

Position paper Governancestructuur luchtvaart

De Schipholregio is een essentieel en vitaal onderdeel van Noord-Holland en de Metropoolregio Amsterdam (MRA). De Metropoolregio kan niet zonder Schiphol en Schiphol kan niet zonder de Metropoolregio. Samen zetten wij ons in voor een goede balans tussen economische belangen en het woon-, werk- en leefklimaat in de omgeving van Schiphol.

Binnen de regio onderschrijven wij de Metropolitane Strategie waarin wordt ingezet op een aantrekkelijke/innovatieve stad met de hub Schiphol als één van de kernkwaliteiten. Schiphol en haar netwerk zijn daarbij de grote troef voor het vestigingsklimaat van de MRA. Het netwerk verzorgt namelijk de connectiviteit met andere metropolitane regio's in de wereld. Juist deze verwevenheid van Schiphol in het metropolitane landschap van zowel de MRA als de Zuidvleugel is van doorslaggevend belang voor de internationale concurrentiekracht van Nederland.

Groei van Schiphol is geen absoluut en op zichzelf staand doel of belang, maar in bepaalde mate wel noodzakelijk om de kwaliteit van de hub (= aantal frequenties en bestemmingen) op peil te houden. Het beleid van de MRA, Amsterdam en haar regionale partners, is dan ook gericht op het bevorderen van een gematigde en selectieve groei om bovenstaande kwaliteit in stand te houden. Met andere woorden: wij streven niet naar de titel Schiphol als Europa's grootste maar Europa's beste Airport.

Het is daarbij een continue balansoefening tussen een evenwichtige duurzame groei voor Schiphol enerzijds en een aantrekkelijke, gezonde en vooral veilige woon- en leefomgeving anderzijds. Voortdurend worden verschillende belangen tegen elkaar afgewogen. Bij die weging moeten alle belangen goed in beeld zijn. In de praktijk blijkt dat niet altijd even makkelijk. Wie spreekt er namens wie? Wie is waarvoor verantwoordelijk? Wie adviseert wie?

Wij constateren dat het zoeken van de balans niet alleen iets van de regio is, maar ook voor het rijk geldt. Ook herkennen wij het door u geschetste beeld dat de huidige regionale governance structuur in het luchtvaartdossier niet goed functioneert en aan herziening toe is. Wij vragen u om scherp te houden in uw probleemstelling en de daarbij behorende oplossingsrichtingen. Vragen de geschetste problemen alleen om een structuurwijziging of is er (daarnaast) ook wat anders nodig?

Gelezen uw moties (31936-457 en 29665-264) en de toelichting op de doestelling van deze bijeenkomst willen wij u voor het Ronde tafelgesprek over de governance in de luchtvaart het volgende meegeven:

Vind niet opnieuw het wiel uit, sluit aan bij wat er ligt

Regionale samenwerking, burgerparticipatie, de sturing in de nieuwe omgevingswet; er zijn al vele modellen voor overlegstructuren uitgewerkt. Het meest concreet is het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) met de titel "Sturen op samenhang, Governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam" (<http://www.rli.nl/publicaties/2013/advies/sturen-op-samenhang>). Het belangrijkste advies uit dit rapport onderschrijven wij volmondig:

Rijk, focus je op je systeemverantwoordelijkheid: Stel de strategische doelen (wees helder over de eigen inzet in de regio), randvoorwaarden (bied inhoudelijke, financiële en juridische kaders) en procesvereisten vast. Maar laat de ruimtelijk-economische uitwerking over aan de regio.

Als regio nemen wij de verantwoordelijkheid om binnen die kaders de samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheden en maatschappelijke partners te organiseren. In de basis biedt de huidige bestuurlijke structuur voldoende ruimte om dat goed vorm te geven.

Werk de randvoorwaarden voor het systeem goed uit

Zoals u in uw breed aangenomen motie ook al signaleert: "De essentie van het probleem gaat over rolduidelijkheid, rolvastheid ten aanzien van de weging van nationale belangen" (motie 31936-457). Dit onderschrijft dat er heldere kaders en randvoorwaarden nodig zijn voor goed functioneren van een governance structuur. Soms helpt het stellen van heldere doelen, prioriteiten en verantwoordelijkheden meer dan het sleutelen aan de structuur. Richt u in eerste instantie dan ook op het uitwerken van deze systeemvoorwaarden. Als u dit niet goed invult blijft het probleem zich herhalen.

Wettelijk verankerd

Wij hechten aan een evaluatie van de huidige governance structuur. Deze is voortgekomen uit de ontevredenheid die er destijds was over de vorige structuur, de CROS en de Alderstafel. Participatie staat nu centraal, toch werkt dat in de praktijk niet goed. Mensen voelen zich niet gehoord en/of niet vertegenwoordigd. Valt dat met een nieuwe stelselherziening op te lossen of moet er iets anders gebeuren? Die vraag moet scherp zijn. Wij vinden daarom dat de evaluatie van de ORS door een onafhankelijke partij moet worden uitgevoerd die kritisch reflecteert op de actualiteit van de uitgangspunten van het systeem, of het systeem ook volgens deze principes functioneert, of dat er een andere vorm moet worden gevonden. Het idee van een platform voor afstemming en advisering en de wettelijke borging daarvan is een groot goed, dat moeten we niet zomaar loslaten.

Onderhandel op het juiste schaalniveau

Een onderwerp zoals luchtvaart is van nationaal belang. Dat vraagt erom dat op landelijk (soms zelfs internationaal) niveau knopen worden doorgehakt, dat vraagt heldere kaderstelling en sturing op hoofdlijnen. Het luchtvaartdossier is daarmee primair een bevoegdheid en (systeem)verantwoordelijkheid van het Rijk. Die verantwoordelijkheid kunt u niet overdragen aan de regio.

Bovendien moet belangenbehartiging en advisering niet worden verward met besluitvormende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Maar dat is wel wat er nu in de praktijk gebeurt. U laat feitelijk de ORS (een platform waarin verschillende belangen zijn vertegenwoordigd) het beleid vaststellen. Daarmee wordt u voor voldongen feiten gesteld en kunt u niet meer zelf sturen.

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat, zoals ons 'het huis van Thorbecke', stelt het Rijk de kaders vast waarbinnen decentrale overheden (provincies en gemeenten) hun verantwoordelijkheid nemen. Op deze wijze blijft het primaat van het openbaar bestuur binnen de ruimtelijke ordening gewaarborgd, zowel op Rijksniveau als op decentraal niveau.

Het doorhakken van grote knopen over bijvoorbeeld de toekomst van Schiphol vinden wij een uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van het Rijk en u als parlement. Wij pleiten er voor dit naar het juiste schaalniveau te tillen. Wij kunnen ons daarbij voorstellen dat u zich afzonderlijk laat informeren en adviseren door de verschillende belangengroepen. De verzamelde bewonersgroepen, de luchtvaartsector, belangenorganisaties zoals milieugroepen, ondernemingsorganisaties en vakbonden geven u hun standpunt mee. Dat kan worden georganiseerd via een adviserend orgaan waarin de verschillende belangen zijn vertegenwoordigd, zoals de huidige ORS, maar dat kan ook via klankbordgroepen en door (internet)consultaties te organiseren. Vanuit burgerparticipatie zijn hier voldoende suggesties voor uitgewerkt.

De regionale bestuurlijke partijen, als provincies maar ook de gemeenten, nemen hier een bijzondere positie in. Zij beschikken immers over wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden jegens *al* hun inwoners. Die kunnen niet opzij worden gezet door een adviserend orgaan. Dat dreigde mis te gaan in de huidige structuur van de ORS, zie de discussie over "wonen en vliegen" waar advisering wettelijke bevoegdheden dreigde te doorkruisen.

Uiteindelijk is het dus aan het Rijk en aan u als gekozen volksvertegenwoordigers alle belangen te wegen én om knopen door te hakken. Maar daarna is de uitwerking aan de regio. Dat sluit ook aan bij de werkwijze uit de Omgevingswet en het eerder genoemde advies van de RLI.

Wees congruent in je sturingsfilosofie, sluit aan bij de NOVI

De Nationale omgevingsvisie (NOVI) wordt de integrale strategische langetermijnvisie van het Rijk op de gehele fysieke leefomgeving. Het schetst de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen en benoemt de strategische opgaven van het Rijk. Ook wordt de governance en sturingsfilosofie van de (interbestuurlijke en maatschappelijke) samenwerking hier in uitgewerkt. De verantwoordelijkheidsverdeling en onderlinge verhouding tussen de overheidslagen en maatschappelijke partijen, de wijze van samenwerking aan de opgaven en de aansluiting tussen Nationale, Provinciale en Gemeentelijke Omgevingsvisies staan daarbij centraal.

Om de visie ook echt door te laten werken in de regio wordt toegewerkt naar integrale omgevingsagenda's. Deze agenda's zijn de plek waar de verschillende visies (nationaal, regionaal en lokaal) voor een gebied op elkaar worden gelegd. Dit leidt tot gezamenlijke definiëring van de opgaven in een specifiek gebied.

Feitelijk gaat het hier om de invulling van de verantwoordelijkheid in de ruimtelijke ordening die wij ook terug willen zien in de sturing op het luchtvaartdossier. De discussie over een nieuwe governance structuur voor Schiphol moet dan ook binnen deze context worden uitgewerkt. Waarbij de kaders nationaal worden vastgelegd en de verdere uitwerking op gebiedsniveau aan de regionale en lokale partijen in het gebied zelf kan worden gelaten.

De hoofdlijnen van ons advies in een notendop:

- Vind niet opnieuw het wiel uit, maar maak gebruik van de adviezen die hier al over zijn uitgebracht.
- Nationale belangen vragen een weging op het nationale schaalniveau.
- De systeemverantwoordelijkheid en de centrale regie berust bij het Rijk.
- Binnen de door het rijk gestelde kaders nemen de decentrale overheden (provincies en gemeenten) hun verantwoordelijkheid voor de verdere uitwerking op gebiedsniveau.
- Dit governance model sluit aan bij de context van de NOVI. Dat biedt een heldere kaderstelling en borgt een congruente lijn tussen inhoud en sturing.
- Er is een verschil tussen burgerparticipatie en het ongenoegen van omwonenden. Knelpunt is niet de participatiegraad, maar het feit dat mensen zich ondanks participatie niet gehoord voelen. Een systeemoplossing in de governance gaat dat niet veranderen. Wat wel helpt is vooraf duidelijk maken wat ieders rol is: dus duidelijk zijn over wie adviseert en wie uiteindelijk de beslissingen neemt.
- De evaluatie van de ORS dient door een onafhankelijke partij te worden uitgevoerd en dient met name kritisch reflectie te bieden of de uitgangspunten nog actueel zijn en/of het systeem ook volgens deze principes heeft gefunctioneerd. Welke lessen kunnen we hieruit meenemen? Hier willen we graag aan bijdragen en suggesties voor uitwerken.