**Notitie over de actuele situatie rond de governance van Schiphol**

Door roel in 't veld

4-12-2017

**Inleiding**

Governance betreft de organisatie van besluitvorming:

We can define governance as a collection of normative insights on the organisation of influence, steering, power, checks and balances in human societies. So “good governance” is a pleonasm. Governance relates to social systems. These are reflexive in nature. They learn continuously, with the support of experience, knowledge, revelation etc. Creating governance means shaping and influencing social systems, so governance should be reflexive in itself. Moreover, reflexivity is the engine of learning, and therefore of dynamics, so governance should be formulated in terms of dynamics. Any governance that hampers learning, intentionally or not, is doomed to fail in the realm of sustainable development.(Meuleman,In 't Veld,2012)

De governance van Schiphol is volgens alle betrokkenen gericht op duurzame ontwikkeling. De huidige formele besturing van Schiphol is een ingewikkeld product van historische ontwikkelingen.

Het krachtenveld rond Schiphol is beheerst door tegenstrijdige belangen in een dichtbevolkte stedelijke regio. Het beleidsinstrumentarium dat is ingezet om de uitkomsten van besluitvorming te laten stollen bestaat onder meer uit contouren die grenzen stellen aan de behartiging van de tegenstrijdige belangen, met name uitbouw van vliegverkeer en woningbouw. Het huidige beeld van de advies- en overlegstructuur is neergelegd in de ppt 8,9 en 11. De Omgevingsraad is pas sinds 2015 werkzaam en voortgekomen uit Alderstafels en CROS.

Daarin vindt representatie plaats van de betrokken decentrale territoriale overheden, de luchtvaartsector, bewoners en andere maatschappelijke stakeholders zoals VNO-NCW en Milieufederatie.

**Recente ontwikkelingen**

1. De groei van het aantal vliegbewegingen leidt ertoe, dat het voor 2020 voorziene aantal reeds in 2017 wordt bereikt.
2. De verhouding tussen de home-carrier KLM en Schiphol is zeer slecht.
3. De schaarste aan slots zet de relaties tussen Schiphol en luchtvaartmaatschappijen onder druk ( zie conflicten met Russische vrachtvervoerder, en o.a. Ryan Air)
4. De toegenomen wachttijden voor passagiers op Schiphol irriteren reisorganisaties (Corendon).
5. Gemeenten morren over expansie Schiphol ( Uithoorn, Aalsmeer).
6. Bewoners vechten woningbouwplannen aan in gebieden met veel geluidsoverlast.
7. De president-directeur van Schiphol treedt voortijdig af.
8. De OVV laat zich kritisch uit over veiligheid op Schiphol.
9. De uitwijkcapaciteit bij andere luchthavens in Nederland is slechts beperkt, en de opening van Lelystad is vertraagd. Bij een thans actuele groei per jaar van 8 % is de gehele onbenutte capaciteit van Nederland in 1,5 jaar verbruikt, en zijn we daarna weer terug bij de huidige schaarste.
10. De betrouwbaarheid van berekening over geluidsoverlast ligt in het algemeen opnieuw onder vuur door missers bij geluidsprognoses voor Lelystad.
11. De uitkomst van RIVM onderzoek naar ultrafijnstof laat nog lang op zich wachten ( aldus dir milieu Van Schie op 27-11).
12. De MER is vertraagd, dus het huidige aantal vliegbewegingen is illegaal, maar wordt gedoogd.

**De toekomst op korte termijn: onzekerheden**

1. De gemeenteraadsverkiezingen zijn omgeven met onzekerheid: mogelijk is dat in Amsterdam een College met een geheel andere signatuur aantreedt. En daarmee ook een ander zicht op de toekomst van Schiphol.
2. Een aantal van de thans aanwezige conflicten heeft de potentie om te exploderen, en het gehele klimaat rond de governance van Schiphol te vergiftigen.
3. Een interventie vanuit Haarlemmermeer die aan een enkele politieke partij wordt toegeschreven en slecht valt, kan grote invloed uitoefenen op de uitslag van de latere raadsverkiezing aldaar.
4. De prognoses van de ontwikkeling van het mondiale vliegverkeer laten een versnelling van de groei zien, met een verdubbeling op afzienbare termijn, naar sommige zeggen 12 jaar.

**Aard van de problematiek.**

Vooraanstaande auteurs beschouwen de governance problematiek van Schiphol als complex, waarbij alles met alles samenhangt. Het is dus niet goed mogelijk een onder deel te veranderen zonder repercussies voor andere onderdelen. Boosten et al. illustreren dit met het volgende plaatje:



**Cyclical governance model aviation capacity. The model focuses on the**

**various interactive relationships among the city, airport, and optimum**

**use of existing or future airport capacity. The model is cyclical due to**

**iterations between and within the model’s building blocks (Boosten,**

De totale governance van Schiphol is een netwerk dat onder meer bovenstaand schema reguleert. Governance is steeds een multi-level system: in Nederland ligt het zwaartepunt van de uiteindelijke besluitvorming over de toegestane expansie op nationaal niveau, maar begeleid door een kritische bestuursrechter, de Raad van State. Voor Nederland is voorts relevant dat recent de RLI heeft gepleit voor meer verantwoordelijkheden op regionaal niveau, en daar mee zou de druk op de kwaliteit van de regionale laag in de governance toenemen.

In ieder geval is duidelijk, dat alles met alles is verbonden, en dat een interventie op een bepaalde plek invloedrijk kan zijn in geheel andere delen van het systeem.

**Het paradigma van de luchtvaartsector**

De actoren in de sector zijn het er over eens, dat de luchthaven Schiphol zijn huidige functies alleen dan kan blijven uitoefenen, als de capaciteit meegroeit met de omvang van de luchtvaart. KLM spitst dit betoog toe op de hub functie, terwijl Schiphol veel algemener wil doorgroeien.

Een verdubbeling van de capaciteit van Schiphol in de komende kwart eeuw is alleen dan mogelijk, indien men bereid is zeer veel meer geluidsoverlast en (ultra)fijnstof te verdragen. Dit lijkt alleen mogelijk met behoud van redelijke verhoudingen, indien men de betrokken miljoenen bewoners extreem hoge compensatie aanbiedingen doet. Gegeven de hevige concurrentie in de luchtvaart op mondiaal niveau lijkt dit niet mogelijk. Schiphol zou zich zelf geheel uit de markt prijzen.

**Condities voor een interventie**

De huidige governance is kwetsbaar. Op theoretische gronden is niet te verdedigen, waarom sommige belangen twee- of zelfs drie-voudig zijn gerepresenteerd in de ORS. Dit geldt voor milieubewusten, maar ook voor sommige ondernemers. Ook zijn er opvallende afwezigen zoals de agrarische sector en de vakbeweging. Bij wijzigingen in governance zijn opportuniteit en legitimiteit steeds cruciaal.

Opportuniteit

Bij het aanzetten tot veranderingen in de governance van Schiphol is opportuniteit van groot belang. Het gaat om licht brandbaar materiaal. De recente ontwikkelingen en de onzekerheden aangaande de nabije toekomst leiden tot het oordeel, dat de opportuniteit thans tenminste dubieus is.

Legitimiteit

Gegeven de lange historische ontwikkeling die leidde tot de huidige governance en de kritische rol van rechters “in de buurt” is het ook van groot belang dat de legitimiteit van een ingreep onomstreden is. Is de coalitie die een wijziging ondersteunt in de ogen van andere belangrijke groepen verdacht, dan tast dit de legitimiteit sterk aan.

**Begaanbare wegen**

Het voorafgaande verduidelijkt dat iedere interventie in de governance van Schiphol riskant is. De consequenties zijn slecht te overzien. Het is echter plausibel, dat een interventie die bewoners in de gordijnen zou jagen op tal van punten, en niet alleen met betrekking tot Schiphol, maar ook voor Lelystad, brede nadelige consequenties zal hebben. Gegeven de huidige dubieuze juridische status van het vliegverkeer houdt dit een groot risico in.

Daarom is het verstandig bij iedere gedachte over verandering te streven naar consensus met bewoners: An offer you cannot refuse. De volgende voorstellen zijn bedacht met het oog op mogelijke consensus.

**Voorstel 1**

Een alternatief voor de huidige situatie waarin een bewonersdelegatie in de ORS aanwezig is zou kunnen zijn, dat de beide betrokken provincies en betrokken gemeenten in hun **interne** procedures voor de bepaling van standpunten over Schiphol een veel belangrijker rol zouden toekennen aan bewoners.

Gevolg van aanvaarding: Omvangrijke participatieve processen zouden het tempo van besluitvorming in ieder geval aanzienlijk vertragen. Bovendien zou relatieve consensus de waarschijnlijke besluitvormingsregel zijn, waarvan te verwachten valt, dat geen besluit meer tot stand zou komen dat grote afwijkingen van de huidige situatie toelaat.

**Voorstel 2**

Verplaats de invloed van bewoners naar de bestuursorganen van Schiphol zelf. Geef in RvB cq RvC de bewoners een gekwalificeerde zetel, waardoor de facto een vetorecht ontstaat bij expansie-beslissingen.

Gevolg van aanvaarding: enorme druk op degenen die deze positie bekleden. Grote interne conflicten binnen Schiphol waarschijnlijk, met daaruit voortkomende stagnatie.

**Voorstel 3**

Richt governance zo in, dat over ieder majeur besluit met betrekking tot de capaciteit een besluitvormend regionaal referendum plaats vindt.

Gevolg: zeer onzekere uitkomsten, afhankelijk van de incidenten en hypes van de dag.

**Een andere benadering**

Mijn duiding van de huidige situatie is, dat het vraagstuk van luchtvaartcapaciteit voor de langere termijn niet langer uitsluitend binnen Nederland is te bezien en op te lossen. Ook het vraagstuk van bewonersparticipatie komt anders te liggen, indien we de governance gaan beschouwen als een vraagstuk dat de schaal van Noord West Europa heeft en vereist. In het multi-level systeem is dus ook een extra niveau noodzakelijk. De betrokken regeringen zouden de koppen bij elkaar moeten steken om een gezamenlijk lange-termijn kader te ontwikkelen. Daarbij is op voorhand geen optie uitgesloten, ook niet de ontvolking van een dun bewoond gebied of een luchthaven op zee.