



Dossier Schiphol

***Relaas van een falend
democratisch proces***

Guus Berkhout

Value Report formuleert, maakt en publiceert strategische jaarverslagen voor ondernemingen en organisaties. Daarnaast produceren wij uitgaven gericht op cyclische innovatie en waardecreatie.

Value Report is aanspreekpunt voor ondernemingen en organisaties die door innovatie en ontschotting van onsamenhangende structuren, beter op de veranderingen in de samenleving, de markt, denken te kunnen anticiperen.



Prof. Dr. Ir. A.J. Berkhout begon zijn carrière bij de Shell in 1964, waar hij diverse internationale posities bekleedde in research en later technologie-management. In 1976 aanvaardde hij een professoraat aan de Technische

Universiteit Delft, op de gebieden van de geluidsleer en later ook de geofysica. Hij was tevens lid van het College van Bestuur van de TU Delft, verantwoordelijk voor wetenschappelijk onderzoek, kennismanagement en intellectueel eigendom. Sinds 2001 bekleedt hij ook het hoogleerschap in het innovatiemanagement.

Professor Guus Berkhout is actief op het grensvlak tussen wetenschap en bedrijfsleven. Zijn wetenschappelijk onderzoek wordt gefinancierd door een groot aantal internationale ondernemingen. Hij stond aan de wieg van vele nieuwe bedrijven. Recentelijk ontwikkelde hij het cyclische innovatiemodel (CIModel), dat de fundamenteën beschrijft van de kenniseconomie. Hij is oprichter van CIMovement.

Professor Berkhout is lid van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) en het Nederlands Forum van Techniek en Wetenschap (NFTW).

Dossier Schiphol

Relaas van een falend democratisch proces

Dossier Schiphol

Relaas van een falend
democratisch proces

Guus Berkhout

Aan mijn commissieleden, die zich in de afgelopen twee jaren tot het uiterste hebben ingespannen om tot een transparant en doelmatig normenstelsel te komen.

© A.J. Berkhout, 2003

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN 90 73817-24-2

vormgeving en productie: A/Z grafisch serviceburo b.v., Den Haag

Inhoud

<u>Voorwoord</u>	7
<u>1 Inleiding</u>	11
<u>2 Het oude en nieuwe normenstelsel voor geluid</u>	15
<u>3 Adviezen van de commissie</u>	27
<u>4 Ontsporing van een democratisch proces</u>	39
<u>5 Lessen voor de toekomst</u>	53



Voorwoord

Het Schipholdossier kent een lange en moeizame geschiedenis. De groeiende spanning tussen capaciteit, geluidhinder en veiligheid loopt als een rode draad door de grote stapel van rapporten en verslagen. Met name in het laatste decennium van de vorige eeuw ('de jaren negentig') is veel aandacht besteed aan de invloed van de vijfde baan op de geluidhinder in de omgeving van Schiphol. Hierbij positioneerde de overheid de vijfde baan als een 'milieubaan'. Figuur 1 laat het nieuwe banenstelsel van Schiphol zien.

Terugkijkend, kan het jarenlange debat gekenmerkt worden door een grote mate van ingewikkeldheid, waarbij er te weinig geloofwaardige informatie op tafel kwam om het wantrouwen tussen de belanghebbenden te overbruggen. Dat moet de overheid, de regisseur van het proces, zich aantrekken.

In haar Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (SBTL) van december 1998 maakt het Kabinet keuzen voor de toekomst van Schiphol: "beheerste groei van de luchtvaart is mogelijk onder de voorwaarden, dat voldaan wordt aan een nieuw stelsel van milieu- en veiligheidseisen". Dit nieuwe stelsel zou begrijpelijker moeten zijn dan het oude stelsel ('transparantie'), beter moeten aansluiten bij de werkelijk ondervonden hinder ('bescherming') en overtredingen zouden doeltreffender gecontroleerd moeten kunnen worden ('handhaafbaarheid'). Bij de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel achtte het Kabinet *gelijkwaardigheid* een essentieel criterium. Hiermee werd bedoeld dat er ten gevolge van de stelselwisseling niet impliciet meer ruimte voor de luchtvaartsector mag ontstaan, noch mogen er strengere milieu- en veiligheidseisen worden geïntroduceerd. Dat klonk dus allemaal heel hoopgevend, maar van de uitwerking is weinig terecht gekomen. Dit waargebeurde verhaal schetst een ont-hutsend beeld van valse beloften, ondeskundig gehakketak en ver-

borgen agenda's. Het resultaat is een weliswaar nieuw, maar ramme-lend normenstelsel en een onzekere toekomst voor Schiphol. Hoe kon zoiets gebeuren? De feiten geven niet alleen aan dat er veel mis is bij de overheid, maar vooral ook dat de democratie anno 2000 lijkt op een huis dat is uitgewoond. Dat laatste is uiteraard geen nieuwe constatering.

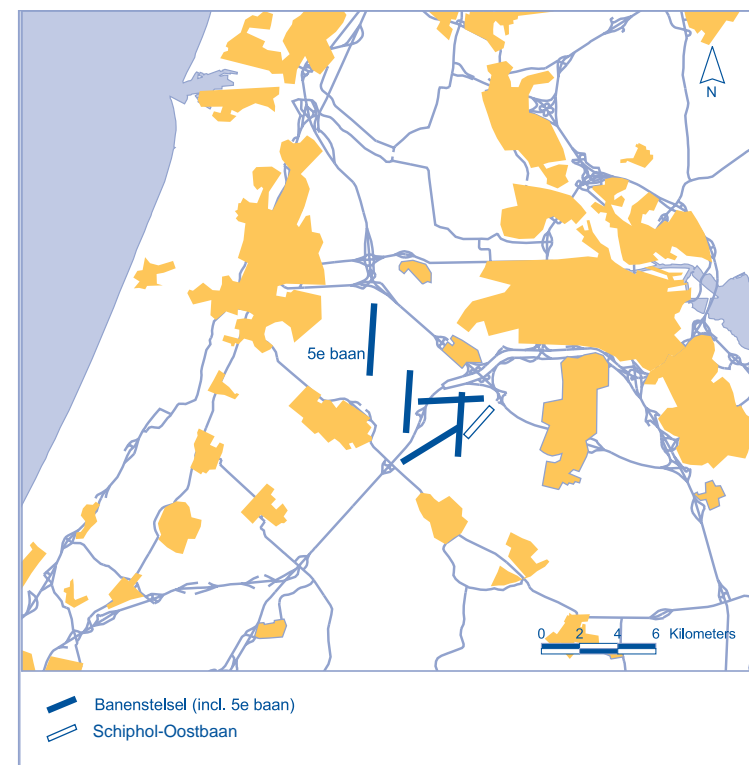
Immers, het dossier Schiphol staat niet op zichzelf. Denk bijvoorbeeld ook aan het aanbodgestuurde besluitvormingstraject rond de Betuwelijn, of het al jarendurende gehannes met de vrije energiemarkt, of de naïeve manier waarop de Nederlandse Spoorwegen werd geprivatiseerd, of de treurigheid waarmee het asielvraagstuk werd aangepakt, enz. enz.

Na alles wat de kiezer in de laatste acht jaar heeft meegemaakt – Paars en Blauw – is er veel twijfel of het met de politiek ooit nog wel goed zal komen. Door de jarenlange cultuur van 'voorkoken en toedekken' vertrouwt de burger de politiek niet meer. En dat, terwijl vertrouwen in een overheid juist in deze verwarrende en onoverzichtelijke tijd van groot belang is. Hoe keren we het tij?

Politici moeten gesteund worden door een professionele overheidsorganisatie. Het is daarom een illusie te denken dat een nieuw kabinet, hoe energiek en deskundig ook, de grote problemen zal kunnen oplossen zonder een grondige reorganisatie van de Haagse ministeries.

Ik eindig dit essay met enkele aanbevelingen hoe de politiek van het dossier Schiphol kan leren en hoe in de toekomst beter met dit soort zaken zou kunnen worden omgegaan. Hier gaat het essay dus meer in de richting van een pleidooi. In dit pleidooi introduceer ik het concept van de 'informatie-democratie'. Dit concept gaat ervan uit dat betrouwbare en begrijpelijke informatie de basis

moet worden van alle democratische processen in onze samenleving. Zo ontstaat een toekomstbeeld dat nieuwe inspiratie kan geven aan de politiek en een leidraad oplevert voor een fundamentele verandering in de manier van werken bij de overheid. Vanuit die visie zou de afslanking van de Haagse ministeries moeten worden aangepakt.



Figuur 1 Het nieuwe vijfbanen stelsel van Schiphol. De overheid heeft de vijfde baan altijd gepositioneerd als een 'milieubaan'. Binnen een straal van 25 km wonen rondom het banenstelsel van Schiphol ongeveer twee miljoen mensen.

De lessen van Schiphol en andere grote politieke missers dienen mijns inziens in de komende formatieperiode aan de orde te komen. Als dat leerproces dan niet voldoende aandacht krijgt, dan zullen dezelfde fouten opnieuw gemaakt worden en zal ook het nieuwe kabinet, hoe energiek en deskundig de aantredende bewindspersonen ook zullen zijn, al gauw wegzakken in het Haagse moeras van onsamenhangende ministeries, gedetailleerde regelzucht en juridisch gepriegel.



1 Inleiding

Internationale luchthavens bevinden zich veelal in de nabijheid van economische centra met een sterke groei. Hierdoor ontstaat er op den duur spanning tussen capaciteit, milieu en veiligheid. Daarom zijn er innovatieve concepten nodig om een duurzame ontwikkeling van deze luchthavens blijvend te faciliteren. Hierbij gaat het niet alleen om nieuwe technologie, maar ook om creatieve regelgeving. Vooral dat laatste blijft meestal achterwege.

Groei van de luchtvaart

In de afgelopen decennia nam de omvang van de internationale luchtvaart ongeveer *tweemaal* zo snel toe als de groei van de wereld-economie. Die sterke groei is door de overheid voortdurend onderschat. Door de komende bevolkingsexplosie¹, de groei van de welvaart en een verdere toename van de mondialisering, zal het internationale luchtvervoer exponentieel blijven groeien.

Voor de groei van de luchtvaart op Schiphol hanteert het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een reeks scenario's. De groeipercentages voor het passagiersvervoer lopen daarin uiteen van ca. 2 tot 4 procent per jaar². Kijkend naar wat het verleden heeft laten zien, is dat ongeloofwaardig laag. In hoofdstuk 5 komen de groeicijfers van Schiphol uitgebreid aan de orde.

De luchthaven Schiphol vervult tot nu toe een rol als 'mainport' in het internationale luchtverkeer. Wil dezelfde rol ook in de toekomst waargemaakt kunnen worden, dan moet de capaciteit van Schiphol

¹ In de komende twintig jaar zal de wereldpopulatie groeien van 6 naar 8 miljard. Dat is een toename van 30 procent.

² Zie bijvoorbeeld: Luchtruimgebruik in goede banen, een nieuwe aanpak voor de groeiende vraag naar luchtvervoer op Schiphol, NIVR, Delft, oktober 2002.

in termen van het aantal vliegtuigbewegingen meelopen met de internationale groei. En dat dient dan te geschieden binnen de vastgestelde randvoorwaarden van milieu en veiligheid. Is het realistisch te verwachten dat dit ooit zal lukken, of streven we tegen beter weten in naar een utopie?

De trend is dat door technologische ontwikkelingen in de luchtvaart nieuwe generaties van verkeersvliegtuigen aanzienlijk minder geluid gaan produceren. Het gevolg is dat met een voortdurende modernisering van de vloot de totale hoeveelheid geluid waaraan de omgeving van Schiphol wordt blootgesteld, zal verminderen. Bovendien kan door slimmere vliegprocedures voor vertrekkende en landende

Uitvoering van de politieke belofte, groei binnen de gestelde milieu- en veiligheidseisen, zou op een geloofwaardige manier teruggevonden moeten worden in het nieuwe normenstelsel.

vliegtuigen, de verdeling van het geluid op de grond zo worden gekozen dat grote woonkernen worden gespaard³. Denk bijvoorbeeld aan de overlast in Amsterdam.

Dit geheel aan mogelijkheden, nieuwe technologie en slimme procedures, moet het mogelijk maken binnen de hinderdoelstellingen (de grenswaarden) en de vastgestelde veiligheidseisen (de

risico's) een aanzienlijke verhoging van het aantal vliegtuigbewegingen in de komende tien jaar te realiseren. Het nieuwe normenstelsel moet dan wel zo worden ingericht dat de luchtvaartsector wordt uitgedaagd om veel innovatiever om te gaan met het luchtruim rondom de luchthaven. Gebeurt dat niet, dan is de gewenste groei van Schiphol binnen de vastgestelde randvoorwaarden een illusie. Ik kom daar later uitgebreid op terug.

Regelgeving en Innovatie

Regelgeving van de overheid zal in de toekomst steeds meer een weldoordachte en slimme doelregelgeving dienen te worden, d.w.z.

³ Voor slimmere vliegprocedures is vooral het baan- en routegebruik van belang.

de overheid geeft helder aan 'het wat' en schrijft niet meer gedetailleerd voor 'het hoe'. Dit heeft tot gevolg dat, naar mate de betrokkenen innovatiever te werk gaan, er een grotere ruimte wordt

De overheid heeft in haar rol als regelgever ongekende mogelijkheden om organisaties aan te zetten tot innovatief gedrag. Dit betekent wel dat de overheid zelf ook veel innovatiever te werk zal moeten gaan.

gecreëerd om binnen de voorwaarden van de overheid te opereren. Door ook de handhaving van de doelregelgeving intelligent in te richten, kan het innovatieve gedrag verder worden versterkt. Dus innovatieve regelgeving streeft er naar om ongewenst gedrag om te buigen naar gewenst gedrag, door de betrokkenen expliciet aan te spreken op hun vermogen te innoveren. Met dit nieuwe paradigma in de overheidsregelgeving gaat het dus niet meer om het opleggen

van beperkingen in de oude manier van werken, maar gaat het om het creëren van ruimte in de nieuwe manier van werken. Maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt zo onderdeel van het innovatieproces.

Helaas is het met Schiphol zo niet gegaan. Het nieuwe normenstelsel is een ingewikkeld en zielloos werkstuk geworden, waarbij het uiteindelijke resultaat onvoldoende aansluit bij de afgesproken hinderdoelstellingen, en waarbij de luchtvaartsector nauwelijks wordt uitgedaagd om in de toekomst innovatiever met het luchtruim rondom Schiphol om te gaan.

Leeswijzer

In het volgende wordt een schets gegeven van zowel het oude stelsel als het nieuwe stelsel (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 worden de drie adviesrapporten van de commissie kort samengevat. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een overzicht gegeven hoe het onafhankelijke adviesproces van de commissie beetje bij beetje werd gesloopt om de oorspronkelijke ministeriële plannen ongeschonden door het parlement te loodsen (hetgeen inderdaad gelukt is). Tenslotte, in hoofdstuk 5 wordt gepleit om van het Schipholdossier te leren en in de

toekomst niet weer dezelfde fouten te maken. Er wordt ook aangegeven dat de overheid hard toe is aan een fundamenteel nieuw besturingsmodel. Op hoofdlijnen wordt een schets gegeven hoe een dergelijk nieuw model er uit zou moeten zien.

De hoofdstukken 2 en 3 zijn gericht op de *technische* inhoud. Lezers die het oude en nieuwe normenstelsel goed kennen, kunnen hoofdstuk 2 overslaan. Lezers die de rapporten van de commissie goed kennen, kunnen hoofdstuk 3 overslaan. Hoofdstuk 4 is de kern van dit essay; hierin klinkt mijn oprechte zorg door over het niet meer goed functioneren van het democratische proces. Hierbij gaat het mij niet alleen om de *kwaliteit*, maar ook om de *snelheid*. Het pleidooi in hoofdstuk 5 voor een nieuw besturingsmodel is reeds in juni 2002, bij de start van de formatieperiode, gestuurd naar de toenmalige formateur Jan Peter Balkenende. Enkele uitspraken daarin hebben inmiddels een profetische waarde gekregen.

2 Het oude en nieuwe normenstelsel voor geluid

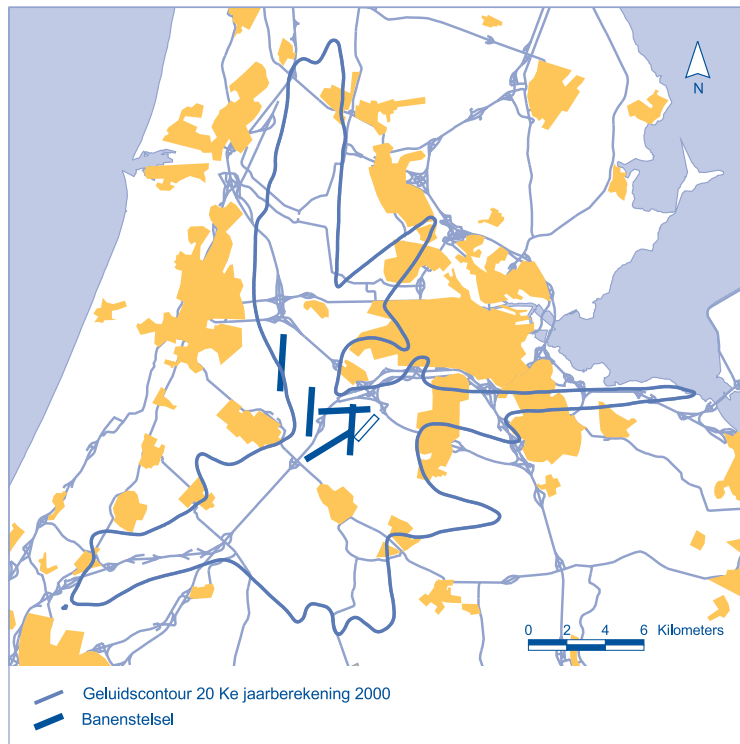
Het nieuwe normenstelsel voor geluid betekent een ingrijpende wijziging ten opzichte van het oude stelsel. De grootte waarmee de hoogte van de geluidbelasting wordt vastgelegd, de Nederlandse maat Ke, wordt vervangen door de Europese maat Lden. Tevens wordt in het nieuwe stelsel de oude bovengrens van 44 miljoen passagiers en 3 miljoen ton vracht verlaten en vervangen door een bovengrens voor de totale hoeveelheid geluid dat in de omgeving van Schiphol wordt gemaakt ('de globale bescherming'). Voorts wordt er niet meer gewerkt met een gesloten grenslijn waarop gehandhaafd wordt ('de 35Ke-zone'), maar wordt gecontroleerd in losse punten op en nabij de 35Ke-contour ('de handhavingpunten'). Tenslotte ligt het in de bedoeling om in het nieuwe stelsel niet alleen de geluidbelasting te berekenen, maar ook in een aantal punten de geluidbelasting te meten ('de meetpunten').

Een andere maat voor de geluidbelasting

In het oude stelsel wordt de geluidbelasting in elk punt rondom Schiphol uitgedrukt in Ke ('Kosteneenheid'). Deze eenheid is gebaseerd op hinderstudies van mijn hooggeleerde voorganger, de geluidsdeskundige Prof. Dr.Ir. C.W. Kosten, in het begin van de jaren zestig. Het gaat hierbij om de totale hoeveelheid lawaai waaraan één locatie gedurende een vol jaar wordt blootgesteld (vergelijk de jaarlijkse geluidbelasting in Ke met de jaarlijkse hoeveelheid neerslag in cm of de jaarlijkse hoeveelheid zonneschijn in uren, enz.). Vlak bij de start en landingsbanen is de geluidbelasting het hoogst, meer dan 35Ke. Er is afgesproken dat het aantal huizen met een geluidbelasting boven de 35Ke niet meer dan 10.000 mag bedragen. In de directe omgeving van Schiphol kan dus niet zomaar worden bijgebouwd. Er is ook afgesproken dat huizen met een hogere

geluidbelasting dan 40Ke geïsoleerd dienen te worden en huizen met een hogere geluidbelasting dan 60Ke gesloopt moeten worden.

Als we praten over de bredere omgeving van Schiphol, dan bedoelen we het gebied met een geluidbelasting van meer dan 20Ke. Als Schiphol meer lawaai gaat maken dan wordt dat gebied dus groter en, evenzo, als er minder lawaai wordt gemaakt dan wordt dat gebied dus kleiner. Als bovendien het baan- en routegebruik veran-



Figuur 2 Alle locaties in de omgeving van Schiphol met een geluidbelasting van 20Ke liggen op een gesloten grenslijn, de 20Ke-contour. Binnen de 20Ke-contour, het PKB-gebied, wonen ongeveer een half miljoen mensen. Deze figuur toont de situatie voor het jaar 2000.

dert, zal de vorm van het gebied veranderen. Figuur 2 laat alle punten zien die in 2000 een geluidbelasting hadden van 20Ke.

Al die punten tezamen vormen de '20Ke-contour' van het jaar 2000. Deze 20Ke-contour vormde dus in 2000 de grens tussen de omgeving van Schiphol en de rest van Nederland. Binnen de 20Ke-contour is de geluidbelasting ten gevolge van de luchtvaart meer dan 20Ke en daar wonen ongeveer een half miljoen mensen. In 2003 zal de vorm van de 20Ke-contour veranderen door het in gebruik nemen van de vijfde baan.

Een belangrijke eigenschap van de Nederlandse Ke-maat is dat alle vliegtuigen die minder lawaai maken dan een bepaalde ondergrens (die ondergrens is indertijd vastgesteld op 65 dB) helemaal niet meertellen⁴. Dat is geen gelukkige beslissing geweest. Het is interessant

Als Nederland niet zou zijn meegegaan met de Europese maat voor omgevingslawaai (Lden), dan had de ministeriële eigenzinnigheid over het invoeren van de '65 dB(A) afkap' in de Nederlandse Ke-maat alsnog gerepareerd moeten worden.

dat Prof. Kosten het ministerie van V&W in een brief uitdrukkelijk heeft gewaarschuwd dat niet te doen, maar er is niet naar hem geluisterd. Nu, veertig jaar later, zitten we nog met de gevolgen van die ministeriële eigenzinnigheid.

In het nieuwe stelsel wordt de geluidbelasting niet uitgedrukt in Ke maar in Lden ('L' is de afkorting van 'Level', en de toevoeging 'den' staat voor 'day-evening-night'). Net als de Ke-maat kent Lden straffactoren toe voor 's avonds en

's nachts. Vandaar de toevoeging 'den'. Anders dan Ke, kent Lden geen afkap. Alles telt mee.

⁴ Geluidsterkte wordt uitgedrukt in decibellen (dB). In stiltegebieden geldt een geluidsniveau van ongeveer 25 dB. Overdag is het gemiddelde lawaai in een rustige woonwijk ca. 50dB en in het centrum van een drukke stad rond de 65 dB. De arboret kent een grens van 80dB. In een discotheek worden geluidsniveaus bereikt van 110 dB.

We zien dat hierover in het verleden een verwarrende discussie is gevoerd. Er werd nl. gesteld dat invoering van de nieuwe geluidsmaat, het vliegen met stillere vliegtuigen zou belonen met een extra ruimte in het aantal vliegbewegingen. Om dat te illustreren, het volgende voorbeeld: laten we aannemen dat in 2003, het jaar van overgang naar het nieuwe stelsel, aan de gelijkwaardigheid van beide stelsels wordt voldaan. En laten we ook veronderstellen dat vliegtuigen per jaar gemiddeld 0,5 dB minder lawaai gaan veroorzaken⁵. Dan geldt inderdaad, dat met de oude geluidsmaat (zonder toepassing van de afkap) een jaarlijkse groeirimte wordt gecreëerd van ongeveer 8 procent en met de nieuwe geluidsmaat van ongeveer 12 procent. De commissie heeft echter laten uitzoeken dat indien de afkap *wel* wordt toegepast, het verschil in groeirimte binnen beide stelsels erg klein wordt. De commissie heeft dan ook voorgesteld om die discussie verder te laten rusten.

De overgang van Ke naar Lden is geen voor de hand liggende zaak. Het kan bijvoorbeeld niet vergeleken worden met de simpele overgang van Fahrenheit naar Celsius, en ook niet met de (wat minder simpele) overgang van de gulden naar de euro. Dat komt omdat beide geluidsmaten zoveel verschilpunten kennen. De commissie heeft in haar adviezen laten zien dat de overgang van Ke naar Lden veel eenvoudiger wordt, indien de omrekening in elke locatie apart wordt uitgevoerd. Dus kunnen we niet zeggen dat 35Ke in het oude stelsel gelijk is aan 58Lden in het nieuwe stelsel, zoals lange tijd is beweerd. Maar we kunnen bijvoorbeeld wel zeggen dat in punt A 32Ke overeenkomt met 56Lden.

De politiek heeft er in het verleden voor gekozen dat voor de overgang van Ke naar Lden gebruik wordt gemaakt van een scenario, dat de vlootsamenstelling (aantal en typen vliegtuigen) en vliegbewe-

⁵ Het stiller worden kan het gevolg zijn van stillere vliegtuigen of stillere vliegbewegingen of beide.

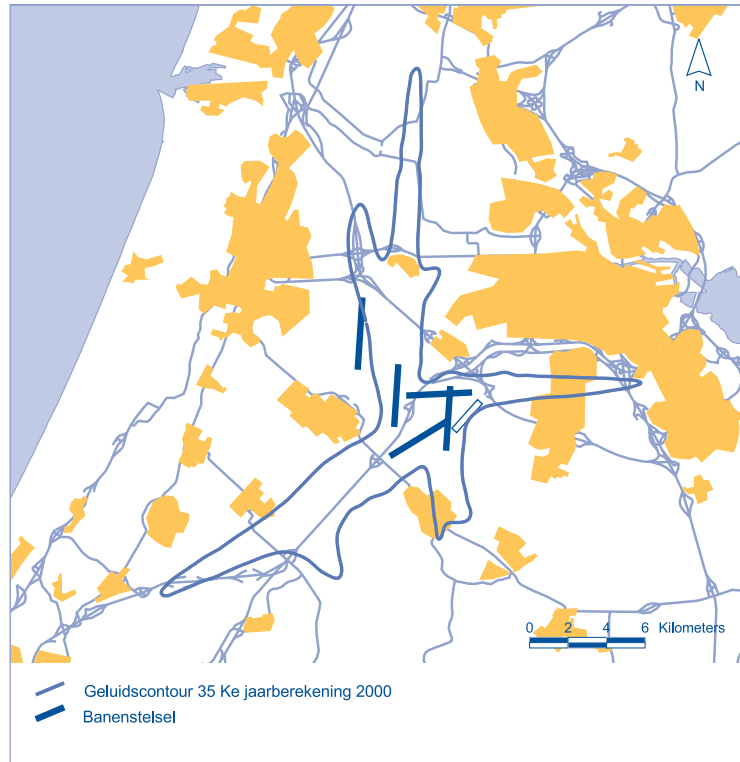
gingen (baan- en routegebruik) zo goed mogelijk weergeeft in de periode dat het oude stelsel overgaat naar het nieuwe stelsel. Uiteraard moet bij het opstellen van het scenario wel gecontroleerd worden of het voldoet aan de minimum eis dat niet meer dan 10.000 huizen worden blootgesteld aan een geluidbelasting van meer dan 35Ke. Met dit overgangsscenario kunnen in de computer al deze vliegbewegingen met de juiste typen vliegtuigen één voor één worden gesimuleerd en vervolgens kan met behulp van een rekenmodel de jaarlijkse geluidbelasting overal op de grond worden berekend, zowel in Ke als in Lden. Met deze aanpak kan dus voor elke locatie in de omgeving van Schiphol de overgang van Ke naar Lden eenvoudig worden uitgevoerd.

Omdat scenario's meestal niet overeen komen met de realiteit, heeft de commissie geadviseerd om een aantal scenario's te maken met verschillende aannamen. En, in verband met de eis van gelijkwaardigheid, heeft de commissie tevens geadviseerd om ook naar het verleden te kijken. Ik kom hier in het volgende hoofdstuk op terug.

Een ander beoordelingscriterium voor de globale bescherming

Het nieuwe stelsel kent, net als het oude stelsel, een globale en een lokale beschermings-component. Globale bescherming richt zich op een bovengrens die betrekking heeft op de gehele omgeving van Schiphol, zonder verder te kijken naar lokale verschillen. In het oude stelsel bestond die bovengrens uit het maximale aantal passagiers (44 miljoen) en de maximale hoeveelheid vracht (3 miljoen ton). Dat werd terecht niet erg gelukkig gevonden, omdat deze bovengrens niet erg doorzichtig gekoppeld is met de geluidsdoelstellingen. Het zou overigens wel betekenen dat met deze oude globale bovengrens Schiphol niet verder meer zou kunnen groeien, omdat waarschijnlijk reeds in 2003 de grens van 44 miljoen wordt bereikt.

In het nieuwe stelsel wordt de globale bovengrens direct gekoppeld aan de maximale hoeveelheid toegestane geluidbelasting in de



Figuur 3 Alle locaties in de omgeving van Schiphol met een geluidbelasting van 35Ke liggen op een gesloten grenslijn, de 35Ke-contour. Binnen de 35Ke-contour mogen niet meer dan 10.000 huizen liggen. Deze figuur toont de situatie voor het jaar 2000.

omgeving van Schiphol, het TVG ('het Totale Volume aan Geluid'). Denk hierbij weer aan de metafoor van de hoeveelheid neerslag in een jaar, nu niet in één locatie maar nu voor alle locaties in de omgeving van Schiphol bij elkaar opgeteld; zo ontstaat er één getal dat jaarlijks aangeeft hoeveel water er in de omgeving van Schiphol is gevallen ('het Totale Volume aan Water'). Datzelfde laat het TVG zien voor geluid: één getal dat jaarlijks aangeeft aan hoeveel vlieg-

tuiggeluid de hele omgeving van Schiphol is blootgesteld. Het nieuwe stelsel legt een bovengrens vast voor het TVG, de grenswaarde van het totale volume aan geluid voor de omgeving van Schiphol. Die wettelijke *grenswaarde* wordt berekend door in de computer de vliegbewegingen te simuleren zoals die beschreven staan in het voornoemde overgangsscenario. Als Schiphol verder wil groeien dan moet dat gebeuren binnen de vastgestelde grenswaarde van het TVG, en dat kan alleen met stillere vliegtuigen en stillere vliegprocedures.

Een ander beoordelingscriterium voor de lokale bescherming

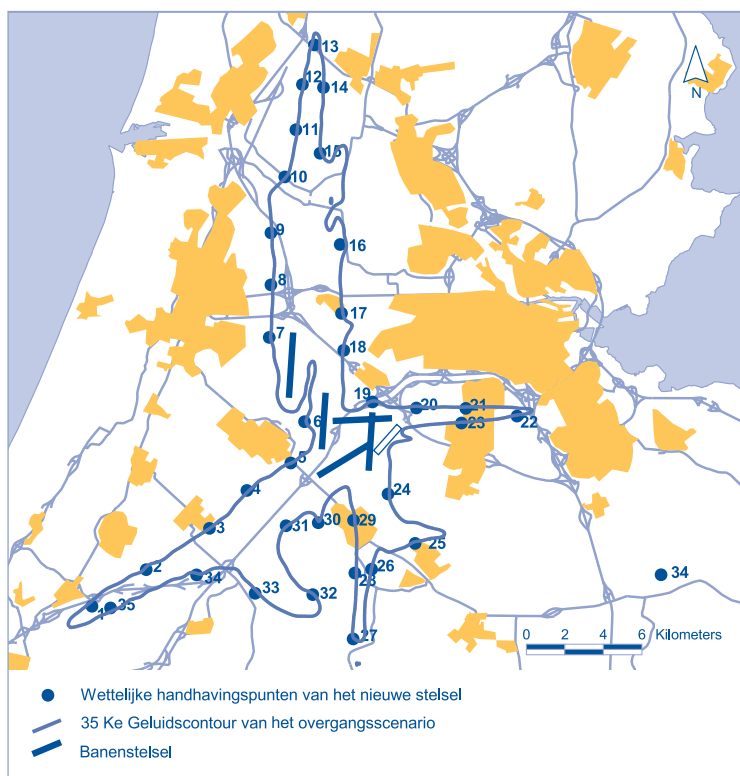
Het TVG is één getal en het geeft dus geen enkele informatie over de plaatselijke *verdeling* van de geluidbelasting in de omgeving van Schiphol. Veel geluid in Amsterdam en weinig geluid in het weidegebied bij de Kaag levert dezelfde TVG op als weinig geluid in Amsterdam en veel geluid in dat weidegebied. Kijkend naar de ondervonden geluidhinder, is het laatste uiteraard te prefereren. Dus naast een globaal criterium is er ook een lokaal criterium nodig. Het lokale criterium zorgt ervoor dat, bij een bepaalde toelaatbare TVG, de

De politiek heeft gekozen voor een nieuw normenstelsel voor geluid, dat het best gekarakteriseerd kan worden als een stelsel met een 'lekkere contour'. Dat is in vele opzichten een ongelukkige keuze.

totale hoeveelheid geluid zodanig over de omgeving wordt verdeeld dat in die gebieden waar veel mensen wonen minder lawaai mag worden gemaakt en waar weinig of geen mensen wonen meer lawaai mag worden gemaakt. Denk hierbij aan een heuvelandschap rond Schiphol, waarbij in elk punt de hoogte van het landschap wordt bepaald door de jaarlijkse geluidbelasting. Dan willen we dus dat de dalen van dit 'geluidlandschap' zich bevinden in de grotere woonkernen

en de bergen in die gebieden waar weinig mensen wonen. Met deze visie wordt dus bereikt dat bij een bepaalde luchtverkeersintensiteit rondom Schiphol, de sector wordt uitgedaagd de hinderdoelstellingen inventief in te vullen.

In het oude stelsel werd er een gesloten grenslijn rondom de luchthaven Schiphol getrokken. Op die grenslijn werd aangegeven dat in elk punt de jaarlijkse geluidbelasting niet boven de 35Ke mocht uitstijgen. Bovendien moest *buiten* die vastgestelde grenslijn de jaarlijkse geluidbelasting onder de 35Ke-grens blijven. De grenslijn van het oude stelsel staat bekend als de '35Ke-zone'. Op deze zone vond ook de lokale handhaving plaats. Hiervoor werden 255 dicht bij



Figuur 4 De negenentwintig handhavingpunten van het nieuwe normensstelsel zijn door de betrokken ministeries gepositioneerd op en nabij de 35Ke-contour van het overgangsscenario. Later zijn daar nog zes extra punten aan toegevoegd.

elkaar gelegen punten gekozen, de handhavingpunten van het oude stelsel, die gelijkmatig over de zone werden verdeeld⁶. Figuur 3 laat de 35Ke-zone van het oude stelsel zien.

In het nieuwe stelsel is de 35Ke-zone overboord gegooid. In plaats daarvan zijn negenentwintig losse handhavingpunten gekozen die op en nabij de 35Ke-contour van het overgangsscenario zijn gepositioneerd. Later zijn hier nog zes extra punten aan toegevoegd. Zie hiervoor figuur 4. De vijfendertig grenswaarden in die handhavingpunten, uiteraard uitgedrukt in de Europese geluidsmaat Lden, zijn berekend door in de computer de vliegbewegingen te simuleren zoals die beschreven staan in het overgangsscenario. Buiten deze negenentwintig handhavingpunten geldt geen wettelijke bescherming meer.

Invoering van metingen

Tot nu toe zijn alle getallen die de jaarlijkse geluidbelasting rondom Schiphol aangeven, in de computer *berekend*. Doordat de bronsterkten van vliegtuigen niet nauwkeurig bekend zijn en geluidsvoortplanting in de buitenlucht een ingewikkelde zaak is, zullen berekeningen en werkelijkheid van elkaar verschillen. Hoe groot die verschillen zijn, is niet bekend. Daarom is in het nieuwe stelsel terecht aangegeven dat er naast berekeningen ook metingen beschikbaar moeten komen. Belangrijke zaken zijn 'hoe er gemeten moet worden' en 'waar er gemeten moet worden'. Bovendien, omdat ook metingen niet perfect zijn, zal ook moeten worden aangegeven 'hoe er met de verschillen tussen meetresultaten en rekenresultaten moet worden omgegaan'.

De commissie heeft hierover reeds een eerste advies uitgebracht in haar eindrapport. Ik kom daar in het volgende hoofdstuk op terug.

⁶ Voor de kenners onder de lezers, de 255 handhavingpunten van het oude stelsel zijn de netwerkpunten van het rekenmodel die het dichtst bij de zone liggen.

Samenvatting

Samenvattend kan gesteld worden dat het oude stelsel en het nieuwe stelsel aanzienlijk verschillen (zie tabel 1):

- De Nederlandse maat voor de geluidbelasting (Ke) wordt vervangen door de Europese maat Lden;
- Het *globale* beoordelingscriterium, gericht op de hoeveelheden passagiers en vracht, wordt vervangen door het criterium gericht op de totale hoeveelheid geluid in de omgeving van Schiphol (TVG);
- Het *lokale* beoordelingscriterium gericht op 255 handhavingspunten op de oude 35Ke-zone, wordt vervangen door het criterium gericht op vijfendertig handhavingspunten op en nabij de 35 Ke-contour van het overgangsscenario;
- De bovengrens van 10.000 woningen *binnen* de oude zone en de bovengrens van 35Ke *buiten* de oude zone zijn in het nieuwe stelsel verdwenen.

Grenswaarden voor het TVG en de vijfendertig handhavingspunten zijn uitgerekend door in de computer de vliegbewegingen te simuleren zoals die beschreven staan in het overgangsscenario.

	Geluidsmaat	Globale bescherming	Lokale bescherming	Extra
Oude stelsel	Ke	Niet meer dan 44 miljoen passagiers en 3 miljoen ton vracht	Op en buiten de zonegrens mag de geluidbelasting niet hoger zijn dan 35Ke	Voorschriften voor baan- en routegebruik
Nieuwe stelsel	Lden	Grenswaarde voor het totaal volume aan geluid (TVG)	Grenswaarden voor de geluidbelasting in 35 handhavingspunten	Gedetailleerde voorschriften voor baan en routes

Tabel 1 Samenvatting van de verschillen tussen het oude en het nieuwe stelsel. In het nieuwe stelsel worden de globale en lokale grenswaarden uitgerekend met behulp van het overgangsscenario.

Het overgangsscenario voldoet aan de eis dat er niet meer dan 10.000 huizen zijn, die blootgesteld worden aan een geluidbelasting van meer dan 35Ke.

De commissie heeft zich in haar adviezen kritisch uitgelaten over de gekozen implementatie van het nieuwe stelsel. Dat geldt met name voor de wonderlijke wijze waarop het TVG wordt berekend, de naïeve wijze waarop de handhavingspunten zijn gepositioneerd en de twijfelachtige manier waarop de grenswaarden zijn bepaald. Dat alles heeft geleid tot een nieuw normenstelsel voor geluid met grote tekortkomingen. De commissie heeft dat in haar laatste advies verwoord als ‘een gemiste kans’. Ik zal de argumenten van de commissie in het volgende hoofdstuk toelichten.

Noodzaak voor een evaluatiefase

Reeds bij het ontwerp van het nieuwe normenstelsel is voorzien in een evaluatie van dat stelsel. Bij het in gebruik nemen van de vijfde baan op 20 februari 2003, zal het nieuwe stelsel in werking treden. Gedurende de evaluatiejaren 2003, 2004 en 2005 zal het functioneren van het nieuwe stelsel worden getoetst, met name op de pregnante eis van ‘gelijkwaardigheid’. Daarnaast kan in de evaluatiejaren ook het meetsysteem worden geïnstalleerd en beproefd. In het jaar 2006 zou de commissie dan haar eindrapport kunnen afleveren. Daar was het werkplan van de commissie ook op afgestemd⁷.

Tenslotte, het jaar 2003 zal slechts in beperkte mate in de evaluatie kunnen worden meegenomen omdat het vijfbanenstelsel dan nog niet volledig operationeel zal zijn. De taxibaan ontbreekt nog. Hierdoor kunnen de vierde en vijfde baan niet tegelijkertijd gebruikt worden.

⁷ Het werkplan beschrijft de aanpak en het tijdschema van de nog resterende werkzaamheden van de commissie voor de jaren 2003 – 2006 in relatie met de flankerende disciplines veiligheid en capaciteit. Het werkplan is het ministerie van V&W aangeboden in april 2002.



3

Adviezen van de commissie

De commissie is van mening dat de mainport Schiphol van grote economische betekenis is voor ons land. Het nieuwe stelsel dient dan ook zodanig te worden ingericht dat groei van Schiphol ook op langere termijn mogelijk blijft, terwijl de geluidhinder rondom de luchthaven binnen vooraf gestelde grenzen wordt gehouden. Een dergelijk duurzame doelstelling vraagt om een creatieve inrichting van het nieuwe normenstelsel, waarbij de luchtvaartsector wordt uitgedaagd om in de toekomst innovatiever om te gaan met het luchtruim rondom de luchthaven.

Gelijkwaardigheid

In de afgelopen jaren heeft het kabinet gewerkt aan de ontwikkeling van het nieuwe normen- stelsel voor Schiphol. Voor geluid stond daarbij voorop dat het stelsel transparanter zou moeten worden, beter zou moeten aansluiten bij de werkelijk ondervonden hinder en beter handhaafbaar zou moeten zijn. Bij de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel van geluidsnormen achtte het kabinet *gelijkwaardigheid* een essentieel criterium.

Omdat het oude en het nieuwe stelsel sterk van elkaar verschillen, kan er niet zinvol gesproken worden van ‘gelijkheid’ van de stelsels. Vandaar dat de term ‘gelijkwaardigheid’ werd geïntroduceerd. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds aangegeven, wordt hieronder verstaan dat in het overgangsjaar (2003) de stelselwijziging geen extra ruimte mag creëren voor de sector, terwijl er ook geen extra verzwaring van de milieueisen mag worden geïntroduceerd. Concreet benadrukt het kabinet in haar brief van 29 mei 2000 aan de Tweede Kamer, dat vanaf 2003 niet alleen aan de eis van maximaal tienduizend woningen binnen de 35 Ke-contour moet worden voldaan, maar dat ook in de wijdere omgeving van Schiphol (‘het PKB-gebied’) het aantal ernstig gehinderden met ongeveer 50 procent en het aantal slaapgestoorden met ongeveer 70 procent dient te zijn afgenomen ten

opzichte van het ijkjaar 1990 ('de PKB-criteria').

Bij de eis van gelijkwaardigheid zegt het kabinet dus terecht dat het niet alleen gaat om wat er zich tot aan de 35Ke-contour afspeelt, maar dat het ook gaat om de geluidbelasting in de bredere omgeving van Schiphol (tot 20 Ke). Immers, daar wonen ongeveer één miljoen mensen. Het nieuwe normenstelsel moet dus zodanig worden ingericht dat die gelijkwaardige bescherming dan ook daadwerkelijk gegarandeerd wordt. En willen we in de evaluatiejaren (2003 – 2005) dat ook geloofwaardig aantonen, dan is betrouwbare informatie nodig over de geluidsontwikkeling van 1990 tot 2005, niet alleen rond de 35Ke-contour maar in het *gehele* PKB-gebied, dus tot aan de 20Ke-contour.

Vanwege het grote belang dat het Kabinet daaraan hechtte, heeft de commissie in haar adviezen ruime aandacht gegeven aan het criterium 'gelijkwaardigheid'. Zij heeft daarbij gesteld dat gelijkwaardigheid niet louter gefocuseerd dient te worden op de inrichting van het overgangsscenario ('een mogelijke toekomst'). Bij het toetsen van de gelijkwaardigheid zal vooral ook gekeken moeten worden naar de prestaties van de luchtvaartsector in de afgelopen jaren ('het voltooide verleden'). Immers, gelijkwaardigheid betekent dat ten gevolge van de stelselwijziging er geen plotselinge verandering mag ontstaan in de ruimte voor de sector of in de zwaarte van de milieueisen. Dit betekent dat bij een gelijkwaardige overgang, in de overgangperiode het verleden en de toekomst zo veel mogelijk zonder abrupte sprongen in elkaar zouden moeten overgaan⁸. Daarom heeft de commissie een onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de geluidbelasting van het PKB-gebied over de afgelopen tien jaar. Met dit onderzoek heeft de commissie een doorbraak geforceerd.

⁸ In de evaluatiejaren zullen de min of meer abrupte veranderingen in het 'geluidlandschap', tengevolge van het in gebruik nemen van de vijfde baan, kritisch moeten worden gevolgd.

Uit het historische overzicht blijkt namelijk dat in elke gewenste locatie van het PKB-gebied de ontwikkeling van de geluidbelasting in het verleden uitstekend in kaart kan worden gebracht. De commissie heeft dan ook voorgesteld om het historische geluidbelastingonderzoek niet te beperken tot enkele locaties (in het onderzoek van de commissie waren dat slechts negentien punten), maar uit te voeren voor het *totale* PKB-gebied. Het resultaat zal inzichtelijke informatie over de heuvels en dalen van 'het geluidlandschap' in de bredere omgeving van Schiphol opleveren. De commissie heeft ook voorgesteld om voortaan het geluidlandschap jaarlijks in kaart te brengen, dus niet alleen in de evaluatiejaren maar ook daarna. Zo ontstaat strategische informatie die voor alle stakeholders toegankelijk dient te zijn ('openheid'). Die openheid zal doorslaggevend zijn voor een *geloofwaardige* evaluatie in de komende jaren (2003 – 2005).

Globale bescherming

De globale bescherming in het nieuwe stelsel wordt geboden door een bovengrens toe te kennen aan het TVG: één getal dat jaarlijks aangeeft aan hoeveel vliegtuiggeluid de bredere omgeving van Schiphol maximaal mag worden blootgesteld.

In het wijzigingsvoorstel van de commissie wordt de jaarlijks beschikbare geluid ruimte in het TVG vooral bepaald door de vlootsamenstelling in dat jaar. Stille vliegtuigtypen leveren een relatief kleine bijdrage aan het TVG en verruimen derhalve de groeimogelijkheden voor Schiphol.

Ongelukkigerwijze komt het ministerie met een wonderlijke implementatie die niet alleen methodisch complex en rekenkundig onjuist is, maar tevens weinig bijdraagt aan de beschermende werking. Ik zal de lezer niet vermoeien met de ingewikkelde redenering in de ministeriële constructie, maar volstaan te vermelden dat het TVG van het ministerie, het zgn. 'TVG-kassa', wordt berekend voor een virtuele luchthaven met één

start- en landingsbaan. Hoe krijgt men het verzonnen! Dus het werkelijke geluidsveld van de werkelijke vliegbewegingen in de werke-

lijke omgeving van Schiphol ('het PKB-gebied'), en daar gaat het bij de hinderdoelstellingen toch om, komen niet voor in de berekening van het ministeriële TVG. In die zin is de term 'Totaal Volume Geluid' dan ook misleidend.

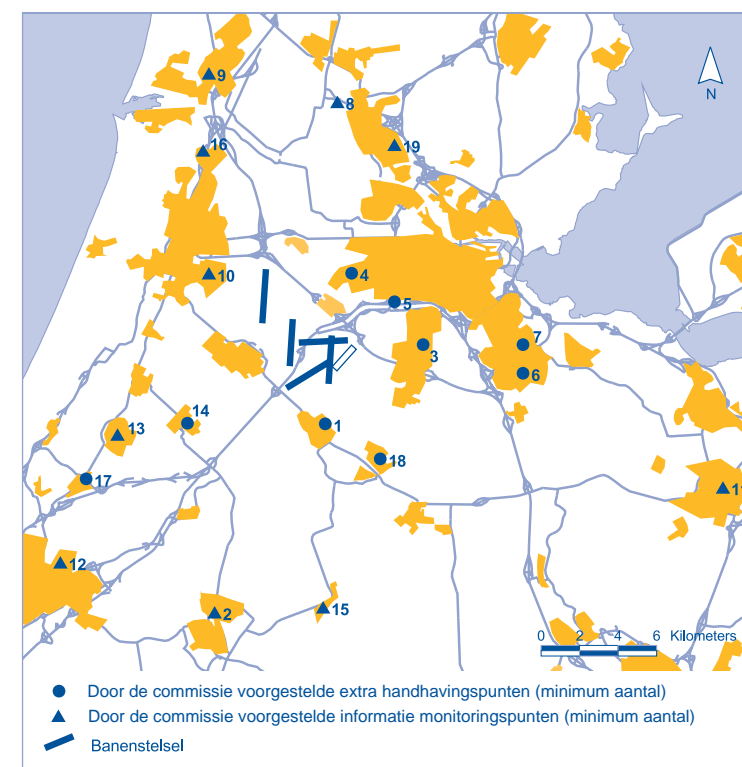
De commissie heeft in haar adviezen aangegeven hoe het TVG wèl juist berekend kan worden, namelijk door een simpele optelling van het geluid over *alle* punten in het PKB-gebied⁹. De adviezen van de commissie over het TVG zijn niet terug te vinden in het nieuwe normenstelsel. Dit betekent dat het TVG, zoals het nu in de wet is opgenomen, weinig bijdraagt aan de hinderdoelstellingen en ook geen betrouwbare stuurinformatie kan opleveren voor de sector.

Lokale bescherming

Het TVG is één getal ('het totaal') en geeft dus geen enkele informatie over de plaatselijke *verdeling* van de geluidbelasting in het PKB-gebied. Het TVG biedt dus geen lokale bescherming. Daartoe dienen de handhavingpunten. Door een weloverwogen positionering van de handhavingpunten kan de verdeling van het geluidsveld worden beïnvloed. Ongelukkigerwijze komt de politiek met een wel erg ondoelmatige positionering van die punten: er komen vijfendertig handhavingpunten die min of meer gelijkelijk verdeeld worden op en nabij de 35Ke-contour (zie figuur 4). Dit betekent dat de verdeling van het geluid *buiten* de 35Ke-contour in het geheel niet aan de orde komt. En daar ging het bij de hinderdoelstellingen toch om!

De commissie heeft in haar adviezen aangegeven dat de beloften van het Kabinet alleen een geloofwaardige invulling krijgen, indien de handhavingpunten van het nieuwe normenstelsel worden gepositioneerd in de grotere woonkernen van het PKB-gebied. De com-

⁹ Voor de kenners onder de lezers, dit is een energetische optelling zoals dat ook in Lden gebeurt bij de individuele vluchten (dus niveaus rekenkundig optellen, wat het ministerie doet, is gewoon fout).



Figuur 5 Het voorstel van de commissie voor extra handhavingpunten (buiten de 35Ke-contour) en informatieve monitoringspunten (buiten de 20Ke-contour). De commissie vindt dit een absoluut minimum. Ze stelt bovendien voor om de ministeriële handhavingpunten in de weilanden (zie figuur 4) over te brengen naar woonkernen in het PKB-gebied.

missie heeft dat uitgelegd met de metafoer van het heuvellandschap rondom Schiphol, waarbij in elk punt de hoogte van het landschap wordt bepaald door de jaarlijkse geluidbelasting. Willen we maximaal aan de hinderdoelstellingen voldoen dan dient de sector de vliegbewegingen en vliegprocedures zo te gaan inrichten dat de dalen van dit 'geluidslandschap' zich bevinden in de grotere woonkernen. Evenzo, willen we maximaal aan de groei-doelstellingen vol-

doen, dan dient de sector de vliegbewegingen en vliegprocedures zo te gaan inrichten dat de bergen van dit ‘geluidslandschap’ zich bevinden in die gebieden waar weinig mensen wonen. Op deze wijze scheidt de sector haar eigen ruimte.

De commissie heeft een voorstel gedaan voor negen extra handhavingspunten *buiten* de 35Ke-contour en tien informatieve monitoringspunten *buiten* de 20Ke-contour. Zie hiervoor figuur 5. De commissie acht deze aantallen, in het kader van de hinderdoelstellingen,

In het wijzigingsvoorstel van de commissie wordt de beschikbare ruimte in de handhavingspunten vooral bepaald door het baan- en routegebruik in dat jaar. Vliegtuigen die de grote woonkernen mijden, leveren een relatief kleine bijdrage aan de geluidbelasting in die punten en verruimen derhalve de groei mogelijkheden van Schiphol.

een absoluut minimum. Bovendien moet ernstig overwogen worden om met name die handhavingspunten, die nu gepositioneerd zijn in weilanden nabij de 35Ke-contour, te verplaatsen naar woonkernen in het PKB-gebied. Deze overweging van de commissie zou meegenomen moeten worden in het integrale evaluatieproces, waarin uiteraard ook de nog te kiezen meetpunten een rol spelen (2003 – 2005).

De commissie heeft met haar advies over de handhavingspunten een perspectief willen schetsen voor de luchtvaartsector, alsmede een uitdaging voor de toekomst. Ze heeft in haar werkplan

van april 2002 een studie opgenomen om, in nauwe samenwerking met de sector, de *stuurbaarheid* van de luchtvaart te onderzoeken. Belangwekkende technologische ontwikkelingen zullen hierbij een beslissende rol spelen, niet alleen voor wat betreft de milieuaspecten maar ook betreffende de veiligheid. Ik kom op de koppeling van milieu en veiligheid later terug.

De adviezen van de commissie over de handhavingspunten zijn niet terug te vinden in het nieuwe normenstelsel. Dit betekent dat de handhavingspunten, zoals die nu in de wet zijn vastgelegd, onvoldoende bijdragen aan de hinderdoelstellingen en daarmee aan de

gelijkwaardigheid van beide stelsels. Bovendien worden innovatieve inspanningen van de sector *buiten* de 35Ke-contour nu niet gehonoreerd.

Bepaling van de grenswaarden

Het vaststellen *waar* de handhavingspunten komen te liggen is een belangrijke keuze, maar in principe niet ingewikkeld. Als commissie hebben we gewoon gezegd dat je ze daar moet neerzetten waar je de hinder wilt beheersen; dus daar waar veel mensen wonen. Belangrijker, en ook lastiger, is de keuze van de *grenswaarden* in de handhavingspunten. Immers, de hoogte van een grenswaarde bepaalt uiteindelijk het gewicht van het handhavingpunt. Bij een hoge grenswaarde doet het handhavingpunt nauwelijks mee. Bij een lage grenswaarde heeft het handhavingpunt een sterke invloed op het gebruik van het luchtruim in de omgeving van Schiphol. Daarom heeft de commissie veel aandacht besteed aan het bepalen van de grenswaarden.

Het toetsen van de gelijkwaardigheid met behulp van scenario's heeft ervoor gezorgd dat stap voor stap de discussie over de gelijkwaardigheid van stelsels is verlegd naar de discussie over de gelijkwaardigheid van scenario's. Daarmee werd de ondoorzichtigheid compleet gemaakt.

De politiek heeft ervoor gekozen om de grenswaarden te berekenen met het overgangsscenario. Dat vindt de commissie ongelukkig omdat hiermede de controle op de gelijkwaardigheid wel erg dun wordt. Immers, het enige waar het overgangsscenario aan moet voldoen is dat er binnen de, bij het scenario horende, 35Ke-contour niet meer dan 10.000 huizen mogen liggen. Hier worden de hinderdoelstellingen voor het PKB-gebied dus weer helemaal

naar de achtergrond gedrukt. Hoe kunnen we zo de gelijkwaardigheid van beide stelsels nog inhoud geven? Immers, in het nieuwe normenstelsel zijn de handhavingspunten alleen maar gepositioneerd *op en nabij* de 35Ke-contour, terwijl tevens de grenswaarden worden bepaald door een overgangsscenario dat alleen directe beperkingen oplegt *binnen* diezelfde 35Ke-contour (niet meer dan

10.000 huizen). Het gebied *buiten* de 35Ke-contour, het PKB-gebied, bungelt er in alle opzichten bij.

De commissie heeft, in verband met de eis van gelijkwaardigheid, voorgesteld grenswaarden vast te stellen mede *op grond van de prestaties van de luchtvaartsector in de afgelopen 10 jaar*. Dit is een belangrijke aanbeveling omdat hiermee de grenswaarden in de handhavingpunten op een open en transparante manier kunnen worden vastgesteld, namelijk op basis van gerealiseerde prestaties in het verleden. Indien er bestuurlijk voor wordt gekozen om voor bepaalde handhavingpunten af te wijken van de bovengenoemde grenswaardebepaling (naar boven of naar beneden), dan wordt daarmee in die locaties de ruimte van de sector vergroot of verkleind. Met de afwijkende keuzen kan dus op een transparante wijze beleidsmatig gestuurd worden op hinder en capaciteit, en kan met name ook rekening gehouden worden met het in gebruik nemen van extra banen. Dat geldt vanaf 2003 dus voor de vijfde baan.

Niet alleen rekenen, maar ook meten

Als het vliegtuigeluid gemeten wordt op punten in de omgeving van Schiphol ('de meetpunten'), dan zullen de meetresultaten afwijken van wat er berekend wordt. Dit komt niet omdat het uitvoeren van geluidsmetingen niet goed mogelijk is. De commissie heeft reeds onderzocht welke meetsystemen beschikbaar zijn en concludeert daaruit dat de techniek om goed te meten voorhanden is mits dat meten deskundig gebeurt. Verschillen ontstaan omdat meetresultaten in de praktijk nooit perfect zullen zijn en rekenmodellen een sterke vereenvoudiging zijn van de werkelijkheid.

Om metingen op een zinvolle manier te kunnen gebruiken is het derhalve noodzakelijk dat niet perfecte metingen en onnauwkeurige berekeningen tezamen toch leiden tot nauwkeurige geluidsniveaus ('de werkelijkheid'), niet alleen op de meetpunten maar liefst in het totale PKB-gebied. Dat is weliswaar een grote uitdaging, maar het is

geen nieuwe uitdaging. De commissie heeft in haar laatste advies aangegeven dat het aan elkaar koppelen van afwijkende meet- en rekenresultaten een veelvuldig voorkomend probleem is in vele

Er is jarenlang beweerd dat vliegtuiglawaai niet goed gemeten zou kunnen worden in de wijdere omgeving van Schiphol vanwege de relatief lage geluidsniveaus van het luchtverkeer aldaar. Vergeten wordt dat zelfs bij het lage niveau van 20 Ke de sterkte van het vliegtuiglawaai boven de 65 dB ligt. Dat is uitstekend te meten.

andere toepassingsgebieden en dat hiervoor uitstekende oplossingen beschikbaar zijn. Daar moet dus gebruik van worden gemaakt.

Laat ik het voorgaande samenvatten. Metingen kunnen zodanig worden ingericht dat niet alleen geluidsniveaus correct worden waargenomen, maar ook andere gegevens geregistreerd worden die nodig zijn om de rekenmodellen realistischer te kunnen aansturen. Bovendien zijn er solide procedures beschikbaar, waarmee de uitkomsten van metingen en berekeningen zinvol aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Toepassing van deze procedures zal niet alleen leiden tot nauwkeuri-

ger vaststelling van geluidsniveaus, maar zal ook inzicht geven in de factoren die de verschillen tussen de resultaten van rekenen en meten bepalen. Dat laatste kan ook een aanzienlijke bijdrage leveren aan een verdere verhoging van de effectiviteit van het totale stelsel.

Evaluatie van het nieuwe stelsel

Zoals reeds in het vorige hoofdstuk aangegeven, is bij het ontwerp van het nieuwe normenstelsel een evaluatie voorzien van de gelijkwaardigheid van het nieuwe stelsel over de jaren 2003, 2004 en 2005.

Als commissie hebben we in onze adviezen aangegeven dat wij sterk hechten aan een *integrale* evaluatie. In een dergelijke evaluatie worden de globale en lokale ontwikkeling van de geluidbelasting voor de *gehele* omgeving van Schiphol in elk van de komende evaluatiejaren (2003 – 2005) zichtbaar gemaakt en vergeleken met de ontwik-

keling van de geluidbelasting over de afgelopen tien jaar (1993 – 2002). Zonder die jaarlijkse informatie over het ‘geluidlandschap’ acht ik een geloofwaardige evaluatie in termen van gelijkwaardigheid, duurzame groei en hinderdoelstellingen niet uitvoerbaar. De commissie heeft aangetoond dat haar aanpak om de jaarlijkse geluidbelasting in het PKB-gebied in kaart te brengen (1993 – 2001), leidt tot nieuwe inzichten die cruciaal zijn voor de evaluatie, en eventuele herziening, van het nieuwe stelsel. De sterke beperkingen die het ministerie van V&W de commissie oplegde, met name bij het evaluatietraject, staan in geen verhouding met wat het ministerie het parlement en de samenleving heeft doen geloven. Die discrepantie tussen de werkelijke ruimte van de commissie en de beeldvorming hiervan in de buitenwereld bracht de commissie in een onmogelijke positie. Zij had geen andere keuze dan haar opdracht in november 2002 terug te geven. Dat zal in het volgende hoofdstuk verder worden toegelicht.

Geluidbelasting en geluidhinder

Er wordt in het normenstelsel veel aandacht besteed aan criteria voor geluidbelasting, maar over criteria voor geluidhinder wordt niet zoveel gezegd. En dat laatste, daar gaat het natuurlijk allemaal om. Nu is geluidhinder een lastig onderwerp omdat daar ook subjectieve zaken bijkomen. Iemand die met plezier werkt op de luchthaven, woont meestal graag in de buurt van Schiphol. Hij zal waarschijnlijk een hogere tolerantiegrens voor vliegtuiglawaai hebben dan iemand die geen enkele economische band heeft met Schiphol. Geluidhinder heeft ook met andere aspecten dan geluid te maken en is daarom een individuele zaak.

Willen we dus iets over geluidhinder zeggen, dan moet dat op *macroschaal* gebeuren. Daar is veel onderzoek naar gebeurd. Het heeft geresulteerd in een zogenaamde ‘dosis-effectrelatie’ die aangeeft hoeveel procent gehinderd wordt bij een bepaalde geluidbelasting. Hoe hoger de geluidbelasting, des te hoger het aantal gehin-

derden. Informatie over de hoogte van geluidbelasting is derhalve onmisbaar om iets zinnigs te kunnen zeggen over de ernst van het hinderprobleem. Iemand die zegt: “geluidbelasting is niet belangrijk, het gaat om de hinder”, heeft alleen maar de klok horen luiden.

Samenvattend, als we nauwkeurige informatie hebben over de (ontwikkeling van de) geluidbelasting, dan kunnen we op macroschaal verstandige dingen zeggen over de (ontwikkeling van de) ondervonden geluidhinder. Dus is het belangrijk dat een effectief normenstelsel voor lawaai niet blijft steken in grenswaarden voor de geluidbelasting, maar een stap *verder* gaat en ook grenswaarden voor de hinder meeneemt. Zo kan, voor de omgeving van Schiphol, aan het totaal volume geluid (TVG) worden toegevoegd de grootheid TVH: het totaal volume aan hinder¹⁰. En zo kan ook, voor elk handhavingpunt, aan het lokaal volume geluid (LVG) worden toegevoegd de grootheid LVH: het lokaal volume aan hinder.

In conclusie, het nieuwe normenstelsel is nu alleen gericht op grenswaarden voor de *geluidbelasting*: globaal (TVG) en lokaal (LVG). In het bovenstaande wordt bepleit om dat uit te breiden naar grenswaarden voor de *geluidhinder*: globaal (TVH) en lokaal (LVH). In een dergelijk stelsel dienen de grenswaarden te worden gespecificeerd in termen van ‘grenswaarden voor hinder’. Dat sluit beter aan bij beleidsdoelstellingen. Vanuit de grenswaarden voor hinder kunnen dan de grenswaarden voor de geluidbelasting worden afgeleid (via de dosis-effectrelatie), die dan weer gehandhaafd kunnen worden via objectieve metingen.

¹⁰ Een soortgelijk voorstel is ook beschreven door de ‘Commissie-MER’.



4 Ontsporing van een democratisch proces

Het Schipholdossier laat een sluipend proces zien, waarin de ministeriële toezeggingen aan het parlement langzaam maar zeker werden ontmanteld. Verbazingwekkend daarbij is dat de betrokken politici dat over zich heen lieten gaan. Het resultaat is dat we nu zitten met een rammelend normenstelsel dat alleen maar verliezers kent. In dit hoofdstuk worden de feiten nog eens op een rij gezet.

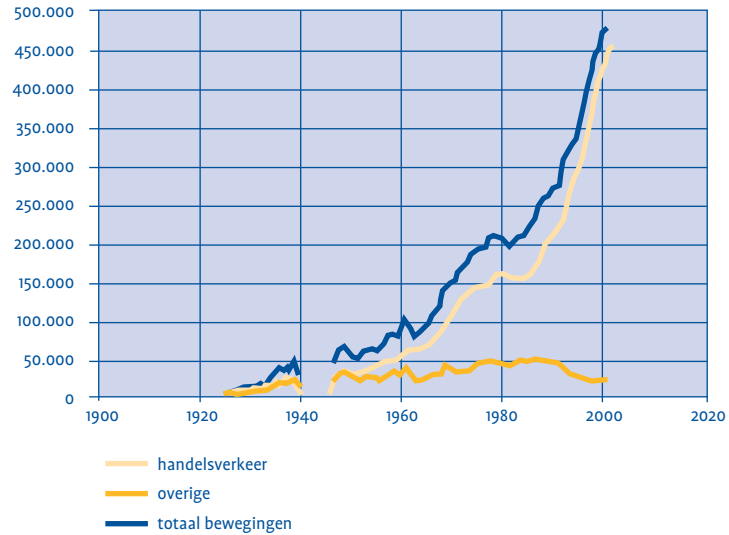
Historisch overzicht, de groei van Schiphol

De sturende factor in de ontwikkeling van Schiphol is groei. Daarom zien we dat in alle oude en nieuwe discussies over Schiphol de prognoses voor de groei in het aantal vliegbewegingen, in het aantal passagiers en in de hoeveelheid vracht, een centrale rol spelen.

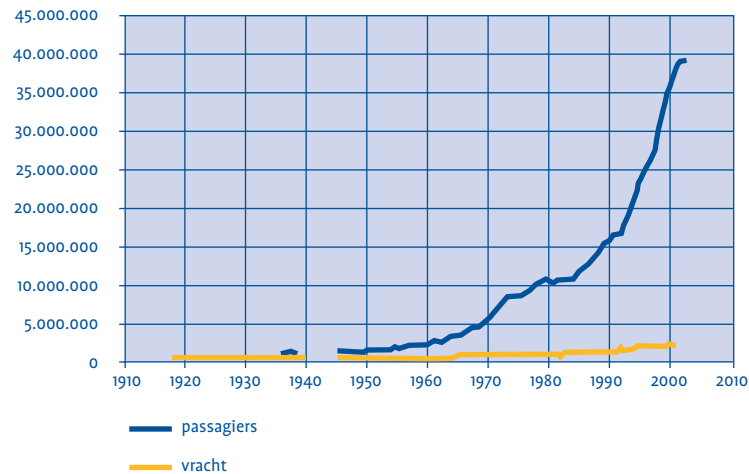
Vooraf het gesjoemel met cijfers over groei kenmerkt het Schiphol dossier. Ik zal geen gedetailleerde opsomming geven over het verschil tussen wat het ministerie van V&W de samenleving deed geloven en de werkelijkheid. Zo heeft het ministerie jarenlang met haar 'onafhankelijk' onderzoek volgehouden, dat de maximale grens van 44 miljoen passagiers pas in 2015 zou worden gehaald. In een rapport van V&W in 1995 staat nog dat Schiphol in 2003 ongeveer 26,5 miljoen passagiers zal verwerken. Maar in 1996 waren dat er al 27 miljoen. De toenmalige KLM-topman Pieter Bouw waarschuwde in juni 1995 al dat de 44 miljoen in 2005 en misschien zelfs al in 2003 gehaald zou worden!

Figuur 6a laat het aantal jaarlijkse vliegbewegingen zien van 1920 – 2001; figuur 6b laat dat zien voor het aantal jaarlijkse passagiers. Interessant is dat de groei zich exponentieel ontwikkelde. Gezien de voortzetting van de mondialisering, is er geen enkele reden te verwachten dat die ontwikkeling zal stoppen. Zoals de groei in de computerindustrie wordt gekenmerkt door de 'Wet van Moore', kent de

a. Aantal jaarlijkse vliegbewegingen, de werkelijkheid

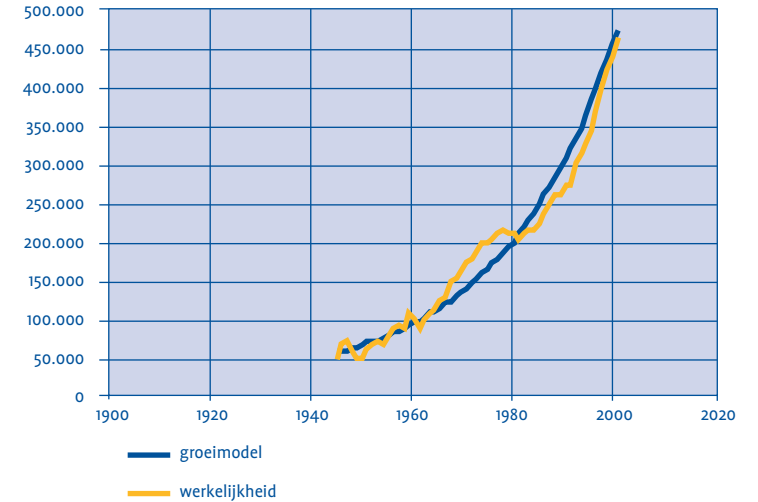


b. Aantal jaarlijkse passagiers, de werkelijkheid

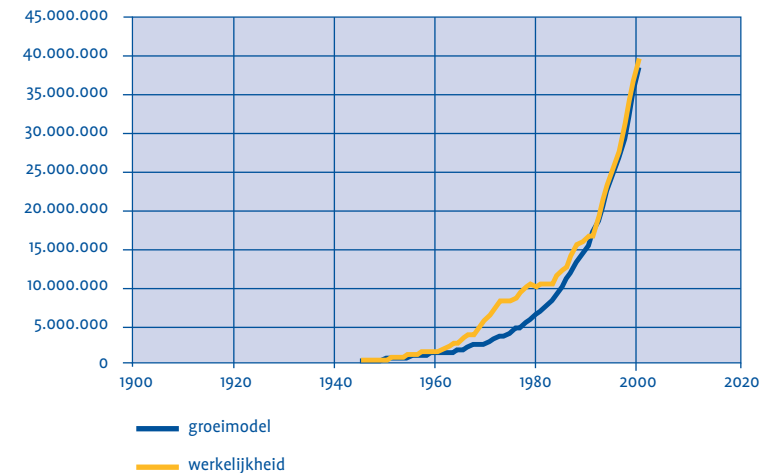


Figuur 6 De groei van Schiphol, zoals die werkelijk heeft plaatsgevonden. Het aangereikte groeimodel geeft een uitstekende beschrijving van de trend (zie hiervoor figuur 7).

a. Aantal jaarlijkse vliegbewegingen, groeimodel en werkelijkheid



b. Aantal jaarlijkse passagiers, groeimodel en werkelijkheid



Figuur 7 Op basis van het verleden (1945-2000) is voor Schiphol een groeimodel afgeleid, dat een exponentiële groei laat zien. Onder de aanname dat er geen trendbreuk optreedt, kunnen met dit model schattingen worden gemaakt van toekomstige groei.

luchtvaart ook haar eigen exponentiële wet. Gebaseerd op gegevens uit het verleden (1946-2000), geldt voor Schiphol het volgende groei-model:

$$\begin{aligned} \text{aantal bewegingen} &= 35.000 \times \exp [0,046 \times (\text{jaartal} - 1945)] \\ \text{aantal passagiers} &= 250.000 \times \exp [0,092 \times (\text{jaartal} - 1945)] \end{aligned}$$

Uiteraard gaat het hierbij niet om details, maar om de trend. Dit wordt in figuur 7 zichtbaar gemaakt.

Als er *geen* trendbreuk optreedt in de ontwikkeling van de luchtvaart, of in de mainport rol van Schiphol, dan voorspelt het bovengenoemde groei-model in 2015 jaarlijks 875.000 vliegbewegingen en 150 miljoen passagiers. Groeiscenario's zullen zich dus moeten concentreren op trendbreuken.

Het zou voor alle partijen beter zijn geweest, indien men bij de overheid van een geloofwaardiger groei-model zou zijn uitgegaan. Modellen die niet eens overeenkomen met wat er in het verleden is gebeurd, zouden toch niet gebruikt mogen worden voor prognoses in de toekomst. Dat is bij Schiphol helaas wel het geval geweest.

Het bovenstaande leert ook dat het onverantwoord is om met het nieuwe normenstelsel de toekomst in te gaan. Als de exponentiële groei van Schiphol zich zal voortzetten, dan zou het nieuwe normenstelsel moeten garanderen dat de groei plaats vindt binnen aanvaardbare grenzen van milieu en veiligheid. De commissie heeft in haar adviezen aangegeven dat het nieuwe normenstelsel daar niet aan voldoet.

Tenslotte, nog een opmerking over een nieuwe locatie. Zelfs een beheerste groei van Schiphol kan niet eeuwig doorgaan. Het tijdstip van aanzienlijke beperkingen hangt af van het moment dat nieuwe technologie en nieuwe procedures de benodigde extra ruimte in milieu en veiligheid *niet* meer kunnen accommoderen. Als dat

moment aanbreekt, dan is de enige mogelijkheid voor verdere groei een andere of een tweede locatie. Voormalig KLM-topman Pieter Bouw zei in 1997 al in een interview in Trouw dat snel ruimte gereserveerd zou moeten worden voor een nieuwe luchthaven. Omdat het inrichten van een nieuwe luchthaven zeker twintig jaar zal vergen, lijkt een serieuze aanpak voor het zoeken naar een goed alternatief voor de lange termijn, méér dan urgent.

Historisch overzicht, wat aan de instelling van de commissie vooraf ging

In 1991 is het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) vastgesteld. In dit plan schetst het kabinet de contouren van een verdere ontwikkeling van de mainport Schiphol en een verbetering van het leefmilieu in de omgeving van Schiphol. PASO heeft de besluitvorming over de vijfde baan van de luchthaven in gang gezet. Hierna is een Integraal MER opgesteld voor de PKB 'Schiphol en omgeving'. Deze PKB werd in 1995 vastgesteld, met de *dubbeldoelstelling*: ruimte voor groei voor de luchthaven en grenzen aan de milieubelasting. PKB-Schiphol bevat niet alleen een bovengrens voor het aantal woningen *binnen* de zones voor etmaal en nacht, ook wordt een forse reductie in het vooruitzicht gesteld van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden *buiten* deze zones. Bovendien wordt een maximale geluidbelasting van 49 Ke vastgelegd voor het meest bedreigde woongebied Aalsmeer.

In 1996 volgt het Aanwijzingsbesluit, waarin de 35 Ke geluidszone voor Schiphol wordt vastgesteld. Daarop volgen enkele jaren met voortdurende discussie over de zonering en geluidhinder. Het blijkt voor de sector moeilijk om het luchtverkeer te managen binnen de zone. Al direct in 1997 wordt een proefevaluatie uitgevoerd. Op basis daarvan wordt reeds in oktober 1997 een onafhankelijke commissie ingesteld onder leiding van professor In 't Veld. Deze commissie krijgt opdracht om te kijken naar de effectiviteit van de zonering en de handhavingssystematiek.

De Commissie In 't Veld meende dat de gebleken problemen om te voldoen aan de geluidszone structureel van aard waren. Enerzijds signaleerde zij dat er een sterkere groei van het luchtverkeer was dan in de Aanwijzing voorzien. Anderzijds bleken maatregelen om de negatieve milieu-effecten van de groei te compenseren niet afdoende om lokale overschrijdingen van de geluidszone te voorkomen

Belangrijk was dat de commissie een aantal 'absurditeiten' constateerde die het onmogelijk maakten om met de vigerende zones een verdere groei van het luchtvaartverkeer te accommoderen, terwijl men meende dat de randvoorwaarden van de PKB-Schiphol deze wel zouden toelaten. De commissie adviseerde tot een wijziging van de vigerende geluidszones.

Naast de MER (MER S4S2) dat werd opgesteld voor deze zone herziening, wordt ook TOPS ingesteld: het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol onder leiding van Van der Vlist. Vooral de informatie waar de milieubewegingen waarde aan hechtten en die niet in de MER-onderzoeken waren opgenomen, werden in de TOPS-rapportages in beeld gebracht. TOPS is geen lang leven beschoren: in de aanloop van 'MER Schiphol 2003' speelt TOPS geen rol meer. Met de ideeën van TOPS is weinig gedaan.

Intussen werden in het project TNLI (Toekomst Nationale Luchthaven Infrastructuur, gestart in 1995) plannen ontwikkeld voor de ontwikkeling van de luchthaven op langere termijn. In 1997 resulteerde dit in een Integrale Beleidsvisie, in 1998 gevolgd door de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (SBTL). Hierbij kwamen ook nieuwe locaties voor Schiphol aan de orde, zoals Flevoland en Noordzee. In 1999 kwam het zwaartepunt te liggen op de ontwikkeling van Schiphol op de huidige locatie, en verscheen de nota TNL (Toekomst Nationale Luchthaven). Daarin wordt de ontwikkeling van het nieuwe normenstelsel vastgelegd, ter vervanging van de zonerings-

Historisch overzicht, de laatste twee jaar

We zitten in het jaar 2000. Het parlement heeft grote twijfels of het voorgestelde nieuwe normenstelsel voor het 'Schiphol met vijf banen' wel de afgesproken beschermende werking zal hebben. Die beschermende werking was overeengekomen in de Planologische Kern Beslissing Schiphol ('PKB-Schiphol'). De verantwoordelijke minister houdt echter voet bij stuk en stelt voor de zaak door onafhankelijke deskundigen grondig te laten uitzoeken. Dat is dus de 'Commissie-Berkhout' geworden, die met zes zwaargewichten in juli 2000 aan de slag gaat¹¹. Om de onafhankelijkheid te garanderen, wordt in het instellingsbesluit aangegeven geen ambtenaren van de betrokken ministeries deel te laten uitmaken van de commissie. Ook benadrukt de minister in een eerste gesprek het belang dat het adviesproces volledig *onafhankelijk* en in alle *openheid* zal dienen plaats te vinden. Een mooi begin dus.

Het standpunt van de commissie is van het begin af aan geweest om vast te houden aan de beleidsuitgangspunten van het normenstelsel, zoals het Kabinet dat voor ogen had. Dat wil zeggen, de commissie heeft de oorspronkelijke inrichting van het stelsel met de componenten 'TVG' en 'handhavingspunten' niet ter discussie willen stellen. Zij heeft dus alleen een oordeel gegeven over de uitwerkingsaspecten van het door de minister voorgestelde stelsel ('het hoe').

De commissie is al snel met haar eerste advies gekomen¹². Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat het niet verstandig is om de overgang van Ke naar Lden, de berekening van het TVG, alsmede de posi-

¹¹ De samenstelling van de commissie was: Prof. Dr.Ir. A.J. Berkhout, voorzitter, Ir. C.M. van Luijk, secretaris, Prof. Dr. B.J.M. Ale, Ir. P.H.J. Koers, Prof. Dr.Ir. J.A. Mulder, Mw. Dr.Ir. M.E.S. Vogels.

¹² Advies deel 1A, september 2000, en advies deel 1B, januari 2001.

tionering van de handhavingspunten volledig te fixeren op en nabij de 35Ke-contour van het overgangsscenario. De zorg van de commissie gold met name de afgesproken hinderdoelstellingen. Immers, bij de afspraken tussen regering en parlement ging het nu juist ook om de geluidshinder in het gebied *buiten* de 35Ke-contour ('het PKB-gebied').

De minister was niet blij met de kritiek.

In juni 2001 volgde advies deel 2. Hier is de commissie nog duidelijker in haar kritiek: "als u, minister, het stelsel zo implementeert dan gaat u niet voldoen aan de eis van gelijkwaardigheid". De commissie adviseert nogmaals om het nieuwe stelsel beter te implementeren door respectievelijk het TVG te berekenen voor de *gehele* omgeving van Schiphol en de handhavingspunten ook te positioneren *buiten* de 35Ke-contour. De minister reageerde furieus en laat via de pers weten dat "Berkhout klaar is met zijn opdracht". Eind augustus 2001 schrijft de secretaris-generaal van V&W in een officiële brief aan mij dat de commissie wordt bedankt.

Echter, mede onder de druk van de Tweede Kamer komt de minister in oktober 2001 weer bij mij terug. De opdracht wordt aangepast aan de wensen van de Kamer, en de commissie pakt haar werkzaamheden weer op. In april 2002 levert de commissie een uitgebreid werkplan voor de komende jaren in; de inhoud is in samenspraak met de stakeholders opgesteld. In het werkplan staat de aanpak en het tijdschema van de commissie over handhaven en meten in het PKB-gebied, alsmede de evaluatie van het nieuwe stelsel.

In oktober 2001 gaat de Tweede Kamer akkoord met het wetsvoorstel Wijziging Wet Luchtvaart. Het nieuwe normenstelsel is daar onderdeel van. De commissie laat weten het onbegrijpelijk te vinden dat *geen* van de zwakke punten uit het stelsel zijn gehaald. De minister zegt de Kamer wel toe dat het nieuwe stelsel zorgvuldig geëvalueerd zal worden in de jaren 2003 – 2005.

In juni 2002 gaat ook de Eerste Kamer, zei het met grote aarzeling, akkoord. De Kamer verbindt hieraan wel de voorwaarde dat bij de evaluatie van het stelsel de PKB-eisen moeten worden gebruikt als toetsingscriteria ('motie Baarda').

In september-oktober 2002 geeft de nieuwe verantwoordelijke bewindspersoon voor Schiphol, de staatssecretaris van V & W, haar interpretatie over de nog uit te voeren taken van de commissie, met name op het gebied van de evaluatie. Die interpretatie is aanleiding voor de commissie om er definitief mee te stoppen. De commissie brengt in november 2002 haar eindrapport uit over haar laatste werkzaamheden.

Een sluipend proces van ontmanteling

Het geheel overziend, zien we een onthutsend beeld. De Tweede Kamer heeft grote twijfels over de voorstellen van de minister, maar gaat in 2000 toch akkoord met de hoofdlijnen onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat er een onafhankelijke commissie van deskundigen een *oordeel* gaat geven over het uitgewerkte voorstel. De commissie is zeer kritisch in haar oordeel en geeft de Kamer gelijk. Maar wederom lukt het de minister de Kamer te overtuigen om toch akkoord te gaan met haar wetsvoorstel, ondanks de ernstige gebreken. Dit keer wordt beloofd dat de commissie de *evaluatie* op onafhankelijke wijze mag gaan uitvoeren. Immers, zo zegt de minister, mochten er inderdaad zwakheden blijken dan kunnen die alsnog worden bijgesteld met een toekomstig wijzigingsvoorstel. De Kamer slikt dat. Nu staat dan de evaluatie van het stelsel voor de deur. Uiteindelijk blijkt dat ook die opdracht een *fopspeen* is.

De staatssecretaris schrijft in haar brief d.d. 19 september 2003: "*De commissie wordt gevraagd om op basis van de geluidbelastinggegevens over de jaren 2000 tot en met 2005 een evaluatie op te stellen over de overgang van Ke naar Lden. Hiertoe zal begin 2006 de commissie de benodigde informatie beschikbaar worden gesteld. Het gaat hierbij om een ex post toetsing van de gekozen overgang van Ke naar Lden in de handhavingspunten op en rond de 35Ke*".

Met deze inperking van de staatssecretaris komt de commissie in een uiterst moeilijke positie. Immers, als van de commissie een deskundige evaluatie van de beschermende werking van het nieuwe stelsel wordt verwacht, dan moet niet alleen naar de 35Ke-contour worden gekeken en ook niet alleen naar de overgang van Ke naar Lden. Dat laatste moet uiteraard wel gebeuren, maar het is slechts een technisch detail. Waar het in de evaluatie werkelijk om gaat, is om jaarlijks de ontwikkeling van de geluidbelasting in kaart te brengen *in het gehele PKB-gebied* (uiteraard zowel in termen van Ke als Lden). Zo kan voor een ieder zichtbaar worden gemaakt of aan de hinderdoelstellingen van beide stelsels wordt voldaan.

En de evaluatie moet ook niet pas starten in 2006. Het evaluatieproces moet *nu al beginnen*, zodat ongewenste ontwikkelingen tijdig worden gesignaleerd en er in 2006 een gedegen en betrouwbaar beeld beschikbaar is, mede voor de Milieueffect Rapportage ('MER 2006').

Bovendien, hoe kan de commissie nu onafhankelijk functioneren als de commissie niet zelf de informatie mag verzamelen die ze nodig acht, maar afhankelijk is van wat het ministerie beschikbaar gaat stellen. Onder die omstandigheden kan de commissie haar opdracht niet op een verantwoorde wijze uitvoeren.

MER-Schiphol, bestuurlijk ondoorzichtig

Een wel zeer ondoorzichtig aspect is de rol van de MER ('Milieueffect Rapportage') bij Schiphol. De MER wordt opgesteld door de initiatiefnemer; de 'Commissie-MER' geeft over de MER een beoordelingsadvies en vervolgens wordt op basis van dat beoordelingsadvies en de MER door het bevoegd gezag een oordeel gegeven over de toelaatbaarheid van de milieueffecten. Het is dus *niet* zo, dat de Commissie-MER een oordeel toekomt over de toelaatbaarheid van de effecten. De Commissie-MER beperkt zich tot mededelingen over de validiteit van uitspraken over de milieueffecten die in het MER zijn gedaan. In het geval van de geluidhinder Schiphol deelt in 2002 de

Commissie-MER dan ook droogjes mee dat het de onderbouwing van de uitspraak 'dat het nieuwe en het oude stelsel gelijkwaardig zijn' niet heeft kunnen terugvinden in de MER.

Ook in de toekomst zal het niet de Commissie-MER zijn die beoordeelt of het nieuwe stelsel gelijkwaardig is aan het oude. Dat oordeel zal aan het bevoegd gezag zijn. Juist bij de wijziging van de Schipholwet is het een ongelukkige zaak dat daar de initiatiefnemer en het bevoegd gezag samenvallen.

Ondanks het feit dat, zowel de Commissie-Berkhout als de Commissie-MER van oordeel zijn dat de minister haar bewering over gelijkwaardigheid nergens onderbouwt, gaat de Kamer toch akkoord met de wetswijziging.

Overgangsartikelen, een juridisch rookgordijn

De wetsartikelen die de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel regelen, leggen de juridische basis voor het optrekken van nóg een rookgordijn waarachter de werkelijke ontwikkeling van de geluidbelasting rond Schiphol niet goed zichtbaar wordt.

In de aanhef van het wetsvoorstel wordt gesteld dat "de grenzen zodanig gesteld moeten worden dat er sprake is van een gelijkwaardige overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel". Het gaat daar dus om het *gehele* stelsel: maatvoering, globale bescherming en lokale bescherming.

In artikel IX wordt de gelijkwaardigheid nader gedefinieerd. De overgang is per definitie gelijkwaardig indien wordt voldaan aan datgene wat in de artikelen X tot en met XIII is bepaald. In artikel XII wordt vervolgens bepaald dat aan de eis van gelijkwaardigheid is voldaan indien de geluidbelasting in nog nader te bepalen handhavingpunten, gelegen op of nabij de 35 Ke-contour van het huidige stelsel, niet hoger is dan de waarde berekend volgens het *overgangsscenario*. Bovendien mag het met dit scenario berekende 'TVG-kassa' niet worden overschreden.

De vraag die nu rijst, is of aan de doelstellingen van de PKB op de langere termijn wordt voldaan indien de werkelijkheid zich anders ontwikkelt dan in het overgangsscenario is aangenomen. Daarover bestaat in deze ondoorzichtige constructie nog steeds volstreekte onduidelijkheid. In het milieueffectrapport van de minister wordt de bewering, dat het nieuwe en het oude stelsel gelijkwaardig zijn, herhaald. Echter, volgens het toetsingadvies heeft de Commissie-MER geen enkele onderbouwing van die bewering in de MER kunnen aantreffen.

Samenvattend, in de overgangsartikelen van de nieuwe Wet Luchtvaart gaat het om de gelijkwaardigheid van het overgangsscenario en niet om de gelijkwaardigheid van het stelsel. Hoe heeft dat kunnen gebeuren?

Openstaande vragen

Aan het einde van het proces blijf ik met een aantal onbeantwoorde vragen zitten:

- Waarom speelt de geluidbelasting in het PKB-gebied (het gebied tot aan 20 Ke) geen directe rol in de criteria van het nieuwe normenstelsel? Het ging bij de doelstellingen van het kabinet toch vooral om de beheersing van de geluidhinder in de ruimere omgeving van Schiphol (dus in het PKB-gebied)? Juist met die toezegging is de kamer destijds over de streep gehaald.
- Waarom wordt het totale volume aan geluid waaraan de omgeving van Schiphol wordt blootgesteld (TVG), berekend voor een virtuele luchthaven met één start- en landingsbaan? Wat heeft die ‘schijnwereld’ nog met de werkelijkheid van Schiphol te maken?
- Waarom zijn in het nieuwe normenstelsel de handhavingpunten niet daar neergezet waar je de hinder wilt beheersen, dus in de grotere woonkernen? Waarom is men met alle handhavingpunten rond de 35Ke-zone blijven hangen?

- Waarom zijn de grenswaarden in het nieuwe normenstelsel alleen bepaald door een overgangsscenario? Terwijl het bij de eis van gelijkwaardigheid vooral ook gaat om wat er in het verleden is gebeurd.
- Waarom heeft men het nieuwe normenstelsel niet *werkelijk* door het NLR laten testen? Een geloofwaardige test zou zijn geweest om de grenzen van dat stelsel op te zoeken ‘door de handhavingpunten vol te vliegen’ en vervolgens de gevolgen daarvan zichtbaar te maken in het PKB-gebied, met name in de grote woonkernen.
- Waarom mag de commissie pas in 2006, dus achteraf, beginnen met de evaluatie, terwijl het voor alle partijen zo belangrijk is *vroegtijdig* over strategische informatie te beschikken omtrent de werking van het stelsel?
- Waarom mag de commissie de evaluatie van het stelsel alleen maar uitvoeren rond de 35KE-contour en niet in het PKB-gebied; daar ging het toch allemaal om?
- Waarom mag de commissie voor de evaluatie niet haar eigen informatie inwinnen maar is ze afhankelijk van de informatie die het ministerie haar gaat verschaffen? Als het ministerie ervan overtuigd is dat het stelsel zo goed is als zij zegt, dan is er toch niets om bevreesd over te zijn?

Deze vragen zijn door mij vele malen gesteld aan de betrokken bewindspersonen en ambtenaren. Tot vervelens toe, maar er is nooit een relevant antwoord op gekomen.



5 Lessen voor de toekomst

Dit essay eindigt met enkele aanbevelingen. Hoe kunnen de overheid, de sector en de burger leren van het Schipholdossier? Hoe kunnen we met dit soort publiek-private processen voortaan beter omgaan? Kijkend naar de complexiteit van de vraagstukken die op ons afkomen, is het belangrijk dat organisaties in de toekomst vooral lerende organisaties worden. Dat wil zeggen, adaptieve organisaties die tijdig kunnen bijsturen doordat betrouwbare informatie beschikbaar is en er snelle en doelmatige terugkoppeling plaatsvindt tussen kennis en toepassing, tussen beleid en uitvoering, tussen strategie en implementatie. Die interactie is niet alleen belangrijk voor het bedrijfsleven, maar ook voor de overheid. Misschien moet de overheid juist het goede voorbeeld geven.

Informatiedemocratie, een duurzaam toekomstbeeld

De politiek is mijlen ver van de maatschappij af komen te staan. Ondanks de vele protesten in de afgelopen jaren, zien we nog steeds dat regering en kamer blijven steken in een aanbodgedreven aanpak die gekenmerkt wordt door een lineaire en gedetailleerde sturing van maatschappelijke processen. Juist daardoor ontstaat er zoveel ingewikkelde regelgeving die de kwaliteit van de samenleving niet ten goede komt. De enige oplossing om dat oprecht te verbeteren is om burgers ècht te laten meedenken. Dus geen verplichte procedure aflopen omdat het er nu eenmaal bij hoort, maar echt naar elkaar luisteren. Stakeholders komen vaak, mede door hun sterke betrokkenheid, met uitstekende alternatieven. Maar dan moeten ze wel goed geïnformeerd worden¹³.

¹³ De burger heeft zijn buik vol van halve waarheden over groeicijfers, wachtlijsten, misdaadgegevens, enz. Wie gelooft de overheid nog?

Informatie speelt een steeds gewichtiger rol in onze maatschappij. Informatie is de grondstof van de kennissamenleving. Zonder informatie kunnen we niet analyseren, ontwerpen, samenwerken, sturen, voorspellen, anticiperen, beslissen enz. Informatie- en communicatietechnologie heeft de mogelijkheid geopend om informatie op grote schaal en met grote snelheid te verwerven, te bewerken, te

In een mondige samenleving is een goed functionerende democratie een informatiedemocratie. Daarom moet het toeleveren van betrouwbare en begrijpelijke informatie aan belanghebbenden een veel hogere prioriteit krijgen dan het nu heeft.

transporteren, te bewaren en te presenteren. De moderne netwerkeconomie is gebaseerd op het delen van betrouwbare informatie.

In democratische processen speelt informatie een sleutelrol. Immers, meedenkende stakeholders moeten tijdig worden voorzien van relevante informatie. Dat wordt in de toekomst steeds belangrijker omdat het niet alleen meer gaat om de juiste 'functionaliteit', maar vooral ook om de juiste inpassing in de 'omgeving'. Willen we zicht hebben op een beter functionerende democratie,

dan zullen in de eerste plaats de informatieprocessen beter moeten lopen. Geen voorselectie van losse brokken, maar een samenhangend pakket van betrouwbare en begrijpelijke informatie. In een mondige samenleving kom je niet meer weg met een ondoorzichtige werkwijze. In een mondige samenleving gaat het om transparantie!

Kijken we naar het Schipholdossier, dan zien we dat er in feite een verplicht nummer werd opgevoerd. Er werd veel gezegd, maar weinig geluisterd. Burgers werden wel vaak, maar nooit volledig geïnformeerd. Over een periode van vele jaren is het patroon steeds hetzelfde: er wordt veel uitgezocht, tot in vele details wordt er gerekend, stapels rapporten, maar onvoldoende betrouwbare en begrijpelijke informatie. Voortdurend is de informatie gezeefd en geselecteerd, en wordt er ingezoomd en eindeloos gediscussieerd over (vaak veel te technische) details en niet over de hoofdzaken. Overzicht ontbrak.

Karakteristiek is het jarenlange gemillimeter over het criterium van 10.000 woningen. Alsof het daarover zou gaan. Daardoor schiet het niet op. Daardoor is er tot aan vandaag nog steeds een sfeer van wantrouwen. Gedurende de afgelopen twee jaar heb ik wel erg vaak gehoord dat "burgers niet zo moeten zeuren".

Nederland is een dichtbevolkt land. Grote infrastructurele projecten, zoals de uitbreiding van Schiphol, slagen alleen maar als de burger er serieus bij wordt betrokken. Het Schipholdossier laat zien dat het zonder meedenkende burgers niet lukt en vooral dat meedenkende burgers goed geïnformeerd moeten worden. Dat is de essentie van de *informatiedemocratie*.

Regelgeving baseren op systeemaanpak

Vanuit de typisch industriële aanpak van de 20^{ste} eeuw zijn we gewend om bij het oplossen van gecompliceerde problemen de vraagstelling eerst in hapklare mootjes te hakken en vervolgens de aldus ontstane onderdelen in gescheiden trajecten te behandelen. Die wijdverbreide systeemfout leidt niet alleen snel tot verkeerde vraagstellingen voor de deeltrajecten, maar ook tot optimalisaties van de deelresultaten. En de som van suboptimalisaties resulteert niet in de beste oplossingen en zeker niet in innovaties. We zijn dan ook met deze traditionele werkwijze steeds minder in staat de veel-

omvattende vraagstellingen, die op ons afkomen, op te lossen.

Complexiteit wordt veroorzaakt door samenhang. Daarom vragen complexe problemen om een samenhangende aanpak. De politiek moet zich derhalve niet meer bezighouden met details, maar moet de rol van systeemintegrator op zich gaan nemen.

Bij de groei van Schiphol gaat het om een balans tussen capaciteit, hinder en veiligheid. Regelgeving voor die drie onderdelen kunnen niet in isolatie worden behandeld, en de drie deelresultaten kunnen niet zomaar bij elkaar worden gevoegd om als de oplossing te dienen. De complexiteit zit nu juist in de onderlinge afhankelijkheid, de samenhang.

Het Schipholdossier laat zien dat de ministeries van V&W en VROM niet meer de deskundigheid in huis hebben om aan de technische onderdelen zinvol bij te dragen. Het Schipholdossier laat tevens zien dat beide ministeries ook niet meer voldoende kennis in huis hebben om als systeemintegrator op te treden. Dat laatste is zorgwekkend.

Het ontwerp van een goed functionerende regelgeving rond een complexe infrastructuur, zoals Schiphol, vraagt om een systeem-aanpak. Het onafhankelijk ontwikkelen van regelgeving voor de systeemonderdelen capaciteit, hinder en veiligheid leidt altijd tot een onsamenvattend geheel dat op langere termijn uit elkaar valt. In de toekomst zullen gespecialiseerde teams moeten worden aangestuurd door een integrerend regieorgaan dat begrijpt wat systeemintegratie is. De ministeries moeten er voor zorgen dat ze weer de kennis en vaardigheden beschikbaar hebben om dergelijke regieorganen uit de eigen organisatie te kunnen bemensen.

Innovatie aanjagen door regelgeving

De overheid heeft in haar rol als regelgever ongekende mogelijkheden om organisaties aan te zetten tot innovatief gedrag. Dit betekent dat regelgeving van de overheid in de toekomst steeds meer een weldoordachte en slimme *doelregelgeving* dient te worden. Door ook de handhaving van die regelgeving intelligent in te richten, kan het innovatieve gedrag verder worden versterkt. Zo ontstaat een nieuw paradigma waarbij het dus niet meer gaat om het opleggen van *beperkingen* in de oude manier van werken, maar waarbij het vooral gaat om het creëren van *ruimte* in de nieuwe manier van werken.

Bij Schiphol is hier een kans gemist. Het nieuwe normenstelsel is een product geworden dat in principe alleen maar méér van hetzelfde inhoudt; zeg maar een slechte kopie van het oude stelsel. We zijn dus in al die jaren weinig opgeschoten. En dat terwijl voor

het komende decennium er nu juist een modern instrumentarium is vereist. In het nieuwe stelsel wordt de luchtvaart nauwelijks uitgedaagd om in de toekomst innovatiever om te gaan met het lucht-ruim. Juist op langere termijn mag veel verwacht worden van nieuwe technologie in de luchtvaart¹⁴. Daarbij gaat het niet alleen om stillere vliegtuigen, maar ook om stillere vliegprocedures. Dat moet het uitgangspunt worden bij een toekomstige herziening van het nieuwe normenstelsel.

Horizontalisering van de Haagse ministeries

Als we kijken naar het centrale overheidsapparaat, dan zien we een hiërarchische organisatie met verticale ministeriële departementen (de disciplinaire kolommen van de overheid), die weer opgedeeld zijn in verticale directoraten-generaal, en die vervolgens weer opgedeeld zijn in verticale directies. Deze door én door verticale struc-

tuur van politieke specialisaties maakt het principeel onmogelijk om de *departementsoverschrijdende* problemen - die juist nu zo acuut zijn - adequaat aan te pakken. Hierdoor zien we een aantal belangrijke kerntaken van de overheid dramatisch vastlopen (zoals veiligheid, zorg, immigratie, mobiliteit), zonder enig uitzicht op verbetering.

De sterk veranderde maatschappij kan derhalve niet meer bestuurd worden door een overheid die nog steeds probeert maatschappelijke knelpunten op te lossen door *lineair* te sturen en door *deeloplossingen* te optimaliseren. Die aanbodgestuurde, verbrokkelde werkwijze heeft een diepe

De politiek moet ondersteund worden door een professionele overheidsorganisatie. Als die organisatie er niet komt dan zal ook het nieuwe Kabinet, hoe energiek en deskundig de aantredende bewindspersonen ook zullen zijn, al gauw wegzakken in het Haagse moeras van onsamenvangende ministeries, gedetailleerde regelzucht en juridisch gepriegel.

¹⁴ De voorspellingen van de Club van Rome zijn weinig realistisch gebleken, omdat onvoldoende rekening is gehouden met technologische vooruitgang.

kloof gecreëerd tussen politiek en maatschappij, en die kloof kan alleen maar verdwijnen indien de politiek daadwerkelijk gaat investeren in *echte* vernieuwing. Dus niet nog meer centrale middelen in het oppoetsen van de bestaande bureaucratische processen en structuren, maar investeren in nieuwe werkwijzen en nieuwe organisatievormen die de samenleving (en daardoor ook de politiek) aanzienlijk beter dienen.

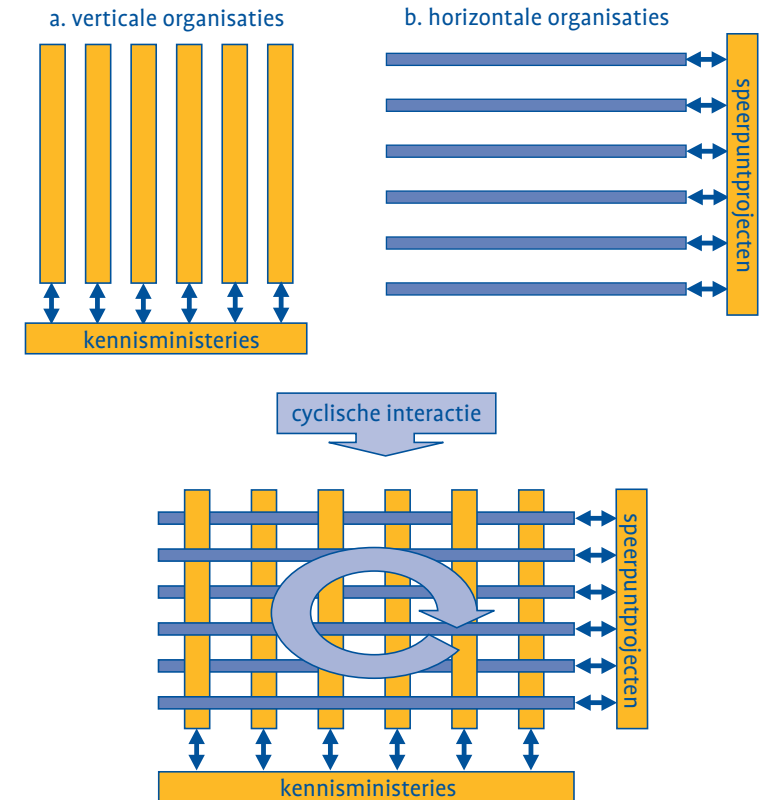
Figuur 8 laat de principes zien van een nieuw bestuurlijk overheidsbouwwerk, bestaande uit een cyclische interactie tussen verticale en horizontale processen. De verticale kolommen in het nieuwe bestuurlijke bouwwerk zijn disciplinaire ‘kennisministeries’ die *gezamenlijk* de totale bestuurlijke deskundigheid leveren. Huidige ministeries dienen zich dus af te vragen: “waar moet ik goed in zijn”. Een kennisministerie wordt gekenmerkt door zijn kerncompetenties.

Zonder departementsoverschrijdende speerpuntprojecten (‘taskforces’) met volwaardige projectministers, zal het een illusie zijn te denken dat de grote knelpunten in de Nederlandse samenleving duurzaam kunnen worden opgelost.

Vaststelling van deze kerncompetenties is een ministerieoverschrijdend proces en kan dus niet aan de individuele ministeries worden overgelaten. Aan het hoofd van een kennisministerie staat een deskundige *kennisminister* (of staatssecretaris).

De horizontale rijen in het nieuwe bestuurlijke bouwwerk zijn multidisciplinaire ‘taskforces’. Elke taskforce loopt dwars door een aantal kennisministeries, richt zich op een urgent maatschappelijk vraagstuk (‘speerpunt’) en is outputgestuurd. Voorbeelden van departementsoverschrijdende speerpuntprojecten zijn:

’s lands ruimtelijke inrichting, mobiliteit, openbare veiligheid, integrale zorg, arbeidsparticipatie, immigratie en culturele diversiteit, Europese integratie en nationale soevereiniteit. Gedurende een *kabinetsformatie* worden de speerpuntprojecten voor minimaal één bestuursperiode (vier jaar) vastgesteld. Doelstellingen, mijlpalen en budgetten worden afgesproken in het *regeerakkoord*.



Figuur 8 De departementale kennisministeries zijn de verticale organisaties (‘de kolommen’) in het nieuwe bestuurlijke overheidsbouwwerk (a.). Zij worden geleid door deskundige ‘kennisministers’. De departementsoverschrijdende speerpuntprojecten vormen de horizontale organisaties (‘de dwarsverbanden’) in het nieuwe bestuurlijke overheidsbouwwerk (b.). Zij worden geleid door ervaren ‘projectministers’. De beleidsvelden van de kennisministeries liggen voor langere tijd vast; speerpuntprojecten worden elke vier jaar vastgesteld en richten zich op urgente maatschappelijke knelpunten. Kennisministeries en speerpuntprojecten zijn dus geen onderdeel van een traditionele matrixorganisatie, maar vormen een tweeledig samenstel van complementaire organisaties met gescheiden verantwoordelijkheden.

Op deze wijze worden dus niet alleen de speerpuntprojecten voor de komende regeerperiode vastgesteld, er wordt ook op hoofdlijnen aangegeven hoe de daaraan gekoppelde ambities zullen worden gerealiseerd. De specifieke competenties die nodig zijn in een speerpuntproject komen vanuit de kennisministeries. De deskundigen van deze ministeries worden dus fysiek uit hun omgeving gehaald en voor minimaal vier jaar gedetacheerd. Een speerpuntproject wordt geleid door een ervaren *projectminister* (of staatssecretaris) die, goed gefaciliteerd en goed gefinancierd, de volledige verantwoordelijkheid heeft en die in staat is complexe processen te managen. Juist hier liggen grote kansen voor innovatieve publiek-private partnerships.

Regeringsbeleid krijgt in deze nieuwe opzet dus twee aanvullende componenten, een kenniscomponent en een projectcomponent. En het kabinet krijgt in deze nieuwe opzet dus twee typen ministers, kennisministers en projectministers¹⁵.

Wordt Nederland geregeerd door ambtenaren?

Veel van de problemen in het Schipholdossier zijn gecreëerd in de periode van de paarse kabinetten. Toen het vernieuwde ‘Kabinet Balkenende’ aantrad, mocht verwacht worden dat resoluut een eind werd gemaakt aan de paarse cultuur van ‘voorkoken en toedekken’. Immers, dit zou het kabinet worden van de meedenkende burger. De nieuwe verantwoordelijke staatssecretaris voor Schiphol was nog maar net aangetreden of ik stond al op de stoep om met haar te bespreken hoe zo snel mogelijk ‘het aanbodgestuurde pad’ te verlaten. In het vorige hoofdstuk heeft de lezer reeds kunnen vernemen dat de burger, wat betreft Schiphol, van de ‘regen van Tineke’ in de ‘drup van Melanie’ terecht kwam. Geflankeerd door haar topambtenaren liet ze ondermeer weten dat:

¹⁵ Dit voorstel is reeds in juni 2002, bij de start van de formatieperiode, gestuurd naar de toenmalige formateur Jan Peter Balkenende.

- het ministerie voor de benodigde informatie zou zorgen (dat was niet een zaak van de commissie);
- het overleg met stakeholders maar afgelopen moest zijn;
- onze onafhankelijke secretaris werd vervangen door een ambtenaar van het ministerie;
- we uit bezuinigingsoverwegingen liever niet meer dan acht keer per jaar zouden moeten vergaderen.

Allemaal zaken die we eerder aanhoorden. Er was kennelijk door de top van het ministerie indringend op de kersverse staatssecretaris ingepraat. En niet zonder succes!

De overheid kent een loopbaanprogramma waarin topambtenaren worden gerouleerd tussen de ministeries. Heel zinvol. Maar kijkend naar de bovenstaande ervaring, waarom die roulatie niet synchroniseren met het aantreden van een nieuw kabinet? Zo kan ongewenste beïnvloeding door topambtenaren van nieuwe bewindspersonen (en dus nieuw beleid) worden voorkomen. Zo kunnen nieuwe ideeën van nieuwe bewindspersonen een eerlijker kans krijgen. Of willen we dat in de Nederlandse politiek *ambtenaren* de dienst uitmaken?

Schiphol en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) is geen hype meer. Het heeft direct te maken met de kwaliteit van de samenwerking. Met MVO leggen bedrijven niet alleen verantwoording af aan hun aandeelhouders, maar ook aan hun werknemers, hun klanten en hun omgeving. MVO zoekt een balans tussen duurzame economische groei, schoner milieu en sociale ontwikkelingen. Dat is veel meer dan het voldoen aan wettelijke eisen. Bedrijven moeten voldoen aan de eisen die de samenleving stelt: ze moeten een ‘societal licence to operate’ hebben. Dat geldt ook voor Schiphol.

Juist hier ontmoeten overheid, bedrijfsleven en burger elkaar.

Immers, een verantwoorde regelgeving wordt gedragen door alle

Schiphol zou zijn internationale positie als mainport aanzienlijk kunnen versterken door het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap een hoge prioriteit te geven. Het komende privatiseringsproces van Schiphol is derhalve sterk gebaat bij een transparanter en doelmatiger normenstelsel.

belanghebbenden en leidt tot een win-win-win situatie. Als een van de partijen afhaakt, verdwijnt ook het draagvlak om te opereren, ook al lijkt dat afhaken op korte termijn aantrekkelijk.

MVO vraagt om innovatie en innovatie vraagt om MVO. Daarom staat innovatie zo in de belangstelling en daarom is innovatie veel meer dan technische vernieuwing¹⁶. De overheid, met name het Ministerie van EZ, probeert terecht het bedrijfsleven te stimuleren innovatiever te werk te gaan.

Maar daarmee vergeet de overheid dat zij zelf ook veel innovatiever moet worden. Meer van het-

zelfde werkt niet meer. Dat geldt zeker voor regelgeving. Innovatieve regelgeving is de sleutel tot maatschappelijk verantwoord ondernemen en maatschappelijk verantwoord ondernemen is de sleutel tot een betere samenleving.

Het resultaat dat er nu ligt kan geen ‘societal licence to operate’ worden genoemd. De overheid en de luchtvaartsector kunnen samen met de burgers in de omgeving van Schiphol tot een aanzienlijk betere oplossing komen dan de ondoorzichtige manier waarop het nieuwe normenstelsel tot stand is gekomen.

Deze opgave ligt nu op tafel.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: Berkhout, A.J., 2002, Van Poldermodel naar Innovatiebeleid, een strategische visie op de kenniseconomie van Nederland.

