstrijd om schaarse ruimte. Geleid door Hans Alders – één van onze vier of vijf nationale opperpolderaars.

Nederland is een dichtbevolkt land waar we met z'n allen te veel willen. Met een harde strijd in de Schipholpolder tot gevolg. In zo goed mogelijke banen geleid door Hans Alders.

Alders deed dat op zijn *Alderiaans*. In de eerste plaats zuiver in het behouden van zijn onafhankelijke positie. In de tweede plaats met een ongekeerde inhoudelijke kennis. In de derde plaats met groot geduld en belangrijke bestuurlijke distantie. En tot slot met een typisch Alderiaanse manier om consensus te bereiken.

Dat werkt als volgt; Alders organiseert bilaterale en bestuurlijke overleggen. Die overleggen resulteren in een door Alders opgesteld document. In zo'n document valt inderdaad hier en daar de inbreng van de partijen terug te lezen, maar het stuk bevat tegelijk ook veel Alderiaanse eigen inhoud.

Het knappe daarvan is dat partijen zich altijd wel herkennen in het stuk als geheel. Tegelijk is het lastige dat partijen zich nooit helemaal herkennen in bepaalde onderdelen of conclusies.

De gespreksrondes die volgen blijken niet veel te veranderen aan de tekst. Waarbij de tekst uiteindelijk wel aan de buitenwereld wordt gepresenteerd. Niet als de uitkomst van het Schipholoverleg, maar – en dat is het Alderiaanse – als de opvatting van Alders over de uitkomsten van het Schipholoverleg.

Een Alderiaans advies dat de politiek in Den Haag nu helpt om de standpunten in de Schipholpolder te duiden. En wat duidelijk maakt dat Hans Alders als opperpolderaar zijn eigen koers vaart, zonder zijn hoofd te nigen naar het grootkapitaal, noch naar de burgermaatschappij. En dat is een standvastigheid die in deze stormachtige tijd van maatschappelijke en politieke uitersten hoogst valt te waarderen!

Sijas Akkerman

Directeur Natuur en Milieufederatie Noord-Holland





3

**(LUCHTVAART)AKKOORDEN
EN DE WAARDE VAN DE WET**

Bijdrage van mr. Th.C. de Graaf, vice-president van de Raad van State



Met dank aan mr. G.H. van Dongen, dr. E.O.H.P. Florijn en mr. A. Weggeman.

Inleiding

Met Hans Alders kan je het wel op een akkoordje gooien. Die gedachte kwam bij mij op bij het voorbereiden van mijn bijdrage. In een artikel in het Financiële Dagblad werd hij ‘Mister Luchtvaart’ en beroepspolderaar genoemd. Op 24 april 2019 sprak de Tweede Kamer met Alders over het besluitvormingsproces inzake Schiphol. De aanleiding was zijn brief van 30 januari 2019 aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daarin legde hij uit waarom zijn laatste missie, een breed gedragen advies over de toekomst van Schiphol na 2020, is uitgemond in een teleurstelling. Alders, die in de afgelopen twaalf en half jaar als voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol 40 adviezen had uitgebracht, moest op de valreep toch nog een teleurstelling incasieren. Of zoals hij het verwoordde: “Alle veertig (adviezen) met unanieme steun van de partijen aan tafel. Ook het laatste advies. We waren het namelijk unaniem met elkaar eens dat wij uw Kamer en het kabinet niet van advies konden voorzien”. Een luchtvaartakkoord voor de periode na 2020 is verder weg dan ooit.

Hij riep politiek Den Haag op meer regie te nemen in het gepolariseerde debat over de toekomst van de luchtvaart. Hij hield een pleidooi om minder te polderen. Het kabinet moet keuzes maken. De toekomst van de luchtvaart is een nationale aangelegenheid met keuzes die voor veel partijen verstrekkende gevolgen kan hebben. Dan is het vreemd dat het kabinet aan regionale bestuurders vraagt hoe die er dan moet uitzien. Een visie van het kabinet is nodig om vervolgens op basis daarvan knopen door te hakken en uitleg te geven. Of, in de woorden van Alders: “Als je Schiphol wilt laten groeien, zeg het dan zelf. Kom met een visie. Vertel wat je wilt”. De casus van het Luchtvaartakkoord sluit mooi aan bij het thema van het jaarverslag 2018 van de Raad van State.¹ Het thema gaat kort gezegd over de wet als één-op-één vertaling van politieke en maatschappelijke akkoorden, terwijl het bij wetgeving om méér gaat dan een optelsom van een compromis aan deelbelangen.

1 Jaarverslag 2018 Raad van State, <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2018/in-de-staat/>.

Regeren bij akkoord

Maatschappelijk akkoorden zijn niet nieuw en met het poldermodel is Nederland groot geworden. De Raad van State constateerde in 2013 al dat regeren op basis van akkoorden en afspraken in de toekomst nog sterker het patroon zou worden. En die voorspelling is uitgekomen. In het regeerakkoord 2017–2021 “Vertrouwen in de toekomst” werden maar liefst acht akkoorden aangekondigd. Ruud Koole signaleert dat deze akkoorden steeds vaker tot stand komen door allerlei belanghebbenden aan zogeheten ‘tafels’. Hij noemt dit de ‘tafelisering’ van de besluitvormingsprocessen.² Deze tafelisering beperkt zich niet tot het nationale niveau. Zo bestaan ook in gemeenten allerlei tafels, zoals armoede- en jeugdbeschermingstafels. Op nationaal niveau kenden we al sinds 2006 de “Tafel van Alders”. Deze tafel is opgegaan in de Omgevingsraad Schiphol. Niet altijd worden de bereikte afspraken aangeduid als een akkoord. Menigmaal wordt gesproken over een deal of convenant, zoals de green deals, health deals en regio deals. Daarnaast worden convenanten gesloten om bijvoorbeeld maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren.

Wetten moeten duidelijk worden onderscheiden van beleid. De wet moet ervoor zorgen dat de belangrijkste rechten en plichten van burgers en de opdrachten van de overheid duidelijk zijn geformuleerd. De rechten en plichten moeten kenbaar zijn voor iedereen en tot stand zijn gekomen in het “gemeen overleg” met de volksvertegenwoordiging. De wet moet burgers houvast bieden. Dat is belangrijk, zeker in een snel veranderende samenleving. Vertrouwen van burgers in de overheid – in de woorden van het regeerakkoord: vertrouwen in de toekomst – is essentieel. Voor dat vertrouwen is nodig dat de wetgever de koers bepaalt, omdat alleen de wetgever zelf ter verantwoording kan worden geroepen. Dat stelt eisen aan de inhoud van de wet én aan het wetgevingsproces. De wetgever, dus regering en parlement gezamenlijk, heeft een zelfstandige rol in de afweging van het algemeen belang. De wetgever normeert het gedrag van overheid en burgers, legt lasten op, perkt vrijheden in. Het is daarom cruciaal dat de wetgever, ook in een veranderende samenleving, zelf de belangrijkste keuzen maakt in

2 R.A. Koole, Is een ‘akkoorden-democratie’ wel een democratie?, in RegelMaat 2019 (34) 2, blz. 95.

de wet. Het wetgevingsproces moet zo zijn ingericht dat de normen die de wetgever stelt ook daadwerkelijk draagt.

De samenleving is steeds moeilijker te sturen en de politiek laat een gefragmenteerd beeld zien. Deze situatie zorgt er voor dat de overheid naar wegen zoekt om meer maatwerk te kunnen leveren. De overheid staat voor complexe vraagstukken. De Raad van State spreekt in het jaarverslag begrip uit voor de behoefte om deze vraagstukken slagvaardig aan te pakken. De overheid kiest er vaker voor om maatschappelijke groeperingen al in een vroeg stadium bij de totstandkoming van wetten en regels te betrekken. Ook sluit de overheid akkoorden die haar vervolgens verplichten om de gemaakte afspraken in wetten vast te leggen. Op die manier wordt maatschappelijk en politiek draagvlak aan de voorkant georganiseerd.

De wetgever weegt het algemeen belang

Iedere partij die deelneemt aan onderhandelingen om tot een akkoord te komen, behartigt een deelbelang. Op het moment dat de overheid zich aan de uitkomst van die onderhandelingen bindt of haar belang aan de onderhandelingstafel inbrengt en uitwisselt, maakt de overheid zichzelf machteloos in haar wetgevende taak. De wetgever geeft dan een namelijk deel van zijn eigen taak uit handen, terwijl hij de ruimte moet hebben om zelf belangen af te wegen ten opzichte van het algemeen belang. Het is namelijk een essentieel element in onze parlementaire democratie dat regering en parlement gezamenlijk wetten vaststellen. Dit element is verankerd in artikel 81 van de Grondwet. Het doel van deze grondwettelijke plicht is dat (parlementaire) vertegenwoordigers van politieke en maatschappelijke overtuigingen met elkaar het gesprek (en het debat) aangaan om zo tot gedragen en zorgvuldig afgewogen oplossingen voor de vraagstukken van de samenleving te komen.

Het gaat bij het algemeen belang niet alleen om een uitwisseling van deelbelangen of om wat een meerderheid afsprekt. Het gaat ook om de beginselen van de democratische rechtsstaat. Daarin wordt rekening gehouden met de belangen en rechten van minderheden en individuen. De wetgever moet dan ook niet vooraf gebonden zijn aan maatschappelijke of politieke akkoorden, en daarmee aan specifieke deelbelangen. Het gevolg van wet-

geving of besluiten die uit die akkoorden voortvloeien, is dat niet meer adequaat nut en noodzaak, doelmatigheid en juridische consistentie kunnen worden gewogen en bediscussieerd.

Om die reden ben ik het helemaal eens met de opvatting van Alders dat politiek Den Haag op complexe dossiers een eigen visie moet ontwikkelen. De visie op wat het algemeen belang vergt bij akkoorden is namelijk veelal onderbelicht. De rechtsstaat vraagt ook om een visie. De essentie van de rechtsstaat is immers om machts- en krachtsverhoudingen te ordenen in verhoudingen waarin afzonderlijke personen, minderheden, immateriële belangen en zwakke krachten ook tot hun recht komen. Zo telt niet slechts het recht van de sterkste of de wil van de meerderheid.

Daarom is één van de handreikingen die de Raad doet aan de regering en parlement om in beleidsnota's concrete voornemens voor wetgeving neer te leggen en die vervolgens in de Tweede Kamer te bespreken. Kortom: een debat in een vroeg stadium over de hoofdlijnen van een voorgenomen kader, met inbegrip van eventuele alternatieven. Tevens vergt een zorgvuldige voorbereiding van de wet een inhoudsvolle memorie van toelichting waarin de afweging van belangen en in het bijzonder de weging van het algemeen belang een centrale plaats inneemt.

Open normen in de wet

Wetgeving zal steeds geformuleerd zijn naar de kennis en inzichten van het moment. Dat is inherent aan de beperking van het menselijke voorstellingsvermogen. Als gevolg daarvan kan wetgeving snel verouderen. Dit geldt te meer waar het tempo van maatschappelijke veranderingen en maatschappelijke innovatie steeds meer bepaald wordt door technische veranderingen buiten onze landsgrenzen. Niet dat een land steeds voorop moet of kan lopen, maar wanneer op alle terreinen het nationale besluitvormingsproces het tempo bepaalt, raakt men achterop bij de ontwikkelingen in andere landen. De mogelijkheid om nieuwe maatschappelijke vraagstukken naar eigen inzicht aan te pakken, wordt navenant beperkt. Tijdige aanpassing van wet- en regelgeving om nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken, is dan ook van wezenlijk belang.

Maar de balans moet niet doorslaan. In te veel wetgeving wordt de minister de kans gegeven om van de wet af te wijken. Voorbeelden daarvan zijn wetten met open normen, zoals kaderwetgeving en experimentenwetgeving. Met het reguleren van belangrijke zaken in uitvoeringsbesluiten (algemene maatregelen van bestuur) in plaats van bij wet, komt het parlement grotendeels buitenspel te staan. Herman Tjeenk Willink heeft in zijn boekje “Groter denken, kleiner doen” aangegeven dat daardoor de vertegenwoordigende democratie hapert.

De wetgever biedt het bestuur, de uitvoerende macht, steeds meer ruimte voor oplossingen die aansluiten bij de praktijk van alledag. Ook dat is een begrijpelijke ontwikkeling. Maar normen die de wetgever zelf zou moeten invullen in de wet, worden in de wet dan heel open geformuleerd, zodat ze nauwelijks richting geven. De bevoegdheid om deze normen vast te stellen, wordt aan het bestuur overgedragen. Deze teruggred van de wetgever ten gunste van de uitvoerende macht heeft weliswaar voordelen voor de slagkracht van de overheid, maar doet afbreuk aan de functie van wetgeving als rechtsstatelijke waarborg.

Daarnaast zijn open normen ook risicovol voor de rechterlijke macht. Wanneer die open normen in de praktijk een nadere invulling behoeven loopt de rechter kans dat hij onder vuur komt te liggen. De daadkracht van een rechter die noodgedwongen moet optreden als wetgever-plaatsvervanger kan verkeren in het tegendeel, namelijk ondergraving van de legitimiteit van de positie van de rechter.

Om nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen ruimte te geven of om nieuwe overheidsoplossingen uit te proberen, schept de wetgever vaker ruimte om van bestaande wetgeving af te wijken. Ook wordt er regelmatig voor gekozen om grote reorganisaties en beleidsveranderingen eerst grotendeels door te voeren en pas daarna in een wet vast te leggen. De wetgever heeft dan feitelijk nauwelijks nog ruimte om het algemeen belang te formuleren en te behartigen.

Als gevolg van deze ontwikkelingen biedt de wet zelf steeds minder duidelijkheid en zekerheid dan nodig en wenselijk is. Het wetgevingsproces is geen stempelmachine van besluiten die anderen dan de wetgever hebben genomen. Niet alleen kan die ontwikkeling het vertrouwen van de burger in

de democratische rechtsstaat aantasten, maar ook stelt ze zowel de uitvoerende als de rechterlijke macht voor problemen. Het bestuur moet zelf regels maken en de rechter moet invulling geven aan open normen in de wet en antwoorden vinden waar de wet die duidelijkheid niet biedt. Oplossingen zijn niet makkelijk te geven. Toch laat de Raad van State het niet bij deze constatering. In het jaarverslag wordt een aantal concrete handreikingen gedaan aan de wetgever om de duurzame betekenis van de wet en het wetgevingsproces te behouden. Op deze manier wil de Raad de wetgever behulpzaam zijn bij het letten op de zaak en het proces.

Tot slot

Met Hans Alders kan je het wel op een akkoordje gooien, schreef ik aan het begin van mijn bijdrage. In zo'n akkoord toont hij zich de verbindende schakel, maar een enkele keer ok een harde onderhandelaar. Ik verkocht bijna 35 jaar geleden mijn huis in Nijmegen aan hem. De koopovereenkomst werd wekenlang opgehouden door een bikkelhard gevecht over de laatste 500 gulden...

Hans Alders heeft aan vele 'tafels' gezeten en een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming adviezen, deals en akkoorden. Wij kunnen hem daar alleen maar zeer erkentelijk voor zijn. Akkoorden hebben een belangrijke maatschappelijke betekenis. De boodschap van deze bijdrage is dat met een akkoord het werk nog niet af is. Het is cruciaal dat de wetgever, ook in een veranderende samenleving, zelf de belangrijkste keuzen maakt in de wet. Anders gezegd: het wetgevingsproces moet zo functioneren dat het een essentiële waarborg biedt dat normen en regels die samenleving en overheid inrichten en burgers binden, diepgaand en zorgvuldig worden afgewogen door regering en parlement gezamenlijk. Die zelfstandige rol van de wetgever is en blijft een essentieel onderdeel van onze parlementaire democratie.





4

**TUSSEN POLDEREN
ROND SCHIPHOL EN
POLDEREN IN DEN HAAG**

Bijdrage van drs. M.I. Hamer, voorzitter van de Sociaal-Economische Raad



Inleiding

Hans Alders wordt wel gezien als de verpersoonlijking van de polder. Dat begrijp ik heel goed maar ik plaats er wel een kanttekening bij. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, heeft Hans nog nooit in SER-commissies gezeten! Kun je dan wel van een raspolderaar spreken?

Gelukkig heeft Hans wel vele uren in het SER-gebouw doorgebracht. Hij was namelijk voorzitter van Energie-Nederland ten tijde van de onderhandelingen van het Energieakkoord. Naar ik me heb laten vertellen heeft hij in de eindfase van de onderhandelingen vele uren in het gezelschap van Wiebe Draijer en andere hoofdrolspelers aan de centrale onderhandelingstafel doorgebracht. En met resultaat. De sluiting van vijf oudere kolencentrales is vooral aan Hans te danken.

Ontwikkelingen bij de SER

De SER is vooral bekend om zijn advieswerk. De SER onderscheidt zich van andere adviesraden doordat hij zoveel mogelijk de belangrijkste maatschappelijke organisaties in zijn adviestrajecten betreft. Het genereren van draagvlak is daardoor een onderscheidend kenmerk ten opzichte van andere adviesraden. Primair gaat het uiteraard om de sociale partners die samen met de kroonleden (onafhankelijke deskundigen) de adviezen vaststellen. Maar daar blijft het niet bij. Zo participeren al twintig jaar Natuur en Milieu en Milieudefensie op basis van gelijkwaardigheid in de SER-commissie Duurzame Ontwikkeling. Het betrekken van de belangrijkste maatschappelijke organisaties is inmiddels geaccepteerd gebruik. Als je in de SER bijvoorbeeld over de gezondheidszorg spreekt, dan betrek je ook patiëntenorganisaties in dit proces.

Een nieuwe loot aan de SER-stam is het faciliteren van maatschappelijke akkoorden en convenanten. Het Energieakkoord is hiervan een voorbeeld. Ik kom er zo nog op terug.

Een ander voorbeeld van een nieuwe SER-activiteit is het faciliteren van sectorconvenanten op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. De SER doet dit sinds 2015. In deze convenanten gaan bedrijven, overheid, vakbonden en maatschappelijke organisaties samen aan de slag om misstanden zoals uitbuiting, dierenleed of milieuschade te voorkomen. De convenanten worden per sector afgesloten. Par-

tijen kunnen zo samen complexe problemen in de keten structureel aanpakken. Er zijn inmiddels tien convenanten afgesloten. De eerste ging over Kleding en Textiel. De basis van deze convenanten is een advies van de SER uit 2014.

Besturen in een sterk veranderende beleidscontext

Dat de SER zijn rol en taakuitvoering aanpast, heeft onder meer te maken met de veranderende beleidscontext. Beleidsvraagstukken zijn vaak veel complexer geworden. De toenemende politieke versplintering en de grote invloed van sociale media vormen een extra complicatie. Draagvlak voor nieuw beleid is daarom noodzakelijker dan ooit.

Complexe vraagstukken zijn er natuurlijk altijd geweest. Toch lijkt het erop dat we op tal van terreinen een nieuwe fase ingaan. Oude systemen raken obsoleet, nieuwe systemen zijn er nog niet of onvoldoende beproefd en uitontwikkeld. Met andere woorden: we hebben te maken met systeemveranderingen met veel onzekerheden. De energietransitie is zo'n systeemverandering. Dat geldt ook voor de snelle verspreiding van de digitalisering in al zijn facetten.

Het zijn deze onzekerheden die resulteren in spanningen met het bestuursmodel dat sinds de jaren negentig dominant is: de presterende overheid. Centraal staat hierbij dat beleid effectief en efficiënt moet zijn (doelen halen tegen de laagste kosten) en daarnaast moet aansluiten bij rechtvaardigheidsgevoelens (bescherming kwetsbare groepen, loon naar werken). In deze filosofie is transparantie en afrekenbaarheid een groot goed. Daar is op zich niets mis mee want we willen allemaal dat de overheid zorgvuldig met de belastingopbrengsten omgaat en toeziet op goede kwaliteit voor alle burgers. Maar het gevolg is wel dat onzekerheid en risico's worden vermeden. Terwijl onzekerheid en risico's onmiskenbaar samenhangen met transities en systeemveranderingen. Daarom is er behoefte aan een lerende overheid, adaptief beleid en samenwerking met de belangrijkste stakeholders.

Driehoek van goed bestuur

Wat mij betreft is de probleemoplossende overheid een van de hoekpunten van de driehoek van goed bestuur (zie figuur). Mijn stelling is dat een maatschappelijk akkoord een belangrijke bestuursvorm is om met transities om te gaan. Ik loop de drie hoekpunten met u na.



Bron: SER

Complexe vraagstukken

De oorzaken van de noodzakelijke systeemwijzigingen zijn trends met grote gevolgen voor de toekomstige welvaart van ons land: digitalisering, globalisering, klimaatverandering en milieuvervuiling, vergrijzing en (im)migratie

zijn de belangrijkste. En die gevolgen zijn veelvormig en hebben betrekking op ons sociaal, economisch, natuurlijk en menselijk kapitaal. Het gaat er om onderdelen van maatschappelijke welvaart ook voor toekomstige generaties op peil te houden en voor iedereen toegankelijk te maken. Er is dus ook een verdelingsvraag. Bij transities zijn er winnaars en verliezers waarbij de verliezers extra kwetsbaar zijn omdat het verlies zich bij sommige groepen dreigt te concentreren. Een zorgelijke ontwikkeling die niet past bij de waarden die we in Nederland belangrijk vinden.

Heterogene samenleving

De tweede punt van mijn driehoek van goed bestuur heeft te maken met de samenleving en haar burgers. Die burgers zijn de afgelopen kwart eeuw door de overheid benadert als een klant. Dit past bij de filosofie van een zakelijke overheid die moet leveren. De klant – de burger dus – eist in deze verzakelijkte relatie waar voor zijn geld. In een steeds heterogenere samenleving met uiteenlopende belangen is dat op zijn minst niet eenvoudig. Bovendien is de burger ongeduldig en in toenemende mate wantrouwig. Daar waar zaken fout gaan (of vermeend fout gaan) verspreidt dit nieuws zich razendsnel via traditionele en vooral sociale media. Wantrouwen wordt gevoed door berichten dat onze welvaart niet eerlijk verdeeld is. In zo'n klimaat worden veranderingen – zeker als ze ingrijpend en vol onzekerheid zijn – met argwaan bekeken.

De overheid als probleemoplosser

In een wereld van megatrends die tot systeemwijzigingen noodzaken en burgers die waar voor hun geld willen, moet de overheid ervoor zorgen problemen op te lossen. Maar wat is die overheid eigenlijk? Vaak zal het gaan om de politieke beleidsbeslissers en ambtelijke uitvoerders. Het is een open deur dat de politiek versnipperd is geraakt. Deze versnippering maakt het extra lastig om een brede toekomstvisie te ontwikkelen, die de systeemwijzigingen rechtvaardigt, en deze dan ook consequent, consistent over meerdere verkiezingen heen uit te voeren.

Daarnaast is het Rijksbeleid minder invloedrijk door de taakverschuivingen richting de Europese Unie en decentrale overheden. De bestuurlijke doorzettingsmacht is hierdoor versnipperd. Verder hebben bestuurders te

maken met verkiezingstermijnen die haaks staan op de noodzaak van langjarig en consistent beleid. De effecten van transitiebeleid zijn immers pas na jaren goed zichtbaar. Transities vergen daarom andere werkwijzen en innovatief beleid en dat impliceert het nemen van risico's. Ten slotte hebben reorganisaties, bezuinigingen snelle functieveranderingen binnen overheidsorganisaties en een verslechterende arbeidsmarktpositie van ambtenaren ertoe geleid dat ambtelijke organisaties moeite hebben om hun taken goed uit te oefenen. Zeg Belastingdienst en iedereen weet waar we het over hebben. Kortom, ambtelijke apparaten zijn vaak onvoldoende op ingrijpende beleidsveranderingen toegerust. Zeker als meerdere transities gelijktijdig plaatsvinden, ontbreekt in veel gevallen de inhoudelijke kennis, zijn er onvoldoende middelen en moeten lokale politici en ambtelijke uitvoerders prioriteren.

Netwerkende overheid

Het is tegen deze achtergrond dat de netwerkende overheid de laatste jaren ten tonele is gekomen. De netwerkende overheid acteert vanuit de gedachte dat ingrijpende en langjarige veranderingen alleen tot stand komen als de belangrijkste belanghebbenden vanuit een gemeenschappelijke visie met concrete doelen coalities aangaan. De *triple helix* gedachte met Brainport Eindhoven is hier een mooi voorbeeld van.

Afspraken tussen de overheden, bedrijfsleven, andere maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen staan dan centraal. Vanuit deze gemeenschappelijke visie met afgeleide doelen brengt de overheid partijen met gelijksoortige of overlappende belangen bij elkaar en faciliteert zij processen. Doel is coalities te smeden die het beoogde doel realiseren. De vorm kan uiteenlopen: pps-constructies, convenanten of maatschappelijke akkoorden.

SER-ervaringen met het Energieakkoord

Dit brengt me bij de ervaringen die wij als SER hebben opgedaan met het Energieakkoord. De oorsprong van dit akkoord ligt in de frustraties - zowel politiek als maatschappelijk - dat het met de energietransitie in Nederland niet opschoot. Operevolgende kabinetten wisselden steeds van koers. Een dergelijk jojo-beleid werkt belemmerend voor grote investeringen van

bedrijven, burgers en netwerkbedrijven. Als er geen duidelijke en stabiele koers is uitgezet dan haken investeerders af. Deze situatie leidde tot de breed gesteunde Tweede-Kamer motie Verburg/Samsom uit 2011 die opriep om “te komen tot een langjarig energietransitieakkoord [...] teneinde in 2050 een duurzame energiehuishouding te hebben gerealiseerd.”

Op de achtergrond speelde dat Nederland op geen stukken na de Europese afspraken over energiebesparing en het aandeel hernieuwbare energie leek te halen. In november 2012 – enkele weken na de start van het kabinet-Rutte II – bracht de SER tegen deze achtergrond zijn advies *Naar een Energieakkoord met duurzame groei* uit. Dit advies bevatte het aanbod van de SER om een breed gedragen energieakkoord tot stand te brengen. Het kabinet nam dit aanbod aan. Op 4 september 2013 kwam het Energieakkoord tot stand met ondertekening van 47 partijen waaronder het Rijk en de drie decentrale overheden. Tot de dag van vandaag houdt dit akkoord stand. Het is de bedoeling dat de afspraken onderdeel worden van het Klimaatakkoord.

Sleutelfactoren

Achteraf hebben we een aantal sleutelfactoren vastgesteld die het akkoord mogelijk maakten. Ik noemde er al drie: de politieke noodzaak, de maatschappelijke druk en de erkenning dat hier een gezamenlijke inspanning nodig is die past bij onze traditie van samenwerking en coalitievorming.

Ik kom tot de volgende conclusies:

1. Maatschappelijke akkoorden kunnen een passende sturingsvorm zijn bij complexe vraagstukken. Het gaat dan vooral over vraagstukken met een langetermijnperspectief die een belangrijk deel van de samenleving raken en tot systeemwijzigingen leiden. Urgentie en maatschappelijke druk zijn dan drijvende krachten.
2. Een zorgvuldig procesontwerp is onmisbaar. Een duidelijke beleidsvisie met bijbehorende doelen vormen het uitgangspunt. Een zorgvuldige selectie van deelnemers moet zorgen voor *checks and balances* en is onderdeel van het procesontwerp. Er worden ook spelregels afgesproken zoals discussiëren op basis van argumenten, openstaan voor opvattingen van anderen en committeren aan afspraken. Kennisinstellingen ondersteunen het proces bij de totstandkoming van een maatschappelijk akkoord zodat inzicht ontstaat in de effecten van de afspraken.

3. Deelnemende overheden hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Zij zijn de bewakers van het publieke belang. De verantwoordelijke politici moeten hierover politieke verantwoording afleggen. Overheden hebben de verantwoordelijkheid extra zorgvuldig om te gaan met de gevolgen voor burgers en meer in het bijzonder voor kwetsbare groepen daarbinnen.
4. Een goede borging van de afspraken uit een maatschappelijk akkoord is cruciaal. Onderdeel hiervan is een zorgvuldige monitoring van het proces en de uitkomsten hiervan om zicht te houden op het doelbereik. Een goede borging bevat ook afspraken over bijsturing, mocht dat nodig zijn.

Ondanks de nauwe betrokkenheid van kennisinstellingen leert de ervaring van het Energieakkoord dat het onmogelijk is om de gevolgen van een ingrijpend transitieproces van tevoren goed in kaart te brengen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het pad dat leidt tot de afgesproken doelen. De voorbereidingstijd van een maatregel kan soms jaren duren (denk aan windparken op zee). Komt de maatregel eenmaal in uitvoering dan kunnen de resultaten spectaculair zijn. Dat geldt ook voor de kostenontwikkeling. Zo kon in 2013 onmogelijk worden voorzien dat er vijf jaar later windparken op zee zouden worden aangelegd zonder overheidssubsidie.

Tot slot

De discussie over grote maatschappelijke thema's is levendiger dan ooit. Oplossingen zijn niet meer denkbaar zonder betrokkenheid van de relevante actoren. En dat zijn er velen. Ik ga er zondermeer vanuit dat er ook de komende tijd nog vaak een beroep zal worden gedaan op de verbindende kwaliteiten van Hans Alders.





5

**BESTUREN MET AKKOORDEN:
WENSELIJK EN NODIG**

**Bijdrage van drs. J.M.M. Polman,
voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur**



Met dank aan drs. P. de Jong, senior adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Inleiding

Een democratie die gekenmerkt wordt door politieke verscheidenheid en een breed gedragen intentie om rekening te houden met minderheden, zoals in Nederland, vraagt om 'schikken en plooiën', om het zoeken naar breed draagvlak voor voorstellen voor overheidsbeleid. Die zoektocht kan lang duren, zoals het onlangs, na negen jaren van overleg afgesloten Pensioenakkoord laat zien, maar komt idealiter de kwaliteit van de democratie ten goede.

Als er iemand is die ervaring heeft met 'schikken en plooiën', met zoeken naar maatschappelijk en politiek draagvlak in de Nederlandse polder, is het wel Hans Alders. Hij wordt niet voor niets bestempeld als 'beroeps- of opperpolderaar', als het oliemannetje van het Nederlandse openbaar bestuur, als 'Mister Overlegtafel', in de woorden van *Volkskrantcolumnist* Bert Wagendorp. Hans Alders vervulde jarenlang een 'polderbaan', een door weinig personen geambieerde 'hondenbaan'.

De genoemde kwalificaties hebben wat mij betreft een heel *positieve* connotatie. Zonder voorafgaand overleg over grote maatschappelijke vraagstukken met de samenleving in al haar geledingen, met haar kennis, opvattingen en belangen, is het openbaar bestuur 'ziende blind en horende doof', en uiteindelijk ook weinig effectief. 'Democratie is méér dan politiek alleen', zo betoogde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) eerder al in een advies.¹ Dat advies borduurde voort op een ROB-advies uit waarin de ROB stelde dat verticaal, hiërarchisch bestuur vaak niet meer past bij een gehorizontaliseerde samenleving en complexe maatschappelijke vraagstukken.² Het openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat moet niet alleen besturen, maar óók – en vooral – *verbinden*.³ Breed gedragen maatschappelijke akkoorden zijn een welkome – en wellicht zelfs *noodzakelijke* – brandstof voor de motor van onze parlementaire democratie, in een moderne en dynamische samenleving die te maken heeft met complexe

1 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, Den Haag, juni 2017.

2 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag, december 2012.

3 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*, Den Haag, oktober 2015.

vraagstukken, met zogenaamde ‘*wicked problems*’, die traditionele beleidssectoren, bestuurslagen, landsgrenzen én generaties overstijgen. De toekomst van Schiphol is bij uitstek zo’n vraagstuk.

Het tot stand komen van brede maatschappelijke akkoorden is in belangrijke mate uiteindelijk afhankelijk van de personen die als ‘dirigent’ van akkoordprocessen worden aangesteld. Die dirigenten moeten beschikken over ruime politiek-bestuurlijke ervaring in verschillende bestuurslagen en over een gevoelige politieke en maatschappelijke antenne; zij moeten weten hoe de hazen lopen in Den Haag, betrokken partijen in de stand van ‘geven en nemen’ kunnen zetten, en om kunnen gaan met de hectiek en de dynamiek van de (sociale) media. En ‘*last but not least*’ moeten zij in staat en bereid zijn om hun politieke opdrachtgever op een kritische maar constructieve wijze feedback te geven: ‘*Speaking truth to power*’. Het gaat hier al met al om de spreekwoordelijke schapen met de vijf poten. Hans Alders is – naast bijvoorbeeld Ed Nijpels – als voorzitter van het Klimaatberaad bestempeld als ‘klimaatpaus’ of ‘klimaattsaar’ – zo’n zeldzaam schaap. En zelfs die schapen lukt het niet *altijd* om het openbaar bestuur te voorzien van breed gedragen akkoorden of adviezen. Zo lukte het Hans Alders begin dit jaar uiteindelijk niet om minister Van Nieuwenhuizen namens alle partijen van de Omgevingsraad Schiphol te adviseren over de toekomst van Schiphol. Daarmee kwam een voorlopig einde aan ruim tien jaar polderen over de positie en de groei van Schiphol. Maar dat polderen gaat hoe dan ook verder, vanaf een nieuwe startbaan, met wellicht andere vlieg instructies en andere actoren, en in elk geval een ander persoon – als die tenminste kan worden gevonden – om de processen in goede banen te leiden.

De casus Schiphol laat zien dat niet alleen Schiphol maar óók het polderen kennelijk zijn grenzen heeft. Het dossier Schiphol is gevuld met vele, grote, en vaak tegenstrijdige belangen, langs en door allerlei scheidslijnen: centraal versus decentraal; ‘Den Haag’ versus ‘de Veluwe’; partijpolitiek; milieu/natuurbelangen versus economische belangen; de Nederlandse Rijksoverheid versus de Europese Commissie et cetera. Het tot stand komen van een breed gedragen visie op de positie en de toekomst van Schiphol vraagt om een poldermodel 2.0, een model dat we nog niet kennen, maar waar we met zijn allen wél naar moeten zoeken, met vallen en opstaan en met een open blik. Het gaat dan om het zoeken naar een dynamisch evenwicht tussen het beproefde, maar nu soms haperende, poldermodel en het eveneens

beproefde, maar om aanvulling en input vragende stelsel van de representatieve democratie, *binnen de grenzen van onze democratische rechtsstaat*.

Hieronder sta ik allereerst kort stil bij commentaren in de media van journalisten, wetenschappers en politici op het 'besturen met akkoorden' van het kabinet-Rutte III. Dat kan onze gedachten scherpen. Vervolgens ga ik in op Nederlandse traditie van 'besturen met akkoorden' door de Rijksoverheid. Ik sluit af met enkele kanttekeningen en suggesties. Dit alles tegen de achtergrond van algemeen aanvaarde waarden van goed openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat. In essentie gaat het om vier kernwaarden:

- *Democratisch gehalte* (responsiviteit, transparantie, verantwoording en participatie)
- *Behoorlijkheid* (rechtmatigheid en behoorlijk bestuur)
- *Presterend bestuur* (doeltreffendheid en doelmatigheid)
- *Onkreukbaarheid* (integer en ethisch verantwoord)

Komend najaar zal de Raad voor het Openbaar Bestuur in een (ongevraagd) advies aan regering en parlement hierover uitvoeriger rapporteren.

Commentaren in de media op 'besturen met akkoorden'

De Rijksoverheid maakt in toenemende mate gebruik van brede maatschappelijke akkoorden als sturingsarrangement, op een breed scala van beleidsterreinen. In zijn onlangs verschenen *Jaarverslag 2018* wijst ook de Raad van State op deze trend.

In zijn regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (10 oktober 2017) kondigde het kabinet-Rutte III aan om op allerlei terreinen met 'actieplannen' te komen en tientallen akkoorden te willen sluiten met de sociale partners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en decentrale overheden. Het gaat dan om uiteenlopende terreinen als zorg, wonen, onderwijs, arbeid, pensioen, sport en klimaat. Het regeerakkoord krijgt daarmee deels het karakter van een 'startdocument' op grond waarvan de regering strategische prioriteiten en denkrichtingen in samenspraak met 'de samenleving' en het parlement, en gevoed door analyses van denktanks en adviesorganen, omzet in idealiter breed gedragen en uitvoerbare beslissingen, gebaseerd

op een gedeelde analyse van de problematiek. Op die manier kan handen en voeten worden gegeven aan *responsief* overheidsbeleid.⁴

In de media klonk hier en daar bij het aantreden van het kabinet-Rutte III kritiek op de gekozen aanpak. Zo sprak Raoul Du Pré in *de Volkskrant* enigszins badinerend van het ‘*Praatkabinet*’.⁵ Frank Kalshoven typeerde in diezelfde *Volkskrant* het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III als een ‘*Koffiedrinkakkoord*’.⁶ *Het Financieele Dagblad* typeerde het voornemen van het kabinet-Rutte III om de komende jaren tientallen akkoorden, deals en convenanten te sluiten over de meest uiteenlopende maatschappelijke thema’s als een ‘*stille bestuurlijke revolutie*’.⁷

Ook vanuit de politiek werden en worden – vooral door oppositiepartijen – kritische kanttekeningen geplaatst bij het ‘besturen met akkoorden’ van het kabinet-Rutte III. Zo brachten oppositiepartijen in de Tweede Kamer naar voren dat het parlement in hun ogen nauwelijks controle kan uitoefenen op de inhoud en de uitvoering van bezuinigingsakkoorden op het terrein van de zorg. ‘*Nu kunnen we alleen ja of ja zeggen*’, aldus toenmalig PvdA-TK-lid Dijkema dat het systeem van zorgakkoorden vergeleek met ‘*een doos van Pandora, waarvan je nooit weet wat er uitkomt*’.⁸

Een van meest complexe en in potentie vergaande akkoorden is het Klimaatakkoord. In dit akkoord wil de Rijksoverheid met een groot aantal betrokkenen (ruim honderd), verenigd aan vijf sectorale tafels⁹, afspraken vastleggen over de manieren waarop Nederland de klimaatdoelen van ‘Parijs’ wil bereiken. Eind december 2018 presenteerde Ed Nijpels, voorzitter van het overkoepelende Klimaatberaad, het concept-Klimaatakkoord, dat uiteindelijk niet werd ondersteund door deelnemende natuur- en milieuorganisaties en de vakbond FNV. Hoogleraar Politicologie en PvdA-senator Ruud Koole zet vraagtekens bij de opzet van het Klimaatberaad met zijn

4 Zie: Raad voor het openbaar bestuur, Signalement *Het regeerakkoord als startdocument. Basis voor responsief overheidsbeleid*, Den Haag, januari 2017.

5 Raoul Du Pré, commentaar in: *de Volkskrant*, 26 oktober 2017, p. 23.

6 Frank Kalshoven, ‘Het spel en de knikers. Koffiedrinkakkoord’, in: *de Volkskrant*, 21 oktober 2017, p. 14.

7 Rob de Lange, ‘De stille bestuurlijke revolutie’, in: *Het Financieele Dagblad*, 2 december 2017, p. 1, 2.

8 <https://nos.artikel/2226609-oppositie-kamer-staat-buitenspel-bij-zorgbezuinigingen.html> (9 april 2018).

9 De tafels en hun voorzitters: Industrie (Manon Jansen), Elektriciteit (Kees Vendrik), Mobiliteit (Annemieke Nijhoff), Gebouwde omgeving (Diederik Samsom), Landbouw (Pieter van Geel).

vijf sectorale tafels: *'Parlementaire democratie is meer dan een tafeldemocratie'*. Koole heeft kritiek op de representativiteit van de deelnemende partijen en het korte tijdpad dat een zorgvuldige parlementaire behandeling van de waarschijnlijk vergaande voorstellen bemoeilijkt. Daarnaast zal het volgens Koole voor het parlement lastig zijn te tornen aan voorstellen waarover het Klimaatberaad het eens is geworden.¹⁰ CDA-fractie leider Buma miste de 'gele hesjes' aan de klimaattafels.¹¹

Na deze kritische commentaren van journalisten, wetenschappers en politici in de media is het goed stil te staan bij de achtergrond van het 'besturen met akkoorden'.

Besturen met akkoorden: een Nederlands fenomeen

'Besturen met akkoorden' is voor de Nederlandse Rijksoverheid zeker niet nieuw: het is een erkend onderdeel van de Nederlandse traditie van het poldermodel, van 'schikken en plooiën', van 'geven en nemen'. Zo worden er al tientallen jaren sociale akkoorden gesloten tussen het Rijk en de sociale partners, met het Akkoord van Wassenaar uit 1982 als iconisch hoogtepunt. En vooral vanaf de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw, werden ook op andere beleidsterreinen akkoorden/convenanten gesloten tussen enerzijds de Rijksoverheid en anderzijds (vertegenwoordigers van) bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het ging daarbij aanvankelijk vaak om akkoorden/convenanten op het gebied van milieu, maar geleidelijk aan is de Rijksoverheid ook op andere terreinen, zoals die van zorg, onderwijs en wonen, steeds meer gaan 'besturen met akkoorden'.

Ook met *koepelorganisaties van decentrale overheden* ging het Rijk akkoorden (*bestuursakkoorden*) sluiten. In februari 1987 werd onder het kabinet-Lubbers II het eerste bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG gesloten, en in augustus van hetzelfde jaar tussen het Rijk en het IPO. Voortaan beschouwde de Rijksoverheid de 'lagere' overheden van voorheen

¹⁰ Ruud Koole, 'Parlementaire democratie of tafeldemocratie?', in: SC, 6 juni 2018

¹¹ 'Laat gele hesjes meepraten over klimaatbeleid', in: *de Volkskrant*, 4 december 2018. Sybrand Buma: 'Er is een elite die wil vergroenen, en er is het volk dat zegt: "Makkelijk praten als je zelf in een gesubsidieerde Tesla rijdt!". Die afstand moet je overbruggen. (...) Betrek de mensen die de lasten moeten dragen bij het overleg'.

als ‘mede-overheden’.¹² Het meest recente algemene bestuursakkoord tussen het Rijk, het IPO, de VNG en de unie van Waterschappen werd onder de naam *Interbestuurlijk Programma* (IBP) in februari 2018 afgesloten.

‘Regeren bij akkoord’ was volgens de toenmalige vice-president van de Raad van State Donner een centraal kenmerk van de bestuursstijl van het kabinet-Rutte II (2012-2017). Dat kabinet sloot overigens niet alleen akkoorden met de sociale partners, bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar óók met oppositiefracties in de Tweede Kamer om politieke steun te krijgen voor zijn voorstellen in de Eerste Kamer.¹³ Het kabinet-Rutte III zal dit met het recente verlies van een meerderheid in de Eerste Kamer ook moeten doen.

Kanttekeningen bij ‘besturen met akkoorden’

Bij het verschijnsel ‘Besturen met akkoorden’ kunnen, met kernwaarden van goed openbaar bestuur in het achterhoofd, kanttekeningen worden geplaatst. Met die kanttekeningen wil de Raad voor het Openbaar Bestuur bijdragen aan het werken aan een nieuw evenwicht tussen ‘de polder’ en ‘Den Haag’.

- Brede maatschappelijke akkoorden komen *idealiter* tegemoet aan een breed gedeelde wens om maatschappelijk draagvlak te creëren voor voorstellen voor overheidsbeleid. De overheid geeft hiermee invulling aan *responsiviteit en participatie*: open staan voor belangen en wensen van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers, en gebruik maken van hun kennis en ervaring.
- De Rijksoverheid maakt steeds meer gebruik van akkoorden, maar is er zich niet altijd goed van bewust dat die akkoorden uiteindelijk door andere partijen (gemeenten, provincies, waterschappen, maatschappelijke organisa-

12 Zie: A.J.G.M. Rombouts, ‘Bestuursakkoord Rijk-gemeenten: behoorlijk bestuur tussen overheden’, in: *Christen Democratische Verkenningen*, 1987, nr. 12, p. 519 en verder.

13 Ter illustratie kan hier worden gewezen op het zogenaamde ‘Herfstakkoord’ van oktober 2014 waarin het kabinet begrotingsafspraken maakte met de TK-fracties van D66, de CU en de SGP. Met dit akkoord brak het kabinet het eerder met de sociale partners gesloten ‘Lenteakkoord’ gedeeltelijk weer open.

ties, bedrijven) in de praktijk moeten worden gebracht. Zij hebben daarvoor niet altijd de benodigde middelen en doorzettingsmacht: zo heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten niet al haar leden ‘aan een touwtje’. Koepel- en brancheorganisaties die meewerken aan akkoorden, moeten de tijd krijgen – en nemen – om met hun leden in gesprek te gaan en tot overeenstemming te komen. De autonomie van decentrale overheden is een groot goed van de gedecentraliseerde Nederlandse eenheidsstaat.

- De veelheid aan akkoorden kan de potentiële kracht van akkoorden (maatschappelijk draagvlak, agendering van belangrijke maatschappelijke vraagstukken...) aantasten (inflatie; ‘tsunami van akkoorden’). Besluiten van de Rijksoverheid (met name in regeerakkoorden) om voor bepaalde vraagstukken te streven naar brede maatschappelijke akkoorden, behoeven een goede onderbouwing. Akkoorden mogen geen schaamlap zijn voor een gebrek aan eigen visie¹⁴
- Het tot stand komen van akkoorden kan in veel gevallen gezien worden als een voorwas. Een voorwas die vooral wenselijk en noodzakelijk is bij het omgaan met *complexe* vraagstukken, met *wicked problems*. De *hoofdwas* dient uit een oogpunt van rechtstatelijkheid en democratische legitimatie, uiteindelijk altijd gedaan te worden door regering en parlement, in een transparant proces, waarin alle relevante deelbelangen tegen elkaar, en in de context van ‘het algemeen belang’ worden afgewogen. Of het parlement daarbij fungeert als ‘stempelmachine’, en ‘tekent bij het kruisje’ is aan het parlement zelf: het parlement kan er zelf voor kiezen op te treden als ‘leeuw of lam’ (in de woorden van oud-TK-voorzitter Anne Vondeling).
- Bij het tot stand komen van brede maatschappelijke akkoorden zit de Rijksoverheid aan tafel. Departementale belangen krijgen daarmee een positie in het onderhandelingsproces. Dat proces vindt goeddeels plaats in relatieve beslotenheid. Het parlement verkeert hierbij veelal in een

14 ‘Beroepspolderaar’ Hans Alders verwoordde dit in de Tweede Kamer als scheidend voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol, die er niet in slaagde een breed gedragen advies over de toekomst van Schiphol uit te brengen, als volgt: ‘Meer draagvlak is niet te bestellen. De toekomst van de luchtvaart is een nationale aangelegenheid geworden. Dan is het vreemd dat het kabinet aan regionale bestuurders vraagt hoe die er dan moet uitzien. Zij komen nu in de wind te staan als zij kiezen voor groei. Maar als het kabinet Schiphol wil laten groeien, zeg het dan zelf. Kom met een visie, vertel wat je wilt.’ (‘Opperpolderaar Hans Alders pleit voor minder “gepolder” over luchtvaart’, in: *Het Financieele Dagblad*, 25 april 2019).

achterstandspositie. Om het parlement vanaf het begin mee te nemen in processen die tot akkoorden moeten leiden, is het zinnig wanneer de Rijksoverheid als initiatiefnemer met het parlement spreekt en afspraken maakt over de procesarchitectuur en over de aard en de frequentie van voortgangsrapportages en overleggen. Dit voorkomt dat het parlement zich aan het einde van de rit voor voldongen feiten voelt gesteld en het gevoel heeft 'bij het kruisje te moeten tekenen': *'An offer you can't refuse'*.

- De Rijksoverheid, die betrokken is bij de totstandkoming van maatschappelijke akkoorden, dient zich bewust te zijn van haar dubbele rol: als mede-onderhandelaar met departementale belangen in akkoordprocessen, én als medewetgever die geacht wordt het algemeen belang te behartigen. Bewustzijn van die twee rollen is van groot belang, aangezien eenmaal afgesloten akkoorden veelal vertaald worden in wettelijk vastgelegde regels, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- Aan het begin van een akkoordproces dient de initiatiefnemende Rijksoverheid een heldere kader- en doelstelling te formuleren. Die kader- en doelstelling moet niet het karakter hebben van een strak keurslijf, maar vooral helder zijn. Dat vergroot de kans op de inbreng van vernieuwende inzichten en perspectieven, en van andere partijen dan de *'usual suspects'*, en geeft de betrokken partijen houvast (richting en ruimte).
- Maatschappelijke vraagstukken en opgaven kennen vele wederzijdse afhankelijkheden, in die zin dat 'de overheid' het niet alleen kan. Soms is de overheidsbetrokkenheid op centraal en decentraal niveau niet meer en niet minder dan het organiseren van 'de tafel' waar maatschappelijke organisaties en burgers elkaar goed kunnen spreken om zelf te komen tot mogelijke oplossingsrichtingen. Dat is op zichzelf al bestuurlijke kunst want het vraagt gezag om een effectief proces te organiseren. Daarnaast kan het 'dagelijks bestuur' van de overheid - de regering of de colleges van B&W en Gedeputeerde Staten - binnen de door de volksvertegenwoordiging aangegeven kaders tot overeenstemming komen met maatschappelijke partners over het vaststellen en bereiken van gezamenlijke doelstellingen. Daar waar uiteindelijk wetgeving nodig is, is intensievere betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging gewenst bij het proces op weg naar een akkoord.

Conclusie

De Rijksoverheid (en overigens ook andere overheden) kan niet met gezag en resultaat besturen zonder een betekenisvolle inbreng van de samenleving. Modern besturen is vooral 'verbinden' en gebruik maken van de energie, opvattingen, kennis en ervaringen van alle geledingen in de samenleving. Brede maatschappelijke akkoorden als sturingsarrangement zijn hierbij zeer welkom, ja zelfs noodzakelijk. Tegelijkertijd dient de Rijksoverheid goed te onderbouwen *waarom* zij koerst op een breed maatschappelijk akkoord (geen schaamlap voor een gebrek aan visie; geen gemakzuchtig 'over de schutting gooien') en moet zij bij de invulling van de architectuur van akkoordprocessen expliciet en in overleg met het parlement inhoud geven aan de kernwaarden van goed openbaar bestuur. Eenmaal gesloten akkoorden zijn uiteindelijk altijd ter beoordeling aan 'de politiek': het ultiemaat van de politiek, waarvoor de Raad voor het Openbaar Bestuur zicht eerder al sterk maakte¹⁵, is een groot goed van onze representatieve democratie.

15 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari 2010.





6

**HOOFDSTUKKEN UIT DE
LUCHTVAARTPOLDER
(2006-2019) : 40 ADVIEZEN**

Onderstaand een overzicht van de adviezen en rapportages inzake de ontwikkeling van de luchtvaart die onder voorzitterschap van Hans Alders tot stand zijn gebracht in de periode 2006-2019 (in chronologische volgorde). Vetgedrukt zijn die adviezen die in het bijzonder een stempel hebben gedrukt op de richting van het luchtvaartbeleid. Een bloemlezing uit deze 'hoofdstukken' volgt na dit overzicht.



September 2008

Constituerend beraad Alderstafel Schiphol (20 december 2006)

1. **Akkoord Schiphol korte termijn tot 2010 (2007)**
2. **Akkoord Schiphol middellange termijn t/m 2020 (2008)**
3. Verkenning marktontwikkeling tot 2020 (2009)
4. **Advies Eindhoven Airport (2010)**

5. **Advies nieuw normen- en handhavingstelsel Schiphol (2010)**
6. Advies inzake de bij het experiment met het nieuwe stelsel te hanteren evaluatiecriteria (2010)
7. Uitvoeringsprogramma ontwikkeling Eindhoven Airport (2011)
8. Advies inzake de betrokkenheid van de niet-mainportgebonden carriers (2011)
9. Advies inzake de betrokkenheid van de niet aan Tafel vertegenwoordigde bewoners (2012)
10. Advies over het samenvoegen CROS-Alderstafel (2012)
11. **Advies Lelystad Airport (2012)**
12. Advies Gebruiksprognose 2013 (2012)
13. **Akkoord alternatief CDA-pakket Schiphol (2012)**
14. Rapport Commissie Shared Vision met evaluatie van uitvoering selectiviteitsbeleid – deel 1 (2012)
15. Rapport Commissie Shared Vision met aanbeveling over uitvoering selectiviteitsbeleid – deel 2 (2013)
16. Uitvoeringsprogramma ontwikkeling Lelystad Airport (2013)
17. **Advies nieuw normen- en handhavingstelsel en 4-jaarlijkse evaluatie (2013)**
18. Advies Gebruiksprognose 2014 (oktober 2013)
19. **Advies oprichting Omgevingsraad Schiphol (2014)**
20. Advies verbeterpunten informatievoorziening baangebruik naar aanleiding van het rapport Helios inzake gebruik Buitenveldertbaan (2014)

21. **Advies ontsluitingsroutes Lelystad (2014)**
22. Verkenning marktontwikkelingen luchtvaart (2014)
23. Advies transformatie woningbouw (2014)
24. Advies clusterindeling en bewonersverkiezingen ORS (2014)
25. Advies Gebruiksprognose 2015 (2014)
26. **Advies over de norm voor de 4e baan-regel (2015)**
27. Advies ontwerp-experimenteerregeling voor nieuw normen- en handhavings-stelsel in verband met de overschrijding van handhavingspunt 33 (2015)
28. Advies gecorrigeerde criteria voor gelijkwaardigheid (2015)
29. **Evaluatie fase 1 en advies fase 2 Eindhoven (2015)**
30. Advies met een ultieme poging voor vergroten draagvlak openstellingstijden Eindhoven Airport (2015)
31. Advies Gebruiksprognose 2016 (2015)
32. Advies om nachtelijke vertrek- en naderingsprocedures een half uur vroeger op de avond (vanaf 22:30) toe te passen (2015)
33. Advies Gebruiksprognose 2017 (2016)
34. Consultatie aansluitroutes Lelystad (2017)
35. Advies over de vaststelling van een maximum aantal nachtvluchten voor het gebruiksjaar 2018, conform art. 8.23a Wet luchtvaart (2017)
36. Advies dat het aan het Ministerie is om een besluit te nemen over een mogelijke alternatieve tijdelijke oplossing voor ARTIP2C (2017).

37. Advies Gebruiksprognose 2018 (2017).
38. Rapport Omgevingsmanagement luchthavens – werkwijze Omgevingsraad Schiphol en Alderstafels (2017)
39. Advies Gebruiksprognose 2019 (2018)
40. **Verslag bespreking en maatschappelijke consultatie middellange termijnontwikkeling Schiphol t/m 2030 (2019)**

Laatste vergadering College van Advies 30 januari 2019



Januari 2019





7

BLOEMLEZING UIT DE POLDERSTUKKEN

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Met deze brief wil ik u, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu graag informeren over het traject voor de verdere uitwerking en uitvoering van het kabinetsstandpunt Schiphol, dat u op 25 april 2006 heeft ontvangen (Kamerstuk 29 665, nr. 28).

De gekozen aanpak van het traject is mede tot stand gekomen na uitgebreid overleg met de luchtvaartpartijen (Schiphol en KLM), Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) en andere betrokken bestuurders. Ook het Algemeen Overleg van 28 juni 2006 (Kamerstuk 29 665, nr. 38) heeft input geleverd voor de gekozen aanpak. (...)

De opgave is om te komen tot een betere benutting van de milieuruimte voor Schiphol voor de ontwikkeling van de mainport en om in samenhang daarmee te besluiten over maatregelen die hinder kunnen beperken of terugdringen. (...) Uit de evaluatie van het Schipholbeleid blijkt dat de luchtvaart op Schiphol eerder dan verwacht tegen de grenzen van het milieustelsel aan dreigt te lopen. In 2004 en 2005 is gebleken dat de handhavingssystematiek voor geluid onvoldoende flexibiliteit bood om de beschikbare milieuruimte te benutten. In sommige handhavingpunten wordt de grenswaarde bijna bereikt, terwijl in andere punten nog geluidruimte over is. De grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingpunten zijn destijds gebaseerd op één specifiek scenario uit 2001 met het verwachte gebruik van de luchthaven in 2005. In de praktijk ontwikkelt de luchtvaart op Schiphol zich echter anders dan vooraf was aangenomen en met scenario's en modellen is berekend. Het stelsel zoals dat nu is vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) houdt onvoldoende rekening met deze veranderende omstandigheden. Het kabinet wil aan Schiphol de ruimte geven om de toegestane milieuruimte beter te benutten. Daarbij moeten de in het kabinetsstandpunt genoemde kansen om de hinder zoveel mogelijk terug te dringen zo veel mogelijk worden verzilverd. Het gaat hierbij onder meer om vliegen over zee, andere routes, glijvluchten et cetera.

Op basis van de consultatie van de luchtvaartpartijen, LVNL, de BRS, de CROS en de lokale bestuurders en op basis van het Algemeen Overleg met uw Kamer is het kabinet tot een aanpak gekomen voor de beschreven opgave. (...)

Als regisseur vindt het kabinet het van belang om het m.e.r./convenant-traject in nauw overleg tussen betrokkenen te doorlopen en alle betrokkenen de gelegenheid te geven om hun inzichten en opvattingen in te brengen. Het proces dat het kabinet organiseert zal hier de condities voor moeten scheppen.

Het Rijk voorziet één overlegtafel waar zowel de betere benutting van de milieuruimte als de hinderbeperkende en compenserende maatregelen worden besproken. Aan het overleg nemen de luchtvaartpartijen, LVNL, BRS, CROS en ook het Rijk zelf deel. Het Rijk organiseert het overleg onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De heer J.G.M. Alders, Commissaris van de Koningin in Groningen, is door partijen aangedragen om dit overleg voor te zitten. Ik ben verheugd te

kunnen meedelen dat de heer Alders zich bereid heeft verklaard om deze functie op zich te nemen. Daarnaast zullen de onderhandelingen over de convenanten plaatsvinden aan verschillende onderhandelingstafels voor de twee convenanten.

Ook de Tweede Kamer zal bij het gehele proces worden betrokken en geïnformeerd worden wanneer relevante resultaten worden bereikt of wanneer zich relevante situaties voordoen.

Brief Tweede kamer d.d. 25 oktober 2006 (Kamerstuk 29665, nr. 39).

1. Akkoord Schiphol korte termijn tot 2010 (13 juni 2007)

Graag breng ik u op de hoogte van de uitkomsten van het overleg over Schiphol en de regio dat de betrokken partijen op 11 juni jongstleden hebben gevoerd.

(...)

Conclusie en advies

Gehoord alle overwegingen en beraadslagingen van partijen en de inzichten van de beschikbare resultaten concludeer ik tot het volgende advies:

1. Gegeven de verklaring van Schiphol dat zij, gehoord de belangen van de omgeving, tot 2010 maximaal 480.000 vliegbewegingen toestaat, zullen op basis daarvan de grenswaarden in de handhavingpunten van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) worden geactualiseerd. Het thans geldende preferentieel baangebruik van 2+1, met in de in- en outbound piek een 2+2 gebruik blijft in deze fase van kracht;
2. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat voor 31 maart 2008 partijen advies (inclusief convenanten over hinderbeperking en leefbaarheid voor de middellange termijn) zullen uitbrengen over de verdere ontwikkeling van Schiphol op de middellange termijn waardoor uiterlijk voor aanvang van het gebruiksjaar 2010, of zoveel eerder als mogelijk is, een nieuw besluit van kracht wordt. Bij aanpassingen van het LVB voor de korte en middellange termijn wordt de milieuruimte getoetst aan de geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria die eenzelfde bescherming bieden als het eerste (herstelde) LVB conform de Wet luchtvaart;
3. Partijen hebben overwogen of de aanpassing onder 1 aan een horizonbepaling zou moeten worden gebonden (1 november 2009) teneinde

voldoende druk te houden op het proces. Overwogen is dat het proces tot nu toe het vertrouwen schenkt dat een ieder zich inzet voor tijdige beschikbaarheid van alle gegevens (o.a. netwerkanalyse, MKBA, inclusief zicht op de lokale economische effecten (op micro niveau), MER middellange termijn en de resultaten van de onderzoeken naar een nationaal luchthavensysteem) zodat partijen in staat zijn om op 31 maart 2008 een advies uit te brengen. De partijen hebben de voorzitter uitdrukkelijk gevraagd om daarop toe te zien.

Partijen realiseren zich dat bij het uitblijven van een advies, het conform punt 1 gewijzigde LVB van toepassing zal blijven en dat verdere besluitvorming dan uitsluitend een zaak zal zijn van het kabinet en de Tweede Kamer.

Aan het slot van de beraadslagingen heb ik mijn conclusies gedeeld met de partijen en ieder der partijen heeft kenbaar gemaakt geen overwegende bezwaren tegen mijn conclusies te hebben.



Alderstafel 2007

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

(...)

De overlegtafel onder leiding van de heer Alders is in december 2006 van start gegaan. Aan het overleg hebben de volgende partijen deelgenomen: regionale en lokale bestuurders uit de BRS, de CROS als vertegenwoordiger van de omwonenden en de bewonersplatforms, de luchtvaartpartijen Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland(LVNL) en KLM, en een ambtelijke vertegenwoordiging van het rijk. (...)

Ik ben verheugd dat het de betrokken partijen aan de Alderstafel is gelukt tot een afgewogen advies te komen voor de korte termijn ontwikkeling van Schiphol. Het is zeer positief dat partijen geslaagd zijn in de opgave om gezamenlijk een balans te vinden in selectieve groei van de luchthaven

tot 2010 gecombineerd met een pakket hinderbeperkende maatregelen, en dat partijen aan de slag gaan met het vergroten van de leefomgeving.

Ik vind het van belang dat naast de luchtvaartpartijen ook de regionale partijen en bewoners het belang erkennen van een verantwoorde ontwikkeling van Schiphol en het voor de Nederlandse economie belangrijke netwerk van verbindingen. Verder is van belang dat de luchtvaartpartijen zich committeren aan hinderbeperkende maatregelen en dat Schiphol de selectieve groei zo in zal zetten dat Schiphol tot 2010 niet meer dan 480 000 vliegbewegingen toestaat.

Met deze oplossing voor de korte termijn is ruimte gecreëerd voor een overleg tussen partijen over de middellange termijn.

De minister van VROM en ik hebben het voornemen om het advies van de heer Alders over te nemen en het LVB in lijn met het Alders-advies aan te passen.

Brief Tweede Kamer d.d. 25 juni 2007 (Kamerstuk 29665, nr. 49)

MOTIE VAN DE LEDEN TANG EN HAVERKAMP

Voorgesteld 5 juli 2007

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat er aan de «Alderstafel» een akkoord is bereikt over de kortetermijnontwikkelingen van de Luchthaven Schiphol;

overwegende, dat zowel de Tweede Kamer als de regering veel waarde hecht aan het «Aldersakkoord» en deze als uitgangspunt voor haar beleid neemt;

constaterende, dat de uitkomsten van de MER ten tijde van het bereiken van dit akkoord nog niet aan de tafel bekend waren;

verzoekt de regering via de voorzitter de leden van de tafel niet alleen te bedanken voor hun inspanning, maar ook te vragen of de leden op basis van de MER zich nog steeds verbinden aan het akkoord;

verzoekt de regering daarna met de haar beschikbare kennis op basis van het «Aldersakkoord» van 11 juni en de consultatie hierover, de MER te aanvaarden en een besluit te nemen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Tang

Haverkamp

Motie 29665, nr. 57 aangenomen door PvdA, GL, D66, PvdD, CU, SGP en CDA (94 stemmen)

2. Akkoord Schiphol middellange termijn tot en met 2020 (1 oktober 2008)

Hierbij bied ik u het advies aan van de Alderstafel over de toekomst van Schiphol en de regio voor de middellange termijn (tot en met 2020). In deze brief ga ik eerst in op de oorspronkelijke opdracht, vervolgens op de wijze waarop hier invulling aan gegeven is en op de hoofdconclusies op basis van de uitgevoerde onderzoeken. Tot slot volgt het advies.

De opdracht voor de middellange termijn

De Alderstafel is, in navolging van de opdracht voor de korte termijn, gevraagd “een door alle partijen aan tafel gedragen advies uit te brengen aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM. Een advies dat de politiek in staat stelt te besluiten over een werkbare afspraak voor de middellange termijn waarmee de beschikbare milieuruimte (criteria voor gelijkwaardigheid) voor Schiphol kan worden benut en waarmee een balans wordt bereikt tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbepurende maatregelen, vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven”.

U heeft de Alderstafel daarbij de volgende kaders en uitgangspunten meegegeven:

1. Een voorspoedige, kwalitatieve en selectieve ontwikkeling van de knooppuntfunctie van de luchthaven Schiphol, gepaard met een duurzame inbedding in haar omgeving.
2. Onderzocht moet worden of, en zo ja in welke omvang, het verkeer dat niet bijdraagt aan de knooppuntfunctie kan worden uitgeplaatst naar regionale luchthavens.
3. De milieuruimte van Schiphol wordt bepaald door de geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria.
4. Het zoeken naar aanvullende maatregelen voor hinderbeperking, waarbij ook onderzocht zal worden op welke manier de hinder in met name het buitengebied kan worden teruggedrongen
5. Het verder gestalte geven aan het beleid voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Hierbij zal ook onderzocht worden of het mogelijk is ruimtelijk bezien gebieden vrij te spelen.

6. Bij de besluitvorming geldt dat sprake moet zijn van een balans tussen de groei van Schiphol en het pakket van maatregelen voor hinderbeperking en verbetering van de leefomgeving.
7. Ook worden verbeteringen van het handhavings- en normenstelsel verkend waarbij tevens aandacht uitgaat naar de bescherming van woningen verder weg van de luchthaven. De opties van het Milieu en Natuur Planbureau worden daarbij betrokken.
(...)

Conclusie en aanbeveling

Gehoord alle overwegingen en beraadslagingen van partijen en gegeven het feit dat het advies één en ondeelbaar is; gegeven de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de volumebegrenzing op Schiphol, de hinderbeperking, de omgevingskwaliteit, een nieuw normen- en handhavingstelsel en de uitdrukkelijke wens van partijen alle mogelijkheden te benutten voor innovatie. Gegeven de gewenste selectiviteit en daaraan gekoppelde uitplaatsing naar Lelystad en Eindhoven; en gegeven de inzichten van de beschikbare onderzoeksresultaten, concludeer ik tot het volgende advies:

Verkeersvolume en selectiviteit

- a. Bij een groeiverwachting van gemiddeld 2-3 % per jaar van de luchtvaartmarkt groeit het totaal van het verkeer op Schiphol naar circa 600.000 vliegtuigbewegingen rond 2020. Op basis van recente ontwikkelingen in de markt en de economie is deze groeiverwachting door de sectorpartijen bijgesteld tot 575.000-580.000 in 2020. Deze groei kan op Schiphol niet worden afgehandeld binnen de geactualiseerde criteria van gelijkwaardigheid, uitgedrukt in termen van het aantal geluidsbelaste woningen en het aantal ernstig gehinderden. Schiphol zal derhalve niet aan de volledige marktvraag kunnen voldoen en zich daarom specialiseren door in te zetten op het accommoderen van hub- en mainportgebonden verkeer. Bij toenemende schaarste begint het selectiviteitsbeleid bij categorie 5 conform de prioriteitstelling van de netwerkvisie (zie onder Netwerkvisie en Selectiviteit);
- b. De capaciteit op Schiphol zal zich tot en met het gebruiksjaar 2020 als volgt ontwikkelen:
 - een maximaal verkeersvolume van 510.000 vliegtuigbewegingen (exclusief General Aviation) per jaar in de periode 2010 tot en met het gebruiksjaar 2020, passend binnen de grenzen van gelijkwaardigheid;

- vanaf 2012 tot en met 2020 wordt het verkeersaanbod in de nacht en de vroege ochtend begrensd tot maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen in de periode van 23.00 uur tot 07.00 uur;
 - Het is aan de sectorpartijen om te beslissen over de verdeling van het verkeer binnen de periode in de nacht en de vroege ochtend.
- c. Beide begrenzingsen, zowel die voor het totale volume als voor het volume in de nacht en de vroege ochtend, dienen op een degelijke en vertrouwenwekkende wijze te worden verankerd. Geconstateerd is dat noch voor de verankering van de volumebegrenzing noch voor de hiervoor genoemde 50-50 benadering van verdeling van de milieuwinst, op dit moment een wettelijke grondslag bestaat. Daarom wordt voorgesteld om op het moment dat de Wet Luchtvaart dient te worden aangepast vanwege de ontwikkeling van een nieuw normen- en handhavingstelsel, zowel voor de begrenzing van het verkeersvolume op Schiphol als voor de 50-50 benadering een wettelijke basis te creëren voor opname in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol. Daarbij geldt dat tot en met 2020 de hierboven voorgestelde volumebegrenzing van 510.000 vliegtuigbewegingen waarvan 32.000 in de nacht en de vroege ochtend in een LVB wordt vastgelegd. En daarna kan de 50-50 benadering eveneens door opname in een LVB in werking treden.
- d. Door de sector zal maximaal worden ingezet op de verruiming van het aandeel burgerverkeer op de militaire luchthaven Eindhoven en de uitbreiding van de regionale luchthaven Lelystad voor de overloop en groei van niet-mainportgebonden verkeer, in de omvang van circa 70.000 vliegtuigbewegingen, voorzover hiervoor door het Rijk en de overige betrokken overheden de mogelijkheden worden gecreëerd.

Ontwikkeling regionale luchthavens

- a. Het Rijk dient zich in te spannen zodat de verschuiving van niet-mainport gebonden verkeer naar regionale luchthavens mogelijk wordt door te faciliteren dat er - onder een aantal voorwaarden en binnen een aantal uitgangspunten - extra ruimte wordt gecreëerd op de betreffende regionale luchthavens. Het gaat daarbij om een totaalvolume van circa 70.000 vliegtuigbewegingen. De exacte aantallen en de fasering waarin de ruimte daadwerkelijk beschikbaar moet zijn, zullen afhankelijk zijn van de marktontwikkelingen en van de mate waarin selectiviteitsinstrumenten worden ingezet.

- b. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de luchthavens Eindhoven en Lelystad. Wat de overige regionale luchthavens betreft wordt bij Rotterdam Airport de groeiruimte beperkt geacht en hebben eerdere onderzoeken van de sectorpartijen aangetoond dat zowel Twente als Maastricht buiten de catchment area liggen. De exacte verdeling van de vliegtuigbewegingen over de regionale luchthavens dient in de Luchtvaartnota te worden vastgesteld.
- c. Bij Eindhoven en Lelystad gelden de volgende beperkende voorwaarden:
 - Luchthaven Eindhoven: hierbij geldt dat de status van Eindhoven als militaire luchthaven onveranderd zal blijven. Dat betekent dat het bij Eindhoven zal gaan om de mogelijkheden te vergroten voor het civiele verkeer.
 - Lelystad: hierbij geldt voor de periode tot en met 2015 de volumes conform de huidige aanwijzingsprocedure.
- d. De exploitant – Schiphol – verplicht zich in dit kader tot het doen van de noodzakelijke investeringen op de regionale velden en zal samen met het Rijk, ieder binnen zijn mogelijkheden en verantwoordelijkheden, een selectiviteitbeleid opzetten conform de aanbevelingen van de Commissie Selectiviteit.
- e. Het huidige business model van de leisure maatschappijen gaat er van uit dat ook gedurende de nacht gevlogen kan worden. Vanwege het feit dat deze maatschappijen ook in het buitenland steeds vaker te maken hebben met een verbod op nachtoperaties, is een openstelling van de betreffende regionale luchthavens tussen 06.00 uur en 24.00 uur vereist.
- f. Uitbreiding van de operatie op Lelystad en Eindhoven vereist een aanpassing van het luchtruim aldaar opdat het verkeer van en naar Schiphol geen hinder ondervindt. Het Rijk wordt dringend gevraagd dit te realiseren.
- g. Het Rijk en Schiphol zullen hun wederzijdse verplichtingen vastleggen in een convenant.

Afspraken over het operationele concept en het baangebruik op Schiphol

- a. Tot en met het gebruiksjaar 2020 zal op Schiphol gewerkt worden met een operationeel concept dat wordt gekenmerkt door:
 - Een strikt geluidspreferentieel baangebruik, waarvan de slotuitgifte gebaseerd is op 2+1 baangebruik en waarbij verkeer via geluidspreferente baancombinaties en daarbinnen op de meest preferente baan afgehandeld wordt;

- Herkomst en bestemming zijn de leidende uitgangspunten bij de toewijzing van banen;
- In situaties waarin gevaar bestaat voor een verstoring van de netwerkoperatie kan de LVNL afwijken van het gebruik van de meest preferente baan. Van deze afwijking wordt, met redenen omkleed, aan het eind van een gebruiksjaar verslag gedaan aan de Inspectie;
- Ten behoeve van de operationele betrouwbaarheid kan de vierde baan worden benut met gemiddeld 40 vliegtuigbewegingen per dag met een maximum van 60 vliegtuigbewegingen per dag bij operationele verstoringen.;
- Mocht er ten behoeve van de hinderbeperkende maatregelen de aangetoonde noodzaak bestaan voor een extra inzet van de vierde baan dan zullen daarover per maatregel afspraken worden gemaakt;
- Een verhoging van de piekcapaciteit ten behoeve van de netwerkoperatie;
- Maximale realisatie geluidsbeperkende maatregelen (zie onder 'hinderbeperkende maatregelen');
- In de avond worden CDA's uitgevoerd van 23.00 tot 20.30 uur. Te beginnen met een experiment in de periode 23.00–22.00 uur. Het experiment wordt zo opgesteld en eventueel bijgesteld dat het niet leidt tot netwerkschade. Zo spoedig mogelijk daarna wordt, afhankelijk van het succes van de start- en testfase in dit eerste uur, de procedure uitgerold tot 20.30 uur.
Afhankelijk van de benodigde capaciteit zal voor de periode 23.00 – 20.30 uur beperkt een tweede landingsbaan kunnen worden bijgezet met 20 vliegtuigbewegingen gedurende deze periode. De verdeling van deze 20 vliegtuigbewegingen over de periode wordt in het experiment nader uitgewerkt.
Op basis van de ervaring opgedaan in de avonduren wordt gestudeerd op de mogelijkheden vanaf 2012 een soortgelijk proces te ontwikkelen en implementeren in de daluren tussen 15.00 en 18.00 uur met vaste naderingsroutes en CDA's.
De RNAV CDA's worden als een set procedures ontworpen die 24 uur per dag te gebruiken is;
- Verbetering van de operationele maakbaarheid en voorspelbaarheid.
- De overheid verkent de mogelijkheid voor een verplichting tot het aanbrengen van een P-RNAV-apparatuur in vliegtuigen die op Schiphol opereren.

- b. Het is voor Schiphol noodzakelijk om aan te sluiten bij de in gang gezette ontwikkelingen in Europa, om te komen tot een nieuw Europees ATM concept en een daarop gebaseerde afhandeling van het verkeer op de Mainport Schiphol. De sector zet in op een geleidelijke transitie naar dit nieuwe ATM concept, in lijn met de ontwikkeling en realisatie van SESAR.
- c. Voorbereiding en invoering van het Europese ATM concept vindt stapsgewijs plaats in de periode 2009 tot 2020 en verder. Daarbij wordt maximaal ingezet op de mogelijkheden tot de invoering van vaste naderingsroutes en glijvluchten, reductie van verkort in- en uitdraaien, aanvliegen over zee en op routeoptimalisaties. Invoering van nieuwe elementen van dit ATM concept worden zodra mogelijk ingevoerd binnen het onder a) beschreven stelsel, tenzij partijen overeenkomen daarvan af te wijken.

Hinderbeperkende maatregelen

- a. Conform de uitgangspunten en de afspraken over de groei van het verkeersvolume kent iedere toename van capaciteit een bijpassend pakket aan hinderbeperkende maatregelen. In het Convenant Hinderbeperkende Maatregelen voor de middellange termijn komen partijen een pakket aan maatregelen overeen dat leidt tot groei van het huidige volume uit het LVB 2008 (een maximaal volume van 480.000 vliegtuigbewegingen in 2010) naar een volume van 510.000 bewegingen (exclusief General Aviation) in 2020. De voortgang van de daarin overeengekomen maatregelen wordt iedere vier jaar geëvalueerd.
(...)

Een nieuw handhavingstelsel

- a. Het huidige normen- en handhavingstelsel wordt vervangen door een stelsel dat minder complex en meer inzichtelijk is, dat operationeel beter uitvoerbaar is voor de sector en dat afdoende bescherming biedt aan bewoners in binnen- en buitengebied. Dat voorts robuust is voor ruimtelijke ordening, handhaafbaar, transparant, uitlegbaar en navolgbaar is. Voorts moet het stelsel een prikkel bieden tot innovatie en duidelijkheid bieden over lokale bescherming.
(...)
- j. Het Rijk werkt in overleg met de participanten aan de Alderstafel binnen de contouren van het stelsel zoals die in dit advies zijn opgenomen het stelsel verder uit ter voorbereiding op een 2 jaar durend experi-

ment met een nieuw normen- en handhavingssysteem. Daarbij zal een zorgvuldig proces van betrokkenheid van de omgeving in het kader van het Experimenteerartikel worden betracht. Bij een succesvol verloop van het experiment zal het Rijk zich inspannen voor een spoedige parlementaire behandeling van de benodigde wetswijziging.

Omgevingskwaliteit

- a. Ondanks de nadruk op hinderbeperkende maatregelen moet worden vastgesteld dat er woongebieden zullen blijven waar de hinder als gevolg van de luchtvaartactiviteiten ook met hinderbeperkende maatregelen niet weggenomen kan worden. In die situaties kan het gewenst zijn om langs andere wegen de leefkwaliteit in stand te houden dan wel te verbeteren.
- b. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten planeigenaar zijn (verantwoordelijk voor totstandkoming en uitvoering) en primair verantwoordelijk zijn voor de financiering. Waar de beperking voortvloeit uit de luchtvaartactiviteiten kan sprake zijn van een bijdrage in de totale kosten. De leidende gedachte is dat een omgeving die onevenredig zwaar belast wordt en beperkingen opgelegd krijgt door de aanwezigheid van een luchthaven van nationaal belang, redelijkerwijs in aanmerking komt voor aanvullende middelen om een draagvlak onder noodzakelijke gemeenschapsvoorzieningen tot stand te brengen of in stand te houden. De afgelopen tijd is conform het Convenant Leefbaarheid van de korte termijn een aantal projecten verder uitgewerkt. Het betreft pilotprojecten in de woonkernen Aalsmeer, Amstelveen, Haarlemmerliede, Uithoorn en Zwanenburg. Deze 5 projecten komen in principe als eerste in aanmerking voor beoordeling door de Stichting op de gestelde criteria, waarna zij in aanmerking kunnen komen voor een financiële bijdrage. Projecten moeten betrekking hebben op het door de luchthaven beïnvloede gebied, moeten draagvlak hebben en bijdragen aan de leefbaarheid (inclusief instandhouding), moeten de gemeente als drager hebben en moeten voorzien zijn van financiële middelen van of onder regie van de gemeenten (bijvoorbeeld bijdragen van corporaties, provincie, EU).
- c. Vastgesteld kan worden dat in het kader van de omgevingskwaliteit enerzijds sprake is van gebiedsgerichte projecten en anderzijds van generieke en individuele maatregelen (zogenaamde 'schrijnende gevallen'). De laatste maatregelen zijn concreet in beeld gebracht en daarmee is naar verwachting een bedrag van 10 miljoen euro gemoeid. Waar

het Rijk, de provincie Noord-Holland en Schiphol (onder voorwaarden) ieder 10 miljoen euro voor de periode tot 2012 (1e tranche) beschikbaar hebben gesteld, is er derhalve voor gebiedsgerichte projecten 20 miljoen euro aan additionele middelen beschikbaar.

- d. De Stichting Leefomgevingskwaliteit wordt belast met de beoordeling van de maatregelen. Het werk van de Stichting zal in 2012 worden geëvalueerd.

(...)



Presentatie Akkoord 2008

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN VOLKSHUIS-VESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Op 1 oktober 2008 (kamerstuk 29 665, nr. 108) heb ik u mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geïnformeerd over het advies van de Alderstafel voor de ontwikkeling van Schiphol tot 2020. Hierbij ontvangt u de reactie van het kabinet zoals wij u die bij de aanbieding van het advies hebben toegezegd. Het betreft een reactie op hoofdlijnen. In de Luchtvaartnota wordt de reactie verder uitgewerkt.

Inleiding

Vorig jaar heeft de Alderstafel een breed gedragen advies uitgebracht over de ontwikkeling van Schiphol en de regio tot 2010. In navolging hiervan is de Alderstafel gevraagd voor de periode tot 2020 «een door alle partijen aan tafel gedragen advies uit te brengen aan de ministers van

Verkeer en Waterstaat en van VROM. Een advies dat de politiek in staat stelt te besluiten over een werkbare afspraak voor de middellange termijn waarmee de beschikbare milieuruimte (criteria voor gelijkwaardigheid) voor Schiphol kan worden benut en waarmee een balans wordt bereikt tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperkende maatregelen, het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor het gebruik van de ruimte rond de luchthaven.»

Het Aldersadvies is tot stand gekomen na een zorgvuldige afweging tussen de soms tegenstrijdige belangen van omwonenden, lokale en regionale bestuurders en de luchtvaartsector. Alle partijen hebben aangegeven in te kunnen stemmen met het advies. (...)

Reactie van het kabinet op het Aldersadvies

Het kabinet omarmt het Aldersadvies en heeft grote waardering voor het werk van de Alderstafel. De belangen van de verschillende delegaties zijn niet op alle fronten hetzelfde. Het feit dat er nu een akkoord ligt dat door alle delegaties aan de Alderstafel wordt gedragen, ziet het kabinet als een bijzondere prestatie.

Het kabinet onderschrijft dat het totale advies één geheel is en ondeelbaar. De voorgestelde maatregelen – met betrekking tot de volumebegrenzing op Schiphol, selectieve groei van de mainport Schiphol en verplaatsing van vluchten naar regionale luchthavens, de hinderbeperking, de omgevingskwaliteit en een nieuw normen- en handhavingstelsel – zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het kabinet bevestigt dan ook dat de uitkomst van de Alderstafel alleen mogelijk is, als het Rijk de mogelijkheid creëert voor verplaatsing van het niet-Schiphol gebonden verkeer naar regionale luchthavens. Het gaat hierbij volgens huidige inzichten van de luchtvaartsector om 35 000 vliegtuigbewegingen per jaar tot en met 2015 en nog eens circa 35 000 per jaar tot en met 2020.

MOTIE VAN HET LID DE ROUWE C.S.

Voorgesteld 19 februari 2009

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de heer Alders een akkoord heeft bereikt met alle delegaties aan de Alderstafel over de ontwikkeling van Schiphol tot 2020;

constaterende, dat het kabinet het Aldersadvies omarmt en onderschrijft dat het totale advies een geheel is en ondeelbaar;

constaterende, dat het pakket dat nu voorligt voor alle betrokken partijen winst- en verliespunten biedt, maar door alle betrokken partijen gesteund en gedragen wordt omdat een balans is bereikt tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperking, verbetering van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven;

verzoekt de regering om de implementatie voortvarend ter hand te nemen, zodat de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in deze partijen gewaarborgd wordt en er recht wordt gedaan aan de rechtszekerheid die voor de omgeving van belang is,

en gaat over tot de orde van de dag,

De Rouwe

Tang

Cramer

Motie 29665, nr. 128 aangenomen door VVD, PvdA, CDA, D66, CU, SGP (107 stemmen)

Verzoek tot voortzetting van de Alderstafel Schiphol

Graag bedank ik u mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor het leiden van de besprekingen over de toekomst van Schiphol en de regio.

Over de voortzetting van het Aldersoverleg is door alle partijen aan de Alderstafel gevraagd of u gedurende de implementatiefase van het Aldersadvies de overleggen kunt blijven voorzitten. Het overleg richt zich op de nadere uitwerking, uitvoering en monitoring van de afspraken uit het advies en de bijbehorende convenanten. Het kabinet sluit zich bij dit verzoek aan. Graag vraag ik u om deze taak op u te nemen.

Er is een tweetal onderwerpen waarvoor ik speciaal uw aandacht vraag, omdat deze een belangrijk onderdeel vormen van een succesvolle implementatie van uw advies en waarbij ik uw inzet van groot belang vind. Ten eerste de uitvoering van de afspraken uit het Aldersadvies. Ten tweede de voorbereiding van het twee jaar durend experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Voor beide geldt als aandachtspunt de betrokkenheid van de omgeving, en in het bijzonder de vertegenwoordigers van omwonenden. (...)

Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan Alders d.d. eind 2008

Verzoek tot advisering ten aanzien van de regionale luchthavens Eindhoven - Lelystad en de nationale capaciteitsvraag naar luchtvaart

In zijn reactie van 10 oktober 2008 heeft het kabinet aangegeven dat het uw advies over de ontwikkeling van Schiphol en haar omgeving voor de middellange termijn omarmt, en dat het onderschrijft dat het totale advies één en ondeelbaar is.

Het kabinet wil Schiphol verder ontwikkelen als onderdeel van het wereldwijde netwerk dat belangrijk is voor de functie van Schiphol als mainport. Het kabinet zal er dan ook alles aan doen om samen met de markt deze selectieve ontwikkeling van de mainport Schiphol te bewerkstelligen en om tegelijkertijd te voldoen aan de marktvrage via de inzet van regionale luchthavens van nationale betekenis en zo mede de regionale economie te stimuleren (conform het Aldersadvies en het bijbehorende Convenant Behoud en Versterking Mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol). Volgens huidige inzichten van de sector betreft het in totaal circa 70.000 niet-mainportgebonden vluchten tot en met 2020 waarvoor ruimte gezocht wordt op regionale luchthavens. Het kabinet bevestigt hiermee het nut en de noodzaak om voor maximaal 70.000 vluchten ruimte te zoeken op regionale luchthavens.

Aangezien in het Aldersadvies voorstellen zijn gedaan die de regio's Eindhoven en Lelystad raken en het kabinet dit voornemen steunt, wil het kabinet hierover nader overleg voeren met deze regio's. Daarbij wordt als richtgetal ingezet op een gelijkwaardige verdeling over Eindhoven en Lelystad, waarbij uitgegaan wordt van een gefaseerde aanpak, die past bij de marktontwikkeling. De uiteindelijke invulling over de twee luchthavens Eindhoven en Lelystad hangt mede af van een visie ten aanzien van de ruimtelijk economische ontwikkeling voor de twee regio's.

Conform de advisering van de commissie Elverding wil het kabinet de nationale capaciteitsvraag in de ruimtelijk economische context van de regio bezien en tevens het draagvlak daarvoor in de regio verkennen.

Adviesopdracht

Tegen de achtergrond van de ervaringen bij Schiphol, wil ik u mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Defensie vragen als onafhankelijk voorzitter gesprekken te voeren met - in eerste instantie - de regio's Eindhoven en Lelystad.

Daarbij vraag ik u om na overleg met de regionale en lokale bestuurders, de exploitanten (militair en civiel) en de andere belanghebbenden uit de regio's een advies uit te brengen aan het kabinet. Ik verzoek u in het advies in te gaan op de regionaal ruimtelijk-economische visie in relatie tot de ontwikkeling van de regionale luchthaven, de wijze waarop samen met de regio's invulling gegeven kan worden aan het accommoderen van de nationale capaciteitsvraag, en over de steun voor dit voorstel in de regio.

3. Advies Eindhoven (22 juni 2010)

(...)

Advies

Het voornemen van het kabinet is om in het kader van de nationale capaciteitsvraag de mogelijkheden te creëren om het niet-mainportgebonden luchtverkeer op regionale luchthavens te accommoderen. In lijn met het Aldersadvies Schiphol gaat het kabinet daarbij in eerste instantie uit van een vergroting van het aandeel civiel luchtverkeer op de militaire luchthaven Eindhoven. Dit advies geeft antwoord op het verzoek van het kabinet om met de regio na te gaan welke betekenis de luchthaven Eindhoven vanuit een regionaal ruimtelijk-economische visie kan hebben bij het accommoderen van de nationale capaciteitsvraag.

Alle facetten van een civiele luchthavenontwikkeling op Eindhoven overziend, kom ik tot het volgende advies. Een ontwikkeling met 25.000 extra vliegtuigbewegingen vast te leggen in een luchthavenbesluit voor de periode tot 2020. Deze ontwikkeling draagt bij aan:

- De regionaal-economische ontwikkeling;
- De afwikkeling van een groter deel van de regionale vraag naar vervoer door de lucht in eigen regio; en aan
- De nationale netwerkontwikkeling van de luchtvaart.

Gegeven de uitspraak van de Raad van State (d.d. 5 augustus 2009) na het verzoek van het kabinet heeft gedaan is het vertrekpunt van 4,74 km² uit de kabinetsopdracht aangepast aan de door de Raad van State toegekende 4,1 km² voor civiel luchtverkeer. Verder is de omvang van de uitbreiding voor civiel luchtverkeer in dit advies aangepast van totaal 35.000 vliegtuigbewegingen naar 25.000 vliegtuigbewegingen in de periode tot 2020. Dit is met het oog op de regionaal-economische ontwikkeling in samenhang met de nationale netwerkontwikkeling een verantwoorde omvang:

- De opgestelde regionaal-economische visie en de daarop gebaseerde business case van Eindhoven Airport laten zien dat aan de regionaal-economische ontwikkeling en de regionale vraag naar vervoer door de lucht een substantiële en realistische bijdrage kan worden geleverd met een business case van 25.000 extra vliegtuigbewegingen;
- De conclusie van een expliciet uitgevoerde toets van de business case door de Schiphol Group – als convenantpartner van het convenant ‘behoud en versterking mainportfunctie en netwerkwaliteit Schiphol’

- is dat de voorgestelde ontwikkeling van Eindhoven Airport de main-portfunctie van Schiphol niet schaadt en zelfs kan versterken.

Gefaseerde ontwikkeling

Tevens kom ik tot het advies deze ontwikkeling tot 2020 gecontroleerd te laten plaatsvinden in twee tranches, eerst van 4,1 km² tot circa 10.000 extra vliegtuigbewegingen per jaar in de periode van drie jaar volgend op de inwerking-treding van het luchthavenbesluit. Deze periode eindigt uiterlijk eind 2015. En vervolgens, nadat evaluatie laat zien dat aan een aantal voorwaarden is voldaan, vindt een ontwikkeling plaats naar 10,8 km² (berekend met meteomarge en zonder drempelwaarde).

Om dit te implementeren wordt in het luchthavenbesluit het commerciële civiele luchthavenluchtverkeer een maximale civiele geluidsruimte van 10,8 km² vastgesteld. Een vergunning voor het burgermedegebruik kan worden verleend door het ministerie van Defensie in overeenstemming met V&W op een verzoek van Eindhoven Airport N.V. In de vergunning wordt de geluidsruimte onder de voorwaarden zoals in dit advies omschreven beschikbaar gesteld.

Evaluatie

Er vindt een evaluatie plaats door de partijen die zich gecommitteerd hebben aan de realisatie van de eerste fase. De basis voor de effectmeting is het derde gebruiksjaar na inwerkingtreding van het luchthavenbesluit. Dan zal worden vastgesteld of wordt voldaan aan de vastgestelde voorwaarden. Periodiek vindt er tussentijds monitoring op deze punten plaats die jaarlijks worden gerapporteerd door de exploitant aan het overleg van partijen in het kader van de uitvoering.

In de evaluatie wordt getoetst op de volgende punten, die in het advies nader zijn gespecificeerd:

- a. Business case (aandeel brainportbestemmingen en marktaandeel Eindhoven Airport in eigen catchment area in termen van aantal vliegtuigbewegingen);
- b. Hinderbeperking (randvoorwaarden voor CDA-aanvliegen, optimaliseren vertrekroutes, idle reverse thrust, reduced flaps, prikkels voor inzet geluidsarme vliegtuigen);
- c. Duurzaamheid en Leefbaarheid (hoogste ACI-accreditatie voor CO₂-neutraliteit, monitoring gezondheid, duurzame landzijdige ontsluiting);
- d. Verplaatsing militaire functies (inclusief financiering).

Periodiek vindt er tussentijds monitoring op deze punten plaats die jaarlijks wordt gerapporteerd door Eindhoven Airport aan het overleg van partijen in het kader van de uitvoering.

Financieel en bestuurlijk commitment

Gezien het belang dat de regio hecht aan de evaluatie zal voordat tot de tweede tranche wordt overgegaan de evaluatie moeten zijn uitgevoerd. De gebruiksruijnte van de tweede tranche (tot het totaal van 10,8 km²) kan niet eerder worden gebruikt dan nadat monitoring en evaluatie van de resultaten van de eerste tranche heeft plaatsgevonden. Om de tweede tranche in te kunnen vullen moet uit de resultaten blijken dat aan de geformuleerde voorwaarden voor evaluatie is voldaan òf dat met aanvullende maatregelen alsnog kan worden voldaan aan deze geformuleerde voorwaarden.

Anderzijds geldt dat de inspanningen en investeringen die noodzakelijk zijn voor de inwerkingtreding van de tweede fase alleen effectief en rendabel kunnen worden uitgevoerd bij bestuurlijk en financieel commitment van de regionale bestuurlijke partijen. Dit commitment wordt geborgd middels:

- Een intentieovereenkomst tussen VenW, provincie, SRE, gemeente Eindhoven en Eindhoven Airport N.V. waarin zij de bereidheid aangeven om planologische, bestuurlijk en financieel uitvoering te gaan geven aan het voorliggende advies en het totaal aan maatregelen, luchtzijdig en landzijdig, zoals in het advies opgenomen, tot realisatie te brengen;
- Een op te stellen intentieovereenkomst tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat, SRE, gemeente Eindhoven, provincie Noord-Brabant, Eindhoven Airport, Prorail en NS waarin de in het advies aangegeven hoofdlijnen en processen over de besluiten over landzijdige bereikbaarheid (in het bijzonder Openbaar Vervoer) worden uitgewerkt.

Verplaatsing militaire functie

Om de business case op Eindhoven Airport mogelijk te maken, is besloten tot verplaatsing van de functie van één F-16 squadron voor de effectieve duur van een half jaar. Deze functie wordt ingepast op een ander vliegveld. Als het mogelijk is om te vermijden dat dit in Noord-Brabant is, heeft dit voordelen voor de regio. Twente is daarbij een serieuze optie. Daarom wordt momenteel verkend of en op welke wijze de randvoorwaarden daarvoor kunnen worden ingevuld. Daarnaast worden alternatieve opties gezien, zodat in ieder geval de afspraak om ruimte te maken op Eindhoven kan worden gerealiseerd.

Mijn advies heb ik gewogen in het licht van het hierboven genoemde regionale toetskader.

Dit leidt mij tot de volgende invulling van de door de regio genoemde toetspunten:

1. *Pakket brainportbestemmingen toevoegen*
 Het aandeel vluchten vanaf Eindhoven Airport naar zogenaamde combi/zakelijke lijndienstbestemmingen is in 2020 minimaal 75% met de uitvoering van de volledige businesscase van 25.000 vliegtuigbewegingen extra in 2020.
2. Vergroot marktaandeel van Eindhoven Airport in de eigen catchment area
 Door toevoeging van bestemmingen conform de uitgewerkte business case van Eindhoven Airport loopt het aandeel van Eindhoven Airport in het voorzien in de regionale vraag naar Europese bestemmingen op van 23% nu tot circa 41% bij 25.000 vliegtuigbewegingen.
3. *Leefbaarheid*
 - a. *Gezondheid* – Vanwege de geringe omvang van de populatie ernstig gehinderden als gevolg van de toename van civiel luchtverkeer ziet het RIVM geen kans statistisch significante uitspraken te doen over de gezondheidseffecten in de regio. Daarom wordt er voor gekozen het vragenlijst-onderzoek van de GGD Brabant-Zuidoost te benutten om de gezondheidseffecten te monitoren in de praktijk als (vier- of vijfjaarlijkse) barometer voor de hinder- en gezondheidsbeleving van de omwonenden.
 - b. *Klachtenregistratie* – Partijen zullen in onderling overleg zorgdragen voor een gezamenlijk loket voor klachten over de operatie en communicatie met de omgeving en maken inzichtelijk tot welke resultaten de behandeling van de klachten leiden.
4. *Duurzaamheid*
 - a. *Duurzame luchthavenontwikkeling* – Doelstelling van Eindhoven Airport conform de businesscase is om in 2020 de *luchthavenactiviteiten* CO₂-neutraal te organiseren en zullen met de uitvoering van het, in het advies overeengekomen pakket maatregelen conform het inzicht van het op dit gebied genomen adviesbu-

reau CE Delft bij de 3 best presterende luchthavens van Europa behoren. Eindhoven Airport heeft daarenboven als doelstelling om met ingang van de tweede fase te beschikken over de hoogst mogelijke accreditatie van ACI Europe op het gebied van CO₂-reductie binnen te halen, namelijk die van 'Airport Carbon Accredited for Carbon neutrality'.

- b. *Duurzame luchtvaartontwikkeling* – CO₂-compensatie door de luchtvaartmaatschappijen is op Europees niveau vastgelegd in het Emission Trading Scheme (ETS). Per 1 januari 2012 is dat van toepassing op Eindhoven Airport.
 - c. *Duurzame landzijdige ontsluiting* – HOV-net, treinstation Eindhoven Airport en een innovatief vervoersconcept tussen dit station en de luchthaven (zie hieronder).
5. *De totaal gebruikte geluidsruimte (civiel + militair)*
Met het ministerie van Defensie zijn op aandringen van de regionale partijen afspraken gemaakt. Dit heeft geresulteerd in afspraken over het verplaatsen van één squadron F16's met de gebruiksruimte van een half jaar. Daarmee ontstaat er een totale civiele ruimte van circa 11,7 km² waarvan circa 10,8 km² nodig is voor de realisatie van de civiele business case. De ruimte van ruim 8 km² wordt voor een deel benut voor de civiele business case, die is teruggebracht tot totaal 10,8 km² (25.000 vliegtuigbewegingen extra) en een deel voor meteotoeslag en het schrappen van een drempelwaarde. De gebruiksruimte komt daarmee circa 1,0 km² lager te liggen dan in het eerdere Aanwijzingsbesluit.
6. *Landzijdige ontsluiting*
Momenteel wordt conform de Sneller en Beter-aanpak in gezamenlijkheid tussen Rijk en regio gewerkt aan twee initiatiefdocumenten voor A58/N65 en voor de A67, zodat binnen drie maanden twee startbeslissingen kunnen worden voorbereid. Het in dit advies neergelegde ontwikkelperspectief van Eindhoven Airport en de Brainport Innovation Campus dient te worden betrokken bij de uitwerking van de initiatiefdocumenten.
De OV-ontsluiting van Eindhoven Airport vindt plaats via het te realiseren HOV-netwerk, een treinstation Eindhoven Airport en een innovatief vervoersconcept tussen dit station en de luchthaven. Er is een procesafpraak gemaakt om met de bij de luchthavenontwikkeling

betrokken partijen tot besluitvorming over de realisatie van het station Eindhoven Airport te komen. Bij een sluitende business case worden in het MIRT-overleg nadere afspraken gemaakt over de realisatie(termijn) en de financiering.

7. *Geen grootschalige woningbouwontwikkeling binnen de 20 Ke-contour*
Uitgangspunt van de regio is dat er in de toekomst geen grootschalige woningbouw zal worden ingepland binnen de 20 Ke-contour. Reeds genomen besluiten blijven intact. De regio zelf maakt een afweging (in termen van optimalisatie tussen ruimtelijke ordening en luchtverkeer) waar het de nog niet vastgelegde plannen betreft (in ieder geval Nieuwe Woud en Duizel-Noord).
8. *Realisatie Brainport Innovation Campus (BIC) en externe veiligheid*
Bij de verdere planvorming zullen de criteria zoals opgesteld door een interbestuurlijke werkgroep uitgangspunt zijn voor de toetsing van de ruimtelijke plannen 'BIC', GDC Noord, Ploegstraat en 'De Rode Ladder' binnen de 10-6 risicocontour van het luchtvaartterrein. Zodoende is er vanuit het Rijk geen hindernis bij de doorgang van deze ruimtelijke plannen.
9. *Hinderbeperkende maatregelen*
De volgende hinderbeperkende maatregelen worden uitgevoerd:
 - CDA's;
 - Optimalisatie vertrekroutes;
 - Beperken 'thrust reverse';
 - Uitfaseren vliegtuigtypen met ACI Noise Index Rating D/E/F ('lawaaibakken');
 - Tariefdifferentiatie op basis van ACI Noise Index Rating.
 Daaraan is nog het zogenaamde 'reduced flaps landing' toegevoegd ten behoeve van hinderreductie aan de koppen van de baan.
10. *Tien regionale innovatieclusters rond de te realiseren duurzaamheidsmaatregelen*
Door de Stichting Brainport worden innovatieve projecten opgezet die een link leggen tussen de duurzaamheidsopgaven en de technologische en innovatieve deskundigheid in de regio. De luchthaven kan daarbij als proeftuin dienen.



Ondertekening door Cora van Nieuwenhuizen, toen als gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant



Ondertekening door Minister Eurlings

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

(...) Het advies van de heer Alders zien wij als een resultaat van een zorgvuldig proces, dat een uiterste inspanning van de regio heeft gevraagd, om tot een gedragen, samenhangend en integraal advies te komen over de verdere ontwikkeling van Eindhoven Airport. Dit resultaat waarderen wij zeer en wij nemen het advies van de heer Alders over. Met het advies wordt ons inziens, een belangrijke eerste concrete stap gezet in het accommoderen van het niet-mainportgebonden verkeer op regionale luchthavens. Hoewel het advies niet voorziet in de realisatie van het richtgetal van 35 000 vliegtuigbewegingen, biedt dit voor de periode tot 2020 vooralsnog perspectief om aan de nationale capaciteitsvraag te voldoen.

(...)

Het ministerie van Defensie en het ministerie van Infrastructuur en Milieu geven concreet invulling aan de afspraken uit het advies van de heer Alders door voortvarend een luchthavenbesluit in procedure te brengen, waarin de voorgenomen ontwikkeling van 25 000 extra vliegtuigbewegingen tot 2020 wordt vastgelegd. Er wordt naar gestreefd om in 2012 de procedure vooreen luchthavenbesluit en een vergunning voor burgermedegebruik voor Eindhoven Airport N.V. af te ronden. De uitbreiding van het civiel medegebruik doet geen afbreuk aan de resterende militaire functies van Eindhoven.

De heer Alders zullen wij vragen om de uitvoering van het advies over Eindhoven – inclusief de bij het advies afgesloten intentieovereenkomst tussen rijk, regio en Eindhoven Airport – voortvarend met betrokken partijen ter hand te nemen in lijn met het plan van aanpak. Daarbij verzoeken wij de heer Alders om ook de voortgang te bewaken van de acties in de intentieovereenkomst. Wij zullen de heer Alders daarom verzoeken de Alderstafel Eindhoven voort te zetten, en ons over de voortgang jaarlijks te rapporteren. Ik zal u ook over deze voortgangsrapportages informeren.

Brief Tweede Kamer d.d. 14 december 2010 (Kamerstuk 31936, nr. 45).

MOTIE VAN DE LEDEN HAVERKAMP EN HUIZING

Voorgesteld in het Notaoverleg van 7 februari 2011

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de heer Alders in 2010 een advies heeft uitgebracht over de gefaseerde ontwikkeling op de luchthaven Eindhoven tot 25 000 extra vliegbewegingen in 2020;

constaterende, dat het kabinet het Aldersadvies Eindhoven heeft omarmd en onderschrijft dat het totale advies een geheel en ondeelbaar is;

constaterende, dat het pakket dat nu voorligt voor alle betrokken partijen winst- en verliespunten biedt, maar door het merendeel van de betrokken partijen wordt gesteund en gedragen omdat een balans is bereikt tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperking, verbetering van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven;

constaterende, dat het advies ruimte biedt voor de duurzame ontwikkeling van Eindhoven Airport, een duurzame ontwikkeling die aansluit bij de ambitie van de Brainport als economische en technologische topregio;

constaterende, dat betrokken partijen hebben aangedrongen op een voortvarende uitvoering van de aangegeven business case onder voorwaarde van uitvoering van de weergegeven maatregelen op het terrein van regionale inpassing;

verzoekt de regering om de implementatie van de business case en de omzetting van de luchtverkeersbesluiten voortvarend ter hand te nemen en deze zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de besluitvormingsprocedures zoals deze gelden voor de luchthaven Schiphol en voor 1 juli 2011 met een plan van aanpak en een tijdsplan te komen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Haverkamp

Huizing

Motie 31936, nr. 51 aangenomen door SP, PvdA, D66, VVD, SGP, CDA, PVV (133 stemmen)

4. Advies nieuw normen- en handhavingstelsel (19 augustus 2010)

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken met betrekking tot de uitwerking van het advies van de Alderstafel van 1 oktober 2008 over een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol.

(...)

Aanleiding

De Tweede Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg van 6 februari 2008 gevraagd om een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol. Het doel van dit nieuwe stelsel is de operatie op de mainport Schiphol uitvoerbaar te houden ten behoeve van het accommoderen van de netwerk-kwaliteit en een goede bescherming te bieden aan de omgeving op een eenvoudige en uitlegbare wijze. Het huidige stelsel is nu enkel nog door deskundigen te begrijpen. Ook is gebleken dat het huidige stelsel kan leiden tot ongewenste effecten omdat vanwege een dreigende overschrijding van een grenswaarde in een handhavingpunt bij een baan waar relatief weinig geluidgehinderden zijn, moet worden uitgeweken naar een baan met relatief veel geluidgehinderden. Dit is in de praktijk nu enkele malen gebeurd bij een dreigende overschrijding bij de Kaagbaan waardoor de Aalsmeerbaan extra is ingezet.

De Alderstafel is door u gevraagd een advies over een toekomstig nieuw stelsel uit te brengen. In het Aldersadvies middellange termijn van 1 oktober 2008 zijn de hoofdlijnen van het nieuwe normen- en handhavingstelsel geschetst. Het nieuwe stelsel is gebaseerd op strikt geluidspreferent baan-gebruik. Dat wil zeggen dat de geluidspreferente baancombinaties zoveel mogelijk gebruikt worden en dat daarbinnen zoveel mogelijk verkeer op de meest preferente baan afgehandeld wordt. Strikt geluidspreferent vliegen leidt tot de minste geluidhinder voor de omgeving. Op deze manier wordt het totaal aantal geluidgehinderden geminimaliseerd.

Over het Aldersadvies is door u eind 2008 en begin 2009 overleg gevoerd met de Tweede Kamer. In uw brief van 29 april 2009 heeft u mij op de hoogte gesteld van de conclusies van dit overleg. In een breed door de Kamer gedragen motie is verzocht om voortvarende uitvoering van het

advies. Dit verzoek heeft u mij doen toekomen waarop ik met de partijen aan de Alderstafel een intensief proces ben ingegaan met als doel te komen tot een nadere uitwerking van het nieuwe normen- en handhavingstelsel. (...)

Doel en uitwerking nieuw stelsel

Doel van het stelsel is de operatie van Schiphol uitvoerbaar te houden ten behoeve van het accommoderen van de netwerk kwaliteit met zo min mogelijk geluidhinder voor de omgeving. Belangrijke uitgangspunten zijn dat:

- de ontwikkeling van de luchthaven geacommodeerd moet worden binnen de in 2007 geactualiseerde criteria voor gelijkwaardigheid;
- het nieuwe stelsel voldoende lokale bescherming biedt door strikt geluidspreferent vliegen.

Daarnaast zijn bij de uitwerking en voor een goede uitlegbaarheid de volgende ontwerpseisen gehanteerd:

- operationele uitvoerbaarheid en benutbaarheid van de milieucapaciteit;
- transparant voor de omgeving;
- handhaafbaarheid voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat;
- het bieden van een goede rechtsbescherming;
- robuuste ruimtelijke ordening;
- prikkel tot innovatie

Bij de inrichting van het experiment zijn de hoofdlijnen voor het nieuwe stelsel zoals neergelegd in het Aldersadvies middellange termijn leidend geweest. De basiselementen van het nieuwe stelsel zijn beperkt en goed uitlegbaar. Er wordt binnen de mogelijkheden van operationele maakbaarheid en veiligheid gestuurd op de inzet van de geluidspreferente baancombinaties en daarbinnen op de afhandeling van verkeer op de meest preferente baan. Verder wordt gestuurd om te voorkomen dat een tweede start- of landingsbaan onnodig wordt ingezet. Voor zowel het gebruik van de meest preferente baan als voor de inzet van twee start- of landingsbanen worden regels vastgesteld die grenzen stellen aan het gebruik. Uiteraard blijven de criteria voor gelijkwaardigheid de overall norm waarbinnen de gehele vliegoperatie dient te worden afgehandeld (zie bijlage 1 en 2 voor verdere uitwerking).

Op twee momenten wordt getoetst of de voorgenomen en uitgevoerde activiteiten voldoen aan de gestelde regels en normen. Ieder jaar wordt het operationeel plan voor het komende jaar vooraf getoetst aan de regels voor baangebruik en wordt gezien of de voorgenomen activiteiten passen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. Na afloop van het gebruiksjaar wordt vastgesteld of de uitgevoerde operatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden binnen de criteria voor gelijkwaardigheid.

De regels voor het strikt preferent vliegen bieden de lokale bescherming en vervangen als zodanig de bestaande set van handhavingspunten. Het strikt preferent baangebruik is een logische consequentie van de afspraak om ter wille van het beperken van hinder onderscheid te maken tussen preferentiële en niet-preferentiële banen.

(...)

Exploratief karakter experiment

De besprekingen aan Tafel hebben duidelijk gemaakt dat er in dit proces sprake is van een zoektocht. Daarbij zijn er twee gelijkwaardige uitgangspunten: het in stand houden en bevorderen van een huboperatie op een ingewikkeld banenstelsel in vaak moeilijke en moeilijk te voorspellen weersomstandigheden én de verhouding met de omgeving die terecht aan de luchtvaartsector vraagt al het mogelijke te doen om de daarmee gepaard gaande hinder te minimaliseren. Beide moeten bij het zoeken naar oplossingen in acht worden genomen en dat blijkt keer op keer niet eenvoudig te zijn.

De verleiding in de zoektocht is steeds om bij de genoemde spanning tussen de twee uitgangspunten de regels en normen voor de start van het experiment tot in detail vast te willen leggen en stevig te verankeren. Eerdere ervaring heeft echter geleerd dat het doen van stellige uitspraken en het maken van definitieve beleidskeuzen puur op basis van modelmatige studies later oorzaak kunnen zijn van onplezierige ervaringen. De waarde van een experiment in de zoektocht naar een nieuw stelsel zit dan ook in het beproeven van de uitgangspunten die bij het ontwerp van het stelsel zijn gehanteerd én in de exploratie van de nadere invulling daarvan op basis van de verworven inzichten in de werking in de praktijk.

Een dergelijke zoektocht kan alleen succes hebben als in deze situatie ieder der partijen er op gericht is om het maximaal mogelijke resultaat te behalen met in achtneming van de beide, gelijkwaardige, uitgangspunten. Alle besprekingen tot heden hebben duidelijk gemaakt dat de bereidheid tot die zoektocht bestaat en dat ieder der partijen er aan hecht om resultaat te boeken. Een resultaat dat voor wat betreft het nieuwe normen- en handhavingstelsel op zijn minst gelijkwaardig is aan het huidige (zonder de ongewenste effecten daarvan) en qua doelstelling wellicht zelfs beter. Ik wijs er op dat de berekende lokale effecten op zijn minst een indicatie zijn dat dit mogelijk is. Het experiment biedt de gelegenheid dit in de praktijk te valideren.

De ervaring tot nu bij het opstellen en uitwerken van dit voorstel voor een nieuw stelsel heeft geleerd dat het niet verstandig is ervan uit te gaan, dat met het nieuwe voorstel voor eens en altijd een eind is gekomen aan de discussie over het meest wenselijke stelsel om geluidshinder voor vliegverkeer in de omgeving van een luchthaven te reguleren. Dit blijft een weerbarstige materie. Ik ga ervan uit dat het hier gepresenteerde voorstel een kansrijke optie is om een aanmerkelijke verbetering te bewerkstelligen. Niettemin lijkt het mij verstandig om de periode dat dit experiment loopt ook te benutten om, naast dit voorstel, te kijken naar mogelijke alternatieven. Als onverhoopt het experiment mocht uitwijzen dat het voorstel niet aan de verwachtingen voldoet, dan staan partijen niet met lege handen, zonder zo'n alternatief zouden zij gedwongen zijn U te adviseren naar het huidige stelsel met zijn onvolkomenheden terug te moeten keren. Ik stel mij voor tenminste ook te onderzoeken of er mogelijkheden bestaan om, met behoud van de hiervoor geformuleerde doelstellingen, een alternatieve optie te creëren die voor alle partijen werkbaar is en waarmee in ieder geval tot 2020, de looptijd van het Aldersadvies, gewerkt kan worden.

Aan het slot van het experiment is het dan mogelijk om gezamenlijk de balans op te maken en om vast te stellen of de geformuleerde ontwerp-criteria (zie het Aldersadvies, oktober 2008) ook een in de praktijk werkbaar stelsel opleveren. Ik zal u dan rapporteren over de bevindingen, en u een afsluitend advies uitbrengen over de vraag of een nieuw stelsel moet worden ingevoerd en, zo ja, op welke wijze.

Evaluatie en monitoring

Ik hecht eraan u er op te wijzen dat partijen aan elkaar voldoende duidelijk hebben gemaakt waar voor ieder van hen cruciale belangen in het geding zijn en dat er in de loop van het experiment ruimte gecreëerd moet worden, om in het licht van de dan bereikte resultaten, een toets te kunnen laten plaatsvinden of aan de gekoesterde verwachtingen wordt voldaan. Tijdens het experiment wordt daarom na één jaar een evaluatie gehouden, waarvan het doel uitdrukkelijk is, om vast te stellen of de doelstellingen van het experiment op dat moment al gehaald zijn, of dat er voldoende perspectief is, om ervan uit te mogen gaan, dat deze tijdens het tweede jaar van het experiment gehaald kunnen worden.

Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is te bezien of de criteria die in het experiment worden gehanteerd bij het inzetten van landingsbanen, in de praktijk ook haalbaar zijn. Alvorens partijen te vragen zich te verbinden aan het nieuwe stelsel, is het gewenst om het experiment te starten zodat in de praktijk de werking van het stelsel getoetst kan worden en bepaalde zaken onderzocht kunnen worden teneinde te komen tot realiseerbare en handhaafbare regels, grenswaarden en normen. Ik heb vastgesteld dat de onderzoeken tot nu toe voldoende basis vormen om u te adviseren met het experiment van start te gaan. De toets aan het u eerder uitgebrachte advies voor de middellange termijn laat zien dat de verwachting gewettigd is dat daaraan voldaan kan worden. Partijen aan de Tafel kunnen dan ook instemmen met mijn conclusie te starten met het experiment. Zij zullen de resultaten toetsen aan de door hen geformuleerde uitgangspunten en beoordelen of de resultaten van het experiment rechtvaardigen om tot de invoering van het nieuwe stelsel over te gaan.

Aan de leden van de Alderstafel zal elke drie maanden verslag worden uitgebracht van de monitoring door de sectorpartijen. Dit ten behoeve van de besluitvorming over het experiment, het eventueel tussentijds bijsturen van de regels en informatievoorziening voor onder meer de actualisatie van de beperkingengebieden in het LIB. Hiertoe worden tijdens het experiment de volgende criteria gemonitord:

1. Bescherming omgeving
 - Beschermende werking (afdoende bescherming voor binnen- en buitengebied, duidelijkheid over lokale bescherming)

- Gelijkaardige rechtsbescherming die zal worden getoetst door prof. Michiels van de Universiteit Tilburg
- 2. Operationeel uitvoerbaar
 - Behoud netwerkqualiteit en piekruurcapaciteit, veiligheid en efficiency
 - Ontwikkelruimte tot en met 2020 tot 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar waarvan 32.000 in de nacht en vroege ochtend
 - Toepasbaarheid regels
 - Administratieve lasten
- 3. Handhaafbaar
 - Concreetheid regels
 - Informatievoorziening ten behoeve van toezicht en handhaving
- 4. Begrijpelijkheid
 - Transparant, minder complex, navolgbaar, uitlegbaar
- 5. Ruimtelijk ordening
 - Er wordt inzicht gegeven in de lokale geluidsbelasting, waarbij nader af te spreken contourenkaarten zullen worden gevoegd op basis waarvan een robuust ruimtelijk ordeningsbeleid ontwikkeld kan worden.

Bij de evaluatie na het eerste jaar zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan:

- De mogelijkheden voor en de effecten van het vergroten van het aandeel landend verkeer op de Polderbaan tijdens landingspieken (2 landingsbanen) waarbij ook de Zwanenburgbaan is ingezet voor landend verkeer. In de huidige situatie is het aandeel 40%. De ambitie is om te komen tot een norm van 45%.
- De mogelijkheden voor het vergroten van het aandeel landend verkeer op de Polderbaan tijdens landingspieken waarbij op de Polderbaan en de Zwanenburgbaan wordt geland, die het gevolg is van het realiseren van de 4e fix die, uitgaande van de hierboven vermelde aanpassing van de luchtruimtestructuur voor militaire oefengebieden, is voorzien in 2014 (een norm die hoger is dan 45%).
- De mogelijkheden voor en de effecten van een verdere ophoging van de norm voor het aandeel landend verkeer op de Kaagbaan tijdens landingspieken waarbij ook de Aalsmeerbaan is ingezet voor landend verkeer. In het experiment wordt uitgegaan van een norm van 50%.

- Buiten de hiervoor genoemde baancombinaties zullen er geen baan-specifieke normen voor andere banen worden vastgesteld.
- De norm voor het aantal uur dat het verkeer gemiddeld per dag op twee banen (2+1-1) wordt afgehandeld kent een bandbreedte. In het experiment wordt uitgegaan van een bandbreedte van een uur. In het experiment zal worden onderzocht of deze bandbreedte kan worden verlaagd in de richting van een half uur.
- De invulling van de handhaving (inclusief sancties) van het nieuwe stelsel.
- De operationele werkbaarheid en de mogelijke cumulatieve werking van de verschillende regels op elkaar die ertoe zou kunnen leiden dat, hoewel iedere regel op zichzelf juist en verantwoord is, de wederzijdse invloed op elkaar leidt tot ongewenste effecten.
- De lokale bescherming met het nieuwe stelsel.

Hinderbeperking

Naast de afspraken over het stelsel zijn met betrekking tot hinderbeperking onder meer de volgende afspraken gemaakt:

- De ontwikkeling van CDA's zal plaatsvinden door het transformeren van de bestaande nachtroutes en deze ook te gebruiken in de periode tussen 22.00-23.00 uur. Het is de bedoeling om met het feitelijk vliegen van de nieuwe routes in de loop van 2012 te beginnen. De voortgang en de geboekte resultaten van deze afspraak zullen worden gemonitord en zij zullen betrokken worden bij het eindoordeel over het experiment van het stelsel.
- Idle reverse thrust kan worden toegepast als het verkeersaanbod deze werkwijze toelaat. Dat betekent dat deze werkwijze kan worden toegepast na de laatste landingspiek in de avond tot de eerste landingspiek in de ochtend. Afhankelijk van de ontwikkeling van het verkeersvolume moet worden bezien tot welk moment deze maatregel uitvoerbaar blijft.
- Het parallel starten zal stap voor stap worden doorontwikkeld, waarbij een overleg gestart wordt onder regie van de Alderstafel waarin de gang van zaken en de geboekte resultaten tussen sector en bewoners worden besproken .
- De verlenging in de ochtend van de nachtprocedure (zgn maatregel 17) wordt met een half jaar verlengd tot mei 2011;

- Drie extra microklimaatstudies worden uitgevoerd te weten: microklimaat Spaarndam/Velserbroek (starte Polderbaan), microklimaat Lisse/Noordwijkerhout (starte Kaagbaan) en Zaanstad/Oostzaan (starte Zwanenburgbaan).

Besluit tot start experiment

De partijen aan de Alderstafel zijn zich bewust van de actuele politieke situatie - demissionair kabinet - en wat in dat licht controversieel is verklaard. Waar het nieuwe normen- en handhavingstelsel integraal onderdeel uitmaakt van het advies van 1 oktober 2008 en de uitwerking daarvan door de ministers is opgedragen, nadat gebleken was dat de Tweede Kamer daarmee kan instemmen, menen de partijen een beroep te mogen doen op u om de start van het experiment te steunen.

Verder uitstel betekent al snel dat niet eerder dan in 2011 gestart kan worden. Het experiment moet antwoord geven op een aantal vragen die voor een definitief besluit over het nieuwe stelsel noodzakelijk zijn. Gelet daarop is het advies om in te stemmen met de huidige uitwerking van het nieuwe stelsel en besluitvorming voor te bereiden om een tweejarig experiment mogelijk te maken.



Het vierde advies wordt gemarkeerd met overhandiging van 'vier op een rij' aan de voorzitter



Perspresentatie van het advies over het nieuwe stelsel

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

(..)

Uitvoering Aldersadvies

Binnen de in het Aldersadvies geschetste kaders is het nieuwe stelsel in het afgelopen jaar door de partijen aan de Alderstafel uitgewerkt. Hierbij is rekening gehouden met uw moties en aan u gedane toezeggingen. Zo zijn diverse experts betrokken (waaronder de Stichting Natuur en Milieu, het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, de commissie m.e.r. en het Planbureau voor de Leefomgeving) bij de uitwerking van onderdelen van het nieuwe stelsel en is een second opinion uitgevoerd op de rechtsbescherming. Ook zal in het nieuwe stelsel worden gemonitord hoe de geluidbelasting in het hele gebied neerslaat en zal de omgeving hierover geïnformeerd worden.

Graag informeer ik u over het bericht van de heer Alders dat partijen aan de Alderstafel gereed zijn met de uitwerking van het nieuwe normen- en handhavingstelsel ten behoeve van het uitvoeren van een twee jarig experiment. Tijdens dit experiment blijft het huidige stelsel met vigerende grenswaarden in handhavingpunten van kracht. In bijgevoegde brief met bijlagen¹ geeft de heer Alders een nadere toelichting op het gevolgde proces en de uitwerking waarmee nu het experiment wordt ingegaan.

Experiment

De heer Alders en de partijen aan de Alderstafel uiten in bijgevoegde brief de wens om per 1 november 2010 te kunnen starten met het, in het Aldersadvies van 2008 afgesproken, tweejarig experiment. Het experiment is bedoeld om in de praktijk te toetsen of de normen, de regels en het handhavingstelsel als geheel, werken zoals is beoogd alsmede om ervaring met het nieuwe stelsel op te doen, voorafgaand aan een besluit over de daadwerkelijke invoering ervan. Op deze manier kan worden beproefd of en in welke mate het nieuwe beoogde stelsel daadwerkelijk voldoet aan de gestelde eisen. Indien nodig of wenselijk kunnen op basis van de evaluatie de normen en regels op basis van het experiment nog worden bijgesteld aan de opgedane ervaringen.

Met het oog op het intensieve proces aan de Alderstafel, op de uitvoering van de breed gedragen motie met het verzoek aan de regering om de uitvoering van het Aldersadvies voortvarend ter hand te nemen (kamerstuk 29 665, nr. 128) en op de in de Kamer breed gedeelde tekortkomingen en ongewenste effecten van het huidige stelsel ondersteun ik de wens van de Alderstafel om het experiment per 1 november 2010 van start te laten gaan binnen de grenswaarden in de handhavingpunten van het huidige stelsel.

(..)

Vervolgproces

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ik zijn van mening dat met de uitwerking van het nieuwe stelsel en met het akkoord aan de Alderstafel er een voldoende basis is om het experiment te starten per 1 november. Wij steunen daarom het voorstel van de heer Alders op dit punt. Ik wil u, ter nadere informatie op het advies, een technische briefing door de heer Alders aanbieden. Ik verneem graag of u hier prijs op stelt.

Het experiment wordt gebruikt voor het toetsen en het nader preciseren van de regels. Daarnaast zal de tijd van het experiment gebruikt worden voor de nadere juridische uitwerking van het nieuwe stelsel en een verdere uitwerking van het bijbehorende handhavingsskader.

Na het eerste jaar van het experiment vindt een tussentijdse evaluatie plaats door de Alderstafel. De Tweede Kamer wordt hierover geïnfor-meerd. Ook indien tussentijds andere bijstellingen of aanpassingen zouden plaatsvinden wordt de Kamer hierover geïnformeerd.

Na twee jaar wordt het experiment geëvalueerd en wordt door de Alderstafel advies uitgebracht over het al dan niet definitief in de wet invoeren van het nieuwe stelsel. Vervolgens vindt hierover besluitvorming plaats en wordt de wet- en regelgeving aangepast volgens de hiervoor geëigende procedure, inclusief betrokkenheid van de Tweede Kamer.

Brief Tweede Kamer d.d. 20 augustus 2010 (Kamerstuk 29665, nr. 152)



Start experiment nieuw normen- en handhavingssstelsel d.d. 1 november 2010

5. Advies Lelystad (30 maart 2012)

(...)

Overwegingen

Nationaal beleid

Het kabinetsbeleid is erop gericht om voor de nationale capaciteitsvraag van in totaal 580.000 vliegtuigbewegingen ruimte te scheppen. Dit gebeurt door 70.000 niet-mainportgebonden vliegtuigbewegingen op de regionale luchthavens Eindhoven en Lelystad te accommoderen. Voor Eindhoven zijn inmiddels afspraken gemaakt voor in totaal 25.000 bewegingen. De consequentie is dat de opgave voor Lelystad 45.000 vliegtuigbewegingen bedraagt.

In het convenant 'Behoud en versterking van de mainportfunctie en netwerk-kwaliteit luchthaven Schiphol' is bepaald dat vóór 31 december 2012 besluitvorming wordt voorbereid over capaciteitsuitbreiding op regionale luchthavens tot in totaal 70.000 vliegtuigbewegingen. Van deze 70.000 bewegingen zijn er inmiddels 25.000 aan Eindhoven toegekend. In het convenant is onderkend dat de ontwikkeling van de regionale luchthavens een aanpassing van het luchtruim vereist. In juni 2011 is door het Rijk een brief toegezonden aan de Tafel over de luchtruimproblematiek rond Lelystad. Uit de brief wordt duidelijk dat in de periode naar 2020 er grootschalige luchtruim- en systeemwijzigingen zullen plaatsvinden. In de brief wordt de 'werkhypothese' gehanteerd van de inpasbaarheid van 35.000-45.000 vliegtuigbewegingen. Daarbij is het noodzakelijk het (gebruik van het) luchtruim te wijzigen.

Marktontwikkeling

In 2011 zijn op Schiphol circa 420.000 vliegtuigbewegingen afgehandeld. De exploitant van de luchthavens Schiphol en Lelystad heeft op 14 oktober 2011 aangegeven dat, gelet op de huidige marktontwikkelingen vanaf 2015, de luchthaven (Lelystad) geschikt [moet] worden gemaakt voor de afhandeling van verkeer dat niet bijdraagt aan de mainportdoelstelling voor Schiphol!

De Schiphol Group heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de ontwikkeling van Lelystad Airport. De ontwikkeling:

- Schept ruimte voor het niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol;
- Mag geen bedreiging zijn van de huboperatie;

- Leidt tot optimale benutting van faciliteiten (investeringen) op Schiphol en de regionale dochterluchthavens;
- Draagt bij aan het resultaat van de Schiphol Group (kosten+opbrengsten);
- Versterkt de marktpositie van de Schiphol Group;
- Sluit goed aan bij de betreffende marktpositie/identiteit van de luchthaven.

Zorgvuldige inpassing

De regionale bestuurders, bedrijfsleven, omwonenden en natuurorganisatie hebben in de afgelopen periode een gezamenlijk kader opgesteld. De uitgangspunten daarin zijn:

- Bijdrage aan regionaal-economische versterking: werkgelegenheid (raming: 800 fte per miljoen passagiers);
- Minimalisering van hinder: het zoveel mogelijk vermijden van vliegen over woonkernen, 6000 ft boven het oude land, minimaal 3000 ft over Natura 2000-gebieden en minimaliseren van hinder in de directe omgeving;
- Beschermen van duurzame landbouw: monitoringsprogramma (0-meting + herhaling) en regeling hoe te handelen bij onverhoopt optredende schade;
- Gefaseerde ontwikkeling met toetsmomenten op werkgelegenheid en hinder;
- De openingstijden van 06.00-23.00 uur (met extensie tot 24.00 uur) als harde randvoorwaarde en de geluidscontour uit de PKB als vertrekpunt;
- Goede landzijdige ontsluiting/bereikbaarheid;
- Afstemming met het ruimtelijk beleid.

(...)

Kern advies

Twin-airport

In het licht van bovenstaande overwegingen kom ik tot het advies om Lelystad Airport als twin-airport van Schiphol te ontwikkelen. De beide luchthavens opereren (grotendeels) in hetzelfde marktgebied en in hetzelfde luchtruim. Daardoor zullen beiden in sterke mate als een eenheid dienen te worden aangestuurd: beleidsmatig, bedrijfseconomisch en operationeel. Die eenheid is van belang voor een effectieve selectiviteitsstrategie en een

efficiënte inpassing in het luchtruim. Hier ligt een nadrukkelijke opgave voor de Rijksoverheid, de Schiphol Group en de luchtruimbeheerders.

Middellange termijn: gecontroleerde ontwikkeling

Er vindt op middellange termijn een gecontroleerde ontwikkeling in twee tranches plaats naar 45.000 vliegtuigbewegingen. De totale ruimte hiervoor wordt vastgelegd in één luchthavenbesluit. Bij voorkeur in het luchthavenbesluit dat conform de luchthavenwetgeving vereist is vóór 1 november 2014 met inachtneming van de uitkomsten van de studie naar de wijze van inpassing in het luchtruim. De ontwikkeling van het vliegverkeer kan dan starten vanaf 2015 met een eerste tranche van 25.000 bewegingen.

De gebruiksruijnte van de tweede tranche van 25.000 naar 45.000 bewegingen kan niet eerder worden gebruikt dan nadat een evaluatie van de resultaten van de eerste tranche heeft plaatsgevonden waarin de uitvoering wordt beoordeeld op:

1. De uitvoering van de business case (home base, effectiviteit selectiviteitsstrategie);
2. De geformuleerde werkgelegenheidsambitie (800 fte per miljoen passagiers);
3. Effecten op de duurzame landbouw en het exploitatieresultaat van de betreffende ondernemingen;
4. Het zoveel mogelijk vermijden van hinder in woonkernen en directe omgeving (inclusief effectieve klachtenbehandeling en informatievoorziening) en het vermijden van verstoring van natuur.

Er vindt een permanente monitoring op deze punten plaats, die jaarlijks wordt gerapporteerd door de exploitant aan het overleg van partijen in het kader van de uitvoering. Op basis van die monitoringsrapportages beoordelen partijen jaarlijks of de getroffen maatregelen voldoende zijn dan wel bijstelling behoeven op weg naar de tussentijdse evaluatie.

1. Eerste tranche (vanaf 2015)
Stapsgewijze ontwikkeling van Lelystad Airport naar 25.000 vliegtuigbewegingen niet-mainportgebonden verkeer. De openingstijden uit de PKB (6.00 – 23.00 uur, extensie tot 24.00 uur) blijven daarbij gelden.

De middellange termijnontwikkeling start met de aanleg van een baan van 2100 meter met een breedte van minimaal 45 meter. Tevens is de bouw van een terminal of aanpassing/uitbreiding van de bestaande terminal ten behoeve van de accommodatie van het niet-mainport-gebonden verkeer voorzien. De voor deze ontwikkeling noodzakelijke luchtverkeersleiding wordt gerealiseerd.

De eerste tranche wordt afgerond met een evaluatie op het punt van de uitvoering van de business case, de werkgelegenheid, het effect op duurzame landbouw en het vermijden van hinder in woonkernen en verstoring van natuur. Om tot een beoordeling te komen van de eerste tranche van de middellange termijnontwikkeling wordt een monitoringsprogramma ontwikkeld. Deze maakt jaarlijkse monitoring mogelijk op basis waarvan tot bijstelling van de maatregelen door partijen aan Tafel kan worden overgegaan.

2. Tweede tranche (vanaf 2020)

Doorgroei naar 45.000 vliegtuigbewegingen na een succesvolle evaluatie van de eerste tranche van de middellange termijnontwikkeling. De openingstijden uit de PKB (6.00 – 23.00 uur, extensie tot 24.00 uur) blijven in deze tweede tranche gelden. Het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dbA Lden bedraagt bij deze omvang tussen de 100 en 650 (afhankelijk van de routestructuur). De werkgelegenheidscreatie wordt bij deze omvang ingeschat op 4400 fte.

Bij de ruimtelijke ontwikkeling is eerst de vraag aan de orde of een ruimtelijke reservering voor een eventuele toekomstige doorgroei vanuit nationaal perspectief gewenst wordt geacht. Voor de ruimtelijke inpassing van de ontwikkeling tot 45.000 vliegtuigbewegingen wordt voorgesteld in de gezamenlijke MIRT-gebiedsagenda van Rijk en regio zowel aandacht te besteden aan de integrale afweging van de diverse ruimtevrage functies naast luchtvaart in de regio (infrastructuur, woningbouw, duurzame landbouw, wind op land).

(...)

Voorwaarden

Luchtruim

In de luchtvaartnota is in aansluiting op het convenant 'Selectiviteit' aangegeven dat "de luchtzijdige bereikbaarheid van de luchthavens Eindhoven en Lelystad zal moeten worden gefaciliteerd en knelpunten die in het luchtruim optreden dienen te worden aangepakt". Een concreet stappenplan in de luchtruimvisie is noodzakelijk om te komen tot een effectuering van deze luchtzijdige inpassing van Lelystad op een zodanige wijze dat het mainportgebonden luchtverkeer van Schiphol en het niet-mainportgebonden verkeer dat op Lelystad optimaal wordt afgewikkeld.

Op korte termijn dienen drie belangrijke vraagstukken te worden opgelost:

- Het uitvliegen op een hoogte boven de 3000 ft in noordelijke en zuidelijke richting in verband met de instandhoudingsdoelen van daar liggende Natura 2000-gebieden. Op die wijze wordt ook de hinder op het oude land geminimaliseerd
- Het ontwikkelen van een exploitatiemodel en operationele werkwijze waarin de effecten van het landend verkeer op de Buitenveldertbaan op Schiphol, op de afwikkeling van het verkeer op Lelystad kunnen worden opgevangen.
- De mogelijkheden voor afstemming tussen het gebruik van de luchthaven Lelystad en het (al dan niet gelijktijdig) gebruik van de militaire oefengebieden en laagvliegroutes in de omgeving.

Deze drie punten worden nu door middel van een studie naar het operationeel concept voor de luchthaven Lelystad in beeld gebracht. Hiermee zijn de vraagstukken die voorzien waren voor een inpassingsplan naar voren gehaald in de tijd. In juni 2012 wordt antwoord op deze vragen verwacht met een indicatie van de routestructuur. Deze indicatieve routestructuur wordt in de loop van 2013 uitgewerkt, met inachtneming van de antwoorden op de in dit advies omschreven vragen ten aanzien van de inpassing in het luchtruim, zodat er vóór 2015 (1 november 2014) een rechtsgeldig luchthavenbesluit genomen kan worden.

De noodzaak daartoe wordt ingegeven door het feit dat een daadwerkelijke ontwikkeling van de luchthaven vanaf 2015 alleen kan plaatsvinden als op dat moment beschikt kan worden over een rechtsgeldig aanwijzingsbesluit.

Dat kan alleen tot stand komen met tijdig vastgestelde routes. Over deze routes vindt zorgvuldig overleg plaats met de omgeving.

Omdat de voortvarende uitwerking van de routes de kritische schakel vormt voor een tijdig luchthavenbesluit is het van belang dat er eens per kwartaal overleg plaats vindt tussen de voorzitter van de Tafel en de voorzitter van de stuurgroep die belast is met de uitwerking van de routestructuur.

Selectiviteitsbeleid

De afspraken in het convenant 'Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol' worden verder geconcretiseerd. Eind 2011 heeft de exploitant een aanpak gepresenteerd voor toe te passen instrumenten. Deze instrumenten worden onder regie van de exploitant van de twin-luchthaven nader uitgewerkt. Daarbij zijn afspraken met de niet-mainportgebonden carriers om hun operatie op Lelystad Airport te ontwikkelen van belang. Het Rijk verkent samen met de exploitant in dit verband de mogelijkheden die een Europeesrechtelijk luchthavensysteem voor de twin-luchthaven Schiphol-Lelystad biedt.

Zorgvuldige regionale inpassing

De ruimtelijk-economische inpassing vindt zorgvuldig plaats door:

1. Inzet op werkgelegenheid: door invulling voor de korte termijn met onderhouds- en opleidingsfuncties;
2. Voor de middellange termijn wordt ingezet op een directe werkgelegenheid van 800 fte per miljoen passagiers;
3. De openingstijden zoals opgenomen in de PKB (6.00 – 23.00 uur, extensie tot 24.00 uur);
4. Duurzame landbouw: opzet van een monitoringsprogramma op deposities en gewaskwaliteit in samenwerking met het CDO. Daarnaast wordt een mitigatie- en compensatieregeling ontwikkeld in geval van schade;
5. Hinderbeperking: optimalisering van routestructuur in overleg met de regionale omgeving, beperken 'thrust reverse', 'reduced flaps landing'; verbieden vliegtuigen met noise index rating D/E/F; tariefdifferentiatie;
6. Monitoring van de ontwikkeling van de eerste tranche van de middellange termijnontwikkeling op het punt van hinder, werkgelegenheid, natuur en duurzame landbouw (inclusief O-meting);

7. Landzijdige ontsluiting van de luchthaven: intentieovereenkomst over afslag A6 Lelystad-Zuid en treinstation Lelystad-Zuid met HOV-verbinding.
 8. Bij de regionaal-ruimtelijke ontwikkeling worden de ruimtevrerende functies (luchtvaart, woningbouw, natuur, windenergie, duurzame landbouw) door Rijk en regio toekomstvast op elkaar afgestemd. De MIRT-gebiedsagenda's kunnen het kader bieden voor Rijk en regio om hierover tot gezamenlijke afweging te komen.
- (...)

Tot slot

Veronderstellingen

Uit het bovenstaande is duidelijk dat het advies is uitgebracht onder een aantal veronderstellingen. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

- het inpassen in het luchtruim (op basis van de brief van 30 juni 2011);
- het kunnen voldoen aan de uitgesproken wensen van hinderbeperking;
- het optreden van de verwachte werkgelegenheidseffecten;
- het ontzien van de natura 2000 en duurzame landbouw;
- het realiseren van de landzijdige ontwikkeling.

De inpassing in het luchtruim is een vereiste voor de start van de luchthaven. De hinderbeperking zal voor een belangrijk deel zijn beslag krijgen in het vinden van veilige en betrouwbare routes voor de afwikkeling van het verkeer die zoveel mogelijk de woonkernen ontzien. Dit is mogelijk zodra er uitsluitel is over de inpassing in het luchtruim en de daarbij behorende routestructuur. Uitsluitel over het ontzien van de natuur is eveneens mogelijk zodra de inpassing in het luchtruim is uitgewerkt. Over de werkgelegenheidseffecten en effecten op de duurzame landbouw kan uitsluitel gegeven worden door middel van monitoring van de optredende effecten vanaf de feitelijke start van de ontwikkeling met het groot commercieel verkeer. Het punt van de landzijdige bereikbaarheid moet zijn beslag krijgen in een op te stellen intentieovereenkomst tussen Rijk en regio.

GEWIJZIGDE MOTIE VAN DE LEDEN KOOPMANS EN DE CALUWÉ TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 93

Voorgesteld 15 november 2011

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de ontwikkeling van vliegveld Lelystad een essentieel onderdeel vormt voor het behoud van draagvlak voor de Alderstafel Schiphol en daarmee voor de ontwikkeling van mainport Schiphol;

constaterende, dat ook voor de ontwikkeling van vliegveld Lelystad de kosten voor de baten zullen uitgaan, maar dat het langetermijnperspectief van deze luchthaven uitermate positief is;

constaterende, dat voor de verdere ontwikkeling van de luchthaven Lelystad naar 35 000 tot 45 000 vliegtuigbewegingen hoe dan ook wijziging van het luchtruim noodzakelijk is;

constaterende, dat vliegveld Lelystad eigendom is van de Schiphol Groep en dat deze Schiphol Groep actief is en investeringen doet in Stockholm, Wenen, Milaan, Parijs, Brisbane, New York, Jakarta en Hong Kong;

verzoekt de regering om:

- alle aangekondigde aanpassingen in het luchtruim en de luchtverkeersleiding met grote voortvarendheid te blijven najagen en niet later dan 1 januari 2015 te realiseren;
- de Schiphol Groep op te roepen, conform de afspraken uit het Aldersadvies, de noodzakelijke investeringen in Lelystad voor het openstellen in gang te zetten, zodat uiterlijk per 1 januari 2015 de benodigde baanverlenging en infrastructuur gerealiseerd zijn,

en gaat over tot de orde van de dag.

Koopmans

De Caluwé

Motie 31936, nr. 97 aangenomen door VVD, PvdA, CDA, SGP (84 stemmen)

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

(...) We hebben veel waardering voor de wijze waarop het advies onder leiding van de heer Alders tot stand is gekomen. Alle betrokken partijen hebben zich tot het uiterste ingespannen om tot een integraal advies te komen voor de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad. Door de vele verschillende randvoorwaarden was dit een zeer complexe opgave. Met de in het advies voorgestelde ontwikkeling van de luchthaven Lelystad en de ontwikkeling van het civiele gebruik op de militaire luchthaven Eindhoven kan de nationale opgave van 70 000 vliegtuigbewegingen niet-mainportgebonden verkeer op de regionale luchthavens ingevuld worden. Hiermee wordt een belangrijke voorwaarde voor de selectieve ontwikkeling van de luchthaven Schiphol uit het Aldersadvies Schiphol ingevuld.

Vervolgproces

Het Rijk acht het van groot belang dat partijen gezamenlijk de mogelijkheden bezien welke vervolgstappen noodzakelijk zijn om inzicht te krijgen in de openstaande vragen omtrent betrouwbaarheid en fasering. Voor deze uitwerking zijn de inzichten van de voorstudie en voor de korte termijn de juridische kaders van de voorlopige voorziening, van belang. In overleg met de Alderstafel zal de uitwerking hiervan en de uitwerkingsacties uit het advies besproken worden. In dat kader zal het vervolgproces worden bepaald. Gezien de behoefte om op 1 november 2014 een luchthavenbesluit vast te kunnen stellen is het van belang om de uitwerking van het advies spoedig ter hand te nemen, zo snel mogelijk nadat duidelijk is geworden op welke wijze de openstaande vragen kunnen worden beantwoord, maar niet later dan eind 2012.

Het Rijk vindt het van belang om, conform het Aldersadvies, ook de niet-mainportgebonden carriers ArkeFly en Corendon bij deze uitwerking te betrekken. Ook de huidige (General Aviation) gebruikers van Lelystad Airport zullen nauw worden betrokken bij de uitwerking van het Aldersadvies.

Brief Tweede Kamer d.d. 11 september 2012 (Kamerstuk 31936, nr. 115)

MOTIE VAN DE LEDEN GEURTS EN DE ROUWE

Voorgesteld 20 februari 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het Aldersakkoord uit 2008 één en ondeelbaar is;

constaterende dat in het Aldersakkoord is vastgesteld dat het doel van het ontwikkelen van luchthaven Lelystad de herallocatie van niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol is en dat luchthaven Lelystad een «overloopfunctie» dient te krijgen;

verzoekt de regering, zorg te dragen dat de businesscase inzake luchthaven Lelystad gebaseerd is op de uitgangspunten van het Aldersakkoord, namelijk een luchthaven ontwikkelen met een overloopfunctie, en dat de businesscase zich niet richt op het accommoderen van nieuw verkeer waarmee het capaciteitsprobleem op Schiphol niet wordt opgelost,

en gaat over tot de orde van de dag.

Geurts

De Rouwe

Motie 31936, nr. 183 aangenomen door CDA, PvdA, D66, CU, GL, SGP, PvdD (77 stemmen)

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

(...) Het ontwerp luchthavenbesluit is in december 2014 met alle onderbouwende documenten voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Op 21 januari 2015 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State aangegeven dat het ontwerp luchthavenbesluit geen aanleiding geeft voor het maken van inhoudelijke opmerkingen. Wel zijn twee redactionele opmerkingen gemaakt. Na het opstellen en vaststellen van het nader rapport waarin op het advies is gereageerd, zijn nog een aantal zaken die verband houden met de uitbreiding van de luchthaven afgerond, waaronder de publicatie van een wijziging van de Regeling burgerluchthavens (Stcrt. 2015, nr. 8348) en van de Omzettingsregeling luchthaven Lelystad (Stcrt. 2015, nr. 8355).

De bekendmaking in het Staatsblad en inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit Lelystad vinden plaats op respectievelijk 31 maart en 1 april aanstaande (Stb. 2015, 130).

Brief Tweede Kamer d.d. 31 maart 2015 (Kamerstuk 31936, nr. 264)

6. Akkoord alternatief CDA-pakket (9 november 2012)

In het Aldersakkoord van 2008 zijn afspraken opgenomen over de invoering van CDA's (landingen in glijvlucht) in de late avond van 20.30-23.00 uur. De doelstelling daarvan is ondermeer een hinderbeperking in het verder van de luchthaven weg gelegen gebied. Partijen aan Tafel hebben de achterliggende tijd voorstellen voor implementatie van de gemaakte afspraken verkend en zijn in maart van dit jaar tot de conclusie gekomen dat de oorspronkelijke afspraken niet integraal kunnen worden uitgevoerd.

Conform de bepaling in het Aldersakkoord, die voorziet in situaties waarin onverhoopt niet tot uitvoering van overeengekomen hinderbeperkende maatregelen kan worden gekomen, is besloten een alternatief pakket aan hinderbeperkende maatregelen op te stellen. Dit overeengekomen pakket doe ik u hierbij toekomen. Mocht de sector er alsnog in slagen om te komen tot een substantieel hoger volume of een uitbreiding van de tijdstippen waarop CDA wordt gevlogen dan zal op dat moment de daarmee gepaard gaande hinderreductie in mindering worden gebracht op de omvang van het overeengekomen pakket.

Het overeengekomen pakket bevat een aantal maatregelen met een vergelijkbare omvang van het hinderbeperkende effect als het oorspronkelijke voorstel. Aan de Alderstafel van 9 november j.l. heb ik mogen vaststellen dat de partijen akkoord zijn met deze voorgestelde alternatieve invulling die in een periode van drie jaar kan worden gerealiseerd.

De zeven maatregelen uit het overeengekomen alternatieve pakket zijn:

1. CDA's vanaf 22.30 uur tenzij de operatie zich hiertegen verzet (c.q. de capaciteit van de nachtprocedure op dat moment nog tekort schiet om het verkeersaanbod af te wikkelen). Het gaat hierbij om het toepassen van de bestaande, vanaf 23:00 uur gebruikte nachtprocedures.
2. De ontwikkeling van CDA's in de schouders van de pieken overdag op de Aalsmeerbaan (36R) als secundaire baan.
3. Een reductie van 3000 nachtbewegingen in de nacht ten opzichte van het eerder afgesproken plafond van 32.000 nachtbewegingen. De realisatie van deze reductie van nachtbewegingen kan plaatsvinden in een aantal stappen, waarvoor de sectorpartijen een voorstel voor

implementatie voorleggen, zodat het niveau van 29.000 nachtbewegingen in 3 jaar tijd bereikt wordt.

4. Een versnelde uitvoering van de selectiviteit. Dit houdt in dat niet eerst bij 95% van de 510.000 vliegtuigbewegingen de regionale luchthavencapaciteit wordt ingezet ter ontlasting van Schiphol, zoals eerder is afgesproken. De inzet van de regionale luchthavencapaciteit start reeds bij 90% van de 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol. Dit betekent dat Lelystad versneld ingezet kan worden. Schiphol neemt samen met het Rijk de operationalisering hiervan ter hand.
5. Een tweede tranche van het Leefbaarheidsfonds. De intentieverklaring voor een tweede tranche is reeds genomen in het akkoord van 2008 en wordt in dit kader herbevestigd. De exacte omvang van de bijdrage aan dit fonds door Schiphol, BRS en Rijk; de timing en fasering daarvan en de randvoorwaarden waaronder uitkering plaatsvindt, wordt bepaald op basis van de evaluatie van de eerste tranche.
6. In artikel 14 van het convenant hinderbeperking hebben partijen vastgesteld dat de mogelijke verhoging van de ILS nadering op Schiphol van 2000 voet naar 3000 voet of hoger interfereert met de maatregel ter introductie van CDA's. Omdat destijds in de prioriteitstelling van BRS en bewoners het belang van het starten met CDA boven de maatregel met betrekking tot ILS is gesteld, is toen afgezien van de verdere verkenning van deze maatregel. Afgesproken werd dat verder onderzoek naar de mogelijkheden van verhoging van ILS interceptie zal starten na 2012 als de eerste resultaten van het werken met CDA in de avond bekend zijn. Bij dat onderzoek zal bezien worden of invoering van deze maatregel de hinder per saldo verbetert. Tevens wordt dan onderzocht of deze maatregel operationeel en veilig kan worden uitgevoerd en welke gevolgen de maatregel heeft voor de (piek uur) capaciteit, overige milieueffecten en kosten. Het in artikel 14 bedoelde onderzoek kan nu door LVNL op basis van bestaand materiaal gestart worden.
7. De sector hecht eraan in de komende periode, daar waar verantwoord en uitvoerbaar, zoveel mogelijk ervaring op te doen met het uitvoeren van CDA's. Mocht dit leiden tot een substantieel hoger volume of een uitbreiding van de tijdstippen waarop CDA wordt gevlogen, dan in het onder punt 1 afgesproken pakket, dan zal de daarmee gepaard gaande reductie van hinder -na bespreking door de partijen aan Tafel -in mindering worden gebracht op de omvang van de hierboven overeengekomen compenserende maatregelen onder punt 1, 2 en 3.

Het totale pakket bestaat uit zeven elementen, zoals aangegeven met 1 t/m 7. De eerste drie elementen (1, 2 en 3) zijn maatregelen die zijn gericht op het verminderen van een vergelijkbaar aantal gehinderden in het binnen-en buitengebied (binnen de 48 dB(A) LDENcontour) zoals in het oorspronkelijke CDA-plan. De overige elementen zijn gedurende het proces als aanvullend aangedragen om tot een alternatief pakket te komen.

Met het voorgestelde alternatieve pakket is er wel een andere lokale spreiding van het hinderbeperkende effect. Bij de invoering van CDA's zou met name in het noordwesten en zuidwesten zijn afgenomen. Ook zou er bij de invoering van CDA's een lichte toename zijn van de geluidbelasting in het verlengde van de Zwanenburgbaan en Aalsmeerbaan (zie de afspraken hierover in het Aldersakkoord van 2008). Bij het alternatief pakket zijn er geen gebieden met een toename van geluidhinder en is de geluidsreductie verdeeld over het hele gebied.

(...)

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2012

Aan de Alderstafel van 9 november jongstleden is akkoord bereikt over het alternatieve pakket voor CDA's. Graag informeer ik u over het bereikte resultaat.

Aanleiding

In het Aldersakkoord van 2008 zijn onder andere afspraken opgenomen voor de invoer van CDA's (landingen in glijvlucht) in de late avond. Op 12 juli 2012 (Kamerstuk 29 665 nr. 176) heb ik uw Kamer geïnformeerd over het feit dat de uitwerking van deze afspraken op niet geringe problemen stuit. In de afgelopen jaren zijn verschillende opties voor de invulling van de implementatie van CDA's uitgewerkt. Geen van deze opties kreeg echter draagvlak van alle partijen. De voorstellen waren schadelijk voor het netwerk of de operatie, of hadden negatieve effecten voor de omgeving.

Aan de Alderstafel is de afgelopen maanden grote inspanning geleverd om tot een alternatief te komen met vergelijkbaar hinderbeperkend effect als de CDA-afspraken in de avond uit het akkoord van 2008. Aan de Alderstafel van 9 november jongstleden is overeenstemming bereikt over een alternatief pakket aan maatregelen. In bijgaande brief stelt de heer Alders mij op de hoogte van het compensatievoorstel. Daarnaast treft u een notitie aan waarin wordt beschreven hoe het alternatieve voorstel inzake CDA's tot stand is gekomen en welke effecten dit met zich mee brengt.

Alternatieve pakket

De belangrijkste elementen uit het compensatievoorstel zijn het uitbreiden van de uitvoering van CDA's tussen 22.30 en 23.00 uur, het starten met het beperkt invoeren van CDA's op één landingsbaan overdag en het terugbrengen van de maximaal toegestane capaciteit in de nacht. Het alternatieve pakket is tijdelijk van aard. Dit betekent dat het blijft gelden, totdat dezelfde hinderbeperking bereikt kan worden door de verdere ontwikkeling en invoer van CDA's.

Het terugbrengen van de maximaal toegestane capaciteit in de nacht van 32 000 naar 29 000 vluchten, is voor de omgeving een belangrijke stap. De sector heeft reeds goede inspanningen geleverd om met alle luchtvaartmaatschappijen afspraken te maken over het terugbrengen van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht. Mijn ministerie zal er zorg voor dragen dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) de afspraken over het nieuwe plafond voor nachtvluchten kan handhaven.

Ik heb grote waardering voor de wijze waarop dit afgewogen alternatieve pakket tot stand is gekomen. Dit alternatief sluit aan bij de wensen van alle partijen.

7. Advies nieuw normen- en handhavingstelsel en 4-jaarlijkse evaluatie (8 oktober 2013)

Hierbij bied ik u het eindadvies aan van de Alderstafel Schiphol over het nieuwe normen- en handhavingstelsel, mede op basis van het tweejarig experiment waarin het functioneren van dit stelsel in de praktijk is beproefd. Tevens treft u aan in dit advies de eerste vierjaarlijkse evaluatie van het integrale pakket afspraken dat eind 2008 tussen partijen is gemaakt. Naast

de ontwikkeling van een nieuw normen- en handhavingstelsel betreft dit afspraken over hinderbeperking, over investeringen in de omgevingskwaliteit en over een selectieve ontwikkeling van Schiphol in samenhang met de luchthavens Eindhoven en Lelystad. (...)

Deel I

Het nieuwe stelsel is in enkele opzichten anders dan het huidige stelsel, maar er zijn ook duidelijke overeenkomsten. Het afhandelen van het vliegverkeer wordt vooral bepaald door het weer en door de herkomst of bestemming van een vliegtuig. In het huidige stelsel zijn er grenswaarden in handhavingpunten die richting geven aan het baangebruik in praktijk. In het nieuwe stelsel zijn er regels ontworpen die het gewenste baangebruik voorschrijven.

Ook borgen beide stelsels het wettelijke vereiste niveau van (gelijkwaardige) bescherming: in het huidige stelsel via de handhavingpunten en in het nieuwe stelsel via de norm voor de maximale hoeveelheid geluid. Belangrijkste verschil is dat het nieuwe stelsel de ongewenste, want meer hinder veroorzakende, neveneffecten van het huidige stelsel met de handhavingpunten verhelpt, waardoor de afhandeling van het vliegverkeer *steeds* op de meest geluidpreferente manier plaats vindt. De gekozen opzet voor het stelsel is daarmee logisch, begrijpelijk en uitlegbaar. Hoewel bij het ontwerp sterk is ingezet om de technische uitwerking van het stelsel eenvoudig te houden, moet erkend worden dat combinatie van bescherming van de omgeving met een uitvoerbare operatie een zekere mate van complexiteit impliceert.

De leden van de Alderstafel komen tot de conclusie dat de opdracht die door u aan hen is verstrekt, namelijk het uitwerken van het in 2010 aan u voorgestelde nieuwe stelsel en het beproeven daarvan gedurende 2 jaar in

de praktijk succesvol is verlopen. In de praktijk is gebleken dat het nieuwe stelsel uitvoerbaar is en dat de voorspelling dat er slechts sprake zou zijn van een minimale verschuiving van hinder in de omgeving juist is gebleken. Daarbij is gebleken dat het stelsel een goede bescherming biedt voor de omgeving en op een zodanige wijze worden vormgegeven dat het goed handhaafbaar is. Het experiment met het nieuwe geluidsstelsel kan dan ook, volgens de Tafel, als geslaagd worden beschouwd. De lokale effecten zijn slechts beperkt gewijzigd. Het principe van dit nieuwe stelsel – waarbij de banen die het minste hinder veroorzaken zoveel mogelijk dienen te worden gebruikt – is uitlegbaar en de ongewenste neveneffecten, zoals die in het bestaande stelsel optraden, zijn weggenomen. De rechtsbescherming is gelijkwaardig of beter aan het bestaande stelsel. Het advies is daarom het nieuwe normen- en handhavingstelsel nu vast te leggen in de formele wet- en regelgeving.

Deel II

Daarnaast hebben de partijen vastgesteld dat er betekenisvolle stappen zijn gezet in de implementatie van de in 2008 afgesproken hinderbeperkende maatregelen. Deze uitvoering leidt ertoe dat bij een volume van 510.000 vliegtuigbewegingen het aantal ernstig gehinderden in het binnen- en buitengebied zal afnemen met 10-12 procent ten opzichte van een situatie zonder deze hinderbeperkende maatregelen.

Tegelijkertijd hebben partijen moeten vaststellen dat de mogelijkheden voor verdergaande hinderbeperkende maatregelen uitgeput raken: verbeteringen in het ene gebied betekenen veelal nieuwe gehinderden in een ander gebied. Nieuwe kansen zijn daarmee hoofdzakelijk beperkt tot mogelijke innovaties in de start- en landingsprocedures en in de vlootontwikkeling. Zo heeft ArkeFly enige tijd geleden een praktijkproef uitgevoerd met een nieuwe startprocedure. De komende periode verdient deze startprocedure nadere studie om te bezien of deze breder en meer structureel kan worden toegepast.

Voorals in de regio Zuidoost zijn maatregelen in de afgelopen periode bij nadere uitwerking niet technisch uitvoerbaar of niet wenselijk gebleken. Mede in het licht van de aanzienlijke hindertoename in dit gebied bij groei naar 510.000 vliegtuigbewegingen zullen nog beschikbare alternatieven worden onderzocht op hun effecten en uitvoerbaarheid.

Het lijkt erop dat bij de huidige stand der techniek in bepaalde gebieden verdere hinderbeperking niet tot de mogelijkheden behoort. Vooral in deze gebieden zal de kwaliteit van de leefomgeving via gebiedsgerichte projecten ondersteund moeten worden. In de afgelopen jaren zijn voor de leefomgevingskwaliteit reeds een aantal gebiedsgerichte projecten van de grond gekomen: projecten in Amstelveen, Aalsmeer, Zwanenburg, Halfweg en Uithoorn. De bewonersdelegatie en de regionale bestuurders in de Bestuurlijke Regie Schiphol beschouwen de projecten als significante verbetering van de leefomgeving.

Bij de afnemende mogelijkheden van hinderbeperking wordt een tweede tranche van het leefbaarheidsfonds als een belangrijke impuls voor de inpassing van de luchthaven in zijn omgeving gezien. Partijen – Schiphol, de Provincie Noord-Holland en het Rijk – hebben zich uitgesproken conform de afspraken uit het akkoord van 2008 30 miljoen euro voor aan financiële middelen voor een tweede tranche ter beschikking te stellen. Alvorens tot uitvoering van deze tweede fase over te gaan zullen partijen zich, op grond van ervaringen uit de eerste fase, beraden op welke wijze en met welke programma's de leefbaarheid in de omgeving het meest effectief kan worden bevorderd.

Tot slot zijn er met de adviezen over de ontwikkeling van de luchthavens Eindhoven en Lelystad en de uitwerking daarvan belangrijke stappen gezet in het scheppen van condities voor opvang van de nationale vraag op de regionale luchthavens. U bent en zult in de komende periode hierover separaat via de voortgangsrapportages Eindhoven en Lelystad worden geïnformeerd.

De partijen concluderen op basis hiervan dat op hoofdlijnen succesvol uitvoering is gegeven aan de vier pijlers van het akkoord van 2008: nieuw stelsel, hinderbeperking, leefomgeving en selectiviteit. De balans in de afspraken over de inpassing van de luchthaven in zijn omgeving ten behoeve van het faciliteren van de netwerkqualiteit is opnieuw onderschreven. Eén van de belangrijkste lessen en ook aandachtspunten voor de komende tijd is, de partijen die aan Tafel in gezamenlijkheid tot de afspraken zijn gekomen, ook zelf met de uitvoering te belasten. In het geval afspraken niet geïmplementeerd kunnen worden, is er dan ook de noodzaak én bereidheid (gebleken) om vervangende afspraken te maken.



Presentatie van het advies over het nieuw normen- en handhavingstelsel

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

(...)

Op basis van het advies van de Alderstafel concludeer ik dat met het thans voorliggende voorstel voor een nieuwe normen- en handhavingstelsel en de hiermee samenhangende afspraken de ontwikkeling naar 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol op een verantwoorde manier mogelijk wordt gemaakt. Deze ontwikkeling is van belang voor de ruimtelijk economische kracht van Nederland omdat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan de internationale bereikbaarheid en de werkgelegenheid in ons land. Het nieuwe normen- en handhavingstelsel zorgt ervoor dat de effecten van deze groei voor de omgeving voorspelbaar en transparant zijn en de geluidseffecten voor de omgeving als geheel zo beperkt mogelijk worden gehouden.

De Alderstafel geeft hierbij aan dat gebleken is dat de lokale effecten – conform de eerder uitgesproken verwachting – slechts beperkt zijn gewijzigd ten opzichte van het huidige stelsel. Het principe van dit nieuwe stelsel – waarbij de banen die het minste hinder veroorzaken zoveel mogelijk dienen te worden gebruikt – is uitlegbaar en de ongewenste neveneffecten zoals die in het bestaande stelsel optraden zijn weggenomen. Op basis van een onafhankelijke externe juridische toets door prof. mr. Schueler wordt geconcludeerd dat de rechtsbescherming gelijk of beter is aan de bescherming in het bestaande stelsel.

Ik ben dan ook zeer verheugd dat de leden van de Alderstafel op basis van het experiment gezamenlijk tot de conclusie komen dat het nieuwe normen- en handhavingstelsel in de praktijk uitvoerbaar is gebleken, er geen onverwachte effecten zijn en dat het experiment met het nieuwe stelsel daarom als geslaagd kan worden beschouwd.

Ik deel de conclusie die de Alderstafel over het nieuwe normen- en handhavingstelsel heeft getrokken en ben dan ook voornemens om, na bespreking van het advies met uw Kamer, de benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving op korte termijn aan uw Kamer voor te leggen.

(...)

In het eindadvies van de Alderstafel inzake het nieuwe normen- en handhavingstelsel en de vierjaarlijkse evaluatie staat een aantal zaken die in de komende periode om begeleiding en nauwe betrokkenheid van de partijen aan de Alderstafel vragen. Daarbij gaat het onder andere om de verankering van de regels van het nieuwe stelsel en de actualisatie van gelijkwaardigheidscriteria in wet- en regelgeving met de daarvoor benodigde procedures, de uitwerking van het kader voor toekomstige actualisaties van de gelijkwaardigheidscriteria, de technische uitwerking van de 50/50-benadering voor de periode na 2020 en de uitwerking van afspraken rond de tweede tranche van het leefbaarheidsfonds. De ervaring leert dat bij de uitwerking van de gemaakte afspraken nauwe betrokkenheid van alle partijen van belang is, zeker ook omdat bij de uitvoering zich nieuwe vra-

gen kunnen voordoen die het noodzakelijk maken dat de partijen zich hierover opnieuw gezamenlijk uitspreken.

Ik omarm dan ook het voorstel van de Alderstafel om de uitwerking van het voorliggende advies voortvarend ter hand te nemen. Ik ben voornemens om, na overleg met uw Kamer, de opdracht hiertoe per januari 2014 te verstrekken aan het beoogde College van Advies van de Omgevingsraad Schiphol en tot die tijd de Alderstafel Schiphol te beschouwen als het College van Advies i.o. en derhalve met die opdracht te belasten

Brief Tweede Kamer d.d. 8 oktober 2013 (Kamerstuk 29665, nr. 190)

STEMMINGEN NORMEN- EN HANDHAVINGSTELSEL SCHIPHOL

Aan de orde zijn **de stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen (34098)**.

(Zie vergadering van 10 februari 2016.)

(..)

De voorzitter:

Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de SP, de PvdA, D66, 50PLUS, Van Vliet, Houwers, de Groep Kuzu/Öztürk, Klein, de VVD, de SGP, de ChristenUnie, het CDA, de Groep Bontes/Van Klaveren en de PVV voor dit wetsvoorstel hebben gestemd en de aanwezige leden van de overige fracties ertegen, zodat het is aangenomen.

Resultaat behandeling wetsvoorstel in Tweede Kamer (144 stemmen)

EINDVERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING

Vastgesteld 1 maart 2016

Het onderzoek van dit voorstel heeft de commissie geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen.

De voorzitter van de commissie,

Resultaat behandeling wetsvoorstel in Eerste Kamer

8. Advies oprichting Omgevingsraad Schiphol (31 maart 2014)

(...)

U heeft mij (...) in uw brief van 16 maart 2012 verzocht om als kwartiermaker vorm te geven aan de Omgevingsraad Schiphol volgens de richtlijnen uit het advies van 6 februari 2012. Voorliggend eindadvies is (...) in overleg met alle delegaties vastgesteld. (...)

Waar Schiphol door haar luchtzijdige activiteiten grote invloed heeft op de leefomgeving is het zinvol om in de toekomstige situatie de luchtzijdige en de landzijdige elementen met elkaar in samenhang te bespreken, zodat de effecten op het ene vlak kunnen worden afgewogen tegen de consequenties op het andere vlak. Bovendien is de macro- en micro-economische betekenis van Schiphol zodanig dat naast de ruimtelijke ook de economische context niet kan en mag ontbreken.

De Omgevingsraad Schiphol is het podium waar partijen elkaar ontmoeten en vormt daarmee de enige plaats waar alle vraagstukken, de bijbehorende belangen en alle betrokken partijen rond de luchthaven Schiphol bij elkaar komen.

Schiphol heeft raakvlakken met rijk, provincies en gemeenten en wordt niet “gevangen” in bestuurlijk-geografische grenzen, zoals de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur in haar recente rapport heeft aangeduid. Daarom is een arrangement nodig dat “rekening houdt met het netwerkarakter en de veelschalige samenhang” in plaats van te zoeken naar een passende bestuurlijk-geografische schaal of structuur. Gegeven het overkoepelende nationale belang van de luchtvaart neemt het Rijk het initiatief voor de oprichting van de Omgevingsraad. Het Rijk legt daarbij de positie van de Omgevingsraad in de wet vast, waarbij de Omgevingsraad acteert binnen de door het Rijk geformuleerde randvoorwaarden.

De huidige bestuurlijke partijen, luchtvaartpartijen en bewonersorganisaties die betrokken zijn bij Schiphol en haar leefomgeving onderschrijven nut en noodzaak van een Omgevingsraad. Gezien de behoefte om zowel de luchtzijdige als de landzijdige ontwikkelingen te bespreken in de Omgevingsraad

Schiphol alsmede het economisch belang van de luchthaven, is het noodzakelijk om de vertegenwoordiging te verbreden. Dat betekent dat naast de reeds genoemde vertegenwoordigers van het rijk, de provincies, gemeenten, de luchtvaartsector en omwonenden ook vertegenwoordigers van de economische sector en de milieusector zullen worden uitgenodigd om deel te nemen in de Omgevingsraad Schiphol.

(...)

De Omgevingsraad Schiphol biedt de mogelijkheid om voor de burgers uit het betrokken gebied één loket tot stand te brengen waar zij terecht kunnen met al hun vragen, opmerkingen, opinies en voor verzoeken inzake compensatie en isolatie: een zogenaamd Omgevingshuis. Naast de traditionele middelen maken de nieuwe media het mogelijk om hier interactief vorm aan te geven en de oordeelsvorming over ontwikkelingen daarmee te verbreden. Burgers moeten met al hun vragen en opvattingen op één plek terecht kunnen en vandaar uit bediend worden.

Dit loket moet het mogelijk maken om met alle instanties die actief zijn rond Schiphol in contact te komen (front-office). Op welke wijze bestaande instanties aan dit front-office worden aangehaakt en daarmee ook één back-office gaan vormen, is een zaak die om nadere uitwerking en afweging vraagt van de betrokken instanties en de belanghebbende partijen. Daarbij zal nadrukkelijk worden afgewogen of een dergelijke operatie leidt tot efficiency-winst en een toenemende effectiviteit in dienstverlening. De Omgevingsraad (i.o.) zal hierin de eindafweging maken op basis van uitgewerkte voorstellen.

Regioforum en College van Advies

De Omgevingsraad Schiphol kent twee Kamers:

1. Regioforum

Het Regioforum is de plek waar partijen in dialoog zijn over de wederkerige relatie van de ontwikkelingen in de operatie en de ontwikkelingen in de omgeving van Schiphol, met als doel de inpassing van de luchtvaartactiviteit in de overige ruimtelijke functies in de regio zodanig in te passen dat de positieve effecten versterkt en de negatieve effecten gemitigeerd worden. Deze dialoog vindt nadrukkelijk plaats binnen de bestaande ruimtelijke en operationele kaders. Het gaat op hoofdlijnen over de volgende elementen:

- I. Uitvoering hinderbeperking (bijv. convenant hinderbeperking, microklimaten)
- II. Behandeling operationele zaken (bijv. gebruiksprognose, experimenteerregelingen en ontheffingen)
- III. Lopende ruimtelijke en omgevingszaken (bijv. ruimtelijke plannen, externe veiligheid, luchtkwaliteit, economische aangelegenheden)
- IV. Informatie en communicatie (bijv. meetsystemen, consultaties en klachtenpatroon en uitwerking Omgevingshuis)

Het Regioforum dient ertoe om de dialoog tussen partijen te faciliteren middels verschillende vormen van overleg. Er is daarbij nadrukkelijk ruimte voor regionale consultatie en informatie-uitwisseling over diverse onderwerpen. De deelnemende partijen hebben gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de agenda en dragen zorg voor een goede onderlinge afstemming van activiteiten.

Om de bovengenoemde doelstelling van het Regioforum te kunnen realiseren dient deze agenda te worden aangevuld met het gesprek over de macro- en micro-economische en de ruimtelijke aspecten in relatie tot de luchthaven (zowel lucht- als landzijdig) binnen vigerende ruimtelijk-economische kaders.

In het Regioforum hebben zitting:

- vertegenwoordigers van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland;
- acht of negen vertegenwoordigers van gemeenten die geheel of gedeeltelijk liggen binnen de 48 Lden contour;
- acht of negen bewonersvertegenwoordigers van geografisch afgebakende clusters die eveneens geheel of gedeeltelijk zijn gelegen binnen de 48 Lden contour;
- vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (en eventueel Economische Zaken);
- vertegenwoordigers van de sector (Schiphol, LVNL, KLM en BARIN).
- regionale organisaties van het bedrijfsleven en de regionale milieurorganisaties kunnen elk twee vertegenwoordigers aanwijzen.

De vertegenwoordiging van de provincies en gemeenten kan gevormd worden door een vaste vertegenwoordiging of een vertegenwoordiging die is afgestemd op de onderwerpen die aan de orde komen. De gemeenten

bepalen zelf volgens welke clusters zij vertegenwoordigd willen zijn, zo kan er maximaal rekening worden gehouden met bestaande samenwerkingsverbanden.

De vergaderingen van het Regioforum zijn in de regel toegankelijk voor leden uit de achterbannen en vinden minimaal vier keer per jaar plaats.

2. College van Advies

Het College van Advies richt zich op vraagstukken van ruimtelijk beleid, infrastructuur en regionale economisch beleid, voor zover die betrekking hebben op de ontwikkeling van de luchthaven en haar omgeving. Het College zal gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over de ontwikkelingen van Schiphol in haar leefomgeving. Op hoofdlijnen gaat het daarbij om:

- I. Kaders Rijksoverheid (bijv. regels normen- en handhavingssstelsel, 50/50-principe, dwars- en staartwindlimieten)
- II. Kaders Rijk/regio (bijv. leefbaarheidsfonds, ruimtelijke kaders waarvan elementen zijn opgenomen in het Aldersakkoord van 2008)
- III. Kaders operatie (bijv. luchtruim, 4e Initial Approach Fix, CDA's, startprocedure, selectiviteit)

Gezien het karakter van dit College zal haar overleg en advisering zich richten op strategische vragen die betrekking hebben op nieuwe ontwikkelingen en beleidsvoornemens van Rijk, regionale besturen en sectorpartijen die belangrijke gevolgen hebben voor de luchthaven of haar omgeving.

Het College treedt primair op als adviesorgaan voor de bewindslieden van het ministerie van Infrastructuur & Milieu (al dan niet handelend in samenhang met andere bewindslieden). Indien dit wenselijk wordt geacht, kan het College belast worden met de uitvoering van de adviezen. Alle partijen aan tafel alsmede het Regioforum, kunnen onderwerpen agenderen en adviesaanvragen indienen. Mocht het College van Advies oordelen dat er aanleiding is tot het uitbrengen van ongevraagd advies op haar werkterrein dan kan zij daartoe overgaan als een meerderheid van de delegaties dit wenselijk acht.

Het College is verder bij uitstek de plaats waar partijen elkaar in een vroegtijdig stadium kunnen informeren over nieuwe ontwikkelingen die van betekenis kunnen zijn op elkaars positie. Daarover kan in de vertrouwelijkheid van dit overleg- en adviescollege op een vruchtbare wijze overleg plaatsvinden.

Het College heeft een permanent karakter en zal zo'n vier keer per jaar bijeenkomen.

In het College van Advies hebben zitting:

- een delegatie van het Rijk,
- een delegatie van de Bestuurlijke Regie Schiphol (6)
- een delegatie van de bewoners (3)
- een delegatie van de luchtvaartsector (4);
- daarnaast kunnen vertegenwoordigers van het regionale bedrijfsleven (1) en/of de regionale milieuorganisaties (1) deelnemen.

De partijen functioneren in het College van Advies zonder last, maar mét ruggespraak van de genoemde achterbannen. Deelnemers aan het College van Advies worden ieder door hun eigen geleding aangewezen en leggen ook via de eigen geleding verantwoording af van de in het College ingenomen posities. Voor de luchtvaartpartijen vormt het sectoroverleg de achterban, voor de IenM-vertegenwoordigers het kabinet. Voor de bewoners geldt dat de kiesmannen uit de kiescolleges de achterban vormen, namens wie in het College wordt geopereerd. Zij vormen derhalve ook het (eerste) gremium waaraan terugkoppeling plaats vindt.

Voor de regionale overheden is de BRS-Groot de achterban. Net als in het Regioforum kan de BRS-vertegenwoordiging bestaan uit een vaste vertegenwoordiging en een die is afgestemd op de onderwerpen die aan de orde komen. Namens het regionale bedrijfsleven zal VNO-NCW West worden verzocht deel te nemen en namens de regionale milieuorganisaties de Milieufederatie Noord-Holland die ieder via de eigen verenigingsstructuur respectievelijk federatiestructuur hun achterban hebben georganiseerd.

3. Eén huis

Om de samenhang tussen beide Kamers te borgen, functioneren beide kamers in één huis (de Omgevingsraad) met één voorzitter en secretariaat. Deze dragen nadrukkelijk zorg voor de samenhang. Uiteraard wordt de samenhang ook geborgd via de eigen delegaties, waarin de verantwoording plaatsvindt van de in de kamers ingenomen posities. Tevens zal minimaal eens per jaar een gezamenlijke vergadering belegd worden, bijvoorbeeld rond de start van het gebruiksjaar waarbij de middellange termijnontwikkelingen zoals opgenomen in de gebruiksprognose centraal kunnen staan.

(...)

Omdat de bewoners als delegatie thans niet als zodanig in de wet zijn opgenomen als partij in het advies- en overlegorgaan rond de luchthaven, verzoek ik u de wet hierop aan te passen bij een eerstvolgende gelegenheid. (...)

Bewonersorganisaties met minimaal 100 uniek geregistreerde leden kunnen een kiesman aanwijzen. De kiesmannen in een cluster nemen deel in een kiescollege en kiezen gezamenlijk de clustervertegenwoordiger in het Regioforum. Een kiescollege in een cluster bestaat uit tenminste één persoon. De wijze van totstandkoming c.q. verkiezing van de bewonersdelegatie is met de Kiesraad besproken en is samen met de twee voorstellen voor de clusterindeling als bijlage bij dit advies gevoegd. (...)





Oprichtingsvergadering ORS d.d. 29 januari 2015



Bijeenkomst voor verkiezing bewonersvertegenwoordigers

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Op 1 april 2014 heb ik het eindadvies over de Omgevingsraad Schiphol (ORS) van de kwartiermaker de heer Hans Alders ontvangen (zie bijlage). Dit advies geeft een nadere en meer concrete uitwerking van deze omgevingsraad. Graag spreek ik mijn waardering uit voor de inspanning van alle partijen die gezamenlijk invulling hebben gegeven aan de ORS. Er is breed draagvlak voor dit advies: bij de totstandkoming zijn alle delegaties betrokken geweest en zij zijn akkoord met de hoofdlijnen. Datzelfde geldt voor de bewonersorganisatie BLRS, die hebben verklaard zich in dit advies te kunnen vinden en weer deel te nemen aan het overleg.

Ik heb het eindadvies, om spoedige behandeling mogelijk te maken, per omgaande aan uw Kamer gestuurd.

(...)

Formeel betekent de uitwerking van het voorliggende advies dat de Alderstafel Schiphol, met de instelling van de ORS, zal worden opgeheven en de CROS in de Wet luchtvaart zal worden omgevormd naar de ORS, waarin het College van Advies en het Regioforum de functies van beide voormalige organen zullen verenigen. Tevens zal de positie van de bewonersvertegenwoordigers in de regelgeving worden opgenomen.

Al met al ben ik van mening dat aan de hand van het ontvangen advies en bovenstaande reactie de benodigde stappen kunnen worden gezet om de Omgevingsraad in te stellen. De heer Alders vraagt in zijn advies om een voortvarende start te kunnen maken met de Omgevingsraad Schiphol. Ik stuur u dan ook spoedig de voorgenomen ministeriële regeling – behorend bij de voorgenomen wijziging in de Wet luchtvaart – benodigd om de ORS in te stellen, ter informatie toe. (...)

Brief Tweede Kamer d.d. 16 juni 2014 (Kamerstuk 29665, nr. 202)

9. Advies ontsluitingsroutes Lelystad (22 mei 2014)

(...)

In dit advies geven wij u ten aanzien van deze routevarianten en optimalisaties op onderdelen een aantal wensen uit de regio (op zowel het nieuwe als het oude land) mee bij het door u op te stellen Luchthavenbesluit Lelystad Airport en bij de vastlegging van de routes.

Context

Op 30 maart 2012 is het advies over de ontwikkeling van Lelystad Airport, na overleg aan de Alderstafel Lelystad, aan het kabinet aangeboden. Dit advies komt er in het kort op neer, dat binnen de kaders van het kabinetsbeleid inzake het faciliteren van de nationale capaciteitsvraag naar luchtvaart, wordt geadviseerd om Lelystad Airport als twin-luchthaven van Schiphol te ontwikkelen. (...)

Het kabinet heeft dit advies overgenomen, zoals vermeld in de brief aan de Tweede Kamer van 10 september 2012. De Kamer heeft daarop het advies en de kabinetsreactie met u besproken. (...)

Aan de Alderstafel van 8 mei 2014 zijn de bevindingen uit het MER en het studietraject van LVNL en CLSK ten aanzien van de inpassing van de luchthaven in de omgeving besproken. (...)

Voorkeur voor routevariant B+

De MER laat zien dat van de vier onderzochte routevarianten (A, A+, B, B+) de variant B+ duidelijk het beste scoort wat betreft het aantal ernstig gehinderden binnen de wettelijk relevante contouren: 50 woningen binnen de 56 dB(A) Lden-contour en 279 ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden-contour bij 45.000 vliegtuigbewegingen.

Sinds de start van het ontwerp van de routestructuur behorend bij het luchthavenbesluit zijn er met het ontwikkelen van alternatieven belangrijke stappen gezet in het verminderen van het aantal gehinderden als gevolg van het verkeer. Het aantal gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden-contour dat het resultaat is van het routevariant B+ is significant lager dan bij de routealternatieven die eerder op Tafel lagen: 279 tegenover 1.064 (A), 1.350 (A+) en 1.362 (B).

In het advies van 2012 is rekening gehouden met een aantal ernstig gehinderden van “tussen de 100 en de 650” binnen de 48 dB(A) Lden-contour bij een ontwikkeling van 45.000 vliegtuigbewegingen. De 279 bij B+ zit daarmee ruimschoots in de onderste helft van de bandbreedte.

Bovendien worden de Oostvaardersplassen bij deze variant B+ door de vertrekroute links-linksom-route ontzien. Bij de weging van de varianten vanuit de operationele uitvoerbaarheid en luchtzijdige inpassing krijgt de variant B+ eveneens de voorkeur van de luchtverkeersdienstverleners LVNL en CLSK. Op basis van deze overwegingen spreekt de Tafel een voorkeur uit voor routevariant B+ boven de andere onderzochte routevarianten.

De voorkeur voor routevariant B+ betekent wel dat er extra aandacht in de informatievoorziening zal dienen te zijn voor de gemeenten in Overijssel (zoals Kampen, Zwolle en Zwartewaterland) en in Gelderland (zoals Elburg en Oldebroek) die bij B+ meer te maken krijgen met de effecten van het vliegverkeer dan in andere varianten. De extra aandacht zal mede vorm krijgen door in dat gebied te houden informatiebijeenkomsten door de Alderstafel.

De Tafel voegt aan de uitgesproken voorkeur voor routevariant B+ drie expliciete randvoorwaarden toe:

- a. Het bevoegde gezag voor de luchtruimindeling (de departementen van IenM en Defensie) zal in samenwerking met de luchtverkeersdienstverleners LVNL en CLSK, zoals opgenomen in de voorstudie, de luchtruimvisie en het kabinetsstandpunt, de randvoorwaarden voor de tijdige inpassing van Lelystad Airport in het luchtruim scheppen;
- b. De voorkeursroute (B+) voor de ontsluiting van Lelystad Airport, zal daarbij worden gehanteerd bij de vastlegging van de definitieve route-structuur en bij de luchtzijdige inpassing;
- c. Er worden tijdig financiële en operationele afspraken tussen het bevoegde gezag, de exploitant en de luchtverkeersleiding gemaakt over de luchtverkeersdienstverlening en de verdeling van de kosten daarvan, om te borgen dat het verkeer via de ontworpen routes conform de planning in het Ondernemingsplan zonder vertraging kan worden afgewikkeld.

Hindereffect in vergelijking met Schiphol

Hoewel het lastig is om een geheel sluitende vergelijking te maken met Schiphol, zo verschilt de vlootsamenstelling tussen beide aanmerkelijk, laat een indicatieve vergelijking met Schiphol zien dat 50 woningen (binnen de 56 dB(A) Lden-contour) en 279 ernstig gehinderden (binnen de 48 dB(A) Lden-contour), aantallen zijn, die significant afwijken van de situatie bij Schiphol.

Het recente onderzoek naar de ontwikkeling van 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol toont aan, dat een toename van 470.000 naar 510.000 vliegtuigbewegingen (dus 40.000 extra) een toename van de hinder in de regio Schiphol oplevert van 970 extra woningen (binnen de 58 dB(A) Lden-contour) en 32.500 ernstig gehinderden (binnen de 48 dB(A) Lden-contour).

Een vergelijking van deze aantallen laat zien dat de inschatting, in het Lelystad-advies van 2012 – dat het toevoegen van verkeer op Schiphol in vergelijking met Lelystad een factor 10 aan extra hinder oplevert – nog een zeer conservatieve raming was.

Optimalisaties routevariant B+

Door regionale besturen en omwonenden zijn sinds het uitbrengen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voorstellen gedaan om de B+ variant te optimaliseren met het doel zoveel mogelijk hinder te vermijden. Het gaat hierbij om voorstellen voor:

1. Een vaste bochtstraal in de vertrekroute bij Almere/Zeewolde
2. Een verlaging van de eindnadering bij Almere van 1700ft naar 1500ft
3. Een verlegging van de route bij Biddinghuizen met 1 graad naar het zuid-oosten
4. Een latere doorklim na Biddinghuizen
5. Een off-set approach tussen Dronten en Swifterbant

(...)

De Tafel beveelt na onderzoek en bespreking van de bovenstaande optimalisaties het bevoegd gezag in algemene zin aan om bij het nemen van het luchthavenbesluit helderheid te scheppen over de wijze waarop de routes worden vastgelegd en gehandhaafd en daarbij tevens ruimte te schep-

pen voor toekomstige voorstellen voor optimalisaties (bijvoorbeeld in een opdracht aan de Tafel).

De omgeving van Lelystad (op zowel het nieuwe als het oude land) heeft belang bij een zo scherp mogelijk inzicht in de wijze waarop de routes, zoals die met dit advies worden voorgesteld, worden vastgelegd en worden gehandhaafd. Dat geldt voor deze regio in het bijzonder omdat deze regio wordt geconfronteerd met een geheel nieuwe routestructuur. Voor de omgeving (bevolking en natuur) is het dan des te belangrijker om helder te hebben waar – conform de voorgestelde routestructuur – wel en geen vliegverkeer verwacht mag worden.

Daarnaast is er behoefte aan experimenteerruimte voor mogelijke toekomstige optimalisatievoorstellen. Bij Schiphol heeft een dergelijke ‘experimenteerregeling’, waarmee voorstellen voor verbetering eerst tijdelijk in de praktijk beproefd worden – voordat zij via een langdurige aanpassing van de regelgeving kunnen worden geïmplementeerd op basis van slechts modelmatige analyses – zijn waarde bewezen. Het is zeer aan te bevelen een vergelijkbare experimenteerruimte, met de bij Schiphol vastgelegde zorgvuldigheidswaarborgen, ook voor Lelystad te scheppen. De regio hecht er sterk aan de voorgestelde experimenten en onderzoeken ook daadwerkelijk ten uitvoer te brengen met betrokkenheid van de regionaal-bestuurlijke partijen zoals aan de Tafel vertegenwoordigd en van bewonersvertegenwoordigers uit de belanghebbende gebieden. Het zou goed zijn om in het kader van het luchthavenbesluit de voorgenomen experimenten en onderzoeken als zodanig te benoemen en daarmee zekerheid te scheppen dat deze ook daadwerkelijk zullen plaatsvinden, mits voldaan kan worden aan eisen van veiligheid en uitvoerbaarheid.

(...)

Ruimtelijke ontwikkeling

Om te komen tot een goede en duurzame ruimtelijke ordening moet de ontwikkeling van de luchthaven worden afgestemd op de ontwikkeling van overige functies met een ruimtelijke component (woningbouw, natuur, windenergie, landbouw e.a.).

(...)



Presentatie ontsluitingsroutes Lelystad Airport in publieksbijeenkomst Zeewolde



Presentatie ontsluitingsroutes Lelystad Airport in publieksbijeenkomst Lelystad



Presentatie ontsluitingsroutes Lelystad Airport in gemeenteraad Dronten



Presentatie ontsluitingsroutes Lelystad Airport in publieksbijeenkomst kerk Biddinghuizen

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

(...) Vanwege het grote belang van de ligging van de aan- en uitvliegroutes voor de bepaling van de ruimtelijke beperkingengebieden in het luchthavenbesluit en de consequenties daarvan voor omwonenden heb ik de Alderstafel Lelystad verzocht om zich uit te spreken over de resultaten van het MER en de betekenis daarvan voor de te hanteren routeset. Op 22 mei 2014 heb ik van de heer Alders een briefadvies ontvangen waarin de Alderstafel unaniem haar voorkeur uitspreekt voor routeset B+, omdat deze het meest tegemoet komt aan de eerder door de tafel geformuleerde uitgangspunten (vermijden van woonkernen en het ontzien van natuurwaarden). Ik heb u dit briefadvies op 28 mei 2014 ter kennisgeving toegezonden (Kamerstuk 31 936, nr. 201).

Het MER laat, aldus de Alderstafel Lelystad, zien dat routeset B+ duidelijk het beste scoort wat betreft het aantal ernstig gehinderden: 50 woningen binnen de 56 dB(A) Lden-contour en 279 ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden-contour. Daarmee is het aantal gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden-contour bij deze routeset significant lager dan bij de andere routesets: 279 tegenover 1.064 (A), 1.350 (A+) en 1.362 (B). Bovendien worden de Oostvaardersplassen bij deze routeset door de vertrekroute links-linksom ontzien.

(...) Aan de Alderstafel is ook gesproken over voorstellen tot verdere optimalisering van de aan- en uitvliegroutes in routeset B+. Het gaat hier met name om het zoeken naar de optimale ligging van de route tussen Biddinghuizen en Elburg en tussen Dronten en Swifterbant. De resultaten van analyses met deze optimalisaties (gerapporteerd in het betreffende addendum op het MER) zijn daarbij betrokken. Alhoewel de optimalisaties stuiten op aspecten van veiligheid en uitvoerbaarheid of een onbalans tonen in baten en lasten, meent de Alderstafel dat zij, na het operationeel worden van de luchthaven, alsnog serieuze overweging verdienen. In de komende jaren, als de luchthaven is geopend, zullen deze worden uitgetest door luchtvaartmaatschappijen, de luchthaven en de luchtverkeersdienstverleners.

(...) Ik hecht er belang aan dat de gemaakte afspraken omtrent de ruimtelijke inpassing, het uitwerken van een nadeelcompensatieregeling en van een monitoringsprogramma voor de (biologische) landbouw, het onderzoek naar en uitwerking van de hinderbeperkende maatregelen, het scheppen van alternatieve ruimte voor de kleine luchtvaart (General Aviation) en het bevorderen van de economische spin-off, voortvarend worden uitgevoerd en de resultaten beschikbaar zijn vóór de inwerkingtreding van het definitieve luchthavenbesluit. Gelet op de stappen die het afgelopen jaar zijn gezet onder regie van de heer Alders heb ik hier alle vertrouwen in.

(...)

10. Advies aanpassing 4e baan-regel Schiphol (29 januari 2015)

Op 13 november 2014 heb ik u geïnformeerd dat een onverkort handhaven van de 4e baan regel inclusief de daarbij vastgestelde normen van het nieuwe geluidsstelsel Schiphol, een groei van Schiphol tot meer dan 470.000 bewegingen ernstig in gevaar zou brengen, nadat was gebleken dat de luchtvaartpartijen onvoldoende in staat waren hun operatie zo te hervormen dat die was in te passen binnen de regel.

Dit probleem is toen niet voor het eerst aan de orde gesteld. In het aan u uitgebrachte advies over het nieuwe stelsel in oktober 2013 is al melding gemaakt van de spanning die zou kunnen optreden met de regel in het licht van de voorgenomen groei van Schiphol naar 510.000 bewegingen in 2020. Op dat moment werd er echter op gehoopt dat de sector in staat zou zijn haar operatie zo in te richten dat er geen problemen zouden hoeven op te treden. Dat laatste is helaas niet gelukt. Daarop hebben partijen hun bereidheid uitgesproken om gezamenlijk een verkenning uit te voeren naar het probleem en naar wegen te zoeken dit op te lossen. De Tafel heeft daarvoor twee maanden de tijd gevraagd.

Ik ben verheugd u te kunnen meedelen dat na intensief overleg partijen een eenstemmig advies aan u kunnen aanbieden met een voorstel tot oplossing van het gesignaleerde probleem.

Uitgangspunten

1. Partijen hechten eraan dat een oplossing past binnen de structuur van het akkoord van 2008.
2. Partijen bevestigen hierbij dat het akkoord uit 2008 met uitzondering van het hierna te formuleren voorstel onverkort van kracht blijft.
3. Bij het zoeken naar een oplossing is leidraad het handhaven van de balans tussen hinderbeperking en een selectieve groei van de luchthaven, waarbij het belang voor de Nederlandse en regionale economie van de hubfunctie wordt beklemtoond.
4. Bij hinderbeperking staat in dit geval voorop de erkenning van de positie van de inwoners van het meest zwaar gehinderde binnengebied.

5. Bij het economisch belang staat voorop dat met kracht verder moet worden gewerkt aan de ontwikkeling van de regionale luchthavens zodat die ook kunnen bijdragen aan een selectieve groei op Schiphol.

Voorstel

Op basis van de standpunten en overwegingen van partijen treft u onderstaand een voorstel voor de oplossing van het gesignaleerde knelpunt. Dit voorstel kan rekenen op de instemming van alle partijen aan Tafel.

1. De regel voor de vierde baan blijft gehandhaafd. Groei van Schiphol vindt plaats binnen de grenzen van gelijkwaardigheid en binnen de regels van het geluidsstelsel.
2. De norm voor het jaarlijks gemiddelde gebruik per dag blijft 40 vliegtuigbewegingen op de vierde baan.
3. De dagnorm wordt verhoogd van 60 naar 80 vliegtuigbewegingen op de vierde baan.
4. De regel voor het gebruik van de vierde baan is niet van toepassing:
 - a. in geval van baanonderhoud
 - b. in geval van uitzonderlijk weer
 - c. in die gevallen waarbij onvoorziene en/of uitzonderlijke omstandigheden plaatsvinden die de inzet van de 4de baan onvermijdelijk maken. Voorbeelden van dergelijke situaties zijn:
 - i. NAVO top waarbij Polderbaan buiten gebruik is
 - ii. vulkaan uitbarstingen IJsland
 - iii. situaties waarbij de veiligheid in het geding is
 - iv. en soortgelijke op dit moment nog niet te benoemen situaties.
5. Aan het eind van ieder gebruiksjaar maakt de sector een overzicht van de onder punt 4 bedoelde gevallen en stuurt die met redenen omkleedt naar de Omgevingsraad Schiphol. Dit laat onverlet de rol van de Inspectie die toezicht houdt op het juiste gebruik van deze bepaling.
6. De omgeving levert met het bovenstaande haar bijdrage aan de oplossing van het probleem; de luchtvaartsector is met het nemen van operationele maatregelen verantwoordelijk voor het resterende deel. De operationele maatregelen mitigeren het gebruik van de vierde baan zodat binnen de norm op de vierde baanregel en met gebruikmaking van de hardheidsclausule een verdere groei van Schiphol mogelijk wordt.

7. Als tegemoetkoming voor de ophoging van de dagnorm en de introductie van een hardheidsclausule wordt de in het akkoord van 2008 afgesproken cap van 510.000 bewegingen teruggebracht tot 500.000 tot en met 2020.
8. Uitgaande van een volume van 450.000 in 2015 en op basis van de groeiprognose van 1,5-2,2% kan in 2020 een vraag verwacht worden van circa 485.000-500.000 vliegtuigbewegingen.
9. Na 2020 of zoveel later als de cap van 500.000 bewegingen bereikt, is treedt de 50-50 regel in werking.
10. De hinderbeperking die gerealiseerd is tot het moment waarop de 500.000 bereikt wordt, mag door de sector gebruikt worden voor volumegroei. De hinderbeperking die na het bereiken van de volumegrens van 500.000 bewegingen gerealiseerd wordt, wordt gedeeld tussen de omgeving en de sector.
11. Op dit voorstel is onverkort van toepassing de afspraak uit het advies van 2013 dat, indien in de praktijk blijkt dat – ondanks maximale inspanning – resultaten niet gerealiseerd kunnen worden, partijen met elkaar in overleg zullen treden en mocht dit leiden tot een gedeeld inzicht en een eenstemmig besluit over een noodzakelijke aanpassing, partijen tot aanpassing/aanvulling van het akkoord kunnen komen.
12. Met betrekking tot de problematiek van de ruimtelijke ordening wordt het ministerie van IenM met nadruk verzocht op korte termijn een besluit te nemen over het eerder door de Tafel uitgebrachte advies over de transformatie binnen de 20 Ke zone en met de regionale overheden een aantal door de regio gesignaleerde knelpunten te inventariseren met betrekking tot het gebruik van geluidsgevoelige bestemmingen in het LIB binnen het 20 Ke gebied die volgens de regio maatwerk behoeven, ten einde te bezien of hierover, op korte termijn tot passende en werkzame oplossingen kan worden gekomen.
13. De luchtvaartsector neemt op basis van het bovenstaande het initiatief om de m.e.r.-procedure te starten op basis waarvan het bevoegde gezag het luchthavenverkeersbesluit Schiphol kan nemen.

(...)

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

De afgelopen weken heeft aan de Alderstafel Schiphol intensief overleg plaatsgevonden waarin gezamenlijk de mogelijkheden zijn verkend om te komen tot een oplossing voor het knelpunt met de regel voor de inzet van de vierde baan op Schiphol.

(...)

Bij de verdere ontwikkeling van Schiphol dient uiteraard ook de bescherming van de omgeving van de luchthaven goed geborgd te zijn. Geconstateerd wordt dat het voorstel past binnen het eerder door het Kabinet onderschreven uitgangspunt van strikt preferentieel baangebruik, waarbij die banen worden ingezet die de minste hinder in de omgeving van de luchthaven veroorzaken. De afspraken resulteren in een beperkt gebruik van een vierde baan op Schiphol, waarbij de norm voor het jaarlijks gemiddelde gebruik van de vierde baan per dag 40 vliegtuigbewegingen blijft. Door de ophoging van de dagnorm van 60 naar 80 vliegtuigbewegingen en door de verlaging van de volumecap met in totaal 10.000 bewegingen is het voorstel in balans. In het verlengde hiervan blijven de ter bescherming van de omgeving vastgestelde criteria voor gelijkwaardigheid onverminderd van kracht.

Het Kabinet is van mening dat het voorstel van de Alderstafel een gebalanceerde uitkomst bevat die recht doet aan de eerder genoemde uitgangspunten.

Het Kabinet constateert daarbij dat het voorstel kan rekenen op de instemming van alle partijen aan de Alderstafel. Daarmee is voldaan aan de voorwaarde zoals opgenomen in het Aldersadvies van oktober 2013 om te komen tot een aanpassing van de normen. Dit draagvlak heeft grote betekenis en heeft in de afgelopen jaren voor onderling vertrouwen gezorgd in de regio, waarbij aansprekende resultaten zijn behaald op het gebied van hinderbeperking en de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Hierbij worden bruggen geslagen waarbij de betrokken partijen de balans moeten blijven zoeken tussen hinderbeperking en een selectieve groei van de luchthaven Schiphol.

Het Kabinet neemt dan ook dit advies van de Alderstafel over.

(...)

Brief Tweede Kamer d.d. 10 maart 2015 (Kamerstuk 29665, nr. 212)

11. Evaluatie fase 1 Eindhoven (20 juli 2015)

Op 1 november 2014 is het luchthavenbesluit Eindhoven van kracht geworden, dat een gefaseerde ontwikkeling van het civiele luchtverkeer op die luchthaven mogelijk maakt door een groei in fase 1 met 10.000 bewegingen en daarna, mits een afgesproken evaluatie succesvol verloopt, in fase 2 met 15.000 bewegingen, tot in totaal 43.000 vliegtuigbewegingen.

Hierbij bied ik u graag de bevindingen aan van de uitgevoerde evaluatie en daaraan verbonden mijn advies over de tweede fase van de ontwikkeling van de luchthaven, gehoord hebbend de partijen aan Tafel. (...)

De evaluatie

Alle afspraken die gemaakt zijn over onderwerpen die geëvalueerd moeten worden zijn uitgevoerd.

1. Het aantal bestemmingen dat voor Brabant en de Brainportregio van belang is, is aanzienlijk uitgebreid en voldoet aan de met de regio afgesproken normen:
 - 75% van de vliegtuigbewegingen vindt plaats naar zogenaamde combi-bestemmingen, een mengvorm van zakelijke en toeristische reizigers.
 - Het marktaandeel van Eindhoven Airport in de eigen regio is gestegen van 23% naar 36%.
2. De afgesproken hinderbeperkende maatregelen zijn ingevoerd waaronder CDA-landingen, het optimaliseren van routes, idle reverse thrust (landen zonder gebruik van een motor) en het inbouwen van prikkels voor de inzet van geluidsarme vliegtuigen;
3. Op het gebied van duurzaamheid is de hoogst mogelijke accreditatie behaald, waarbij de luchthaven volledig CO₂-neutraal opereert.
4. De leefbaarheidsonderzoeken zijn conform afspraak uitgevoerd.
5. Op het gebied van landzijdige bereikbaarheid zijn bestuursovereenkomsten afgesloten door het Rijk met de regio.
6. Bezuiniging bij het Ministerie van Defensie hebben de verdere invulling van de afspraak over de verplaatsing van militaire functies van de basis Eindhoven naar elders overbodig gemaakt.

Vastgesteld kan worden dat aan alle elementen van de evaluatie is voldaan, zodat conform het advies van 2010 – dat door kabinet en Kamer is overgenomen – fase 2 onverkort in werking kan treden.

De verrijkingsafspraken

In het verrijkingsdocument zijn afspraken gemaakt over nachtvluchten, het bestemmingenprofiel, geluidmonitoring, milieuwinst en gebruiksmogelijkheden en over de bescherming van het weekend. Voor zover de afspraken betrekking hebben op de gebruiksjaren 2013 en 2014 is vastgesteld dat deze zijn nageleefd. In het evaluatietraject is verder met de instelling van een werkgroep innovatieve hinderbeperking waarin de BOW, BMF en omliggende gemeenten participeerden uitvoering gegeven aan de afspraak om ook innovaties te verkennen voor de tweede fase. Diverse elementen daarvan zijn meegenomen in het thans gepresenteerde voorstel.

Doordat is vastgesteld dat aan alle voorwaarden voor de overgang naar fase 2 is voldaan en ook de verrijkingsafspraken over de jaren 2013 en 2014 zijn nagekomen, is het ook voor de partijen die in 2010 zich niet hebben uitgesproken over fase 2, mogelijk gemaakt om tot een afweging ter zake te komen.

Het belevingsonderzoek door de GGD

In 2014, na de groei met 10.000 bewegingen, heeft een herhaling plaatsgevonden van het belevingsonderzoek dat de GGD met het RIVM in 2012 als een nulmeting had uitgevoerd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de beleefde hinder, slaapverstoring en zorg over de toekomst is toegenomen. Tevens laat het onderzoek zien dat de houding ten opzichte van de luchthaven(ontwikkeling) en de beleefde gezondheid niet is verslechterd, ondanks de groei in de afgelopen jaren.

In navolging van de aanbevelingen van de GGD bevat mijn advies een aantal concrete elementen die de verdere ontwikkeling van de luchthaven dienen te flankeren:

- Vasthouden aan het eerder met de regio afgesproken pakket van hinderbeperking;
- Voortzetting van het gesprek met de regio over 'optimale' corridors voor het vertrekkend verkeer;

- Specifiek aandacht en verkenning van mogelijkheden voor ontlasting van Wintelre;
- Een gestaffelde groei naar het maximum van 43.000 vliegtuigbewegingen in 2020;
- Indien er na het bereiken van 43.000 vliegtuigbewegingen ruimte ontstaat binnen de in het Luchthavenbesluit vastgelegde civiele geluidsruimte voor verdere ontwikkeling dan dient deze 50-50 verdeeld te worden tussen de luchthaven en de omgeving.
- Het uitvoeren van een check op de toereikendheid van de isolatie van woningen;
- Uitbouw van de informatievoorziening aan de omgeving over het luchtverkeer;
- Investeren in innovaties (een door in ieder geval gemeente Eindhoven, Provincie N-Brabant, Stichting Brainport en Eindhoven Airport uit te werken 'innovatieve roadmap');
- Instelling van een leefbaarheidsfonds;
- Versnelling van de sanering van het industrielawaai Vliegbasis Eindhoven door het ministerie van Defensie;
- Voortzetting van het overleg tussen partijen.

Vluchten na 23.00 uur en voor 08.00 uur in het weekend

Het onderwerp, welke ruimte er is voor vluchten na 23.00 uur en in het weekend voor 08.00 uur heeft de partijen aan Tafel van het begin van de evaluatie verdeeld gehouden. Vertrekpunt in mijn advies is de eerder uitgesproken overeenstemming tussen alle partijen over de uitvoering van fase 1 en de daarbij behorende openingstijden: maximaal 4 vluchten tussen 23.00-24.00 uur en openstelling op alle dagen vanaf 07.00 uur.

BOW, BMF en omliggende gemeenten pleiten in de evaluatie van fase 1 voor een terugdringing van dit aantal vluchten. Het advies van 2010 veronderstelt dat voor de realisatie van de extra 15.000 bewegingen in fase 2 een uitbreiding van het aantal vliegbewegingen na 23.00 uur nodig is. Het vigerende Luchthavenbesluit geeft daar invulling aan met het vastleggen van maximaal 8 bewegingen na 23.00 uur.

Na een zorgvuldige studie waarbij gebruik gemaakt is van de onderzoeksbureau's M3, SEO en ADECS en van Prof. Jaap de Wit en uitvoerige besprekingen tussen partijen aan Tafel kom ik tot (...) het voorstel om de homecarrier

het recht te geven gemiddeld op jaarbasis met 4 bewegingen en maximaal met 6 bewegingen per dag na 23.00 uur gepland te mogen landen, waarbij de grens ligt op 23.30 uur. Daarmee wordt de lijn uit fase 1 doorgetrokken die eerder door partijen aan Tafel unaniem is onderschreven. In plaats van maximaal 4 geplande landingen tussen 23.00 en 24.00 uur wordt nu voorgesteld gemiddeld 4 geplande landingen tussen 23.00 en 23.30 uur.

Het gemiddelde blijft daarbij 4 op jaarbasis, met een maximum van 6 landingen per dag. Tegenover elke dag dat er 6 vliegbewegingen zijn, moeten dus evenveel dagen staan waarin dit gecompenseerd wordt. Tevens wordt het tijdvak waarbinnen deze 4 bewegingen na 23.00 uur gepland mogen worden met een half uur ingeperkt: van uiterlijk 24.00 uur naar 23.30 uur. Dit voorstel blijft op jaarbasis binnen de voor de eerste fase afgesproken 4 bewegingen per dag, geeft de exploitant de nodige flexibiliteit om bijvoorbeeld in het drukke zomerseizoen per dag 2 bewegingen meer te maken mits deze worden gecompenseerd in de rest van het jaar en verkort de tijd waarop 's avonds gepland mag worden door de homecarrier met een half uur, namelijk van 24.00 uur naar 23.30 uur.

Voorts is er uitvoerig stil gestaan bij de mogelijkheid om in het weekend tot een beperking te komen tussen 07.00 en 08.00 uur. Vastgesteld moet worden dat in de vliegoperaties sprake is van geplande vluchten en er daarbij geen onderscheid is tussen weekdays en het weekend. Toch is geprobeerd aan deze wens tegemoet te komen door op de zondag tot een beperking te komen, met het respecteren van de operatie van de homecarrier.

Het voorstel houdt in dat de homecarrier zondag gemiddeld op jaarbasis met 4 vliegtuigen mag starten met een maximum van 6 per dag tussen 07.00 uur en 07.30 uur.

Dit voorstel heeft de instemming van alle partijen die eerder in 2010 hebben ingestemd met de totale ontwikkeling van de luchthaven in twee fasen. De omliggende gemeenten, BOW en

BMF kunnen dit voorstel niet steunen. Zij zijn bereid de homecarrier maximaal 3 bewegingen toe te staan na 23.00 uur tot 23.30 uur. Dit voorstel wordt niet gedragen door de overige partijen omdat het een vermindering inhoudt van het al eerder gehanteerde aantal van maximaal 4 bewegingen

voor fase 1, waarover volledige overeenstemming bestond, en vooral omdat het de luchthaven de noodzakelijke flexibiliteit onthoudt die een home-carrier als spil van een stabiele en succesvolle ontwikkeling van Eindhoven Airport nodig heeft.

Conclusies en aanbevelingen

1. Ik stel vast dat de afspraken die zijn gemaakt in 2010 en later in 2012 zijn uitgevoerd. Op grond daarvan kan de tweede fase van de ontwikkeling van de luchthaven Eindhoven plaatsvinden.
2. Ik kom tot de conclusie dat in de voorstellen zowel het nationale belang – een selectieve ontwikkeling van de luchtvaart bij een toenemende nationale vraag naar luchtvaart, waarbij Schiphol ontlast wordt door Eindhoven en Lelystad – als het regionale belang – een luchthaven die de regionale economie ondersteunt en zorgvuldig omgaat met het milieu en de omwonenden – evenwichtig tot zijn recht komen.
3. Ik stel vast dat de partijen aan Tafel die eerder het advies voor de totale ontwikkeling in twee fasen van Eindhoven Airport gesteund hebben – op basis waarvan kabinet en Kamer in 2010 ingestemd hebben met deze ontwikkeling – thans ook het voorstel voor de openstellingstijden en de uitzonderingen daarop voor de homecarrier steunen.
4. Ik stel vast dat de omliggende gemeenten waardering hebben voor de stappen die zijn gezet. Op het punt van de openingstijden moet ik echter vaststellen dat zij een stap terug zetten ten opzichte van hun in 2010 ingenomen positie. Ook op het punt van de volumeontwikkeling wensen zij de eerder door het kabinet vastgelegde ontwikkeling met 25.000 vliegtuigbewegingen – die op verzoek van de regio in 2010 al met 10.000 bewegingen is teruggebracht ten opzichte van de voorgenomen 35.000 bewegingen – opnieuw verder te reduceren met circa 5.000 bewegingen. Omdat deze punten niet zijn gehonoreerd onthouden de omliggende gemeenten hun instemming aan het advies. Ik kan niet anders dan constateren dat een dergelijke opstelling door bestuurlijke vertegenwoordigers het fundament aantast van het wezen van de onderhandelingstafel zoals die door u is ingesteld in Brabant. Die bestaat er uit dat partijen over en weer geven en nemen om tot een aanvaardbaar compromis te komen tussen nationale en regionale belangen en tussen economische belangen en het zoveel mogelijk verminderen van de daarmee gepaard gaande hinder. Als een bestuur-

- lijke partij een toch alleszins redelijk voorstel dat nu voorligt niet kan steunen lijkt mij een voortzetting van dit type overleg niet vruchtbaar.
5. Ik betreur dat BOW en BMF het voorstel niet kunnen steunen en daaraan de conclusie verbinden dat zij niet akkoord kunnen gaan met het voorliggende advies. Maar voor deze opstelling is wel enig begrip op te brengen. Het is inderdaad veel gevraagd aan direct omwonende burgers en daarmee van hun organisaties, die de meeste hinder ondervinden van een groeiende luchthaven, om instemming te betuigen met een groei van het vliegverkeer en een daarmee gepaard gaande toename van hinder.
 6. Het lijkt mij daarom juist dat de nationale politiek hierover thans een besluit neemt in een weging van de nationale belangen die aan de orde zijn en nadat zij zich ervan heeft vergewist dat op een zorgvuldige wijze is omgegaan met de belangen van de omgeving.
 7. Ik ben ervan overtuigd dat dit laatste het geval is en adviseer u daarom te besluiten conform het hier voorliggende advies.
- (...)



Presentatie van het advies naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie Eindhoven Airport

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

(...)

Hoewel het integrale advies naar onze mening het resultaat is van een zorgvuldig proces van meer dan een jaar met alle partijen aan de regionale Tafel, is het feit dat het advies door een deel van de partijen niet op alle punten wordt gesteund voor ons reden geweest om naar mogelijkheden te zoeken om het draagvlak te verbreden. Er zijn daarom door zowel de heer Alders als door onszelf meerdere pogingen ondernomen om tot een breder gedragen advies te komen. In dit kader zijn door ons voorstellen gedaan om de omgeving in aanvulling op het Alders-advies verder tegemoet te komen. Dit heeft geresulteerd in een wijziging ten aanzien van de in het Aldersadvies opgenomen voorstellen inzake het aantal geplande vluchten na 23.00 uur en de jaarlijks toegestane groei.

(...)

Partijen hebben aangegeven de door ons verrichtte inspanningen om tot een breder gedragen advies te komen, te waarderen. Wij zijn van mening dat, ondanks dat partijen elkaar niet op alle punten hebben kunnen vinden, het nu voorliggende advies een evenwichtige basis biedt voor een duurzame ontwikkeling van Eindhoven Airport tot 2020. Met het advies en de bovengenoemde additionele hinderbeperkende maatregelen wordt zorgvuldig omgegaan met het milieu en de omwonenden en wordt invulling gegeven aan de afspraken over de gewenste groei van Eindhoven Airport, mede ter ondersteuning van Schiphol. Wij nemen het advies voor de tweede fase van de ontwikkeling van Eindhoven Airport dan ook over en vullen deze aan met de in deze brief genoemde additionele hinderbeperkende maatregelen. (...)

Brief Tweede Kamer d.d. 28 oktober 2015 (Kamerstuk 31936, nr. 298)

12. Verslag bespreking middellange termijn Schiphol 2030 (30 januari 2019)

Het College van Advies van de Omgevingsraad Schiphol heeft zich gebogen over uw adviesaanvraag van 14 maart 2016 voor een toekomstbestendig nieuw normen- en handhavingstelsel (NNHS). In uw brief d.d. 21 december 2017 aan de Tweede Kamer heeft u uw inzet met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van Schiphol geschetst en uw verwachtingen uitgesproken over de aard en omvang van de advisering door de Omgevingsraad Schiphol (ORS). Daarin heeft u als kader meegegeven een advies te willen “waarbij de luchthaven zich kan ontwikkelen in balans met de omgeving, ook na 2020”. Aan de partijen in de ORS is de vraag voorgelegd of zij bereid zijn om binnen de kaders, zoals die in uw brief d.d. 21 december 2017 zijn geschetst, tot gezamenlijke advisering te komen. (...)

Wonen en vliegen

In uw adviesaanvraag heeft u naast de vraag over het NNHS ook een vraag voorgelegd over de verhouding wonen en vliegen. Ik heb moeten vaststellen dat de discussie zich de afgelopen tijd heeft toegespitst op de adviesaanvraag over het NNHS. (...) Desondanks kan worden geconstateerd dat er overeenstemming over bestaat dat woningbouw in hoge mate een decentrale verantwoordelijkheid is. Bij de uitwerking van de invulling van de woningbouwopgave wordt er door een aantal partijen op aangedrongen om niet onder de routes te bouwen. Door deze partijen wordt het gewenst geacht dat een woningregister wordt opgesteld waarin voor eenieder kenbaar wordt geregistreerd wat bijvoorbeeld de geluidsomgeving en de isolatiewaarden van een woning zijn. En dat net als bij andere publieke infrastructures (weg en spoor) de hoofdregel dient te zijn dat de initiatiefnemer voor een activiteit (luchtvaart respectievelijk woningbouw) aan de lat staat voor het nemen en financieren van de noodzakelijke geluidbeperkende maatregelen in de daartoe aangewezen gebieden. Hierover is overigens niet verder van gedachten gewisseld.

De verhouding tussen het binnen- en het buitengebied op het vlak van ervaren hinder

Partijen zijn het erover eens dat er een wezenlijk verschil ligt tussen de overlast die het binnengebied, en met name het gebied dat ligt in het verlengde van de start en landingsbanen, ondervindt en de hinder in het buitengebied.

Dat neemt niet weg dat er ook in het buitengebied situaties van ernstige hinder kunnen optreden, met name in situaties dat bij landend verkeer over grote afstand laag wordt aangevlogen.

Naarmate het volume van het aantal vliegtuigbewegingen toeneemt wordt steeds pregnanter de vraag gesteld waar de grens ligt van wat redelijkerwijs van de omgeving, en in het bijzonder het binnengebied, gevraagd kan worden aan het accepteren van hinder. Een belangrijk probleem dat zich voordoet is dat hinderbeperking die de luchtvaartsector realiseert door steeds minder geluidsproducerende vliegtuigen nauwelijks of niet waarneembaar is op de hoogte, vooral in het binnengebied, waarop de vliegtuigen passeren. Ieder individueel vliegtuig produceert daarbij voor de omwonende een buitengebied hoog geluidvolume. Voor de collectieve geluidsrekening in het stelsel van gelijkwaardigheid maakt deze reductie wel degelijk uit. Zij leidt namelijk tot een verdere volumegroei, ook al wordt die gehalveerd door de 50-50 regel. Daarmee is dus de paradox gecreëerd dat een geluidsreductie leidt tot een aanzienlijke volumestijging en daarmee gepaard gaande toename van overlast in het binnengebied, zonder dat de omwonenden daar iets merken van de hinderafname. Integendeel, hun woonklimaat wordt ernstig geschaad.

Gelijktijdig moet worden vastgesteld dat er sprake is van een zodanige volumeontwikkeling dat er zowel op de primaire als de secundaire banen sprake is van een alsmaar toenemende ononderbroken stroom van bewegingen. De eerder aanwezige rustperiodes worden steeds korter. Daarnaast wordt door omwonenden tijdens de maatschappelijke consultaties het beeld dat geoordeeld kan worden op "gemiddeld" geluid (Lden benadering) beantwoord met de opmerking dat bewoners niet geconfronteerd worden met "gemiddeld geluid" maar – met steeds korter wordende onderbrekingen – met piekgeluiden.

Het effect van stillere vliegtuigen is in dat licht niet of slechts beperkt waarneembaar. Verbeteringen die door de omwonenden niet of slechts beperkt waargenomen worden kunnen moeilijk een maatschappelijk gelegitimeerde basis vormen voor een ruimtebepaling op basis waarvan een volumeontwikkeling van 50-50 kan plaatsvinden.

Deze overwegingen verdienen een plaats bij de discussie, die in het kader van de luchtvaartnota gevoerd zal gaan worden over de verdere ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland. Daarmee is niet gezegd dat op voorhand de ver-

deling van gerealiseerde milieuwinst in een verhouding 50-50 over de sector en de omgeving verlaten zou moeten worden. Wat wel bedoeld wordt, is dat het begrip milieuwinst opnieuw gedefinieerd moet worden, zodat alleen door omwonenden ervaren reductie van geluid, in de toekomst een rol kan spelen bij het vaststellen van de grondslag voor de verdeling van milieuwinst.

Daarnaast verdient het aanbeveling voor het binnengebied een verder verbeterd omgevingsbeleid te voeren waarin, meer dan tot nu toe, rekening wordt gehouden met de individuele behoeften van omwonenden in de meest getroffen gebieden. Voor het buitengebied wordt aandacht gevraagd voor het laag aanvliegen van het landend verkeer over grote afstanden. Het zou een belangrijke bron van ervaren hinder wegnemen als daarvoor een oplossing kan worden gevonden. Voor een inventarisatie van mogelijkheden zie bijlage 3.

Gelijkwaardigheidscriteria en de regels van het stelsel

Alle partijen zijn het erover eens dat er zowel voldaan moet worden aan de criteria van gelijkwaardigheid als aan alle regels die gelden voor het NNHS. De rol en betekenis van de vierde baanregel wordt onderschreven, omdat alle partijen van mening zijn dat deze regel voor de bescherming van het binnengebied van groot belang is. De afgelopen periode heeft zich een discussie voorgedaan over de interpretatie van de vierde baanregel. Partijen zijn het eens geworden over een verduidelijking van de regel die u aantreft in bijlage 4.

Met ingang van het zomerseizoen 2020 zal de sector zich aan deze interpretatie van met name de uitzonderingsgronden houden en operationele maatregelen nemen om een en ander te waarborgen. Het lijkt verstandig dat het Rijk, om de geloofwaardigheid van alle partijen te waarborgen, ervoor zorgdraagt dat er gelijktijdig beschikt kan worden over een helder en afdoend sanctiesysteem. Mocht er zich, ondanks de getroffen operationele maatregelen, toch een probleem voordoen om binnen het maximaal afgesproken dag en/of gemiddelde volume te blijven, waar redelijkerwijs van de sector geen oplossing voor verwacht kan worden, dan zijn partijen bereid om daarvoor een voorziening te treffen.

De reductie van de nachtvluchten van 32.000 naar 29.000

Tijdens de besprekingen is vastgesteld, dat partijen beseffen dat het uitvoeren van deze maatregel een grote bijdrage kan leveren aan het herstellen van het vertrouwen tussen de sector en de omgeving. Afgesproken is dat

de sector ervoor zorgt dat deze reductie in 2023, of uiterlijk in 2024, haar beslag zal hebben gekregen en dat er met ingang van het jaar 2020 een begin mee wordt gemaakt met jaarlijks toenemende aantallen.

Het OVV-rapport over veiligheid

Alle partijen onderschrijven het onomstotelijke belang van veiligheid in de lucht en op de luchthaven. De aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) wijzen op een aantal zaken die in orde moeten zijn alvorens een verdere ontwikkeling boven de 500.000 bewegingen mogelijk kan zijn. Naast aanpassingen van infrastructuur op Schiphol zelf wijst de OVV op mogelijk minder veilige situaties die kunnen ontstaan als gevolg van het aantal baanwisselingen op Schiphol, mede als gevolg van het preferente baanstelsel. Tijdens het overleg kon door het Rijk nog geen uitsluitsel worden gegeven over de uitkomsten van studies naar maatregelen om risico's van baancombinatiewisselingen en convergent landen en starten verder te verlagen. Er wordt door de omgevingspartijen uitdrukkelijk op gewezen, dat mochten die maatregelen gevolgen hebben voor de inzet van baancombinaties, de eventuele negatieve gevolgen daarvan niet op de omgeving kunnen worden afgewend.

De ontwikkeling van luchthaven Lelystad

Voorafgaand aan de vraag naar de verdere ontwikkeling van Schiphol staat de kwestie van de ontwikkeling van Lelystad. Vanaf het akkoord in 2008 is voorzien in een ontwikkeling van Lelystad die een cruciale functie zou moeten vervullen in de uitvoering van het selectiviteitsbeleid op Schiphol. Alle partijen in de ORS dringen er nadrukkelijk op aan dat er snel duidelijkheid komt over de concrete functie, inpasbaarheid en openstelling van het vliegveld Lelystad in relatie tot de selectieve ontwikkeling van Schiphol. (...)

Daarnaast speelt een tweede kwestie, die een vruchtbare ontwikkeling van Lelystad dreigt te frustreren. Het is evident, dat het voor de omgeving op het oude land, met name de Provincies Gelderland en Overijssel, van groot belang is dat zo spoedig mogelijk verbeteringen zullen worden doorgevoerd die een einde moeten maken aan belemmeringen om op de aansluitroutes van Lelystad Airport zoveel mogelijk ongehinderd door te kunnen klimmen. Een belangrijke hinderpaal om dit te kunnen realiseren was tot nu toe de keuze voor gescheiden luchtruimen voor het verkeer van Schiphol en Lelystad, waarbij het Lelystad verkeer altijd onder het Schiphol verkeer moest blijven. Een belangrijke verbetering kan worden bereikt als het luchtruim van Schip-

hol en Lelystad wordt geïntegreerd en het Lelystadverkeer wordt behandeld als onderdeel van het totale Schipholverkeer. Deze integratie hoeft niet te wachten op het verschijnen van de luchtruimvisie, maar kan onafhankelijk daarvan worden doorgevoerd door de sectorpartijen en de LVNL.

De ruimte voor verdere ontwikkeling van Schiphol en de rol van de MER hierbij

In het advies over het NNHS (8 oktober 2013) is voorgesteld om in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol op te nemen:

“De mogelijkheid voor de periode na 2020 om – indien het plafond van 510.000 vliegbewegingen wordt bereikt er door hinderbeperkende maatregelen ruimte binnen de criteria voor gelijkwaardigheid ontstaat – groei-ruimte aan de luchtvaart volgens het 50-50 principe toe te kennen: 50 procent van de ruimte mag worden gebruikt voor de luchthavenontwikkeling en 50 procent van de ruimte geldt als hinderbeperking (zodat dit deel van de ontstane ruimte binnen de gelijkwaardigheidscriteria niet wordt gebruikt voor een groei in verkeersvolume).”

De MER zou die ruimte moeten aangeven. De Commissie m.e.r. heeft in haar toetsingsadvies van 24 januari 2017 aangegeven dat onduidelijk is welke groei in het aantal vliegbewegingen na 2020 mogelijk is – op basis van de 50-50 regel – en wat de effecten op de omgeving zijn van die maximale groei. Het College van Advies heeft een tweetal varianten opgesteld waarlangs de ruimte zou kunnen worden bepaald.

Helaas moet worden geconstateerd dat deze benadering, die een bijdrage moest geven aan het objectiveren en verzakelijken van de discussie, een bron is gebleken van verdeeldheid en juist heeft geleid tot het tegendeel van wat werd beoogd. De concept MER werd het voorwerp van verhitte discussies over het al dan niet correct zijn van de aannames die in het rekensysteem werden ingevoerd. Deze punten van verschil in appreciatie van de MER zijn tot vandaag de dag niet opgelost. Hiermee zijn er verschillende interpretaties over de milieuruimte die beschikbaar is die eerst opgelost moeten worden voordat de concept MER kan dienen als bron voor het exact bepalen van milieuruimte die voor verdeling in aanmerking komt. Dit punt verdient aandacht in de Luchtvaartnota, zeker ook in combinatie met het hiervoor behandelde verschil tussen de berekende en door bewoners ervaren milieuwinst. Het verdient aanbeveling om in de discussie over prognoses de met

meteo gecorrigeerde realisatie cijfers van het voorgaande jaar te betrekken. In de maatschappelijke discussie vergroot het de acceptatie als realisatie en prognose een herleidbare relatie hebben.

Los hiervan, maar niet minder belangrijk, is de kwestie die door het Rijk is gesignaleerd en aan de Kamer is meegedeeld, dat uit onderzoek is gebleken dat metingen uitwijzen dat er een significant verschil aanwezig is tussen de hoogte van geluidsgegevens die gehanteerd worden als invoer voor de geluidsberekeningen en het op diverse plaatsen vastgestelde geluidsvolume dat uit metingen naar voren komt. Zoals u aan de Kamer heeft laten weten behoeft dit punt ook opheldering in de luchtvaartnota. (...)

Opvattingen van partijen over de verdere ontwikkeling op Schiphol

Tijdens de besprekingen van eind december 2018 was een meerderheid van partijen van mening dat Schiphol een gematigde en beheerste groei zou moeten kunnen doormaken, waarbij de kernfunctie van Schiphol is: het accommoderen van intercontinentaal en daarmee verbonden feederverkeer omdat deze functie van eminent belang is voor de Nederlandse economie. Maar evenzeer werd het van groot belang geacht dat deze ontwikkeling ook geaccepteerd kan worden door omwonenden die de hinder van Schiphol ervaren en op die manier de luchthaven een *licence to operate* verschaffen. Het is evident dat een toekomstige vruchtbare ontwikkeling van Schiphol alleen mogelijk is in balans met de omgeving.

Deze opvatting werd niet alleen gevoeld door de sterk gevoelde behoefte aan het matigen van geluidshinder zowel in het binnen- als in het buitengebied, maar ook door een toenemende erkenning dat een matiging van volume een bijdrage zal leveren aan de klimaatdoelstellingen. Deze gematigde ontwikkeling zou mede mogelijk zijn door de selectieve aanpak, de uitwisseling met Lelystad, maar ook door het benutten van nu reeds mogelijke vormen van substitutie van vliegverkeer door treinverkeer (onder andere Brussel en Parijs) en het verder uitbouwen daarvan naar andere Europese bestemmingen.

Als voorwaarde voor een verdere ontwikkeling werd door de omgevingspartijen gesteld:

- a. nakoming van de aangescherpte vierde baanregel
- b. de reductie van de nacht van 32.000 naar 29.000 bewegingen
- c. een voortvarende ontwikkeling van Lelystad. (...)

Vanaf begin januari heb ik vastgesteld dat de posities van partijen zijn verschoven. (...)

Vastgesteld kan worden dat van het begin af aan de marges voor een gedragen advies smal waren, maar dat de meest recente ontwikkelingen duidelijk hebben gemaakt dat partijen niet in staat zijn om met elkaar tot een gezamenlijk advies te komen, waarin zowel de economische activiteit als de kwaliteit van de leefbaarheid met elkaar in balans worden gebracht. (...)

Epiloog

(...) Ik heb eerder niet onder stoelen of banken gestoken dat een bepaalde bestuurlijke aanpak aan tijd gebonden is. Wat in een bepaalde context en bepaalde tijdsfase goed functioneert, hoeft niet zondermeer het antwoord te zijn voor een volgende fase. Ik denk dat een ieder heeft kunnen vaststellen dat de omstandigheden, de vraagstelling en de opvattingen zodanig zijn geëvolueerd, dat er sprake is van gewijzigde omstandigheden. De voorgenomen evaluatie van de ORS zou zich daarop primair moeten richten. Wat is ieders rol, wat mag van het Rijk, de sector en de regionale partijen (provincies, gemeenten, bewoners-, milieu- en werkgeversorganisaties) verwacht worden en waar zijn partijen overvraagd?

Het spijt mij zeer dat de partijen in het College van Advies niet in staat zijn geweest om een gezamenlijk advies op te stellen. Het is teleurstellend nadat gedurende zo lange periode partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid hebben genomen voor de ontwikkeling van Schiphol in haar omgeving. Ik heb vanzelfsprekend overwogen of ik desalniettemin u zou moeten adviseren langs de lijnen van het bovengenoemde conceptadvies. Waar enig begrip daarvoor bij de partijen ontbreekt, meen ik dat een legitimatie daarvoor niet voorhanden is. Met het uitbrengen van dit verslag komt ook een einde aan mijn rol als voorzitter van het overleg. In uw benoeming van 14 december 2017 is de duur van mijn termijn bepaald door het te koppelen aan het uitbrengen van het advies, plus twee maanden.

Het was voor mij – samen met mijn zeer gewaardeerde collega's in de procesregie Theo Vermeegen en Johan Weggeman – een eer en genoegen om een zo lange periode betrokken te zijn bij dit maatschappelijk bestuurlijk proces. Een proces dat geleid heeft tot overeenstemming over de ontwikkeling van Schiphol gedurende de periode 2008 tot 2020 en die een evenwichtige ontwikkeling mogelijk heeft gemaakt. Een bijzonder proces van

vallen en opstaan, van veel successen, maar ook teleurstellingen. Het vinden van een balans tussen een belangrijke economische activiteit en de kwaliteit van de leefomgeving vraagt om partners met grote kwaliteiten. Er kan slechts met respect worden gesproken over degenen die daaraan de afgelopen jaren hebben bijgedragen.

Er rest mij het uitspreken van dank voor het gestelde vertrouwen.

Vriendelijke groet,

Hans Alders

Voorzitter College van Advies van de Omgevingsraad Schiphol



Huiskamergesprek Zwanenburgbaan eind 2018



Perspresentatie d.d. 30 januari 2019

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vandaag heb ik bijgevoegde brief ontvangen van de voorzitter van de ORS, de heer Alders³. In deze brief geeft de heer Alders aan dat van het begin af aan de marges voor een gedragen advies smal waren, maar dat de meest recente ontwikkelingen binnen de ORS duidelijk hebben gemaakt dat partijen niet in staat zijn om met elkaar tot een gezamenlijk advies te komen, waarin zowel de economische activiteit als de kwaliteit van de leefbaarheid met elkaar in balans worden gebracht. Dhr. Alders heeft daarom, met inachtneming van hetgeen de verschillende partijen naar voren hebben gebracht in de diverse overleggen, als voorzitter van de ORS een verslag van de besprekingen uitgebracht.

De komende periode zal het kabinet het verslag bestuderen om vervolgens met een voorstel te komen over de toekomst van Schiphol. Ik stel op dit moment al vast dat de afronding van het Milieueffectrapport Schiphol (MER) aandacht behoeft. Hierover staan in het verslag opmerkingen die betrekking hebben op het borgen van de kwaliteit van het MER. (...)

Daarnaast zal ik meer in algemene zin bezien hoe met de standpunten van de partijen en de overwegingen van de voorzitter in het verslag om te gaan voor de besluitvorming over de ontwikkeling van Schiphol op de korte termijn middels een wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB) en de lange termijn middels de luchtvaartnota.

De benoeming van de heer Alders als voorzitter van de ORS loopt twee maanden na oplevering van bijgevoegd verslag af. Ik wil dhr. Alders daarom langs deze weg bedanken voor zijn jarenlange inzet in dit ingewikkelde maatschappelijke bestuurlijke proces.

Brief Tweede Kamer d.d. 30 januari 2019 (Kamerstuk 29665, nr. 353)



Minister Cora van Nieuwenhuizen in de Omgevingsraad Schiphol



Technische briefing vaste Kamercommissie op 24 april 2019





8

**RESULTATEN BIJ HET
ZOEKEN VAN EEN BALANS**

Inleiding

In de brief aan de Tweede Kamer d.d. 25 oktober 2006 geeft de Minister aan dat het de opgave van de in het leven geroepen Alderstafel is “om te komen tot een betere benutting van de milieuruimte voor Schiphol voor de ontwikkeling van de mainport en om in samenhang daarmee te besluiten over maatregelen die hinder kunnen beperken of terugdringen”.

In de periode 2006 tot en met 2018 zijn er onder regie van de Alderstafel Schiphol verschillende hinderbeperkende maatregelen afgesproken en ingevoerd als ‘tegenwicht’ voor de overeen gekomen volumeontwikkeling. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van deze gerealiseerde maatregelen. De maatregelen zijn gecategoriseerd volgens de evenwichtige aanpak (‘ICAO’s balanced approach’) voor geluidsmanagement rondom luchthavens:




1. Geluidsbeperking bij de bron
2. Ruimtelijke ordening en beheer
3. Operationele maatregelen, voor zover die maatregelen de capaciteit van de luchthaven niet beperken
4. Exploitatiebeperkingen

Naast deze categorieën zijn er maatregelen getroffen gericht op informatieverstrekking.

Effect van de maatregelen

Het effect van de maatregelen op de geluidshinder is in belangrijke mate afhankelijk van het aantal omwonenden dat effect ondervindt van een maatregel, het aantal vluchten waar de maatregel betrekking op heeft en hoeveel geluidsreductie de maatregel levert. Deze drie aspecten zijn in onderstaande tabel beoordeeld van + (enige invloed) tot +++ (veel invloed). De drie aspecten zijn:

- I. het aantal omwonenden dat effect ondervindt van de maatregel (👤);
- II. het aantal vliegbewegingen waar de betrekking op heeft (✈️); en
- III. hoeveel geluidsreductie de maatregel oplevert per beweging (🔊)

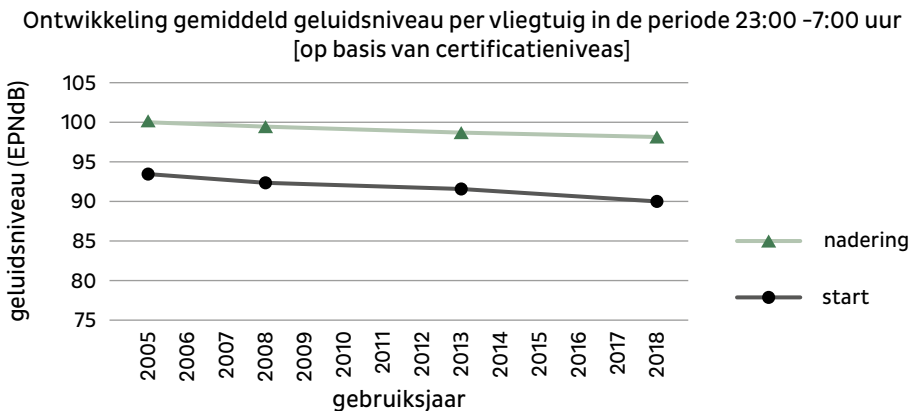
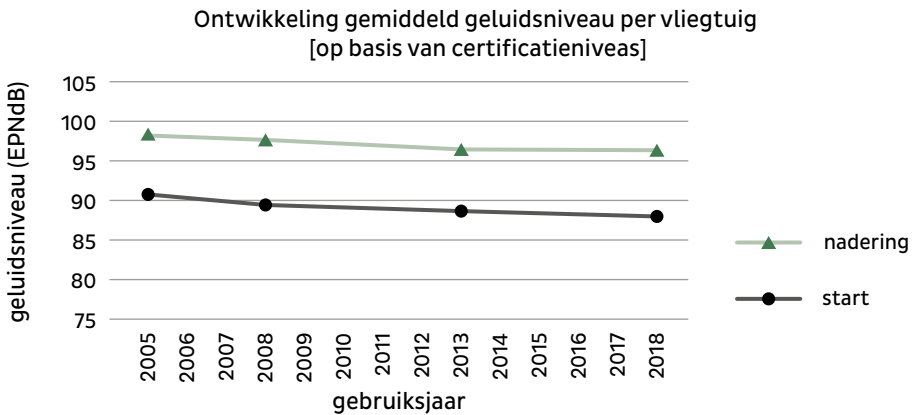
				
Geluidsbeperving bij de bron				
A	Vlootvernieuwing	+++	++	+
Ruimtelijke ordening en beheer				
B	Leefbaarheidsfonds voor het verbeteren van de kwaliteit van de leef- en woonsituatie	+	0	0
C	Afname van grondgeluid door ribbels in het landschap	+	+	+++
Operationele maatregelen				
D	Vaste bochtstraal Spijkerboor (CROS Pilot 3b) en optimalisatie (CROS Pilot 3b+)	++	++	+
E	Hoger aanvliegen naar de Polderbaan	+	+	+
F	Routewijzigingen t.h.v. IJmuiden, IJmeer, Abcoude en Beverwijk	++	++	+
G	Microklimaat Rijsenhout	+	++	+
H	Verleggen LEKKO/LOPIK-routes vanaf de Polderbaan (baan 36L)	++	++	++
I	Verlengd gebruik van nachtelijke procedures tot 6:30	++	+	+++
J	Nieuw normen- en handhavingstelsel Schiphol (NNHS)	+++	+++	+
K	Toepassen van idle reverse thrust bij het remmen op de baan	+	+	+
L	Wijziging vertrekroutes en vast draaipunt starts Zwanenburgbaan (baan 36C)	+	+	+
M	Zichtlimieten parallel starten Zwanenburgbaan (baan 36C)	+	+	+
N	Verlengd gebruik van nachtelijke procedures vanaf 22:30	++	+	+++
O	Vaste naderingsroute Aalsmeerbaan (baan 36R) vanuit ARTIP	+	+	+
P	Vaste bochtstraal Leimuiden	+	++	+
Exploitatiebepervingen				
Q	Tariefsverhoging voor lawaaige toestellen en nachtvluchten en ontmoediging respectievelijk verbod meest lawaaige toestellen ('onderkant hoofdstuk 3')	+++	++	+
R	Volumeplafond van 500.000 bewegingen tot en met 2020	+++	++	+
S	Volumeplafond van 32.000 bewegingen tussen 23:00 en 7:00 uur tot en met 2020 en tijdelijke maatregel van 29.000 bewegingen	+	+++	+
T	Verplichting RNAV1-apparatuur	+	+++	+
Informatieverstrekking				
U	Website, app en gebruiksprognose	+++	0	0

Toelichting ontwikkelingen

1. Geluidsbeperking bij de bron

A. Vlootvernieuwing

De ontwikkeling van de vloot op Schiphol is van vele factoren afhankelijk. Mede dankzij technische vooruitgang en afspraken over het actief ontmoedigen respectievelijk verbod van lawaaiige vliegtuigen (maatregel R) is het gemiddelde geluidsniveau van vliegtuigen op Schiphol over de jaren afgenomen. Dit wordt geïllustreerd in de volgende grafiek voor het hele etmaal en de nacht (23.00–7.00).



Gemiddeld stillere vliegtuigen door ontwikkelingen in de vloot.

2. Ruimtelijke ordening en beheer

B. *Leefbaarheidsfonds voor het verbeteren van de kwaliteit van de leef- en woonsituatie*

Ter uitvoering van het akkoord van 2008 en het convenant leefomgeving financieren de Provincie Noord-Holland, Schiphol en het Rijk samen de Stichting Leefomgeving Schiphol (SLS). Totaal gaat het om 60 miljoen euro dat in de achterliggende 10 jaar ter beschikking is gesteld om de leefmilieuproblematiek in de directe omgeving van Schiphol aan te pakken met subsidies voor toegesneden oplossingen. Hierbij ligt de focus op gebiedsgerichte projecten en individuele maatregelen voor die gebieden in de 20K-zone waar hinderbeperkende maatregelen geen soelaas meer kunnen bieden en bestaande regelingen ontoereikend zijn.



■ 20 Ke-gebied

C. *Afname van grondgeluid door ribbels in het landschap*

Door het creëren van ribbels (heuvels) in een park bij Hoofddorp is het grondgeluid van de Polderbaan lokaal gereduceerd. Het gaat specifiek om het geluid van een taxiënd of startend vliegtuig aan het begin van de Polderbaan.

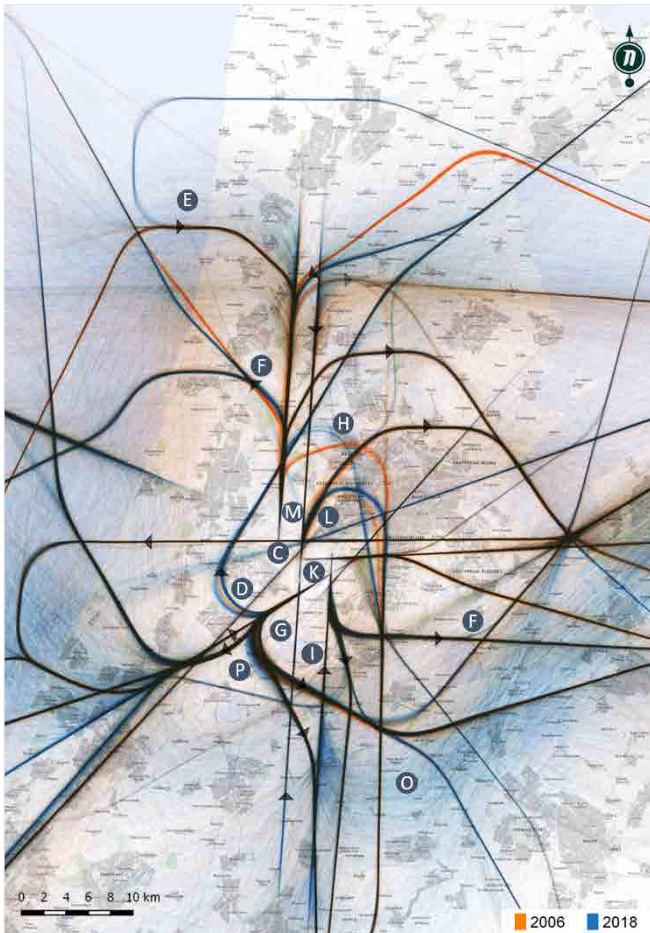


3. Operationele maatregelen

Operationele maatregelen richten zich op het verminderen van de geluidbelasting door het gebruik van de start- en landingsbanen, de vliegroutes en de procedures voor starten en landen te optimaliseren. Operationele maatregelen hebben vrijwel altijd een lokaal effect. Veelal

doet zich hier ook het fenomeen voor van wat Hans Alders aanduidde als 'waterbedeffect': een verbetering op locatie A wordt gecombineerd met een verslechtering op locatie B. Niettemin is er door onderlinge afspraken de afgelopen jaren 'per saldo' aanzienlijke hinderbeperking bereikt door een verbeterde inpassing van vliegbewegingen in de omgeving.

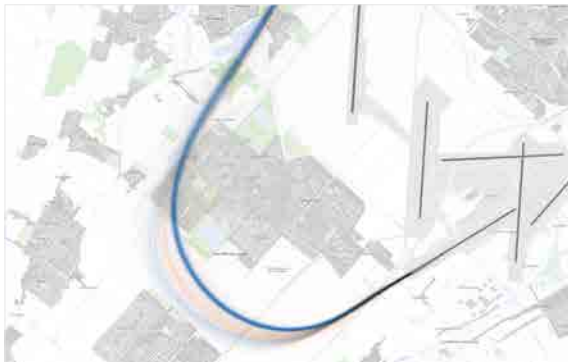
Het onderstaande figuur geeft de werkelijke vliegpaden voor de jaren 2006 en 2018. De letters in de kaart geven de locatie-specifieke maatregelen die zijn doorgevoerd.



Vliegpaden 2006 en 2018 en locaties van maatregelen.

D. Vaste Bochtstraal Spijkerboor (CROS Pilot 3b) en optimalisatie (CROS Pilot 3b+)

De 'vaste bochtstraal' is ingevoerd op de Spijkerboor vertrekroute vanaf de Kaagbaan (24). Dit is de route die om Hoofddorp heen draait. Met de vaste bochtstraal is er minder spreiding in de vliegpaden tussen Nieuw-Vennep en Hoofddorp. Het aandeel van het verkeer dat de vaste bochtstraal vliegt, is in de afgelopen jaren toegenomen naar 71% in 2017.

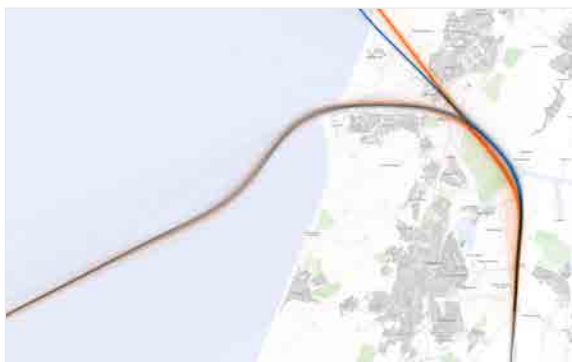


E. Hoger aanvliegen op de Polderbaan in de nacht

In 2008 is de hoogte waarop vliegtuigen in de nacht de daling inzetten naar de Polderbaan verhoogd. Het beginpunt van de 'Continuous Descent Approach' (ook wel glijvlucht genoemd) is verhoogd van 1.300 naar 1.650 meter (waypoint NIRSI). De aangepaste nachtnadering leidt tot minder geluidshinder in de nacht voor het gebied ten noorden en noordwesten van de Polderbaan.



F. Routewijzigingen t.h.v. IJmuiden, IJmeer, Abcoude en Beverwijk



2016 2018



2016 2018

De vertekroutes van de Polderbaan naar het (noord)westen zijn aangepast. Door de routes te verleggen is het geluid verminderd in Beverwijk en Velsbroek. Daarnaast is de route vanaf de Schiphol-Oostbaan (22) richting het oosten verlegd zodat Abcoude minder geluidshinder ondervindt.

G. Microklimaat Rijsenhout

Met de maatregel “Microklimaat Rijsenhout” zijn de vertekroutes vanaf de Kaagbaan (24) tussen Rijsenhout en Leimuiden verlegd om de geluidsbelasting van Rijsenhout te verminderen. Later, in 2017, is een experiment gestart om de vaste bochtstraal op deze routes in te voeren (maatregel P). Hierdoor is er minder spreiding in de vliegpaden.

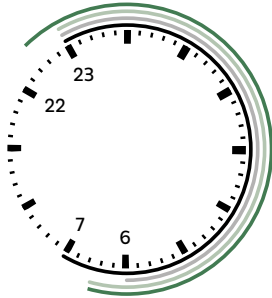


H. Verleggen LEKKO/LOPIK-routes vanaf de Polderbaan

De vertrekroutes vanaf de Polderbaan naar het zuiden zijn in 2008 verlegd om de overlast voor Amsterdam en Amstelveen te verminderen.



I. **Verlengd gebruik van nachtelijke procedures tot 6:30**



- Nachtvluchten
[23:00 - 7:00]
- Nachtelijke procedures tot 2008
[23:00 - 6:00]
- Nachtelijke procedures 2008-2013
[23:00 - 6:30]
- Nachtelijke procedures sinds 2013
[22:30 - 6:30]

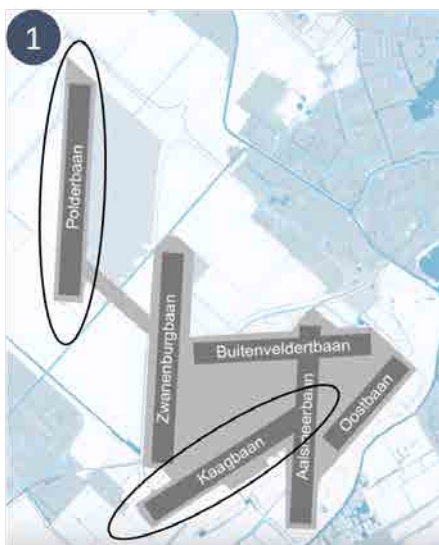
Wijzigingen in periode van gebruik nachtelijke proces.

In de nacht worden de nachtelijke procedures toegepast: glijvluchten (CDA's) voor naderend verkeer, nachtroutes en beperkingen in het gebruik van start- en landingsbanen. Deze nachtelijke procedures kunnen overdag niet structureel worden toegepast omdat het verkeersaanbod overdag hoger is dan in de nacht. Met de maatregel is het gebruik van de nachtelijke procedures verlengd tot circa 6:30 (was voorheen 6:00). Aanvullend worden sinds 2013 de nachtelijke procedures 's avonds vanaf circa 22:30 toegepast in plaats van vanaf 23:00 (maatregel N).

J. **Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol**

Met het nieuwe normen en handhavingstelsel Schiphol wordt invulling gegeven aan het strikt geluidspreferentieel baangebruik. De kern van het nieuwe stelsel wordt gevormd door regels en normen gericht op:

1. Het inzetten van de meest geluidspreferente baancombinatie op basis van vaste preferentievolgorde;
2. Het beperken van het gebruik van een tweede start- of landingsbaan;
3. De verdeling van het verkeer over twee startbanen of twee landingsbanen, in het geval er twee startbanen of twee landingsbanen in gebruik zijn;
4. Het beperken van het gebruik van vier banen tegelijk. In het geval van uitzonderlijke omstandigheden, zoals extreem weer of baanonderhoud, mag er meer gebruik worden gemaakt van de vierde baan voor het herstel van het netwerk.



1 Voorkeursvolgorde voor het gebruik van de banen



2 Beperken gebruik tweede start- en landingsbaan



3 Verdelen van het verkeer bij gebruik van twee banen



4 Gemiddeld 40 en maximaal 80 bewegingen per dag op vierde baan

Keernelementen van het nieuwe stelsel: regels voor het baangebruik.

K. Toepassen van idle reverse thrust

Door te remmen op de wielen na de landing is er minder geluid dan wanneer er voor het afremmen op de motor, met straalomkering, wordt geremd. Sinds 2011 wordt geadviseerd om tussen 21:30 en 6:30 'idle reverse thrust' (niet afremmen op de motor) toe te passen.



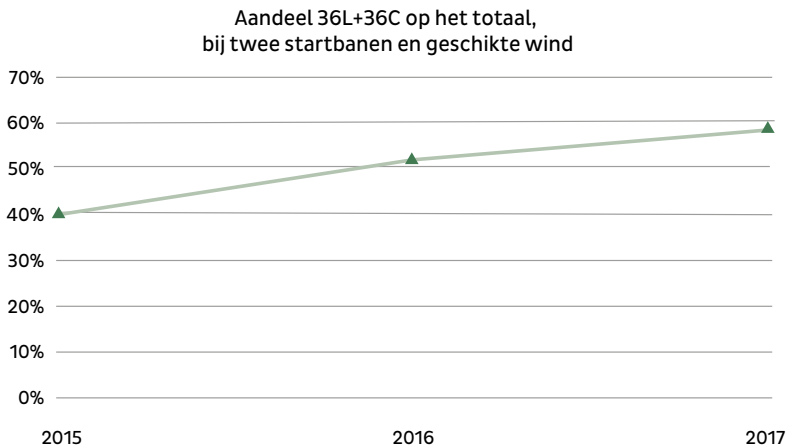
L. Wijziging vertrekroute en vast draaipunt starts Zwanenburgbaan (36C)

Door het toepassen van een vast draaipunt vanaf de Zwanenburgbaan is de route tussen Zwanenburg en Lijnden geoptimaliseerd en is de spreiding in de vliegpaden verminderd.



M. Zichtlimieten parallel starten Polderbaan en Zwanenburgbaan

Bij noordelijk baangebruik is het geluidspreferent om tijdens een startpiek de Zwanenburgbaan in plaats van de Buitenveldertbaan als tweede startbaan te gebruiken naast de Polderbaan. Dit 'parallel starten' kan niet onder alle zichtcondities worden uitgevoerd. Het aandeel parallel starten is in de afgelopen jaren significant toegenomen. Dankzij de toegenomen mogelijkheid om parallel te starten op de Polderbaan en Zwanenburgbaan hoeft minder snel de Buitenveldertbaan als tweede startbaan te worden ingezet.



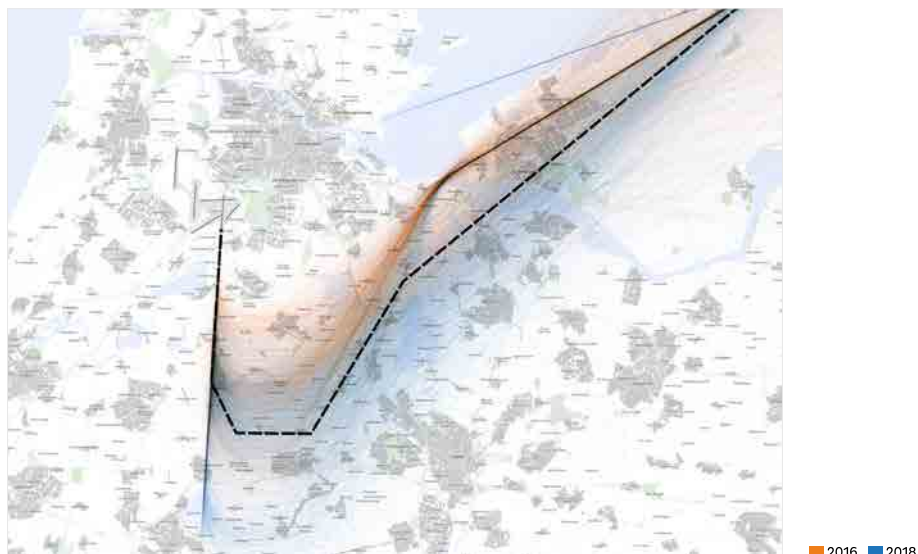
Toename aandeel parallel starten Polderbaan (36L) en Zwanenburgbaan (36C).

N. Verlengd gebruik van nachtelijke procedures vanaf 22:30

Zie maatregel I.

O. Vaste naderingsroute Aalsmeerbaan (36R) vanuit ARTIP

Voor het naderend verkeer vanaf Flevoland richting de Aalsmeerbaan (36R) is een vaste naderingsroute ontworpen. Deze route wordt, onder voorwaarden, toegepast tijdens de landingspiek tussen 13:00 en 13:40 als de baan samen met de Kaagbaan (06) wordt ingezet. De voorwaarden betreffen onder andere dat het verkeersaanbod de capaciteit op de vaste route niet overschrijdt en het weer het toelaat.



P. Vaste bochtstraal Leimuiden

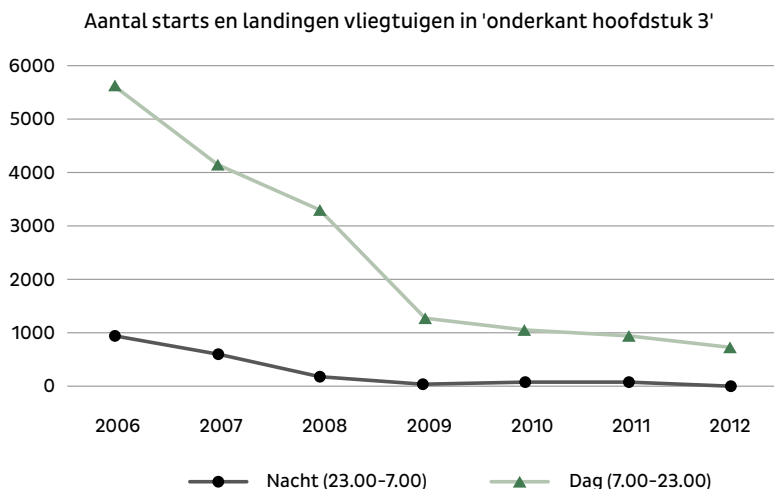
Zie maatregel G.

4. Exploitatiebeperkingen

Q. Tariefsverhoging voor lawaaiige toestellen en nachtvluchten en ontmoediging respectievelijk verbod meest lawaaiige toestellen ('onderkant hoofdstuk 3')

Per 1 november 2007 zijn de tarieven voor lawaaiige toestellen en nachtvluchten verhoogd. Lawaaiige toestellen hebben een tarief dat hoger ligt dan van het basistarief, terwijl geluidsarmere toestellen een lager tarief hebben dan het basistarief. Ook is het tarief voor nachtvluchten hoger dan voor vluchten overdag. Daarnaast zijn er in de periode 2010-2012 maatregelen genomen om de meest lawaaiige typen toestellen vanaf Schiphol te ontmoedigen en te weren. De maatregelen stimuleerden dat de vloot overdag en met name 's nachts stiller werd en heeft daarmee bijgedragen aan het stiller worden van de vloot (zie maatregel A).

De grafiek geeft afname van het aantal lawaaiige toestellen ('onderkant hoofdstuk 3') als gevolg van de ontmoediging van en later het verbod op deze categorie vliegtuigen.



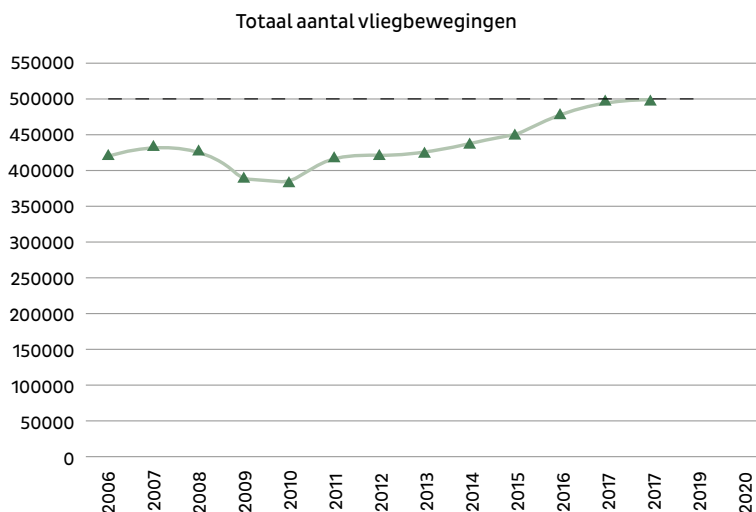
Afname aantal vluchten met meest lawaaiige vliegtuigen.

R. **Beperking van het aantal vliegtuigbewegingen**

In 2008 werd de totale marktvrage in 2020 ingeschat op 580.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol. Het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol is begrensd op 510.000 voor de periode tot en met 2020; voor de overige 70.000 vliegtuigbewegingen is bepaald dat hiervoor ruimte wordt gezocht op de regionale luchthavens, in het bijzonder Eindhoven en Lelystad. Later is het maximaal aantal bewegingen op Schiphol bijgesteld naar 500.000.



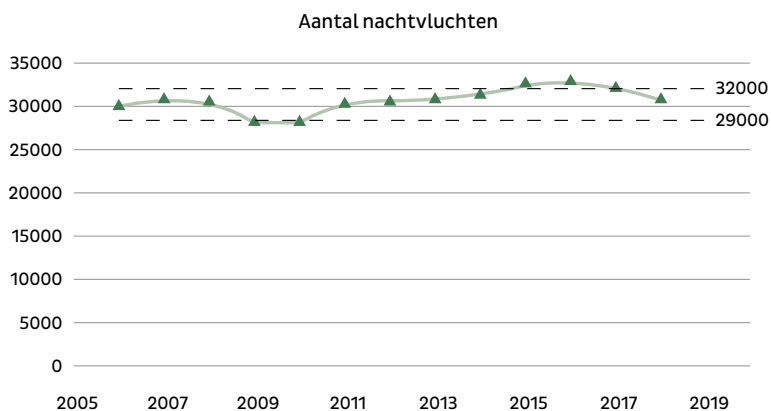
Het aantal bewegingen op Schiphol is in de jaren na de crisis in 2008 – 2010 toegenomen, tot circa 500.000 bewegingen in 2018. Sindsdien is er als gevolg van het afgesproken plafond geen toename meer in het aantal vliegtuigbewegingen. Onderstaande grafiek geeft deze ontwikkeling weer.



Toename aantal vluchten naar het maximum van 500.000 bewegingen.

S. Beperking van het aantal nachtvluchten

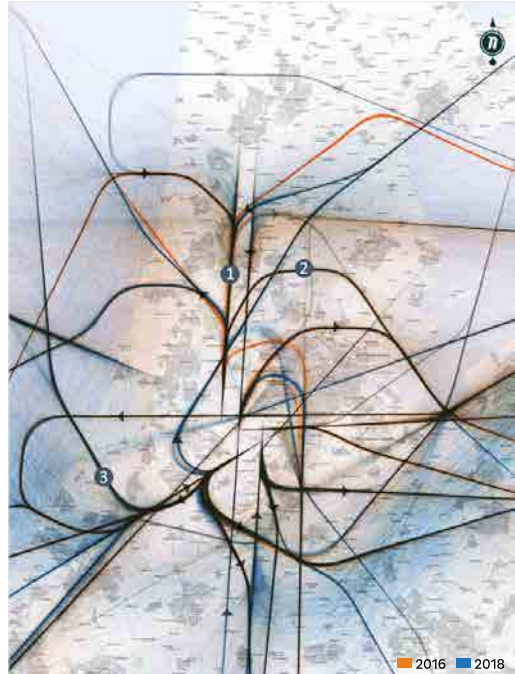
Naast afspraken over het totaal aantal bewegingen op Schiphol, is er in 2008 ook een maximum van 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht, tussen 23:00 en 7:00 uur, afgesproken voor de periode vanaf 2012. In 2015 is met een tijdelijke maatregel afgesproken dat het aantal nacht-bewegingen verlaagd moet worden naar 29.000. Het aantal bewegingen in de nacht is enkele jaren hoger geweest dan 32.000, maar is afgenomen na 2016. Onderstaande grafiek geeft deze ontwikkeling weer.



Ontwikkeling aantal nachtvluchten ten opzichte van 29.000 en 32.000 bewegingen.

T. **Verplichting RNAV1-apparatuur**

Met behulp van RNAV1-apparatuur (precisie-navigatie) kan er nauwkeuriger worden gevlogen. Daarmee wordt de spreiding minder en kan de ligging van de routes verder worden geoptimaliseerd. RNAV1 is in 2012 verplicht gesteld voor al het verkeer dat van en naar Schiphol vliegt. Mede dankzij de invoering van RNAV1 blijkt de spreiding in vliegpaden in de periode 2006 – 2018 te zijn afgenomen. Ter illustratie, op de weergegeven locaties is de breedte van het gebied waarbinnen 90% van het vertrekkend verkeer vliegt afgenomen van 1,1 km naar 180 m voor locatie 1, van 2,2 km naar 800 m voor locatie 2 en van 2,2 km naar 1,3 km voor locatie 3.



5. **Informatieverstrekking**

U. **Website, app en gebruiksprognose**

In 2010 is op de website bezoekbas.nl met “Wonen bij Schiphol” informatie beschikbaar gesteld om huidige en nieuwe inwoners deugdelijke en objectieve informatie te verstrekken met betrekking tot geluidbelasting en mogelijke hinder door vliegtuiggeluid van Schiphol. Daarnaast is de als onderdeel van het nieuwe stelsel vastgelegd dat Schiphol jaarlijks een gebruiksprognose opstelt. Deze gebruiksprognose geeft het verwachte gebruik van het vliegverkeer van Schiphol in het komend gebruiksjaar en de verwachte milieueffecten zoals geluidsbelasting. Na afloop wordt de gebruiksprognose geëvalueerd. In 2018 is de app OmgevingsInfoSchiphol ontwikkeld. Met deze app is het voor iedereen mogelijk om het actuele vliegverkeer en het baangebruik in te zien.





9

**WERKWIJZE BIJ HET
ZOEKEN VAN EEN BALANS**

Hans Alders heeft in de afgelopen 12,5 jaar een belangrijke stempel gedrukt op de inrichting van het overleg over Schiphol en omgeving en de daarbij gehanteerde ‘spelregels’. Deze zijn lang niet altijd direct als zodanig terug te lezen in de regelgeving, in de reglementen of in de doelstellingen van het overleg. Daarom bij deze gelegenheid in retrospectief een kort overzicht van deze ‘spelregels’ die kenmerkend zijn voor de aanpak¹.

1. Een ‘netwerkarrangement’ van belanghebbenden

Schiphol betreft een belangrijke economische activiteit met een grote invloed op de leefomgeving. Omgekeerd kan de ontwikkeling van de regio consequenties hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthaven. Gezien de wederzijdse belangen is door de betrokkenen partijen met het kabinet een podium gecreëerd waar de luchtvaartsector, de omgeving en de rijksoverheid elkaar ontmoeten voor informatie, overleg en advisering.

Daarbij is overwogen dat, hoe omvangrijker de luchthaven, hoe minder deze wordt ‘gevangen’ in reeds bestaande bestuurlijk-geografische grenzen. Daarom is een arrangement gewenst geacht dat “rekening houdt met het netwerkarakter en de veelschalige samenhang” (cf Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur) in plaats van te zoeken naar een passende bestuurlijk-geografische schaal of structuur.

2. Kaderstelling door het Rijk

De kaders van de adviesfunctie worden bepaald door twee hoofdelementen:

- De wet- en regelgeving (juridisch kader)
- Een adviesopdracht (beleidskader)

Het overleg acteert binnen door het Rijk geformuleerde randvoorwaarden. Dat betreft in de eerste plaats de staats- en bestuursrechtelijke randvoorwaarden. Het gaat om een overleg- en adviesorgaan. Als zodanig laat dat de in of bij de wet toegekende staats- en bestuursrechtelijke verhoudingen en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelnemende partijen onverlet. Dat geldt niet alleen voor de Rijkspositie, maar ook voor de positie van de andere partijen aan Tafel. Het gehele proces van maatschappelijk en interbestuurlijk overleg aan de Tafel laat het democratische proces op

¹ Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op: het advies inzake de oprichting van de Omgevingsraad Schiphol (2014) en de rapportage ‘Transparant omgevingsmanagement (2017)

nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau volledig intact. Het is uiteindelijk steeds aan de ter zake formeel bevoegde organen om te beoordelen of mandatering, inbreng en verantwoording van de vertegenwoordigers adequaat is geweest en of een advies al dan niet wordt overgenomen.

Bij adviesaanvragen van het kabinet kunnen er meer specifieke kaders worden meegegeven. Dat is bijvoorbeeld herkenbaar gedaan bij de adviesaanvraag voor de middellange termijn Schiphol tot en met 2020, maar ook bij de adviesaanvragen voor de regionale luchthavens. In de adviesaanvraag zijn dan elementen meegegeven die voor de opdrachtgever kaderstellend zijn bij de invulling, bijvoorbeeld op basis van het Regeerakkoord of op basis van andere beleidsmatige uitgangspunten die het kabinet wenst te hanteren.

3. Commitment partijen

De eerste stap na het ontvangen van een adviesaanvraag is dat deze aan de partijen in het overleg wordt voorgelegd om de bereidheid van de partijen te toetsen om de adviesaanvraag ter hand te nemen binnen de aangegeven kaderstelling. De uitkomst hiervan wordt schriftelijk aan de opdrachtgever gemeld. Dit is een belangrijke 'ankerpunt' voor het overleg dat volgt.



Het commitment van deelnemende partijen is in het algemeen een hoofd-uitgangspunt bij bemiddelingstrajecten. Dat geldt zeker ook in het geval dat politiek-bestuurlijke actoren deelnemen aan de overlegtafel. Deze zijn vaak

‘meervoudig’: er zullen veelal in de ‘achterban’ van deelnemers partijen zijn die het niet eens zijn met de kaders. Deze worden dan gewezen op de lijnen waarbinnen het overleg opereert. Als die lijnen worden betwist dan dienen de daarvoor geëigende paden binnen de staats- en bestuursrechtelijke verhoudingen te worden gevolgd om deze te bespreken tussen de vertegenwoordigers aan tafel en partijen uit die betreffende achterban.

Een ander element dat meespeelt bij het belang van schriftelijk vastgelegd commitment op de kaderstelling is het tijdsverloop van de overleggen en de uitvoering daarvan. Complexe beleidsbemiddelingstrajecten vergen tijd. Daarnaast is de continuïteit van (voornamelijk) bestuurders aan tafel beperkt. Dat geldt in het bijzonder de overlegpartners uit het openbaar bestuur (en hun ambtelijke ondersteuning): hun deelname is in de tijd beperkt als gevolg van periodieke verkiezingen en functieroulatie. Vier opeenvolgende ‘generaties’ per actor in tien jaar tijd is niet uniek. In die evolverende context functioneert de schriftelijke verankering van de kaders en het commitment als ankerpunt.

4. Het Rijk áán Tafel

Het Rijk, dat de rol van opdrachtgever vervult, vervult daarnaast de rol van ‘partij aan tafel’. In alle Alderstafels en in de ORS is dat het geval. In onderscheid van bijvoorbeeld de voorganger van de ORS, de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (en in navolging daarvan de bestaande CRO’s voor andere luchthavens van nationaal belang).

Een advies is dus niet een advies in de eigenlijke zin van het woord, maar heeft in meerdere of mindere mate karaktertrekken van een (nationaal) akkoord. Een advies dat is overeengekomen met instemming van alle partijen aan tafel is geen vrijblijvend advies. Er is commitment van alle partijen – ook van het Rijk – om het resultaat op basis van de eigen rol en uitgangspunten en met inhoudelijke argumenten ‘thuis’ te verdedigen. Daarop worden de deelnemers aan het overleg aangesproken.

Het kan voorkomen dat de tafelgenoten in de onderhandelingen op een cruciaal onderdeel het rijksmandaat expliciet gemaakt willen hebben om tot een finaal akkoord te komen. In dat geval kunnen de deelnemers van het Rijk aan tafel gevraagd worden mandaat vooraf te halen om in te kunnen stemmen met dit element in het advies. Deze werkwijze is bijvoorbeeld toegepast door

voorafgaand kabinetsberaad voordat in 2008 advies werd uitgebracht met daarin de ontwikkeling van de regionale velden Eindhoven en Lelystad.

5. Vrijwilligheid

Naast commitment is vrijwilligheid een kernpunt in bemiddelingstrajecten, zo ook in het polderoverleg rond Schiphol. Partijen hebben het recht om op elk moment de besprekingen af te breken. Dat is in 2008 ook gebeurd met de bewonersgroep BLRS. De voorzitter en de secretaris hebben met deze groep vervolgens tussen 2009 en 2014 periodieke bilateraal besprekingen gevoerd om hen geïnformeerd te houden met respectering van hun positie. Door deze groep te betrekken bij de besprekingen over de oprichting van de ORS zijn ook de aan deze groep verwante bewonersorganisaties sinds 2015 vertegenwoordigd in de ORS. Na 2008 is geen enkele partij meer uit het overleg gestapt.

De partijen behouden ook de aan hen toebehorende rechten in een democratische rechtsstaat, zoals de toegang om hun zaak te bepleiten bij het bevoegde gezag, de volksvertegenwoordiging, de rechter of de media. Onmiskenbaar is hiervan ook door meerdere partijen gebruik gemaakt in de loop der jaren. In het algemeen kan geconstateerd worden dat wanneer dit fenomeen van 'forum shopping' als een verrassing voor de andere gesprekspartners plaatsvindt en feitelijk impact heeft op onderwerpen die 'ter tafel' liggen dit de verhoudingen tussen de partijen aan tafel – en daarmee van de effectiviteit van de polder – beschadigt.

6. Autonome delegaties

De verschillende belangen in het luchtvaartdossier worden gerepresenteerd door autonome delegaties. Bij de delegatie van de luchtvaartsector gaat het dan om de luchthaven, de carriers en de luchtverkeersleiding. Voor de vertegenwoordiging van de omgeving is de wettelijk vastgelegde grens (contour) van 48 dB(A) Lden als indicatie aangehouden. Rond Schiphol worden zo ruim 40 gemeenten en vier provincies omsloten of geraakt door deze wettelijke geluidscontouren. Deze vormen de regionaal bestuurlijke delegatie, vertegenwoordigd door de Bestuurlijke Regie Schiphol. In dit gebied zijn verder zo'n 100 bewonersorganisaties met minimaal honderd leden actief. Deze vormen de delegatie van omwonenden. Naast deze drie delegaties zijn bij de oprichting van de Omgevingsraad ook de milieubeweging en het bedrijfsleven aangeschoven, zoals dat eerder ook het geval was bij de Alderstafels Eindhoven en Lelystad.

Gedurende de gehele looptijd hebben met enige regelmaat partijen uit de achterban van de delegaties zich aangediend met belangstelling om zitting te hebben aan de overlegtafel. Deze verzoeken zijn steeds terugverwezen naar de delegaties en door hen of in overleg met hen tot een oplossing gebracht. Zoals de vertegenwoordiging van de niet-mainportgebonden carriers (zie ook het advies hierover op verzoek van de Kamer) of de vertegenwoordiging van de provincie Zuid-Holland. Wie de belangen van de delegaties aan de overlegtafel behartigt, en hoe dat plaatsvindt, wordt niet bepaald door de opdrachtgever of de voorzitter, maar door de delegaties zelf.

7. Omwonenden als (zelfstandige) delegatie

Bijzondere vermelding verdient het geven van ruimte – vanaf de start in 2006 – aan vertegenwoordigers van omwonenden uit de regio *naast* de bestuurlijke vertegenwoordiging van de regio. Met name vanuit de bestuurlijke vertegenwoordiging zijn hier regelmatig kanttekeningen bij geplaatst, maar het is altijd een centraal uitgangspunt geweest van de werkwijze. Daarbij is de stem van de omwonenden in toenemende mate zelfstandig en rechtstreeks ingebracht.

Dat gebeurde in 2006 reeds door aan de bewonersvertegenwoordiging uit de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS) een stoel aan de Alderstafel Schiphol ter beschikking te stellen. Deze bewonersvertegenwoordigers werden destijds nog aangewezen door de regionale bestuurders. In 2007 werd ook een stoel aan de Vereniging van Gezamenlijke Platforms (VGP) toegekend, die een zelfstandige vertegenwoordiging van bewonersgroepen vormde. Vanaf de oprichting van de Omgevingsraad hebben alle bewonersorganisaties in de regio de gelegenheid om door deelname aan verkiezingen de omwonenden aan de overlegtafel te kunnen vertegenwoordigen. In 2018 is nog een nieuw element toegevoegd door het organiseren van een uitvoerige maatschappelijke consultatie met directe input van duizenden omwonenden.

8. Balanceren van inhoudelijke belangen

Het voortdurend zoeken naar een inhoudelijke balans heeft zich – naast de concrete resultaten uit het vorige hoofdstuk – onder meer vertaald in inhoudelijke uitgangspunten van het luchtvaartbeleid die in de luchtvaartpolder tot ontwikkeling zijn gebracht. Voorbeelden daarvan zijn:

- Geef voorrang op Schiphol aan het verkeer dat toegevoegde waarde oplevert voor het intercontinentale bestemmingennetwerk: er is maar

- één locatie in Nederland voor dat bestemmingsennetwerk en geen ruimte op Schiphol voor alle verkeer (*selectiviteitsbenadering*);
- Wikkel het verkeer af via de banen die de minste overlast voor de omgeving opleveren (*preferent vliegen-benadering*);
 - Positioneer vliegroutes zodanig dat ze per saldo de minste overlast geven (*per saldo-benadering*);
 - Benut geboekte milieuwinst niet uitsluitend voor groei, maar geef een deel terug aan de omgeving (*50-50-benadering*, later met de toevoeging dat rekening dient te worden gehouden frequenties en piekbelastingen die mensen ervaren (zie het laatste verslag d.d. 30 januari 2019);
 - Bouw op locaties in de regio die de minste overlast van vliegverkeer ondervinden (*lobbenbenadering*);
 - Tref maatregelen voor bestaande woningen waar met hinderbeperkende maatregelen geen verbetering meer bereikt kan worden terwijl de ondergrens van leefbaarheid in het geding is (*één-loket voor leefbaarheidszaken*).

9. Joint fact-finding

Een belangrijk onderdeel van de werkwijze is dat partijen in gezamenlijkheid tot de feitenbasis komen die ten grondslag ligt aan de advisering en aan de afwegingen bij de implementatie. Dat vertaalt zich bijvoorbeeld concreet in de instelling van werkgroepen bestaande uit deelnemers vanuit alle delegaties rond thema's. Die verschillende thema's komen vervolgens bijeen in een ambtelijk delegatieoverleg waarin de verschillende delegaties vertegenwoordigd zijn. En ten slotte wordt hier bestuurlijk over beraadslaagd door alle partijen aan tafel.

Door de feitenbasis gezamenlijk te maken, kan die feitenbasis niet gemonopoliseerd worden door één van de partijen om hun eigen standpunt te onderbouwen. De feitenbasis komt ter beschikking van de onderbouwing van het gezamenlijk te ontwikkelen standpunt. Tal van inhoudelijke thema's zijn langs die weg geanalyseerd. Veelal betreft dit de impact en randvoorwaarden van de implementatie van operationele maatregelen (routeaanpassingen, vaste bochtstralen, start- en landingsprocedures, preferentieregels). Maar ook om technisch-inhoudelijk zeer gecompliceerde trajecten als de actualisering van de gelijkwaardigheidscriteria.

10. Onafhankelijkheid: consistent op afspraken en kracht van feitenanalyse

De voorzitter heeft een belangrijke taak in het borgen van de onafhankelijkheid van zijn voorzitterschap. Dat gebeurt onder meer door de consistentie in afspraken en de logica van de feitenanalyse te bewaken. De voorzitter staat in het overleg ten dienste van alle partijen (meerpartijdigheid) en bewaakt zo de grenzen en de voortgang van het overleg tussen partijen. Dit doet hij door:

- De eerder gezamenlijk aanvaarde opdrachtformulering met kaderstelling te bewaken;
- De eerder gemaakte gezamenlijke afspraken te bewaken;
- Alle partijen aan te spreken op de gezamenlijk ontwikkelde inhoudelijke feitenbasis;

Met een appèl op alle partijen om hieraan bij de formulering van hun standpunten vanuit ieders eigen belangen rekenschap te geven.

11. Experiment boven tekentafel

De werkwijze is dat maatregelen *ex ante* worden beoordeeld op hun verwachte effecten, maar met name *ex post* op hun gerealiseerde effecten in de praktijk. Een belangrijk instrument dat daarbij is toegepast, is het experiment. Hierbij wordt een voorgestelde maatregel eerst in de praktijk getest, vervolgens geëvalueerd door de partijen waarna een eindoordeel over de gewenste implementatie wordt geveld. Daar waar formele regelgeving in het geding is, kan gebruik worden gemaakt van een wettelijke experimenteerbepaling die het mogelijk maakt om tijdelijk ontheffing te krijgen van voorschriften om hinderbeperkende maatregelen in de praktijk te beproeven.

Langs deze weg is het nieuwe normen- en handhavingstelsel eerst uitvoerig in de praktijk beproefd. Datzelfde geldt voor diverse routeoptimalisaties. Door een experiment uit te voeren kan op basis van praktijkervaring, door zowel de luchtvaartsector als de omgeving, in onderling overleg tot een meer onderbouwd inzicht worden gekomen over de feitelijke impact van een maatregel voordat hierover een definitief besluit wordt genomen.

12. Vertrouwelijkheid

Om het open gesprek tussen de delegaties de ruimte te geven is vertrouwelijkheid een belangrijk uitgangspunt in de onderhandelingen. Dit is een

van de hoofduitgangspunten van bemiddelingstrajecten in het algemeen. Als partijen afspraken maken over zaken als woordvoering, verslaglegging besprekingen en openbaarmaking (tussen)resultaten, en deze afspraken naleven, is er rust en ruimte voor groei in onderling vertrouwen en het toewerken naar een samenhangend inhoudelijk resultaat.

Om het proces van geven en nemen een kans te geven, is afgesproken tussen partijen dat verslagen in de regel niet openbaar zijn. Dit is in lijn met organisaties met een verwante doelstelling op het gebied van strategische beleidsadvisering (zoals bijvoorbeeld de Overlegorganen Infrastructuur en Waterstaat).

De druk op die vertrouwelijkheid is bij ogenblikken groot en legt een hypotheek op de onderhandelingen en de daarin noodzakelijke openheid tussen partijen. Die druk kan van één of meer partijen in de onderhandelingen zelf komen, maar is er op verschillende momenten ook van buitenaf, zoals bij WOB-verzoeken, wettelijke bevoegdheden van bijvoorbeeld ACM en OVV en wensen van volksvertegenwoordigende organen.

13. Zonder last, met ruggespraak

Doordat elk van de partijen aan tafel een achterban heeft, krijgt de vertrouwelijkheid nog een extra dimensie. Uitgangspunt van het overleg is dat dit plaatsvindt door de partijen 'zonder last'. Dat laat onverlet dat de partijen – vanuit hun autonome positie zélf – nadrukkelijk wel 'ruggespraak' hebben met hun achterban en gemandateerd zijn om aan de inhoudelijke besprekingen deel te kunnen nemen in het proces van 'geven en nemen'. Wat, waarom, wanneer en hoe iets gegeven of genomen wordt is aan de vertegenwoordigers zelf om af te wegen en om te presenteren en te verdedigen richting hun achterban.

Desgewenst is de voorzitter of het secretariaat beschikbaar om hierin een bijdrage te leveren, maar altijd wel op verzoek van de vertegenwoordigers zelf. Het is aan de partijen zelf om de afweging te maken wat, wanneer en hoe de achterban wordt geïnformeerd (zie spelregel 'autonome delegaties'). Het kan daarbij op sommige punten van belang zijn om afspraken te maken met de andere partijen om elkaar als gesprekspartners niet te verrassen bij de informatie die met de achterban gedeeld wordt. Vertegenwoordigers hebben als 'knooppunt' in het netwerk zo een belangrijke en verantwoorde functie in het leggen van verbindingen naar de achterban respectievelijk naar de andere partners.

14. Niets is weggegeven totdat er een totaal-deal is

Partijen zijn niet gebonden aan de in de besprekingen ingebrachte standpunten, maar uiteindelijk slechts aan het totaalpakket dat de eindstreep van de onderhandelingen haalt. Met deze spelregel creëert de voorzitter ruimte voor de partijen om flexibel te kunnen zijn in de overlegondes en hun principiële houding te laten varen. Het schept de noodzakelijke ruimte om denkexercities rond mogelijke bouwstenen van een akkoord met elkaar te maken.

Partijen moeten de gelegenheid en het comfort krijgen om onderling stap voor stap nader tot elkaar te komen, én om daarover ook de respectievelijke achterbannen zelf in te kunnen lichten en mee te kunnen nemen naar de eindstreep. Als die veilige plek niet geboden wordt, dreigt het overleg te verworden tot een herhaling van standpunten, die keurig genotuleerd en verspreid kunnen worden, maar een gezamenlijke oplossing bij het zoeken naar een balans buiten bereik laten.

15. Eén en ondeelbaarheid van het onderhandelingsresultaat

Wat geldt als spelregel vóórdat een akkoord is bereikt, geldt op een vergelijkbare wijze ook nádat een akkoord is bereikt. Het is het bekend geworden principe van het akkoord van 2008: 'één en ondeelbaar', gesymboliseerd door de Rubiks' kubus. Indien er aan gedraaid wordt, is het buitengewoon lastig om het evenwicht en de samenhang te herstellen. In het akkoord zit voor een ieder van de partijen iets in. Als daaraan gesleuteld wordt, gaat voor één of meer partijen het evenwicht verloren.

Dit aan het akkoord meegegeven karakter is het resultaat van een verregaande bereidheid van alle delegaties om verantwoordelijkheid te nemen in de onderhandelingen en zaken 'weg te geven' in ruil voor winstpunten die in het eindbod zitten. Die bereidheid tot 'weggeven' kon slechts worden bereikt in de wetenschap tot welk evenwicht dit zou leiden in de eindsituatie. Om het risico van heronderhandeling in de volgende ronde van de besluitvorming voor elk van de delegaties te beheersen was noodzakelijk dat partijen het recht hadden om hun steun aan het eindresultaat te onttrekken indien daar wijzigingen in zouden worden aangebracht.

16. Respect voor minderheidsstandpunten

De prikkel is groot om te komen tot een unaniem gedragen inhoudelijke lijn, mede gegeven de opdracht daartoe van het kabinet. Dat laat onverlet dat

– indien die unanimiteit niet gegeven is – de eindposities van partijen in het overleg transparant vermelding krijgen in het advies. Partijen verdienen na al de inspanningen dat hun positie recht wordt gedaan in het eindrapport en dat die positie als zodanig ook kenbaar is voor de opdrachtgever en anderen buiten het overleg.

Die beschrijving van de minderheidsposities vindt plaats in afstemming met de partij(en) die het betreft. De beschrijving van die positie behoeft zo na uitbrengen van het rapport geen punt van discussie te zijn (en is het ook nooit geweest). Voorbeelden van dergelijke beschrijvingen van minderheidsposities zijn te vinden in de adviezen over Eindhoven en Lelystad en in de laatste adviezen van de ORS over de Gebruiksprognoses van Schiphol.

Ook bij besluitvorming over hinderbeperkende maatregelen kan het onmogelijk zijn om unanimiteit te bereiken. Het mag ook niet altijd verlangd worden. Bij route-optimalisaties bijvoorbeeld kan het bijna niet anders dan dat er een lokale gemeenschap op achteruit gaat (het zgn. ‘waterbedeffect’). Het is begrijpelijk dat de lokale gemeenschap die er op achteruit gaat namens de achterban niet kan instemmen met een verslechtering van de eigen lokale situatie. Je kunt niet verlangen dat een partij bij de besluitvorming over één specifieke maatregel die in het nadeel van deze partij uitvalt het ‘eigen vonnis’ velt. Respectering daarvan komt tot uitdrukking door op z’n minst een transparante vermelding van de positie.

17. Uitvoering door adviespartijen

De werkwijze na afronding van een strategisch advies kan worden geïllustreerd met de gang van zaken na de totstandkoming in 2008 van het unanieme advies over de ontwikkeling van Schiphol tot en met 2020. Na afronding van het Akkoord over de middellange termijn ontwikkeling van Schiphol hebben kabinet en Kamer het akkoord overgenomen. De Kamer heeft daarbij in februari 2009 verzocht om een voortvarende uitvoering. De verantwoordelijke bewindspersonen hebben gevraagd de Tafel van Alders tijdens de implementatiefase voort te zetten. Motivatie hiervan is dat gezamenlijke uitvoering en betrokkenheid van de omgeving niet alleen de verschillende noodzakelijke bevoegdheden voor de uitvoering bijeen brengt, maar ook het draagvlak en het tempo van implementatie ten goede komt.

Er zijn in de afgelopen jaren voorbeelden aan te wijzen waarin het inderdaad zeer behulpzaam is gebleken dat de betrokken partijen gezamenlijk de verantwoordelijkheid op zich hebben genomen bij de uitvoering. Met name daar waar in de uitvoering complicaties optraden, konden in de gezamenlijke uitvoering partijen elkaar aanspreken en ook gezamenlijk zoeken naar een uitweg. Bij tal van uitvoeringsafspraken (zoals nieuw geluidsstelsel, de introductie van glijvluchten, parallel starten, etc) is deze voortgaande interactie van belang gebleken.

18. 'Een steen eruit, een steen erin'

Reeds in het advies van 2008 is een bepaling opgenomen dat, indien een bepaalde afspraak niet nagekomen kan worden, alternatieve maatregelen worden afgesproken die op een vergelijkbare wijze tot hetzelfde doel leiden. Uiteraard zijn de afspraken gemaakt, om nagekomen te worden. Daarvoor is ook een evaluatie van de implementatie afgesproken en uitgevoerd. Onderkend is echter 'dat tot het onmogelijke niemand gehouden is'. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin (bijv. om veiligheidsredenen) de uitvoering van een afspraak in gezamenlijk overleg moet worden stopgezet.

Zo zijn in de uitvoeringsfase alternatieve afspraken gemaakt na uitvoerig onderling overleg op deelterreinen ter vervanging van de oorspronkelijke afspraken nadat er onoverkomelijke uitvoeringsproblemen bleken te zijn. De bekendste twee zijn het zogenoemde CDA-vervangende pakket uit 2012 met daarin onder meer de nieuwe afspraak voor een reductie van nachtvluchten tot 29.000 vliegtuigbewegingen en in 2015 de ophoging van de norm op de vierde baan-regel in ruil voor de aanpassing van het volumeplafond naar 500.000 vliegtuigbewegingen. In beide gevallen ging het om cruciale elementen uit het akkoord. Daarbij is met elkaar gezocht om de steen die uit het totale bouwwerk van afspraken werd gehaald te vervangen door een nieuwe – even grote – steen.

19. Bereid tot verantwoording

Na afronding van elk adviestraject is de voorzitter steeds bereid om met de opdrachtgever en de leden het advies inhoudelijk toe te lichten. Of dat nu is in de vorm van een technische briefing aan de Kamer, een presentatie voor raads- en Statenleden, een perspresentatie of een brede bewonersbijeenkomst in de regio. Hier is in de achterliggende jaren bij herhaling gebruik van gemaakt. Randvoorwaarde is dat deze activiteiten plaatsvinden op verzoek van partners aan tafel.

Op uitnodiging van de leden zijn inhoudelijke toelichtingen inzake Schiphol de afgelopen jaren meermaals in de volksvertegenwoordigingen gegeven, zoals in de Tweede Kamer, de Provinciale Staten van Noord-Holland, de raad van Amsterdam, Haarlemmermeer, Amstelveen, Uithoorn, Aalsmeer en aan de organisaties die de achterban vormen van de bewonersdelegatie. In de afgelopen jaren zijn belanghebbenden uit de omgeving van Schiphol geïnformeerd met brede bewonersbijeenkomsten zoals in de gemeenten Aalsmeer, Amsterdam, Haarlemmermeer, Lisse, Nieuwkoop, Oegstgeest en Zaanstad, om over de bijeenkomsten rond Lelystad en Eindhoven nog maar niet te beginnen.

20. In gesprek blijven

De voorzitter blijft altijd in gesprek, steekt daar steeds opnieuw de hand uit, zowel naar partijen aan tafel als daarbuiten. Zoekend en tastend naar nieuwe aanknopingspunten om uitwegen te vinden, om toelichting te geven. Van bilateraal vertrouwelijke besprekingen tot openbare informatieavonden met honderden mensen. In settings van applaus én in settings van overluidе tegenspraak de gemaakte afspraken namens de partijen toelichtend. 12,5 jaar lang, in een context van grote belangen en tegenstellingen.

Onverstoorbaar het gesprek blijven zoeken. Ook bij 'tegenwind'. In die omstandigheden wordt het de medewerkers uit de 'regie' vermanend toegevoegd dat het moet worden geaccepteerd als 'les in nederigheid': 'als wijzelf de rust niet bewaren, van wie mogen wij het dan verwachten?'



DE LUCHTVAARTPOLDER (2006-2019)

HOOFDSTUKKEN VAN HANS ALDERS



Dit boek bevat bijdragen die zijn opgesteld en aangeboden ter gelegenheid van het afscheid van Hans Alders als voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol op 9 juli 2019.

Hans Alders was vanaf 2006 onafgebroken voorzitter van de Alderstafel Schiphol – en sinds 2015 – van de Omgevingsraad Schiphol. Daarnaast zat hij in deze periode de Alderstafel Eindhoven (2009-2015), de Alderstafel Lelystad (2009-2017) en de Commissie Shared Vision (2012-2013) voor.

In dit boek staan reflecties op het werk van Alders vanuit de luchtvaartpolder zelf (luchtvaartsector, regionaal bestuur, bewoners, bedrijfsleven en milieuorganisatie).

Daarnaast zijn reflecties opgenomen op de luchtvaartpolder van mr. Th. C. de Graaf (vice-president van de Raad van State), drs. M.I. Hamer (voorzitter van de Sociaal-Economische Raad) en drs. J.M.M. Polman (voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur).

Het boek bevat tevens een overzicht van de adviezen, resultaten en werkwijze uit het 'tijdperk Alders'.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorzag deze afscheidsbundel van een voorwoord.