

Inleiding

De wijze waarop rond de luchthaven Schiphol economische groei wordt afgewogen tegen milieubelasting en leefbaarheid is onderwerp van kennis-, menings- en besluitvorming in een complex veld van partijen. Dit governance-veld wordt gekenmerkt door een veelheid van betrokken partijen, overlegmomenten, formele procedures, studies, adviezen en beslissingen. Tegelijkertijd bestaan er onder een deel van de partijen die zich op dit veld bewegen, maar ook in haar bestuurlijke en maatschappelijke omgeving, bedenkingen over de uitkomsten van de afweging tussen de drie duurzaamheidsaspecten: people, planet en profit. Daarbij komt dat bij het merendeel van de betrokkenen gevoelens van frustratie, wantrouwen en teleurstelling bestaan over de interactiepatronen die zich in de loop van vele jaren hebben gevormd.

Deze context was in de zomer van 2007 aanleiding voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) om de RMNO te verzoeken om te werken aan een advies waarin wordt ingegaan op de vraag hoe de meest gunstige 'trade off' tussen people, planet en profit voor Schiphol kan worden bereikt nu en in de toekomst. Daarbij gaat het meer in het bijzonder om de vraag hoe een dergelijke trade off ingebouwd kan worden in de besluitvorming over Schiphol. In het verlengde daarvan is een visie gevraagd op kennisontwikkeling en kennisbenutting ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van Schiphol. Door de onderzoeksgroep 'Governance van Ruimtelijke Vraagstukken' van de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam is de onderbouwing van dit advies geleverd. Daartoe is een onderzoeksproject uitgevoerd dat liep van april 2007 tot oktober 2008.

Proces

Gedurende de gehele looptijd van het project zijn twee tussenrapportages geformuleerd inzake de duurzame ontwikkeling van het governanceveld rond Schiphol. Het eerste *Decibel-debat of duurzaamheidsdialoog?* (oktober 2007) heeft gediend als input voor de op te stellen mainportstrategie en de besluitvorming over de lange termijnontwikkeling van Schiphol. De tweede tussenrapportage *Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie*. (april 2008) is ontstaan, onder andere, na de analyses van vijf intensieve interviewsessies toegespitst op 5 groepen stakeholders: overheid, bedrijfsleven, omwonenden, groene organisaties en de luchtvaartsector. Deze interviewsessies zijn gehouden eind januari 2008. In die tijd speelde ook de Alderstafel, als nieuwe, tijdelijke en interactieve vorm van overleg. Als eerste resultaat zijn convenanten opgesteld voor de korte termijn (juni 2007) en recentelijk is een gedragen advies voor de middellange termijn geformuleerd (oktober 2008). Het onderzoek borduurt in zekere zin voort op de analyses van de interviewsessies van januari 2008. Het eindrapport is opgesteld in de aanloopfase van de Luchtvaartnota (V&W) en biedt input voor de ontwikkeling van deze nota.

Op een drietal momenten, na de oplevering van een tussenproduct, is een bijeenkomst belegd van de begeleidingscommissie behorende bij het project. De commissie bestond uit een drietal partijen: De RMNO raadsleden Joske Bunders, Jan Laan, Roel in 't Veld en Geert Teisman, Angelique Berg en later Frans Vlieg vanuit VROM en Jeroen Fukken en Johan Weggeman vanuit V&W. Onder voorzitterschap van Geert Teisman was de taak van de commissie om te reflecteren op de tussenproducten. De resultaten van de reflecties zijn meegenomen in de ontwikkeling van het project en leverden een bijdrage aan een volgend tussenproduct.

Leeswijzer

Dit eindadvies is geformuleerd na ruim een jaar van onderzoek en onderbouwing neergeslagen in het eindrapport van het onderzoek 'Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie'. Het eindresultaat is te lezen als achtergrond document bij dit advies.

Historisch perspectief

In 1916 wordt Schiphol aangekocht als militair vliegveld en na de Eerste Wereldoorlog in gebruik genomen als burgerluchthaven. Na de Tweede Wereldoorlog begint de luchthaven te groeien, waarbij de kiem is gelegd voor het conflict dat het Schipholdossier later zal beheersen. De luchthaven groeit in fasen en tegelijkertijd realiseren de omliggende gemeenten hun gewenste woningbouwplannen. Deze beide ontwikkelingen komen meer en meer met elkaar in conflict, wat leidt tot een geleidelijke toename van de kritiek op de geluidshinder. De regelgeving die daar uit voortvloeit, leidt er toe dat verdere uitbreiding van het banenstelsel niet mogelijk is. De wens van Schiphol voor een vijfde baan wordt niet gehonoreerd. Desalniettemin blijft de luchthaven groeien en de klachten over de hinder nemen toe. Deze 'valse start' is in de loop van de beleidsontwikkeling na WO II moeilijk in te lopen.

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ontwikkeling krijgt Schiphol de status van Mainport en is daarmee een van de belangrijkste pijlers van de Nederlandse economie. Bij deze status hoorde een plan van aanpak bestaande uit een visie op de ontwikkeling van het gebied, met een uitvoeringsagenda. Leidend voor dit Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving (PASO, 1991) is de dubbeldoelstelling, met aan de ene kant de ontwikkeling van Schiphol tot Mainport (groei) en aan de andere kant de verbetering van het leefmilieu op en rond Schiphol (geluid). In 1995 is deze dubbeldoelstelling door middel van een Planologische Kernbeslissing (PKB) gejuridiseerd, waarbij de groei van de luchthaven is begrensd door een milieunorm. Tot op de dag van vandaag is de dubbeldoelstelling in het Schiphol dossier aanwezig. De kiem van de tegenstelling zoals deze zich in de periode na WO II openbaarde, is met de vastlegging van de dubbeldoelstelling en de PKB geformaliseerd.

De discussie rond de groei van Schiphol versus de vermindering van geluidsoverlast is te herleiden uit dit beknopte historische overzicht. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de doelstelling van de PKB is gerealiseerd; zowel het aantal gehinderden als de totale geluidsoverlast en de uitstoot van milieuvervuilende stoffen zijn behoorlijk afgenomen. En binnen de gestelde randvoorwaarden is zoveel mogelijk groei geaccommodeerd; ook dit is volgens afspraak. Op basis hiervan zou de conclusie van geslaagd beleid voor de hand liggen. Toch maakt dit gevolgde beleid ook zichtbaar dat de grenzen van de groei in zicht komen en er (aan de andere kant) nog steeds een substantiële hoeveelheid klachten binnenkomt. De spanning tussen groei en geluidsoverlast is dan ook tot op de dag van vandaag terug te vinden op de Schiphol agenda.

In het Kabinetsstandpunt uit 2006 worden procesmatige beslissingen genomen voor de korte, middellange en lange termijn. De dubbeldoelstelling blijft uitgangspunt, tegelijkertijd is voor de lange termijn neergelegd 'het genereren van extra capaciteit indien nodig en het opnieuw maken van de afweging of de groei van Schiphol nodig is om haar positie als belangrijke internationale luchthaven te behouden'. Belangrijk onderdeel van het Kabinetstandpunt is voorts dat er een convenant moet komen over de accommodatie van de groei van Schiphol tussen regio en rijk. Omdat Schiphol vermoedelijk in 2008 tegen haar grenzen zou oplopen, is op korte termijn actie nodig om de belemmeringen weg te nemen en tot een aantal wijzigingen van de spelregels te komen, zonder de totale beschermingsstandaard aan te tasten. In 2007 komt via de Alderstafel een convenant tot stand met 'harde en handhaafbare' afspraken voor de korte termijn tussen sector en de omgeving. In oktober 2008 volgt een gezamenlijk advies over de ontwikkelingen voor de middellange termijn (tot 2020) aan de ministers van VROM en V&W aangeboden. Het advies van de Alderstafel is als geheel door de ministers overgenomen en wordt als basis gebruikt voor de Luchtvaartnota die het ministerie van V&W begin 2009 aan het kabinet zal aanbieden. Ter formulering van de visie in deze Luchtvaartnota is een groot aantal betrokken partijen en onderzoekers (waaronder de RMNO) gevraagd om input te leveren. Deze nieuwe manier van ontwikkeling van rijksnota's bouwt voort op de samenwerking aan de Alderstafel en zou het nieuwe elan van de laatste tijd kunnen bekrachtigen.

Nieuw elan

Dit nieuwe elan lijkt aan de Alderstafel te zijn ontstaan. De Alderstafel is vernieuwend, aangezien voor het eerst een vertegenwoordiging van bewoners aanwezig is bij het overleg. Er is gekozen voor een getrapte wijze van vertegenwoordiging: de participatie van de omgeving (bewoners, gemeenten) is via een afvaardiging van de CROS vormgegeven. De keuze van de deelnemers aan de Alderstafel is gebaseerd op het in het oog springende beeld dat primair een balans moet worden gevonden tussen de groei van het aantal vliegbewegingen enerzijds en beperking van de geluidsoverlast anderzijds. Deze afbakening in termen van probleemdefinitie bepaalt de agenda en het deelnemersveld. Daarmee is er een governance arrangement geboden waarbij de discussie tussen groei en geluid is geadresseerd. Tevens is een breed gedragen advies geformuleerd voor de korte en middellange termijn. Dat is winst. Deze nieuwe manier van werken in het governance veld rond Schiphol ziet de RMNO als de eerste pijler, van cruciaal belang voor de constructie van een volledig nieuw fundament. Een fundament dat rust op zichtbaar vertrouwen; de partijen zijn er immers voor de komende periode uitgekomen. De uitdaging is om dat vertrouwen te verzilveren en te verstevigen voor de lange termijn. De actoren die mee hebben helpen bouwen aan de eerste pijler zijn de vaandeldragers van het nieuwe construct en hebben daarmee een belangwekkende functie vervuld. Vertrouwen om te verankeren, zodat een duurzame basis kan ontstaan voor samenwerking op de langere termijn.

Tijdens de Alderstafel zijn onderwerpen als leefbaarheid, CO2-reductie, landzijdige bereikbaarheid en planologische ontwikkeling aan de agenda toegevoegd. Hiermee is een aantal nieuwe thema's aan het debat toegevoegd, waardoor er meer is om over te praten (dan de klassieke discussie over groei versus geluidsoverlast) en dus ook meer oplossingsrichtingen denkbaar zijn. Voorzitter Alders heeft een interessant onderhandelingsresultaat bereikt, dat op consensus berust. Hiermee zijn wellicht reeds de relatieve piketpalen geslagen voor de in het achtergrond rapport verder uitgewerkte 'creatieve confrontatie'. De RMNO legt hier graag een wenkend perspectief neer voor de langere termijn ontwikkeling van de Alderstafel, waarbij de Alders aanpak wellicht zou kunnen uitgroeien naar een vorm van systeemtherapie. Deze systeem therapie is in het achtergrond rapport verder uitgewerkt.

Sporen

Om inzicht in het complexe veld rond Schiphol te vergroten is een indeling geïntroduceerd in een zestal sporen (zie tabel 1 hieronder). Dit zijn afzonderlijke typen van besluitvorming die niet los van elkaar zijn, maar wel onderscheidend zijn in termen van betrokkenen, procedures en dynamiek. De sporen zijn in grote mate in elkaar verweven, maar er is niet altijd sprake van productief samengaan. Meer begrip in het gelaagde en samengestelde karakter van de besluitvorming is noodzakelijk om te komen tot inzicht in het governanceveld rond Schiphol.

	Sporen	Activiteiten	Kenmerken
1	Exploitatiespoor luchthaven	Dagelijks management van de luchthaven	Niet transparant en nauwelijks te beïnvloeden door omgeving: gericht op groei van Schiphol en klanttevredenheid
2	Exploitatiespoor luchtvaartmaatschappijen	Afwikkeling vliegverkeer en inspelen op wensen klant	Idem, gericht op maximale efficiëntie en zekerheid.
3	Taakuitoefening Luchtverkeersleiding	Air traffic management	Tussen meerdere vuren: veiligheid, efficiëntie en milieueisen
4	Vergunningspoor	Procedurele inkadering van exploitatie Schiphol en luchtverkeersleiding	Sterk technocratisch, kiem voor juridisering

5	Beleidspoor	Besluitvorming aanpassing randvoorwaarden uitgangspunten	voor en	Sterk politiek gedomineerd en maatschappelijk controversieel; initiatieven tot breed maatschappelijk overleg komen moeizaam tot stand
6	Visiespoor	Verkenningen, intenties, uitspraken	studies, globale	Gebrek aan koppeling tussen visievorming door verschillende partijen; figuurlijk speelt dit zich af achter de horizon van het derde spoor

Tabel 1: Zes sporen in besluitvorming

De sporen uitgewerkt

Het eerste spoor (exploitatie van de luchthaven) betreft het dagelijks management van de luchthaven. In het tweede spoor maken luchtvaartmaatschappijen beslissingen over de afwikkeling van hun vluchtschema. Het derde spoor betreft het air-traffic management. Het vierde spoor gaat over de vergunningverlening en het toezicht op de naleving ervan. Het vijfde spoor (beleid) krijgt gestalte in beslissingen gerelateerd aan het vierde spoor. Het zesde spoor (visievorming) betreft verkenningen, studies, intenties en globale uitspraken.

Elk spoor kent haar eigen logica, een logica die bepaald wordt door de set van actoren die in dat spoor actief is, het arrangement wat binnen het betreffende spoor wordt gehanteerd om tot afwegingen te komen en de specifieke doelen die binnen de verschillende sporen worden nagestreefd.

Interessant is de wisselwerking tussen de verschillende sporen. Als je nauwkeurig kijkt naar het functioneren van de sporen, valt op dat ze in een aantal gevallen niet optimaal op elkaar ingrijpen en elkaar soms juist dwarszitten.

1. Bij de exploitatie van de luchthaven gaat het om de belangen van Schiphol, een optimale (efficiënte en betrouwbare) afwikkeling van vliegverkeer. Deze activiteiten zijn ingebed in een economische strategie van de luchthaven ter consolidatie c.q. versterking van de concurrentiepositie ten opzichte van andere luchthavens. Het internationale netwerk is daarbij veelal een belangrijkere context voor beslissingen dan de verschillende sporen in het nationale veld;
2. De luchtvaartmaatschappijen zetten in op het optimaal voldoen aan de vraag van de markt en het afwickelen van hun vluchten. Ook voor hen geldt dat het internationale netwerk als dominante omgeving wordt gezien;
3. De luchtverkeersleiding moeten zowel de veiligheid garanderen, de milieueisen respecteren en streven naar efficiëntie in de afwikkeling van het vliegverkeer;
4. de wet- en regelgeving rond externe effecten: hier gaat het om het gehele systeem van meetpunten, het normenstelsel en de vergunningsvoorschriften. Dit is gericht op het garanderen van rechtszekerheid aan potentieel gedupeerden. De regels zijn niet ingericht op efficiency maar op handhaafbaarheid (al wordt dat betwist) en op het effect dat zij sorteren in termen van normstelling;
5. beleidsdoelstellingen op de korte termijn: dit zijn de moeizaam bevochten compromissen tussen sector en omgeving, lokale, regionale en nationale overheden over de vraag welke groei toegestaan is en hoe deze zal worden opgevangen;
6. beleidsdoelstellingen op de lange termijn: hier gaat het om uitspraken over de functie en de omvang van Schiphol op de lange termijn. Deze uitspraken zijn tot op heden niet heel concreet en ook weinig sturend in de discussie. Het lijken soms eerder bezweringsformules dan daadwerkelijk richtinggevend uitspraken voor de praktijk van alledag.

De geconstateerde gebrekkige koppeling tussen de 6 sporen ziet de RMNO als een interessante notie. Blijkbaar is hier nog winst te behalen. De verschillende gedragingen binnen de sporen en

uiteenlopende visies en standpunten zouden de diversiteit kunnen bieden die nodig is om beleid te verbinden. Deze veelheid aan inzichten zou kunnen leiden tot ongedachte oplossingen en nieuwe kansen. In een creatieve confrontatie zouden de schijnbare tegenstellingen kunnen worden geadresseerd en opnieuw neergezet worden; dit keer als een verrijking van de discussie.

Nieuwe Interactie

Rondom de sporen bestaan interactie vormen, waarbinnen processen van kennisvorming en besluitvorming plaatsvinden. In het governance-veld rond Schiphol zien we vier van dit soort vormen:

- tijdelijke, interactieve vormen van overleg (bijvoorbeeld TOPS, Alderstafel);
- structurele vormen van overleg (bijvoorbeeld CROS);
- contacten tussen sector en rijk, tussen sectorpartijen onderling en tussen overheden onderling;
- klassieke lobbykanalen (via rechter, politiek, media) en ambtelijke contacten.

De RMNO geeft u graag een aantal van die mogelijke nieuwe interactie vormen mee, ter inspiratie en ter verdere inkleuring van het wenkend perspectief voor de langere termijn ontwikkeling van de Alderstafel.

A. Gemeenschappelijke kennisinfrastructuur

Een belangrijke mogelijkheid om verbindingen te leggen is gezamenlijke kennisproductie. Het gaat niet zozeer om het genereren van objectieve kennis, maar om het benutten van kennisproductie als manier om partijen te verbinden door middel van gedeelde beelden. Dit maakt het formuleren van gedeelde ambities eenvoudiger. In elk van de sporen zit een kenniscomponent. Zo wordt in het exploitatiespoor veelal kennis ontwikkeld ten gunste van dat specifieke spoor. Interessant kan zijn kennis in te zetten om de verbinding tussen de verschillende sporen te faciliteren.

De strijd om de feiten belemmert het bereiken van algemeen geaccepteerde criteria, grenzen en uitgangspunten in het debat over de groei van Schiphol. Rapportenoorlogen en voortdurende onenigheid over de gebruikte data kunnen worden voorkomen door serieus te investeren in interactie tussen (gezaghebbende) experts, beleidsmakers en belanghebbenden. Het uitsluitend rekruteren van gezaghebbende experts (bijvoorbeeld in een commissie) die vervolgens hun werk volledig autonoom uitvoeren leidt tot onthechting en niet tot breed gedeelde inzichten. Daartoe is ook zorgvuldige interactie (joint fact-finding) met belanghebbenden nodig, alsmede een extra check op de kwaliteit van de aldus gegenereerde kennis (extended peer review).

Doorgaande interactie tussen betrokken overheden en belanghebbenden is nodig om te komen tot meer gezaghebbende kennisvorming. Tevens is meer - transparante - interactie tussen experts en overheden nodig om te komen tot meer doorwerking van kennis, ook als deze kennis niet direct relevant is voor de besluitvorming op de korte termijn.

B. Vergroten koek

De systeemgrens die door betrokken partijen wordt gehanteerd is te weinig inclusief om tot innovatieve oplossingen te komen. Interventies dienen zich te richten op het leggen van verbindingen met andere inhoudelijke thema's en partijen, zodat het systeem inclusiever wordt.

De nieuwe input kan bestaande partijen inspireren om het probleem breder te framen, nieuwe ambities in te brengen en te realiseren. Een convenant als 'Mainport en Groen' is hier een voorbeeld van. Als er andere doelen kunnen worden gerealiseerd, kunnen eerdere pijnpunten minder als onoverkomelijk worden gezien. Tevens biedt verbreding ruimte voor het bouwen aan vertrouwen. Hiervoor is het belangrijk individuen te betrekken die open staan voor een

brede scope, maar die ook invloed hebben in de top van hun organisatie. Het ligt voor de hand dat dit ook leidt tot een betere verbinding met het lange termijnspoor (spoor 6), omdat partijen vanuit het beleidsspoor daar vanzelf om gaan vragen.

Verbreiding van de systeemgrens vindt plaats in kleine stapjes, die beginnen met het werken aan concrete vraagstukken. Het is zaak om de onderliggende thema's zo te kiezen dat zij voldoen aan de volgende criteria:

- thema's moeten inspirerend zijn voor betrokken partijen;
- thema's moeten leiden tot een vergroting van het inhoudelijke debat voor de zittende partijen;
- thema's moeten de mogelijkheid bieden nieuwe partijen in de creatieve confrontatie te betrekken;
- thema's moeten niet de bestaande tweedelingen weerspiegelen.

Alhoewel het van belang is dat partijen zelf deze thema's kunnen formuleren, geeft de RMNO de thema's duurzaamheid en specialisatie mee ter inhoudelijke verbreding en verdieping van het debat, die mogelijk inspirerend kunnen werken.

Duurzaam en selectief

De RMNO geeft u als consideratie mee dat alle regio's die als luchthaven concurreren met Schiphol, interessant zijn om nader te beschouwen. Denk ook aan luchthavens vlak over de grens in Duitsland, maar ook bijvoorbeeld Charleroi. Aan de Alderstafel zijn Lelystad en Eindhoven (tot nu toe) als tweetal extra vliegvelden aangewezen om een deel van de groei van Schiphol te accommoderen. Hiermee zijn oplossingen buiten het huidige governance-veld (of: buiten Schiphol) neergelegd. Elke regio dat (een deel van de oplossing) biedt aan Schiphol, dient zo snel mogelijk ter tafel uitgenodigd worden. De regio's zijn immers onderdeel van het palet aan ontwikkelingsrichtingen geworden. Focus niet limitatief op Lelystad en Eindhoven als luchthavens om groei te accommoderen, maar zoek juist de ruimte.

Er ontstaan op deze manier allerlei nieuwe situaties, zodat zich een inclusiever systeem kan ontwikkelen. Nieuwe verbindingen zijn mogelijk met andere inhoudelijke thema's en partijen, zodat er interessantere vergezichten ontstaan, die creativiteit onder alle deelnemers kunnen losmaken. Als voorbeeld noemt de RMNO het gebruik van een waterkerend lichaam (een dijk) als landingsbaan. Dit concrete perspectief kan ruimte scheppen voor productieve dynamiek en innovatie. De zoektocht naar een toekomstbestendige balans tussen ecologische, economische en sociale waarden (de drie p's) verbreedt het debat en biedt de aanzet voor concurrentie om te bepalen op welke wijze en onder wat voor voorwaarden op drie vliegvelden het aantal vliegbewegingen kan toenemen. Met de toevoeging van duurzaamheid als criterium voor groei is de thematiek uitgebreid, zowel in omvang als in tijd.

Een tweede indicator van een succesvol werkend governance-veld is te typeren als 'onderscheid door selectiviteit'. Het scheiden van passagiersstromen vormt een interessant perspectief, aangezien op deze manier voor elke stroom maatwerk kan worden geboden op een specifiek vliegveld. Dit biedt selectiviteit in termen van kwaliteit. Elk vliegveld kan zich onderscheiden en vraaggericht aan haar inrichting werken.

Wanneer de huidige opwaartse trend in de mondiale passagiersstromen wordt doorgetrokken en daarbij de kredietcrisis wordt beschouwd als een tijdelijke onderbreking van de groei -zoals ook in 2000 bij de uitbraak van de SARS epidemie, in 2001 na de aanslagen van 11 september en de oorlog in Irak voor een tijdelijke onderbreking zorgden- kan gesproken worden over een vermenigvuldiging van de huidige mondiale passagiersstromen met een factor 15 in 40 jaar. Dit noodzaakt tot selectie. Het benutten van selectieve groei biedt kansen voor specialisatie in een opgaande markt. Deze specialisatie biedt vervolgens weer kansen voor groei van het aantal vliegbewegingen op de verschillende vliegvelden, zonder elkaar onderling uit de markt te concurreren en tevens het Europese marktaandeel te versterken. Bovendien kan ieder vliegveld op deze manier werken aan een eigen gezicht met bijbehorende gebiedsgerichte identiteit. De

huidige situatie van economische ontspanning kan de basis genereren van waaruit de selectieve en duurzame groei zich ontwikkelt.

De RMNO ziet deze Aldersaanpak als een aanzet waarmee de inhoud van het discours is verruimd, daarmee de kansen vergroten om de verschillende sporen in hogere mate op elkaar af te stemmen. De recentelijke succesvolle afronding van de Alderstafel kan het momentum bieden om door te pakken en de Aldersaanpak langs twee stappen gezamenlijk verder uit te werken:

1. creëer de randvoorwaarden die het mogelijk maken om nieuwe energie te benutten
2. ontwikkel nieuwe interactievormen waarbinnen nieuwe spelers en nieuwe thema's een kans krijgen

C. Rijkspartijen als onderdeel van het geheel

Het ministerie van V&W, en andere Rijkspartijen, dienen hun handelen te baseren op de gedachte dat zij onderdeel zijn van het systeem dat zij pogen te besturen. Zij dienen hun ter beschikking staande instrumenten te benutten om verbindingen te leggen en het zelforganiserend vermogen van het systeem te benutten ten behoeve van het bereiken van een duurzamer luchtvaartstelsel;

Uitgangspunt hierbij is dat Rijkspartijen het veld niet van buitenaf kunnen sturen, daarvoor is de afhankelijkheid van anderen te groot. Tegelijkertijd biedt hun centrale positie in het nationale veld de mogelijkheid om richting te geven door het creëren van verbindingen. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten als uitgangspunt dienen:

Subsidies voor innovatie

Het stimuleren van innovatieve experimenten door middel van financiële ondersteuning kan op zodanige wijze worden ingericht dat nieuwe partijen worden uitgenodigd zich te buigen over de mogelijkheid zich aan Schiphol, of breder, aan vraagstukken rond internationale mobiliteit en transport, te verbinden. Hiermee kunnen niches worden gestimuleerd die alternatieven kunnen vormen die op langere termijn toegevoegde waarde leveren voor de regionale en nationale economie.

Regulering

Regulering kan zodanig worden geformuleerd dat zij partijen dwingt zich op bepaalde doelen te richten, zonder de manier waarop zij dat doel bereiken specificiert. Zo is in Japan het zogenaamde Toprunner-programma geïmplementeerd, waarin producenten worden uitgenodigd tot duurzame innovaties, die bij realisatie door regulering als eis aan de totale bedrijfstak worden opgelegd. Een dergelijke regel belooft innovatief gedrag en lost problemen rond first mover risico's op.

Transparant toezicht

Wat ontbreekt is een krachtig principe vergelijkbaar met de 'hand aan de kraan' bij de gasboringen in de Waddenzee. Waar in het geval van Schiphol keer op keer bij bewoners de indruk wordt gewekt dat (bijna) overschrijdingen worden geaccommodeerd en daardoor het vertrouwen van burgers in de overheid stelselmatig onder druk staat, zou een krachtige 'hand aan de hendel' burgers weer het gevoel moeten geven dat er niet wordt gemarchandeerd met de overeengekomen uitgangspunten. Daartoe zijn arrangementen nodig die burgers in de gelegenheid stellen om zelf zichtbaar betrokken te worden bij het toezicht op het doen en laten van de luchthaven.

Conclusie

Het vliegveld Schiphol is geen homogene entiteit, maar een samenbundeling van actoren, organisaties, belangen en functies. Schiphol vervult een veelheid aan verschillende rollen; van internationale luchttransport-hub voor personen en vracht, vastgoed- en grondexploitatiebedrijf, leisure bedrijf, tot exploitant van parkeergarages en veiligheidspartner. Als gevolg daarvan is het governanceveld rond Schiphol -praktisch- niet te overzien. De veelheid aan partijen, overlegmomenten, formele procedures, studies, adviezen en beslissingen zijn complex en bij elke rol en functie is sprake van een specifiek netwerk. Deze netwerken overlappen elkaar soms deels qua samenstelling en grenzen, maar vaak ook niet.

De bundeling van netwerken maakt dat sprake is van een geringe mate van voorspelbaarheid. Partijen pogen de netwerken zo min mogelijk te verstoren. Er is geen almachtige actor of een hiërarchie in deze netwerken aanwezig; nadruk op gedeelte empathie als waarde is hiermee noodzakelijk om (op onderdelen) tot overeenstemming te komen. Waterschap, aandeelhouders, buurgemeenten, luchthavenbedrijf, carriers, winkelvereniging, omwonenden; allemaal opereren ze vanuit een eigen rol, belang of bevoegdheid. En vaak vanuit meerdere belangen tegelijk. Voor het bereiken van een overeenkomst tussen al deze actoren moet elke keer een fors onderhandelingstraject plaatsvinden. Daarmee is evident dat er bij Schiphol -in regel- niet snel 'knopen kunnen worden doorgesneden'. Ook niet door het ministerie van VenW dat immers volop onderdeel is van het complexe veld en mede opereert vanuit verschillende rollen, verantwoordelijkheden en visies. Door de complexiteit van dergelijke onderhandelingsprocessen is het uiteindelijke resultaat veelal te betitelen als een compromis en 'in lood gegoten'.

Toch lijkt het ook anders te kunnen. In geval van de Alderstafel is een breed gedragen advies geformuleerd. Het gezamenlijk exploreren van de diversiteit aan problemen geeft ruimte en energie voor toekomstige activiteiten. De Alderstafel laat zien dat verandering tot de mogelijkheden kan behoren. Dat is een nieuw en interessant uitgangspunt, waard om te markeren. Vanuit deze notie legt de RMNO in dit advies met vertrouwen het wenkende perspectief neer voor de langere termijn ontwikkeling van de Alderstafel aanpak. Een perspectief dat onlosmakelijk is verbonden met de uitwerking van de drie vernieuwende interactievormen: gemeenschappelijke kennisinfrastructuur, het vergroten van de koek en rijkspartijen als onderdeel van het geheel.