

FUNDERING IN DE REGIO

bijdrage aan het geluidsbeleid schiphol

prof. dr. Pieter Jan Stallen
ir. Eric de Boer
ir. Jan Kamphuis
mr. drs. Stef van der Kluit
drs. Peter Smit
ir. Henk Wolleswinkel

Leiden, 2004

Voorwoord	2
Samenvatting	4
1 Gebreken in het geluids(hinder)beleid nu	7
2 Wenselijk geluids(hinder)beleid op Rijksniveau	12
2.1 Besluiten over blootstellingsmaten en –limieten	12
• Beschermingsdoeleinden: welke?	
• Bouwbeperkingen	
2.2 Besluiten over taken op regionaal niveau	17
• Een publiekrechtelijke organisatie in de regio	
• Middelen	
3 Wenselijk geluids(hinder)beleid op Regioniveau	20
3.1 Bevoegdheden en taken gericht op aanpassing van luchthaven aan omgeving	20
• Gebruiksplannen	
• Handhaving	
• Geluidsheffingen	
3.2 Bevoegdheden en taken gericht op aanpassing van omgeving aan luchthavensector	21
• Geluidsisolatie	
• Verbetering lokale omgevingskwaliteit	
• Informatievoorziening	
3.3 Overige functies	23
• Rapportage en Registratie	
• Onderzoek en Ontwikkeling	
4 Twee alternatieven van een Publiekrechtelijke Organisatie (PRO)	25
4.1 Publiekrechtelijke organisatie 'LUCHTSCHAP'	25
4.2 Publiekrechtelijke organisatie 'COMMISSIE'	26
5 Perspectief	28
Bijlage 1: Omgaan met onzekerheden	30

Voorwoord

Schiphol geeft meer geld uit aan het bestrijden van de effecten van geluidsbelasting dan alle andere luchthavens op de wereld bij elkaar. De geluidsbelasting in het zogenaamde buitengebied "... was (in de afgelopen jaren) lager dan wettelijk vereist.", zoals de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid in haar *Tweede voortgangsrapportage* (2004, p.2) rapporteert. Desondanks wordt er nergens zoveel geklaagd. Hier loopt kennelijk iets uit de hand, hier doen wij iets duidelijk niet goed, hier zijn verkeerde mechanismen aan het werk. "Welke?" maar vooral "Hoe kan het anders en beter?" zijn de vragen die wij ons hebben gesteld.

Eén belangrijk misslag is dat we alsmaar doen alsof geluidshinder een zaak van decibellen alleen is. Maar dat is het niet. Geluidsbelasting is voor velen hetzelfde, maar geluidshinder niet. Niet alleen zijn sommige mensen meer dan anderen gevoelig voor geluid, maar geluidshinder ontstaat ook vooral bij wie zich niet bij machte voelt iets aan 'de decibel' te doen. Hinder wordt minder als je zelf ervoor kunt zorgen dat het binnen de perken blijft en als je erop kunt vertrouwen dat anderen daaraan het hunne zullen doen. Dat 'bij machte voelen' is dan ook een sociale kwestie, een zaak van sociale verhoudingen tussen de direct betrokkenen (blootstellende partij en blootgestelde partij).

Binnen het huidige stelsel wordt aan dit sociale aspect van geluidshinder niet de nodige aandacht gegeven. Bevoegdheidsverdelingen tussen regio en Rijk worden wettelijk niet anders uitgewerkt dan met de instelling van "overleg (...) dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van (alle) betrokkenen" (art. 8.35 van de Wet Luchtvaart). Het functioneren van regels en grenswaarden uit het Luchthavenverkeerbesluit "Schiphol 2003" werd daarbij nadrukkelijk niet als onderwerp van dat overleg gezien. Die magere optiek zorgt voor een alleen op geluidsbelasting gerichte aanpak van hinder, voor de puur akoestische oriëntatie die alom als enige serieuze oriëntatie wordt gezien. Voor U ligt daarom nu een voorstel voor aanpassing van dat normenstelsel en bijbehorend organisatiemodel zó dat ook een serieus geluidshinderbeleid ontwikkeld kan worden.

Kernpunten daarvan zijn:

- ˆ Eenvoud aan Rijkszijde door scherper onderscheid tussen wat wel en wat niet 'des Rijks' is.
- ˆ Wettelijke ruimte voor omgeving & sector om gezamenlijk geluidshinder en geluidsbelasting te kunnen verminderen.

Het initiatief voor dit voorstel is eind 2003 door de eerste auteur genomen, die daarbij een vijftal anderen vanwege hun jarenlange ervaring met de weerbarstige materie én hun vrijheid van oordeel heeft gevraagd met hem mee te denken. Zeer bruikbare gedachten werden ook geformuleerd door Mr. Dr. T. Barkhuysen (Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden) en Ir. H. Paar. Het resultaat van een tiental discussies ligt voor U. De verantwoordelijkheid voor het hele rapport, voor zowel hoofdlijn als details, ligt bij de eerste auteur. Maar alle vijf de meedenkers vonden die hoofdlijn als resultaat van de discussies zo belangrijk, dat

zij dit willen onderstrepen met een mede-auteurschap. Op onderdelen zijn er vanzelfsprekend accentverschillen of andere opinies, maar wij menen dat juist door deze hoofdlijn gezamenlijk in debat te brengen ook de discussie over onderdelen van de grond zal komen.

In de Wet Luchtvaart (art. XVIa) is geregeld dat uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding ervan aan de Kamer "een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk" wordt toegezonden. Kort geleden heeft de staatssecretaris van V&W nadrukkelijk laten weten op deze weg naar 2006 zelfstandige evaluaties van buiten het Ministerie op prijs te stellen. De brede opzet die haar daarbij voor ogen staat, spreekt ons zeer aan. Zelfstandige evaluaties kunnen het Ministerie worden toegezonden in de periode september 2004 – april 2005. Wij hopen dat dit voorstel aan het begin van die periode bijdraagt aan een bevredigend resultaat van deze evaluatie.

De auteurs¹, 23 september, Leiden

¹ Correspondentieadres: Prof. dr. P.J. Stallen, Universiteit Leiden, Postbus 9555, 2300 RB Leiden.
Ook: stallen@fsw.leidenuniv.nl

SAMENVATTING

Bij de vliegvolumes, vliegpatronen en de mate van blootstelling aan vliegtuiggeluid waarover het bij Schiphol gaat, is verreweg het belangrijkste ongewenste effect hinder, ook als het om nachtelijke geluidbelasting gaat. Deze notitie formuleert de kern van beleid waarmee naast geluidsbelasting ook vermindering van geluidshinder centraal wordt gesteld. We beschikken voor Schiphol & Omgeving namelijk wel over een gedetailleerd geluidsbelastingbeleid, maar niet over een uitgewerkt geluidshinderbeleid. Basis voor een goed hinderbeleid is dat het de plicht is van de luchtvaart om verstoring van het leefmilieu zoveel mogelijk tegen te gaan. Maar ook dat de onmisbare voordelen van de luchtvaart alleen met maatschappelijke zorg behouden kunnen worden. Erkenning hiervan verplicht omwonenden, luchtvaartsector en politiek tot grote zorgvuldigheid tegenover elkaar.

Hinder kan iemands leven in ongunstige zin erg bepalen. Ernstige hinder betekent niet *per se* zware geluidsbelasting. Psychologische factoren spelen een even grote rol: van nature niet extra gevoelig zijn voor geluid, zelf of met anderen bij machte zijn iets aan geluidsbelasting te doen, merken dat er rekening met je wordt gehouden, genoegdoening kunnen krijgen voor overlast, etc. Als het hieraan schort, is hinder ook bij lage geluidsbelasting snel groot. Het huidige stelsel maakt geen serieus werk van deze niet-akoestische factoren en doet alsof geluidshinder niet beter kan worden voorspeld en verminderd dan met 'de decibel'. Het fundamentele belang wordt miskend van goede onderlinge verhoudingen tussen directe betrokkenen: omwonenden en luchtvaartsector. Deze eenzijdigheid ligt ook aan de wortel van het conflict 'meten in plaats van rekenen'. Ook is het de motor van de cyclus 'wantrouwen => schijnprecisie => wantrouwen => ...'. Die eenzijdigheid kan worden doorbroken door partijen in de regio van Schiphol serieus, d.w.z. juridisch gefundeerd, in staat te stellen over vermindering van geluidsbelasting en geluidshinder te beslissen, en wat dit betreft zelf voor 'maatwerk' te zorgen. Een en ander binnen een Rijkskader dat niet méér regelt dan wat werkelijk 'des Rijks' is.

Des Rijks is naar onze mening het vaststellen en handhaven van limieten voor geluidsbelasting die in essentie ook aan de PKB 1995 ten grondslag lagen. Dat betreft individueel en collectief gerichte limieten. Daarbij is duidelijkheid van belang over wát met welke maatregel of limiet wordt beschermd. Die duidelijkheid is er veel te weinig. Stelseldiscussies lopen daardoor vast in frustratie over aangeboden of afgewezen bescherming.

De drie limieten met hun beschermingsdoel zijn:

- 1. Grenzen aan de geluidsbelasting in woningen en/of slaapkamers door geluidswerende voorzieningen.**
Beschermingsdoel: Niemand in zijn woning en/of slaapkamer blootstellen aan meer dan maximaal toelaatbare geluidsbelasting.
- 2. Grenzen aan de omvang van over het algemeen en specifiek in de nacht zwaar belast gebied.**
Beschermingsdoel: De overdag en 's nachts nu niet zwaar belaste gebieden -ook wel 'buitengebieden' – vrijwaren van zware geluidsbelasting.
- 3. Grens aan de totale hoeveelheid geluidsbelasting (TVG)/jaar over de periode etmaal en nacht.**
Beschermingsdoel: Zekerheid over de op jaarbasis begrensde omvang van geluidsbelasting.

Des Rijks is het naar onze mening ook, zowel juridisch als (deels) financieel , om omgeving en luchtvaartsector in staat te stellen zich aan elkaar aan te passen. Het Rijk kan hiertoe een publiekrechtelijke organisatie oprichten binnen een kader van juridische voorzieningen ter waarborging van uitvoering van Rijksbeleid. Tot dat kader behoren vooral een aanwijzingsbevoegdheid en de mogelijkheid tot repressief toezicht. De publiekrechtelijke organisatie vormt zo een schakel tussen Rijksnormering en regionale realisatie.

Het is **des Regio's**, d.w.z. het is aan de op te richten publiekrechtelijke organisatie, om de volgende taken te kunnen verrichten:

- ~ **vaststellen gebruiksplannen**
- ~ **advies bij de handhaving**
- ~ **bepalen van grondslag geluidsheffing en beslissen over besteding**
- ~ **maatwerk leveren met geluidsisolatie**
- ~ **verbeteren van lokale omgevingskwaliteit op gemeenschapsniveau**
- ~ **informatievoorziening**
- ~ **registratie en rapportage van geluidsbelasting en geluidshinder**
- ~ **onderzoek en ontwikkeling**

Het is aan de omgeving van Schiphol en aan de luchtvaartsector samen om deze bevoegdheden evenwichtig te willen uitoefenen en die taken prioriteit te geven waarmee de wederzijdse aanpassing van omgeving aan sector en van sector aan omgeving tot stand kan komen.

Twee alternatieve vormen van een publiekrechtelijke organisatie, elk met een eigen accent, lenen zich in beginsel hiervoor.

- ˘ **Publiekrechtelijke organisatie ' LUCHTSCHAP '.** Het algemeen bestuur van de PRO 'Luchtschap' bestaat voornamelijk uit daarin om de vier jaar rechtstreeks gekozen bewoners van binnen- en buitengebied die zich daarvoor kandidaat hebben gesteld, en uit vertegenwoordigers van de luchtvaartsector. Gemeentes maken er geen deel van uit. Naast algemeen bestuur is een dagelijks bestuur en een bureau.
- ˘ **Publiekrechtelijke organisatie ' COMMISSIE '.** In het algemeen bestuur van de PRO 'COMMISSIE' zijn dezelfde partijen vertegenwoordigd als in de huidige CROS. Deelname van gemeentes in deze organisatie houdt toekenning aan de 'COMMISSIE' in van zekere bevoegdheden ten aanzien van ruimtelijke ordening. Naast algemeen bestuur is er een dagelijks bestuur (zwaarder dan in de huidige CROS) en een bureau.

De bestrijding van geluidsbelasting en geluidshinder langs deze Rijks- en Regiolijnen is te zien als een maatschappelijke innovatie. De publiekrechtelijke organisatie kan zowel voor bewoners als luchthavengebruikers gaan werken als een kwaliteitskenmerk van 'Schiphol & Omgeving' dat Europese navolging kan krijgen.

Als de richting die wij hier aangeven, aanspreekt, dan is nader advies nodig over de precieze modaliteiten en vormen, waaronder afstemming met andere bestuursorganen. Dan kan die richting ook op tijd worden ingeslagen.

1 GEBREKEN IN HET GELUIDS(HINDER)BELEID NU

Bij de vliegolumes, vliegpatronen en de mate van blootstelling aan vliegtuiggeluid waarover het bij Schiphol gaat, is het nadelige gevolg hoofdzakelijk hinder. Ook als het om slaapverstoring gaat, want uitgebreide onderzoeken daarnaar bij die volumes hebben geen schadelijke lichamelijke gevolgen van betekenis of negatieve effecten op activiteiten de dag erna aan het licht gebracht.²

Een aantal sociaal wetenschappelijke feiten over hinder bij collectieve blootstelling aan omgevingsgeluid gedurende langere periodes (dagen tot jaren, zoals bij luchtvaart) is niet goed tot de beleidsmakers aan de zijde van de overheid, de sector en de landelijke milieubeweging doorgedrongen.

- Het verband tussen hinder en belasting blijkt niet sterk: meer belasting betekent lang niet altijd of niet voor iedereen meer hinder. Geluidshinder varieert ruwweg evenveel met geluidsbelasting of akoestische factoren als met andere, niet-akoestische factoren. Vooral onder door politiek en/of technologie veranderende omstandigheden is de samenhang zwak. De stijging van klachten juist na het begin van het inspraaktraject (Project Mainport Milieu Schiphol, begin '90) bij sindsdien over het geheel genomen teruglopende geluidsbelasting is hier een teken van. De forse toename van klachten na ingebruikname van de Polderbaan in 2003, omdat in ver weg gelegen gebieden toch de omgeving abrupt van toon is veranderd, eveneens. Standaard dosis-effect relaties boden voor Schiphol in het verleden geen houvast, en zij zullen dat de komende jaren met discussie over herverdeling van vliegpaden of over een eventuele 6^e baan ook niet doen.³ Het effect hangt niet alleen af van dosis (decibel) maar ook van andere factoren.
- Niet-akoestische factoren gaan vooral over vormen van zelfbeschikking: goed/tijdig geïnformeerd kunnen zijn, aan eigen blootstelling desgewenst iets

² Zie voor de afwezigheid van die nachtelijke effecten de uitgebreide veldstudie rond Schiphol van Passchier-Vermeer, W. et al. (2002) *Slaapverstoring en vliegtuiggeluid*, Leiden, TNO-PG (rapport 2002.028), alsook de bevindingen uit het recente en nog meer uitgebreide (zowel laboratorium als veld data) onderzoek rond de luchthaven Keulen-Bonn door het *Institut für Luft- und Raumfahrt Medizin*, gerapporteerd op <http://www.dlr.de/me/Institut/Abteilungen/Flugphysiologie/Fluglaerm/>

³ Op dit punt maakt de Commissie Deskundigen Geluidshinder in haar 2^e voortgangsrapportage (sept. 2004) een denkfout. Erkend wordt dat de relatie geluidbelasting-geluidshinder (de dosis-effect curve) slechts op gemiddelden betrekking heeft, en dat die met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. [Bij lage geluidsbelastingniveaus als 20 KE is de overeenstemming zelfs buitengewoon zwak. Deze auteurs]. Erkend wordt ook dat de relatie niet geldt voor veranderende omstandigheden als in geval van Schiphol. De Commissie stelt vervolgens dat bij gebrek aan betere gegevens toch van die relatie moet worden uitgegaan. Die suggestie echter, namelijk dat er dergelijke gegevens kunnen komen, berust op een misvatting. Het is niet alleen een wetenschappelijk gegeven dat afbakening van een gebied op deze afstand op basis van geluidbelasting weinig voorspellende waarde kan hebben voor (gemiddelde) geluidshinder. Maar belangrijker is dat de betreffende dosis-effect curve *niet* voor veranderende situaties als rond Schiphol bedoeld zijn. Hindergegevens uit omvangrijke enquêtes rond Schiphol werden door de opstellers van die curve om die reden ook bewust niet in die curve opgenomen.

kunnen wijzigen, goede verstandhouding met bron, e.d. Ook persoonlijke geschiedenis (geluidsgevoeligheid, gewenning, teleurstelling) speelt daarom een belangrijke rol. Zelfbeschikking nu, of het tegendeel: gebrek aan autonomie, is een sociaal fenomeen. Anders gezegd: hinder van omgevingsgeluid ontstaat niet alleen door verstoorde luchtdruk (de decibel) maar evenzeer door verstoorde relaties: *you expose me*. Van een buur die jou respecteert, kun je veel hebben!

- Sturen op geluidsbelasting alleen, zoals op jaargemiddelde belasting, is vanuit het oogpunt van geluidshinderbestrijding onvoldoende. Náást grove sturing door de Rijksoverheid is zelfsturing door belanghebbenden nodig. Ieder door de overheid ontworpen normenstelsel is natuurlijk allereerst algemeen. Maar daarnaast dient het omwonenden in staat te stellen zelf mede te bepalen wat voor hen aanvaardbare en onaanvaardbare geluidsbelasting is en de sector ruimte te bieden voor een permanente optimale respons op de technologische en economische ontwikkelingen in het transportnetwerk waarvan het onontkoombaar deel uitmaakt. Zo niet, dan wordt het globale kader star en contraproductief, een dwangbuis voor luchtvaartsector én omgeving.
- Zelfsturing betekent samen met relevante anderen (omwonenden, sectorpartijen) invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van de eigen leefomgeving. Dat vereist 'geven en nemen', in essentie transacties tussen veroorzaker en blootgestelde. Dit is zinnig voor het 50 dB(A) L_{den} (voorheen ± 20 KE) gebied, maar niet minder binnen het 58 dB(A) L_{den} (voorheen ± 35 KE) gebied. Van belang is vooral dat er een scala aan sturingsmogelijkheden of transacties wordt ontwikkeld, want omwonenden verschillen qua behoeften en voorkeuren. Niet eindeloos overigens: elke samenleving bestaat dankzij een beperkt aantal basispreferenties. Maar altijd geldt: kunnen kiezen, is voorwaarde voor minder hinder.

Over de ontwikkelingsmogelijkheden van Schiphol & Omgeving bestaan al jarenlang forse tegenstellingen en fricties in de politiek, in de samenleving en in de regio in het bijzonder. Het niet stilstaan bij bovengenoemde feiten houdt die controverses gaande. Dit blijft zo zolang het geluids(hinder)beleid onder de enorme spanning tussen een eenzijdige, centralistische aanpak en regionale machteloosheid blijft staan. Het zal pas veranderen wanneer partijen onderling verantwoordelijkheden kunnen toedelen waardoor zij niet alleen een vertrouwensvolle en eerlijke omgeving creëren maar zij van 'fouten' ook samen kunnen leren. Rigiditeit leidt bovendien tot explosieve situaties, zoals die ten gevolge van de 'invoerfout'. Ook dit is in de bestuurskunde van complexe systemen een al lang bekend feit sinds Charles Perrow's *Normal Accidents* (1984). Hieronder illustreren wij het effect van eenzijdigheid en het gebrek aan 'veerkracht' met drie andere ontwikkelingen.

Slecht begrepen handhaving plaveit de weg naar conflicten over meten

Oorspronkelijk werd de geluidsbelasting gehandhaafd door op een aantal strategisch gekozen punten op de 35 KE contour (daar namelijk gekozen vanwege vliegpaden e.d., niet vanwege toevallige functies op de grond zoals woning, weg, grasland, etc.) de feitelijke geluidsbelasting per jaar met de toegestane geluidsbelasting te vergelijken. Omdat niet goed wordt begrepen wat de ratio achter de contour is (zie hierover verder paragraaf 2.1), ontstaat er medio jaren 90 stevige maatschappelijke beroering over de 'bizarre' ligging van punten van de contour die 'boven weilanden' liggen. Besloten wordt als handhavingpunten in

het nieuwe stelsel die punten op de contour te kiezen waar die contour dicht bij woongebieden loopt. Maar dit versterkt het (onjuiste) idee dat de handhavingspunten er waren en zijn om te voorkomen dat de geluidshinder een voor de omwonenden *ter plekke* schadelijke en daarom ontoelaatbare waarde bereikt. Dat zijn zij niet, wat blijkt uit het feit dat dicht bij de luchthaven hogere waardes voorkomen die daar toelaatbaar worden gevonden. En het zet voorts een proces in gang om op plaatsen waar geen handhavingspunt c.q. reken- of meetpunt is gedefinieerd maar waar wel toename van geluidsbelasting wordt gevreesd ook een meetpunt te verlangen. En waarom dan niet ook op plaatsen waar geen 35 KE contour loopt maar waar net zo een toename van geluidsbelasting wordt gevreesd? De roep om eigen meetposten wordt in veel gemeenten nog extra gevoed door de onvruchtbare tegenstelling *meten versus rekenen*.⁴ De meetgegevens van meetposten hebben echter geen directe, vanzelfsprekende betekenis. Zonder een juridische of theoretische status zullen zij alleen een eigen dynamiek van verwachtingen, media-aandacht en teleurstellingen genereren.⁵ In hoofdstuk 3 zullen wij metingen een nuttige functie geven in het kader van een omgevingsgevoeliger heffingenstelsel.

'Stapelen'

Een gebruikelijke respons, ook in de politiek, is 'stapelen'. Bij bezwaren worden reparaties verricht aan de buitenkant, maar wordt het bestaande in de kern gelaten voor wat het is. Nieuwe concepten worden toegevoegd maar ze vervangen de oude dan ook niet echt.

Een voorbeeld daarvan is: 'Schiphol als bedrijf'. Wel een nieuwe visie, maar wat vooral gebeurde was dat de bevoegdheden die het Rijk in het oude stelsel had verder werden gespecificeerd met twee speciale AMvB's over voorgeschreven baan- en routegebruik. Een ander voorbeeld is 'vermijdbare hinder in het buitengebied', welk gebied dan aan partijen in de regio als werkterrein wordt aangewezen. Dat werkterrein werd daarbij echter scherp gescheiden van het binnengebied, en mede door deze scherpe tweedeling wordt de bijbehorende overlegorganisatie CROS dan vlees noch vis. En als derde voorbeeld monitoringspunten. Zij hebben geen juridische betekenis en moeten, ingevoerd als onduidelijk doekje voor het bloeden, vooral een rol spelen in het wegnemen van de verdenking dat het Rijk als puntje bij paaltje komt de sector niet strak in de gaten houdt.

Wantrouwen Schijnprecisie Wantrouwen ... etc.

Het uitgangspunt "minder geluid leidt tot minder geluidshinder" is – zeker nu de grootste lawaaimakers met regelmatige geluidspieken van meer dan 90 decibel goeddeels verleden tijd zijn – niet meer toereikend, maar het is diep ingesleten. Het heeft betekend dat alle fricties die zich voordeden, moesten worden geformuleerd in termen van decibellen om 'gehoord' te kunnen worden. Rekenvoorschriften voor jaargemiddelde geluidsbelasting op handhavingspunten

⁴ Deze tegenstelling is mede ontstaan na de constatering door Omegam-Laboratorium dat metingen in Amstelveen van de door het NLR berekende waarden afweken.

⁵ In deze dynamiek van verwachtingen past het voorstel van de Commissie Deskundigen Vliegtuigeluid voor een tweede cordon handhavingspunten. Het beschermingsdoel daarvan wordt in haar tweede voortgangsrapportage geformuleerd als "bescherming van de bewoners van het buitengebied tegen geluid" (*supra*, p.3). Dat is een circulaire definitie die voor het bepalen van een buitengebied of voor eventuele nodige acties daarbinnen geen leidraad kan bieden.

werden daardoor subtieler en meer ingewikkeld. Zij kregen een schijnprecisie van enkele cijfers achter de komma en werden daarmee voor bijna iedere betrokkene *abracadabra*. Met het voorkómen van geluidshinder heeft dit echter nog maar weinig van doen. Het kan zelfs averechts werken, zoals een beslissing in de zomer van 2000 liet zien. Om een dreigende geringe overschrijding van een jaargemiddelde op een punt op de contour te voorkomen (handhaving), werd besloten om voor enige tijd over ander gebied te vliegen. Met een flinke toename van klachten als gevolg. Aan de andere kant zou de toename van het jaargemiddelde met een cijfer achter de komma zou ter plekke van dat punt onmerkbaar zijn geweest en dus ook geen extra klachten hebben veroorzaakt. De eenzijdige oriëntatie op de akoestische kant van geluidshinder wordt zo zelf de oorzaak van frustratie en wantrouwen, en daarmee van hinder.⁶

WANTROUWEN ...

De omgeving wantrouwt de bergen scenario's waarmee de toekomst bij elk Kabinetbesluit weer wordt doorgerekend. Gekunstelde precisie waarachter andere bedoelingen schuil gaan! En waarom niet gewoon overal meten in plaats van alles berekenen? "Meten is weten, of niet soms?!"

De sector wantrouwt het logge ambtelijke apparaat en de regelzucht van het Rijk. En verwacht geen heil van een omgeving waarin het zo makkelijk "*not in my backyard!*" roepen is.

Ook het Rijk heeft zijn wantrouwen. Het heeft geen fiducia in lokale overheden die te weinig afstand kunnen nemen van lokale politiek. "Verantwoording moet op basis van deskundigheid!" Dat wordt vooral: deskundigheid op de terreinen van de akoestische techniek. Met een 'decibel' die allengs wel érg veel is gaan dicteren ...

Er zijn, zoals onderstaand kader aangeeft, zowel bij omgeving als bij sector en Rijk redenen voor wantrouwen. NIMBY-gedrag is niemand vreemd. Soms zal het wantrouwen terecht zijn, soms niet. Eén van de manieren om wantrouwen te bestrijden, is informeren naar behoefte; niet informeren-in-het-wilde-weg. Het lezen van een eenvoudig kort krantenbericht over slaapverstoring door vliegtuigen kan de eigen bezorgdheid over slecht slapen door vliegtuigen al verdubbelen. Niet-akoestische factoren zijn dan ook oorzaak van meer wantrouwen en geluidshinder, en zij moeten evenzeer worden aangepakt om wantrouwen en geluidshinder te bestrijden.

In het kader van het evalueren van de huidige wet heeft het Kabinet kort geleden laten weten hierbij ook aan verdergaande dan de eerder aan de Kamer toegezegde beschouwingen te denken.⁷ In het vervolg van deze notitie zetten wij in de geest van dit recente verzoek de hoofdlijnen neer van een stelsel dat zowel qua geluidsbelasting als geluidshinder beter is en dat naar onze mening voor aanmerkelijk meer wederzijdse aanpassing tussen en acceptatie door partijen kan zorgen.

⁶ In 2004 heeft ditzelfde mechanisme weer gewerkt, nu getriggered door de 'invoerfout' en de problemen met parallel starten van de Zwanenburg- en Polderbaan.

⁷ TK Vergaderjaar 2003-2004, 29665, nr.1: Evaluatie Schipholbeleid.

Zoals eerder gezegd, geluidshinder door vliegtuigen wordt allereerst in de regio rondom Schiphol ervaren, niet ergens anders. Elk stelsel van normen en maatregelen om die geluidshinder en geluidsbelasting binnen de perken te houden, zal door de meest betrokken partijen -omwonenden en sector- op meerdere manieren de maat worden genomen:

- ~ Door de omgeving zal allereerst worden verlangd dat het de beloofde *bescherming* in de praktijk ook echt biedt, en waar mogelijk zelfs méér.
- ~ Daarvoor moet het *handhaafbaar* zijn,
- ~ en niet lastig te begrijpen: *transparantie* dus.
- ~ Van de zijde van de luchtvaartsector zal worden verlangd dat ontwikkelingspotenties niet met *onevenwichtige beperkingen* worden geconfronteerd,
- ~ en dat een stelsel in die zin *doelmatig* is.
- ~ Omgeving en luchtvaartsector zullen beide bovendien verlangen dat een stelsel robuust is, *niet overgevoelig voor veranderende omstandigheden* of voor plotselinge wensen aan 'de andere kant'.

Om aan al deze criteria te kunnen voldoen, zullen omgeving en sector het direct en niet vrijblijvend met elkaar moeten hebben over concrete keuzes zowel op het gebied van geluidshinder als geluidsbelasting. Maar kan dat? Er is immers ook nog het Rijk dat de nationale belangen in deze moet behartigen. Dat vraagt niet alleen een zorgvuldige taakverdeling maar ook de garantie dat een effectief samenspel tussen Rijk en Regio mogelijk zal zijn. Wij menen dat dit kan.

Basis voor een goed hinderbeleid is dat het de plicht is van de luchtvaart om verstoring van het leefmilieu zoveel mogelijk tegen te gaan. Maar ook dat de onmisbare voordelen van de luchtvaart alleen met maatschappelijke zorg behouden kunnen worden. Erkenning hiervan verplicht omwonenden, luchtvaartsector en politiek tot grote zorgvuldigheid tegenover elkaar.

Het volgende hoofdstuk geeft daarom het kader aan dat 'des Rijks' behoort te zijn. Allereerst inhoudelijk. En daarnaast ook 'procedureel' in termen van besluiten door het Rijk over een juridisch kader voor regiopartijen om geluidshinder en geluidsbelasting te bestrijden.

2 WENSELIJK GELUIDS(HINDER)BELEID OP RIJKSNIVEAU

Terughoudendheid in regelgeving op Rijksniveau betekent dat de regelgever zich steeds de vraag stelt: "Weet ik wel zeker dat hier een landsbelang in het geding is?" Het Rijk moet daarom slechts twee soorten besluiten nemen.

- I. Besluiten over blootstellingsmaten en -limieten.
- II. Besluiten over de voorwaarden waaronder taken op regionaal niveau kunnen worden uitgevoerd.

2.1 BESLUITEN OVER BLOOTSTELLINGSMATEN EN -LIMIETEN.

Over de geluidsbelasting in de omgeving van Schiphol spreekt het Rijk zich op drie manieren uit: op elk van onderstaande niveaus legt het Rijk de geluidsbelasting met een maximum vast.⁸

1. Individueel gerichte limieten 'Woningkwaliteit'

- ~ Binnen woningen in het over alle etmalen zwaarst belaste gebied (het L_{den} gebied dat equivalent is aan het 40 KE gebied) worden geluidwerende voorzieningen aangebracht.⁹
- ~ Binnen woningen die 's nachts het zwaarst belast zijn, worden geluidwerende voorzieningen aangebracht tot een geluidsniveau binnen slaapkamers van 26 dB(A) $L_{Aeq, 2300-0600}$.¹⁰

Deze limieten zijn in overeenstemming met bestaand beleid.¹¹

2. Collectief gerichte limieten 'Omvang Gebied'

- ~ Een grens aan de omvang van zwaar belast gebied in het etmaal.
- ~ Een grens aan de omvang van zwaar belast gebied specifiek in de nacht.

⁸ Er is een vierde, op individuele bescherming gericht niveau. In gebieden met een zo hoge geluidsbelasting dat woningisolatie niet afdoende is, is wonen onveranderd verboden. Dat blijft ook in het door ons voorgestelde stelsel zo.

⁹ T.w. met geluidwerende capaciteit van 30-35, 35-40 of 40 dB(A) indien de geluidsbelasting minder dan 50 KE, minder dan 55 KE respectievelijk meer dan 55 KE is (dan wel L_{den} equivalente waarden).

¹⁰ Juister gezegd: Tot het geluidsniveau aan de gevel, beschreven als L_{night} (en daarmee voor de periode 2300-0700), dat overeenkomt met het geluidsniveau in de slaapkamer van 26 dB(A) $L_{Aeq, 2300-0600}$. De dit jaar in de Wet Luchtvaart geïmplementeerde Europese Richtlijn 'Omgevingslawaai' vereist dat in 2007/2008 aan de Europese Commissie over geluidsbelasting en daartegen ondernomen acties wordt gerapporteerd in termen van L_{Night} .

¹¹ De transformatie van L_{Aeq} in L_{night} is technisch geen eenvoudige zaak, maar belangrijk lijkt ons dat goed wordt doordacht of en zo ja, welke andere consequenties daaraan moeten worden verbonden voor andere maatregelen of actieplannen dan de huidige.

Door de limieten 'Omvang Gebied' kan er worden gesproken over een binnengebied dat per definitie zwaar belast is, en een buitengebied dat minder zwaar belast is.

Ter bepaling van beide grenzen voor het binnengebied wordt hetzelfde perspectief als in de PKB 1995 gekozen. Dat betekent een *stand still* waarbij er voor het nu actuele banenstelsel niet meer dan 10.000 woningen zwaar belast mogen worden omwille van behoud van de algemene omgevingskwaliteit-vliegtuiggeluid, en niet meer dan 10.100 woningen zwaar belast omwille van behoud van de specifieke nachtelijke omgevingskwaliteit-vliegtuiggeluid (referentie woningaantallen: woningbestand 1990).¹²

3. Individueel & collectief gerichte limieten 'Omvang Geluid'

~ Grenzen aan de omvang van het jaarlijkse Totaal Volume Geluid (TVG).¹³
Dit TVG wordt gerelateerd aan de volumina die horen bij de hierboven alsook in de PKB aangegeven grenzen 'Omvang Gebied'.

Voor velen is lang niet altijd duidelijk wat de regelgever met de bovenstaande drie maten en limieten precies heeft geconstrueerd, en wat de werking en bedoeling ervan is. Dat geldt het meest de laatste limieten 'omvang geluid'. Ook in onze discussie hebben wij er moeite mee gehad. Het verdient dan ook sterk aanbeveling bij de verdere uitwerking van gedachten over deze Rijkslimieten de noodzaak van en de relaties tussen het TVG-etmaal en het TVG-nacht onderling, en tussen deze en de overige limieten nog eens goed te doordenken. Dit moet vooral ook gebeuren tegen de achtergrond van wat met de verschillende limieten kan en moet worden beschermd. Waar onduidelijkheid over de maten en grenzen zelf blijft bestaan, ontstaat de roep om nieuwe limieten en het gevaar van 'stapelings', waarop wij in het vorige hoofdstuk wezen. Wij hebben daarom hieronder aangegeven wat naar onze mening de beschermingsdoeleinden zijn die bij 3 boven genoemde Rijkslimieten horen.

Beschermingsdoeleinden: welke?

Welk beschermingsdoel precies wordt er met welke limiet gediend? Tabel 1 geeft voor elk van de boven genoemde individuele en collectieve limieten het desbetreffende beschermingsdoel beknopt weer.

¹² De collectief gerichte limieten 'Omvang Gebied' moeten in nieuwe, Europees voorgeschreven maten L_{den} en L_{night} worden uitgedrukt. Het is geheel in de geest van het vigerende beleid dat gelijkwaardigheid aan de PKB verlangt, om daarbij als uitgangspunt de referentie-aantallen van 10.000 en 10.100 aan te houden. Dat kan voor de L_{den} door de contour in L_{den} op te zoeken die bij dat aantal past en die L_{den} waarde voortaan te gebruiken en wettelijk vast te leggen om het gebied te definiëren voor handhaving van dit aantal woningen. Als we ervan uitgaan dat de L_{den} een betere maat is dan de KE, dan past op de 10.000 woningen binnen deze L_{den} waarde het predikaat 'zwaar belast' nog beter dan op de 10.000 woningen binnen de 35 KE. Eenzelfde redenering geldt voor nachtbescherming waar voor rapportage van actieplannen aan de EU ook moet worden overgegaan van L_{Aeq} naar de L_{night} .

¹³ Het Totaal Volume Geluid is te definiëren als de geluidsbelasting door vliegtuigen, op jaarbasis geïntegreerd over het hele gebied waar deze plaatselijk een minimumwaarde (20 KE) overschrijdt.

Het beschermingsdoel van grenzen aan de geluidsbelasting door geluidsisolatie is de kwaliteit van bewoning. Het is typisch een Rijkstaak om universele belangen te beschermen, en daartoe moet het garanderen van een bepaalde woon- en slaapkwaliteit voor elke bewoner van zwaar aan geluid van vliegtuigen blootgestelde woningen worden gerekend. Met deze grens wordt de hinder van geluid buiten de geïsoleerde woning niet geadresseerd. Ook die hinder is echter een punt van zorg voor het Rijk, en daarop vooral zijn de collectieve limieten 'Omvang Gebied' gericht.

GRENZEN VAN RIJKSWEGE:	BESCHERMINGSDOEL IS PRIMAIR:
Grens aan de geluidsbelasting door geluidsisolatie van <ul style="list-style-type: none"> - de woning - de slaapkamer 	<ul style="list-style-type: none"> - Behoud van woonkwaliteit binnenshuis in zwaarst belaste gebied - Behoud van slaapkwaliteit in 's nachts zwaarst belast gebied
Grens aan het aantal <ul style="list-style-type: none"> - zwaar belaste woningen/jaar - in de nacht zwaar belaste woningen/jaar 	<ul style="list-style-type: none"> - Nu gedurende het etmaal minder zwaar belast gebied in de toekomst niet zwaar gaan belasten - Nu gedurende de nacht minder zwaar belast gebied in de toekomst niet zwaar gaan belasten
Grens aan de totale hoeveelheid begrensde geluidsbelasting (TVG)/jaar over de periode etmaal en nacht	Zekerheid over de op jaarbasis omvang van geluidsbelasting

Tabel 1: Beschermingsdoeleinden voor de afzonderlijke grenzen van Rijkswegen voor belasting door vliegtuiggeluid.

Het beschermingsdoel van de limieten 'Omvang Gebied' is de omgevingskwaliteit van zogenoemde buitengebieden. Met het vastleggen en handhaven van een 'binnengebied' waarbinnen zware geluidsbelasting is toegestaan, wordt voorkomen dat een 'buitengebied' op termijn ook structureel zwaar wordt belast.¹⁴ Bij het vaststellen van wát precies zwaar en minder zwaar belast moet worden genoemd, gaat het hier dus om de kwaliteit van leefomgeving, niet om individuele bescherming zoals bij de isolatielimieten.¹⁵ Of het elk jaar exact dezelfde woningen zijn, die in het zwaar belaste gebied hebben gestaan, is geen eis. Al zullen er zich hier geen grote fluctuaties voordoen (zie bijlage 1), starheid in deze is uit den boze.¹⁶

Het beschermingsdoel van de limieten 'Omvang Geluid' is gelegen in de grote behoefte aan zekerheid onder omwonenden dat de omvang van het geluid van de luchtvaart op Schiphol als geheel in het binnen- en buitengebied (en ook in de wijdere omgeving, inclusief recreatiegebieden) niet méér zal worden dan afgesproken. Deze limieten heten daarom individueel gericht. De TVG's zijn afgeleiden van de collectief gerichte limieten 'Omvang Gebied'. Zij zijn in die zin wel secundair te noemen, maar zij zijn toch bedoeld om extra functies te vervullen. Het bieden van zekerheid is op zich een erg belangrijke determinant van 'minder hinder'. De TVG's zijn voor geluidshinder vooral vanwege dit element van zekerheid van belang, niet zozeer vanwege de akoestische inhoud van de TVG's (daarvoor zijn de verwante limieten 'Omvang Gebied' meer geschikt). De akoestische inhoud van de TVG's heeft wel de functie van stimulans voor de sector tot het investeren in een stillere vloot en/of stillere procedures. Alleen met een stillere vloot en stillere procedures kan er meer worden gevlogen.

Méér van het Rijk verlangde garanties en zekerheden ten aanzien van blootstelling aan vliegtuiglawaai dan de hier genoemde drie limieten zijn niet nodig. Dit betekent dat de huidige systematiek van handhavingspunten kan worden verlaten. Een grotere Rijksbemoediging houdt een stapeling in die, zoals de uitbreiding van een handhavingssysteem naar het buitengebied, contraproductief en eerder hinderverhogend zal werken. Eenzelfde hinderverhogende werking kan uitgaan van niet goed doordachte maatregelen voor ruimtelijk ordening. Door het Rijk is onlangs een tamelijk rigoureuze bouwbeperking voor het buitengebied voorgesteld, waarbij wij daarom hier een aparte kanttekening plaatsen.

¹⁴ De buitengrens van het buitengebied voor de algemene omgevingskwaliteit qua geluidsbelasting werd voorheen bepaald als 20 KE. Dit komt ongeveer overeen met de 50 dB(A) L_{den} contour. Wij stellen voor om deze L_{den} begrenzing direct als vervanger van de 20 KE te nemen, omdat inherente onnauwkeurigheden aan een contour zo laag als 20 KE een precieze omzetting van KE naar L_{den} op dit niveau tot een onzinnige en overloze discussie maken. De 20 KE contour ligt overal binnen de 50 dB(A) L_{den} contour. Eén en ander spoort zo ook met het in de Wet Luchtvaart geïmplementeerde EU-beleid voor kaarten met geluidsbelasting in stappen van 5 L_{den} .

¹⁵ Blijkens haar bevinding: "In de handhavingspunten biedt het 'nieuwe' stelsel een goede lokale bescherming tegen te hoge geluidbelasting" heeft de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (*supra*, p.2) daarentegen wél individuele bescherming voor ogen.

¹⁶ Dit inzicht – dat starheid ongewenst is – lijkt ook een rol te spelen in de herziening Regelgeving Regionale en Kleine Luchthavens (RRKL). "De in veel gevallen statisch gebleken geluidzones worden vervangen door een Totaal Volume Geluid (...)", aldus J. Schnitker, Decentralisatie van luchtvaarttaken: Voor wie?, *Journal Luchtrecht*, 2004, p.167.

Bouwbeperkingen

In de recente Nota Ruimte¹⁷ wordt het gebied waarbinnen tot op heden alleen vervangende en invlechtende nieuwbouw is toegestaan¹⁸ uitgebreid tot het buitengebied met de redenering dat

(...) voldoende ruimte (moet) worden gelaten voor de verdere ontwikkeling van de mainport Schiphol. Dit betekent dat woningbouw in de omgeving van Schiphol op plaatsen waar dit uit een oogpunt van geluid en veiligheid niet wenselijk is, moet worden vermeden. (...) Concreet betekent dit dat er (...) geen nieuwe uitleglocaties kunnen worden ontwikkeld ten behoeve van woningbouw binnen en direct gelegen aan de 20 KE-contour behorende bij het vijfbanenstelsel.

Dit is geen goed beleidsvoornemen. Met een categorische woningbouwbeperking in het buitengebied dat ook in de toekomst 'buitengebied' zal blijven, is geen gezondheidskundig belang gediend. Qua hinder zal het waarschijnlijk eerder hinderverhogend dan hinderverlagend werken: het gebied wordt bestempeld als gebied waar het toch eigenlijk niet goed wonen is. Een dergelijke boodschap van de overheid zal klachten rechtvaardigen. Wanneer niet het gehele gebied binnen en direct gelegen aan de 20 KE contour voor de 'verdere ontwikkeling van de mainport Schiphol' nodig is, hadden specifieke lokale ruimtereserveringen moeten worden beargumenteerd voor gebieden die door die verdere ontwikkeling tot toekomstig zwaar belast gebied zullen kunnen gaan behoren. Die argumentatie mag ook worden verwacht tegen de achtergrond van de algemene opvatting van het Rijk – ook in de Nota Ruimte – de bevoegdheid over ruimtelijke ordening zo mogelijk bij lagere overheden te laten. Wat precies is bij uitbreiding van het luchtverkeer het gebied waarmee het Rijksbelang in het geding is? Dit is des te meer van belang omdat het Rijk met deze algemene beperking de ontwikkeling van woningbouwlocaties blokkeert waaraan naar eigen zeggen in de Noordvleugel van de Randstad de grootste behoefte is.

Wij komen hier nog op terug bij de identificatie van mogelijke rollen voor een organisatie op Schipholregioniveau (hoofdstuk 3). In een aanpak gebaseerd op een filosofie van wederzijdse aanpassing van omgeving en luchthaven kan ruimtelijke ordening niet geheel buiten de besluitvorming van een regionale organisatie blijven. Het belangrijke punt van zelfsturing uit hoofdstuk 1 is ook hier van kracht: zeggenschap in de regio zelf is nodig om minder hinder te ervaren. Het stelt de omgeving in staat zich aan te passen aan de luchthaven, en beslissingen af te stemmen op ontwikkelingen in de luchtvaartsector.

¹⁷ Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling (2004). Den Haag: Ministeries VROM, LNV, V&W, EZ (zie <http://www2.vrom.nl/notaruimte/0202020502.html>).

¹⁸ De grens van dit beperkingengebied is nu gedefinieerd als 30 KE, iets ruimer dus dan het binnengebied. Het beschermingsdoel van de huidige beperkende maatregel is echter verre van helder. In het aangewezen gebied wordt wonen als zodanig immers niet ongezonder gevonden: nieuwe bewoners van bestaande woningen mogen zich er probleemloos vestigen. Zo gezien kan wonen in een nieuwe woning naast een bestaande ook niet ineens ongezonder worden gevonden.

²⁰ Zie H.R. van Gunsteren & E. van Ruyven (1995) (red.). *Bestuur in de ongekende samenleving*. Den Haag: SDU.

2.2 BESLUITEN OVER TAKEN OP REGIONAAL NIVEAU

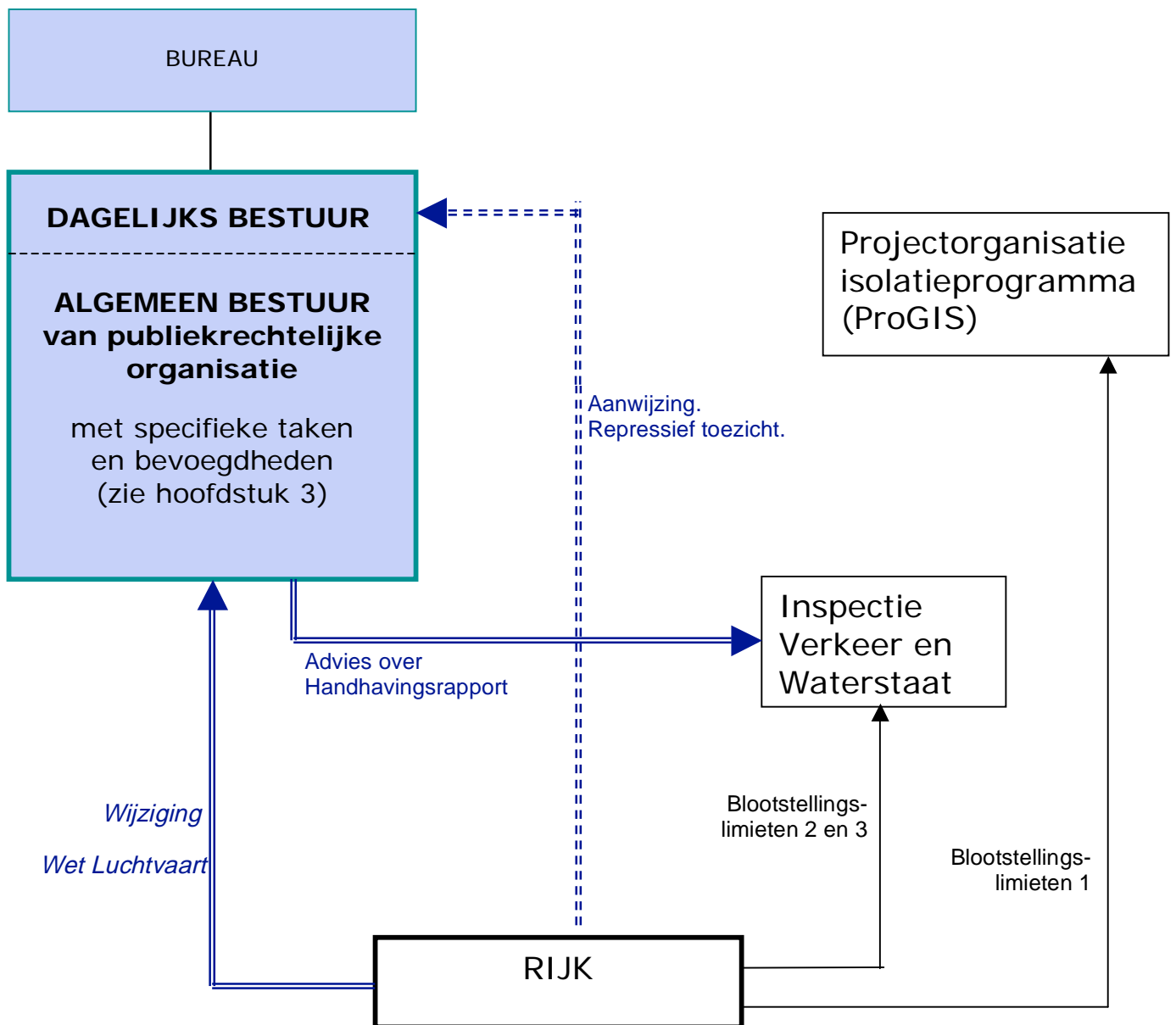
In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het uit het oogpunt van bestrijden van geluidshinder essentieel is dat bij het beheersen van geluidsbelasting en geluidshinder omgeving en sector samen een relatief zelfstandige en substantiële rol spelen, naast het Rijk dus. Juist ook in de omgeving leeft deze behoefte sterk. Zo hebben de verschillende samenwerkende burgerplatforms rond Schiphol voor de oprichting gepleit van een onafhankelijk kennis- en informatie-instituut. Bij de evaluatie van de CROS onlangs is geconstateerd dat er meer ruimte wordt gewenst voor experimenten en beïnvloedingsmogelijkheden dan die welke de huidige wet biedt. Een en ander sluit aan op onze vaststelling dat het niet goed is de sturing op alle vlakken in handen te laten van het Rijk. Dat schept een mate van centralisatie waarmee juist nieuwe kwetsbaarheden worden geïntroduceerd.²⁰ Direct betrokken partijen zijn veelal onderling eerder en beter in staat om efficiënte oplossingen te vinden voor onverwachte ontwikkelingen of fluctuaties, en om de lusten en lasten daarbij op een rechtvaardige manier toe te delen. De vraag is daarom: Kan een relatief zelfstandige en substantiële rol wettelijk worden vormgegeven? Zijn er bevoegdheden en middelen te verdelen om in de praktijk tot betere onderlinge aanpassing van omgeving en sector te komen?

Juridische vorm

De algemene juridische vorm hiervoor is de constructie van een publiekrechtelijke organisatie (PRO). Omdat het hier specifieke belanghebbenden betreft die door de aanwezigheid van de luchthaven zich met elkaar moeten verstaan (sectorpartijen en omwonenden), zijn de te verrichten taken beperkt. Zij omvatten niet alle beleidsterreinen van het algemeen openbaar bestuur. De PRO kent een functionele afgebakende taakopdracht, en is in deze zin dus een functioneel bestuursorgaan.

Een PRO 'Omgeving-Schiphol' kan verschillende vormen hebben. Voor iedere vorm geldt echter dat hij gezien de eraan gerelateerde nationale belangen duidelijk moet zijn ingekaderd in Rijksnormering. Het belang van het Rijk kan op meerdere manieren tot uitdrukking komen, zoals allereerst in een luchthaven-aanwijzingsbevoegdheid alsook in de mogelijkheid van zogenaamd repressief toezicht (mogelijkheid van correctie door het Rijk van genomen besluiten). Het schema van figuur 1 brengt de diverse verbanden in beeld.

In hoofdstuk 3 zullen wij de bevoegdheden en taken bespreken die zich lenen voor toekenning aan een PRO. In hoofdstuk 4 zullen wij twee vormen voorstellen die elk een typische uitwerking geven aan de aanpassing van Schiphol aan omgeving en van de omgeving aan Schiphol. Voor elke vorm geldt uiteraard dat zij over middelen moet kunnen beschikken om een krachtige en geloofwaardige organisatie te kunnen zijn. Onze gedachten op dat gebied zijn de volgende kant uitgegaan.



Figuur 1: Schematische positionering in Rijkskaders van een publiekrechtelijke organisatie 'Omgeving-Schiphol' (zie tekst voor uitleg van limieten e.d.)

Middelen

Het ligt voor de hand ter bepaling van middelen te kijken naar welke partijen bij het bestaan van de geluidsbelasting veroorzakende activiteit en de op te richten organisatie PRO baat hebben. Dat zijn de luchtvaartsector, het Rijk, de luchtvaartpassagier en ook de Regio zelf. Een bijdrage van de luchtvaartsector spreekt voor zich, ook gelet op het algemene uitgangspunt van het milieubeleid 'de vervuiler betaalt'. Die bijdrage van deze partij, zelf deelnemend in de publiekrechtelijke organisatie, kan worden gezien als een heffing. Zij is enigszins vergelijkbaar met de heffing die ingelanden en ingezetenen van waterschappen betalen op basis van grootte van hun belang bij de werkzaamheden van die functionele, territoriale organisatie. In deze lijn doordenkend is het aan de PRO om deze heffing vast te stellen. In een nadere fase moet deze constructie nader worden onderzocht en met andere vergeleken.²¹ Ook moet nader worden gekeken naar de manier waarop het belang van het Rijk bij de bepaling van de totale omvang van een heffing tot uitdrukking kan komen. De mogelijkheid van repressief toezicht kan hier toegepast worden, waarbij getoetst wordt aan algemene Rijksbelangen in zake de mainport.

Voor wat betreft een Rijksbijdrage lijkt het ons relevant dat het van bovengenoemde partijen vooral de omgeving is die de lasten van de luchthaven qua veroorzaakte geluidsbelasting draagt. Een zekere redistributie uit de algemene middelen is dan terecht.²² Ten aanzien van mogelijke bijdrages van zijden van regionale en lokale overheden merken wij op dat de PRO mogelijk taken zou kunnen gaan uitvoeren welke nu nog door die overheden worden uitgevoerd. In die gevallen kan een financiële bijdrage uit het Gemeentefonds respectievelijk Provinciefonds gewenst zijn. Los hiervan rechtvaardigt het aanpakken van regionale problemen ook een regionale bijdrage en betrokkenheid.

De nodige kwaliteit en continuïteit van het werk vergt een zo groot mogelijke financiële zelfstandigheid van de beoogde publiekrechtelijke organisatie. Vooral de uit eigen geleding gegenereerde sectorbijdrage kan dat waarborgen. Bij verdere uitwerking van deze notitie dient deze mogelijkheid van heffing dan ook samen met de overige genoemde mogelijke wegen om de PRO inkomsten te verschaffen juridisch scherper in beeld te worden gebracht.

²¹ In waterschappen bijvoorbeeld geldt algemeen dat meer belang betekent meer betalen, en meer betalen betekent meer zeggenschap. Deze trits belang-betalen-bepalen geldt voor de PRO niet onverkort hetzelfde. Waterschappen genereren hun gehele inkomsten uit de waterschapslasten. Voor gemeenten bijvoorbeeld ligt dit anders: het overgrote deel komt daar niet via belasting (als OZB) maar via het gemeentefonds van het Rijk.

²² Mocht er in de toekomst worden besloten tot een BTW op tickets en/of accijns op vliegtuigbrandstof, dan lenen deze inkomstenbronnen zich eventueel ook voor dit doel.

3 WENSELIJK GELUIDS(HINDER)BELEID OP REGIONIVEAU

Omwille van reductie van geluidshinder door vliegtuiglawaai worden op regionaal niveau besluiten genomen op het vlak van

- | | |
|----|---|
| I | Aanpassing van luchtvaartsector aan omgeving |
| II | Aanpassing van omgeving aan luchtvaartsector. |

Beide categorieën besluiten zijn even belangrijk; juist daarin ligt het voor hinderbestrijding zo noodzakelijke element van transactie.

Het hangt van de concrete vormgeving van de PRO af of en hoe een bevoegdheid dan precies vorm kan worden gegeven. Steeds echter zal een eventuele bevoegdheid op regioniveau zich moeten schikken in het juist uitgewerkte Rijkskader, en langs de juridische lijnen van paragraaf 2.2. in het bijzonder. Voor besluiten door de PRO dienen zich onderstaande terreinen aan.

3.1 BEVOEGDHEDEN EN TAKEN GERICHT OP AANPASSING VAN LUCHTHAVENSECTOR AAN OMGEVING

Gebruiksplannen

De PRO stelt jaarlijks het gebruiksplan van de luchthaven vast. In het gebruiksplan wordt door luchthaven en luchtverkeersleiding gezamenlijk beschreven hoe binnen de blootstellingslimieten van Rijksweg de vliegbewegingen zullen worden uitgevoerd op een wijze die de geluidsbelasting en geluidshinder voor binnen- en buitengebied minimaliseert. Onderdeel van elk nieuw gebruiksplan is een rapportage van opgetreden geluidsbelasting in het voorgaande jaar inclusief daarbij opgetreden knelpunten en/of afwijkingen van prognoses. De PRO moet altijd tijdig worden betrokken bij eventuele tussentijdse aanpassingen van het eerder geaccordeerde gebruiksplan.

Meer flexibiliteit 'in de lucht' betekent niet *per se* meer hinder 'op de grond', het tegendeel kan ook goed het geval zijn. Zeker is wel dat meer flexibiliteit in bijvoorbeeld routing vragen zal oproepen over de evenredigheid in toedeling van geluidsbelastingen aan gebieden en in tijden. In het gebruiksplan zal daarom door de luchtvaartsector moeten worden aangegeven hoe en met welke middelen men deze distributieproblematiek wil benaderen.

Handhaving

De PRO heeft een taak in het geval de blootstellingslimieten 'Omvang Gebied' (zie paragraaf 2.1) niet worden overschreden, maar de woningen die in het zwaar belaste gebied liggen in het afgelopen jaar niet precies dezelfde woningen waren als in de voorgaande jaren. Dit moet blijken uit een rapport van de Dienst

Handhaving van de inspectie van het Ministerie van V&W. Het rapport is ook een zekere terugkoppeling op de juistheid van de verwachtingen waarop het gebruiksplan van de luchthaven was gebaseerd. Om die redenen heeft de PRO belang bij handhaving, wat kan worden uitgedrukt in een adviesbevoegdheid over dit handavingsrapport.

Geluidsheffingen

Vliegen op Schiphol is door het Rijk met een geluidsheffing belast, welke tot op heden vooral afhankelijk is van vliegtuigeigenschappen. Naar ons idee is een dynamischer of omgevingsgevoeliger heffingensysteem mogelijk. Met dynamisch of omgevingsgevoelig bedoelen wij de variatie van heffing met enkele van de belangrijkste determinanten van hinder: gemeten geluidsniveau en tijdstip van geluid. Deze variabelen zijn objectief en technisch tamelijk eenvoudig te bepalen.²³ Type vliegtuig, geluidsklasse, type en aantal motoren, e.d. spelen geen rol meer, want voor iedere passage wordt het werkelijke geluidsniveau vastgesteld: hinderlijker gevlogen betekent meer betalen. De hoogte van de heffing kan tenslotte nog variëren met hoeveel woningen onder het vliegp pad werden belast. Deze manier van heffen, die spoort met het beginsel 'de vervuiler betaalt', komt in beginsel beter overeen met de algemene behoefte te weten en te kunnen zien dat meer last aan de ene zijde (geluidsbelasting c.q. hinder) ook met meer last aan de andere zijde (hoogte van heffing) correspondeert. Naast dit element van rechtvaardigheid kan in een heffingensysteem ook aan de gewenste uitbreiding van meetposten een zinvolle plaats worden gegeven.

Van belang is de beperking tot de genoemde drie fysische karakteristieken, omdat met fijnzinniger sturing op geluidskarakteristieken juist het eenzijdig akoestische paradigma weer wordt binnengehaald.²⁴

3.2 BEVOEGDHEDEN EN TAKEN GERICHT OP AANPASSING VAN OMGEVING AAN LUCHTHAVENSECTOR

Geluidsisolatie

Geluidsisolatie betreft de individueel gerichte Rijkslimieten. Daar is de projectorganisatie ProGIS voor opgericht. In beginsel kan de PRO een belangrijke rol vervullen in woningisolatie, en in het door ons bepleite stelsel zien wij – vooralsnog buiten het ProGIS²⁵ – op twee punten daar ruimte voor.

²³ Hierbij kan naast het bestaande NOMOS meetnet gebruik gemaakt worden van het lokale initiatief 'Geluidsnat Schiphol' om extra metingen te verrichten. Er kan zo snel een databestand worden opgebouwd waardoor bijvoorbeeld ook bij moeilijke omstandigheden (veel achtergrond geruis door harde wind, uitval van meetposten, e.d.) de geluidsbelasting bij een bepaald vliegp pad betrouwbaar in rekening kan worden gebracht.

²⁴ Middels het zwaarder financieel belasten van vluchten op tijdstip X dan op tijdstip Y zou zo wellicht ook enige sturing op tijdstip van passages (en daarmee op frequentie van blootstelling, en daarmee op geluidshinder) kunnen worden bereikt. Dit kan onder voorwaarden effectiever zijn dan alleen op duur of hoogte van geluidsbelasting van individuele passages. Zie hierover ook p.88-90 in het recente rapport van de Gezondheidsraad 'Over de invloed van geluid op de slaap en de gezondheid' (Den Haag: Gezondheidsraad, 2004).

²⁵ Ondanks argumenten om een ProGIS onder PRO verantwoordelijkheid te brengen (de uitvoering van isolatie is bij uitstek een activiteit die in de persoonlijke levenssfeer komt en die daarom individuele

Zoals in paragraaf 2.1 onder 'Beschermdoelstellingen: welke?' werd geconstateerd, zijn het niet elk jaar exact dezelfde woningen die tot het zwaar belaste of 'binnengebied' behoren. Wij stellen voor dat wanneer een woning een 2^e jaar -in een periode van 5 jaar- tot het blootstellingstotaal van het maximum aantal zwaar belaste woningen heeft behoord er voor die woning recht op isolatie ontstaat. Anders dan in het zwaarst belaste gebied wordt hier een tegemoetkoming in de kosten van akoestische isolatie gegeven, eenmalig en in eigen beheer te besteden. Een en ander houdt in dat deze subsidiemogelijkheid ook moet worden aangeboden aan die woningen die voor de inwerkingtreding van deze regeling al tot het zwaar belaste gebied behoorden (maar gelegen buiten het 40 KE gebied voor het bestaande geluidsisolatieprogramma). Van gebruik van deze mogelijkheid wordt in een register aantekening gehouden.

Door de PRO zou ook aan inwoners van het 'buitengebied' die geluidsgevoelig zijn en gemakkelijk door vliegtuiggeluid wakker worden, voor enkel de slaapkamer een tegemoetkoming in de kosten van isolatie kunnen worden aangeboden. Dit kan ook effectief zijn tegen slaapverstoring in de zogenaamde 'rand van de nacht' indien het gecombineerd wordt met eenvoudige en zeer gemakkelijk beschikbaar gemaakte informatie over tijd en locatie van vliegbewegingen. Eenvoudige en automatische informatieoverdracht over verwachte blootstelling is hier belangrijk vanuit psychologisch gezichtspunt. Het jarenlang avond-in-avond-uit informatie moeten inwinnen roept alleen om die reden van dwang ergernis op. Het wordt ervaren als inbreuk in de persoonlijke levenssfeer.

Verbetering lokale omgevingskwaliteit

De PRO financiert projecten die op bovenindividueel niveau de vermindering van omgevingskwaliteit door blootstelling aan vliegtuiggeluid kunnen compenseren. Het gaat hier om lokale voorzieningen ten behoeve van omwonenden die de omgevingskwaliteit verbeteren en waarin men ook duidelijk een tegenwicht ziet voor het gederfde woon- en leefgenot. Voorstellen daartoe worden door de omgeving zelf gedaan. De PRO besluit over financiering onder voorwaarden die de kwaliteit (continuïteit, onderhoud) van de lokale verbetering van de leefomgeving waarborgen. Ook het jaarlijkse beheer en onderhoud maken het voor de omwonenden zichtbaar en voelbaar dat er vanwege de aanwezigheid van de luchthaven aan de kwaliteit van hun leefomgeving zorg wordt besteed.

Informatievoorziening

Informatievoorziening kan twee kanten opgaan: informeren van omgeving door de PRO maar ook geïnformeerd worden door omgeving. Wat dit eerste betreft: de PRO heeft een belangrijke taak in het actief verschaffen van betrouwbare informatie aan de omgeving. Goed geïnformeerd worden over geluidsbelasting (over te verwachten belasting, over oorzaken voor afwijking van voorspellingen, etc.) is een belangrijk teken van respect en het neemt daarmee wantrouwen weg. Goed geïnformeerd zijn leidt alleen al als gevolg dáárvan tot minder hinder.

keuzemogelijkheden moet respecteren), vinden wij deze stap gezien de huidige opzet en aanpak van ProGIS (en de consternatie daarover) te groot.

Leemtes in informatievoorziening aan omwonenden betreffen bijvoorbeeld gemakkelijke beschikbaarheid van

- ˘ eenvoudige informatie per telefoon of via het Internet over de voor de komende periode te verwachten geluidsbelasting op opgegeven specifieke plaats in de omgeving;
- ˘ vergelijkende en begrijpelijke informatie over in gebieden in de omgeving opgetreden geluidsbelasting en stille periodes, weergegeven voor nader ingevoerde periodes. Hierbij denken wij ook aan wel elders maar niet in Nederland beproefde alternatieve maten als NA_{70} (*number above* ofwel aantal malen per te kiezen tijdseenheid dat een vliegtuigpassage boven het maximum van 70 dB(A) uitkomt), NA_{60} e.d.;²⁶
- ˘ actuele zowel als gesommeerde informatie over afwijkingen van standaard routes.

Met momenteel beschikbare ICT-technieken is deze informatie in veel gevallen aan omwonenden goed op maat te leveren, d.w.z. op basis van tijdseenheid en parameters die zij zelf achter hun PC kunnen vaststellen. Informatievoorziening speelt ook nog geen systematische rol in de voorlichting via bijvoorbeeld makelaars, notarissen en woningcorporaties aan mensen die in het gebied komen wonen. Een dergelijke niet vrijblijvende informatievoorziening zou ook een belangrijk element kunnen zijn in een alternatief voor de onlangs voorgestelde rigoureuze bouwbeperking in heel het buitengebied.

Informatie inwinnen is ook een PRO-taak. Dit vindt in het huidige bestel vooral via het informatie- & klachtenbureau plaats. Om deze informatie goed te kunnen benutten, moet tussen drie 'boodschappen' worden onderscheiden die elk anders zijn 'geadresseerd': een algemene vraag naar informatie, een specifieke klacht over een concrete vliegbeweging met verzoek tot actie, en bezwaren van gehinderden tegen geluidsbelasting en het beleid in het algemeen.

3.3 OVERIGE FUNCTIES

Rapportage en Registratie

Door de Europese wetgever wordt nu van de Minister van V&W het opstellen verlangd van geluidbelastingkaarten (art. 8.30a sub 1; eerste keer gereed 30 juni 2007) en actieplannen (art. 8.30d sub 1; eerste keer gereed 18 mei 2008) om "overschrijding van in het Luchthavenverkeerbesluit vastgestelde waarden van geluidbelasting L_{den} of geluidbelasting L_{night} te voorkomen of ongedaan maken" (art. 8.30 sub 2b). De PRO kan door de Minister de taak worden gegeven de rapportages op te stellen conform de invoering van de desbetreffende Europese

²⁶ Leerzaam zijn de gebeurtenissen rond de luchthaven Sydney, waar zoals bij Schiphol een nieuwe startbaan nodig was en waar – evenzeer zoals bij Schiphol – groot wantrouwen onder omwonenden bestond van (o.a.) informatie in de vorm van contouren en ingewikkelde grootheden. Na enkele jaren strijd heeft dit begin 2000 geleid tot volledige toegankelijkheid en publieke beschikbaarheid van elementaire informatie over vliegbewegingen, tijdstippen, geluidsbelasting, stille periodes, en de verdeling ervan over de omgeving. Deze *turn around* wordt in Sydney beschouwd als hoofdoorzaak van nu weer normale verhoudingen tussen omwonenden, luchthaven en overheid, en van een drastische vermindering van de klachten.

Richtlijn in de Wet Luchtvaart en verdere regelgeving.²⁷ Zoals al in paragraaf 2.1 opgemerkt, vereist een en ander de vertaling van bestaande maatregelen op basis van de 7-urige nachtbelasting-binnen-slaapkamer naar de maat die van een 8-urige nachtbelasting-aan-buitengevel uitgaat. Het is naar onze mening overigens juist hier van groot belang goed voor ogen te houden wat het beschermingsdoel van op L_{Aeq} en L_{night} gebaseerde maatregelen is. De omzetting is, evenals de omzetting van KE naar L_{den} complex en nodigt uit tot onwenselijk akoestische precisie.²⁸

De PRO rapporteert aan de Minister ten behoeve van de 5-jaarlijkse evaluatie van het stelsel of en zo ja welke wijzigingen er aan bebouwing hebben plaats gevonden binnen het gebied waarin 10.000 woningen zwaar belast waren.

De PRO beheert het register waarin wordt aangetekend voor welke woningen die tenminste 2 (in een periode van 5) jaar tot het zwaar belaste gebied hebben behoord subsidie op slaapkamergeluidsisolatie is verstrekt.

Onderzoek en Ontwikkeling

De PRO heeft de mogelijkheid om onderzoek te (laten) doen naar lokale mogelijkheden voor verdere evenwichtige vermindering van geluidsbelasting en geluidshinder. In onze discussies kwam een viertal onderwerpen naar boven.

Als eerste het wel geopperde idee van een verhuisfaciliteit. Om te weten of dergelijke ideeën werkelijk doeltreffend zijn, moet op beperkte schaal kunnen worden geëxperimenteerd.²⁹ De publiekrechtelijke organisatie kan in deze kwesties initiërend en stimulerend optreden.

Een tweede onderwerp is een effectievere aanpak te ontwikkelen voor handhaving van regels betreffende routegebruik. De huidige mogelijkheid tot het opleggen van een boete kost met het daarvoor nodige omvangrijke onderzoek buitengewoon veel energie die om meerdere redenen weinig oplevert, zoals de afgelopen periode ook heeft laten zien. Het werk ook contraproductief op het optimaliseren van het routegebruik door de sector door invoering van de nieuwere vlieg- en navigatietechnieken. Het maken van afspraken met de omgeving over routing (bijvoorbeeld vanwege een rechtvaardiger geoordeelde distributie van de geluidsbelasting over omgeving) is nu niet mogelijk. Onze gedachten gaan uit naar een systeem van zelfregelgeving, te ontwikkelen door de LVNL en voor te leggen aan de PRO. Een door de PRO te benoemen commissie zou daarbij een bindende sanctie kunnen opleggen in het geval dat de prestatie door de PRO wordt beoordeeld als ernstig in gebreke gebleven. Deze weg zou niet alleen aanzienlijk eenvoudiger kunnen blijken, maar ook meer dan de nu gevolgde bestuursrechtelijke weg kunnen leiden tot het gevoel dat sector en omgeving samen afspraken nagekomen wensen te zien.

²⁷ Zie Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2004. nr. 338. De PRO-grondslag wordt dan gezien als aanduiding van de relevante agglomeratie. Het is een logische basis voor rapportage dan de huidige rapportageplichtige agglomeraties Amsterdam-Haarlem en Den Haag-Leiden (Cf. Staatscourant 16 juli 2004 (134), p.15).

²⁸ Het lijkt ons hierom goed de in het hoofdrapport MER-2003 gestelde omzetting van 26 dB(A) L_{Aeq} naar 49 dB(A) L_{night} nog eens tegen de hier gepresenteerde achtergrond te evalueren.

²⁹ Enkele Britse luchthavens hebben recent op dit vlak initiatieven genomen (o.a. Stanford Le Hope en Birmingham).

Een derde onderwerp is onderzoek naar mogelijkheden tot preferentiële toewijzing van *slots* waarbij ook rekening wordt gehouden met de door de *slot*houder veroorzaakte geluidsbelasting. Samen met de Stichting Airport Coordination Netherlands kan worden bekeken welke ruimte EU-regelgeving inzake slotcoördinatie hiertoe kan bieden.

Een vierde onderwerp is onderzoek naar de invloed van woning- en slaapkamerisolatie op dosis-effect relaties. Indien isolatie gunstige effecten heeft bij gelijke dosis, is het onjuist één dosis-effect curve te hanteren voor beide situaties. De consequenties daarvan voor rapportage van effecten van bestaand beleid en voor formulering van nieuw beleid (ook op Europees niveau) verdienen aandacht van de PRO.

4 TWEE ALTERNATIEVE PUBLIEKRECHTELIJKE ORGANISATIES

In onze discussies hebben wij verschillende publiekrechtelijke constructies voor een samenwerkingsorganisatie voor omgeving en sector de revue laten passeren.³⁰ Twee publiekrechtelijke organisatievormen lijken ons levensvatbaar. Wij beschrijven deze hieronder. Beide voldoen zij aan de eis te moeten passen in een kader waarin het Rijk verantwoordelijkheden voor hoofdlijnen houdt. Die relatie Rijk-Regio werd ook in figuur 1 geïllustreerd.

4.1 Publiekrechtelijke organisatie 'LUCHTSCHAP'

De categorie mensen die dagelijks voelbaar belang hebben bij het verminderen van geluidsbelasting en geluidshinder rond Schiphol zijn allereerst degenen die in de omgeving van Schiphol wonen en werken. Maar minder geluidsbelasting en geluidshinder is ook voor de luchthavensector zelf van belang. Deze partijen maken daarom deel uit van een schap, een vorm van functioneel en territoriaal bestuur, met de in hoofdstuk 3 besproken bevoegdheden en taken. Deelname in dit bestuur komt tot stand door rechtstreekse verkiezingen van kandidaten uit elk van deze groeperingen, vergelijkbaar met de procedure voor waterschappen. Verkiezingen kunnen om de gebruikelijke periode van 4 jaar worden gehouden. Het schapgebied wordt in beginsel afgebakend door de buitengrens van het buitengebied, dus 50 dB(A) L_{den} . Inwoners van gemeenten die op deze grens aansluiten en die eveneens kiesrecht wensen, kunnen dit kiesrecht krijgen indien de betreffende gemeente zich ook met de bevoegdheden, het takenpakket en een bijdrage aan de middelen van het schap akkoord verklaart. Kandidaten maken zoals bij de waterschappen aan kiezers kenbaar met welke intentie zij de eventuele bestuursfunctie willen vervullen. Het element van verkiezing zien wij als een noodzakelijke (zij het ook niet voldoende) voorwaarde voor een vertrouwenwekkend hinderbeleid. Controverses zullen de problematiek van Schiphol&Omgeving nog geruime tijd kenmerken. De publieke belangstelling voor de PRO Luchtschap zal daardoor naar onze verwachting ook groter zijn dan die voor het gemiddelde waterschap.

Uit elk van de bovengenoemde partijen kunnen vertegenwoordigers worden gekozen om plaats te nemen in een algemeen bestuur van het schap. Een voorbeeld dat kan helpen de gedachten over een Luchtschap te bepalen, is de volgende:

~ 10 bestuursleden 'omgeving-wonend'

Gekozen uit en door inwoners van het schapgebied. Hierbij kan aan een uitgebrachte stem van bewoners van zwaar belast gebied een twee maal zo groot gewicht wordt gegeven als aan de stem van een inwoner uit een minder zwaar belast gebied.

³⁰ Zo niet de oprichting van een stichting (privaatrechtelijke organisatie) met een publiekrechtelijke taak. Deze constructie is erg intransparant (uitgebreide nadere statutaire regeling noodzakelijk) en verdraagt zich niet met een basis in verkiezingen. Evenmin stand hield een ouder idee van een openbaar lichaam op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen stand.

3 bestuursleden 'omgeving-werkend'

Gekozen uit en door werkenden in het schapgebied (via Kamers van Koophandel). Geluidbelasting is immers ook van betekenis voor de kwaliteit van de werkomgeving.

~ 7 bestuursleden 'luchtvaartsector'

Aangewezen door Schiphol (2), Luchtverkeersleiding Nederland (2), *home carriers* (2) en overigen luchtvaartmaatschappijen (1).

1 voorzitter van algemeen en dagelijks bestuur

Zoals gezegd, is dit bedoeld als een gedachtenstimulerend voorbeeld. Wij hebben hierover nog geen afgeronde ideeën gevormd. Een nauwkeuriger aanduiding van bovengenoemde categorieën, van een kiesstelsel en van de grondslag voor samenstelling van algemeen en dagelijks bestuur is naar ons idee vooral een zaak voor komende discussies.

In het boven voorgestelde Luchtschap nemen geen gemeenten deel. Dit lijkt ons juist wanneer de bevoegdheden van deze PRO dan niet met die van gemeenten conflicteren. Niettemin zijn er raakvlakken: besluiten over omvang en toedeling van geluidbelasting ('luchtzijdige' besluiten) hebben soms implicaties voor ruimtelijke inrichting ('grondzijdige' besluiten) en omgekeerd. Desgewenst kunnen er hier formele relaties worden aangebracht, uiteenlopend van kennisgevingsverplichting tot instemmings-verplichting. Los hiervan bestaat er overigens voor gemeenten de normale administratieve weg van bezwaar en beroep tegen besluiten van een PRO. Bovengenoemde en andere raakvlakken moeten in een volgende fase nader worden bekeken.

4.2 Publiekrechtelijke organisatie 'COMMISSIE'

In de Wet Luchtvaart (art. 8.35) is de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS) ingesteld, waarvan de voorzitter door de Minister wordt benoemd. De CROS zijn bij wet geen bevoegdheden toegedeeld. Inhoudelijk is er slechts de positieve bepaling aan meegegeven dat omgeving en sector op die manier onderling recht moeten kunnen doen aan elkaars belangen; als negatieve bepaling is meegegeven dat het beperken van hinder voorzover die het gevolg is van het Luchthavenverkeersbesluit geen zaak voor de CROS is maar voor het Rijk. In het bijzonder deze laatste Rijkskeuze maakt dat échte hinderbestrijding gezien blijft worden als bestrijding van geluidbelasting, liggend buiten bereik van omgeving.

Op grond van de behoefte om werkelijk 'recht te kunnen doen aan elkaars belangen' kunnen de partijen uit de CROS zich de PRO-status wensen met de bevoegdheden uit hoofdstuk 3. De wetgever kan in beginsel besluiten de CROS deze publiekrechtelijke status toe te kennen, bij wijze van spreken als CROS+. Voor de hand ligt de samenstelling van een PRO 'COMMISSIE' dan in grote lijn te handhaven als nu in de CROS, d.w.z.

- ~ vertegenwoordigers van iedere gemeente binnen de buitengrens van het buitengebied (twee per gemeente: een vertegenwoordiger van het bestuur, een vertegenwoordiger van inwoners aangewezen – in de geest van het dualisme – door de gemeenteraad)*

- ~ *vertegenwoordiger van elk van de Provinciebesturen Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht*
- ~ *vertegenwoordigers van de luchtvaartsector*
- ~ *voorzitter van algemeen en dagelijks bestuur*

Op twee punten heeft een PRO langs deze lijnen opgezet naar onze mening echter vergeleken met de bestaande CROS een scherpere plaatsbepaling nodig. De positie van gemeenten moet duidelijker worden gelegitimeerd, omdat de omwonenden in deze PRO al een zelfstandige en juridisch duidelijker plaats dan in de CROS innemen. Zij worden immers door de gemeenteraad gekozen.³¹ Als reden voor een afzonderlijk lidmaatschap van een vertegenwoordiger van het gemeentebestuur dient zich vooral de wederzijdse afstemming van de PRO-bevoegdheden en (inter)gemeentelijke bevoegdheden op het vlak van ruimtelijke ordening aan. Een goede toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan Rijk enerzijds en regionale en gemeentelijke organen anderzijds is hier een noodzakelijke voorwaarde voor. Een Rijksrol blijft nodig omdat ruimtelijke ordening rond Schiphol een nationaal belang raakt; eventuele uitbreiding of verbeterde inrichting moet niet eenvoudig door lokale overwegingen kunnen stagneren. Anderzijds is, zoals in de discussie over de recente Nota Ruimte naar voren komt, het bestaande Rijksbeleid voor woningbouwbeperking rigide, niet gefundeerd op reële gezondheidskundige bezwaren en werkt het waarschijnlijk – en zeker in kleinere kernen – zelfs averechts, d.w.z. hinderverhogend. De vraag hoe een PRO-rol op het vlak van ruimtelijke ordening er precies uit kan zien, zal waarschijnlijk door verschillende regionale partijen verschillend worden beantwoord. Naar onze mening moeten deze verschillen bij verdere uitwerking van de gedachte van een PRO 'COMMISSIE' met voorrang worden onderzocht.

Een tweede punt is de organisatie van deze PRO in deze vorm. Een van de belangrijke kritiekpunten uit de recente evaluatie van de CROS is een gebrek aan slagvaardigheid of 'gewicht', onder meer doordat er geen wettelijke basis voor CROS-initiatieven of experimenten is aangegeven. Onderkend werd daarin ook dat de vele wensen een versterkt bureau zullen vergen. Te weinig nog wordt beseft dat de gewenste taken indien zij ook de gewenste invloed willen hebben een breder en zelfstandiger dagelijks bestuur vergen. Op de weg van CROS naar de PRO 'COMMISSIE' zal daarom aan het punt van verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen de algemene vergadering en het dagelijkse bestuur annex bureau veel aandacht moeten worden gegeven.

³¹ Al dan niet gemeenteraadslid zijnde. De gemeenteraad kan er ook voor kiezen een sollicitatieprocedure voor niet gemeenteraadsliden te organiseren om op die manier de huidige soms gebrekkige bewonersparticipatie te verbeteren.

5 PERSPECTIEF

Het voorgaande is een voorstel op hoofdlijnen dat dus nog moet worden uitgewerkt. Ons voorstel zal wetswijziging vergen omdat er expliciet nieuwe wettelijke verhoudingen worden voorgesteld. Als we voor de voorgestelde richting van een publiekrechtelijke organisatie voelen, dan is nader advies nodig over de preciese modaliteiten en vormen, waaronder afstemming met andere bestuursorganen. Het inwinnen van dat advies -bij wetswijziging gebruikelijk- vergt naar verwachting 4 à 5 maanden. De periode tot het einde van de termijn voor bijdragen aan de evaluatie van het geluidbeleid Schiphol is overigens voldoende lang om veel van het daarvoor nodige werk in de komende periode te verrichten, zodat in april 2005 dat nadere advies beschikbaar kan zijn.

Er zijn nog enkele overwegingen die wij tot slot aan dit voorstel willen meegeven. "Ruimte voor regio's" is een signaal dat op vele plaatsen te horen is. Vele adviezen van ministeriele Raden gaan er over, en het onderwerp staat ook in de belangstelling van de SER, Rekenkamer en WRR. Als belangrijkste drie uit een reeks van 10 succesfactoren voor daadwerkelijke uitvoering van voorstellen voor noodzakelijke regionalisering komt uit onderzoek van Hertogh, Wildekamp en de Zeeuw naar voren:³²

1. decentrale activiteit kan alleen succes hebben na overheveling van nodige financiële middelen;
2. decentrale activiteit kan alleen succes hebben als menskracht en uitvoeringstijd voldoende beschikbaar is;
3. decentrale activiteit kan alleen succes hebben als het Rijk selectief de belangrijkste ambities formuleert en slechts op hoofdlijnen stuurt.

Op deze analyse sluiten onze gedachten over een PRO 'Omgeving-Schiphol' aan. Zij komen ook tegemoet aan de wens van het Ministerie om zoals dat in het Plan van Aanpak 'Evaluatie Schipholbeleid' wordt geformuleerd "voorstellen (te ontvangen) voor flexibilisering van het beleid, waardoor het Rijk meer stuurt op hoofdlijnen, en de regio en de sector meer ruimte krijgen om samen verbeteringen door te voeren" (p.3).

De overlast is nu groot en dit ligt voor een belangrijk deel aan een verkeerd gefundeerde beleidsaanpak aan de zijde van de belangrijkste nationale spelers. De aanpak die wij bepleiten, is geen weg zonder vallen en opstaan maar wel een weg met een duidelijke richting en te bereiken reisbestemmingen. De consequenties van ons voorstel voor de overlast van de mainport voor de omgeving zijn niet beter kwantitatief te voorspellen dan een langzaam toenemend of herstellend vertrouwen bij de omwonenden dat sector, omgevingspartijen en Rijk de overlast naar vermogen bestrijden. Vermindering van overlast laat zich voor veranderlijke of dynamische omgevingen als Schiphol niet beschrijven aan de hand van statische dosis-effect curven.

In de toekomst kunnen wij niet goed kijken. In het verleden werd wel door veel luchthavens naar Schiphol gekeken om te zien hoe men daar met geluidsbelasting

³² M. Hertogh, A. Wildekamp, F. de Zeeuw, *Ruimte voor uitvoering*, Bouwfonds Development, 2004

en geluidshinder omging. Geluidsbelasting en geluidshinder zullen vrijwel zeker een van de belangrijkste omgevingskwesaties voor luchthavens worden.³³ Het zou ons niet verbazen, wanneer de toekomst zou leren dat vooral die luchthavens levensvatbaar en aantrekkelijk zijn die een goede verstandhouding met hun omgeving hebben weten op te bouwen waardoor zij over een extra kwaliteitsfactor beschikken. Wij zouden het in ieder geval graag zien. Aan een dergelijke maatschappelijke innovatie kan dit voorstel, hopen wij, een steen bijdragen.

³³ Twee derde van de Europese luchthavens rapporteert capaciteitsbeperking vanwege lawaaigerelateerde beperkingen. Zie bijvoorbeeld http://thena.aena.es/thena_public/files/WP1/06Environment/16D04INE10_Environment_Final_Synthesis.pdf

BIJLAGE 1

Omgaan met onzekerheden

De 10.000 (etmaal) zwaar belaste woningen van Rijkslimiet B zullen merendeels elk jaar dezelfde woningen zijn, maar niet allemaal. Er kunnen immers van het ene naar het andere jaar fluctuaties in blootstelling optreden, waardoor het gebied dat zwaar belast wordt net iets verschuift (zie figuur 2). Fluctuaties zijn eigen aan de onmogelijkheid externe omstandigheden geheel te voorzien en in berekeningen en maatregelen vooraf te verdisconteren. Zo wordt in de berekeningen van verwachte geluidsbelasting de meteo voor een komend jaar 'berekend' uitgaande van de meteogegevens van de afgelopen 20 jaar met een marge (20%). Waarschijnlijk is die marge voor jaar J+1 voldoende, maar zeker is dat niet. Ook als het in beide jaren niet exact dezelfde woningen zijn, kan er hierbij toch in beide jaren aan de gestelde limiet B_{\max} zijn voldaan. In de figuur wordt dit weergegeven als gelijk gebleven oppervlakte van de ellipsen J en J+1.



Figuur 2: Schematische weergave van tussen twee jaren verschillende ligging van een in beide jaren even groot gebied met zware geluidsbelasting.

Te stellen dat het elk jaar concreet dezelfde woningen moet betreffen, zou inhouden dat men het ontoelaatbaar acht dat individuele bewoners van woningen in X aan een geluidsbelasting worden blootgesteld die men voor bewoners van Y wel toelaatbaar acht. Dit is in theorie wel een mogelijke maar praktisch een onwerkelijke redenering. Het stelt ook het individuele beschermingsmotief voorop, maar het beschermingsmotief dat bij Rijkslimiet B primair is en voorop staat, is collectief van aard: bescherming van het buitengebied (door beperking van de omvang van het binnengebied/zwaar belaste gebied).

