

# **Procesvoering besluitvorming Nationale luchthaven**

**7 december 1999**

# **Procesvoering besluitvorming Nationale luchthaven**

**7 december 1999**

Opgesteld door Berenschot in opdracht van de  
programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven

---

## Inhoudsopgave

.....

|   |          |
|---|----------|
| <b>1 Inleiding en vraagstelling</b> .....   | <b>4</b> |
| <b>2 Doel en aanpak adviestraject</b> ..... | <b>5</b> |
| 2.1 Inhoudelijke onzekerheden.....          | 5        |
| 2.1.1 Analyse.....                          | 5        |
| 2.1.2 Oplossingsrichtingen.....             | 7        |
| 2.1.3 Taken organisatie.....                | 11       |
| 2.2 Regie van betrokken partijen.....       | 13       |
| 2.2.1 Analyse.....                          | 13       |
| 2.2.2 Oplossingsrichtingen.....             | 13       |
| 2.2.3 Taken organisatie.....                | 18       |
| 2.3 OMGANG MET MARKTPARTIJEN.....           | 19       |
| 2.3.1 Analyse.....                          | 19       |
| 2.3.2 Oplossingsrichtingen.....             | 19       |
| 2.3.3 Taken van de organisatie.....         | 20       |

---

# 1 Inleiding en vraagstelling

---

Op 17 december aanstaande bepaalt het kabinet zijn standpunt over de toekomst van de Nederlandse luchtvaart. De Programmadirectie ONL wil zich grondig bezinnen op het proces na het zogenoemde Eerste Moment van Afweging (EMA) op 17 december en op de toekomstige organisatie. Als het kabinet besluit voor een van de opties voor de nationale luchthaven, ruwweg de relocatie van start- en landingsbanen op Schiphol of de aanleg van een eiland in de Noordzee, is het voor ONL belangrijk te weten welke alternatieve vervolgtrajecten er bestaan en wat de kansen en bedreigingen van elk van deze trajecten zijn.

De volgende vraagstelling staat centraal in dit adviesrapport:

*Hoe dient het besluitvormingsproces ingericht te worden indien de Noordzee na het Eerste Moment van Afweging op 17 december een optie blijft naast een herindeling van Schiphol?*

Beantwoording van deze vraag vergt aandacht voor drie belangrijke opgaven:

1. Hoe om te gaan met de vele onzekerheden in het proces, opdat de besluitvorming kan plaatsvinden op grond van zo robuust mogelijke informatie?
2. Hoe de regie van betrokken partijen vorm te geven, opdat ze zich zo veel mogelijk gebonden voelen aan de uitkomsten van de besluitvorming?
3. Hoe marktpartijen te interesseren en te committeren, opdat hun deskundigheid optimaal wordt benut en zij bereid zijn tot enigerlei vorm van participatie?

---

## 2 Doel en aanpak adviestraject

---

Doel van het adviestraject is te komen tot de contouren van een besluitvormingsproces voor het vervoltraject na het EMA, waarbij recht wordt gedaan aan de complexiteit van besluitvormingsprocessen zoals die rondom ONL. Ons rapport dient als input voor het advies van ONL aan het kabinet.

Belangrijke input voor ons vormde een workshop die op 26 november 1999 is gehouden. Hierbij waren ambtenaren van de betrokken ministeries en adviseurs aanwezig.

Elk van de in hoofdstuk 1 genoemde opgaven werken wij uit aan de hand van de volgende onderwerpen:

1. Analyse van de problematiek en de complexiteit.
2. Identificatie van mogelijke oplossingsrichtingen.
3. Identificatie van taken voor de organisatie.

De derde opgave (omgang met marktpartijen) belichten wij minder uitvoerig dan de andere twee, omdat deze al voor een groot gedeelte is beantwoord in eerdere workshops. Overigens gaan we in de uitwerking van iedere opgave uit van de meest complexe situatie, namelijk het scenario dat zowel Schiphol als de Noordzee reële en volwaardige opties blijven. De procesvoering van andere scenario's kent hetzelfde type vragen en oplossingen en kan uit het meest complexe scenario worden afgeleid.

### 2.1 Inhoudelijke onzekerheden

#### 2.1.1 Analyse

In het besluitvormingsproces over de nationale luchthaven doet zich een groot aantal inhoudelijke onzekerheden voor. Te denken valt aan ten minste:

- Bestuurlijke onzekerheden. Dit zijn onzekerheden die het gevolg zijn van bestuurlijke handelingen van bepaalde partijen. We noemen een paar voorbeelden: zullen de kabinetten die in de komende jaren aantreden dezelfde preferentie behouden of zal de voorkeur toch uitgaan naar andere locaties? Zal er een koppeling plaatsvinden aan andere dossiers of niet? Het zou niet de eerste keer zijn dat het ene infrastructurele project wordt beëindigd, omdat een ander infrastructureel project bij nader inzien de prioriteit krijgt.
- Technische onzekerheden. Uit de onderzoeken tot nu toe is een groot aantal onzekerheden naar voren gekomen die technisch van aard zijn. Bijvoorbeeld: hoe moet de oeververbinding gestalte krijgen, wat zullen de gevolgen van de keuze voor een eiland in zee voor de morfologie zijn en welke invloed zal de vogelpopulatie op de veiligheid van het eiland hebben?
- Juridische onzekerheden: wat betekent de positie van het eiland in zee voor de respectievelijke zones, wat zal de positie van Schiphol zijn: een gewone private partij of toch een onderneming met sterke publieke elementen?
- Economische onzekerheden: wat zullen de kosten zijn van aanleg van een eiland in zee, in hoeverre zijn deze kosten te voorzien en te beheersen, wat is de kosteneffectiviteit van de aanleg van het eiland: kunnen de te maken kosten wellicht op een maatschappelijk meer bevredigende wijze elders worden aangewend?

---

Het gaat ons in dit rapport niet om een limitatieve opsomming van alle mogelijke onzekerheden die zich kunnen voordoen. Uit ander onderzoek komt duidelijk naar voren dat onzekerheid een dominante factor zal zijn in het besluitvormingsproces. De diverse typen onzekerheden kunnen uiteraard met elkaar interfereren: onzekerheden over bijvoorbeeld de veiligheid van het eiland, kunnen van invloed zijn op de positie van een volgend kabinet ten aanzien van de locatie, etc.

Het is van belang te benadrukken dat het patroon van zekerheden en onzekerheden voortdurend in beweging zal zijn de komende jaren. Met het voortschrijden van de tijd kunnen immers ook inzichten veranderen. De zekerheden van vandaag kunnen de onzekerheden van morgen zijn en andersom. Dit betekent dat het besluitvormingsproces zich gedurende lange tijd zal kenmerken door een grillig patroon. Dit maakt de procesvoering buitengewoon complex.

De wijze waarop traditioneel wordt omgegaan met deze onzekerheden is het entameren van onderzoek: er is een onzekerheid, hiernaar wordt onderzoek verricht en ten slotte wordt een besluit genomen. Deze traditionele wijze van omgaan met onzekerheden zal niet goed werken in het besluitvormingsproces inzake de nationale luchthaven, omdat veel onderzoek tot uitkomsten zal leiden die zeer discutabel zijn en die sommige partijen in de samenleving - wanneer dat zo uitkomt - zeker ter discussie zullen stellen. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld:

- Veel onderzoek heeft betrekking op de toekomst (bijvoorbeeld de groei van de luchtvaart, technologische ontwikkelingen van vliegtuigen, etc.). De toekomstige ontwikkelingen laten zich niet voor een periode langer dan x jaar goed voorspellen.
- Voor veel onderzoek zal gelden dat betrouwbare gegevens niet voorhanden zijn. Onderzoek naar de veiligheid van een luchthaven in zee zal gebaseerd moeten zijn op modelmatige berekeningen en niet op metingen.
- Belangrijk is de vraag welke systeemgrenzen in het onderzoek gehanteerd worden. Wanneer bijvoorbeeld de economische uitstraling van een nieuwe luchthaven in zee wordt uitgerekend, is een belangrijk keuzemoment welke effecten nog wel en welke effecten niet meer worden meegenomen. Iets dergelijks geldt voor de veiligheid. Met het beperken c.q. oprekken van de systeemgrenzen kunnen soms volstrekt verschillende uitkomsten worden gegenereerd. De vraag welke systeemgrenzen worden gehanteerd, is niet objectief te beantwoorden.
- Ten slotte zullen ook de te hanteren onderzoeksmethoden vrijwel altijd onderwerp van discussie zijn. Dit is een belangrijk gegeven in bijvoorbeeld het milieuonderzoek. Een nieuwe luchthaven in zee zal milieulasten genereren, terwijl tegelijk de verhuizing van Schiphol waarschijnlijk ook positieve milieueffecten heeft voor de Randstad. Het toerekenen van deze effecten aan het eiland is buitengewoon moeilijk en per definitie vatbaar voor discussie.  
De vraag is bijvoorbeeld of de milieulasten van nieuwe vervoersstromen die als gevolg van het eiland zullen ontstaan, volledig ten laste van het eiland mogen worden gebracht. Ook hier gaat het weer om zeer subjectieve inschattingen.

Deze gegevens in de bestuurlijke discussie over de toekomst van de nationale luchthaven maken het beeld buitengewoon complex. Er is sprake van een groot aantal onzekerheden, hetgeen tot een grillig verloop van het besluitvormingsproces kan leiden. Dit wordt nog eens versterkt door de lange doorlooptijd van de besluitvorming. Veel van deze onzekerheden zullen niet kunnen worden opgelost door het entameren van onderzoek. Onderzoek leidt immers tot uitkomsten die gegeven de genoemde punten, discutabel zijn.

---

### 2.1.2 Oplossingsrichtingen

Algemeen:

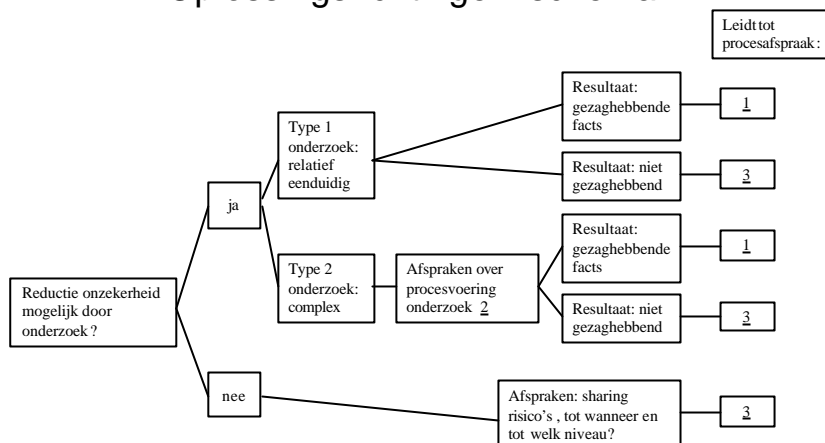
Wij zijn van mening dat bij de procesvoering inzake de besluitvorming over de nationale luchthaven expliciete aandacht besteed moet worden aan het gegeven dat zich een groot aantal onzekerheden voordoet.

In het algemeen geldt dat er twee manieren zijn om met deze onzekerheden om te gaan:

- **Onderzoek.** Allereerst is het mogelijk om een aantal typen onzekerheden weg te nemen door goed onderzoek te doen. We hebben hiervoor reeds aangegeven dat onderzoek rondom een eiland in zee, in een aantal gevallen bijna onvermijdelijk tot discutabele uitkomsten zal leiden. Dit neemt echter niet weg dat in een aantal andere gevallen de onzekerheden wel opgelost kunnen worden door onderzoek, terwijl het daarnaast onzes inziens in weer andere gevallen mogelijk is om het onderzoek zodanig vorm te geven dat de kans op robuuste en gezaghebbende resultaten toeneemt.
- **Afspraken.** Indien onzekerheden niet gereduceerd kunnen worden door onderzoek, rest er slechts één andere mogelijkheid voor de betrokken partijen: ze zullen afspraken moeten maken over de vraag wie het risico van de betreffende onzekerheden draagt. Overigens dienen ook procesafspraken te worden gemaakt wanneer onderzoek wel in enigerlei mate kan bijdragen aan de reductie van onzekerheid. De afspraken zullen dan betrekking hebben op de wijze waarop met de resultaten van het onderzoek wordt omgegaan en op de procesgang bij het onderzoek.

Wij werken deze redenering in het volgende schema uit en lichten daarbij onze overwegingen toe.

## Oplossingsrichtingen: schema



De overheid zal zich eerst moeten afvragen of de onzekerheden in kwestie kunnen worden gereduceerd door onderzoek. Indien dit mogelijk is, zijn twee typen onderzoek te onderscheiden:

- Onderzoek naar helder gestructureerde problemen. Het zal hier in de regel gaan om onderzoek naar facts and figures. Te denken valt aan het onderzoeken van de (financiële) positie van de overheid in de huidige luchthaven Schiphol. In veel gevallen zal dit type onderzoek tot gezaghebbende uitspraken leiden. Hiermee bedoelen we dat de facts and figures zo sterk geobjectiveerd zijn dat ze door alle partijen als juist en waar worden geaccepteerd. Is dit het geval, dan zullen de betrokken partijen daar vervolgens afspraken over moeten maken die wij hier type-1-procesafspraken noemen (zie hierna).

Het kan ook gebeuren dat het onderzoek relatief eenduidig lijkt bij de start, maar dat gedurende het onderzoek blijkt dat de betreffende problematiek veel ingewikkelder is dan vooraf gedacht. Het gevolg hiervan kan zijn dat het resultaat van het onderzoek niet voldoende gezaghebbend is. Er is bijvoorbeeld sprake van grote bandbreedten ten aanzien van de uitkomsten van het onderzoek of het is mogelijk dat gevoeligheidsanalyses leren dat de resultaten sterk afhankelijk zijn van de data en van de systeemgrenzen die zijn gehanteerd. Het gevolg is dan dat het resultaat niet gezaghebbend is; de belangrijkste partijen zullen niet voetstoots akkoord gaan met de resultaten van het onderzoek. Doet deze situatie zich voor, dan is het onzes inziens noodzakelijk om aanvullend op het onderzoek procesafspraken te maken van het type dat wij het type 3 noemen (zie hierna).

- Onderzoek naar ongestructureerde problemen. Bij dit type onderzoek is het reeds op voorhand duidelijk dat het uit te voeren onderzoek buitengewoon complex is. Het zal veelal gaan om onderzoek waar discussie mogelijk is over de data, de te hanteren methoden en de keuze van de systeemgrenzen. Wanneer dit type onderzoek wordt geïnitieerd, staat vast dat de kans groot is dat het tot niet-gezaghebbende uitspraken zal leiden. Het is om die reden onzes inziens noodzakelijk om gericht te investeren in de procesvoering van dit onderzoek.

Hiermee bedoelen wij dat een overheid goed nadenkt over de vraag hoe dit onderzoek wordt georganiseerd en hoe het onderzoeksproces verloopt. Wij bevelen dit aan vanuit de gedachte dat een goede organisatie en procesvoering bevorderlijk kunnen zijn voor gezaghebbende uitspraken. Elders binnen de overheid wordt hier wel gesproken over organisatie en proces ten behoeve van een goede borging van de



---

resultaten. Dit vergt afspraken over de procesgang bij complex onderzoek, van het type dat wij type 2 noemen (zie hierna).

Het is mogelijk dat dankzij de goede organisatie en procesvoering er na afloop van het onderzoek sprake is van gezaghebbende uitkomsten. In dat geval zijn weer type-1-procesafspraken noodzakelijk. Het is echter ook mogelijk dat ondanks een goede organisatie en procesvoering de resultaten nog steeds niet gezaghebbend zijn. In een dergelijke situatie zijn onzes inziens type-3-procesafspraken noodzakelijk.

Een overheid die zich afvraagt of de onzekerheden in kwestie kunnen worden gereduceerd door onderzoek, zal soms tot de conclusie moeten komen dat onderzoek hieraan niet kan bijdragen. Te denken valt bijvoorbeeld aan bestuurlijke onzekerheden. Zijn overheden bijvoorbeeld bereid Schiphol te privatiseren tussen nu en 200x? Een dergelijke onzekerheid wordt niet opgelost door onderzoek, maar door handelingen van overheden. Ten aanzien van deze en dergelijke onzekerheden zijn wij van mening dat het noodzakelijk is om over de sharing van deze onzekerheden afspraken te maken. Dit betekent dat partijen die de afspraken maken, elkaar duidelijk maken dat zij bereid zijn ondanks de onzekerheid met elkaar een besluitvormingsproces te doorlopen. Hierbij geeft iedere partij tevens aan tot wanneer hij de onzekerheid tolereert en tot op welk niveau. Dit zijn procesafspraken die vallen onder wat hierna als type 3 wordt toegelicht.

Hiervoor hebben wij aangegeven dat het omgaan met onzekerheden een drietal typen procesafspraken kan vergen. Deze zijn eveneens in het vorige schema weergegeven:

1. Afspraken over resultaten van onderzoek die tot robuuste uitkomsten hebben geleid.
2. Afspraken over de procesgang bij complex onderzoek als resultaten omstreden zullen zijn.
3. Afspraken over onzekerheden die niet met onderzoek kunnen worden weggenomen.

*Type 1: Afspraken over resultaten van onderzoek die tot robuuste uitkomsten hebben geleid*

Dit type van afspraken is relatief eenvoudig. Er is sprake van onzekerheid, deze onzekerheid wordt weggenomen door onderzoek. Het is voor partijen duidelijk hoe de stand van zaken ten aanzien van het betreffende onderwerp is. Partijen kunnen vervolgens hun standpunt bepalen en met elkaar afspraken maken over het verder procesverloop. Een eenvoudig voorbeeld: stel dat op basis van onderzoek onomstotelijk vast komt te staan wat de gevolgen zijn van een eiland in zee voor de morfologie. Wanneer deze gevolgen duidelijk zijn, kunnen zij aangeven of zij bereid zijn het besluitvormingsproces over een bepaalde optie verder te doorlopen.

*Type 2: Afspraken over procesgang bij complex onderzoek als resultaten omstreden zullen zijn*

Het gaat hier om onderzoek waarvan een opdrachtgever (waarschijnlijk een overheid) op voorhand weet dat dit tot discutabele uitkomsten zal leiden. Dit is het geval omdat bijvoorbeeld data, systeemgrenzen of methoden ter discussie kunnen worden gesteld door partijen die het niet eens zijn met de uitkomsten. Voor een dergelijk onderzoek is een tweetal zaken van groot belang.

In de eerste plaats is het noodzakelijk dat de betrokken partijen investeren in een breed gedragen vraagstelling. Een risico bij dit type onderzoek is dat het wordt afgeschoten door partijen op grond van het argument dat de vraagstelling onjuist is. Wanneer de vraagstelling, en in het verlengde daarvan ook de fasering en de werkwijze in het

---

onderzoek, op de steun van een aantal partijen kan rekenen, is de eerste barrière voor het doen van betekenisvol onderzoek weggenomen.

In de tweede plaats is het belangrijk dat de procesgang van het onderzoek zelf goed wordt vormgegeven. De klassieke procesgang van het onderzoek is eenvoudig: een opdrachtgever formuleert een vraag en een onderzoeksinstituut beantwoordt deze vraag. Wanneer er sprake is van type-2-onderzoek, is dit niet gewenst. Het is noodzakelijk om gedurende het onderzoekstraject een aantal prikkels in te bouwen voor het onderzoeksinstituut om een zo kwalitatief hoogwaardig mogelijk product te leveren. Dergelijke prikkels kunnen bijvoorbeeld zijn:

- In de opdrachtverlening van het onderzoek wordt afgesproken dat de opdrachtnemer de resultaten moet voorleggen aan een peer. Deze peer (een concurrerend onderzoeksinstituut) zal de resultaten kritisch doornemen. Het resultaat van een dergelijke peer review is vaak dat heel helder wordt waar de subjectieve afwegingen van het onderzoeksinstituut zitten.
- Het is denkbaar dat de tussenrapportages kritisch worden gescreend door deskundige belanghebbenden. Dit zijn vertegenwoordigers van belanghebbende partijen die over voldoende deskundigheid beschikken om het onderzoek te kunnen beoordelen. Vaak geldt dat deze belanghebbenden op grond van hun ervaringsdeskundigheid zeer kritische vragen kunnen stellen aan de uitvoerende onderzoeksinstituten en zo een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het resultaat.
- Het is tevens denkbaar dat er een voorziening wordt getroffen wanneer zich een conflict voordoet tussen het onderzoeksinstituut en de peer. Een bekend arrangement is het volgende: wanneer ze het beide oneens zijn over de kwaliteit van het onderzoek, formuleren ze deze tegenstelling zo scherp mogelijk. Deze tegenstelling wordt vervolgens weer voorgelegd aan een derde onafhankelijke deskundige. Op het eerste gezicht is het alsof zo een enorme kerstboom wordt opgetuigd. De werkelijkheid is anders. Vaak geldt dat onderzoeksinstituten die weten dat een dergelijk arrangement bestaat, hierop anticiperen en hun uiterste best doen om zo min mogelijk conflict tussen de peer en de onafhankelijk deskundige te hebben.
- Ten slotte kunnen eisen aan de rapportage worden gesteld. In klassieke onderzoeksrapporten bestaat nogal eens de neiging een conclusie te trekken en daarbij niet helder te zijn over de bandbreedte van deze conclusie, de zachte elementen in deze conclusie, de gevoeligheid van deze conclusie voor nieuwe ontwikkelingen, etc. Het verdient aanbeveling om een onderzoeksinstituut ertoe te verplichten in de eindrapportage juist zeer expliciet aan te geven wat de onzekerheden zijn: wat is de kwaliteit van de data-sets, wat zijn relevante gevoeligheidsanalyses, etc. Dit betekent dat na afloop duidelijk is wat de bandbreedten zijn: wat zijn harde uitkomsten en waar zitten de onzekerheden?

Een dergelijke procesvoering is bevorderlijk voor het gezag van de uitkomsten. Dankzij het systeem van checks and balances (peers, onafhankelijke deskundigen, deskundige belanghebbenden) zijn er sterke prikkels bij de opdrachtnemer om kwalitatief hoogstaand onderzoek te verrichten. Dit voorkomt bekende mechanismen dat de opdrachtnemer te veel de taal van de opdrachtgever spreekt. Dankzij de eisen die aan de rapportage worden gesteld, is na afloop van het onderzoek helder wat hard en wat zacht is. Dergelijk onderzoek en een dergelijke presentatie van de onderzoeksresultaten zijn onzes inziens beter bruikbaar dan onderzoek waarin conclusies worden getrokken die op het eerste gezicht hard en eenduidig lijken, maar die echter binnen 24 uur door belangrijke stakeholders worden gepareerd met concurrerend onderzoek waaruit tegenovergestelde conclusies naar voren komen.

*Type 3: Afspraken over onzekerheden die niet met onderzoek kunnen worden weggenomen*

---

Ten slotte is er nog een aantal onzekerheden die niet met onderzoek kunnen worden weggenomen. Te denken valt hier met name aan bestuurlijke onzekerheden. Wanneer zich dit type onzekerheid voordoet, is er onzes inziens maar één manier om hiermee om te gaan. Een kritieke massa aan partijen zal bereid moeten zijn om de onzekerheid te tolereren en hierover afspraken te maken. Als we ervan uitgaan dat de overheid hierbij initiatiefnemer is, dient deze de volgende zes vragen te beantwoorden:

- Welke partijen kunnen en willen bepaalde onzekerheden delen?
- Hoe dient het delen van onzekerheden georganiseerd te worden (convenant, contract, gentleman's agreement)?
- Tot wanneer in de tijd worden de onzekerheden gedeeld: de partijen moeten aangeven tot wanneer zij bereid zijn om de onzekerheid te delen?
- Tot op welke hoogte worden de onzekerheden gedeeld? De partijen moeten aangeven dat zij zich bij een bepaalde toename van de onzekerheid niet langer gebonden achten aan de afspraken.
- Welke arrangementen voor "entry" en "exit" worden de partijen geboden? Tot de afspraken kunnen nieuwe partijen toetreden (zij zijn bereid om ook te delen in de onzekerheid) en partijen kunnen ook uittreden (zij willen zich niet langer binden aan de onzekerheid). Hierover moeten uiteraard afspraken worden gemaakt.
- Wat dient er te gebeuren als de onzekerheden die van tevoren zijn onderkend, zich manifesteren: schadevergoeding, arbitrage, acceptatie door de betrokken partijen?

Wie maken de afspraken?

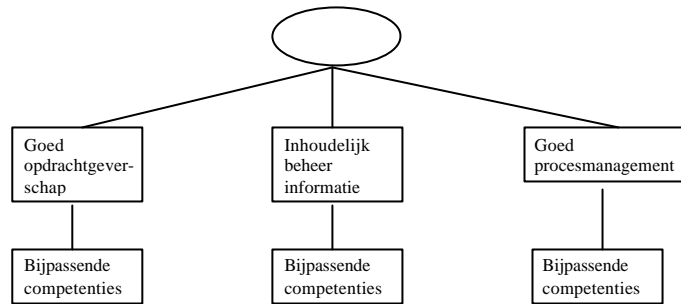
Een belangrijke vraag is natuurlijk wie de afspraken met elkaar maken. Die vraag is in het kader van deze procesvoorbereidende rapportage niet eenvoudig te beantwoorden, want de beantwoording is zeer sterk afhankelijk van de fase waarin het besluitvormingsproces zich bevindt.

Zo is het denkbaar dat in de beginfase een overheid, als initiatiefnemer, een aantal afspraken maakt met andere overheden en andere private spelers. Naarmate de besluitvorming meer richting een te nemen finaal besluit gaat, zullen de afspraken gedetailleerder worden, zal de binding aan de afspraken sterker worden en zal de afspraak waarschijnlijk ook minder vrijblijvend zijn. Het gaat ons er in dit advies dan ook niet om een gedetailleerde en operationele uitwerking van deze proceselementen, maar om het aangeven van een richting. Al met al zien wij geen andere weg voor de omgang met onzekerheden dan goed georganiseerd onderzoek en het maken van afspraken.

### **2.1.3 Taken organisatie**

---

## Taken organisatie



In het vorige schema is aangegeven welke taken een organisatie moet vervullen wil zij in staat zijn om het hiervoor staande waar te maken. Meer specifiek gaat het om:

- het verlenen van onderzoeksopdrachten
- het bereiken van een gezamenlijke probleemstelling
- het bewaken van de procesgang van het onderzoek (wijkt sterk af van de traditionele rol): gezamenlijke "check" en "double check"
- het beheren van de inhoudelijke resultaten (geheugen)
- het beschermen van een haalbare doorlooptijd van het onderzoek
- het faciliteren van het maken van afspraken over de onzekerheden
- het uitvoeren van een "on-going scan" van de omgeving.

We lichten het schema toe. Met goed opdrachtgeverschap bedoelen we dat het onderzoek zowel qua organisatie als qua proces goed moet zijn vormgegeven, refererend aan de hiervoor genoemde procesafspraken. Dit vergt uiteraard geheel andere competenties dan die nodig zijn bij klassiek onderzoek, waarbij een opdrachtgever een vraag formuleert en vervolgens de beantwoording en vaak ook het proces van beantwoording aan het onderzoeksinstituut overlaat.

Inhoudelijk beheer van informatie is uiteraard ook cruciaal. De besluitvorming over een eiland in zee is een buitengewoon informatie intensief proces. Er komt heel veel informatie beschikbaar en het beheer daarvan is geen vanzelfsprekende activiteit. Degene die deze informatie beheert, moet tot een aantal activiteiten in staat zijn:

- Hij moet vragen kunnen beantwoorden van derden, die een dwarsdoorsnede door een aantal onderzoeken vergen.
- Hij moet in staat zijn onderzoeken met elkaar te verbinden en hieruit dominante beelden te schetsen.
- Hij moet in staat zijn om op grond van nieuwe ontwikkelingen inschattingen te maken van de gevolgen hiervan voor bestaand en nieuw uit te zetten onderzoek.
- Hij is verantwoordelijk voor de accumulatie van onderzoek: bouwt nieuw onderzoek in voldoende mate voort op bestaand onderzoek.
- Etc.

Het zou al met al een vergissing zijn te denken dat het inhoudelijk beheer van informatie een taak is voor een bibliothecaris. Hier dient eerder aan een hooggekwalificeerde inhoudsdeskundige te worden gedacht.

Ten slotte is goed procesmanagement noodzakelijk. Onderdeel daarvan is in ieder geval het maken van afspraken over de wijze waarop onzekerheden tussen partijen worden gedeeld.

---

## 2.2 Regie van betrokken partijen

### 2.2.1 Analyse

Vele partijen, ten minste bestuurlijke partijen en waarschijnlijk ook maatschappelijke partijen, hebben of behartigen belangen die bij de besluitvorming over de nationale luchthaven in het geding zijn. Tot op heden is de beleidsvorming over de nationale luchthaven open en interactief opgezet, in die zin dat aan bestuurlijke en maatschappelijke partijen een nadrukkelijke rol is gegeven in het debat: eerst in de nut-en-noodzaakdiscussie die voorafging aan de IBV, vervolgens bij de totstandkoming van het SBTL en nu ook bij de totstandkoming van het EMA. Het kabinet gaat in de besluitvorming over de nationale luchthaven in beginsel uit van een interactieve aanpak, waarbij de samenleving breder geïnformeerd en geconsulteerd wordt dan de formele procedures vereisen.

De regie die nodig is voor de betrokkenheid van bestuurlijke en maatschappelijke partijen, roept een dilemma op. Enerzijds:

- kan de betrokkenheid van actoren bevorderlijk zijn voor het draagvlak van het besluit
- kunnen bestuurlijke en maatschappelijke partijen een creatieve inbreng hebben
- is enige regie van de inbreng van partijen gewenst, omdat zonder regie een chaotische situatie ontstaat, waarin iedereen gaat voor het onversneden eigenbelang en pakt wat hij pakken kan (catch as catch can).

Anderzijds geldt dat actieve deelname van partijen deze partijen kennis oplevert die eventueel ook misbruikt kan worden, bijvoorbeeld door met behulp van deze informatie sterk te opposeren tegen een genomen besluit. Dit noemen we de participatieparadox: het proces is erop gericht om door participatie commitment voor een besluit te verkrijgen, maar het feitelijk effect is het tegenovergestelde. Dankzij hun participatie beschikken bepaalde partijen over de mogelijkheid om de besluitvorming juist te bestrijden. Daarbij komt dat het aantal partijen dat betrokken is of wil worden, eerder zal toenemen dan afnemen gedurende het proces. Iedereen betrekken is echter alleen al onmogelijk vanwege de doorlooptijd en de beheersbaarheid.

Overigens geldt altijd dat de betrokkenheid van partijen niet mag afdoen aan het politieke primaat. Het is uiteindelijk de regering die beslist (zie onder).

### 2.2.2 Oplossingsrichtingen

Het betrekken van bestuurlijke en maatschappelijke partijen kan grofweg op twee manieren geschieden:

1. Inbreng via de PKB+-procedure. Dit betekent dat partijen in inspraakronden kunnen reageren op voorstellen van het kabinet.
2. Inbreng via een interactief, consensuzoekend proces. Dit betekent dat de inbreng van bestuurlijke en maatschappelijke partijen wordt meegenomen in de voorbereiding van de voorstellen van het kabinet.

Schematisch ziet het overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen van elk van deze beide benaderingen er als volgt uit:

Schema: pro's en contra's van twee benaderingen om partijen te betrekken.

|     |        |
|-----|--------|
| PRO | CONTRA |
|-----|--------|

|   |  |  |
|---|--|--|
| Formeel-juridische benadering (PKB+)                              | Helderheid, één (in de wet omschreven) procedure | Rijk is kop van Jut, geen gedeelde verantwoordelijkheid met maatschappelijke partners, lagere overheden nog veel blokkademacht |
| Interactieve benadering (zwaar opgetuigd consensuszoekend proces) | Steun, draagvlak                                 | Participatieparadox, weinig zicht op resultaat, veel organisatie   |

Het voordeel van de PKB+-procedure is dat deze formele procedure helderheid schept met betrekking tot de momenten van betrokkenheid van partijen. Nadeel is dat de vorm van betrokkenheid in de PKB+ vooral reactief is. Deze betrokkenheid resulteert met name in de activering van negatieve energie. Reactieve betrokkenheid mobiliseert namelijk eerst en vooral de partijen die tegen zijn. Het Rijk neemt de eindbeslissing en er is geen gedeelde verantwoordelijkheid met de overige partijen. Gebleken is dat de lagere overheden in de PKB+-procedure en overigens ook daarna veel blokkademacht kunnen uitoefenen en zich daarin ook niet geremd voelen wanneer er geen sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid.

Het voordeel van een zwaar opgetuigd consensuszoekend proces is dat er in beginsel een resultaat kan uitkomen dat op de steun van vele partijen kan rekenen en dat het inhoudelijke creativiteit kan genereren (zie hiervoor onder "enerzijds"). Hiervoor zijn "onder anderzijds" ook de nadelen van deze benadering weergegeven. Andere nadelen zijn dat er weinig zicht is op het eindresultaat van het proces en dat een dergelijk proces enorm veel organisatie vergt.

Alles afwegend, menen wij dat het aanbeveling verdient een lichtvoetig proces te ontwerpen met een beperkte scope, bescheiden pretenties en zonder al te zware bindingsregels naast de bestaande PKB+-procedure. Dit biedt mogelijkheden om de kansen van betrokkenheid van bestuurlijke en maatschappelijke partijen te benutten én om de risico's ervan te reduceren. Wezenlijk is hierbij wel dat de opzet en de intentie van het proces goed geëxpliciteerd en duidelijk gecommuniceerd worden, opdat alle partijen weten waar ze aan toe zijn. Bovendien verdient het aanbeveling afspraken te maken met de belangrijkste bestuurlijke en maatschappelijke actoren over hun inbreng in het besluitvormingsproces tot 2004.

Op deze manier behoudt het Rijk de regie en kan worden voorkomen dat het Rijk later wordt verweten dat partijen nooit zijn betrokken. Ook indien het proces mislukt, kan het bevorderlijk voor de legitimiteit van een besluit zijn. Partijen hebben ten minste de kans gehad te participeren. Het betrekken van meerdere partijen was de opzet van TOPS, maar dit proces is helaas mislukt. De pogingen om TOPS tot een goed einde te brengen, geven de minister meer draagvlak wanneer uiteindelijk blijkt dat toch eenzijdig beslissingen moeten worden genomen.

De opdracht van ons onderzoek was niet een zeer gedetailleerde beschrijving te geven van de procesafspraken die gemaakt moeten worden, maar om de contouren van het proces te schetsen. We geven daartoe een aantal aanwijzingen die bij wijze van spreken het karakter van een "checklist" hebben.

1. *Afspraken over wie wordt betrokken en over de rolverdeling*

- Bij het besluitvormingsproces inzake de nationale luchthaven zullen in ieder geval de bestuurlijke partijen, het Rijk en de lagere overheden betrokken moeten worden. Ook dient de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en externe deskundigen te

---

worden overwogen. Bij het betrekken van partijen kunnen de volgende overwegingen worden gehanteerd<sup>1</sup>:

- Alleen bestuurlijk gedisciplineerde partijen of bestuurlijk ongedisciplineerde partijen. Er zijn partijen die vertrouwd zijn met besluitvormingsprocessen: zij kennen de spelregels en kunnen zich bestuurlijk gedisciplineerd gedragen. Voor andere partijen, bijvoorbeeld partijen die gewend zijn aan oppositie of bestuurlijk reactieve partijen, geldt dit niet. Het kan een keuze zijn deze laatste partijen expliciet buiten de besluitvorming te houden of bijvoorbeeld te kiezen voor indirecte vertegenwoordiging (zie hierna).
- Directe of indirecte vertegenwoordiging. Voor deze constructie wordt gekozen wanneer de initiatiefnemer het belangrijk vindt dat bepaalde partijen deelnemen, maar die partijen dat zelf niet willen of bestuurlijk onvoldoende gedisciplineerd moeten worden geacht. De indirecte vertegenwoordiger zal dan gedurende het proces het vertrouwen en het "commitment" van de eigen partij moeten winnen.
- Gelijke niveaus of verschillende niveaus van betrokkenheid vanuit vertegenwoordigde organisaties. In besluitvormingsprocessen zoals die inzake de nationale luchthaven valt het aan te bevelen om zorg te dragen voor een zware vertegenwoordiging als er bindende afspraken moeten worden gemaakt. De vertegenwoordigers in kwestie kunnen dan een gezaghebbende rol spelen en kunnen zo nodig ook gedragen beslissingen nemen. Hiermee worden impasses voorkomen, die ontstaan als partijen zeggen dat ze niet kunnen beslissen, omdat ze alles eerst moeten "meenemen naar de achterban".
- Stabiele of veranderlijke betrokkenheid. Het aantal betrokken partijen kan stabiel worden gehouden of de toe- en uittreding van partijen tijdens het proces kan worden opengehouden. Het is aan te bevelen de partijen zo veel mogelijk betrokken te houden bij het proces en tegelijkertijd de entry- en exit-optie voor partijen open te houden. Een partij moet de entry-optie kunnen benutten als zijn machtspositie gedurende het besluitvormingsproces enorm is toegenomen. Een partij moet de exit-optie kunnen benutten als zijn belangen apert worden aangetast.
- Dezelfde of verschillende rollen. De partijen kunnen allemaal dezelfde rol krijgen. Er kan ook worden gedifferentieerd. Gegeven het grote aantal belanghebbende partijen kan het aanbevelenswaardig zijn het proces op te bouwen rondom een aantal centrale partijen, met andere betrokkenen in een meer perifere rol aan de rand van het proces. De partijen die echt noodzakelijk zijn voor het realiseren van bepaalde doeleinden, dienen als centrale partij te worden betrokken. Betrokkenen aan de rand kunnen het ene moment actiever betrokken zijn dan het andere.

## 2. *Afspraken over de agenda*

De partijen kunnen afspreken:

- om elkaar uitsluitend te informeren
- om met elkaar tot gezamenlijke opvattingen te komen
- om een mengvorm tussen deze uitersten na te streven.

---

<sup>1</sup> J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming, Academic Service, 1998.

---

Zoals gezegd, adviseren wij om het proces aanvankelijk lichtvoetig op te tuigen. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat partijen elkaar uitsluitend informeren; dit informeren kan zich in de loop der tijd ontwikkelen tot een streven naar gemeenschappelijke beeldvorming. Afhankelijk van de keuze binnen het spectrum van informeren tot het streven naar gemeenschappelijke opvattingen, kan voor het vaststellen van de agenda voor een van de volgende opties worden gekozen:

- Een vaste agenda door de overheid opgesteld.
- Een vaste agenda, waaraan na goedkeuring van de overheid agendapunten kunnen worden toegevoegd.
- Een vaste agenda, waaraan agendapunten kunnen worden toegevoegd, tenzij dit ongewenst is.
- Een agenda die het resultaat is van onderhandeling tussen de partijen.

3. *Afspraken over de gebondenheid aan het resultaat en het proces*

- Bij de vraag of partijen in het proces ex-ante gebonden zijn aan het resultaat van het proces, doet zich een dilemma voor:
- Enerzijds heeft een proces alleen zin indien partijen zich na afloop enigszins gebonden achten aan het resultaat van het proces.
- Anderzijds kan van partijen niet worden verwacht dat zij zich ex-ante binden aan een nog onzeker resultaat. Dit resultaat zou voor een partij immers zeer ongunstig kunnen zijn.

Met dit dilemma kan als volgt worden omgegaan:

- Partijen binden zich niet ex-ante aan het resultaat, maar aan het proces: zij zijn bereid de besluitvorming volgens de afgesproken procesregels te laten verlopen.
- Partijen wordt de mogelijkheid geboden om zich te distantiëren van het resultaat van het proces, indien dit sterk indruist tegen de eigen belangen.

Het zal er vervolgens om gaan gedurende het proces een resultaat te bewerkstelligen dat voor de belangrijkste partijen zo aantrekkelijk is dat zij bereid zijn zich hieraan te committeren.

4. *Afspraken over de betekenis van het politieke primaat*

Uiteraard kan een proces op geen enkele wijze afbreuk doen aan het politieke primaat. De besluitvorming over de nationale luchthaven geschiedt uiteindelijk door het bevoegd gezag. Een proces waarin meerdere partijen worden betrokken, moet zodanig worden georganiseerd dat het bevoegde gezag op een normale wijze zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken. Een proces van betrokkenheid van bestuurlijke en maatschappelijke partijen gaat vooraf aan de politieke besluitvorming en faciliteert deze. Het bevoegd gezag kan de uitkomsten van het proces gebruiken, maar is hier op geen enkele wijze aan gebonden. Hierover moeten duidelijke afspraken gemaakt worden. Misverstanden op dit punt kunnen namelijk tot veel frustratie leiden. Tijdens het proces zijn afspraken gemaakt die ineens niet meer zouden gelden als de politiek erbij betrokken raakt.

5. *Afspraken over het gedrag van partijen*

Deelnemende partijen dienen zich gedisciplineerd te gedragen. Het moet duidelijk zijn dat het proces het forum is waarin de discussie plaatsvindt. De aanwezigheid van een dergelijk forum kan behoorlijk depolitiserend werken. Bestuurders kunnen dan immers zeggen: er is een proces waarin we deze kwestie bespreken. Deze mogelijkheid ondervangt kritiek van de pers en medebestuurders en geeft de bestuurder zelf ruimte. De structuur van dergelijke

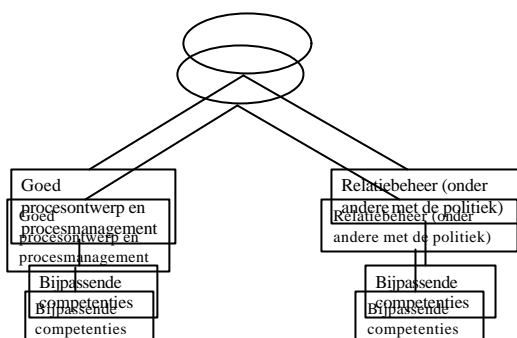


---

fora moet gelaagd zijn (schilstructuur): sommige partijen zijn meer en vaker betrokken dan anderen (zie hiervoor).

### 2.2.3 Taken organisatie

## Taken organisatie Taken organisatie



- In het vorige schema is aangegeven welke taken de organisatie moet vervullen, wil zij in staat zijn om het hiervoor genoemde waar te maken. Het gaat meer specifiek om de volgende taken:
- Het ontwerpen van processen: bepaling van uit te nodigen actoren, van spelregels, van de inhoudelijke agenda, alsmede van de diverse rollen die het Rijk hierin kan vervullen.
- Het management van processen: voorzitterschap van een proces, zorg voor de voortgang, secretariële ondersteuning, etc.
- Het beheer van externe relaties: een goed relatiebeheer is bevorderlijk voor de kwaliteit van de te ontwerpen processen (er kan een betere inschatting gemaakt worden van de vraag of iemand moet worden uitgenodigd) en is ook tijdens een proces noodzakelijk om externe verstoringen zo veel mogelijk te voorkomen.
- Het onderhouden van relaties met de politiek verantwoordelijke bestuurders: gegeven het primaat van de politiek is het noodzakelijk dat de procesmanager voeling houdt met de politiek.

Bij deze taken hoort een aantal competenties: het vermogen om in netwerken van actoren te functioneren, het vermogen om partijen te binden aan het proces en zo mogelijk aan het resultaat van het proces, empathie, tolerantie voor ambiguïteit, tolerantie voor dynamiek, etc.

Terzijde zij opgemerkt dat een rijksoverheid vaak drie typen rollen vervult in dergelijke processen: zij brengt haar eigen inhoudelijke opvattingen, zij is procesmanager en zij vertegenwoordigt het primaat van de politiek. Over scheiding c.q. integratie van deze rollen moeten duidelijke afspraken worden gemaakt.

---

## 2.3 Omgang met marktpartijen

### 2.3.1 Analyse

De derde en laatste opgave bij de inrichting van het besluitvormingsproces over de toekomst van de Nederlandse luchtvaart betreft het interesseren en committeren van marktpartijen, opdat hun deskundigheid optimaal wordt benut en zij bereid zijn tot enigerlei vorm van participatie.

De uitwerking die wij in deze rapportage hebben willen geven aan deze opgave, is bewust beperkt gehouden omdat ONL ten aanzien van deze opgave zelf reeds een traject is ingeslagen. De expertsessie van 8 oktober en de werksessie van 17, 18 en 19 november hebben ONL al een beeld gegeven van de weg die hier ingeslagen dient te worden. Het centrale uitgangspunt is hierbij dat vroege betrokkenheid van marktpartijen noodzakelijk is vanwege een groot aantal onzekerheden ten aanzien van het besluitvormingsproces rondom het eiland.

We hechten er wel aan op te merken dat relatief vroege betrokkenheid van marktpartijen leidt tot een aantal spanningen. We noemen er vijf:

1. *Vroege betrokkenheid tegenover EU-regelgeving.*

Vroege betrokkenheid kan gegeven EU-regelgeving private partijen op een competitieve achterstand zetten. Het vroeg betrekken van bijvoorbeeld Schiphol kan de indruk wekken van belangenverstremming en daarmee deelname in een volgende fase bemoeilijken.

2. *Brede betrokkenheid van partijen tegenover de positie van Schiphol.*

Het toelaten van andere (buitenlandse) partijen tot een aanbestedingsproces voor de exploitatie van de nieuwe Nederlandse luchthaven kan een einde maken aan het bestaan van Schiphol.

3. *Vroege betrokkenheid tegenover lange doorlooptijd besluitvorming.*

Betrokkenheid van private partijen vereist een reële terugverdientijd van de investering. Deze zal zo tussen de tien en vijftien jaar liggen. De doorlooptijd van het besluitvormingsproces en de aanleg van het eiland in zee zullen deze termijn ver overschrijden, waardoor betrokkenheid van private partijen in gevaar komt.

4. *Vroege betrokkenheid tegenover ruimte voor de overheid.*

Het maken van te zware procesafspraken kan leiden tot het vastleggen of vroegtijdig uitsluiten van bepaalde opties. Dit kan leiden tot fixatie van de besluitvorming en de overheid tot een captive van de private partijen maken.

5. *Vroege betrokkenheid tegenover de grilligheid van de besluitvorming.*

Besluitvormingsprocessen zoals die over de toekomst van de nationale luchthaven zijn onderhevig aan een sterke maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek en verlopen bijgevolg doorgaans nogal grillig. Nieuwe opties kunnen bijvoorbeeld plotseling opkomen en allerlei partijen met uiteenlopende belangen kunnen toe- en uitreden. Deze kenmerken van de besluitvorming staan op gespannen voet met de behoefte van private partijen aan duidelijke kaders.

### 2.3.2 Oplossingsrichtingen

---

Een goed procesontwerp vergt een erkenning van deze spanningen. Dit lijkt triviaal, maar wij zijn van mening dat over deze spanningen vaak te gemakkelijk heen wordt gestapt. Een belangrijke vraag die beantwoord dient te worden, is of deze spanningen niet prohibitief zijn voor vroege betrokkenheid van private partijen en het realiseren van het eiland.

Wij zijn van mening dat oplossingen voor deze spanningen moeten worden gezocht in de richting van procesmatige afspraken. Deze afspraken hebben het karakter van spelregels. Een voorbeeld hiervan kan gevonden worden in het model van flexibele aanbesteding, waarbij partijen worden gecompenseerd voor hun inspanningen in een vroege fase in het proces wanneer er voor hen in het vervolg daarvan geen rol is weggelegd. Meer concreet: ondernemingen die hebben meegedacht over de technische inrichting van het eiland in zee, maar bij de keuze voor deze optie niet de opdracht verwerven om de realisatie daarvan voor hun rekening te nemen, moeten op enigerlei wijze schadeloos worden gesteld voor de kennis en expertise die ze lopende het proces hebben ingebracht.

Het proces kan zo worden ingericht dat verschillende fases worden onderscheiden, met in iedere fase een andere betrokkenheid van de marktpartijen. We kunnen bijvoorbeeld een fase van concurrerende ideevorming of planvorming via de constructie van een prijsvraag onderscheiden. Omdat het in een dergelijk vroeg stadium niet gegarandeerd kan worden dat de ideeën van de private partijen die het goed doen in de onderlinge concurrentie rond creativiteit en/of de prijsvraag winnen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd, kan als tegenprestatie voor deelname bijvoorbeeld aan een vergoeding worden gedacht.

### **2.3.3 Taken van de organisatie**

Een uiteenzetting over de taken van de organisatie in de omgang met private partijen moet in onze beleving voortvloeien uit de workshops die ONL zelf organiseerde op 8 oktober en op 17, 18 en 19 november, over de benadering van de markt en de (vroegtijdige) inschakeling van private partijen.

#### *Afsluitende opmerkingen*

In dit adviesrapport zijn de contouren geschetst van een proces dat pas nader kan worden ingevuld in termen van de organisatie-inrichting en de bijbehorende competenties nadat het kabinet op 17 december een standpunt heeft ingenomen. Hierbij gelden overigens wel de volgende overwegingen:

- Aandacht voor het ontwerp en management van het besluitvormingsproces blijft belangrijk, ook als het eiland in zee niet doorgaat.
- Technisch gezien mogen er minder onzekerheden zijn als er gekozen wordt voor de relocatie van start- en landingsbanen, maar bestuurlijk gezien zijn de randvoorwaarden waaronder dan gewerkt moet worden minstens zo ingewikkeld.
- Dezelfde redenering geldt voor de organisatie en de bijpassende competenties. Al naar gelang de gekozen optie zou de eerste stap na 17 december kunnen bestaan uit het maken van een procesontwerp. Belangrijk is dat de procesafspraken die hierin zijn vastgelegd, uiteindelijk worden geaccordeerd door de minister. Aandachtspunt is ook dat er wordt gezorgd voor beslismomenten waarop de "sense of urgency" voldoende hoog is. Alle partijen hebben dan het gevoel dat ze samen zichtbaar resultaat moeten bereiken.

Bij de nadere inrichting van het besluitvormingsproces adviseren wij om uit te gaan van de drie door ons onderkende opgaven.

Omgang met inhoudelijke onzekerheid

---

Wij zijn van mening dat het werken aan gezamenlijk gedragen probleemstellingen voor onderzoek steeds belangrijker gaat worden. Het is niet de bedoeling dat onderzoeksresultaten op een grote hoop komen waar niemand meer naar kijkt, maar dat gedragen onderzoeksresultaten op tafel komen en blijven in het besluitvormingsproces.

De wijze waarop in dit rapport aanbevolen wordt om invulling te geven aan de rol van opdrachtgeverschap, kan daaraan bijdragen. Belangrijk dilemma in de voorfase is tot hoever dat "gezamenlijke" gaat. Partijen die iets willen onderzoeken, zullen ook vaak meebetalen en medeverantwoordelijk zijn voor het eindresultaat. Ze zullen tevreden zijn als in de resultaten ook in voldoende mate hun eigen verwachtingen en standpunten zijn te vinden. Gezamenlijke financiering en gedeeld opdrachtgeverschap bij het aanbesteden van onderzoek kunnen ervoor zorgen dat belangentegenstellingen niet pas na afronding van het onderzoek aan het licht komen, maar al aan het begin van het proces expliciet worden gemaakt.

Bij het uitzetten van onderzoek is het dus belangrijk niet alleen tijd in te plannen voor de daadwerkelijke onderzoeksfase, maar voor de voorfase van het onderzoek, het gezamenlijk afwegen van belangen en te bepalen wat, waarom, hoe onderzocht gaat en moet worden, en voor de interpretatie van de resultaten en de "check" en "double check" nadat de onderzoeken voltooid zijn. Belangrijk is ook dat afspraken worden gemaakt over de omgang met onzekerheden die niet met onderzoek op te lossen zijn: wie deelt in het risico en wie neemt de eventuele consequenties voor zijn rekening?

#### Betrokkenheid van maatschappelijke partijen

Het kabinet zou kunnen besluiten tot een soort tussenvorm ten aanzien van de toekomst van de Nederlandse luchtvaart, in de trant van "de optie van relocatie van start- en landingsbanen verdient serieuze uitwerking en we studeren verder op de Noordzee-optie". Als het even kan zou een dergelijke vrijblijvendheid in de besluitvorming van het kabinet voorkomen moeten worden. Wanneer de uitkomst van het kabinetsberaad te vrijblijvend is, zal de sense of urgency, het gevoel van de noodzaak bij actoren om samen iets te bereiken, afnemen en mogelijk zelfs verdwijnen. Deze aanpak zal vervolgens naar onze inschatting niet goed kunnen leiden tot door de stakeholders gedragen resultaten.

Als het kabinet daarentegen besluit om beide alternatieven tegelijk en naast elkaar uit te werken, moet ervoor worden gewaakt dat interferentie optreedt tussen de twee sporen. De beide sporen zullen onvermijdelijk continu aan elkaar getoetst worden. Het verdient aanbeveling om steeds te bezien de uitwerking van beide alternatieven elkaar steeds kan verrijken en niet voor een te strikte scheiding tussen de beide sporen te beslissen. Onwillige partijen die bij beide sporen betrokken zijn, zouden als het hun zo uitkomt dan weer voor het ene en dan weer voor het andere spoor kunnen kiezen.

Regie van de inbreng door actoren is gewenst om te voorkomen dat het proces onbeheersbaar wordt.

In onze beleving verdient het aanbeveling de regie van het proces lichtvoetig op te tuigen, dus met bescheiden pretenties, een beperkte scope en zonder al te zware vertegenwoordigings- en bindingsregels. Door in aanvulling op de bestaande PKB+-procedure een lichtvoetig proces te ontwerpen, valt in ieder geval te voorkomen dat later het verwijt komt dat partijen er nooit bij zijn betrokken en kan in het beste geval steun en draagvlak voor de mogelijkerwijs inhoudelijk rijkere uitkomsten van besluitvorming worden verworven.

#### Benadering van marktpartijen

De betrokkenheid van private partijen is belangrijk omdat zij niet zelden kunnen beschikken over inhoudelijke deskundigheid en financiële middelen die voor het proces benodigd zijn en omdat zij in de realisatiefase hindermacht kunnen uitoefenen en zo het proces kunnen vertragen en frustreren. Dat er door ONL wordt geopteerd voor een vroege betrokkenheid van private partijen, is dan ook op zich goed te begrijpen. Tegelijk mogen de spanningen die zich hierdoor kunnen voordoen in latere fases van het proces, niet uit het oog worden

---

verloren. In termen van procesontwerp komt het erop aan deze spanningen beheersbaar te maken en te houden door tijdig voorzieningen te treffen in de vorm van spelregels.

Tot slot past hier in algemene zin nog de opmerking dat het aanbeveling verdient om de gebeurtenissen bij andere projecten (PMR, PMMS) goed in de gaten te houden vanwege de leereffecten die zich daar mogelijk voordoen, maar ook omdat de gebeurtenissen die zich bij andere projecten voordoen (kostenoverschrijdingen, verkeerd ingeschatte doorlooptijden, heftig bekritiseerde onderzoeksresultaten) - terecht of onterecht - een negatieve uitstraling kunnen hebben op de besluitvorming inzake de nationale luchthaven, bijvoorbeeld in de opstelling van betrokkenen in het besluitvormingsproces.

---

## Colofon

© december 1999

Dit rapport maakt onderdeel uit van de onderzoeken die in het kader de nota 'Toekomst van de nationale luchthaven' zijn verricht. De nota is een uitgave van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken.

Drukwerk omslag: Kwak, Van Daalen & Ronday

Drukwerk binnenwerk: Reprografische Dienst, ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bestelnummer: RLD 142

Bestellen: Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
telefoon: 070 - 351 7086  
telefax: 070 - 351 6111