



Procescommissie

Evaluatie Schipholbeleid

Eindrapport en adviezen



Procescommissie

Evaluatie Schipholbeleid

Eindrapport en adviezen

4 april 2006

Inhoud

Eindrapport	5
Adviezen	11
Eerste Advies over 'Plan van Aanpak Evaluatie Schipholbeleid'	13
Tweede Advies over 'Uitvoering gelijkwaardigheidstoets conform motie-Baarda'	17
Derde advies over 'Eerste Voortgangsrapportage'	21
Vierde advies over 'Onderzoeksagenda'	23
Vijfde advies over 'Verbetervoorstellen'	25
Zesde advies over 'Tweede Voortgangsrapportage, Voorstellen voor verbetering eerste verkenning,	
Zevende advies over 'Valkuilen Evaluatieproces'	31
Achtste advies over 'Toetsingskader verbetervoorstellen, Burgerpanel en Informatiebijeenkomsten'	35
Bijlagen	37
Reacties staatssecretaris op Adviezen	
Reactie Procescommissie op brief van 7 juli 2005	
Instellingsbesluit Procescommissie	
Verantwoording werkwijze van de Procescommissie	

Inleiding

Voor u ligt het Eindrapport van de Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid. Met dit Eindrapport sluit de Procescommissie haar werkzaamheden af. Naast het Eindrapport zijn de acht Adviezen die de Procescommissie tussentijds heeft uitgebracht, opgenomen.

De Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid bestond uit de volgende leden:

- prof. dr Wim Derksen (voorzitter)
- ir Gerrit Braks
- drs Hans Kamps
- Robin Linschoten
- prof.dr Mark van Twist
- dr Ingomar Joerss (adviserend lid)

De Procescommissie had een onafhankelijk secretariaat bestaande uit:

- drs Jan Nekkers
- drs Tanja Verheij
- ir Dave Hendriks

In de bijlage zijn de reacties van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op de Adviezen te lezen, alsmede een verantwoording van de werkwijze van de Procescommissie.



prof.dr Wim Derksen
voorzitter Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid.

Eindrapport

Datum
23 maart 2006

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

De commissie, de opdracht en haar invulling

Op 8 maart 2005 werd de Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid geïnstalleerd. De Procescommissie kreeg als taak:

1. toe te zien op en borg te staan voor de onafhankelijkheid en objectiviteit van het proces van de evaluatie van het Schipholbeleid, en
 2. te dienen als aanspreekpunt voor natuurlijke en rechtspersonen, alsmede voor bestuursorganen, organisaties, belangenverenigingen of -organisaties met vragen over de onafhankelijkheid en objectiviteit, als bedoeld onder 1.
- In haar eerste advies plaatste de Procescommissie kanttekeningen bij het begrip 'objectiviteit'. Een evaluatie moet helderheid verschaffen over de feiten uit het verleden en het heden als basis voor toekomstig beleid. Het soort feiten waar het in het Schipholdossier om gaat, laat zich echter moeilijk langs wetenschappelijke wijze eenduidig vaststellen.

De partijen in het Schipholdebat kennen uiteenlopende waardeoriëntaties, percepties en belangenafwegingen. Zeker de casus Schiphol kent grote belangen, niet alleen bij de sector maar ook bij individuele burgers. Daardoor zijn 'objectieve' feiten moeilijk vast te stellen – hoe belangrijk het streven ernaar ook is – en is het bereiken van objectieve conclusies over de evaluatie maar tot op zekere hoogte mogelijk. Geobjectiveerde conclusies van de evaluatie hoeven niet overeen te komen met de individuele ervaringen van betrokkenen.

Voor de Procescommissie waren deze kanttekeningen aanleiding om naast de onafhankelijkheid en objectiviteit ook nadruk te leggen op de zorgvuldigheid en 'fairness' van het evaluatieproces. Waar eerlijkheid en onafhankelijkheid van een evaluatie altijd van belang zijn, kan de betekenis daarvan bij de evaluatie van het Schipholbeleid moeilijk worden overschat. De geschiedenis van Schiphol

staat immers al tijden in het teken van wantrouwen tussen de betrokken partijen. Juist in dat klimaat is het van belang om erop toe te zien dat de uitkomsten van het onderzoek niet worden vertekend door een onevenredig gewicht van één van de betrokken partijen.

De Procescommissie heeft het als haar belangrijkste taak gezien te borgen dat de uitkomsten van de evaluatie niet vertekend worden doordat specifieke partijen onevenredige invloed op het proces van de evaluatie uitoefenen. Voor de Procescommissie ging daarbij in het bijzonder de aandacht uit naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Verkeer en Waterstaat is immers de architect van het Schipholbeleid, draagt de centrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dat beleid én voert de regie over de evaluatie van dat beleid. Daarnaast is de Procescommissie er op gespist geweest toe te zien of andere sterke partijen (zoals bijvoorbeeld Schiphol) de uitkomsten van het evaluatieproces door hun gewicht niet hebben vertekend.

Door de nadruk op de zorgvuldigheid en 'fairness' van het evaluatieproces is de Procescommissie, die aanvankelijk vooral was gedacht als borg voor objectief onderzoek, veel meer een echte Procescommissie geworden: een commissie die vooral aandacht had voor het proces en veel minder voor de inhoud van het onderzoek.

Het verminderen van wantrouwen

Het debat over Schiphol en het Schipholbeleid kent een lange geschiedenis waarin een grote mate van wantrouwen tussen alle betrokkenen is ontstaan. Dit onderlinge wantrouwen legt een groot beslag op het Schipholdossier omdat het verhindert dat partijen met verschillende waardeoriëntaties en/of belangen tot gedeelde conclusies komen. Bovendien beïnvloedt wantrouwen de beleving van geluid en hinder. Het is uit onderzoek bekend dat meer hinder wordt ervaren als de luchthaven

en de verantwoordelijke overheid worden gewantwoord. En we moeten constateren dat in Nederland een groter contrast bestaat tussen het feitelijke geluidsniveau en de ervaren hinder. Uit onderzoek blijkt dat er in Nederland meer wordt geklaagd over geluid dan in andere landen.

Uitgangspunt voor de Procescommissie is geweest dat de evaluatie moet worden aangegrepen om het wantrouwen tussen betrokken partijen te verminderen. Waar de evaluatie op dit punt goed verloopt, schept dat een vruchtbare voedingsbodem voor de verdere besluitvorming over Schiphol. We noemen drie oorzaken van het wantrouwen tussen de partijen.

Ten eerste komt wantrouwen voort uit de institutionele verhoudingen. In het verleden waren de sector en het ministerie van Verkeer en Waterstaat als het ware 'twee handen op één buik'. Schiphol kon sterke groei nastreven, terwijl de nationale overheid de bezwaren over milieuoverlast opving. Lokale overheden, maatschappelijke partijen en vooral burgers hadden het nakijken. Met de nieuwe Schipholwet is gepoogd de voorheen sterk verweven rollen van de sector en de nationale overheid te ontvlechten. Uitgangspunt van de wetgeving is dat de sector groei mag nastreven binnen door de overheid vastgestelde milieubeperkingen.

De introductie van nieuwe verhoudingen betekent niet dat op slag het vertrouwen is hersteld. Ervaringen uit het verleden zijn niet van de ene op de andere dag vergeten. Reactiepatronen uit het verleden zijn niet ineens verdwenen. In de nieuwe verhoudingen benadrukt de sector nog steeds de groei-behoefte. Hij voelt zich in deze ambitie nog maar weinig gesteund door de Rijksoverheid. De Rijksoverheid worstelt met dilemma's in haar rol van beschermer van burgers tegen milieuoverlast én hoeder van het belang van de mainport. Gemeenten in de regio voelen zich gedwongen tegenover de sector te gaan staan omdat de sector te zeer de groei benadrukt. Burgers voelen zich door de overheid in de steek gelaten omdat zij (met name in het buitengebied) weinig bescherming tegen geluidshinder ondervinden. Zij hebben het gevoel dat als puntje bij paaltje komt het belang van de sector prevaleert, of zoals een omwonende het stelde: 'Wat Schiphol wil, gebeurt.'

Ten tweede is het wantrouwen versterkt door het Schipholbeleid in de periode tot 2003. Dit beleid streefde naar definitieve oplossingen en definitieve grenzen aan de groei van Schiphol. Wanneer de gestelde grenzen echter werden bereikt, bleek uiteindelijk toch het belang van de groei van Schiphol voor te gaan en werden de belangen van de omwonenden daaraan ondergeschikt gemaakt. Toch werden in elke discussieronde verwachtingen gewekt over het indammen van geluidshinder – verwachtingen

die vervolgens niet werden ingelost. Doordat naarstig naar nieuwe oplossingen werd gezocht, werden andere groepen mensen aan geluidshinder blootgesteld. De opening van de 'Polderbaan' is daarvan een voorbeeld: bewoners boven het Noordzeekanaal die in het verleden weinig hinder van Schiphol hadden ondervinden, kwamen plotseling onder aanvlieg- en vertrekroutes te liggen. Tegelijkertijd trad een vermindering van overlast op boven het dichtbevolkte gebied van Amsterdam. Veranderingen als deze hebben voedsel aan wantrouwen gegeven en de hinderbeleving vergroot. Ook nu wordt nog steeds gediscussieerd over de vraag of spreiden of concentreren van geluidsoverlast de beste oplossing is. Het zou goed zijn om in dergelijke discussies definitieve keuzes te maken.

Ten derde is het wantrouwen versterkt door de complexiteit van het systeem waarmee het vliegverkeer aan geluidsgrenzen wordt gebonden. Zoals bekend wordt het geluid niet gemeten, maar berekend. Dat gebeurt met een dermate complex model, dat het zelfs voor veel deskundigen vrijwel ondoorgrondelijk is. De grenswaarden worden vastgesteld op basis van een voorspelling van het toekomstige vliegverkeer. Uiteraard zitten er afwijkingen tussen het voorspelde en het feitelijke vliegverkeer. Veel burgers wantrouwen het stelsel omdat het gebruik maakt van abstracte maten die niet aansluiten bij de ervaren geluidshinder. Bovendien schiet het stelsel als middel voor communicatie en informatie ernstig tekort omdat het aan omwonenden en betrokkenen geen toegankelijke en begrijpelijke meetresultaten verschaft. Tenslotte blijkt uit metingen van de CDV dat in een aantal gevallen het gemeten vliegtuiggeluid groter is dan het berekende geluid.

Het pijnlijke van dit wantrouwen is dat bijna niemand wil geloven dat de zogenaamde 'dubbeldoelstelling' (de economische ontwikkeling van de luchthaven én de verbetering van het milieu kunnen probleemloos samengaan) in de laatste jaren haalbaar is gebleken. Technologische innovaties hebben ertoe bijgedragen dat het grotere aantal vliegtuigbewegingen uiteindelijk minder geluid produceert. Het is betreurenswaardig dat het wantrouwen zo'n vat op het debat heeft, dat de dubbeldoelstelling door sommigen als een fopspeen voor groei van Schiphol kan worden weggehoond.

Het evaluatieproces

Op 20 februari 2003 zijn de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten van kracht geworden. Ook is toen het vijfbanenstelsel van Schiphol in gebruik genomen. In de wet is opgenomen dat de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd.

De uitvoering van de motie-Baarda c.s. vormde de aanleiding deze evaluatie breder te trekken. In het 'Plan van Aanpak' werd de evaluatie verbreed van een evaluatie van

de Schipholwetgeving tot een evaluatie van het Schipholbeleid. Dat was een belangrijke stap omdat daarmee niet alleen getoetst werd of de wettelijk beoogde bescherming van omwonenden in de praktijk tot stand was gekomen, maar ook of het Schipholbeleid een effectief instrument is geweest.

Deze verbreding heeft geleid tot een evaluatie die in drie onderdelen uiteenvalt:

1. toetsing of de beoogde bescherming van de omgeving daadwerkelijk gerealiseerd is conform de motie-Baarda c.s.;
2. onderzoek naar de effectiviteit van het beleid;
3. oproepen, beoordelen en verwerken van voorstellen voor mogelijke verbetering van het beleid.

De adviezen van de Procescommissie zijn er op gericht geweest het evaluatieproces tot een *gezamenlijk* proces te laten worden waarin betrokken partijen zich zoveel mogelijk konden vinden. Voorkomen moest worden dat partijen door de evaluatie verder uit elkaar zouden komen te staan en bevorderd moest worden dat partijen tot gedeelde slotsommen en opvattingen kwamen.

De adviezen van de Procescommissie hadden tevens tot doel te voorkomen dat de evaluatie slechts toetsend en terugkijkend zou verlopen en te bevorderen dat de evaluatie *toekomstgericht* en beleidsinnovatief zou worden.

Om deze doelstellingen te bereiken had de evaluatie naar de mening van de Procescommissie idealiter moeten bestaan uit een vierslag van:

- gezamenlijk vragen stellen (in plaats van uitsluitend de eigen vraagstelling te hanteren om de doelstellingen van de wet te evalueren);
- onderzoek zodanig inrichten dat de onderzoeksresultaten gezamenlijk gedragen worden (in plaats van feiten te objectiveren door onderzoek vanuit één perspectief);
- gezamenlijk mogelijke oplossingsrichtingen en/of oplossingen zoeken (in plaats van uitsluitend vanuit één perspectief voorstellen objectiverend te toetsen);
- de opgeroepen verwachtingen managen van alle partijen die gevraagd zijn om bij te dragen aan de evaluatie (in plaats van eenrichtingscommunicatie vanuit het departement).

De Procescommissie maakt vanuit bovenstaand beoordelingskader de volgende algemene opmerkingen over de drie onderdelen van de evaluatie.

Uitvoering motie-Baarda

De Procescommissie constateert dat de uitvoering van de motie-Baarda correct en zorgvuldig is verlopen. Hoe begrijpelijk het ook is dat sommige partijen andere verwachtingen verbonden aan deze motie, de motie was op zich kraakhelder over hetgeen zou moeten worden

onderzocht. Dat is op een correcte wijze gebeurd in de evaluatie. De *fairness* van dit onderdeel van de evaluatie is nog vergroot doordat u de Eerste en Tweede Kamer de mogelijkheid heeft geboden aanvullende onderzoeksvragen in te brengen.

Uitvoering effectiviteitsonderzoek

Het onderdeel 'effectiviteitsonderzoek' van de evaluatie bestaat uit acht onderzoeken. De Procescommissie heeft uitsluitend de zorgvuldigheid, objectiviteit en eerlijkheid van het *proces* van totstandkoming van de onderzoeksresultaten getoetst. Om inzicht in het onderzoeksproces te krijgen heeft de Procescommissie onder andere op 30 januari 2006 een hoorzitting gehouden waar betrokkenen in de gelegenheid waren eventuele bezwaren naar voren te brengen.

Het effectiviteitsonderzoek is uitgevoerd door de twee centrale onderzoeksvragen, te weten: "Leiden de gestelde beleidsinstrumenten in de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten tot beheersing van overlast en risico's, nu en in de toekomst?" en: "Kan de mainport zich ontwikkelen binnen de gestelde beleidsinstrumenten uit de Schipholwet en Luchtvaartbesluiten, nu en in de toekomst?" uit te splitsen in diverse deelvragen die ieder in een afzonderlijk onderzoek zijn beantwoord.

De Procescommissie constateert in de eerste plaats dat door deze werkwijze het onderzoek gefragmenteerd is en weinig onderlinge aansluiting kent. Ook zijn de onderzoeksresultaten onevenwichtig in relevantie. Door de gefragmenteerde onderzoeksvragen ontbreekt focus en integraliteit in het effectiviteitsonderzoek.

De Procescommissie constateert in de tweede plaats dat 'het systeem' van zonering, begrenzing en normering van Schiphol als zodanig geen onderwerp van het effectiviteitsonderzoek is geweest. Het onderzoeksprogramma toetst alleen bij de huidige vliegpatronen en het huidige vliegvolume de effectiviteit van het normenstelsel. Ook ontbrak een evaluatie van de werking van het rekenmodel voor geluidsbelasting en werd geen onderzoek gedaan naar mogelijke innovatie daarvan.

Om het stelsel als zodanig op effectiviteit te toetsen, had onderzocht moeten worden of het Schipholbeleid voor alle betrokkenen nu en in de toekomst tot optimale resultaten leidt en zo nee, welke veranderingen in het stelsel daarvoor nodig zouden zijn. Ook had de doelmatigheid van het beleid kunnen worden getoetst door het te vergelijken met alternatieve normen en regels.

De noodzaak tot het stellen van een dergelijke 'systeemvraag' klemt te meer omdat door vrijwel alle stakeholders twijfels over de optimale werking van het stelsel worden geuit. De sector vraagt zich bijvoorbeeld af hoe het komt dat aan de gelijkwaardigheidstoets is voldaan, terwijl naar eigen zeggen de grenzen aan de groei vrijwel zijn bereikt. De milieubeweging vraagt zich bijvoorbeeld af hoe het

systeem onder extreme belasting functioneert, dat wil zeggen tot hoe hoog de geluidsbelasting in woonwijken kan oplopen bij stillere vliegtuigen, andere vliegroutes en een sterke groei van het aantal vliegbewegingen.

De Procescommissie constateert in de derde plaats dat het totaal van onderzoeksresultaten onevenwichtig is. Omdat het milieugedeelte in de wet sterk is uitgewerkt, is het merendeel van het onderzoek op de milieueffecten gericht. Slechts één onderzoek betreft de mogelijkheden van de economische ontwikkeling van de mainport Schiphol binnen de gestelde milieugrenzen, maar maakt daarbij zelf de kanttekening dat het Schipholbeleid geen expliciete definitie van het begrip 'mainport' kent. Doordat de mainportdoelstelling nauwelijks geoperationaliseerd is, biedt het onderzoek weinig houvast voor de toetsing van de effectiviteit van het Schipholbeleid op dit punt.

De Procescommissie constateert in de vierde plaats dat de focus van het onderzoek sterk nationaal is gericht. Het rapport "Leerervaringen uit het buitenland" geeft beleidsinstrumenten weer die met succes op een achttal buitenlandse luchthavens zijn toegepast en mogelijk een toegevoegde waarde voor Schiphol kunnen hebben. Dit onderzoek is echter beperkt van scope (acht luchthavens) en tamelijk oppervlakkig. Een belangrijke omissie is dat geen omvattend onderzoek is verricht naar de betekenis en implicaties voor nationale wetgeving en beleid van het internationale speelveld waarin de luchtvaartsector opereert. Ook is nauwelijks aandacht besteed aan consequenties van het Europese beleid, dat de komende jaren zeer aan invloed zal winnen, met betrekking tot luchthavencapaciteit, luchtvaartrechten, nachtvluchtbeperkingen en beprijzing.

De Procescommissie constateert ten vijfde dat het onderzoek "Mainportontwikkeling in het kader van de evaluatie Schipholbeleid" onvoldoende gericht is geweest op *joint factfinding* en het bereiken van consensus over de uitkomsten. Hoewel de luchtvaartsector heeft aangegeven dat de handhavingpunten meer beperkend zijn dan de TVG voor de verkeersgroei, heeft de opdrachtgever gekozen alleen de TVG als grenswaarde in de berekeningen te verdisconteren. Naar de mening van de sector leidt dit tot overschatting van de groeimogelijkheden van Schiphol binnen de gestelde milieugrenzen. Ook heeft de sector ernstige bedenkingen geuit tegen de aanname van het onderzoek dat toenemende capaciteitschaarste als gevolg van milieugrenzen tot een stijging van de ticketprijzen zal leiden. Zij vreest dat in de sterke internationale concurrentie stijging van ticketprijzen eerder tot verplaatsing van vervoersstromen weg van Schiphol zal leiden.

De Procescommissie constateert tevens dat door niet in te gaan op het verzoek van de milieubeweging naar de houdbaarheid van het stelsel onder extreme scenario's, het

rapport "Het effect van het beleid op geluidsoverlast en het externe veiligheidsrisico" aan waarde heeft ingeboet voor het trekken van beleidsconclusies.

De Procescommissie is zich ervan bewust dat opvattingen over feitelijkheden in het Schipholdossier mede door belangen is gekleurd. Om te voorkomen dat het ene onderzoek het andere oproept en dat een 'rapportenoorlog' over de 'echte' feiten ontstaat, is het van belang dat betrokkenen tot gezamenlijke conclusies komen. Daarom is het jammer dat breed gedragen conclusies van het effectiviteitsonderzoek op een aantal punten niet tot stand gekomen zijn.

Uitvoering verbetervoorstellen

De Procescommissie heeft op 7 en 8 maart 2006 hoorzittingen georganiseerd om indieners van verbetervoorstellen in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken over het proces van toetsing van de verbetervoorstellen. Mede op grond van deze hoorzittingen komt de Procescommissie tot de volgende bevindingen.

De Procescommissie oordeelt zeer positief over de mogelijkheid die u heeft geboden om 'verbetervoorstellen' in te dienen. De Procescommissie waardeert de inspanning en deskundigheid van indieners zeer. Naar het gevoel van de Procescommissie biedt een aantal verbetervoorstellen de mogelijkheid om tot innovatie van het beleid of tot vernieuwing binnen de grenzen van het huidige beleid te komen. De Procescommissie waardeert ook het communicatieproces dat rond de verbetervoorstellen is opgebouwd. Zo hebben leden van de ambtelijke projectorganisatie indieners van verbetervoorstellen thuis opgezocht om toelichting te krijgen op hun voorstel en zijn indieners in de gelegenheid gesteld correctie en commentaar te leveren op de weergave van hun voorstel.

De Procescommissie heeft de indruk dat de hoge kwaliteit van sommige voorstellen en het grote aantal ingediende voorstellen het onderzoeksteam enigszins hebben overvallen.

De Procescommissie komt tot de volgende punten van kritiek op het proces van indiening en toetsing van de verbetervoorstellen.

Ten eerste had achteraf gezien het toetsingskader, zoals dat nu gehanteerd is, ook aan het begin van de evaluatie gereed kunnen zijn. Zoals de Procescommissie reeds in een eerder advies aangaf, was het onnodig daarvoor op de resultaten van het effectiviteitsonderzoek te wachten. Nu hebben indieners verbetervoorstellen ingediend zonder dat zij wisten op welke aspecten hun voorstel getoetst zou worden. Bekendheid met het toetsingskader had indieners meer richting gegeven bij de opzet van hun verbetervoorstellen.

Ten tweede leidde de Eerste Verkenning van de verbetervoorstellen door een extern onderzoeksbureau tot wel heel 'grofmazige', in sommige gevallen tot voorbarige en in andere gevallen tot verkeerde beoordelingen. Sommige voorstellen zijn daarbij omgezet in een eigen interpretatie of verwoording door het onderzoeksbureau.

Ten derde zijn om de grote hoeveelheid voorstellen te kunnen 'behappen', de voorstellen gerubriceerd, gecompileerd en gesegmenteerd. Sommige integrale voorstellen zijn in onderdelen opgesplitst waardoor de samenhang uit die voorstellen is gehaald. Daardoor zijn zorgvuldig opgebouwde totaalpakketten uit hun verband gerukt. De gecombineerde effecten, die elkaar in sommige gevallen versterkten, zijn afzonderlijk beoordeeld en daardoor vaak te laag ingeschat. In de tweede ronde zijn dergelijke verkeerde beoordelingen niet in alle gevallen rechtgezet.

De Procescommissie concludeert al met al dat de afhandeling van verbetervoorstellen niet alleen te lijden had onder een gebrek aan tijd, maar soms ook onder een gebrek aan ervaring om een dergelijke exercitie zorgvuldig en vlekkeloos af te handelen. Ook al hadden indieners gelegenheid hun voorstel toe te lichten en commentaar op de beoordeling te geven, het strakke tijdschema in combinatie met het grote aantal te beoordelen voorstellen, leidde tot wel heel korte reactietijden. Het departement heeft moeten wennen aan dit experiment – en dan gaan er wel eens wat dingen mis. Daarom is het van belang nog steeds aandacht te besteden aan het verwachtingenmanagement waarmee zo'n boeiend experiment omgeven moet zijn. Voorkomen moet worden dat indieners die veel energie in hun voorstellen hebben gestopt teleurgesteld raken omdat hun voorstel niet voldoende recht is gedaan.

Innovatie en samenwerking als uitweg

Het behoort niet tot de formele taak van de Procescommissie om nog enkele wenken mee te geven voor het vervolg van het proces. Gelet op de wijze waarop de commissie invulling heeft gegeven aan haar taak ligt dit echter wel voor de hand. Niet alleen het afgelopen proces van evaluatie, maar ook het vervolg verdient zorg.

De commissie wil zich geen oordeel aanmeten over het toekomstige beleid voor Schiphol. Ons standpunt over groei of krimp is hier niet aan de orde. Vanuit het proces gezien zou het wel van wijsheid getuigen om in het toekomstig beleid mogelijkheden te zoeken om de onderlinge verhoudingen te stabiliseren en te verbeteren. Alleen daarmee kan het wantrouwen worden weggenomen. Verschillende opties dienen zich aan, die de Procescommissie slechts ter overdenking wil meegeven.

- Het rijksbeleid zou erop gericht moeten zijn om de samenwerking tussen Schiphol en omwonenden (burgers en gemeenten) meer kansen te bieden. Dit kan het beste door de regio de kans te geven om zelf nadere invulling te geven aan het rijksbeleid. Daar hoort bij dat het Rijk heldere randvoorwaarden formuleert waarbinnen de regio zijn richting mag uitstippelen.
- Regionale samenwerking vergt dat niet alleen het beleid helder is, maar ook dat het systeem waarmee geluidsgrenzen worden bepaald transparant is. Het huidige complexe model is eerder een vruchtbare bodem voor verder wantrouwen dan voor een effectieve samenwerking op regionale schaal.
- In stabiele verhoudingen past ook dat Schiphol de steun en het vertrouwen krijgt van de rijksoverheid die het als belangrijke luchthaven verdient. De overheid dient zich in de omgang met Schiphol rekenschap te geven van dit gegeven.
- Een innovatieve houding kan ook van de luchtvaartsector zelf gevraagd worden. De sector kan bijvoorbeeld zelf initiatieven ondernemen om verbetervoorstellen die gunstig zijn voor geluidsbelasting én mainport – al dan niet in CROS-verband – gezamenlijk met indieners uit te werken. De sector hoeft op dit punt niet alle initiatief van toetsing en implementatie aan de overheid over te laten.
- In de discussie over het Schipholbeleid wordt de rol van LVNL vaak onderbelicht of soms zelfs over het hoofd gezien. Omdat LVNL de eindverantwoordelijkheid draagt voor routing en vliegprocedures, is de rol van LVNL bij de implementatie van verbetervoorstellen en verdere innovatie cruciaal. Daarom is het zinvol LVNL op alle mogelijke manieren te betrekken bij het verminderen van hinder en het verbeteren van de effectiviteit van het vliegverkeer.
- Bij innovatie moet het helder zijn hoe de 'winst' verdeeld wordt over de milieukant en de capaciteitskant. Voorkomen moet worden dat de 'winst' eenzijdig aan één van de partijen toevalt. Zo moet worden vermeden dat verbetervoorstellen er alleen toe leiden dat er 'op stillere wijze' meer gevlogen kan worden.
- De groei van Schiphol moet niet worden gerealiseerd door aan de geluidsgrenzen te blijven morrelen. Groei moet voortkomen uit innovatie. Innovatie komt niet altijd vanzelf. Een effectief systeem van geluidsnormering zou ook prikkels voor innovatie moeten opleveren. Schiphol zou bijvoorbeeld meer moeten worden geprikkeld tot het terugdringen van geluidsoverlast door stillere vliegtuigen te stimuleren en een heldere afweging te maken tussen dag- en nachtvluchten.
- Ook anderszins kan innovatie aan de regio Schiphol de ruimte bieden die nodig is voor samenwerking op basis van vertrouwen. Zo zou de nationale luchthaven Schiphol een perspectief kunnen worden geboden door Lelystad snel te ontwikkelen.

- De innovatie van het Schipholbeleid kan ook worden gestimuleerd door aan te sluiten bij en een actieve rol te spelen in de beginnende discussie op EU-niveau over luchthavencapaciteit, -efficiëntie en -veiligheid in Europa. Het is niet alleen van belang dat het Schipholbeleid aansluit bij de relevante internationale regelgeving, maar vooral bij de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van internationale regelgeving die tot toekomstige mogelijkheden en verplichtingen zullen leiden.

Tot slot

De Procescommissie is enige tijd na de start van de evaluatie van het Schipholbeleid ingesteld. Het was dan ook niet meer dan logisch dat de commissie zich aanvankelijk reactief moest opstellen. Overigens sloot dit goed aan bij de eerste definitie van de taakopdracht van de commissie. Na verloop van tijd ontstond er echter binnen de Procescommissie en binnen het departement behoefte aan een meer proactieve opstelling: niet achteraf beoordelen of er fouten zijn gemaakt, maar vooraf aangeven hoe fouten kunnen worden voorkomen. Deze houding sloot goed aan bij de nadere invulling die de Procescommissie aan haar taakopdracht heeft gegeven.

Tot haar genoegen constateert de Procescommissie dat de evaluatie van het Schipholbeleid het bestaande wantrouwen niet heeft vergroot en op een aantal punten heeft bijgedragen tot vermindering van wantrouwen. In de toekomst kan, voortbouwend op deze evaluatie, het wantrouwen vooral verminderd worden door duidelijkheid te bieden en heldere politieke keuzes te maken – ook als dat betekent dat partijen in hun belangen geschaad worden en hun verlies moeten nemen.

Over de gelijkwaardigheidstoets conform de motie-Baarda kan de Procescommissie kort zijn: de uitvoering van de motie-Baarda is correct en zorgvuldig verlopen.

Over het effectiviteitsonderzoek heeft de Procescommissie een genuanceerd oordeel. De Procescommissie constateert dat de doelstellingen van de wet uitgangspunt waren bij de vraagstelling. Er is niet voor gekozen om een gezamenlijke werkgroep van alle betrokkenen partijen te laten vaststellen welke onderzoeksvragen zouden moeten worden beantwoord. Ten aanzien van de vraagstelling van het onderzoek is het departement daardoor te dominant geweest. Ook is het effectiviteitsonderzoek te weinig gericht geweest op het bereiken van consensus over de onderzoeksconclusies en onvoldoende benut voor het ontwikkelen van nieuwe gedachten en opties. Het onderdeel effectiviteitsonderzoek heeft daardoor aan kracht ingeboet.

Het was verheugend dat u meermalen partijen heeft uitgenodigd om vragen toe te voegen aan de evaluatie.

Vragen van andere partijen zijn te weinig onderdeel van de evaluatie geworden, bijvoorbeeld omdat partijen betrekkelijk weinig gebruik hebben gemaakt van uw uitnodigingen. Dat getuigt van onwennigheid bij die partijen.

Ten aanzien van de verbetervoorstellen constateert de Procescommissie dat door de grote hoeveelheid en kwaliteit van de verbetervoorstellen in combinatie met de onwennigheid met dit proces sommige voorstellen niet tot hun recht zijn gekomen. Ook meent de Procescommissie dat het betrekken van een burgerpanel bij de beoordeling van de verbetervoorstellen niet is geslaagd omdat het accent te zeer lag op het organiseren van steun voor het beleid in plaats van het genereren van nieuwe ideeën.

De Procescommissie wil dan ook bepleiten om ook na het vaststellen van het kabinetsstandpunt in april 2006 te blijven investeren in een zorgvuldige behandeling en afhandeling van alle verbetervoorstellen. Omdat in die volgende fase de resultaten van de evaluatie en het mainportproject met elkaar verbonden worden, zouden daarbij ook verbetervoorstellen betrokken kunnen worden die nu buiten de scope van de strikte evaluatie van het Schipholbeleid vallen. Niet alleen heeft het beleid baat bij een goed gebruik van vele verbetervoorstellen, het is ook zorgvuldig in de richting van diegenen die inspanningen hebben verricht bij het indienen van een verbetervoorstel.

De Procescommissie heeft tot haar vreugde kunnen constateren dat u constructief met haar adviezen bent omgegaan. Zo heeft het ambtelijk projectteam gaandeweg steeds meer transparantie betracht over het onderzoek in de richting van alle betrokken partijen. Zo is ook op andere manieren geprobeerd om de verschillende partijen bij het onderzoek te betrekken. Dit neemt niet weg dat sommige ideeën van de Procescommissie nog te ver gingen, dan wel dat door het departement en door de partijen rondom Schiphol nog wel eens onwennig werd gereageerd op het idee van een evaluatie die verder gaat dan het terugblikkend leggen van een meetlat langs vage doeleinden uit een wet.

Bovenstaande kritiekpunten in aanmerking genomen en indachtig de tijdsdruk, uitgebreidheid en onwennigheid van het proces, komt het beeld naar voren dat de evaluatie van het Schipholbeleid objectief, onafhankelijk en fair is verlopen.

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid,

prof. dr Wim Derksen,
Voorzitter



Adviezen Procescommissie

Eerste Advies over 'Plan van Aanpak Evaluatie Schipholbeleid'

Datum
11 mei 2005

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

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

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

Instelling en Taak Procescommissie

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

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

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

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

Na de overname van het voorzitterschap door ondergetekende per 26 maart 2005 (Staatscourant 24 maart 2005)

heeft op 25 april 2005 een (tweede) vergadering van de Procescommissie plaatsgevonden. Inmiddels is het secretariaat van de Procescommissie ingevuld. Gezocht wordt nog naar de invulling van twee openstaande vacatures voor leden van de Procescommissie.

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

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

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

Context van de evaluatie

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

Het onderlinge wantrouwen – ook jegens de overheid en de politiek – legt een ernstig beslag op het Schipholdossier. Als gevolg daarvan overheerst bij velen reeds bij voorbaat

sceptis over de uitkomsten van de evaluatie. De Procescommissie ziet het als haar opdracht ertoe bij te dragen dat het wantrouwen weer binnen de grenzen van het gezonde wantrouwen wordt gebracht en te voorkomen dat de evaluatie al bij voorbaat door betrokkenen wordt gediskwalificeerd.

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

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

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

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

De Procescommissie wenst dit punt reeds nu naar voren te brengen omdat het bij het Ministerie grote verantwoordelijkheid legt om de evaluatie objectief en zorgvuldig te laten plaatsvinden en grote terughoudendheid oplegt

voor zozeer de neiging zou bestaan dat achterwege te laten. Uiteraard legt dit punt bij de Procescommissie extra verantwoordelijkheid en zorg om objectiviteit en zorgvuldigheid van de evaluatie te borgen.

Het Plan van Aanpak zoals dat nu voorligt is in diverse rondes onderwerp van bespreking in de Eerste en de Tweede Kamer geweest. Dat heeft tot uitgebreide correspondentie tussen Kamers en bewindslieden en tot diverse aanpassingen en verbeteringen van het concept geleid. Belangrijk voor de Procescommissie is dat over het Plan van Aanpak breed gedeelde overeenstemming in beide Kamers bestaat, zoals onlangs nog bevestigd in het Algemeen Overleg van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer van 28 april 2005. De Procescommissie beschouwt het Plan van Aanpak, alsmede de begeleidende correspondentie tussen bewindslieden en Kamers dan ook als uitgangspunt voor haar werkzaamheden. Uitgaande van haar taakomschrijving heeft de Procescommissie ook oog en oor voor afwijkende opvattingen van andere stakeholders aangaande de aanpak.

Borging van objectiviteit en zorgvuldigheid

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

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

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

Ten derde kan men bij de evaluatie beter te veel aspecten in de beschouwing betrekken dan te weinig. Naast gedetailleerde onderzoeken verdient het aanbeveling ook meer algemene generieke beschouwingen in de evaluatie te betrekken. Hoe rijker de uitkomsten van de evaluatie zijn

en hoe beter ze de vele beelden in en over het Schipholbeleid weergeven, des te meer kunnen de betrokkenen hun ervaringen aan de uitkomsten toetsen. Dit geldt voor alle onderdelen van de evaluatie. De Procescommissie is dan ook voornemens te toetsen of de evaluatieonderzoeken het brede en gedetailleerde spectrum van het Schipholdossier bestrijken.

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

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

Aandachtspunten evaluatie

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

Algemeen

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

Wat dat betreft vindt de Procescommissie het Plan van Aanpak karig. Bij de start van onderdelen van de evaluatie

kunnen maatschappelijke partijen ideeën aandragen, maar over de betrokkenheid van stakeholders in het vervolgproces worden geen uitspraken gedaan.

Uitvoering motie-Baarda

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

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

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

Effectiviteitsonderzoek

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

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

Verbetervoorstellen

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

De Procescommissie zal met name aandacht hebben voor de 'ontvankelijkheid' van het projectbureau en voor de 'adequaatheid' van de beantwoording. Indieners moeten de mogelijkheid hebben hun verbetervoorstel te komen toelichten. Indieners moeten indien gewenst ondersteuning krijgen om de te verwachten effecten van hun verbetervoorstel in kaart te brengen en te onderbouwen. Zo kan worden voorkomen dat 'sterkere' partijen onevenredige invloed kunnen uitoefenen doordat hun voorstellen

beter (kwantitatief) zijn onderbouwd. Belangrijk is ook te waarborgen dat 'onwelgezinde' voorstellen of voorstellen die buiten de geëigende denkkaders vallen, serieus worden behandeld. Tenslotte moet voorkomen worden dat verbetervoorstellen, buiten de procedure om, na de sluitingstermijn worden ingediend.

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

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

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid,

prof. dr W. Derksen,
Voorzitter

Tweede Advies over 'Uitvoering gelijkwaardigheids-toets conform motie-Baarda'

Datum
10 juni 2005

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

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

De motie-Baarda

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

Exacte inhoud en suggestie van de motie-Baarda

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

waardigheid' voorop: in totaliteit moest er niet meer overlast komen dan onder de PKB was toegestaan. De bescherming die de nieuwe Schipholwet zou bieden, moest in die zin gelijkwaardig zijn aan de bescherming die de PKB van 1995 had geboden.

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

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

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

om de motie uit te voeren en zich dus aan de inhoud van haar eigen wet te houden. In feite werd niet één regel aangescherpt.

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

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

Omdat de discussie over de precieze betekenis van de motie-Baarda voort bleef duren, heeft u aangegeven open te staan voor suggesties van Kamerleden waarin nadere criteria voor toetsing werden geformuleerd. Of ingediende suggesties tot nieuwe, andere of betere toetsingscriteria hebben geleid, is tot op heden onduidelijk. De Commissie acht het wijs dat u tegenover de Staten-Generaal ruimte heeft geboden om nadere criteria voor de evaluatie te formuleren, maar ziet ook het gevaar dat daardoor de onduidelijkheid over de evaluatie alleen maar vergroot is. Het wantrouwen van omwonenden tegenover de sector en de overheid is daarmee niet weggenomen, wellicht zelfs versterkt.

We mogen een aantal dingen concluderen.

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

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

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

Uitvoering en toetsing motie-Baarda

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

vastgestelde definities) correcte rekenexercitie van geen of minder belang, maar voor de mensen die de externe effecten raken, wel.

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

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

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

De Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid is al met al van oordeel dat de gelijkwaardigheidstoets zoals die momenteel door u wordt uitgevoerd, voldoet aan hetgeen indertijd in de motie-Baarda is gevraagd. Dat er niettemin veel discussie bestaat over de inhoud van de motie-Baarda moet worden toegeschreven aan de suggesties die bij het indienen van de motie zijn gewekt. In een poging de betrouwbaarheid van de overheid in het Schipholdebat te vergroten lijken de indieners met hun motie eerder het tegendeel te hebben bereikt. Daarmee dreigt de uitvoering van de motie-Baarda een nieuw kristallispunt van wantrouwen in het Schipholdossier te worden.

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

Aanbevelingen van de Procescommissie

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

Ten eerste beveelt de Procescommissie aan om in de volgende voortgangsrapportage een overzicht op te nemen van de door de Kamer ingediende voorstellen voor

nadere criteria. Aan dit overzicht moet een beoordeling worden verbonden die duidelijk maakt in hoeverre de ingediende voorstellen een verheldering of specificering van de criteria van de motie-Baarda betreffen, en dus binnen het kader van de motie vallen, dan wel nieuwe criteria toevoegen, en dus buiten het kader van de motie vallen. Wij verzoeken u in de beoordeling aan te geven hoe uw onderzoek aansluit bij criteria die mogelijk buiten de motie-Baarda vallen.

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

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

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

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

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid,

prof. dr Wim Derksen,
Voorzitter

Derde advies over 'Eerste Voortgangsrapportage'

Datum
13 juni 2005

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

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

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

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

Voortgang

In de voortgangsrapportage wordt per onderdeel van de evaluatie de stand van zaken weergegeven; alle onderdelen van de evaluatie komen hierbij aan de orde. Daarnaast is van onderwerpen over Schiphol die parallel aan de evaluatie lopen, aangegeven hoe de stand van zaken is. De voortgangsrapportage is weinig informatief, met uitzondering van de tussenrapportage van de uitvoering van de motie-Baarda en de reactie hierop van de CDV. Ten opzichte van het Plan van Aanpak uit november 2004 volstaat de voortgangsrapportage met een weergave van de wijze waarop de verschillende onderdelen van de evaluatie nader geconcretiseerd zijn en (op hoofdlijnen) de wijze waarop hieraan in de komende periode uitvoering wordt gegeven.

In die uitwerking ontbreekt echter in een aantal gevallen cruciale informatie. Zo wordt van enkele onderwerpen over Schiphol die parallel aan de evaluatie lopen, onder meer GIS, Groepsrisico, Parallele starts, in de voortgangsrapportage de stand van zaken kort belicht. Hierbij wordt tevens aangegeven dat (enkele van) deze onderwerpen bij

de evaluatie worden betrokken. De voortgangsrapportage vermeldt niet op welke wijze deze bij de evaluatie worden betrokken, op welk moment en welke mogelijke relaties bestaan ten aanzien van de uitkomsten van de evaluatie. Enkele relevante (kritische) onderdelen uit de reactie van de CDV op de uitvoering van de motie-Baarda zijn niet opgenomen in de voortgangsrapportage. In de voortgangsrapportage staat opgenomen dat de CDV in haar reactie aangeeft dat "voor de uitvoering van de motie voor 2004 het juiste onderzoek is gedaan en dat daarmee de motie voor 2004 juist is uitgevoerd" en "... dat zij voor geluid een aanvullende berekening aanbeveelt". Hoewel dit een juiste weergave is van de reactie van de CDV, is het ook een enigszins suggestieve. De CDV stelt immers ook de vraag of de overgangsartikelen van de Wet voor Externe Veiligheid inderdaad zijn toegepast. Daarnaast beveelt de CDV aan om in het kader van de evaluatie ook voorstellen voor aanvullende informatie van parlement en omwonenden integraal uit te voeren. Met andere woorden: de toon van de voortgangsrapportage is positiever dan de werkelijkheid van het evaluatieproces.

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

beter zijn als de volgende voortgangsrapportage op dit punt informatiever is.

Verbetervoorstellen

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

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

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

Communicatie

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

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid,

prof. dr Wim Derksen,
Voorzitter

Vierde advies over 'Onderzoeksagenda'

Datum
13 juni 2005

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

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

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

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

Omvang en tijdsdruk van het onderzoek

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

Tegelijkertijd is het totaal aantal vragen dat in korte tijd moet worden onderzocht bijzonder groot. Het is de vraag of al deze onderzoeksvragen überhaupt in zo korte tijd kunnen worden beantwoord op een manier die wetenschappelijk verantwoord is en bovendien voor gedragen kennis zorgt. De Procescommissie schat in dat de planning van onderdelen van de onderzoeksagenda zo krap is (sommige onderzoeken zouden al in juni en juli moeten worden afgerond), dat deze, ook gelet op de aankomende zomerperiode, niet gehaald kan worden. Dit kan consequenties hebben voor de uitvoering van de evaluatie in zijn geheel.

Het is daarnaast de vraag of de verkregen informatie niet zo omvangrijk en gedetailleerd zal zijn, dat het moeilijk

wordt om straks door de bomen het bos te zien en om alle betrokkenen het vertrouwen te geven dat op zorgvuldige wijze onderzoek is gedaan en dat dit onderzoek een goede basis is voor verder beleid.

Totstandkoming onderzoeksagenda

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

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

Vermijdt rapportenguerrilla

Als de uitkomsten van het onderzoek gedragen en geaccepteerd worden door alle betrokken partijen, hoeft dit alles geen probleem te zijn. Visies, probleempercepties en ideeën over benodigde kennis om de werking van het Schipholbeleid goed te kunnen evalueren lopen echter uiteen. Dientengevolge zullen de opvattingen over vragen

die wel en niet gesteld moeten worden uiteenlopen, en zo ook de opvattingen over te hanteren methoden en uitgangspunten. Daarom is het van belang aandacht te hebben voor verschillende visies van stakeholders in de nadere operationalisatie en uitvoering van het onderzoeksprogramma. Indien dat niet gebeurt, zullen de uitkomsten van het onderzoek straks ter discussie staan en/of geen bijdrage kunnen hebben aan het debat over effectiviteit van gevoerd beleid en kenmerken van toekomstig beleid. Een 'rapportenguerrilla' is weinig dienstig in het Schiphol-dossier.

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

Toekomstgerichtheid

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

Daarnaast ligt in de onderzoeksagenda de nadruk op 'terugblikken', hoewel ten aanzien van sommige onderwerpen (bijvoorbeeld de internationale vergelijking) in de onderzoeksagenda nadrukkelijk aan de toekomst wordt gerefereerd. De Procescommissie vraagt zich af of dit een vruchtbare basis biedt voor het doen van voorstellen voor toekomstig beleid. Onderzoek moet er op gericht zijn ofwel bouwstenen aan te dragen voor zinvol debat en verantwoorde keuzes ofwel die ficties, mythen en onjuiste voorstellingen van zaken te ontcrachten die de kwaliteit van debat en besluitvorming nadelig beïnvloeden. Dat

betekent ook dat de uit het onderzoek voortkomende kennis zo geordend en inzichtelijk gemaakt moet worden dat daarmee een zinvol debat gevoerd kan worden. Het lijkt de Procescommissie dienstig nu reeds na te denken over de wijze van ordening en presentatie van de onderzoeksresultaten.

Ontbreken van kritische vragen

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

Voorbeelden van dergelijke vragen:

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

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

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid,

prof. dr Wim Derksen,
Voorzitter

Vijfde advies over 'Verbetervoorstellen'

Datum
29 juli 2005

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

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

Ontvankelijkheid verbetervoorstellen

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

De Procescommissie constateert verschillen in de berichtgeving vanuit V&W over het aantal verbetervoorstellen dat is ingediend. Dit heeft nu al tot twijfel over de zorgvuldigheid van handhaving van de sluitingstermijn bij enkele betrokkenen geleid. De Procescommissie verzoekt de staatssecretaris dan ook zo spoedig mogelijk (onder meer op de website Evaluatie Schipholbeleid) openbaar te maken welke verbetervoorstellen ingediend zijn vóór de sluitingstermijn van 1 juli 2005.

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

een voorstel en dat de mogelijkheid wordt geboden om het voorstel persoonlijk toe te lichten.

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

Strategische adviezen en verbetervoorstellen

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

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

Naar de mening van de Procescommissie dienen partijen

in ieder geval geïnformeerd te worden over:

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

Toetsingscriteria verbetervoorstellen

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

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

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

bij de beoordeling van verbetervoorstellen en is mede daarom van belang voor de indieners.

De Procescommissie wees er in haar Eerste Advies op dat het publieke debat over Schiphol en het Schipholbeleid gekenmerkt wordt door groot onderling wantrouwen, uiteenlopen van geobjectiveerde conclusies en individuele ervaringen en een hoge moeilijkheidsgraad vanwege detaillering en technocratisering. Om die reden beveelt de Procescommissie, in navolging van de CROS (Cros 05.157), aan ook criteria in het toetsingskader op te nemen die gericht zijn op 'ontspanning' van het Schipholdossier. Die criteria zijn bijvoorbeeld: vermindering van het wantrouwen, verhoging transparantie regelgeving, vermindering regeldruk, vermindering klachten c.q. klagers, verhoging transparantie beleidsontwikkeling etc. Om bovenstaande kanttekeningen beveelt de Procescommissie u aan niet te wachten op de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek en zo spoedig mogelijk verantwoordelijkheid te nemen voor een uitgewerkt toetsingskader waarmee de lusten- en lasten van verbetervoorstellen binnen de kaders van het huidige Schipholbeleid, alsmede een mogelijke 'ontspanning' van het Schipholdossier in kaart kunnen worden gebracht.

Burgerpanel

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

Vermenging van rollen van indiener en beoordelaar

Blijkens de aanbiedingsbrief van verbetervoorstellen van de CROS (Cros 05.157) heeft het ministerie van V&W met de CROS afgesproken dat de CROS niet alleen zelf verbetervoorstellen zal indienen, maar ook over het totale pakket aan verbetervoorstellen zal adviseren. Daarnaast is het de Procescommissie gebleken dat ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Commissie M.E.R. door V&W gevraagd zijn een 'second opinion' te geven over het pakket verbetervoorstellen.

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

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

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

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid,

prof. dr Wim Derksen,
Voorzitter

Zesde advies over 'Tweede Voortgangsrapportage, Voorstellen voor verbetering eerste verkenning, Twee jaar ervaring met het Schipholbeleid'

Datum
28 oktober 2005

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

Hierbij reageert de Procescommissie op de door u uitgebrachte 2^e voortgangsrapportage van augustus 2005 over de evaluatie van het Schipholbeleid, alsmede op de rapporten 'Voorstellen voor verbetering. Eerste Verkenning' en 'Twee jaar ervaring met het Schipholbeleid'.

Ontbrekende correspondentie in rapportage

De Procescommissie uitte kritiek op de 1^e voortgangsrapportage die zij teveel een 'reclamefolder' vond met een 'betrekkelijk eenzijdig positieve teneur'. De Procescommissie oordeelt positiever over de 2^e voortgangsrapportage. Zij stelt het op prijs dat in de bijlagen de (bijwijlen kritische) beschouwingen van de Procescommissie in extenso zijn opgenomen.

Helaas ontbreken uw brief van 7 juli 2005 (kenmerk DGTL/05.004913) en de reactie van de Procescommissie van 27 juli 2005 (kenmerk 014, juli 2005) op deze brief. In uw brief gaf u aan dat de adviezen van de Procescommissie 'constructief en kritisch' zijn en 'zeer bruikbaar voor het vervolg van de evaluatie'. In onze reactie vroegen we ons echter af hoe we deze instemming moeten lezen, omdat uw brief nauwelijks melding maakt hoe de opmerkingen en adviezen in het vervolg van de evaluatie zullen worden aangewend. Als u onze adviezen daadwerkelijk bruikbaar acht, zouden we in een volgende voortgangsrapportage graag vermeld zien hoe u ze benut bij het vervolg van het evaluatieproces. Wellicht verdient het aanbeveling de gevoerde correspondentie op te nemen in een volgende voortgangsrapportage en daarbij te refereren aan deze correspondentie.

De 2^e voortgangsrapportage is nog steeds weinig informatief over de (inhoudelijke) voortgang van de onderzoeken uit de onderzoeksagenda. Onze zorg over knelpunten in de uitvoering van de onderzoeksagenda, die hun uitwerking kunnen hebben op de doorlooptijd van de gehele evaluatie, is nog niet weggenomen. Wat betreft door de door de Procescommissie gesuggereerde kritische

onderzoeksvragen constateren we dat deze slechts voor kennisgeving zijn aangenomen (zie pag. 36).

Gezamenlijke visie over Mainport en Evaluatie cruciaal

De Procescommissie constateert tot haar genoegen dat in de 2^e voortgangsrapportage in hoofdstuk 3 aandacht wordt besteed aan 'Proces en Communicatie'. Zij heeft de indruk dat de informatiebijeentkomsten, waarvan er nu drie hebben plaatsgevonden, in een behoefte voorzien en onrust en wantrouwen kunnen wegnemen. Ten aanzien van de inhoudelijke boodschap ziet de Procescommissie vooral mogelijkheden ter verbetering van de communicatie door vanaf heden meer duidelijkheid te bieden over de richting waarin het debat over de toekomst van Schiphol zich moet bewegen.

Daarom wekt het verbazing dat u het Mainportproject in de voortgangsrapportage slechts met twee zinnen aanstipt. Het parallelle Mainportproject is voor de evaluatie van het Schipholbeleid cruciaal, omdat de visie op de Mainport mede bepalend is voor wat er met de resultaten van de evaluatie wordt gedaan. Voor de evaluatie van het Schipholbeleid is naar de mening van de Procescommissie *inhoudelijke* duidelijkheid over de wijze waarop de resultaten van het Mainportproject bij de evaluatie van het Schipholbeleid worden betrokken van het grootste belang. De Procescommissie beveelt u daarom aan zo spoedig mogelijk hierover uitsluitel te geven.

De teneur van de adviezen van de Procescommissie is dat de evaluatie van het Schipholbeleid staat of valt met een vroegtijdige en expliciete politieke visie op de toekomst van Schiphol. Alleen zo kan het geconstateerde wantrouwen met betrekking tot het Schipholdossier worden verminderd en kan het debat over Schiphol worden gericht op de toekomst en het verbeteren van het stelstel in plaats van terug te kijken. Zo kan ook worden voorkomen dat het evaluatieproces vlucht in technocratisering en rapportenoorlogen.

Om die reden heeft de Procescommissie ernstige kanttekeningen geplaatst bij het operationaliseren van de criteria ter toetsing van de verbetervoorstellen op basis van de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek. Zij heeft aanbevolen om niet te wachten op de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek en zo spoedig mogelijk politieke verantwoordelijkheid te nemen voor een uitgewerkt toetsingskader waarmee de lusten- en lasten van verbetervoorstellen binnen de kaders van het huidige Schipholbeleid, alsmede een mogelijke 'ontspanning' van het Schipholdossier in kaart kunnen worden gebracht. Tot haar teleurstelling ziet de Procescommissie in de 2^e voortgangsrapportage op pagina 51 een afwijzende reactie op deze aanbeveling met een motivering die haar aanbeveling juist onderbouwt. Zo stelt de voortgangsrapportage: "Met het huidige beleid wordt gezorgd dat het aantal mensen dat veel vliegtuiggeluid ondervindt zoveel mogelijk wordt beperkt. Uit het onderzoek blijkt dat mensen die veel geluid ondervinden slechts een paar procent van alle gehinderden vormen. Voor het operationaliseren van het toetsingskader zal *gekozen* [cursivering Procescommissie] moeten worden of het beleid zich op een klein deel van de gehinderden moet blijven richten." De Procescommissie denkt inderdaad dat fundamentele politieke keuzes over spreiding of concentratie van hinder vooraf moeten gaan aan de operationalisering van het toetsingskader. Doordat over dergelijke fundamentele keuzes momenteel geen uitspraak wordt gedaan, kan achteraf het verwijt ontstaan dat het wetenschappelijk onderzoek selectief is gebruikt om nu nog impliciete keuzes van een wetenschappelijk sausje te voorzien.

Verantwoordelijkheid voor publicaties

In het kader van de verbetervoorstellen is in september 2005 het rapport 'Voorstellen voor verbetering. Eerste verkenning' verschenen. In het kader van het effectiviteitsonderzoek is in oktober het rapport 'Twee jaar ervaring met het Schipholbeleid' verschenen. Deze rapporten zijn geproduceerd door externe onderzoeksbureaus. Blijkens het voorblad zijn beide rapporten geschreven in opdracht van uw ministeries en volgens het colofon zijn zij een uitgave van V&W, Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart.

Nu reeds hebben de Procescommissie signalen bereikt dat onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de *inhoud* van de rapporten. Zijn dat uw ministeries die opdracht hebben gegeven voor het onderzoek of zijn dat de betreffende onderzoeksbureaus?

Deze vraag klemt des te meer daar het rapport over de verbetervoorstellen verschillende stellige uitspraken over de uitvoerbaarheid van de verbetervoorstellen bevat en bovendien als input dient voor het te organiseren burgerpanel, terwijl in het rapport over de ervaringen met het Schipholbeleid ook zeer uitgesproken opvattingen van (top-)ambtenaren van uw ministeries zijn opgenomen.

Om onduidelijkheid te voorkomen beveelt de Procescommissie u aan:

- 1 aan te geven of en hoe u verantwoordelijkheid neemt voor de inhoud van deze onderzoeksrapporten. Daarbij ook aan te geven voor wiens verantwoordelijkheid uitspraken van (top)ambtenaren van uw ministerie in deze publicaties komen.
- 2 in een voorwoord aan te geven of en hoe u verantwoordelijkheid neemt voor de inhoud van de komende onderzoeksrapporten.
- 3 de verantwoordelijkheid voor de publicaties mede te laten blijken in de wijze waarop die rapporten worden uitgegeven. Dat betekent naar de mening van de Procescommissie dat, als uw ministeries niet verantwoordelijk zijn voor de inhoud of de inhoud niet volledig onderschrijven, deze rapporten ook niet met eenzelfde kافت moeten worden uitgegeven als de rapporten in het kader van de evaluatie die wel onder uw rechtstreekse verantwoordelijkheid verschijnen.
- 4 aan te geven in welk kader van het evaluatieproces de inhoud van de rapporten te plaatsen is.

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid,

prof. dr Wim Derksen,
Voorzitter

Zevende advies over 'Valkuilen Evaluatieproces'

Datum
28 oktober 2005

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

De komende periode tot en met de standpuntbepaling van het kabinet in april 2006 is cruciaal voor het welslagen van het evaluatieproces van het Schipholbeleid. In de maanden tot en met februari 2006 zullen de resultaten van de drie componenten van de evaluatie (Baarda, effectiviteitsonderzoek en verbetervoorstellen) worden gepresenteerd en geïnterpreteerd. In april 2006 zal het kabinet met een standpuntbepaling komen die zowel de evaluatie van het Schipholbeleid als de visie op de mainport Schiphol omvat. Dit hele proces kan via verschillende wegen verlopen en tot verschillende uitkomsten leiden.

Tot op heden is de Procescommissie vooral reactief bezig geweest door te oordelen over de uitgebrachte rapporten. Nu is een fase aangebroken waarin de Procescommissie zich de vrijheid wil veroorloven om ook vooruit te kijken naar het mogelijke verloop van het evaluatieproces.

In het kader van haar werkzaamheden heeft de Procescommissie met enkele tientallen stakeholders in het Schipholdossier gesprekken gevoerd om te onderzoeken hoe zij hun positie in het evaluatieproces zien en om eventuele klachten en opmerkingen over de evaluatie te vernemen. In deze gesprekken hebben sommige stakeholders hun zorgen geuit over de evaluatie door te schetsen hoe het evaluatieproces mogelijksterwits ongunstig kan verlopen. Daarbij ging het niet zozeer om uitkomsten van het evaluatieproces die door stakeholders minder gewenst zijn, maar vooral om een mogelijke procesgang die ofwel weinig effectief is ofwel ongewenst is vanuit een oogpunt van objectiviteit, zorgvuldigheid en fairness.

De Procescommissie wil de door stakeholders aangeduide mogelijke valkuilen in het evaluatieproces niet *sub rosa* (in luchtvaarttermen: 'onder de pet') houden. Daarbij liggen ook voor de Procescommissie twee valkuilen op de loer, namelijk dat haar het verwijt van overheersend pessimisme gemaakt kan worden ofwel dat haar verweten kan worden de mogelijkheden van obstructie van het evaluatieproces op een presenteerblaadje te hebben aangereikt.

De Procescommissie denkt echter dat de voordelen van openbaarmaking van door stakeholders genoemde valkuilen in het evaluatieproces tegen de genoemde nadelen voor de commissie opwegen. Door nu reeds problemen in het evaluatieproces te benoemen kan wellicht voorkomen worden dat ze werkelijkheid worden. De Procescommissie heeft de door stakeholders genoemde problemen en valkuilen samengevat in drie categorieën:

- 1 De verwachtingen worden niet waargemaakt;
- 2 Een stuurloos en richtingloos evaluatieproces;
- 3 Het wantrouwen wil maar niet weg.

Valkuil 1:

De verwachtingen worden niet waargemaakt.

Om vertrouwen te winnen is de evaluatie van het Schipholbeleid niet alleen breed opgezet, er zijn ook veel verwachtingen gewekt. Kosten noch moeite zijn gespaard voor het uitvoeren van een omvangrijk effectiviteitsonderzoek; de Kamer is gevraagd om aanvullingen te geven op het 'Baarda-onderzoek' en alle partijen zijn uitgenodigd om verbetervoorstellen in te dienen. Deze strategie heeft niet alleen voordelen, maar vraagt ook om een effectief verwachtingenmanagement. We noemen in willekeurige volgorde enkele ontwikkelingen die verwachtingen kunnen doen omslaan in frustratie en wantrouwen:

- Kamerleden gaan de discussie uitstellen om de verkiezingen veilig te halen.
- Het kabinet raakt klem tussen de Gemeenteraadsverkiezingen van 2006 en de Kamerverkiezingen van 2007.
- Het kabinet besluit tot weinig veranderingen van het beleid, dan wel tot enkele onderhandse wijzigingen van het beleid.
- Er wordt vastgesteld dat het beleid effectief is en toch wordt er weer gesleuteld aan de geluidsnormen.
- De vraag om verbetervoorstellen heeft de indruk gewekt dat alles bespreekbaar zou worden. Op zijn minst zal een substantieel deel van de verbetervoorstellen moe-

ten worden overgenomen om ernstige teleurstelling te voorkomen.

- Vele verbetervoorstellen worden uitgevoerd, maar de vermindering van geluidsoverlast leidt – anders dan de indieners verwachten – tot een toename van het aantal toegestane vluchtbewegingen.
- Het kabinet neemt tamelijk onverwacht enkele drastische besluiten, met name gericht op het faciliteren van de groei van Schiphol.
- Na het kabinetsbesluit mag iedereen weer naar huis. Het debat stopt, de nazorg ontbreekt en in de toekomst is geen rol voor betrokkenen (omwonenden, lokale en regionale bestuurders) meer weggelegd.

Valkuil 2:

Een stuurloos en richtingloos evaluatieproces.

Evaluatie en politieke besluiten over de toekomst van Schiphol vormen één geheel. Het beleidsveld is uitermate complex en de (tegengestelde) belangen zijn groot. Het Rijk (beter gezegd: de twee staatssecretarissen en hun departementen) heeft bewust de leiding genomen bij de evaluatie en de aanpassing van het Schipholbeleid. Het is de vraag of ze in staat zijn om die (belangrijke) positie vast te houden. De regie kan om verschillende redenen uit handen glijden:

- Het politieke antwoord op de verbetervoorstellen ontbreekt op het juiste moment.
- LVNL beslist uiteindelijk tamelijk autonoom over de toelaatbaarheid van de meeste verbetervoorstellen omdat bij vrijwel ieder verbetervoorstel een veiligheidsaspect in het geding is.
- Kamerleden gaan zelf scoren met het oog op de verkiezingen.
- Het kabinet is onvoldoende betrokken bij een duidelijke uitspraak over Schiphol.
- De sector regelt de toekomst van Schiphol via het kabinet of de Tweede Kamer.
- De sector vertrouwt er op dat geen besluit altijd zal worden gevolgd door ruimte voor meer vliegbewegingen.
- De ontwikkeling van de mainport is eerder een Europese dan een nationale kwestie. De nationale visieontwikkeling wordt al snel ingehaald door de Europese wetgeving.
- Het departement is te afhankelijk van externe deskundigheid.
- De gekozen constructie van twee afzonderlijke ambtelijke projectgroepen, de ene voor de Schipholevaluatie (MEIS) en de andere voor het ontwikkelen van een mainportvisie (PMS), leidt tot grote problemen bij het betrekken van de resultaten van de evaluatie op de visie op de mainport.
- Het Rijk heeft geen duidelijk aanspreekpunt bij omwonenden en bestuurders.
- Regionale bestuurders verzanden in een strijd om hun eigen leiderschap.

Valkuil 3:

Het wantrouwen wil maar niet weg.

Het onderwerp 'Schiphol' wordt sterk bepaald door een groot onderling wantrouwen tussen de partijen. Waar de sector en het departement V&W elkaar vroeger nagenoeg blindelings konden vinden, is nu ook deze relatie problematisch geworden en wordt zij al evenzeer door onderling wantrouwen gekenmerkt. De evaluatie zou erop gericht moeten zijn (een deel van) het wantrouwen weg te nemen. Dat kan nog steeds. Maar er zijn ook situaties denkbaar waarin het wantrouwen hardnekkig zal blijken te zijn en wellicht zal toenemen. Dat zal de ontwikkeling en de uitvoering van een nieuw beleid voor Schiphol bemoeilijken. We denken aan de volgende situaties:

- In de evaluatie heeft niet iedereen zijn eigen vraag kunnen stellen; men voelt zich niet gehoord en de evaluatie vergroot slechts het wantrouwen.
- Uit de evaluatie komt dat het beleid effectief is en dat geluid, veiligheid en ontwikkeling mainport alle binnen de gestelde grenzen blijven, terwijl de beleving van veel omwonenden (met name in gebieden die last hebben van de Polderbaan) een andere is.
- Er komt geen gesprek op gang omdat iedereen zijn kaarten voor de borst houdt. Er ontstaat geen consensus over de aard van het probleem, over de te verwachten groei van Schiphol en over de regels van het spel die moet leiden tot een nieuw Schipholbeleid.
- De Commissie Eversdijk meldt dat de werkelijke geluidsbelasting op basis van metingen veel hoger is dan altijd is berekend en gemeld.
- Het debat en de nieuwe beleidsvoorstellen blijven technocratisch. Het denken in termen van complexe, door weinigen begrepen modellen houdt de overhand, waardoor het onbegrip zal toenemen.
- Er wordt door het Rijk te weinig geluisterd en te veel gezonden; het Kabinet krijgt mede daardoor het verwijt dat het bevooroordeeld in het evaluatieproces heeft gezeten.
- De verantwoordelijkheidsverdeling bij de evaluatie is niet helder; verschillende partijen hebben dubbele petten.
- De overheid zou volgens de sector eerder toezeggingen hebben gedaan (zie pag. 93 van de deelrapporten van het rapport van Schiphol, KLM en LVNL). De sector eist dat die toezeggingen waargemaakt worden.
- Er is niet één Schiphol: alle partijen zien het probleem op hun eigen manier en spelen het spel met hun eigen spelregels. Doordat de evaluatie er te weinig op gericht is geweest om de probleemdefinitie en de spelregels nader bij elkaar te brengen, is aan het eind van de evaluatie het wantrouwen even groot als aan het begin.

Tot zover een aantal mogelijke valkuilen in het evaluatieproces. De Procescommissie presenteert ze als vorm van risicoanalyse: hoe kan voorkomen worden dat de

geschetste valkuilen werkelijkheid worden? Indien gewenst wil de Procescommissie graag meedenken over handlingsalternatieven die de genoemde valkuilen kunnen voorkomen. Zij realiseert zich overigens wel dat bij een complex beleidsveld als het Schipholbeleid niemand de sleutel in handen of de wijsheid in pacht heeft.

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid,

prof. dr Wim Derksen,
Voorzitter

Achtste advies over 'Toetsingskader verbetervoorstellen, Burgerpanel en Informatiebijeenkomsten'

Datum
23 januari 2006

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer van Geel,

Hierbij reageert de Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid op de maandelijkse informatiebijeenkomsten die zijn georganiseerd voor betrokkenen en geïnteresseerden, op het definitieve toetsingskader voor de evaluatie Schipholbeleid (dat zal worden gebruikt om de effecten van de ingediende verbetervoorstellen in kaart te brengen) en op de rol van het burgerpanel.

Informatiebijeenkomsten

De Procescommissie heeft de indruk dat de informatiebijeenkomsten, waarvan er nu vier hebben plaatsgevonden, in een behoefte voorzien en onrust en wantrouwen kunnen wegnemen. De Procescommissie oordeelt positief over de gelegenheid die bezoekers krijgen voor het stellen van vragen, het voeren van inhoudelijke discussies en het verstrekken van nadere informatie door het Projectbureau MEIS en de onderzoeksbureaus. De mogelijkheden van dergelijke communicatie kunnen naar ons oordeel verder worden versterkt door tijdens de komende informatiebijeenkomsten meer duidelijkheid te bieden over de richting waarin het debat over de toekomst van Schiphol zich wat het Rijk betreft moet bewegen.

Verbetervoorstellen - Verkenning

September 2005 is het rapport "Voorstellen voor verbetering. Eerste verkenning" verschenen. Dit rapport behelst een eerste ordening en verkenning van de ingediende verbetervoorstellen door een extern onderzoeksbureau met als doel een globaal beeld te schetsen. Wij waarderen het positief dat alle indieners van een verbetervoorstel een afschrift van dit rapport is toegestuurd en dat de projectorganisatie MEIS bij een groot deel van de indieners een bezoek heeft afgelegd. Enkele indieners hebben bezwaar gemaakt tegen de ordening en/of 'beoordeling' van de verbetervoorstellen. De Procescommissie zou graag van u het aantal en de aard van de ontvangen reacties vernemen, alsmede de wijze waarop uw ministeries met

de ontvangen reacties (zijn) om(ge)gaan.

De Procescommissie ziet de "Eerste verkenning" vooral als een overzicht van de ingediende voorstellen. De effecten op leefomgeving en mainport van de ingediende voorstellen worden zeer globaal en uitsluitend in kwalitatieve zin beschreven. Een juridische en economische beoordeling van de voorstellen ontbreekt. Het overzicht is nuttig en nodig, maar is nog onvoldoende informatief over de kansrijkheid van de voorstellen.

In de Verkenning worden evenwel op onderdelen stellige uitspraken gedaan over de uitvoerbaarheid van de verbetervoorstellen. Naar ons oordeel bevat de uitgevoerde verkenning onvoldoende inhoudelijke basis om deze stellige uitspraken te legitimeren en bestaat het gevaar dat met deze beoordeling 'voorgesorteerd' wordt op de uiteindelijke besluitvorming.

Toetsingskader

De effecten van de voorstellen worden beoordeeld met het opgestelde toetsingskader. Hoewel het toetsingskader relevante aspecten bevat om de effecten van de voorstellen in beeld te brengen, ontbreken criteria die gericht zijn op 'ontspanning' van het Schipholdossier (bijvoorbeeld vermindering van het wantrouwen, verhoging transparantie regelgeving, vermindering regeldruk, vermindering klachten c.q. klagers, verhoging transparantie beleidsontwikkeling etc). De Procescommissie is van oordeel dat dergelijke criteria wel op hun plaats zouden zijn in het toetsingskader.

Het toetsingskader vormt in zijn huidige vorm slechts een instrument voor nadere ordening van de verbetervoorstellen. Hoe de weging van de ingediende verbetervoorstellen gaat plaatsvinden aan de hand van dit kader is essentieel, maar wordt uit het kader nog onvoldoende duidelijk. Daarnaast vormt het in kaart brengen van 'effecten van verbetervoorstellen' geen waardevrije, objectieve exercitie. Over effecten van de voorstellen

zullen verschillende beelden bestaan. De inschatting van effecten zal een centrale rol spelen bij de verdere beoordeling van verbetervoorstellen en is mede daarom van belang voor de indieners.

De Procescommissie verneemt graag van u op welke wijze dit '(af)wegingsproces' zal worden vormgegeven en welke rol u hierbij ziet voor de indieners van de verbetervoorstellen. Naast weging van de (individuele) effecten van de verschillende voorstellen is daarbij met name van belang hoe verbetervoorstellen die strijdig met elkaar zijn, tegen elkaar worden afgewogen.

Bij de weging van de ingediende verbetervoorstellen zullen de adviezen van de CROS en het burgerpanel worden betrokken. De Procescommissie wil hierbij nogmaals wijzen op het gevaar van de vermenging van rollen van indiener en beoordelaar (onder meer ten aanzien van de CROS). Beoordeling van eigen voorstellen door betrokken partijen lijkt ons strijdig met objectiviteit en zorgvuldigheid van het evaluatieproces. De kans bestaat dat daardoor verbetervoorstellen van andere partijen als minder kansrijk zullen worden beoordeeld en dat deze beoordelende partijen andere criteria zullen hanteren dan die welke binnen het kader van het huidige Schipholbeleid vallen en daarmee de beoordeling een politieke richting geven.

Burgerpanel

De Procescommissie is van meet af aan kritisch geweest over de instelling van een burgerpanel, omdat daarmee de indruk kon worden gewekt dat meer waarde werd gehecht aan het oordeel van een – zij het statistisch wellicht representatieve, maar voor het overige willekeurige – groep burgers, dan aan het oordeel van al die burgers die zich al jaren betrokken voelen bij het onderwerp en aan het oordeel van de burgers die wellicht de meeste hinder van Schiphol ondervinden. Daarnaast had de commissie ernstige twijfel aan de mogelijkheid om aan een panel van niet-ingewijde burgers binnen 48 uur een oordeel te ontlokken dat het verdient om in het debat als meerwaarde te worden gepresenteerd. De uitkomsten van een dergelijk panel zijn immers zeer afhankelijk van de aard van de informatie die deelnemers krijgen, de presentatie, de gehanteerde werkwijzen, het tijdsbestek waarin een en ander moet plaatsvinden, etc. Helaas heeft de praktijk onze twijfels geheel bewaarheid.

De adviesbijeenkomsten stonden onder te hoge tijdsdruk en kenden een bomvolle agenda. Behandeling van onderwerpen kon daardoor niet erg diep gaan en onderwerpen kregen niet de aandacht die ze verdienden. Behandeling van verbetervoorstellen geschiedde bovendien aan de hand van het rapport "Voorstellen voor verbetering. Eerste verkenning" waarin ongeoorloofd stellige uitspraken staan (zie eerder in dit advies) en aan de hand van de *titelkopjes* van verbetervoorstellen, waardoor de discussie soms ging over andere zaken dan waar betreffende verbetervoorstellen zich op richtten. Deze aanpak deed geen recht aan

(de inhoud van) de ingediende verbetervoorstellen.

Bovendien was er voorafgaand aan het panel een excursie naar LVNL en waren twee van de tijdens de adviesbijeenkomsten van het burgerpanel geraadpleegde deskundigen ambtenaren van uw ministeries en daarmee geen onafhankelijke experts.

Tot slot hebben de organiserende externe bureaus een eindrapport van het panel gemaakt, waarop de leden van het panel alleen wijzigingen mochten aanbrengen die 'princiepelijk' van aard waren. Weliswaar zijn de doorgevoerde wijzigingen in het concept aan de leden van het burgerpanel ter goedkeuring voorgelegd, maar het eindrapport is niet ter goedkeuring in het plenum van het burgerpanel besproken. In de opstelling van het eindrapport is daardoor de inbreng van de burgers op de achtergrond geraakt en de inbreng van de organiserende bureaus te zeer op de voorgrond gekomen.

Deze kritiek staat los van de positieve waardering voor de intentie waarmee het burgerpanel is ingesteld, namelijk niet alleen deskundigen te laten oordelen over de verbetervoorstellen, maar ook burgers die beschikken over andere relevante (bijvoorbeeld lokale en ervarings-) kennis.

We zijn dan ook – met alle respect voor de gepleegde inspanningen – van oordeel dat aan de resultaten van het panel geen groot gewicht mag worden gegeven bij de besluitvorming over de verbetervoorstellen.

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid,

prof. dr Wim Derksen,
Voorzitter



Bijlagen



Aan
de voorzitter van de Procescommissie
voor de evaluatie van het Schipholbeleid
prof.dr. W. Derksen
p/a Ruimtelijk Planbureau
Postbus 30314
2500 GH DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
7 juli 2005	5
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGTL/05.004913	-
Onderwerp	
reactie op adviezen	

Geachte heer Derksen,

Hartelijk dank voor het werkplan voor uw commissie en de adviezen die u mij heeft gestuurd over het Plan van aanpak voor de evaluatie, de uitvoering van de motie Baarda, de 1^e Voortgangsrapportage en de Onderzoeksagenda. Ik ben blij dat u deze inhaalslag heeft kunnen maken en nu adviezen heeft kunnen geven over alle documenten die tot nu toe zijn verschenen in het evaluatieproces.

Graag reageer ik in deze brief, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op uw werkplan en een aantal hoofdpunten in uw adviezen. In de bijlage bij deze brief heb ik per advies een korte reactie gegeven op uw opmerkingen en aanbevelingen.

Om te beginnen complimenteer ik u met de wijze waarop u uw taak invult. Uw adviezen en aanbevelingen zijn constructief en kritisch. Ze zijn voor mij zeer bruikbaar voor het vervolg van de evaluatie. Uw opmerkingen over onafhankelijkheid en de noodzaak voor het stellen van kritische vragen in het onderzoek neem ik zeer ter harte.

Wat het werkplan betreft kan ik kort zijn: ik ga daarmee akkoord. Ik vraag u dit in de komende periode volgens de door u in het plan aangegeven planning uit te voeren.

Wat de adviezen betreft: één van de hoofdpunten van uw adviezen gaat over de betrokkenheid van andere partijen bij de uitvoering van de evaluatie. U heeft waardering voor het betrekken van maatschappelijke partijen, maar wijst op de noodzaak van het vasthouden van de betrokkenheid. U wijst onder andere op het gevaar dat nieuw onderzoek de dialoog niet steunt, maar er eerder voor zorgt dat partijen verder uit elkaar



komen te staan. U pleit daarom voor een 'breed evaluatieonderzoek' om te voorkomen dat de overheid haar eigen evaluatie uitvoert, waarin de andere partijen zich niet meer kunnen herkennen. Juist om dit te voorkomen is er door de betrokken ministeries vanaf het begin steeds overleg gevoerd met de diverse stakeholders over de evaluatie en het benodigde onderzoek. Zo hebben alle partijen bijvoorbeeld aanvullende wensen voor de evaluatie in kunnen dienen. Ik hecht er aan dat deze betrokkenheid inderdaad gedurende de hele evaluatie blijft en bestaan en ook wordt versterkt. In het vervolg van de evaluatie wil ik daarvoor regelmatig bijeenkomsten organiseren voor alle betrokkenen en geïnteresseerden. Ik denk daarbij aan een maandelijkse middag waarop het projectbureau de stand van zaken van de evaluatie en de onderzoeken presenteert en er ook ruimte is voor vragen en debat tussen de diverse stakeholders (zoals bestuurders, Schiphol, luchtvaartmaatschappijen, verkeersleiders).

Een tweede punt waar u in uw adviezen veel aandacht aan besteedt is het wantrouwen dat tussen alle partijen in het debat over Schiphol is gegroeid. Door het wantrouwen overheerst bij velen scepsis over de uitkomsten van de evaluatie. U ziet het als uw opdracht te voorkomen dat de evaluatie bij voorbaat door betrokkenen wordt gediskwalificeerd en bovendien om het wantrouwen weer binnen de grenzen van het gezonde wantrouwen te brengen. Ik hecht zeer aan uw bijdrage hier aan. Ik merk dat in het Schiphol-dossier het debat snel strandt in technisch ingewikkelde zaken, waardoor het wantrouwen wordt versterkt. Ik verken graag met u de mogelijkheden om het wantrouwen weg te nemen en tot een gezond en open debat over dit dossier te komen.

Zoals gezegd reageer ik in de bijlage meer in detail op uw adviezen en aanbevelingen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw drs. M.H. Schultz van Haegen



Bijlage 1 – Reactie op advies over het Plan van aanpak

Informatievoorziening

De commissie hoopt op aanbodgestuurde informatievoorziening, niet alleen vraaggestuurd. Het projectbureau voor de evaluatie zal de commissie actief voorzien van relevante informatie en toetst in overleg met de commissie of dit naar wens verloopt.

Individuele ervaringen

U signaleert het belang van individuele ervaringen die, mits adequaat onderbouwd, objectieve slotsommen op kunnen leveren. Juist om individuele ervaringen bij de evaluatie te betrekken is er voor iedereen de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen. Er zijn inmiddels ook veel voorstellen ingediend door individuele omwonenden. Deze worden als volwaardige voorstellen behandeld. Ook wordt waar nodig met mensen meegedacht over de uitwerking van hun ideeën.

Verantwoordelijkheid

U noemt verantwoordelijkheid de achilleshiel van de evaluatie omdat de verantwoordelijke partij voor het ontwikkelde beleid nu ook verantwoordelijk is voor de evaluatie. Dit leidt tot grote en wellicht beslissende invloed op uitkomsten van de evaluatie en legt druk op verantwoordelijkheid van het ministerie voor objectieve en zorgvuldige uitvoering van de evaluatie. U ziet hier een belangrijke rol voor de procescommissie.

Ik ben het eens met uw analyse. De verantwoordelijkheid van V&W voor de evaluatie is echter de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer. Verantwoordelijk zijn betekent echter niet dat men alles ook zelf moet doen. Daarom is het onderzoek (de feitenverzameling) uitbesteed. Daarnaast is aan de VROM-Raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat om een second opinion gevraagd, en worden ook andere partijen, zoals de commissie voor de m.e.r., de CROS, de CDV en de VACS bij de evaluatie betrokken.

Plan van aanpak als uitgangspunt

De Procescommissie ziet breed gedeelde overeenstemming voor het Plan van aanpak in de Eerste en Tweede Kamer. Daarmee is het Plan van aanpak en de begeleidende correspondentie uitgangspunt voor de werkzaamheden van de commissie.

Ik kan hier niet anders dan met instemming op reageren.

Aanpak voor het waarborgen van objectief proces

U ziet er op toe dat 'de evaluatie niet vertekend wordt doordat op enigerlei wijze specifieke dragers van belangen onevenredige invloed op het resultaat van de evaluatie kunnen uitoefenen'. Naast objectiviteit en zorgvuldigheid gaat u daarom ook toetsen op fairness. Deze toetsing ondersteun ik graag.

U raadt voorts aan om partijen ook met elkaar te laten spreken voorafgaand en tijdens de uitvoering van het onderzoek, zodat al een zekere mate van overeenstemming kan ontstaan. Ik wil dit doen door maandelijkse bijeenkomsten over de evaluatie te organiseren voor alle betrokkenen en geïnteresseerden, waarin ruimte is voor informeren, onderling debat en gesprek.



U vindt dat we beter te veel dan te weinig kunnen betrekken bij evaluatie; daarom pleit u voor naast gedetailleerde onderzoeken ook meer algemene generieke beschouwingen.

Ook doet u de aanbeveling om verder te gaan dan een klassieke effectrapportage en een breed evaluatieproces uit te voeren met rol voor kennis, ervaring en denkbeelden van alle betrokkenen. De Procescommissie speelt hierin een rol als klankbord.

In de evaluatie laat ik naast de specifieke onderzoeken naar de beleidsinstrumenten ook algemeen, overkoepelend onderzoek uitvoeren, zoals naar hinderbeleving, ervaringen van betrokkenen en beleid bij buitenlandse luchthavens. Inzet van de evaluatie is om te komen tot het door u gewenste 'brede proces'. Ik wil u vragen een nadere toelichting te geven op uw invulling van de rol van klankbord die u hierbij voor uzelf ziet weggelegd.

Verbetervoorstellen

Voor het onderdeel verbetervoorstellen gaat u met name letten op de ontvankelijkheid en toegankelijkheid van het projectbureau en de adequaatheid van de beantwoording. U wilt voorkomen dat voorstellen buiten de procedure om na de sluitingstermijn worden ingediend.

Ik ben het eens met uw aandachtspunten, dat zijn belangrijke punten in de uitvoering door het projectbureau voor de evaluatie. De deadline voor het indienen van voorstellen zal ik handhaven, vooral om het proces en de planning beheersbaar te houden.



Bijlage 2 – Reactie op het advies over uitvoering motie Baarda

U constateert dat het onderzoek naadloos aansluit bij de motie Baarda. U merkt echter wel op dat de motie de onzekerheid van omwonenden eerder heeft vergroot dan verkleind. De discussie over de motie moet volgens u worden toegeschreven aan de suggesties die bij het indienen van de motie zijn gewekt. Bovendien is het onderzoek vooral een rekenexercitie, waarbij geen rekening wordt gehouden met de beleefde werkelijkheid. U vreest daarom dat de uitslagen van het onderzoek hierdoor ter discussie komen te staan, ook al is de uitvoering van de motie perfect en de uitkomst dat de bescherming inderdaad gelijkwaardig is.

U doet daarom een aantal aanbevelingen:

- o Neem in de volgende voortgangsrapportage (VGR) een overzicht op van de door de Kamer gestelde aanvullende vragen en hoe deze vragen zich verhouden tot de motie Baarda.
Deze aanbeveling volg ik op in de volgende VGR.
- o Voer een 'breed evaluatieonderzoek' uit dat tegemoet komt aan de verwachtingen van alle betrokkenen en waarmee het wantrouwen van de betrokkenen kan worden weggenomen.
Dit is voor mij de centrale doelstelling van de evaluatie. In de brief ben ik ingegaan op dit punt.
- o U heeft een aanbeveling aan alle betrokkenen: steek geen energie in de exegese van de motie Baarda, maar onderzoek vooral met welke termen straks een debat gevoerd kan worden.
Deze aanbeveling kan ik alleen maar van harte onderstrepen.
- o Richt het evaluatieproces zodanig in dat het vooruitloopt op en een rol kan spelen bij mogelijke verbeteringen van het stelsel in plaats van alleen terug te kijken.
Het onderdeel Baarda kijkt inderdaad vooral terug, de andere twee onderdelen van de evaluatie – effectiviteit en verbetervoorstellen – zijn toekomstgericht. Vanzelfsprekend zal ook het kabinetsstandpunt over de evaluatie toekomstgericht zijn.



Bijlage 3 – Reactie op het advies over de eerste Voortgangsrapportage (VGR)

Informatie

De commissie heeft naar eigen zeggen een summier advies uitgebracht over de eerste VGR, omdat deze naar uw zeggen niet veel toevoegt aan het Plan van aanpak. De commissie vindt verder de teneur van de VGR 'betrekkelijk eenzijdig positief' en dat de VGR teveel een 'reclamefolder' is. Bovendien vindt u de VGR is weinig informatief over de dossiers die parallel aan de evaluatie lopen. Met name mist u informatie over de precieze rol, status en timing van deze dossiers ten opzichte van de evaluatie.

Ik wil benadrukken dat het door u geschetste beeld niet is bedoeld. Ik stel voor dat het projectbureau voor de volgende rapportages in overleg met u beziet hoe dit beeld kan worden voorkomen.

CDV

Ten aanzien van de CDV-reactie op de uitvoering van de motie Baarda vindt u de toon van de VGR positiever dan de werkelijkheid van het evaluatieproces. Deze opmerking van u kan ik niet plaatsen. Ik verzoek u hier een nadere toelichting op te geven.

Planning

De commissie constateert een zeer krappe planning voor uitvoering van de onderzoeksagenda en acht de kans op uitloop groot. De volgende VGR zou op dit punt positiever moeten zijn. Ik ben het met u eens dat het om een zeer krappe planning gaat. De deadline is echter hard en ik ga nog steeds uit van afronding van het project binnen de gestelde tijd, dus voor 20 februari 2006.

Verbetervoorstellen

U constateert dat de VGR nog geen inzicht geeft in de wijze waarop concreet met de voorstellen wordt omgegaan. Bovendien bent u van mening dat V&W actiever moet communiceren en informeren over de mogelijkheid verbetervoorstellen in te dienen. De volgende VGR zal uitgebreide informatie geven over de behandeling van verbetervoorstellen. Wat betreft de communicatie merk ik op dat het onderdeel verbetervoorstellen uitgebreid bekend is gemaakt via het plan van aanpak, nieuwsbrieven en de website. Bovendien is het besproken in gerichte contacten met de diverse stakeholders, zoals de CROS, gemeenten, sectorpartijen en in correspondentie met individuele omwonenden. Aan de variatie van indieners van voorstellen is te zien dat de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen bij een groot publiek bekend lijkt te zijn. Suggesties voor verbetering van de communicatie over het vervolg van de evaluatie ontvang ik graag.



Bijlage 4 – Reactie op het advies over de Onderzoeksagenda

Hoeveelheid informatie

De commissie is positief over het brede spectrum van het Schipholdossier dat aan onderzoek onderworpen wordt, maar waarschuwt tegelijkertijd voor het risico dat binnen de gestelde tijd niet op alle punten wetenschappelijk verantwoord onderzoek gereed kan zijn. Tevens wijst de commissie op het risico dat er straks teveel en te gedetailleerde informatie ligt, waardoor men door de bomen het bos niet meer kan zien.

Ik ben mij bewust van dit risico, en zal door een goede structurering pogen overzicht te geven. Echter: ik wil ook graag tegemoet komen aan de diversiteit van wensen voor informatie van de verschillende partijen, waarvan ook u het belang benadrukt.

Betrokkenheid stakeholders

De commissie acht het van belang dat het projectbureau ook tijdens de uitvoering van het onderzoek in gesprek is en blijft met de verschillende stakeholders om zo in een interactief proces te proberen overeenstemming te bereiken over uitgangspunten, vragen en methoden. Dat zal het vertrouwen in de uitkomst ten goede komen. Ik sta hier volledig achter. Er was en is daarom veel overleg met alle betrokken partijen, dit blijft ook zo zoals u hebt kunnen lezen in mijn brief. Daarnaast is dit vooral ook een punt van aandacht in de presentatie, zodat wat er wordt gedaan ook zichtbaar is.

Vooruitblik naar het te voeren debat

De commissie vindt dat in de onderzoeksagenda teveel nadruk ligt op 'terugblikken'. Verder doet u de aanbeveling om de uit het onderzoek voortkomende kennis zo geordend en inzichtelijk te maken dat daarmee straks een zinvol debat gevoerd kan worden. Het projectbureau zou daarom nu al moeten nadenken over de wijze van ordening en presentatie van de onderzoeksresultaten.

Ik ben het met u eens dat terugblikken alleen niet genoeg is. Naast 'terugblikken' (effectiviteit nu) wordt er daarom ook onderzoek gedaan naar de toekomst. Met de ordening en presentatie is het projectbureau inmiddels gestart.

Kritische vragen

De procescommissie vindt de totstandkoming van de onderzoeksagenda onduidelijk en constateert tevens dat in de onderzoeksagenda kritische, lastige vragen ontbreken, terwijl het stellen daarvan de kwaliteit van de evaluatie ten goede zou komen. De onderzoeksagenda is in overleg met diverse betrokken partijen opgesteld. Dit heeft geleid tot een agenda die zich niet beperkt tot het onderzoeken van het effect van de diverse beleidsinstrumenten nu en in de toekomst, maar ook op elementen zoals beleving, efficiency, de internationale context en de ervaringen van de diverse partijen die een rol spelen in het Schipholbeleid. Graag hoor ik van u welke vragen ontbreken, of hoe het projectbureau ontbrekende vragen kan toevoegen.



Aan
Procescommissie voor de evaluatie van het
Schipholbeleid
t.a.v. de heer prof.dr. W. Derksen, voorzitter
p/a Ruimtelijk Planbureau
Postbus 30314
2500 GH DEN HAAG

Contactpersoon

-

Datum

7 september 2005

Ons kenmerk

DGTL/05.004985

Onderwerp

reactie op 5e advies

Doorkiesnummer

-

Bijlage(n)

1

Uw kenmerk

Procescie. 013 - juli 2005

Geachte heer Derksen,

Hartelijk dank voor het vijfde advies van de Procescommissie over de procedure van de behandeling van verbetervoorstellen. Graag reageer ik in deze brief, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op uw adviezen en aanbevelingen. U heeft de adviezen van de commissie onderverdeeld in vijf thema's. In deze brief zal ik bij elk thema kort ingaan op de hoofdpunten van uw advies. Een puntsgewijze, uitgebreidere reactie op uw adviezen en aanbevelingen treft u aan in de bijlage. Om een goed beeld te houden van uw adviezen en mijn reactie daarop, is hiervan een overzicht gemaakt. Dit overzicht zit als bijlage bij de tweede voortgangsrapportage en zal tevens op de website van de evaluatie worden geplaatst.

Ontvankelijkheid verbetervoorstellen

U vraagt ons een meer proactieve houding in te nemen. Ik heb de indruk dat ik daaraan heb voldaan. De mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen is breed bekendgemaakt. Van deze mogelijkheid is – tijdig – gebruik gemaakt door zowel individuele omwonenden als door de meer geïnstitutionaliseerde partijen zoals gemeenten en sectorpartijen. Er zijn veel verschillende voorstellen binnen gekomen. In de voorstellen zit veel variatie in diepgang en technische uitwerking. Dit vormt bij geen enkel voorstel een reden voor het niet-ontvankelijk verklaren ervan.



Strategische adviezen en verbetervoorstellen

U verzoekt om duidelijkheid over de rol van strategische adviezen in de evaluatie en het onderscheid met verbetervoorstellen. Door verschillende organisaties, zoals de Raad voor Verkeer en Waterstaat, zijn of worden – deels gevraagd, deels ongevraagd – adviezen gegeven over Schiphol. Een deel van deze adviezen raakt de evaluatie van het beleid, en zal het kabinet betrekken bij de evaluatie. Deze adviezen worden niet als verbetervoorstel behandeld, maar zullen een aparte plek krijgen in het eindrapport van de evaluatie.

Toetsingscriteria verbetervoorstellen

U doet de aanbeveling om niet te wachten op de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek maar zo spoedig mogelijk het toetsingskader voor de verbetervoorstellen uit te werken en daarin ook criteria op te nemen die gericht zijn op 'ontspanning' van het Schipholdossier. Dit laatste vind ik een waardevolle suggestie, die ik zeker betrek bij de uitwerking van het toetsingskader. Ik blijf echter bij mijn eerder genomen besluit, zoals vastgelegd in het Plan van Aanpak voor de evaluatie, om de uitwerking van het toetsingskader mede te baseren op de resultaten van het effectiviteitsonderzoek. Wel is het projectbureau natuurlijk al gestart met de voorbereiding voor de uitwerking. Ik nodig u graag uit voor overleg daarover, zodat u, zoals vastgelegd in het Instellingsbesluit van de commissie, vroegtijdig wordt betrokken bij de uitwerking van het toetsingskader.

Burgerpanel

U uit grote kritiek bij de voorgenomen inzet van een burgerpanel van ongeveer twintig personen.

Het burgerpanel wordt niet ingezet om de legitimiteit te vergroten. Ook ontslaat de inzet van het panel het rijk geenszins van haar verantwoordelijkheden. Het doel is een beeld te krijgen van de reactie van omwonenden op de verbetervoorstellen. Het gaat daarbij met name om omwonenden die niet specifiek bij Schiphol betrokken zijn. Eerder zijn goede ervaringen opgedaan door burgers op deze wijze te betrekken.

Het burgerpanel bestaat uit twintig personen die een zo goed mogelijke afspiegeling vormen van de omwonenden van Schiphol. De panelleden worden geselecteerd aan de hand van referentiewaarden (zoals leeftijd en geslacht) en uitsluitingscriteria (zoals professionele betrokkenheid bij het Schipholdossier). De panelleden zijn nadrukkelijk geen formele vertegenwoordigers van de bewoners in de regio.

Vermenging van rollen van indiener en beoordelaar

U geeft aan dat het zinvol is om verbetervoorstellen te onderzoeken op draagvlak binnen de regio, maar wijst er op dat het strijdig is met objectiviteit en zorgvuldigheid van het evaluatieproces indien een van de betrokken partijen zijn eigen voorstellen beoordeelt. U noemt in dit verband onder andere de Commissie m.e.r. en de Raad voor Verkeer en Waterstaat.



U wijst hier terecht op zuiverheid van rollen. De adviezen van de commissie m.e.r. en de Raad voor Verkeer en Waterstaat worden dan ook niet als verbetervoorstellen gezien. De Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-Raad is overigens niet gevraagd om een oordeel te geven over de verbetervoorstellen. Hen is gevraagd een second opinion te geven over de conclusies van het effectiviteitsonderzoek.

De commissie m.e.r. zal ook niet om een oordeel over de verbetervoorstellen worden gevraagd.

De CROS zal wel om een oordeel worden gevraagd. De reden daarvoor is dat juist omdat in de CROS alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd (luchtvaartsector, bestuurders en omwonenden), het goed is te weten hoe het draagvlak is van die partijen gezamenlijk voor de diverse voorstellen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw drs M.H. Schultz van Haegen



Advies Procescommissie	Reactie (brief aan Procescie. d.d. 7-7-05)	Stand van zaken (d.d. 11-08-05)
1^e advies – Plan van Aanpak		
De commissie hoopt op aanbodgestuurde informatievoorziening, niet alleen vraaggestuurd.	Het projectbureau voor de evaluatie zal de commissie actief voorzien van relevante informatie en toetst in overleg met de commissie of dit naar wens verloopt.	Relevante stukken worden zoveel mogelijk in afschrift naar de procescommissie gestuurd. Daarnaast is er regelmatig contact met het secretariaat over hun informatiewens, waarbij onder andere steeds wordt nagegaan of de informatievoorziening naar wens is..
De commissie signaleert het belang van individuele ervaringen die, mits adequaat onderbouwd, objectieve slotsommen op kunnen leveren.	Juist om individuele ervaringen bij de evaluatie te betrekken is er voor iedereen de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen. Er zijn inmiddels ook veel voorstellen ingediend door individuele omwonenden. Deze worden als volwaardige voorstellen behandeld. Ook wordt waar nodig met mensen meegedacht over de uitwerking van hun ideeën.	Inmiddels is een communicatieplan opgesteld, waarin een aantal activiteiten, die onder andere dit belang moeten dienen. Het idee is hier om bezoeken in de regio te brengen bij indieners van verbetervoorstellen, met als doel om ons te verplaatsen in deze individuele ervaringen. Zodra het plan akkoord is, worden de bezoeken gepland (periode sept.-okt. 2005)
De commissie noemt verantwoordelijkheid de achilleshiel van de evaluatie omdat de verantwoordelijke partij voor het ontwikkelde beleid nu ook verantwoordelijk is voor de evaluatie. Dit leidt tot grote en wellicht beslissende invloed op uitkomsten van de evaluatie en legt druk op verantwoordelijkheid van het ministerie voor objectieve en zorgvuldige uitvoering van de evaluatie. Men ziet hier een belangrijke rol voor de procescommissie.	Eens met de analyse. De verantwoordelijkheid van V&W voor de evaluatie is echter de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer. Verantwoordelijk zijn betekent echter niet dat men alles ook zelf moet doen. Daarom is het onderzoek (de feitenverzameling) uitbesteed. Daarnaast is aan de VROM-Raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat om een second opinion gevraagd, en worden ook andere partijen, zoals de Commissie voor de m.e.r., de CROS, de CDV en de VACS bij de evaluatie betrokken.	De activiteiten zoals hiernaast beschreven zijn uitgezet. Voor het overige is verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid een blijvend aandachtspunt in de evaluatie.
De Procescommissie ziet breed gedeelde overeenstemming voor het Plan van aanpak in de Eerste en Tweede Kamer. Daarmee is het Plan van aanpak en de begeleidende correspondentie uitgangspunt voor de werkzaamheden van de commissie.	Met instemming op gereageerd.	Geen verdere actie.
De commissie raadt aan om partijen ook met elkaar	Doen door maandelijkse bijeenkomsten over de	Ook dit is onderdeel van het eerder genoemde

te laten spreken voorafgaand en tijdens de uitvoering van het onderzoek, zodat al een zekere mate van overeenstemming kan ontstaan.	evaluatie te organiseren voor alle betrokkenen en geïnteresseerden, waarin ruimte is voor informeren, onderling debat en gesprek. Daarnaast ook gerichte bijeenkomsten met een aantal indieners van verbetervoorstellen.	communicatieplan. De maandelijkse middagen zijn bedoeld om de kennis te delen die de evaluatie oplevert en betrokken partijen de kans te geven hierover met ons en met elkaar in gesprek te gaan. (periode sept.05-maart 2006) Daarnaast worden vier bijeenkomsten gepland, bedoeld om betrokkenen met elkaar in gesprek te brengen over elkaars voorstellen. (periode sept.-nov. 2005)
De commissie vindt dat de bewindslieden beter te veel dan te weinig kunnen betrekken bij evaluatie; daarom pleit zij voor naast gedetailleerde onderzoeken ook meer algemene generieke beschouwingen. Ook de aanbeveling om verder te gaan dan een klassieke effectrapportage en een breed evaluatieproces uit te voeren met rol voor kennis, ervaring en denkbeelden van alle betrokkenen. De commissie speelt hierin een rol als klankbord.	In de evaluatie is naast de specifieke onderzoeken naar de beleidsinstrumenten ook algemeen, overkoepelend onderzoek, zoals naar hinderbeleving, ervaringen van betrokkenen en beleid bij buitenlandse luchthavens. Inzet van de evaluatie is om te komen tot het gewenste 'brede proces'. Commissie gevraagd een nadere toelichting te geven op invulling van de rol van klankbord die men hierbij voor zichzelf ziet weggelegd.	De commissie heeft in een reactie (d.d. 27-07-05) inmiddels aangegeven hierover een zesde advies te doen verschijnen, waarin zij de observaties wil weergeven die zijn opgedaan bij gesprekken met stakeholders (het 'Advies van de Verwondering').
Voor het onderdeel verbetervoorstellen gaat commissie met name letten op de ontvankelijkheid en toegankelijkheid van het projectbureau en de adequaatheid van de beantwoording. Commissie wil voorkomen dat voorstellen buiten de procedure om na de sluitingstermijn worden ingediend.	Eens met aandachtspunten, dat zijn belangrijke punten in de uitvoering door het projectbureau voor de evaluatie. De deadline voor het indienen van voorstellen wordt gehandhaafd, vooral om het proces en de planning beheersbaar te houden.	De deadline voor het indienen van verbetervoorstellen is gehandhaafd. Voor het overige is de ontvankelijkheid en toegankelijkheid van het projectbureau en de adequaatheid van beantwoording een blijvend aandachtspunt.

2 ^e advies – Uitvoering motie Baarda	Reactie (brief aan proc.cie. d.d. 7/7/05)	Stand van zaken (d.d. 11-08-05)
Commissie constateert dat het onderzoek naadloos aansluit bij de motie Baarda, merkt echter wel op dat de motie de onzekerheid van omwonenden eerder heeft vergroot dan verkleind. De discussie over de motie moet worden toegeschreven aan de suggesties die bij het indienen van de motie zijn gewekt. Bovendien is het onderzoek vooral een rekenexercitie, waarbij geen rekening wordt gehouden met de beleefde werkelijkheid. Daarom	n.v.t.	n.v.t.

vrees dat de uitslagen van het onderzoek hierdoor ter discussie komen te staan, ook al is de uitvoering van de motie perfect en de uitkomst dat de bescherming inderdaad gelijkwaardig is. Daarom aantal aanbevelingen:		
Neem in de volgende voortgangsrapportage (VGR) een overzicht op van de door de Kamer gestelde aanvullende vragen en hoe deze vragen zich verhouden tot de motie Baarda.	Deze aanbeveling wordt opgevolgd in de volgende VGR.	Het gevraagde overzicht is inmiddels opgenomen in de 2 ^e voortgangsrapportage..
Voer een 'breed evaluatieonderzoek' uit dat tegemoet komt aan de verwachtingen van alle betrokkenen en waarmee het wantrouwen van de betrokkenen kan worden weggenomen.	Door de betrokken ministeries vanaf het begin steeds overleg gevoerd met de diverse stakeholders over de evaluatie en het benodigde onderzoek. Zo hebben alle partijen bijvoorbeeld aanvullende wensen voor de evaluatie in kunnen dienen. Van belang dat deze betrokkenheid inderdaad gedurende de hele evaluatie blijft en ook wordt versterkt. In het vervolg van de evaluatie daarom regelmatig bijeenkomsten voor alle betrokkenen en geïnteresseerden. Wordt gedacht aan een maandelijks middag waarop het projectbureau de stand van zaken van de evaluatie en de onderzoeken presenteert en er ook ruimte is voor vragen en debat tussen de diverse stakeholders (zoals bestuurders, Schiphol, luchtvaartmaatschappijen, verkeersleiders).	Het eerder genoemde communicatieplan is onder andere bedoeld om tegemoet te komen aan verwachtingen van betrokkenen. Zo zijn er de maandelijks middagen, bedoeld om de kennis te delen die de evaluatie oplevert en betrokken partijen de kans te geven hierover met ons en met elkaar in gesprek te gaan. (periode sept.05-maart 2006) Verder hebben wij steeds aanvullende vragen voor onderzoek van betrokken partijen opgenomen in de evaluatie, zo ook nog met een aantal aanbevelingen voor nader onderzoek die de commissie m.e.r. heeft gedaan in haar advies.
Aanbeveling aan alle betrokkenen: steek geen energie in de exegese van de motie Baarda, maar onderzoek vooral met welke termen straks een debat gevoerd kan worden.	Van harte onderstreept.	Geen opmerkingen.
Richt het evaluatieproces zodanig in dat het vooruitloopt op en een rol kan spelen bij mogelijke verbeteringen van het stelsel in plaats van alleen terug te kijken.	Het onderdeel Baarda kijkt inderdaad vooral terug, de andere twee onderdelen van de evaluatie – effectiviteit en verbetervoorstellen – zijn toekomstgericht. Vanzelfsprekend zal ook het kabinetsstandpunt over de evaluatie toekomstgericht zijn.	Dit is een blijvend aandachtspunt in de evaluatie.

3

3^e advies – De eerste Voortgangsrapportage (VGR)	Reactie (brief aan Procescie. d.d. 7-7-05)	Stand van zaken (d.d. 11-08-05)
De commissie heeft naar eigen zeggen een summier advies uitgebracht over de eerste VGR, omdat deze niet veel toevoegt aan het Plan van aanpak. De commissie vindt verder de teneur van de VGR 'betrekkelijk eenzijdig positief' en dat de VGR teveel een 'reclamefolder' is. Bovendien vindt men de VGR weinig informatief over de dossiers die parallel aan de evaluatie lopen. Met name mist men informatie over de precieze rol, status en timing van deze dossiers ten opzichte van de evaluatie.	Aangegeven dat het geschetste beeld niet is bedoeld en voorgesteld dat het projectbureau voor de volgende rapportages in overleg met de commissie beziet hoe dit beeld kan worden voorkomen.	Na overleg met de commissie blijkt dat hun kwalificatie 'positief' vooral betrekking heeft op de planning. Dit vraagt om consequente harde sturing op deadlines. Het concept van de 2 ^e VGR is twee keer voorgelegd aan de procescommissie (de tweede keer na overleg met professor Derksen), maar tot nu toe lijkt de houding te zijn dat men niet van tevoren reageert op concepten, om de onafhankelijke reactie op het product te kunnen waarborgen. Bij opmaak van de 2 ^e VGR zal gepoogd worden te worden te voorkomen dat deze als 'reclamefolder' wordt betiteld, daarom eventueel minder 'plaatjes'.
Ten aanzien van de CDV-reactie op de uitvoering van de motie Baarda vindt men de toon van de VGR positiever dan de werkelijkheid van het evaluatieproces.	Verzocht om hier een nadere toelichting op te geven.	Over dit punt is in gesprek met de commissie een toelichting gegeven. Het onderwerp is nu helder gemaakt, blijft wel een aandachtspunt voor volgende keren.
De commissie constateert een zeer krappe planning voor uitvoering van de onderzoeksagenda en acht de kans op uitloop groot. De volgende VGR zou op dit punt positiever moeten zijn.	Eens dat het om een zeer krappe planning gaat. De deadline is echter hard en afronding van het project binnen de gestelde tijd, dus voor 20 februari 2006, is nog steeds het uitgangspunt.	De planning van onderzoeken en producten is een blijvend aandachtspunt.
De commissie constateert dat de VGR nog geen inzicht geeft in de wijze waarop concreet met de voorstellen wordt omgegaan. Bovendien is men van mening dat V&W actiever moet communiceren en informeren over de mogelijkheid verbetervoorstellen in te dienen.	De volgende VGR zal informatie geven over de behandeling van verbetervoorstellen. Wat betreft de communicatie aangegeven dat het onderdeel verbetervoorstellen uitgebreid bekend is gemaakt via plan van aanpak, nieuwsbrieven en de website. Bovendien is het besproken in gerichte contacten met diverse stakeholders, zoals de CROS, gemeenten, sectorpartijen en in correspondentie met individuele omwonenden. Aan de variatie van indieners van voorstellen is te zien dat de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen bij een groot publiek bekend lijkt te zijn. Aangegeven dat we open staan voor suggesties voor verbetering van de communicatie over vervolg van de evaluatie.	Het proces van behandeling van de verbetervoorstellen is beschreven in de 2 ^e VGR. Wat betreft de communicatie heeft de commissie inmiddels aangegeven dat op dit moment vooral duidelijkheid geboden moet worden over de kaders van de evaluatie en de richting waarin het debat over de toekomst van de Schiphol zich moet bewegen. In het 5 ^e advies van de commissie wordt dit punt verder uitgewerkt, zie onze reactie aldaar.

4

4^e advies – De Onderzoeksagenda	Reactie (brief aan proc.cie. d.d. 7/7/05)	Stand van zaken (d.d. 11-08-05)
De commissie is positief over het brede spectrum van het Schipholdossier dat aan onderzoek onderworpen wordt, maar waarschuwt tegelijkertijd voor het risico dat binnen de gestelde tijd niet op alle punten wetenschappelijk verantwoord onderzoek gereed kan zijn. Tevens wijst de commissie op het risico dat er straks teveel en te gedetailleerde informatie ligt, waardoor men door de bomen het bos niet meer kan zien.	We zijn ons bewust van dit risico, en pogen door een goede structurering overzicht te geven. Echter: willen ook graag tegemoet komen aan de diversiteit van wensen voor informatie van de verschillende partijen, waarvan ook de commissie het belang benadrukt.	Dit is een blijvend aandachtspunt in de evaluatie.
De commissie acht het van belang dat het projectbureau ook tijdens de uitvoering van het onderzoek in gesprek is en blijft met de verschillende stakeholders om zo in een interactief proces te proberen overeenstemming te bereiken over uitgangspunten, vragen en methoden. Dat zal het vertrouwen in de uitkomst ten goede komen.	Eens, er was en is daarom veel overleg met alle betrokken partijen, dit blijft ook zo. Daarnaast is dit vooral ook een punt van aandacht in de presentatie, zodat wat er wordt gedaan ook zichtbaar is.	In het eerder genoemde communicatieplan zijn hiervoor de maandelijkse middagen ingesteld om de kennis te delen die de evaluatie oplevert en betrokken partijen de kans te geven hierover met ons en met elkaar in gesprek te gaan. (periode sept.05-maart 2006) Daarnaast worden vier bijeenkomsten gepland, bedoeld om betrokkenen met elkaar in gesprek te brengen over elkaars voorstellen (periode sept.-nov. 2005).
De commissie vindt dat in de onderzoeksagenda teveel nadruk ligt op 'terugblikken'. Doet verder de aanbeveling om de uit het onderzoek voortkomende kennis zo geordend en inzichtelijk te maken dat daarmee straks een zinvol debat gevoerd kan worden. Het projectbureau zou daarom nu al moeten nadenken over de wijze van ordening en presentatie van de onderzoeksresultaten.	Eens dat terugblikken alleen niet genoeg is. Naast 'terugblikken' (effectiviteit nu) wordt er daarom ook onderzoek gedaan naar de toekomst. Met de ordening en presentatie is het projectbureau inmiddels gestart.	In de voorbereidingen voor het eindrapport en het kabinetsstandpunt wordt gepoogd verwachte resultaten te ordenen en te tonen hoe ze gepresenteerd gaan worden. De commissie wordt indien gewenst bij deze voorbereiding betrokken.

5

De procescommissie vindt de totstandkoming van de onderzoeksagenda onduidelijk en constateert tevens dat in de onderzoeksagenda kritische, lastige vragen ontbreken, terwijl het stellen daarvan de kwaliteit van de evaluatie ten goede zou komen.	De onderzoeksagenda is in overleg met diverse betrokken partijen opgesteld. Dit heeft geleid tot een agenda die zich niet beperkt tot het onderzoeken van het effect van de diverse beleidsinstrumenten nu en in de toekomst, maar ook op elementen zoals beleving, efficiency, de internationale context en de ervaringen van de diverse partijen die een rol spelen in het Schipholbeleid. Verzocht aan te geven welke vragen ontbreken, of hoe het projectbureau ontbrekende vragen kan toevoegen.	De commissie heeft in haar reactie de in haar advies genoemde voorbeeldvragen herhaald, te weten: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is de dubbelrol van V&W als beleidsmaker en handhaver/toezichthouder in de praktijk uitgepakt? – dit wordt onderzocht in het deelonderzoek naar ervaringen met het beleid. ▪ Wat zijn de onbedoelde en onvoorziene effecten van het Schipholbeleid? – deels zal deze informatie naar voren komen in het onderzoek naar de instrumenten van het beleid. ▪ Welke meetvarianten zijn in de laatste jaren voorgesteld, hoe is er mee omgegaan, wat waren overwegingen om ze niet uit te voeren en hoe verhouden deze zich met de wens voor een nieuw stelsel van regulering? – hierover moet aan de commissie nog gevraagd worden wat precies bedoeld wordt.
---	---	--

6

5 ^e advies – Behandeling verbetervoorstellen	Reactie	Stand van zaken
<p>Voor de ontvankelijkheid van de verbetervoorstellen verwijst de commissie naar haar advies om een meer actieve houding in te nemen om te voorkomen dat verbetervoorstellen buiten de procedure om, na de sluitingstermijn, worden ingediend of dat potentiële indieners niet in de gelegenheid zijn gesteld om hun verbetervoorstel in te dienen (omdat ze hiervan niet op de hoogte waren). De commissie heeft niet de indruk dat V&W hierin een sterk pro-actieve rol heeft vervuld.</p>	<p>Reactie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aan de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen is bekendheid gegeven via het plan van aanpak, nieuwsbrieven en de website. Bovendien is het besproken in gerichte contacten met diverse stakeholders, zoals de CROS, gemeenten, sectorpartijen en in correspondentie met individuele omwonenden. • Er zijn voorstellen ingediend door gemeenten in de omgeving, individuele omwonenden, bewonersplatforms, het bedrijfsleven en de natuur- en milieubeweging. • Er zijn geen voorstellen te laat binnengekomen, wat de indruk geeft dat de deadline voldoende bekend was. • Er is vroegtijdig met gemeenten contact geweest over de inventarisatie van verbetervoorstellen. • Hierop hebben enkele gemeenten besloten lokaal bijeenkomsten te organiseren voor hun inwoners. Sommige gemeenten hebben een loketfunctie opgezet, zoals de gemeente Aalsmeer. 	
<p>De Procescommissie constateert verschillen in de berichtgeving vanuit V&W over het aantal verbetervoorstellen dat is ingediend. Dit heeft nu al tot twijfel over de zorgvuldigheid van handhaving van de sluitingstermijn bij enkele betrokkenen geleid. De Procescommissie verzoekt de staatssecretaris dan ook zo spoedig mogelijk (onder meer op de website Evaluatie Schipholbeleid) openbaar te maken welke verbetervoorstellen ingediend zijn vóór de sluitingstermijn van 1 juli 2005.</p>	<p>De ingenomen voorstellen zijn alle voor 1 juli 2005 ingediend. In de laatste week voor 1 juli zijn veel voorstellen ontvangen. De voorstellen zijn op verschillende adressen binnen gekomen. Dit heeft ertoe geleid dat het wat langer heeft geduurd voordat er een compleet overzicht was van het aantal indieners en het aantal ingediende voorstellen. De eerste tussenstand op 11 juli liet 127 indieners zien. Het complete overzicht van het aantal indieners en de ingediende voorstellen is na controle in augustus vastgesteld. In totaal zijn er van 130 indieners ruim 600 voorstellen ontvangen. Het totaal overzicht van de verbetervoorstellen zal medio september op de website staan.</p>	

7

<p>In het Plan van Aanpak voor de evaluatie (pagina 16, paragraaf 3.4.1) is opgenomen welke informatie nodig is om ingediende voorstellen voor verbetering te kunnen beoordelen. Het Plan van Aanpak stelt dat alleen op deze punten volledig ingediende voorstellen in behandeling kunnen worden genomen. Om de fairness van het proces van evaluatie te waarborgen, verzoekt de Procescommissie geen van de ingediende verbetervoorstellen op basis van dit vereiste niet-ontvankelijk te verklaren. Dit verzoek geldt des te meer omdat V&W heeft aangegeven aan indieners van verbetervoorstellen desgevraagd deskundige ondersteuning te bieden bij de uitwerking van een voorstel en dat de mogelijkheid wordt geboden om het voorstel persoonlijk toe te lichten.</p>	<p>In de voorstellen zit veel variatie in diepgang en technische uitwerking. Dit is echter geen reden voor het niet-ontvankelijk verklaren van voorstellen. In geval van vragen of onduidelijkheden wordt contact opgenomen met de indieners. Uit de eerste verkenning van de effecten van de voorstellen blijkt dat met de nu beschikbare informatie een goede inschatting kan worden gemaakt van de positieve en negatieve effecten op overlast en mainport.</p>	
<p>De Procescommissie zou graag zien dat wordt aangegeven hoe en wanneer de ondersteuning van indieners van verbetervoorstellen concreet wordt vormgegeven en welke activiteiten worden ontplooid om het proces beheersbaar te houden. Dit laatste is van belang om niet verwachtingen te wekken die niet kunnen worden waargemaakt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De ondersteuning die is aangeboden voor de verbetervoorstellen vond plaats in de maanden voorafgaand aan 1 juli 2005, toen de voorstellen konden worden ingediend. Hiervan is door enkele indieners gebruik gemaakt. Er zijn onder andere gesprekken geweest met vertegenwoordigers van bewonersplatforms, Stichting Natuur en Milieu en gemeenten. • In juli en augustus 2005 is de verkenning van de voorstellen uitgevoerd. • Naar aanleiding van de verkenning worden als daar aanleiding toe is nadere overleg gevoerd met indieners. • Op 8 september worden de resultaten van deze eerste verkenning gepresenteerd. Alle indieners zijn hiervoor uitgenodigd. 	
<p>Er zijn in het kader van de verbetervoorstellen enkele rapporten gepubliceerd bijvoorbeeld door de Raad voor Verkeer en Waterstaat die eerder het karakter hebben van een advies ten behoeve van de ontwikkeling van een strategische toekomstvisie over Schiphol, dan van een verbetervoorstel. Verbetervoorstellen vallen immers binnen de twee eisen van de Schipholwetgeving, te weten de</p>	<p>Door verschillende organisaties, zoals de Raad voor Verkeer en Waterstaat, zijn of worden adviezen gegeven over Schiphol. Een deel van deze adviezen raakt de evaluatie van het beleid, en zal het kabinet betrekken bij de evaluatie. Deze adviezen worden niet als verbetervoorstel behandeld, maar zullen een aparte plek krijgen in het eindrapport van de evaluatie.</p>	

8

<p>mogelijkheid van de luchtvaartsector om zich te ontwikkelen binnen de gestelde milieuruimte en beheersing van overlast en risico's binnen de gestelde grenzen en regels. Niet duidelijk is of adviezen die het kader van de Schipholwetgeving overstijgen ook in het pakket verbetervoorstellen worden opgenomen. In het belang van de transparantie van het evaluatieproces is het dienstig een onderscheiding te maken tussen verbetervoorstellen en strategische adviezen en tussen de verschillende rollen die verbetervoorstellen en adviezen in het evaluatieproces moeten spelen.</p>		
<p>Reeds nu hebben de Procescommissie signalen bereikt dat indieners van verbetervoorstellen ongerust zijn over de wijze waarop de behandeling van de verbetervoorstellen plaatsvindt. Om ieder wantrouwen op dit punt weg te nemen, beveelt de Procescommissie aan zo spoedig mogelijk hierover transparantie naar de partijen in de samenleving te betrachten. Naar de mening van de Procescommissie dienen partijen in ieder geval geïnformeerd te worden over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de verbetervoorstellen die ontvankelijk zijn voor verdere behandeling en de verbetervoorstellen die buiten behandeling vallen; • de argumenten en motieven voor het al dan niet buiten behandeling stellen van verbetervoorstellen; • de criteria waarop en het proces waarin de ontvankelijke verbetervoorstellen worden beoordeeld; • het onderscheid tussen verbetervoorstellen en adviezen. 	<p>Dit deel van het advies worden uitgevoerd op de volgende wijze:</p> <ul style="list-style-type: none"> • per brief zijn alle indieners geïnformeerd over de procedure; • tijdens een bijeenkomst op 8 september worden de resultaten gepresenteerd van de eerste verkenning van de effecten van de voorstellen; • het al dan niet buiten verdere behandeling stellen van voorstellen wordt gebaseerd op de verkenning en op de toetsing aan het toetsingskader in oktober/november; de indieners worden daarover geïnformeerd; • helderheid over de criteria voor het beoordelen van ontvankelijke voorstellen wordt in oktober/november gegeven met het toetsingskader; • adviezen worden niet gezien als verbetervoorstellen (zie ook het vorige punt). 	
<p>De Procescommissie plaatst ernstige kanttekeningen bij de redenering dat het toetsingskader pas gemaakt kan worden op basis van de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de reeds genoemde criteria zijn hanteerbaar om uitkomsten of resultaten van 	<p>In het Plan van Aanpak, goedgekeurd door de Tweede Kamer en door de commissie benoemd als uitgangspunt voor haar werkzaamheden, is vastgelegd dat het toetsingskader wordt uitgewerkt op basis van de resultaten van het effectiviteitsonderzoek en is ook gemotiveerd</p>	

9

<p>verbetervoorstellen te beoordelen binnen het kader van de doelstellingen van de Schipholwet. Dat staat los van de vraag of de instrumenten die in het huidige beleid gebruikt worden, effectief zijn;</p> <ul style="list-style-type: none"> • de Procescommissie heeft in haar advies over de Onderzoeksagenda grote aarzelingen naar voren gebracht. Gezien deze aarzelingen is het maar zeer de vraag of de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek tot een tijdige en zinvolle operationalisering van het toetsingskader zullen leiden; • het in kaart brengen van 'effecten van verbetervoorstellen' is geen waardevrije, objectieve exercitie. Het is zeer waarschijnlijk dat over effecten van de voorstellen verschillende beelden zullen bestaan. De inschatting van effecten zal waarschijnlijk ook een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van verbetervoorstellen en is mede daarom van belang voor de indieners. 	<p>waarom die keuze is gemaakt. De planning van het effectiviteitsonderzoek, is hier ook op gericht. Een reactie op de punten van de commissie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De wet bevat geen operationele doelstellingen waaraan kan worden getoetst. De wet kent als enige eis gelijke of betere bescherming dan geboden door de eerste Luchthavenbesluiten. ▪ Er is bewust voor gekozen om het antwoord op de vraag of het beleid en de instrumenten van dit beleid effectief zijn te betrekken bij het operationaliseren van het toetsingskader. Anders zou geen lering uit het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid worden getrokken. ▪ Als voorbeeld: met het huidige beleid wordt gezorgd dat het aantal mensen dat veel vliegtuiggeluid ondervindt zoveel mogelijk beperkt. Uit het onderzoek blijkt dat mensen die veel geluid ondervinden slechts een paar procent van alle gehinderden vormen. Voor het operationaliseren van het toetsingskader zal gekozen moeten worden of het beleid zich op een klein deel van de gehinderden moet blijven richten. Een ander voorbeeld is de vraag of de huidige jaarnormen voor het vliegtuiggeluid voldoende aansluiten bij de beleving. ▪ Het projectbureau is bezig met het voorbereiden van het toetsingskader, op basis van de eerste resultaten van het effectiviteitsonderzoek. ▪ De planning van het effectiviteitsonderzoek is inderdaad krap, maar ligt goed op schema. ▪ Het in kaart brengen van de effecten van de voorstellen is zoveel mogelijk gericht het verkrijgen van waardevrije gegevens. De resultaten worden voorgelegd aan de indieners, zodat zij daar op kunnen reageren. 	
<p>De Procescommissie wees er in haar Eerste Advies op dat het publieke debat over Schiphol en het Schipholbeleid gekenmerkt wordt door groot onderling wantrouwen. Om die reden beveelt de</p>	<p>De aanbeveling van de commissie om in het toetsingskader criteria op te nemen die gericht zijn op 'ontspanning' van het dossier, zal betrokken worden bij opstelling van het toetsingskader.</p>	

10

<p>Procescommissie, in navolging van het Cros (Cros 05.157), aan ook criteria in het toetsingskader op te nemen die gericht zijn op 'ontspanning' van het Schipholdossier, zoals vermindering van het wantrouwen, verhoging transparantie regelgeving, vermindering regeldruk, vermindering klachten c.q. klagers, verhoging transparantie beleidsontwikkeling etc. Om bovenstaande kanttekeningen beveelt de Procescommissie aan niet te wachten op de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek en zo spoedig mogelijk verantwoordelijkheid te nemen voor een uitgewerkt toetsingskader waarmee de lusten- en lasten van verbetervoorstellen binnen de kaders van het huidige Schipholbeleid, alsmede een mogelijke 'ontspanning' van het Schipholdossier in kaart kunnen worden gebracht.</p>	<p>Er wordt, zoals de commissie aanbeveelt, niet gewacht met uitwerking van het toetsingskader. Het projectbureau is daarmee gestart. De definitieve uitwerking gebeurt op basis van de resultaten van het effectiviteitsonderzoek. De procescommissie zal ook worden uitgenodigd voor overleg over het toetsingskader.</p>	
<p>De Procescommissie uit grote kritiek bij de voorgenomen inzet van een burgerpanel van ongeveer twintig personen die representatief zijn voor de bevolking rond Schiphol voor een beoordeling van de verbetervoorstellen. De Procescommissie kan niet inzien hoe een dergelijk burgerpanel in het Schipholdossier de legitimiteit van de toetsing van de verbetervoorstellen kan vergroten. In het Schipholdossier lijkt zelfs langdurige betrokkenheid en grote kennis vaak nog onvoldoende voor een afgewogen oordeel. Het gevaar bestaat daarom dat de uitkomsten van een dergelijk panel zeer afhankelijk zijn van de aard van de informatie en wijze van presenteren. Daarnaast wijst de Procescommissie er nadrukkelijk op dat het risico bestaat dat de inzet van een burgerpanel eerder gezien zal worden als het ontlopen van verantwoordelijkheid door betrokken gezagsdragers en bij zal dragen aan het geconstateerde wantrouwen jegens de overheid.</p>	<p>Het burgerpanel wordt niet ingezet om de legitimiteit te vergroten. Ook ontslaat de inzet van het panel het rijk geenszins van haar verantwoordelijkheden. Het doel is een beeld te krijgen van de reactie van omwonenden die niet veel bij Schiphol betrokken zijn over de verbetervoorstellen. Eerder zijn goede ervaringen opgedaan door burgers op deze wijze te betrekken. Het kan bijdragen aan het verkleinen van de afstand tussen burgers en de overheid. Het burgerpanel bestaat uit twintig personen die een zo goed mogelijke afspiegeling vormen van de omwonenden van Schiphol. De panelleden worden geselecteerd aan de hand van referentiewaarden (zoals leeftijd en geslacht) en uitsluitingscriteria (zoals professionele betrokkenheid bij het Schipholdossier). De panelleden zijn nadrukkelijk geen formele vertegenwoordigers van de bewoners in de regio.</p>	
<p>Het ministerie van V&W heeft met de CROS afgesproken dat de CROS niet alleen zelf verbetervoorstellen zal indienen, maar ook over het totale pakket aan verbetervoorstellen zal adviseren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De commissie wijst hier terecht op zuiverheid van rollen. De adviezen van de Commissie m.e.r. en de Raad voor Verkeer en Waterstaat worden dan ook niet als verbetervoorstellen 	<p>In brieven wordt de diverse hier genoemde partijen duidelijk gemaakt wat van hen verwacht wordt.</p>

11

<p>Daarnaast is het de Procescommissie gebleken dat ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Commissie m.e.r. door V&W gevraagd zijn een 'second opinion' te geven over het pakket verbetervoorstellen. De Procescommissie ziet in dat het zinvol is om verbetervoorstellen te onderzoeken op draagvlak binnen de regio. Zij wijst er echter op dat het strijdig is met objectiviteit en zorgvuldigheid van het evaluatieproces indien een van de betrokken partijen zijn eigen voorstellen beoordeelt. Een vervaging van de demarcatielijnen tussen indiener en beoordelaar zal naar het oordeel van de Procescommissie niet alleen ongunstig zijn voor de acceptatie van de voorstellen, maar ook voor het gezag van de indieners, c.q. beoordelaars.</p>	<p>gezien.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-Raad is overigens niet gevraagd om een oordeel te geven over de verbetervoorstellen. Hen is gevraagd een second opinion te geven over de conclusies van het effectiviteitsonderzoek. • De Commissie m.e.r. zal niet om een oordeel over de verbetervoorstellen worden gevraagd. • De CROS zal wel om een oordeel worden gevraagd. De reden daarvoor is dat juist omdat in de CROS alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd (luchtvaartsector, bestuurders en omwonenden), het goed is te weten hoe het draagvlak van die partijen gezamenlijk voor de diverse voorstellen. 	
---	--	--

* * *



Aan
de voorzitter van de Procescommissie
voor de evaluatie van het Schipholbeleid
de heer prof.dr. W. Derksen
p/a Ruimtelijk Planbureau
Postbus 30314
2500 GH DEN HAAG

Contactpersoon

-

Datum

17 januari 2006

Ons kenmerk

DGTL/05.005097

Onderwerp

reactie op 6e en 7e advies

Doorkiesnummer

-

Bijlage(n)

1

Uw kenmerk

Procescie.006 en Procescie.007

Geachte heer Derksen,

Hartelijk dank voor het zesde en zevende advies van uw commissie. Graag geef ik u, mede namens de staatssecretaris van VROM, een reactie op uw adviezen. In deze brief beperk ik mij tot een paar hoofdlijnen, in de bijlage vindt u een meer gedetailleerde reactie.

In uw zesde advies pleit u er voor om snel duidelijkheid te geven over de politieke visie op de toekomst van Schiphol. Om te beginnen wil ik benadrukken dat op dit moment het beleid van Schiphol van kracht is waarin keuzen voor de toekomst van Schiphol zijn vastgelegd, zoals die eerder door kabinet en Kamer zijn gemaakt. Of er aanleiding is om dat beleid te wijzigen, zal ik dit jaar kunnen vaststellen. De feiten die nodig zijn om het standpunt van het kabinet te bepalen, worden in de evaluatie en het mainportproject nu verzameld. Zeer snel daarna, in april 2006 zal het kabinet op basis daarvan zijn standpunt bepalen.



In uw zevende advies gaat u in op het verloop van het besluitvormingsproces. U noemt een aantal valkuilen die naar voren zijn gekomen in gesprekken die u gevoerd heeft met stakeholders. Graag ga ik in op uw voorstel om hierover met u in gesprek te gaan. Ik zal het initiatief nemen voor dat gesprek.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw. drs M.H. Schultz van Haegen

AFSCHRIFT

6 ^e advies	Reactie	Stand van zaken d.d. 19-12-2005
<i>Ontbrekende correspondentie in rapportage</i> De procescommissie beveelt aan om in een volgende voortgangsrapportage de gevoerde correspondentie tussen de commissie en de staatssecretarissen op te nemen. Voorts vraagt de procescommissie zich af hoe haar opmerkingen en adviezen in het vervolg van de evaluatie worden gebruikt.	Inderdaad is de correspondentie met de commissie niet als bijlage opgenomen in de voortgangsrapportage. Wel is een overzicht opgenomen waarin is aangegeven hoe met alle onderdelen van de adviezen van de procescommissie is omgegaan. De correspondentie zelf is te lezen via de websites van de evaluatie en van de Procescommissie.	Het overzicht met adviezen, reactie en stand van zaken wordt regelmatig bijgewerkt.
De procescommissie heeft nog steeds zorg over knelpunten in de uitvoering van de onderzoeksagenda, zoals de krappe planning en het ontbreken van kritische onderzoeksvragen.	De uitvoering van de onderzoeksagenda ligt op schema, alle onderzoeken zijn afgerond. Wat betreft de onderzoeksvragen verwijs ik u graag naar de onderzoeksagenda zoals die is opgesteld door het Kabinet en vastgesteld door de Tweede Kamer. De door u geopperde onderzoeksvragen zitten hier grotendeels in.	
<i>Gezamenlijke visie over mainport en evaluatie</i> De procescommissie beveelt aan om zo spoedig mogelijk uitsluitsel te geven over de wijze waarop de resultaten van het mainportproject worden betrokken bij de evaluatie.	Het kabinet onderschrijft de samenhang tussen de evaluatie van het beleid en het mainportproject. Bij het bepalen van het kabinetsstandpunt over Schiphol van april 2006 worden dan ook de resultaten van zowel de evaluatie als het mainportproject betrokken. Het kabinet heeft de Kamer hierover in september geïnformeerd.	
De procescommissie vindt dat operationalisering van de toetsingscriteria niet moet wachten op de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek, maar gemaakt moet worden op basis van fundamentele politieke keuzes.	Hoewel er begrip is voor het standpunt van de Procescommissie, is er bewust voor gekozen om bij het opstellen van het toetsingskader de resultaten van het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid te betrekken. Dat is inmiddels gebeurd.	Het toetsingskader is inmiddels gereed en vastgesteld door de beide staatssecretarissen.
<i>Verantwoordelijkheid voor publicaties</i> Om onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor diverse publicaties te voorkomen, doet de procescommissie de beide staatssecretarissen een aantal aanbevelingen.	Het is inderdaad van belang dat zeer duidelijk is waar verantwoordelijkheden liggen. Deze aanbevelingen worden in het vervolg van het evaluatieproces dan ook ter harte genomen. Zo zal bij het uitgeven van de rapporten duidelijk worden aangegeven wie verantwoordelijk is voor de onderzoeksresultaten.	

1

7 ^e advies – Valkuilen evaluatieproces	Reactie	Stand van zaken d.d. 7-12-2005
De procescommissie heeft een aantal valkuilen geïnventariseerd bij betrokkenen en die samengevat in drie categorieën.		
<i>Valkuil 1:</i> De verwachtingen worden niet waargemaakt. De commissie noemt enkele ontwikkelingen die verwachtingen kunnen doen omslaan in frustratie en wantrouwen.	Het risico dat verwachtingen worden gewekt die niet worden waargemaakt, is een terecht punt van zorg, waar we ons zeer bewust van zijn. Door in de evaluatie duidelijk en open te zijn naar de betrokkenen, tracht het projectteam van de evaluatie valse verwachtingen te voorkomen.	
<i>Valkuil 2:</i> Een stuurloos en richtingloos evaluatieproces. De beide staatssecretarissen en hun departementen hebben bewust de leiding genomen bij de evaluatie en de aanpassing van het Schipholbeleid. Het is de vraag of ze in staat zijn om die (belangrijke) positie vast te houden. De regie kan om verschillende redenen uit handen glijden.	Duidelijk is dat er verschillende betrokken partijen zijn, met elk hun eigen verantwoordelijkheid en belang. De staatssecretarissen behartigen het algemeen belang van het rijk. Zij realiseren zich terdege dat een duidelijke aansturing nodig is voor dit proces. Zij zullen daarom ook in de komende maanden in de aanloop naar het kabinetsstandpunt aandacht houden voor de regie.	
<i>Valkuil 3:</i> Het wantrouwen wil maar niet weg. Het onderwerp Schiphol wordt sterk bepaald door een groot onderling wantrouwen tussen de partijen. De evaluatie zou er op gericht moeten zijn (een deel van) het wantrouwen weg te nemen. Dat kan nog steeds. Volgens de Procescommissie zijn echter situaties denkbaar waarin het wantrouwen hardnekkig zal blijken te zijn en wellicht zal toenemen.	Het wantrouwen is een terecht punt van zorg. De evaluatie is er op gericht om door duidelijk en eerlijk te zijn vertrouwen terug te winnen. Daarbij is onder andere van belang om duidelijk aan te geven dat er na de evaluatie ook mensen en partijen zijn die niet gelukkig zullen zijn met het genomen besluit, maar ook om de overlast die er is te erkennen en de mogelijkheden die er zijn om die overlast te verminderen te gebruiken. Er zijn of worden in de evaluatie geen toezeggingen gedaan over wijzigingen van het beleid. Of die er komen, zal blijken uit het kabinetsstandpunt.	

2



Procescommissie voor de evaluatie
van het Schipholbeleid
t.a.v. de voorzitter, prof.dr. W. Derksen
p/a Ruimtelijk Planbureau
Postbus 30314
2500 GH DEN HAAG

Contactpersoon

J. Gosse

Datum

30 maart 2006

Ons kenmerk

DGTL/06.007764

Onderwerp

reactie op het achtste advies

Doorkiesnummer

070 3517030

Bijlage(n)

-

Uw kenmerk

procescie. 019 - januari 2006

Geachte heer Derksen,

Hartelijk dank voor het achtste advies van de Procescommissie over de informatiebijeenkomsten, de verbetervoorstellen, het toetsingskader en het burgerpanel. Graag reageer ik in deze brief, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op uw opmerkingen.

Informatiebijeenkomsten

Ik ben verheugd over uw positieve oordeel over de informatiebijeenkomsten. Ik hoop dat deze bijeenkomsten bijdragen aan een goed communicatie door de openheid en het gesprek met en tussen de betrokken partijen. Over het algemeen heb ik van betrokkenen positieve reacties gekregen. De informatiebijeenkomsten over de resultaten van de evaluatie hebben als doel de betrokkenen zo goed mogelijk te informeren en lenen zich wat mij betreft niet voor het aangeven van de richting waarin het debat over de toekomst van Schiphol zich wat het Rijk betreft zou moeten bewegen.

Verkenning verbetervoorstellen

U vraagt naar aantal en aard van de ontvangen reacties op de eerste verkenning van de verbetervoorstellen die in september aan de indieners is gezonden. Zo'n vijftiengint indieners hebben een reactie gestuurd op de eerste verkenning. Behalve waardering voor de overzichtelijke ordening van alle verbetervoorstellen, was er in de reacties onder andere kritiek op de weergave van voorstellen in een samenvatting en de indeling van voorstellen bij bepaalde



thema's. Alle reacties worden betrokken bij de individuele beoordeling van de verbetervoorstellen die op dit moment gemaakt wordt.

Ik deel uw beeld over de eerste verkenning van de verbetervoorstellen. De verkenning geeft een globaal beeld en is niet geschikt om de verbetervoorstellen te beoordelen. Het kabinet zal de eerste verkenning en de soms stellige uitspraken daarin dan ook niet gebruiken als basis voor de besluitvorming over de verbetervoorstellen.

Inmiddels is vervolgonderzoek verricht naar de uitvoerbaarheid van de afzonderlijke voorstellen en de effecten op leefomgeving en mainport. Dit onderzoek geeft wel een beeld van de kansrijkheid van voorstellen.

Toetsingskader

U geeft aan in het toetsingskader criteria te missen die gericht zijn op 'ontspanning' in het Schipholdossier, zoals vermindering van het wantrouwen, verhoging transparantie regelgeving en beleidsontwikkeling, vermindering regeldruk en vermindering klachten c.q. klagers. Ik ben het met u eens dat het belangrijk is om ontspanning te bereiken. Ik heb overwogen om hier criteria voor te formuleren, maar heb geconstateerd dat onderzoek geen objectief beeld kan geven over dergelijke effecten. Om een voorbeeld te noemen: onderzoekers zijn het niet eens over of het huidige beleid transparant is en welke wijzigingen tot meer vertrouwen, minder klachten etc. zouden leiden. Volgens sommigen leiden meer handhavingpunten tot meer vertrouwen en minder hinder, volgens anderen levert dat juist meer hinder op en verhoogt het de spanning in het dossier. Mogelijkheden om ontspanning in het dossier te krijgen, zullen echter zeker een rol spelen bij de beoordeling van de verbetervoorstellen.

Wegingsproces

U vraagt naar het (af)wegingsproces en de rol van indieners daarbij. Het kabinet is nu aan zet en zal wegen en oordelen op basis van alle beschikbare informatie. Betrokkenheid van indieners hierbij is wat mij betreft niet aan de orde. Bij de standpuntbepaling zullen naast het uitgevoerde onderzoek alle reacties en bijdragen van indieners, schriftelijk en mondeling, worden betrokken. Ook de adviezen van CROS, omwonendenpanel en de uitvoerders van het beleid worden betrokken.

Ik zie voor de CROS geen risico van vermenging van rollen van indiener en beoordelaar. CROS benadrukt in haar advies weliswaar het belang van uitvoering van de voorstellen waar de partijen in CROS het over eens zijn, maar geeft ook vanuit de werkgroepen waarin bewoners en sectormedewerkers onder leiding van bestuurders over de overige voorstellen hebben gesproken, naar mijn mening daar een afgewogen oordeel over.

In het kabinetsstandpunt zal worden aangegeven hoe het kabinet met de kansrijke (elementen van de) verbetervoorstellen om wil gaan. Alle indieners van verbetervoorstellen ontvangen vervolgens individueel bericht over wat dat betekent voor hun eigen voorstel(len).

*Burgerpanel*

Ondanks uw positieve waardering voor de intentie waarmee het burgerpanel is ingesteld, bent u van mening dat de praktijk uw twijfels en uw kritiek heeft bewaarheid en dat aan de resultaten van het panel geen groot gewicht mag worden toegekend bij de besluitvorming over de verbetervoorstellen. Ik hecht er aan te melden dat ik zeer veel waardering heb voor het werk dat de deelnemers aan het panel hebben verricht. Het advies van het burgerpanel is één van de elementen die een rol spelen bij de totstandkoming van het kabinetsstandpunt. Het is echter nooit de bedoeling geweest dat aan het oordeel van het burgerpanel meer waarde zou worden gehecht dan aan het oordeel van burgers die veel last hebben van vliegverkeer en al jaren betrokken zijn.

Ik deel niet uw mening dat er een gebrek was aan onafhankelijke experts en zeker niet dat de inbreng van de organiserende bureaus te veel op de voorgrond is gekomen ten koste van de deelnemers. Ik wijs u er tenslotte op dat de informatiebehoefte geheel is overgelaten aan de leden van het panel. De begeleidende bureaus hebben de informatiewensen, het verzoek om een excursie en de totstandkoming van het advies met instemming van de leden van het panel gefaciliteerd.

Ik hoop u voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd en kijk met belangstelling uit naar uw eindrapport.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw drs M.H. Schultz van Haegen

Reactie op brief van 7 juli 2005

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Datum
27 juli 2005

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
De heer drs P.L.B.A. van Geel

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

Hierbij reageert de Procescommissie op de brief van 7 juli 2005 (kenmerk DGTL/05.004913) waarin u een reactie geeft op het werkplan en de eerder uitgebrachte adviezen van de Procescommissie.

De Procescommissie is verheugd met de instemming op haar werkplan en de wijze waarop zij haar taak in het evaluatieproces invulling wil geven.

In uw reactie op de adviezen van de Procescommissie geeft u aan dat deze "constructief en kritisch" zijn en "zeer bruikbaar voor het vervolg van de evaluatie". De Procescommissie vraagt zich echter af hoe zij al deze instemming moet lezen, omdat de brief nauwelijks melding maakt hoe de haar opmerkingen en adviezen in het vervolg van de evaluatie worden aangewend.

De Procescommissie brengt hierbij in het bijzonder de aanbevelingen uit de brief over de onderzoeksagenda in herinnering waarin zij voorstelt om de betrokkenheid van stakeholders middels een interactief proces vorm te geven en vooruit te blikken naar het te voeren debat.

De Procescommissie verzoekt u haar kritiek feitelijk om te zetten in een evaluatieproces dat meer dan tot op heden pro-actief stakeholders bij de evaluatie betreft en dat meer gericht is op het wegnemen van wantrouwen en het bereiken van consensus over de termen waarin het toekomstig debat over het Schipholbeleid zal worden gevoerd.

In antwoord op uw vraag hoe de Procescommissie haar rol als 'klankbord' voor zichzelf ziet weggelegd, stelt de Procescommissie zich voor een (zesde) advies te doen verschijnen. In dit advies wil zij de observaties weergeven die zijn opgedaan bij de enkele tientallen gesprekken die met stakeholders zijn gevoerd. De Procescommissie

overweegt dit advies de titel "Advies van de Verwondering" mee te geven.

U vraagt om nadere toelichting over de opmerking van de Procescommissie dat op het punt van de uitvoering van de motie-Baarda de toon van de Eerste Voortgangsrapportage positiever is dan de werkelijkheid van het evaluatieproces. Wij verwijzen u daarvoor (nogmaals) naar de kritische reactie van de CDV die zich afvraagt of de overgangsartikelen van de Wet voor externe veiligheid zijn toegepast en die met klem aanbeveelt om bij de evaluatie ook de voorstellen voor aanvullende informatie van parlement en omwonenden, zo dit maar enigszins technisch mogelijk is, integraal uit te voeren en daarbij een zo ruim mogelijk gebied rondom de luchthaven te betrekken. Bovendien merkt de CDV in dit verband op, dat zij de indruk heeft dat een deel van de voorstellen voor nadere informatie voor wat betreft geluid, is ingegeven door twijfel en bezorgdheid over de bescherming van het buitengebied.

U vraagt de Procescommissie ook om suggesties voor de verbetering van de communicatie over het vervolg van de evaluatie. De Procescommissie denkt dat verbetering van de communicatie vooral tot stand zal komen door op dit moment duidelijkheid te bieden over de kaders van de evaluatie van het Schipholbeleid en de richting waarin het debat over de toekomst van Schiphol zich moet bewegen – en dus ook over wat buiten die kaders valt. In het vijfde advies over verbetervoorstellen wordt de aansporing om duidelijkheid te bieden, concreet uitgewerkt.

De Procescommissie constateerde in haar vierde advies over de onderzoeksagenda dat kritische onderzoeksvragen ontbreken, terwijl het stellen daarvan de kwaliteit van de evaluatie ten goede zouden komen. U verzoekt de Procescommissie in uw brief welke vragen ontbreken; zij

verwijzen u naar de vragen die wij in het vierde advies als voorbeeld noemden:

- Hoe is de dubbelrol van V&W als beleidsmaker en handhaver/toezichthouder in de praktijk uitgekapt?
- Wat zijn de *onbedoelde* en *onvoorziene* effecten van het Schipholbeleid?
- Welke meetvarianten zijn in de laatste jaren voorgesteld, hoe is met die voorstellen omgegaan, wat waren de overwegingen om ze niet uit te voeren en hoe verhouden zich deze overwegingen tot de ambitie om te komen tot een nieuw stelsel van regulering van de luchthaven?

Hoogachtend,
Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

prof. dr Wim Derksen
Voorzitter

Instellingsbesluit Procescommissie

Datum: 18 maart

Hoofddirectie Juridische Zaken

Nummer: HDJZ/LUV/2005-473

Onderwerp: Besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat tot instelling van de commissie voor de begeleiding van het proces van evaluatie van het Schipholbeleid

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Handelende in overeenstemming met de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

BESLUIT:

Artikel 1

Er is een Commissie voor de begeleiding van het proces van evaluatie van het Schipholbeleid, hierna te noemen: de Procescommissie.

Artikel 2

1. De Procescommissie bestaat uit de volgende leden:
 - prof.dr W. Derksen, tevens voorzitter;
 - drs J.A. Kamps;
 - prof.dr M.J.W. van Twist,met als adviserend lid:
 - dr I. Joerss.
2. De voorzitter van de commissie kan beslissen een of twee extra leden aan de commissie toe te voegen.
3. De Procescommissie is een onafhankelijke commissie. De leden zijn niet inhoudelijk betrokken bij de luchtvaart in het algemeen en de luchthaven Schiphol in het bijzonder.
4. Aan de Procescommissie wordt een adviserend lid toegevoegd. Het adviserend lid komt uit het buitenland en bezit kennis en deskundigheid op het terrein van de luchtvaart in het algemeen.
5. De Procescommissie wordt ondersteund door een secretaris. De secretaris heeft tot taak de Procescommissie met raad en daad bij te staan bij de uitvoering van de werkzaamheden en de communicatie tussen de Procescommissie enerzijds en de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer anderzijds te verzorgen.

Artikel 3

1. De Procescommissie heeft tot taak:
 - a toe te zien op en borg te staan voor de onafhankelijkheid en objectiviteit van het proces van de evaluatie van het Schipholbeleid, en
 - b te dienen als aanspreekpunt voor natuurlijke en rechtspersonen, alsmede voor bestuursorganen, organisaties, belangenverenigingen of -organisaties met vragen over de onafhankelijkheid en objectiviteit, bedoeld in onderdeel a.
2. De Procescommissie wordt tevens gevraagd advies uit te brengen over het toetsingskader, bedoeld in het Plan van Aanpak Evaluatie Schipholbeleid.

Artikel 4

1. De Procescommissie rapporteert ten minste ieder kwartaal schriftelijk aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de voortgang en de stand van zaken van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3.
2. Bij de rapportages voegt de Procescommissie de verslagen van haar besprekingen.
3. De Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zenden de rapportages van de Procescommissie aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 5

Alvorens de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3, uit te voeren, dient de Procescommissie uiterlijk twee maanden na haar aantreden bij de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ter goedkeuring een werkplan in, dat ten minste bevat:

- a. een beschrijving van de producten gekoppeld aan de werkzaamheden, bedoeld in artikel 3;
- b. het bij elk onderdeel van deze werkzaamheden behorende tijdpad;
- c. het voor elk onderdeel van deze werkzaamheden benodigde onderzoek met een specificatie van door de Procescommissie zelf uit te voeren onderzoek respectievelijk aan derden op te dragen onderzoek;
- d. een kostenraming van de producten en het daarvoor benodigde onderzoek.

DE STAATSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

Toelichting Instellingsbesluit Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Algemeen

Bij de behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374; hierna de Schipholwet) en van de ter uitvoering daarvan opgestelde besluiten – het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) – is in de Eerste Kamer de motie-Baarda c.s. (Kamerstukken I 2001–2002, 27 603, nr. 88k) aanvaard. Op grond van deze motie moeten de doeltreffendheid en het effect in de praktijk van het LVB en het LIB worden geëvalueerd. Afgesproken is om op uiterlijk op 20 februari 2006, drie jaar na ingebruikname van het vijfbanenstelsel, deze motie uit te voeren. Dit is de directe aanleiding voor de evaluatie.

Daarnaast wil het kabinet meer. Het wil toetsen of het gekozen beleid voor Schiphol effectief is: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's? Bovendien is het kabinet benieuwd naar mogelijke verbeteringen.

Deze twee elementen van evaluatie zijn op zichzelf niet gebonden aan een moment, zoals februari 2006. Om praktische redenen is het wel wenselijk om alle elementen van de evaluatie in de tijd te bundelen, zodat er één integrale afweging kan worden gemaakt over het beleid

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 april 2006.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

en de wensen tot aanpassing. Daarom zijn in het Plan van Aanpak Evaluatie Schipholbeleid alle drie de elementen samengevoegd:

- toets of in de praktijk de beoogde bescherming wordt geboden, zoals vastgelegd in de overgangsartikelen van de Schipholwet (artikelen XI t/m XIII), aangevuld met wensen van de Eerste en Tweede Kamer,
- toets hoe het beleid in de praktijk werkt en op basis van de praktijkervaringen bezien of het beleid effectief is (heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's), en
- welke verbeteringen van het beleid zijn mogelijk.

De evaluatie zal beginnen met het monitoren van de effecten en het opdoen van praktijkervaringen. Daarna zullen voorstellen voor verbetering worden geïnventariseerd. Deze voorstellen worden getoetst aan een toetsingskader.

Eind 2005, begin 2006 zullen alle gegevens op een rij worden gezet en zal de balans worden opgemaakt. Vervolgens kunnen de beleidsmatige conclusies worden getrokken: is aanpassing van het beleid wenselijk, en zo ja, hoe. In de loop van 2006 kan zodontig worden gestart met de aanpassing van de wet- en regelgeving.

Diverse partijen zijn betrokken bij de evaluatie. Soms

omdat ze een belang hebben bij het beleid, soms omdat ze vanuit de wet- en regelgeving een verantwoordelijkheid hebben voor het beleid. In het Plan van Aanpak Evaluatie Schipholbeleid is opgesomd welke partijen betrokken zijn bij de evaluatie en wat hun rol daarin is. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Onverminderd de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende partijen bij de evaluatie, is het van groot belang om te zorgen voor een goede borging van het proces en communicatie naar alle betrokkenen. Met het oog op de toetsing van de effectiviteit en van de voorstellen voor verbetering wordt door middel van het onderhavige besluit de commissie voor de procesbegeleiding ingesteld. De Procescommissie heeft leden die boven de partijen staan en in ieder geval kunnen rekenen op vertrouwen bij publiek, bestuurders, Eerste en Tweede Kamer en andere betrokkenen. De voorzitter en de leden van deze commissie hebben zelf geen inhoudelijke betrokkenheid bij de luchtvaart of binding met het Schipholdossier. Daarnaast is er een buitenlandse adviseur die beschikt over relevante luchtvaartkennis. Door deze adviseur te zoeken in het buitenland, is neutraliteit gewaarborgd en ook het internationale perspectief ingebracht. De voorzitter van de commissie kan beslissen een vijfde lid aan de commissie toe te voegen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan iemand die een toegevoegde waarde heeft als verbindende schakel tussen de Procescommissie en de omwonenden van de luchthaven Schiphol. Naast de begeleiding van het proces van evaluatie zal deze commissie ook worden betrokken bij de uitwerking van het toetsingskader.

De commissie stuurt – onder andere op basis van de regelmatige rapportage die door het projectbureau wordt geleverd – aan de beide betrokken ministers een rapportage. Deze rapportage wordt doorgestuurd aan de Eerste en Tweede Kamer.

De Procescommissie is aanspreekpunt voor individuen en partijen met vragen over de waarborgen voor de onafhankelijke en objectieve evaluatie.

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

Naast de voorzitter en de leden, beschikt de Procescommissie tevens over een eigen secretariaat. Voor laatstgenoemde is een werkplek beschikbaar bij het projectbureau bij V&W om de dagelijkse contacten met het projectbureau dat de evaluatie uitvoert, te kunnen onderhouden. Voor de onafhankelijke positie is ervoor gekozen dat de commissie zelf haar secretaris werft. Een ambtelijk secretaris vanuit de V&W-organisatie is in dit verband niet wenselijk.

Wat betreft het profiel van de commissieleden wordt het volgende opgemerkt:

- bestuurskundigen: de commissieleden zijn bestuurskundige of hebben bestuurlijke ervaring;
- de leden hebben goede naam en faam en hebben geen (eerdere) relatie met het Schiphol-dossier of een vooringenomen standpunt daarin;
- vertrouwen: de commissieleden zijn bruggenbouwers en kunnen rekenen op vertrouwen bij publiek, Eerste en Tweede Kamer en andere betrokkenen;
- aansprekend: de voorzitter is een goede communicator met gevoel voor bestuurlijke en politieke verhoudingen;
- ten minste één lid van de commissie heeft affiniteit met complexe, technische vraagstukken;
- er worden één of twee internationale adviseurs benoemd die beschikken over relevante luchtvaartkennis en -deskundigheid.

De commissie werkt primair vanuit haar eigen kennis, maar kan en mag zonedig buiten de commissie aanwezige kennis aanwenden bij het opstellen van haar voorstellen. Het Vacatiegeldenbesluit 1988 is op deze commissie niet van toepassing.

Het besluit legt in artikel 4 en 5 de relatie vast tussen de commissie en de opdrachtgevers, in casu de Minister (feitelijk de Staatssecretaris) van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Beiden zijn hierbij nauw bij betrokken, omdat de evaluatie onder beider verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd.

Verantwoording werkwijze Procescommissie

Taken en taakopvatting

Conform het instellingsbesluit heeft de Procescommissie als primaire taken:

1. toe te zien op en borg te staan voor de onafhankelijkheid, de objectiviteit en de zorgvuldigheid van het proces van de evaluatie van het Schipholbeleid, en
2. te dienen als aanspreekpunt voor natuurlijke en rechtspersonen, alsmede voor bestuursorganen, organisaties, belangenverenigingen of –organisaties met vragen, opmerkingen en/of klachten over de onafhankelijkheid en objectiviteit ten aanzien van het proces van de evaluatie.

Naast de begeleiding van het proces van de evaluatie zal de Procescommissie ook een (adviserende) rol vervullen bij de uitwerking van het toetsingskader van de (ingediende) verbetervoorstellen. De Procescommissie zal een advies uitbrengen over het te hanteren toetsingskader, zoals bedoeld in het Plan van Aanpak Evaluatie Schipholbeleid.

Uitgangspunten werkwijze

Voor de uitvoering van haar taken en bijbehorende werkzaamheden heeft de Procescommissie de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De Procescommissie ziet toe op het proces en de uitvoering van de evaluatie van het Schipholbeleid door het projectbureau Evaluatie Schipholbeleid. Hierbij staat de ‘toets’ centraal in welke mate het projectbureau haar (evaluatie)werkzaamheden onafhankelijk, objectief en zorgvuldig heeft verricht. Eventuele onvolkomenheden, knelpunten en/of lacunes die hierbij door de Procescommissie worden gesignaleerd, worden, vergezeld van een advies tot bijsturing, kenbaar gemaakt aan de betrokken bewindslieden.
 - De Procescommissie beoordeelt en begeleidt alleen het proces van evaluatie en de mate van onafhankelijkheid, objectiviteit en zorgvuldigheid waarmee de verschillende evaluatievragen worden vertaald in onderzoeksvragen en of de voorstellen en initiatieven in dat proces een eerlijke kans krijgen.
 - De Procescommissie gaat *proactief* te werk. Oordelen over het verloop van een proces achteraf zijn van waarde, het is echter beter wanneer de adviezen zo tijdig worden uitgebracht dat er tijdens de evaluatie nog iets mee kan worden gedaan. De Procescommissie acht het wenselijk ‘dicht bij’ de uitvoering van het proces werkzaam te zijn en haar bevindingen indien mogelijk zó tijdig aan de bewindslieden te presenteren, dat die het proces desgewenst nog kunnen bijsturen. Hiertoe zal de Procescommissie onder meer frequent overleg voeren en contact onderhouden met het projectbureau, contacten onderhouden met de stakeholders van het Schipholdossier en haar functie als aanspreekpunt brede bekendheid geven.
- De ‘oog- en oorfunctie’ en de proactieve aanpak van de commissie vereisen een duidelijk en transparant proces van evaluatie, zodat de commissie precies kan zien en kan volgen wat er gebeurt (of wat er gaat gebeuren) en wat er niet gebeurt. Hiertoe is het van groot belang dat de Procescommissie frequent en tijdig door het projectbureau van de ontwikkeling van de evaluatie op de hoogte wordt gehouden.
 - De commissie komt met regelmaat bijeen. Kwesties die aan de commissie als aanspreekpunt zijn voorgelegd, worden in beginsel dan afgehandeld. Indien dat nodig en mogelijk is worden kwesties al eerder, buiten de vergaderingen van de commissie, opgelost door de voorzitter die bilateraal afstemt met de leden van de commissie. Het secretariaat houdt een overzicht van vragen en kwesties bij en informeert de commissie tijdens bijeenkomsten over het totale beeld en de voortgang ten aanzien van voorgelegde kwesties.
 - Het secretariaat van de commissie is buiten Verkeer en Waterstaat gevestigd. Het secretariaat fungeert als voorportaal waar personen en organisaties terecht kunnen met vragen over de onafhankelijkheid en objectiviteit van het proces van evaluatie, die vervolgens aan de Procescommissie worden voorgelegd.
 - De commissie verstuurt haar bevindingen en adviezen aan de staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, die voor doorzending naar het parlement zorg dragen. Nadat de Procescommissie haar bevindingen en adviezen heeft verzonden aan de verantwoordelijke bewindslieden, maakt de commissie deze openbaar via haar website.
 - Voor de uitvoering van haar werkzaamheden bepaalt de Procescommissie een communicatiestrategie. In het algemeen functioneert de commissie in de luwte. Het is evenwel denkbaar dat publiciteitsmomenten gewenst/noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld om het aanspreekpunt een bredere bekendheid te geven, bij de toetsing van de voorstellen ter verbetering en bij het verschijnen van het eindverslag van de Procescommissie). Rechtstreekse communicatie vanuit de Procescommissie naar externe partijen, bijvoorbeeld de media, verloopt via de voorzitter van de commissie. Vanuit de taakopvatting van de Procescommissie houdt de commissie zich nadrukkelijk buiten het politieke debat over Schiphol en spreekt zij slechts over het proces van de evaluatie.

De Procescommissie heeft het evaluatieproces gevolgd door:

- De werkprocessen van het ministerie van V&W te volgen. De Procescommissie werd vanuit het ministerie regelmatig op de hoogte gesteld van de stand van zaken en ontving ook documenten van het ministerie, zoals bijv. overzichten over de werkstroom, overzichten van inkomende en uitgaande post ed.
- Bijeenkomsten in het kader van de evaluatie bij te wonen (informatiebijeenkomsten, burgerpanelbijeenkomsten, persconferenties ministerie V&W ed.).
- Gesprekken te voeren met stakeholders.
- Documentatie te bestuderen, die werd uitgebracht in het kader van de evaluatie (door het ministerie van V&W, maar ook door andere stakeholders).

Samenstelling Procescommissie

De Procescommissie bestaat uit de volgende leden:

- prof. dr W. Derksen (voorzitter)
- ir G.J.M. Braks
- drs J.A. Kamps
- R.L.O. Linschoten
- prof.dr M.J.W. van Twist
- dr I. Joerss (buitenlandse deskundige, adviserend lid)

De voorzitter en leden Kamps, Van Twist en Joerss werden per Instellingsbesluit van 18 maart 2005 (publicatie Staatscourant 24 maart 2005) geïnstalleerd.

De heer Linschoten trad toe per 9 mei 2005 en de heer Braks trad toe per 1 juni 2005.

De Tweede Kamer is per brief van 20 juni 2005 over de toetreding van de heer Linschoten en de heer Braks geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 665, nr. 10).

Zittingsperiode Procescommissie

De zittingsperiode van de Procescommissie is aangevangen op 26 maart 2005 (de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het Instellingsbesluit Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid is geplaatst; artikel 6 Instellingsbesluit).

De Procescommissie heeft op 1 april 2006 haar werkzaamheden beëindigd (vervaldatum Instellingsbesluit Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid).

Vergaderdata Procescommissie

Sinds haar instelling hebben negen bijeenkomsten van de Procescommissie plaatsgevonden, op de volgende data:

1. 8 maart 2005
2. 25 april 2005
3. 2 juni 2005
4. 21 juli 2005
5. 6 oktober 2005

6. 18 januari 2006

7. 9 februari 2006

8. 16 maart 2006

9. 23 maart 2006

Daarnaast zijn er veel contacten geweest in kleinere kring binnen de Procescommissie: bijeenkomsten, waarbij niet heel de Procescommissie aanwezig was (bilaterale gesprekken, bijeenkomsten van secretariaat met één of meer leden).

Gesprekken met stakeholders

Om op de hoogte te geraken van de stand van zaken bij stakeholders, het bestaan en de werkwijze van de commissie bekend te maken en een eerste inventarisatie van kwesties te maken, heeft de Procescommissie direct na haar aantreden gesprekken gevoerd met de belangrijkste stakeholders, zoals Kamerleden, partijen uit de sector, partijen uit de omgeving van Schiphol (gemeenten, provincie, bewonersorganisaties), partijen uit de milieubeweging, Commissie MER en Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid. In totaal zijn 26 gesprekken gevoerd.

Hoorzittingen

Vanuit de taakstelling van de Procescommissie om te toetsen of de evaluatie van het Schipholbeleid onafhankelijk, objectief en betrouwbaar verloopt heeft de Procescommissie een besloten 'hoorzitting' (een gelegenheid om stakeholders te horen over de evaluatie) georganiseerd over:

1. de resultaten van het effectiviteitsonderzoek;
2. de wijze waarop de ingediende verbetervoorstellen voor het Schipholbeleid, die in het kader van de evaluatie van het Schipholbeleid zijn geïnventariseerd, in de periode vanaf 1 juli 2005 zijn behandeld en beoordeeld.

Hoorzitting effectiviteitsonderzoek

De besloten 'hoorzitting' over de uitvoering van het effectiviteitsonderzoek vond plaats op 30 januari 2006. Tijdens de hoorzitting zijn 8 personen/organisaties gehoord. In totaal hebben 5 personen/organisaties schriftelijk hun reactie over de uitvoering van het effectiviteitsonderzoek aan de Procescommissie kenbaar gemaakt.

Tijdens de hoorzitting stonden de volgende vragen centraal:

- Zijn de goede vragen aan de orde gekomen in het effectiviteitsonderzoek? Zo nee, wat heeft ontbroken?
- Zijn de onderzoeken zorgvuldig uitgevoerd? Zo nee, op welke punten niet?
- Zijn adequate conclusies getrokken? Zo nee, wat zijn uw opmerkingen bij de conclusies?

Hoorzitting verbetervoorstellen

De besloten 'hoorzitting' over de uitvoering van het effectiviteitsonderzoek vond plaats op 7 en 8 maart 2006. Beide dagen zijn in totaal 12 personen/organisaties gehoord. In totaal hebben 16 personen/organisaties schriftelijk hun ervaringen met (de uitvoering van) de behandeling en beoordeling van de verbetervoorstellen aan de Procescommissie kenbaar gemaakt.

Tijdens de hoorzitting stonden de volgende vragen centraal:

- Is bij de ordening van de ingediende verbetervoorstellen uw voorstel juist en volledig weergegeven? Zo nee, op welke punten niet?
- Bent u voldoende in de gelegenheid gesteld om (de achtergronden en motieven van) uw voorstel nader toe te lichten? Zo nee, wat heeft ontbroken?
- Herkent u zich in de effecten die van uw voorstel in beeld zijn gebracht? Zo nee, wat zijn uw opmerkingen bij de effecten van uw voorstel?
- Hoe beoordeelt u de wijze waarop en de mate waarin u bij de verkenning en beoordeling van uw verbetervoorstel betrokken bent geweest?

De aanspreekpuntfunctie: ontvangen reacties

Vanuit haar taakopvatting heeft de Procescommissie in haar functioneren gefungeerd als "aanspreekpunt voor natuurlijke en rechtspersonen, alsmede voor bestuursorganen, organisaties, belangenverenigingen of -organisaties met vragen over de onafhankelijkheid en objectiviteit van de evaluatie".

Gedurende haar functioneren heeft de Procescommissie circa 20 brieven en 45 e-mailberichten ontvangen van personen en organisaties met opmerkingen en vragen over de onafhankelijkheid en objectiviteit van de evaluatie. Het merendeel van de ontvangen correspondentie betrof afschriften van verstuurd brieven/e-mails aan het ministerie van V&W en opmerkingen/vragen bij de uitvoering van de evaluatie door V&W.

Website

De adviezen die de commissie heeft uitgebracht zijn gepubliceerd op de website van de commissie www.procescommissieschiphol.nl.

Colofon

Eindrapport en adviezen Evaluatie Schipholbeleid
is een uitgave van de Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Vormgeving Mijs + Van der Wal, Rotterdam

Drukwerk Drukkerij Damen BV, Werkendam

Bestelnummer ISBN 90 369 19533

Bestellen Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
afdeling Publieksvoorlichting

telefoon: 070 - 351 7086