

Kwalitatieve analyse van een interactief
beleidsproces:
de Alderstafel Schiphol

De invloed van frames en discours

Marleen Gabriëls
Masterthesis Milieu-maatschappijwetenschappen
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Oktober 2011

© AIRBUS S.A. 2006

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Marleen Gabriëls

Studentnummer: 0433128

Begeleiders Planbureau voor de Leefomgeving:

Drs. Ing. Wim Blom

Ir. Ton Dassen

Begeleider Radboud Universiteit Nijmegen:

Prof. Dr. Pieter Leroy



Planbureau voor de Leefomgeving



**Radboud
Universiteit
Nijmegen**

Woord vooraf

Deze scriptie is het resultaat van het onderzoek dat ik heb gedaan in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving ter afsluiting van de opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Het PBL benaderde mijn opleiding met de vraag of er een student was die voor hun bètagerichte instituut een onderzoek zou willen uitvoeren vanuit een sociaal wetenschappelijke invalshoek. Dat heb ik gedaan; ik heb altijd een voorkeur gehad voor kwalitatief onderzoek

Ik wil het PBL en mijn begeleiders daar, Wim Blom en Ton Dassen, heel erg bedanken dat ik op mijn manier en op mijn tempo het onderzoek voor hen heb mogen doen. Ik wil hen bedanken voor hun input, kennis, interesse en openheid voor mijn sociaal wetenschappelijk onderzoek. Ik bedank ook de andere collega's van het PBL die met mij meegedacht hebben en mij een fijne afstudeerplek hebben geboden.

Veder wil ik graag mijn begeleider van de Radboud Universiteit Pieter Leroy heel erg bedanken voor zijn inhoudelijke steun, interesse, kritische oog en de zeer prettige persoonlijke en inhoudelijke begeleiding.

Als laatste wil ik graag mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun en bemoedigende woorden als ik die hard nodig had.

Dankzij deze mensen en mijn eigen volharding kan ik deze scriptie aan u voorleggen.

Samenvatting

Al decennia lang staan de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol en het omliggende milieu op gespannen voet met elkaar. Het vliegverkeer veroorzaakt luchtverontreiniging, geuroverlast, gevaar en natuurlijk geluidsoverlast. De effecten van het vliegverkeer zijn dan ook typische milieuproblemen waarbij het menselijk handelen op gespannen voet staat met zijn fysieke omgeving. In dit onderzoek ligt de aandacht bij de geluidshinder die het vliegverkeer op Schiphol met zich meebrengt. Inmiddels is in meerdere onderzoeken geconcludeerd dat akoestische factoren (het daadwerkelijke geluidsniveau) slechts één derde verklaren van de ervaren geluidsoverlast door omwonenden. Zo zal de houding van de omgeving ten opzichte van de luchthaven invloed hebben op de hinderbeleving. Zien de omwonenden de voordelen van de luchthaven en hebben zij vertrouwen in haar bedrijfsvoering? Dan kan een omwonende gemakkelijker begrip opbrengen voor de overlast die de luchthaven veroorzaakt. Ook de relatie met de overheid, die verantwoordelijk is voor het hinderbeleid rondom Schiphol, bepaalt mede op welke manier de omwonenden tegen geluidshinder aankijken. Mede door deze inzichten zijn de omwonenden van Schiphol in toenemende mate betrokken in discussies over geluidshinder en het daarbij horende beleid. In 2006 is in het Schipholbeleid een nieuwe weg ingeslagen binnen deze interactieve manier van beleidvorming. In dat jaar is de Alderstafel Schiphol ingesteld. Aan deze Alderstafel overleggen vertegenwoordigers van omwonenden, lokale en regionale bestuurders, de rijksoverheid en de luchtvaartpartijen over een balans tussen groei van de luchthaven, hinderbeperking en kwaliteit van de leefomgeving. Op welke manier de verschillende betrokkenen naar de inhoud van en het proces aan deze tafel zullen kijken, zal mede bepaald worden door het denkkader dat zij hebben, ofwel hun frame. Frames zijn individuele denkkaders van waaruit betrokkenen gebeurtenissen en de wereld om zich heen identificeren en waarnemen.

Dit onderzoek heeft de vorm van een casestudie. De eerder genoemde Alderstafel en het Aldersadvies vormen het uitgangspunt van een beleidsanalyse met een kwalitatieve insteek. In deze analyse zullen de individuele frames van verschillende betrokkenen gekenmerkt worden en zal geanalyseerd worden welke invloed deze frames hebben op het beleidsproces en beleidsproduct. Het doel van het onderzoek is dan ook om door middel van een kwalitatieve analyse meer inzicht te krijgen in de opvattingen over het Aldersproces en de betekenis van het Aldersadvies en het daarin opgenomen nieuwe geluidsstelsel, in de ogen van beleidsmakers, de luchtvaartsector en omwonenden. De rol van framing en frames wordt daarbij als uitgangspunt gebruikt. Deze zullen het beleidsproces beïnvloeden.

De vraagstelling die hieruit voortvloeit, luidt als volgt:

Welke kenmerken over inhoud en proces hebben de frames van de verschillende actoren in het Aldersproces en wat betekent dat voor het Schipholbeleid dat gevormd is aan de Alderstafel?

In hoofdstuk twee wordt de theoretische basis gelegd voor het onderzoek aan de hand van de framingtheorie en de theorie over participatie en interactief beleid. In hoofdstuk drie worden deze theorieën geoperationaliseerd in een analytisch model, aan de hand waarvan de frames van de verschillende betrokken partijen onthuld kunnen worden. De kern van dat model wordt gevormd door de drie discursieve lagen uit de Advocacy Coalition Framework theorie: (1) deep core beliefs, (2) de beleidskern en (3) de secundaire aspecten. Het niveau van de deep core beliefs wordt ingevuld met de fundamenteel verschillende kerngedachten over de (on)verzoenbaarheid van economie en ecologie en de daarbij horende manier van beleidvorming. Op het niveau van de beleidskern wordt het participatief proces aan de Alderstafel geanalyseerd aan de hand van het legitimiteitscriterium. Bij

de laatste discursieve laag, de secundaire aspecten, gaat het om de dominante begrippen in het Aldersproces, en hun betekenis. Speciale aandacht is er voor het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol dat opgenomen is in het Aldersadvies en sinds november 2010 in experiment is.

Dit analytisch model vormt het uitgangspunt voor het verzamelen en analyseren van het empirisch materiaal, het belangrijkste onderdeel van een casestudie. In hoofdstuk vier wordt beschreven op welke manier het empirisch materiaal is verzameld en wordt het onderzoek methodologisch verantwoord. De belangrijkste bronnen van empirisch materiaal in dit onderzoek zijn elf semigestructureerde interviews met de verschillende betrokken partijen aan de Alderstafel, aangevuld met documenten.

In hoofdstuk vijf begint het empirisch deel van dit onderzoek. In dat hoofdstuk wordt een beleidsschets gemaakt van het Schipholbeleid voorafgaand aan het Aldersproces om de case (het Aldersproces) in de context in te bedden. In die schets wordt een inhoudelijke typering gemaakt van het Schipholbeleid, waaruit blijkt dat de zogenaamde dubbeldoelstelling al lange tijd centraal staat in dat beleid: groei van Schiphol en beperking van geluidshinder moeten gelijktijdig gerealiseerd worden. Ook wordt duidelijk dat het Schipholbeleid kampt met een aantal bestuurlijke problemen door de complexiteit van het dossier en groot wantrouwen tussen de verschillende partijen in het Schipholbelevingsveld: de rijksoverheid, de lokale overheden, de luchtvaartsector en de omwonenden. In hoofdstuk zes worden de interviews met de respondenten van de drie belangrijkste spelers in het Aldersproces, de rijksoverheid, de sectorpartijen en de omwonenden, en de twee geraadpleegde experts uitgebreid weergegeven om zoveel mogelijk inzicht te verkrijgen in de visies van de verschillende partijen en te laten zien waar uitspraken en de conclusies die de onderzoeker doet vandaan komen.

Het empirisch materiaal zorgt voor de verdieping in de case en biedt de basis voor de analyse die gedaan wordt in hoofdstuk zeven. In dat hoofdstuk worden de frames van de verschillende betrokkenen aan de hand van het empirisch materiaal getypeerd en wordt geanalyseerd wat de invloed is van dominante frames.

Na deze analyse worden er in het laatste hoofdstuk (acht) een aantal conclusies getrokken en wordt de hoofdvraag beantwoord. De drie belangrijkste conclusies zijn:

- (1) De frames, zoals ze getypeerd zijn in dit onderzoek, zijn eigenlijk nagenoeg gelijk voor alle deelnemers aan het Aldersproces. Wel blijkt dat de afwijkende frames terug te vinden zijn bij degenen die het Aldersproces niet steunen: de omwonenden en de beide geraadpleegde experts. Zij hebben in alle drie de discursieve lagen juist afwijkende opvattingen.
- (2) Er is sprake van een aantal dominante frames die bepalend zijn geweest voor zowel het proces aan de Alderstafel als voor de inhoudelijke uitkomsten. Deze opvattingen zijn sturend geweest in de manier waarop de beleidsarena zich heeft afgebakend, zowel wat betreft inhoud als wat betreft participatie.
- (3) Het gevolg is dat er aan de Alderstafel een consensusproduct is gevormd waarin deze dominante frames zijn gereproduceerd en dat gesteund wordt door de deelnemers in dit proces die feitelijk al die dominante frames aanhingen. Zij zijn tevreden over de stappen die zowel procedureel als inhoudelijk zijn gezet. Tegelijkertijd staat de groep die geen deel heeft aan dit consensusproduct buiten de beleidsarena. De beleidsarena wordt op die manier zowel overzichtelijker als slagvaardiger, maar wellicht ook meer gesloten en minder democratisch. Er is relatief snel een consensusproduct ontstaan waar het Schipholbeleid mee verder kan, maar de duurzaamheid van het product is daardoor wellicht minder groot.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	2
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	6
1. Inleiding en probleemstelling.....	8
1.1 Relevantie, doel- en vraagstelling	9
2. Theoretisch kader	11
2.1 Discours en framing	11
2.1.1 Frames als cognitieve representaties	12
2.1.2 Belief systems	13
2.2 Participatie	14
2.2.1 De context van een participatief proces	16
2.2.2 Schiphol en de Alderstafel: een voorbeeld bij uitstek.....	17
2.2.3 Participatie en consensus.....	18
3. Kwalitatieve analyse van beleid: analytisch kader.....	20
3.1 Deep core beliefs: win-win of trade-off	20
3.2 Beleidskern: participatie en legitimiteit	22
3.3 Beleidsaspecten: dominante begrippen en inhoudelijke afspraken	24
4. Onderzoeksopzet en methodologie	27
4.1 De casestudie.....	27
4.2 Dataverzameling	29
4.3 Betrouwbaarheid en validiteit	30
4.4 Data-analyse.....	31
5. Een schets van de beleidssituatie rondom Schiphol.....	33
5.1 Inhoudelijke typering van de beleidsproblematiek voorafgaand aan de Alderstafel	33
5.1.1 Het Schipholbeleid in vogelvlucht	33
5.1.2 Normen en handhaving voor geluid.....	35
5.1.3 Bestuurlijke problemen	37
5.2 Actoren.....	38
5.2.1 Rijksoverheid	38
5.2.2 Sectorpartijen	39
5.2.3 Omwonenden	39
5.2.4 Lokale bestuurders	41
6. Kwalitatieve analyse van beleid: de Alderstafel Schiphol	42
6.1 De Alderstafel	42
6.1.1 Opdracht en doelstellingen.....	42
6.1.2 Inhoudelijke afspraken	44
6.2 Deep core beliefs: visie op verzoenbaarheid van economie en ecologie	46
6.2.1 Rijksoverheid	46
6.2.2 Sectorpartijen	47
6.2.3 Omwonenden	48
6.3 Beleidskern: analyse van het Aldersproces met legitimiteit als criterium.	49
6.3.1 Rijksoverheid	49
6.3.2 Sectorpartijen	50
6.3.3 Omwonenden	51
6.4 Beleidsaspecten: welke inhoudelijke aspecten van het Aldersadvies zijn belangrijk voor de verschillende partijen en wat betekenen zij precies?.....	54

6.4.1 Rijksoverheid	54
6.4.2 Sectorpartijen	54
6.4.3 Omwonenden	55
6.5 Nieuw geluidsstelsel.....	56
6.5.1 Rijksoverheid	57
6.5.2 Sectorpartijen	58
6.5.3 Omwonenden	59
7. Typering van frames	61
7.1 Individuele frames.....	61
7.1.1 Deep core beliefs: inhoudelijke issue frames	61
7.1.2 Beleidskern: identiteit- en relatie frames en proces frames.....	62
7.1.3 Secundaire aspecten: inhoudelijke issue frames	63
7.1.4 Nieuw normen- en handhavingssstelsel: inhoudelijke issue frames.....	65
7.2 Dominante opvattingen: sturende frames.....	66
7.2.1 Deep core beliefs: een ecologisch moderniseringsperspectief	67
7.2.2 Beleidskern: voorwaardelijke participatie.....	68
7.2.3 Secundaire aspecten: inhoudelijke sturing	70
8. Conclusie en reflectie	73
8.1 Conclusies	73
8.2 Reflectie	76
8.3 Aanbevelingen.....	76
9. Referentielijst	78
Bijlage I Lijst met geïnterviewden.....	81
Bijlage II Interviewgide	83

1. Inleiding en probleemstelling

Al decennia lang staan de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol en het omliggende milieu op gespannen voet met elkaar. Het vliegverkeer veroorzaakt luchtverontreiniging, geuroverlast, gevaar en natuurlijk geluidsoverlast. De effecten van het vliegverkeer zijn dan ook typische milieuproblemen waarbij het menselijk handelen op gespannen voet staat met zijn fysieke omgeving. In dit onderzoek ligt de aandacht bij de geluidshinder die het vliegverkeer op Schiphol met zich meebrengt. Studies laten zien dat de totale geluidsbelasting voor de omgeving de laatste twintig jaar is afgenomen. Het aantal mensen dat naar schatting een ernstige geluidshinder ondervindt, is afgenomen van 550.000 in 1990 naar 330.000 in 2006. Het aantal mensen met een ernstige slaapverstoring is naar schatting afgenomen van 330.000 mensen in 1990 naar 140.000 mensen in 2006. Deze afname heeft vooral te maken met technologische ontwikkeling van stillere vliegtuigen en aanpassingen in de vliegroutes (Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, p. 15).

Ondanks deze positieve ontwikkelingen blijven omwonenden in voortdurend debat met de overheid en Schiphol over de door hen ervaren geluidshinder. Omdat er blijkbaar meer zit achter de beleving van geluidshinder dan het aantal decibellen dat het vliegverkeer produceert, wordt er steeds meer stilgestaan bij de wisselwerking tussen verschillende belangen en opvattingen van de verschillende actoren. Inmiddels is in meerdere onderzoeken geconcludeerd dat akoestische factoren (het daadwerkelijke geluidsniveau) slechts één derde verklaren van de ervaren geluidsoverlast door omwonenden. De houding van de omgeving ten opzichte van de luchthaven zal invloed hebben op de hinderbeleving. Zien de omwonenden de voordelen van de luchthaven en hebben zij vertrouwen in haar bedrijfsvoering? Dan kan een omwonende gemakkelijker begrip opbrengen voor de overlast die de luchthaven veroorzaakt. Ook de relatie met de overheid, die verantwoordelijk is voor het hinderbeleid rondom Schiphol, bepaalt mede op welke manier de omwonenden tegen geluidshinder aankijken. Vanuit politiek en beleidsmatig oogpunt stelt Bröer in zijn proefschrift *'Beleid vormt overlast: hoe beleidsdiscoursen de beleving van overlast bepalen'* (2006) dat de beoordeling en beleving van de omwonenden van het overheidsbeleid de hinderbeleving mede bepaalt. Mensen geven dus actief betekenis aan geluid, maar doen dat onder invloed van politieke processen (Bröer, p.33).

Mede door deze inzichten zijn de omwonenden van Schiphol in toenemende mate betrokken in discussies over geluidshinder en het daarbij horende beleid. Ook maatschappij breed zien we de laatste twintig jaar een opkomst van interactieve beleidsvorming en participatieve beleidsprocessen waarin maatschappelijke partijen en burgers een nieuwe rol hebben gekregen in beleidsontwikkeling. In 2006 is in het Schipholbeleid een nieuwe weg ingeslagen binnen deze interactieve manier van beleidsvorming. In dat jaar is de Alderstafel Schiphol ingesteld. Aan deze Alderstafel overleggen vertegenwoordigers van omwonenden, lokale en regionale bestuurders, de rijksoverheid en de luchtvaartpartijen over een balans tussen groei van de luchthaven, hinderbeperking en kwaliteit van de leefomgeving. Hoewel er al eerder overleg bestond tussen deze partijen, is in dit Aldersproces sprake van gelijkwaardigheid van alle partijen in de besluitvorming en heeft het advies, het Aldersadvies, dat dit orgaan voortbrengt een directe invloed op het beleid. Het Aldersadvies gaat als direct advies naar de minister van Verkeer en Waterstaat, nu Infrastructuur en Milieu.

In dat jaar 2006 is ook vanuit de Tweede Kamer de vraag ontstaan om te komen tot een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol, omdat het huidige stelsel te complex en onbegrijpelijk zou zijn voor de luchtvaartsector, omwonenden en bestuurders. Aan de Alderstafel zijn ook de belangrijkste punten voor een nieuw geluidsstelsel besproken met en opgenomen in het Aldersadvies. Voorzitter Hans Alders heeft een voorstel gedaan om een nieuw geluidsstelsel twee jaar lang als experiment te gebruiken, om het daarna te kunnen evalueren.

Op 1 oktober 2008 is dit Aldersadvies over de ontwikkelingen van Schiphol op de middellange termijn (tot en met 2020) aangeboden aan de minister en is het direct overgenomen door het kabinet en een meerderheid van de Tweede Kamer. In dat advies is een belangenafweging tot stand gebracht tussen omwonenden, de luchtvaartsector, lokale bestuurders en de rijksoverheid. Het advies is dan ook 'één en ondeelbaar', wat betekent dat alle partijen de verschillende onderdelen uit het advies steunen en dat er geen onderdelen uit mogen verdwijnen. Zowel inhoudelijk als procesmatig is er met het Aldersproces en het Aldersadvies dus een nieuwe manier van beleidsvorming geïnitieerd. Interessant om te weten is hoe de verschillende betrokkenen dit proces hebben ervaren en of ze tevreden zijn met de inhoudelijke afwegingen. Dit zou immers invloed kunnen hebben op de manier waarop omwonenden in de toekomst hinder zullen ervaren.

Op welke manier de verschillende betrokkenen naar de inhoud en het proces zullen kijken, zal mede bepaald worden door het denkkader dat zij hebben, ofwel hun frame. Frames zijn individuele denkkaders van waaruit betrokkenen gebeurtenissen en de wereld om zich heen identificeren en waarnemen. Hoe een denkkader eruit ziet, zal mede bepalen vanuit welke invalshoeken de betrokkenen het gevoerde beleid aan de Alderstafel en de achterliggende processen zullen bekijken en beoordelen. Bovendien kunnen deze frames een sturend karakter hebben: dominante denkkaders kunnen een beleidsarena zowel inhoudelijk als procesmatig beïnvloeden. Dit onderzoek gaat op zoek naar deze frames en de consequenties die het bestaan daarvan heeft voor het bestudeerde beleidsproces aan de Alderstafel. Op deze manier wordt op een kwalitatieve manier een beleidsanalyse gedaan waarin niet de kwantitatieve kant van het Schipholbeleid centraal staat (decibellen, geluidniveaus, percentage gehinderden, etc.), maar de opvattingen en denkkaders van de verschillende betrokkenen partijen die beleid beïnvloeden en bepalen.

1.1 Relevantie, doel- en vraagstelling

Dit onderzoek heeft de vorm van een casestudie. De eerder genoemde Alderstafel en het Aldersadvies vormen het uitgangspunt van een beleidsanalyse met een kwalitatieve insteek. In deze analyse zullen de individuele frames van verschillende betrokkenen gekenmerkt worden en zal geanalyseerd worden welke invloed deze frames hebben op het beleidsproces en beleidsproduct. Op deze manier wordt er vanuit een sociaal wetenschappelijke en kwalitatieve invalshoek een analyse gemaakt van deze nieuwe vorm van interactief beleid in het Schipholbeleidsveld. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar geluidshinder en het experiment met een nieuw normen- en handavingsstelsel dat nu in werking is.

De vooronderstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is dat de verschillende groepen die geparticipeerd hebben aan de Alderstafel een verschillend frame hanteren, waardoor zij een verschillende kijk hebben op het proces aan de Alderstafel, het Aldersadvies en het daarin opgenomen nieuwe normen- en handavingsstelsel. Deze verschillende opvattingen zouden er toe kunnen leiden dat de verschillende partijen andere verwachtingen hebben van het Aldersadvies en het nieuwe geluidsstelsel, wat de evaluatie van het experiment met dat nieuwe geluidsstelsel (die gepland staat in november 2012) zal beïnvloeden. Deze beleving van het beleidsproces kan ook de beleving van geluidshinder beïnvloeden.

Het doel van het onderzoek is dan ook om door middel van een kwalitatieve analyse meer inzicht te krijgen in de opvattingen over het Aldersproces en de betekenis van het Aldersadvies en het daarin opgenomen nieuwe geluidsstelsel, in de ogen van beleidsmakers, de luchtvaartsector en omwonenden. De rol van framing en frames wordt daarbij als uitgangspunt gebruikt. Deze zullen het beleidsproces beïnvloeden.

De vraagstelling die hieruit voortvloeit, luidt als volgt:

Welke kenmerken over inhoud en proces hebben de frames van de verschillende actoren in het Aldersproces en wat betekent dat voor het Schipholbeleid dat gevormd is aan de Alderstafel?

Deelvragen daarbij zijn:

1. Wat zijn de dominante kenmerken van het beleidsveld rondom Schiphol die de context van het Aldersproces bepalen?
2. Welke betrokkenen spelen een rol in het Schipholbeleidsveld en het Aldersproces?
3. Welke visie op de relatie tussen Schiphol en zijn omgeving hebben de verschillende actoren in het Aldersproces?
4. Hoe beoordelen de verschillende actoren het interactief beleidsproces aan de Alderstafel?
5. Welke aspecten uit het Aldersadvies zijn belangrijk voor de verschillende actoren, en waarom?
6. Hoe kunnen de verschillende individuele frames getypeerd worden?
7. Is er sprake van dominante frames?
8. Wat betekent dat voor het gevoerde beleidsproces en de beleidsinhoud?

Er is sprake van een analytisch onderzoek met een verklarend karakter door inbedding in de literatuur. Aan de ene kant zal een beschrijving van de visies en opvattingen van de verschillende betrokkenen de kwalitatieve inzichten bieden waar dit onderzoek naar op zoek is. De framingtheorie geeft een theoretisch kader om deze inzichten te interpreteren en een analyse te maken van het beleidsproces en het gevormde beleid aan de Alderstafel. In deze analyse staat centraal welke invloed frames hebben op dat beleidsproces. Deze analyse is maatschappelijk relevant voor een beter inzicht in beleid en beleidsvorming rondom Schiphol. Naast deze maatschappelijke relevantie heeft het onderzoek een theoretische relevantie door een toepassing van de framingtheorie met een combinatie van andere theorieën.

Deze theoretische uitgangspunten en combinaties komen uitgebreid aan bod in hoofdstuk twee en drie. Daarin wordt duidelijk op welke manieren de theorieën worden gebruikt en afgebakend. In hoofdstuk vier komt de methodologische verantwoording aan bod. Hoofdstuk vijf en zes bevatten het empirisch materiaal van dit onderzoek. Hoofdstuk vijf zal ingaan op de beleidssituatie rondom Schiphol en hoofdstuk zes geeft een uitgebreide beschrijving van de visies en opvattingen van de verschillende betrokken partijen aan de Alderstafel. In hoofdstuk zeven wordt de koppeling gemaakt tussen het empirisch materiaal en de theoretische invalshoeken. In hoofdstuk acht wordt afgesloten met de conclusies en een reflectie op dit onderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de theorieën beschreven die de basis vormen van dit onderzoek: theorie over discours en framing, en theorie over interactief beleid. De case die bestudeerd wordt in dit onderzoek is een bijzondere vorm van interactief beleid waardoor er aandacht besteed wordt aan de theorie over interactief beleid. Door gebruik te maken van de framing theorie worden de opvattingen van de verschillende betrokken partijen in het interactief proces achterhaald en wordt bekeken wat de invloed van deze frames is op het beleidsproces en de uitkomst daarvan.

Deze theorieën zullen leiden tot een analytisch kader voor een kwalitatieve analyse van beleid en beleidsproces, dat gepresenteerd wordt in hoofdstuk drie.

2.1 Discours en framing

Politieke analyses vanuit een sociaalwetenschappelijke invalshoek hebben steeds vaker het uitgangspunt dat een publiek probleem sociaal geconstrueerd is. Dat betekent dat een verschijnsel of probleem alleen op die manier wordt bestudeerd zoals het door mensen wordt geconstrueerd. Deze constructies komen tot stand in menselijke betekenisgeving en interactie. Om te begrijpen op welke manier een probleem geconstrueerd is, kan er in de beleidsanalyse gebruik gemaakt worden van een discoursanalyse. 'Discourse analysis primarily aims to understand why a particular understanding of the environmental problem at some point gains dominance and is seen as authoritative, while other understandings are discredited' (Hajer, 1997, p.44). In deze analyse is een discours 'a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities' (Hajer, p.44). Politiek is in deze opvatting de strijd tussen discoursen, waarbij er een dominant discours ontstaat. Dat betekent dat er een dominant ideeën- en begrippenkader is dat betekenisgeving stuurt. Een discours beïnvloedt dan ook percepties en niet andersom en heeft dus een sterk sturend karakter. Een discours kan dus opgevat worden als de grotere ideeën en denkkaders die de betekenisgeving van mensen stuurt.

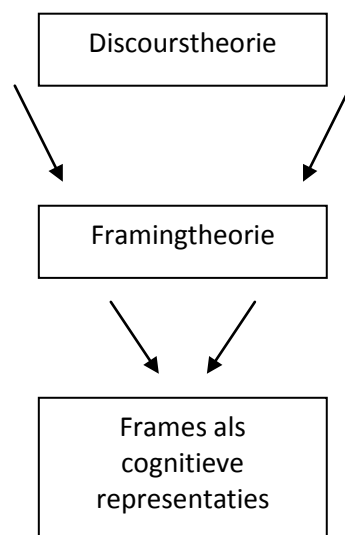
Een theorie die dicht bij de discours theorie staat, is de framing theorie. Bij framing gaat het ook om de constructie van betekenisgeving. 'Social movement scholars conceptualize this signifying work or meaning construction by employing the verb 'framing'' (Benford & Snow, 2000 p. 614). De framing theorie heeft een lange en uitgebreide geschiedenis. Dat komt mede doordat de framing theorie wordt gebruikt in een breed spectrum van wetenschapsgebieden, van economie tot psychologie. In elk wetenschappelijk gebied wordt framing dan ook anders gedefinieerd en geoperationaliseerd. In de psychologie gaat het bijvoorbeeld vooral om het effect van frames op menselijke keuzes en gedrag. Vanuit sociologisch/politologisch oogpunt was Goffman een van de eerste auteurs die frames en framing definieerde en operationaliseerde als analysekader voor politiek en beleid. In zijn definitie zijn frames 'schemata of interpretation, to locate, perceive, identify and label' (Pan & Kosicki, in Elliot & Heyward, 1998, p. 231).

Een punt waarop de framing theorie zich onderscheidt van de discours theorie is dat de theorie - in tegenstelling tot de discours benadering die wordt gekenmerkt door een sterk sturend karakter - een agency benadering heeft. Dat betekent dat de nadruk ligt op de mogelijkheid van actoren om een bepaald frame neer te zetten en aan de andere kant de mogelijkheid van actoren om een frame te gebruiken voor betekenisgeving.

Schön en Rein hebben ook veel geschreven over frames vanuit een politiek en beleidsmatig perspectief. In hun definitie van frames benadrukken zij dat het gaat om een individuele benadering: 'a schemata of interpretation that enables *individuals* to locate, perceive, identify, and label occurrence within their life space and their world at large, rendering events meaningful and thereby guiding action' (Schön & Rein, in Hajer & Laws, 2006, p.257). Ook een frame bepaalt dus op welke

manier mensen betekenis verlenen, net als een discours, maar kenmerkt zich meer door een individuele en agency benadering. Wel moet aangemerkt worden dat discoursen en frames sterk met elkaar verbonden zijn en elkaar sterk beïnvloeden. Als er een discours heerst, is het logisch dat een frame ook de karakteristieken van dat discours draagt. Een discours is immers een dominant begrippenkader dat betekenisgeving stuurt. Een voorbeeld maakt dit duidelijk: het ecologische moderniseringsdiscours bevat de opvatting dat economie en ecologie verzoenbaar zijn. Het frame dat we zien in het Schipholbeleidsveld is bijvoorbeeld: ‘Schiphol kan doorgroeien op haar huidige locatie (midden in de Randstad)’. Dit frame past in het achterliggende discours van ecologische modernisering.

Er is vanaf de jaren zeventig dus een grote diversiteit aan framingtheorieën en toepassingen ontwikkeld. Dewulf et al. (2009) brengen orde aan in de diversiteit aan framingtheorieën door een onderscheid te maken tussen hun ontologische, theoretische en methodologische verschillen. In hun ontologische indeling maken zij onderscheid tussen framing als een interactionele co-constructie en frames als cognitieve representaties. Dit onderscheid heeft ook gevolgen voor de vragen ‘wat wordt er precies geframed?’ en op ‘op welke manier kan dat onderzocht worden?’. De cognitieve benadering sluit goed aan bij de manier waarop frames in dit onderzoek worden gebruikt.



Figuur 1 Afbakening van de framingtheorie

2.1.1 Frames als cognitieve representaties

In deze traditie worden cognitieve frames gezien als structuren van waaruit mensen binnenkomende informatie organiseren en interpreteren door die in te passen in reeds bestaande en aangeleerde frames. ‘Frames as knowledge schemas refer to structures of expectation about people, objects, events and settings’ (Dewulf et al., p.158). Deze definitie past goed bij het doel van dit onderzoek omdat het gaat over de opvattingen van mensen over een bepaald beleidsproces en de daaruit voortgekomen besluitvorming. Bovendien ligt de focus in deze cognitieve representaties bij ‘the way that people experience, interpret, process or represent issues, relationships and interactions in conflict settings’ (Dewulf et.al., p.160). Deze focus sluit goed aan bij het bestuderen van een beleidsveld. In een beleidsveld is er vaak sprake van een conflictsituatie van tegengestelde belangen en zijn het precies de opvattingen over inhoudelijke onderwerpen, relaties en interacties tussen de verschillende partijen die bepalen hoe de partijen een beleidsproces ervaren. Kenmerkend voor deze

cognitieve frames is dat zij individueel, statisch en opgeslagen zijn in het geheugen van mensen en worden toegepast op nieuwe situaties.

Dewulf et al. (p. 156) beargumenteren dat deze definitie van frames ook een bepaalde epistemologische en methodologische richting met zich mee brengt. Onderzoek in deze cognitieve benadering wordt gedaan om inzicht te krijgen in hoe informatie wordt gerepresenteerd en verwerkt door individuen. Om die individuele frames te begrijpen en hoe deze conflict en onderhandeling beïnvloeden, verzamelt de onderzoeker gegevens bij individuele personen door experimenten, testen interviews en observaties (Dewulf et al., p.164). In dit onderzoek wordt er ook gezocht naar die individuele frames door middel van interviews en documentanalyse.

In de bovenstaande definitie van cognitieve frames werd al het onderscheid gemaakt tussen verschillende aspecten van deze frames (issues, relaties en interacties) die ook in dit onderzoek naar een beleidsproces relevant zijn.

Cognitieve issue frames	Cognitieve identiteit- en relatie frames	Cognitieve proces frames
Hoe de verschillende partijen inhoudelijke kwesties representeren in een conflictsituatie	Hoe de verschillende partijen zichzelf, anderen en relaties representeren in een conflictsituatie	Hoe de verschillende partijen het onderlinge interactieproces representeren in een conflictsituatie

Figuur 2 Frames als cognitieve representaties (bron: Dewulf, et al., 2009)

Deze drie aspecten van cognitieve frames spelen een belangrijke rol in de kwalitatieve beleidsanalyse in dit onderzoek, waarin perceptie van een beleidsproces en de inhoudelijke uitkomsten centraal staan.

2.1.2 Belief systems

De frames die mensen hebben, zijn vaak niet zichtbaar aanwezig en zullen onthuld moeten worden door middel van onderzoek: ‘Policy frames and their underlying appreciative systems are revealed through the stories participants are disposed to tell about policy situations’ (Rein & Schön, 1986, p.5).

Om deze verhalen te onthullen, kunnen ze gezien worden als de belief systems die Sabatier gebruikt in zijn theorie over de Advocacy Coalition Framework (Sabatier & Weibe in Sabatier, 2007). In deze theorie wordt ook benadrukt dat actoren naar de wereld kijken door een bepaalde filter die gevormd is door reeds bestaande overtuigingen. Daardoor kunnen verschillende actoren in bijvoorbeeld hetzelfde beleidsveld dezelfde informatie op verschillende manier waarnemen. Vaak kan dit de banden binnen een bepaalde belangengroep versterken, maar juist het conflict tussen de verschillende groepen versterken (Sabatier & Weibe, p.194).

Deze sets van overtuigingen die een bepaalde groep aan elkaar bindt, kunnen belief systems genoemd worden. Ze bestaan uit drie discursieve lagen die verklaren dat actoren van verschillende belangengroepen dezelfde informatie op een andere manier kunnen waarnemen. Dat komt overeen met de eigenschappen van frames: zij bepalen hoe bepaalde individuen informatie opvatten en interpreteren. Binnen een belief system van een bepaalde groep, bestaat dus ook een bepaald frame. In dit onderzoek worden aan de hand van deze belief systems de frames van de verschillende betrokken actoren naar boven gehaald. De drie discursieve lagen die onderscheiden worden zijn de ‘deep core beliefs’, ‘policy core beliefs’ en ‘secondary beliefs’ (Sabatier & Weibe, p. 194). Deze lagen zijn hiërarchisch gerangschikt.

'Deep core beliefs'

De diepste laag bestaat vooral uit de algemene normatieve en ontologische opvattingen over bijvoorbeeld fundamentele waarden als gelijkheid en vrijheid, de verhouding tussen milieu en mens, maar ook opvattingen over de rol van de overheid en andere maatschappelijke actoren. Een duidelijk voorbeeld van verschillende deep core beliefs is de traditionele politieke verdeling tussen links en rechts. Deze deep core beliefs zijn vaak de uitkomst van het socialisatieproces vanaf de jeugd en daardoor moeilijk te veranderen.

'Policy core beliefs'

Ook wel de beleidskern te noemen. Deze beleidskern is een toepassing van de deep core beliefs op een beleidsveld. Het zijn normatieve opvattingen over hoe een bepaald beleidsveld (in de termen van Sabatier een subsysteem) eruit moet zien. Vragen als hoe de staat, markt en civil society zich moeten verhouden, wat de rol is van experts en het algemene publiek, en hoe serieus het beleidsprobleem is, staan centraal. De opvattingen over de beleidskern hoeven echter niet altijd één op één te zijn met de deep core beliefs, en zijn ook iets gemakkelijker veranderbaar dan die diepste laag.

'Secondary beliefs'

Ofwel de secundaire aspecten van beleid. Het gaat hierbij over opvattingen over specifieke gedeelten van beleid, zoals bepaalde regels en afspraken, budgettaire toepassingen of een instrumentkeuze. Deze secundaire aspecten zijn veel minder breed en diep geankerd dan de deep core beliefs en de beleidskern en zijn daarom ook het gemakkelijkst te veranderen.

In hoofdstuk drie komt dit belief system terug als analytisch kader en zal beschreven worden op welke manier deze drie discursieve lagen onderscheiden kunnen worden binnen dit onderzoek.

2.2 Participatie

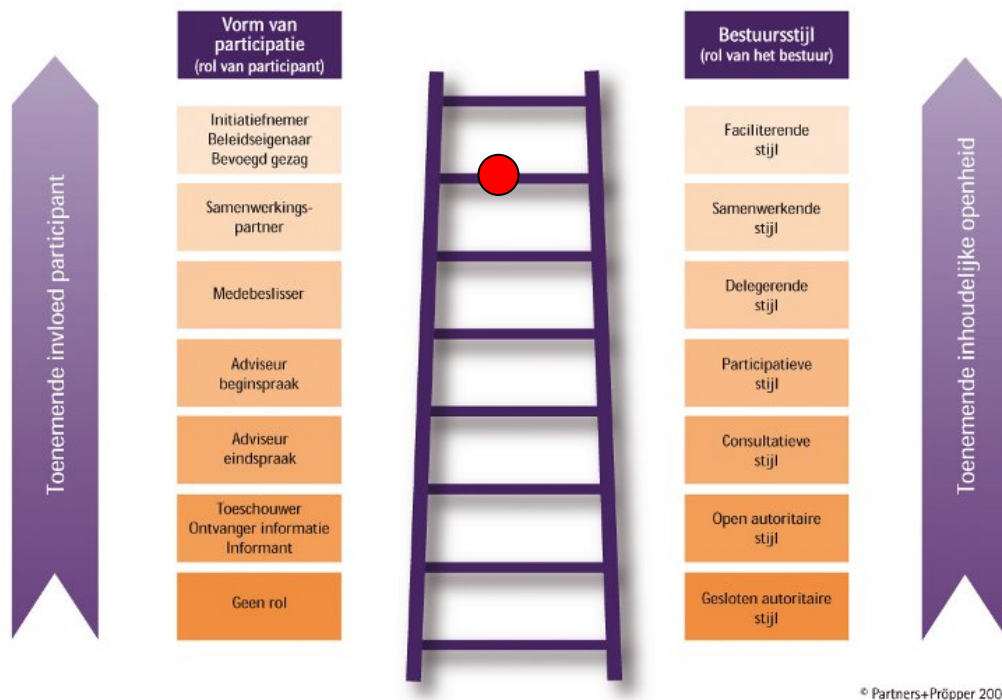
De verschuiving van 'government' naar 'governance' is sterk terug te zien in milieubeleid, waarbij naast de staat ook actoren uit de markt en civil society betrokken worden in beleidsprocessen. Door deze verbreding van participerende actoren is er een trend richting multi-actor governance waarbij er sprake is van een afhankelijke relatie en een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de verschillende actoren om milieuproblemen aan te kunnen pakken. Er is sprake van een governance sturingsmodel waarbij traditionele 'command and control' sturingsmechanismen (wet- en regelgeving) worden aangevuld of vervangen door sturingspraktijken waarin juist actoren uit de markt en civil society een belangrijke rol krijgen.

De laatste jaren is gesignaleerd dat de kloof tussen burger en overheid is toegenomen. Mede door dit signaal kreeg burgerparticipatie in beleidsontwikkeling een belangrijkere plaats.

'Public participation in policymaking...is necessary to reflect and acknowledge democratic ideals and enhance trust in regulators and transparency in regulatory systems' (Rowe & Fewer in Burgess & Clark, 2009, p.159).

Participatie bestond in de jaren zeventig en tachtig vooral uit juridische rechtsbescherming en inspraakprocedures, terwijl vanaf de jaren negentig participatie meer en meer betekende dat de burgers medeproducent werden van beleid. 'Vanaf de fase van beleidsvoorbereiding tot aan de uitvoering worden burgerorganisaties betrokken bij de probleemdefinitie, de oplossingsstrategieën en de implementatie van plannen' (Vermeulen & Wiering, in Driessen & Leroy, 2007, p. 231). De literatuur over participatie heeft zich in de jaren negentig steeds verder uitgebreid. In Nederland heeft onder andere Pröpper (2009) daaraan een belangrijke bijdrage geleverd, door handleidingen voor verschillende vormen van interactief beleid te ontwikkelen. Hij maakt daarbij gebruik van de

participatieladder van Arnstein ('A ladder of citizen participation', 1969) die veelvuldig gebruikt wordt in de literatuur over participatie. Met deze ladder worden de verschillende vormen van participatie onderscheiden, waarbij de rol van de burger van toeschouwer tot initiatiefnemer gaat. Met andere woorden, de rol en ook de macht van de burger worden groter naarmate je hoger op de ladder komt (zie afbeelding 1). Naast deze participatieladder plaatst Pröpper (2009) ook een ladder van bestuursstijlen, waarbij de inhoudelijke openheid als criterium dient. 'Inhoudelijke openheid verwijst naar de mate waarin nieuwe ideeën, probleemdefinities en oplossingsrichtingen legitiem zijn en een rol kunnen vervullen in het proces en beleidsvoering' (Edelenbos, Domingo, Klok & Van Tatenhove, 2006, p.24). Het belangrijkste onderscheid in bestuursstijl ligt tussen de participatieve stijl en de consultatieve stijl. Bij de eerste geeft de participant advies in een relatief vroeg stadium op basis van een open vraagstelling; bij de tweede kan een participant zich aan het einde van een proces uitspreken over een gesloten vraagstelling (Pröpper, 2009). Een participatieve stijl noemt Pröpper 'interactief beleid', waarbij 'een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen' (p.33).



Afbeelding 1 Participatieladder (bron: Pröpper, 2009)

● De Alderstafel Schiphol

Deze indeling geeft een waardevol overzicht om een participatief proces te kunnen plaatsen en geeft een belangrijke leidraad voor wat men met een dergelijk proces wil bereiken en welke verhoudingen er bestaan tussen het bestuur en de participanten.

Maar er zijn meerdere manieren om een indeling te maken in de vorm van participatieve processen. Wat overeenkomt, is dat de verschillende auteurs op zoek zijn naar criteria om participatieve processen in te delen en ook te kunnen evalueren. Zo maakt Meadowcroft (2004, p.191) een indeling van participatieve processen aan de hand van de vier criteria representatie, overleg, besluitvorming

en uitvoering. Zo ontstaat er een lijstje van participatievormen die meer of minder representatief zijn, in meer of mindere mate open staan voor overleg en meer of minder invloed hebben op besluitvorming en uitvoering. Zo past de ‘environmental mediation’ het best bij het Aldersproces. ‘Environmental mediation depends on bringing together parties to a dispute in a flexibly structured encounter to bridge differences and construct an agreed solution. The exercise typically is led by a trained mediator, who may take a more or less active role in designing and leading the parties to accept a consensual solution’ (Meadowcroft, p.195). Met het verschil dat het Aldersproces streng gestructureerd is in plaats van flexibel (zie het empirisch materiaal over het Aldersproces in hoofdstuk zes en zeven). Burgess & Clark (2009, p.161) stellen een aantal criteria voor die de instrumentele, inhoudelijke en normatieve dimensie van een participatief proces beoordelen. Aan de ene kant gaan die criteria over publieke acceptatie van het proces en aan de andere kant over de effectiviteit van het proces. Aan de hand van die criteria ontstaat er ook een lijst met verschillende vormen van participatie, waarbij de ‘discrete interaction with groups of stakeholders’ het meest overeenkomt met het Aldersproces. Deze vorm kenmerkt zich namelijk door een face to face interactie in een gesloten groep participanten, die van tijdelijke aard is (Burgess & Clark, p.167). Zo wordt in dit onderzoek de wijze waarop Bäckstrand (2006) participatieve processen beoordeelt als uitgangspunt genomen om naar het Aldersproces te kijken. Zij werkt het criterium legitimiteit uit: ‘broadly, legitimacy can be defined as the quality of the particular social and political order...’ (Bäckstrand, p.473). ‘Legitimate governance then, is the means to achieve efficiency, order and public participation’ (Bäckstrand, p.473). Deze uitwerking komt uitgebreid aan bod in hoofdstuk drie waarin het analytisch kader voor dit onderzoek wordt gepresenteerd.

Deze beoordelingen van participatieve processen zijn belangrijk omdat deze nieuwe vormen van sturing ook een aantal problemen met zich mee kunnen brengen. In de praktijk is gebleken dat er vaak een discrepantie bestaat tussen het beoogde doel van een participatief proces, waar alle betrokkenen zich in kunnen vinden, en de werkelijke gang van zaken en resultaten. Er zijn dan ook een aantal essentiële vragen die deze sturingsprocessen oproepen (Vermeulen & Wiering, in Driessen & Leroy, p.233; Meadowcroft, p. 206):

- Hoe verhouden deze nieuwe vormen van sturing zich tot de traditionele politiek?
- Wat is de representativiteit van de participanten?
- Wat zijn de machtsverschillen tussen de verschillende participanten?
- Hoe authentiek is een proces? Is er sprake een publiek belang of van samenspanning en speciale onderhandelingen?

Onheldere doelen, een lage representativiteit en dominante machtsverhoudingen kunnen leiden tot ontevreden deelnemers, een stroef proces, een gebrek aan transparantie en te weinig aansluiting bij de beleidspraktijk, en daarmee dus niet tot een toegevoegde waarde voor beleidsvorming. Is er echter wel sprake van een zorgvuldig en inzichtelijk participatief proces dan kan het een werkelijk toegevoegde waarde hebben in de beleidsvoering.

2.2.1 De context van een participatief proces

Om een interactief beleid vorm te kunnen geven, is een schets van de beleidssituatie noodzakelijk. Immers, niet iedere beleidssituatie is geschikt voor een intensief participatief proces. ‘Determining the inputs for a project is highly dependent on problem context and the ability of the process to engage others...The critical question is whether the process design is fit-for purpose’ (Burgess & Clark, 2009, p. 162).

Pröpper (2009, p.46) onderscheidt vier facetten om een contextschets te maken:

1. Inhoudelijke typering van de beleidsproblematiek. Interactief beleid betreft altijd een inhoudelijk probleem. Bovendien komt het ook altijd voort uit een langlopende inhoudelijke beleidsdiscussie.
2. Actoren in het beleidsveld: welke actoren worden betrokken in het interactief beleid en wat wordt er van hen verwacht.
3. Doelstelling van een interactieve aanpak. Het is belangrijk van tevoren te bepalen wat precies het doel is van een interactieve aanpak, zodat dat helder is voor de participanten en er ook een goede procesvorm gekozen kan worden.

Aan de ene kant kan inhoudelijke verrijking een doelstelling zijn, maar vaker gaat het om procesmatige verrijking: het realiseren van een hoger ambitieniveau, verbetering van het beleidsproces, verbetering van de samenwerking met externe partijen, vergroting van het draagvlak voor beleid, verkorting van de tijdsduur ofwel versnelling van het beleid, vergroting van een probleemoplossend vermogen van de maatschappij, uitbreiding van democratie, verbetering van interne organisatie van het bestuur en een verbetering van het imago van het bestuur.

Het voert te ver om op al deze 10 doelstellingen verder in te gaan, maar enkele zullen zeker terugkomen bij de beschrijving van het participatief proces dat in dit onderzoek centraal staat. Deze doelstellingen geven een nuttige contextomschrijving van waaruit het Aldersproces is ontstaan.

4. Kernvoorwaarden voor interactief beleid. Er zijn een aantal kernvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om een interactief beleid succesvol te laten verlopen, zoals openheid, duidelijkheid over de rolverdeling tussen de participanten en voldoende capaciteit en hulmiddelen.

Zoals al eerder gezegd, leent niet ieder beleid zich voor een interactieve aanpak. Na een verkenning van de beleidssituatie kan een juiste bestuursstijl gekozen worden.

2.2.2 Schiphol en de Alderstafel: een voorbeeld bij uitstek

Zoals in afbeelding 1 (p.15) te zien is, staat het proces aan de Alderstafel hoog op de participatieladder. Er is sprake van een participatieve bestuursstijl waarbij de verschillende participanten vanaf het begin van het proces intensief met elkaar samenwerken.

De belangrijkste vraag blijft: wanneer en op welke manier besluit je tot een interactieve beleidsaanpak? Conclusie is in ieder geval dat iedere situatie een andere aanpak vereist.

Inhoudelijk past een interactieve beleidsaanpak vooral bij onderwerpen die controversieel en dubbelzinnig zijn en waarbij verscheidene en gevarieerde partijen betrokken zijn (Edelenbos et al., 2006, p.20). In de inleiding hebben we al gezien dat het Schipholdossier uitermate complex is. Aan de hand van de typering van uitdagende beleidsprocessen van Pröpper (2009, p.24), wordt duidelijk dat het beleid rondom Schiphol duidelijk 'uitdagend' te noemen valt. Nagenoeg alle kenmerken die hij van toepassing ziet op een uitdagend beleidsproces, zijn toe te passen op het Schipholbeleid zoals dat was aan de vooravond van de Alderstafel.

Kenmerk (Pröpper)	Schiphol
Samenspel met een groot aantal partijen.	Rijksoverheid, lokale bestuurders, luchtvaartsector partijen, bewonersplatforms, milieuorganisaties
Politiek beladen onderwerp.	'Moet Schiphol wel of niet uitbreiden?' het spanningsveld met de omgeving.
Grote mediagevoeligheid.	Media zetten de uiteenlopende belangen van Schiphol en bewoners op scherp en spelen een grote rol in beeldvorming.
Complex onderwerp.	Grootschalig, technisch dossier met tegengestelde belangen.
Moeilijk te beheersen risico's.	Geluidshinder, externe veiligheid, klimaatverandering.
Problematische interne organisatie.	De interne organisatie van verschillende groepen is problematisch. Vooral van omwonenden en lokale bestuurders.
De menselijke factor is van wezenlijke betekenis.	Eurlings, Cerfontaine, (later Alders), maar ook een aantal prominente omwonenden domineren het debat.
Geen eenduidige taal.	Technisch, bureaucratisch dossier tegenover emotionele taal van omwonenden.
Grote druk om integraal te werken.	Schiphol staat op zeer gespannen voet met haar omgeving en er is een besef van wederzijdse afhankelijkheid: er zijn veel belangen in een beperkt gebied.
Balans tussen korte en lange termijn is lastig te maken.	Schiphol als motor van de economie (korte termijn), Schiphol en het milieu (lange termijn).
Situatie en procesverloop zijn onvoorspelbaar en veranderlijk.	Aan de vooravond van de Alderstafel bestaat er veel discussie over welke actoren er mee mogen doen en hoe de problematiek wordt gedefinieerd.
Er zijn veel deelprocessen met ieder een eigen dynamiek.	Geluidshinder, CO2, ruimtelijke ordening, veiligheid, economie.

Figuur 3 Kenmerken van het Schipholbeleid (bron: Pröpper, 2009)

Een interactieve beleidsaanpak is in deze situatie dus geschikt en het instellen van de Alderstafel kan de uitdaging inkaderen. In het Aldersproces zijn ook in een zo vroeg mogelijk stadium burgers en bedrijven betrokken bij zowel de voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van het beleid. Aan de Alderstafel is er sprake van een in procedure gelijkwaardige samenwerking tussen de participanten, waardoor dit proces hoog op de participatieladder staat (zie afbeelding 1). In hoofdstuk vijf en zes zal uitgebreid ingegaan worden op het Aldersproces Schiphol als voorbeeld van interactief beleid.

2.2.3 Participatie en consensus

Het overleg dat plaatsvindt tussen de verschillende actoren kan verschillende vormen aannemen. Risse (2004) maakt het onderscheid tussen argumenteren ('arguing') en onderhandelen ('bargaining'), en plaatst deze op de uitersten van een continuüm. In het ideaaltipe van onderhandelen is er sprake van een conflictsituatie waarin de actoren zoveel mogelijk proberen te realiseren vanuit hun eigen standpunt. De actoren zullen in dit proces dan ook niet veranderen van standpunt, maar er wordt een compromis gesloten in termen van "als jij dat toegeeft, geef ik dit op". Het inzetten van hulpbronnen (machtsmiddelen) is in dit onderhandelingsproces relevant om meer te winnen in het compromis.

Bij het ideaaltype van argumenteren is er sprake van een consensuszoekende situatie. Dat betekent dat actoren openstaan voor de argumenten van anderen en een consensus ontstaat op basis van de beste argumenten. Het kan dus zijn dat een actor van standpunt verandert omdat hij overtuigd is door de argumenten van een ander. Het proces van argumenteren kenmerkt zich dan ook door de uitwisseling van argumenten vanuit een gemeenschappelijk referentiekader ('frame'). Uiteraard willen ook hier de actoren zoveel mogelijk hun eigen belang behartigen, maar het doel is een consensus te bereiken op basis van de beste argumenten. Dit ideaaltype kan als uitgangspunt worden genomen, maar is niet voor niets een uiterste op een continuüm. In de praktijk zal een participatief proces vaak het midden houden tussen een onderhandeling en een argumentatie.

Nederland beroept zich vaak op zijn consensuscultuur. Ook in het Schipholbeleid is de consensusclaim gemaakt in het verzoenen van groei en hinder. Het is daarom goed om nog wat dieper in te gaan op deze vorm van samenwerking in beleidsvorming. Risse (2004, p. 295) stelt drie voorwaarden voor het slagen van consensusvorming. Ten eerste moeten de actoren het vermogen hebben zich in te leven in de ander. Het gaat er niet om om vast te houden aan gefixeerde belangen, maar om te beoordelen wat het beste argument is. Ten tweede moeten de actoren een 'gemeenschappelijke leefwereld' hebben zodat ze een gedeeld interpretatiekader hebben om hun argumenten op te baseren. Het doel is immers om door een wederzijdse beoordeling van argumenten tot een consensus te komen waarin tradities, manipulatie en machtsverhoudingen naar de achtergrond verdwijnen. Als laatste moeten de actoren elkaar erkennen als gelijken en toegang hebben tot het proces.

In de context van dit onderzoek is vooral de tweede voorwaarde opmerkelijk: de uitwisseling van argumenten moet gebaseerd zijn op een gedeeld frame. De vraag is of er in het proces aan de Alderstafel inderdaad sprake is van een gedeeld frame. Dat wordt wel geïmpliceerd met het Aldersadvies als consensusproduct. De volgende gedachtegang zou dit wel illustreren: consensus gaat ten koste van participatie. Wanneer er een consensusbegrip is gecreëerd, moet je je afvragen wie er uiteindelijk over zijn gebleven in de constructie van het begrip. Met andere woorden: wie representeert dat consensusbegrip? Volgens Risse (2004, p. 296) zullen er alleen mensen zijn overgebleven die eenzelfde frame aanhangen. Dus de actoren met afwijkende frames zijn gedurende het proces afgevallen, of deze actoren hebben zich aangepast aan het frame van de tegenspelers. Bröer (2006, p. 54) signaleert eenzelfde proces: 'wanneer een discours eenmaal dominant is geworden in het politieke veld, ontstaat er een probleem voor oppositiegroepen: moet men meegaan in de dominante redenering en zo toegang krijgen tot de gevestigde orde, of moet men het discours afwijzen en daardoor wellicht buitengesloten blijven'.

Risse en Bröer leggen met deze redeneringen een relevante connectie tussen frames en participatie, de twee uitgangspunten van dit onderzoek. Het laat ook zien dat frames niet vrijblijvend zijn en dat het bestaan van frames consequenties heeft voor inhoud en proces van interactief beleid.

3. Kwalitatieve analyse van beleid: analytisch kader

In dit hoofdstuk wordt het analysemodel uiteengezet waarin beschreven wordt op welke manier de drie discursieve lagen uit de Advocacy Coalition Framework (Sabatier & Weibe in Sabatier, 2007) onderscheiden worden in dit onderzoek. Door invulling te geven aan de discursieve lagen, kunnen de denkkaders of frames van de verschillende betrokken partijen naast elkaar worden gezet. In dit hoofdstuk worden daarom de theorieën die in hoofdstuk twee geïntroduceerd zijn gecombineerd tot een kwalitatief analysemodel aan de hand waarvan het empirisch materiaal verzameld en geanalyseerd kan worden.

Achtereenvolgens komen de drie discursieve lagen aan bod, waarbij bij de beleidsaspecten (de derde laag) vooral wordt ingegaan op de inhoudelijke aspecten van een interactief beleid, bij de beleidskern (tweede laag) op het proces en bij de deep core beliefs (eerste laag) op een fundamentele betekenisgeving van zowel inhoud als proces.

Uit meerdere studies is inmiddels gebleken dat zowel opvattingen over proces als inhoud bepalen hoe iemand bepaald beleid beoordeelt. Hindermaatregelen zouden bijvoorbeeld beter werken als omwonenden de voorafgaande inspraakprocedure meer positief waarderen (Schuemer in Bröer, 2006, p.30). Daarom komen beide aspecten, afgebakend aan de hand van de drie discursieve lagen, terug in het analysemodel.

3.1 Deep core beliefs: win-win of trade-off

Bröer (2006) heeft in zijn proefschrift geconcludeerd dat het heersende beleidsdiscours rondom Schiphol in de huidige tijd vanuit het ecologisch moderniseringsperspectief is ontstaan. Elke verandering in het Schipholbeleid lijkt een nieuwe poging om groei van de luchthaven te bevorderen en tegelijkertijd milieueffecten (vooral in termen van geluidshinder) te beperken. Het ecologische moderniseringsdiscours kenmerkt zich door een consensusdenken waarin de gedachte centraal staat dat economie en ecologie verzoenbaar zijn. In deze visie is er geen sprake meer van een trade-off tussen economische vooruitgang en ecologisch belang, maar is er een win-win situatie te bereiken door het milieu te incorporeren als zelfstandig belang in productie- en consumptiecyclussen. Er hoeft niet meer gekozen te worden tussen groei en bescherming van de omgeving, het kan beide. Op die manier kan er op de huidige economische manier door geproduceerd worden en wordt tegelijkertijd het milieuprobleem opgelost (Spaargaren, 2000; Van den Burg, 2006).

Kenmerkende begrippen voor beleid vanuit een perspectief van ecologische modernisering zijn technologie, innovatie en efficiëntie. Problemen van economische groei moeten vooral met groei en innovatie zelf opgelost worden, en de kosten en baten van vervuiling en de tegenmaatregelen worden afgewogen en in cijfers uitgedrukt. In dit perspectief is er ook een bepaalde kijk op de manier van beleidsvorming en de rol van de overheid en andere maatschappelijke actoren. Jänicke (2008, p.560), een van de grondleggers van de ecologische moderniseringstheorie, stelt dat er sprake moet zijn van een horizontale samenwerking tussen de verschillende actoren (waaronder ook de rijksoverheid), waarbij dialoog en consensus centraal staan. Deze partijen delen de verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitkomsten daarvan. De oude hiërarchische structuur (command and control) waarbij de overheid wordt gezien als centrale beleidsmaker en verantwoordelijke verandert naar een horizontale structuur.

De rijksoverheid blijft echter wel een belangrijke rol spelen als aanjager van innovatie en het vaststellen van een aantal strikte standaarden, de zogenaamde 'gamekeeping states' (Van den Burg, p.36). Het doelgroepenbeleid en de integrale regiobenadering die we in het Nederlandse milieubeleid hebben gezien, passen binnen deze visie (Spaargaren, p.46).

In de visie van de ecologische modernisering kunnen de huidige instituties en de weg van economische groei dus met een aantal aanpassingen voortgezet worden, 'the need to find new ways to deal with environmental problems, based on (new) policy-instruments and societal arrangements which facilitated the involvement of the various state, market and civil society actors, was acknowledged, although these do not necessarily entail doing away with the institutions of modernity' (Van den Burg, p.25) .

Uit het voorgaande is gebleken dat er in het economisch moderniseringsdiscours gedacht wordt in termen van economie en efficiëntie. Een kritiekpunt op de ecologische modernisering is dat het door de focus op economische mechanismen, niet automatisch het milieuprobleem centraal stelt. Een ander kritiekpunt is dat er te weinig aandacht wordt besteed aan machtsfactoren en ongelijkheid (Van den Burg, p.28).

Naast dit ecologische moderniseringsdiscours staat dan ook een visie waarin het milieuprobleem als meer problematisch wordt gedefinieerd en waar er een andere visie is op de controlebaarheid en bestuurbaarheid van de wereld. Deze visie wordt belichaamd door de Risk Society theorie. Waar de ecologische modernisering een consensus theorie is, staat in de risk society een conflictperspectief centraal waarin verondersteld wordt dat economie en ecologie altijd een trade-off vormen: economische ontwikkeling zal leiden tot meer neveneffecten voor het milieu. Sterker nog, milieuproblemen worden juist veroorzaakt door de moderne samenleving waarin we leven. Voortschrijdende techniek en ontwikkeling hebben ervoor gezorgd dat er nieuwe risico's zijn ontstaan die anders zijn dan oude risico's (bijvoorbeeld overstromingen en ziektes). Moderne problemen zijn lastig waarneembaar, complex, onzeker, mondiaal, collectief en onomkeerbaar. Modernisering en bijkomende (milieu)risico's leiden tot een wereld die voor de betrokkenen onbestuurbaar lijkt en wantrouwen jegens het bestuur en de industrie opwekt. Kenmerken van beleidsprocessen in een risicosamenleving zijn dan ook wantrouwen, angst, onzekerheid en machteloosheid (Bröer, 2006). In tegenstelling tot de rationele visie in de ecologische modernisering spelen in de risicosamenleving emotionele factoren een belangrijke rol.

De moderne instituties hebben een fundamenteel probleem in het omgaan met deze nieuwe risico's. 'Centralized institutions such as national governments are fundamentally incapable of responding to contemporary environmental and risk concerns' (Irwin, 2001, p.52) en dat betekent 'a loss of faith in centralized institutions and the assumptions of progress upon which these are based' (Irwin, p.53). Dat heeft een gevolg voor de rol van de overheid en andere maatschappelijke actoren: De rijksoverheid zoals we die nu kennen, speelt geen rol meer en er zijn nieuwe vormen van politiek nodig die buiten de gangbare instituties staan. In de risk society theorie wordt dat sub-politics genoemd.

De kenmerken van beleid dat voortkomt uit beide visies zijn samengevat in figuur 4.

Ecologische modernisering Kenmerken voor beleid	Risk society Kenmerken voor beleid
• consensusdenken	• conflictdenken
• economische groei	• negatieve neveneffecten van economische groei
• win-win, verzoenbaarheid	• trade-off
• op dezelfde manier doorgaan	• voortschrijdende economie en technologie zorgen voor risico's
• rationale factoren: technologie, innovatie en efficiëntie	• emotionele factoren: wantrouwen, angst, onzekerheid en machteloosheid
• kosten en baten analyse van de problematiek	• problematiek is complex, onzeker, mondiaal, collectief en onomkeerbaar
• horizontale samenwerking tussen overheid en maatschappelijke actoren	• sub-politics: politiek en beleid buiten de gangbare instituties
• belangrijke rol voor overheid als facilitator	• crisis voor moderne instituties: overheid zoals we die nu kennen, bestaat niet meer

Figuur 4 Continuüm consensus - conflict

Deze twee visies met fundamentele verschillende kerngedachten over de (on)verzoenbaarheid van economie en ecologie en de manier van beleidsvorming liggen in de kern van de verschillende belief systems van de betrokkenen in de analyse. Een consensus- of conflictperspectief zal verschillende denkkaders met zich meebrengen met verschillende opvattingen over de aard van de problematiek en de rol van de overheid en andere maatschappelijke actoren tot gevolg. Zo zullen bijvoorbeeld mensen die denken vanuit een economisch discours er minder belang bij hebben om tegen geluidbelasting te protesteren dan mensen die het milieu centraal stellen, en zal de vraag of lawaai de prijs is voor vooruitgang ervan afhangen in hoeverre mensen een economisch discours overnemen (Bröer, 2006, p.30).

3.2 Beleidskern: participatie en legitimiteit

In deze paragraaf wordt de tweede discursieve laag, de 'beleidskern' ingevuld. Bij de beleidskern gaat het over de vragen hoe een beleidsveld eruit zou moeten zien, welke actoren betrokken zijn en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Dat zijn vragen die gesteld kunnen worden als het gaat om participatie en interactief beleid. Omdat in dit onderzoek een participatief proces centraal staat, worden opvattingen over participatie in deze discursieve laag aan de orde gesteld. Om deze opvattingen over het proces naar boven te halen, kan er gebruik gemaakt worden van één of meerdere toetsingscriteria voor een participatief proces. In hoofdstuk twee is een aantal aan de orde gekomen, waaronder het criterium legitimiteit zoals Bäckstrand het gebruikt.

In dit onderzoek geldt het begrip legitimiteit als basiscriterium voor het analyseren van het participatief proces. 'Legitimiteit is de brandstof waarop een politiek systeem draait. Het gebrek aan legitimiteit leidt tot wat wel wordt genoemd 'de kloof tussen burger en politiek' ' (Leroy, in Driessen & Leroy, 2007, p.318). Het Schipholdossier is in de loop van de jaren een steeds complexer en gevoeliger beleidsterrein geworden. Het werd duidelijk dat er meer komt kijken bij het reguleren van geluidshinder dan de uitkomsten die berekeningen en geluidsnormen konden bieden. De kloof tussen de burger, de overheid en in dit geval ook het bedrijf was (is) groot. Omwonenden werden steeds mondiger en wilden als direct betrokkenen een stem krijgen in het beleidsproces. De overheid

werd ertoe aangezet om participatieve vormen van beleidsvoering te introduceren, aan de ene kant om de belangen van omwonenden en andere betrokken serieus te nemen, aan de andere kant om zo de legitimiteit van haar beleid te vergroten en de kloof met de burgers te dichten. Legitimiteit wordt aan de ene kant ontleend aan inhoud: zien groepen uit de samenleving bepaalde idealen en beginselen terug in de politiek en beleid. Aan de andere kant wordt legitimiteit ontleend aan het proces achter de beleidsvorming: voelen groepen uit de samenleving zich erkend en serieus genomen in het beleidsproces (Leroy, in Driessen & Leroy, p.318).

Dit legitimiteitscriterium is verder uitgewerkt door Bäckstrand (2006) in haar analyse en beoordeling van multi-stakeholder processen op mondiaal niveau. Hoewel haar analyse zich afspeelt op het gebied van mondiale governance, wordt haar analysemodel in dit onderzoek gebruikt voor de beoordeling van een lokaal governance proces. Centraal in haar analyse staat een matrix met de begrippen input- en output legitimiteit.

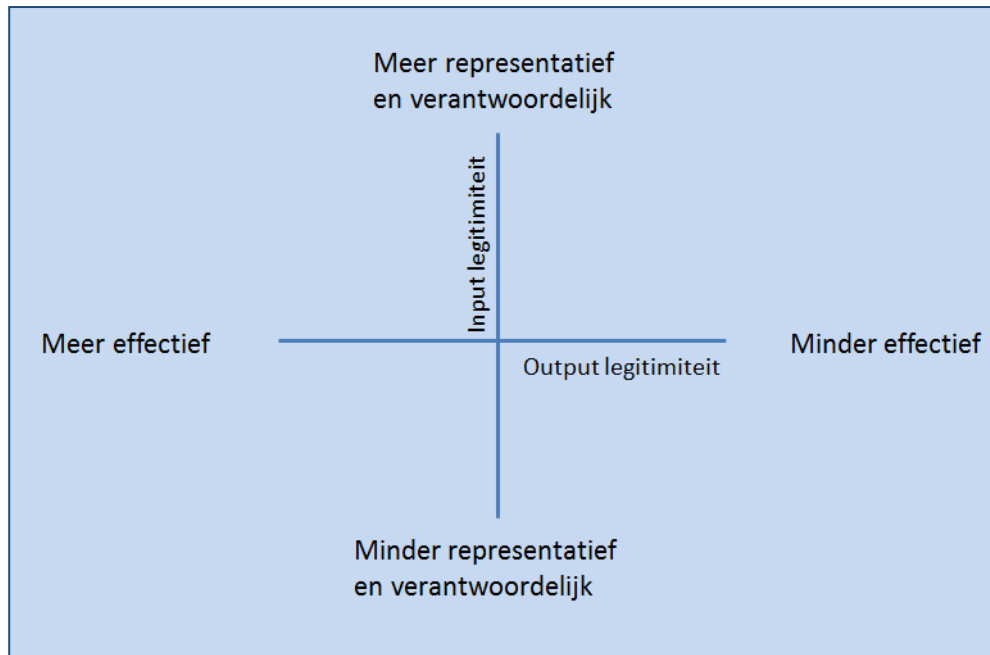
Input legitimiteit

“Input legitimacy relates to the participatory quality of the decision-making process and asks whether the process conforms to procedural demands, such as representation of relevant stakeholders, transparency and accountability” (Bäckstrand, p.473). Input legitimiteit gaat dus vooral in op de procesfactoren van een multi-actor dialoog. Bäckstrand kiest ervoor om twee elementen van input legitimiteit naar voren te halen: representatie en verantwoording. Wat betreft de representatie gaat het aan de ene kant over de vraag in hoeverre er in het proces sprake is van een goede vertegenwoordiging van het scala aan stakeholders in het beleidsveld. Vervolgens is de vraag aan de orde wie de participanten daadwerkelijk vertegenwoordigen: wie is hun achterban? Het element verantwoording hangt hier nauw mee samen en beantwoordt de vraag in hoeverre de representanten zijn gekozen door en dus ook verantwoording afleggen aan de brede groep mensen voor wie zij spreken. Het gaat hierbij dan meestal niet om de formele vormen van representatie en verantwoordelijkheid die we kennen, maar informele vormen van verantwoordelijkheid waarin de manier van verkiezen en de openheid en transparantie van dat proces en de verkozenen belangrijk zijn.

Output legitimiteit

“Output legitimacy revolves around the effectiveness or problem solving capacity of the governance system” (Bäckstrand, p.473). De output legitimiteit wordt bepaald aan de hand van de effectiviteit van een participatief proces. Om die effectiviteit te kunnen beschrijven, gebruikt Bäckstrand een aantal handvatten: ‘probleem-oplossende effectiviteit’ en ‘compliance effectiviteit’. De probleemoplossende effectiviteit verwijst naar de mate waarin de overeengekomen oplossing in het participatieve proces ook daadwerkelijk een oplossing biedt voor het milieuprobleem ter sprake. In dit onderzoek zou dat dus de vraag kunnen zijn of het experiment met het nieuwe geluidsstelsel wel degelijk leidt tot vermindering van ervaren geluidshinder.

De compliance effectiviteit verwijst naar de mate waarin de gesloten overeenkomst institutioneel is ingebed in monitoringprocedures en evaluatieprogramma’s.



Figuur 5 Matrix input en output legitimiteit (bron: Bäckstrand, 2006, p.480)

De analytische waarde van deze matrix is als volgt: het uitgangspunt is dat een hoge input- en outputlegitimiteit, linksboven in de matrix, een groter succes van het participatief proces betekent, en omgekeerd. Maar het kan ook zo zijn dat bijvoorbeeld de input legitimiteit laag is, en de output effectiviteit hoog. Dat betekent dat er een effectieve afspraak is gemaakt, maar dat die niet erg democratisch legitiem was. De vraag is dan natuurlijk in hoeverre de participanten dat erg vinden, met andere woorden welke trade-offs zij accepteren tussen input en output legitimiteit. Deze opvattingen van participanten over de input en output legitimiteit van het proces is mede bepalend voor het draagvlak en de kwaliteit van het beleid. Participatieve processen worden vaak gemotiveerd vanuit het bereiken van zowel hoge input als output legitimiteit (zie ook paragraaf 2.2). Eerder is echter ook al aangegeven dat er een discrepantie kan bestaan tussen wat men zegt te willen bereiken met een participatief proces en de werkelijkheid. Deze werkelijkheid kan in dit onderzoek gevonden worden door de opvattingen van de verschillende actoren aan de Alderstafel een plaats te geven in de matrix.

3.3 Beleidsaspecten: dominante begrippen en inhoudelijke afspraken

Als laatste zijn er de secundaire aspecten van beleid. Het gaat hierbij over opvattingen over specifieke gedeelten van beleid, zoals bepaalde regels en afspraken, budgettaire toepassingen of een instrumentkeuze. Ieder beleidsveld heeft zijn eigen inhoudelijke afspraken en dominante begrippen. Dit zijn begrippen die in de loop der jaren dominant zijn geworden en tegenwoordig in ieder debat in het beleidsveld naar voren komen. Vaak is duidelijk wat de definitie is van de verschillende begrippen, soms bestaat er echter ook onduidelijkheid over wat een bepaald begrip eigenlijk precies inhoudt. Begrippen kunnen dan door de verschillende partijen anders worden opgevat. Bovendien kunnen er in een situatie van belangenconflict ook andere begrippen belangrijk zijn voor de verschillende partijen. Deze begrippen krijgen in de onderhandelingen in het participatief beleidsproces hun eigen plek en betekenis. In het Schipholbeleidsveld zijn er een aantal van deze belangrijke begrippen te onderscheiden. De betekenis van deze begrippen is gebaseerd op die van officiële overheidsdocumenten, waarnaar telkens verwezen wordt.

- Selectiviteit: betekent dat 'ingezet wordt op maximale aantallen passagiers en vrachtvolume

of een maximaal aantal bestemmingen, maar dat gezien wordt hoe, in verband met de concurrentiepositie en de economische regiobelangen, gekoppeld aan het milieubelang, een concurrerend netwerk in stand kan worden gehouden. In andere termen betekent het dat minder in kwantitatieve termen en meer in kwalitatieve termen wordt gedacht. Selectiviteit is in dit verband een woord dat, hoewel niet strikt gedefinieerd, aangeeft wat bedoeld wordt. Het omvat vanuit het perspectief van de werkgroep, maatregelen die gericht zijn op het zo optimaal mogelijk benutten van de resterende capaciteit op Schiphol en maatregelen die overlast zoveel mogelijk beperken' (Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol, 2008, p.11).

- Mainport: 'De mainport Schiphol is het grootstedelijk gebied dat functioneert als essentiële draaischijf tussen de internationale netwerken van personen-, goederen- en informatiestromen en onze nationale netwerken, mede omdat in dat gebied de centrale luchthaven in Europa voor tenminste een sterke Europese luchtvaartmaatschappij (al dan niet als partner in een fusie of alliantie) is gelegen' (Projectbeschrijving mainport Schiphol, 2003, p.10).

- Hinderbeperking: 'Als gevolg van het totaalpakket aan hinderbeperkende maatregelen zal er in 2020 een reductie van tenminste 5% van ernstig gehinderden in de 48 dB(A) Lden ten opzichte van de grens voor Gelijkwaardigheid optreden' (Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn, 2008, p.11).

- Gelijkwaardigheid en gelijkwaardigheidscriteria: 'Groei op de luchthaven Schiphol dient plaats te hebben binnen de aan de luchthaven Schiphol toegekende milieuruimte, hetgeen wil zeggen binnen de door het kabinet aangegeven gelijkwaardigheidscriteria, die zijn gebaseerd op het gelijkwaardigheidsbeginsel zoals opgenomen in artikel 8.17, zevende lid van de Wet Luchtvaart' (Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn, 2008, p.3).

- Nieuw normen- en handavingsstelsel: 'De kern van het nieuwe stelsel bestaat uit regels voor strikt geluidpreferent baangebruik (de banen waar de minste mensen bij in de buurt wonen worden het meest ingezet). Daarnaast gaan er normen gelden (die gehandhaafd zullen worden) die afgeleid zijn van de gelijkwaardigheidscriteria voor het aantal woningen met een hoge geluidbelasting, het aantal ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden, en voor het aantal woningen met een extern veiligheidsrisico groter dan 10-6. Tot slot geldt er tot 2020 een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 510.000, waarvan 32.000 in de nacht en de vroege ochtend (periode tussen 23.00 en 7.00 uur)' (Luchtvaartnota, 2009, p.96).

- Handavingspunten en lokale bescherming: '...en daarnaast zijn er geluidnormen in 35 handavingspunten die in een ring rond de luchthaven liggen. Deze punten liggen bijna allemaal in woongebieden. In elk van die punten geldt een maximale hoeveelheid vliegtuiggeluid per jaar. Met deze ring van punten worden de woongebieden buiten de ring, dus verder weg van de luchthaven, beschermd tegen een hoge geluidbelasting' (Schiphol en u: de regels, p.4).

- (Leef)omgevingskwaliteit: 'Partijen zijn ervan overtuigd dat via een intensieve samenwerking tussen hen de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving in de Schipholregio nog verder kan worden verbeterd. Partijen wensen dit te realiseren door afstemming tussen wat zich luchtzijdig voltrekt en wat zich ruimtelijk op de grond afwikkelt verder te verbeteren teneinde gericht hinder te beperken en een verantwoorde ruimtelijke ontwikkeling in de omgeving van de luchthaven mogelijk te maken' (Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn, 2008, p.2).

4. Onderzoekopzet en methodologie

Aan de hand van het kwalitatief analysemodel uit hoofdstuk drie wordt er inzicht vergaard in de verschillende frames die de participanten aan de Alderstafel hebben. Deze analyse wordt gedaan door de drie discursieve lagen die Sabatier & Weibe (2007) aanduiden te onderscheiden in de frames van de verschillende participanten aan de Alderstafel: deep core beliefs, de beleidskern en specifieke beleidsaspecten. Deze lagen zijn in hoofdstuk drie ingevuld aan de hand van een theoretische afbakening en operationalisatie. Op de volgende pagina staat dit overzichtelijk bij elkaar in een operationeel model. Dit operationeel model vormt de basis voor de verzameling en analyse van het empirisch materiaal. In deze analyse worden de deelvragen beantwoord en op basis daarvan kan aan het eind de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord worden:

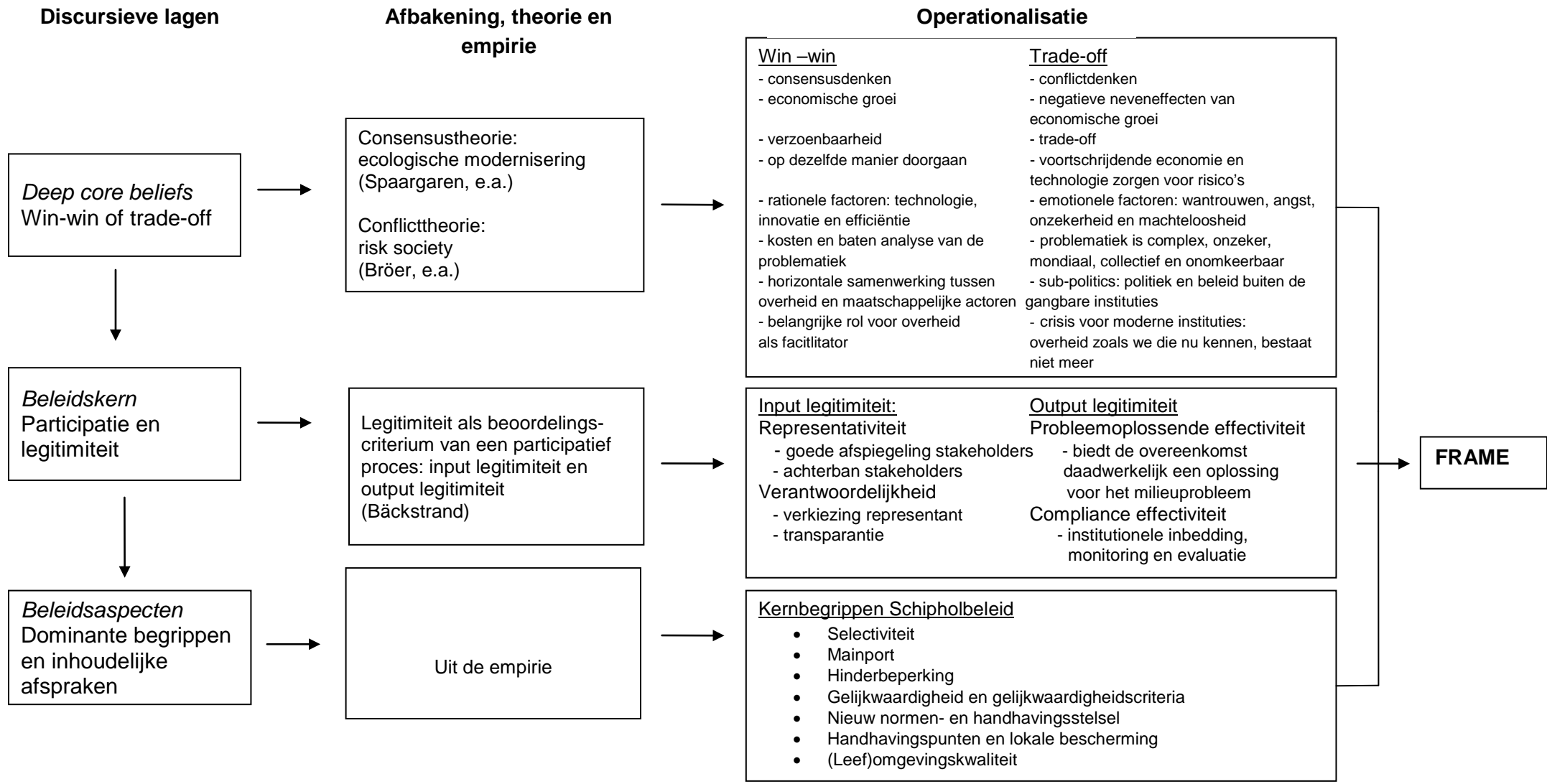
Welke kenmerken over inhoud en proces hebben de frames van de verschillende actoren in het Aldersproces en wat betekent dat voor het Schipholbeleid dat gevormd is aan de Alderstafel?

4.1 De casestudie

In sociaalwetenschappelijk onderzoek is de casestudy een veelgebruikte methode van onderzoek. 'A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident' (Yin, 1994, p.13). In dit onderzoek gaat het ook om het analyseren van een specifiek beleidsproces (het Aldersproces) in de context van het veelomvattende Schiphol beleidsterrein. Bovendien kan het Aldersproces niet begrepen worden zonder het te plaatsen in de bredere context van het Schipholbeleid.

Het casestudie onderzoek heeft een aantal kenmerken: 'in general, case studies are the preferred strategy when 'how' or 'why' questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context' (Yin, p.1). Verschuren en Doorewaard (2007, p.184) voegen daar nog aan toe dat er meer nadruk ligt op de diepte dan de breedte van het onderzoek en dat er sprake is van een arbeidsintensieve benadering door het verzamelen van kwalitatieve gegevens.

De onderzoeksvragen in dit onderzoek hebben gedeeltelijk een 'hoe' en 'waarom' vorm, omdat ze een beschrijvend en verklarend karakter hebben. De onderzoeker heeft weinig controle over de gebeurtenissen omdat er mensen en processen bestudeerd worden die onafhankelijk zijn van de onderzoeker. Als laatste is er sprake van het bestuderen van een hedendaags beleidsproces dat onderdeel uitmaakt van een breed beleidsveld met zijn eigen geschiedenis, context en dynamiek. De casestudie past goed bij de hoofdvraag en doelstelling van dit onderzoek om inzicht te krijgen in de opvattingen over het Aldersproces en de betekenis van het Aldersadvies en het daarin opgenomen nieuwe geluidsstelsel, in de ogen van beleidsmakers, de vliegsector en omwonenden. De diepte is in deze dus belangrijker dan de breedte van het onderzoek.



Operationeel model

Met de Alderstafel als het te bestuderen beleidsproces zijn de verschillende deelnemers aan dit overleg de belangrijkste onderzoekseenheden. Het gaat erom te achterhalen hoe zij het beleidsproces ervaren hebben en wat hun opvattingen zijn over het beleidsproces en inhoud. Dit onderzoek is daarom een ‘embedded single-case casestudy’, wat betekent dat er één onderzoekseenheid (de Alderstafel) centraal staat, maar dat er meerdere analyse-eenheden zijn (de verschillende individuele participanten aan deze Alderstafel).

Zoals in de definitie van Yin van een casestudie naar voren komt, gaat het om een empirisch onderzoek. Empirisch materiaal vormt dan ook het belangrijkste onderdeel van de casestudie. ‘... In the social science literature, most case studies feature: descriptions that are complex, holistic (...) data that are likely to be gathered at least partly by personalistic observation; and a writing style that is informal, perhaps narrative, possibly with verbatim quotation, illustration, and even allusion and metaphor’ (Stake, 1978, p.7).

Voor het verkrijgen van empirisch materiaal zijn een aantal bronnen het meest bruikbaar (Yin, p.80):

- Documenten
- Archiefstukken
- Interviews
- Directe observaties
- Participerende observatie
- Fysieke artefacten

Documenten en interviews zijn in dit onderzoek de belangrijkste bronnen voor het verzamelen van empirisch materiaal.

Interviews zijn erg belangrijk in casestudies, omdat die meestal gaan over menselijke aangelegenheden (Yin, p.85). Deze aangelegenheden kunnen het beste worden weergegeven en geïnterpreteerd door de betrokkenen zelf om het beste inzicht te krijgen in die situaties. Vaak wordt gebruik gemaakt van open interviews, waarin zowel naar feitelijke informatie alsook naar meningen van de informanten gevraagd kan worden (Yin, p.84). Bovendien zijn de analyse-eenheden van dit onderzoek de verschillende betrokkenen in het Aldersproces. Het gaat om hun opvattingen. Die opvattingen kunnen door middel van interviews het beste naar boven worden gehaald.

Documenten gelden vooral ter aanvulling en bevestiging van andere bronnen (Yin, p.81). Een interview blijft altijd een subjectieve weergave waarbij het gevaar van misinterpretatie en vertekening op de loer ligt. Onderbouwing en bevestiging uit geschreven documenten is daarbij van belang. Andersom zijn ook documenten vaak niet feitelijk, maar weloverwogen en beperkte presentaties van bepaalde onderwerpen, waar door middel van interviews meer achtergrond bij verkregen kan worden. De combinatie van deze twee bronnen versterkt het empirisch materiaal.

4.2 Dataverzameling

In dit onderzoek zijn twee vormen van gegevensverzameling gebruikt om een grote hoeveelheid empirisch materiaal te verzamelen: documentanalyse en semi-gestructureerde interviews.

Documenten zijn verzameld via het internet en de websites van de betrokken instanties. Standpunten van omwonenden en de luchtvaartsector zijn terug te vinden in hun openbare publicaties zoals jaarverslagen en persberichten. Beleidstukken en kamerbrieven zijn te vinden in de database van de rijksoverheid. Krantenartikelen kunnen extra achtergrondinformatie of belangrijke uitspraken van de betrokkenen bevatten.

De informatie uit deze documenten is nuttig in de zoektocht naar de verschillende frames van de betrokkenen. Ook deze documenten zullen de geoperationaliseerde begrippen uit het operationeel model bevatten, waardoor de frames ook in deze documenten terug te vinden zijn.

De belangrijkste gegevensbron wordt gevormd door een aantal semigestructureerde interviews met de verschillende participanten in het Aldersproces: vertegenwoordigers van de rijksoverheid, omwonenden en de luchtvaartsector. Semigestructureerd betekent dat er een aantal open vragen worden gesteld die op een bepaalde manier gestructureerd zijn. Er wordt dan ook gewerkt met een interviewgide waarmee de interviewer een leidraad heeft om de belangrijke onderwerpen aan bod te laten komen. Ook de interviewgide is gestructureerd aan de hand van het operationeel model (zie voor de gide bijlage II).

Met het houden van open interviews is het belangrijk om een goede selectie van respondenten te maken. Omdat deze interviews veel tijd kosten, heb je in een onderzoeksperiode van vier maanden een beperkte tijd om de belangrijkste informatie naar boven te halen. Voor dit onderzoek zijn er drie groepen respondenten geselecteerd:

- een aantal direct betrokkenen in het Aldersproces, dus deelnemers aan het proces
- een aantal niet direct betrokken maar kritische tegenstanders van het proces
- een aantal experts met een zijdelingse betrokkenheid, maar veel kennis

De eerste groep bestaat uit deelnemers aan het Aldersproces, geselecteerd op advies van de secretaris van de Alderstafel. De tweede groep bestaat uit omwonenden die zeer betrokken zijn bij Schiphol, en zich kritisch opstellen ten opzichte van het Aldersproces. Zij volgen de lijn van de bewonersvertegenwoordiger die net voor het uitbrengen van het Aldersadvies op 1 oktober 2008 uit het Aldersproces is gestapt. De experts zijn op aanraden van het Planbureau voor de Leefomgeving geselecteerd om hun visie te geven op het Aldersproces en het Aldersadvies. Zij hebben een kritische kijk op het geheel.

Zo is er een selectie ontstaan van elf respondenten die in hoofdstuk zes en zeven uitgebreid aan het woord zullen komen (voor de lijst van respondenten, zie bijlage I). De respondenten zijn in dit onderzoek anoniem weergegeven. Dat betekent dat ze niet met naam en toenaam genoemd zullen worden, maar alleen met hun professie. Daar is voor gekozen nadat een aantal respondenten had aangegeven het op prijs te stellen als hun informatie anoniem zou worden verwerkt. Voor de consistentie van het geheel is er voor gekozen om alle respondenten anoniem weer te geven.

4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Er zijn een aantal criteria om de kwaliteit van een kwalitatief casestudie onderzoek te beoordelen. De twee belangrijkste zijn betrouwbaarheid en validiteit. In het casestudie onderzoek worden deze criteria op een bepaalde manier uitgewerkt. Bij het criterium betrouwbaarheid gaat het over de controleerbaarheid en inzichtelijkheid van het onderzoek; het onderzoek en de gegevensverzameling zouden herhaald moeten kunnen worden met dezelfde resultaten (Yin, p.33). Het is daarom belangrijk om te laten zien op welke manier de gegevens verzameld zijn en hoe ze door de onderzoeker zijn geïnterpreteerd en verwerkt. Op deze manier worden fouten en vertekeningen zoveel mogelijk vermeden.

In dit onderzoek is dat gedaan door inzichtelijk te maken op welke manier het onderzoek is uitgevoerd en door de interviewgide en de lijst van geïnterviewden toe te voegen aan het document. Ook worden de respondenten veelal letterlijk geciteerd en wordt nauwkeurig verwezen naar de gebruikte documenten.

Bij het criterium validiteit, ofwel geldigheid, gaat het erom of de gegevens een juiste weergave zijn van de onderzoekssituatie. Vaak wordt het onderscheid gemaakt tussen externe en interne validiteit. Bij externe validiteit staat de vraag centraal in hoeverre de bevindingen uit het onderzoek generaliseerbaar zijn. Bij casestudies gaat het vaak om analytische generaliseerbaarheid waarbij een specifieke set van resultaten gegeneraliseerd kan worden in een breder theoretisch kader (Yin, p.36). In dit onderzoek wordt dat gedaan door in het onderzoeksontwerp een afgebakend theoretisch kader

en operationeel model uit te werken dat als verzamel- en analysekader gebruikt wordt voor het empirisch materiaal.

Bij interne validiteit gaat het om de mate waarin de onderzoeker in staat is de beweringen die hij doet te onderbouwen met empirische gegevens (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.139). De onderzoeker moet kunnen laten zien op basis waarvan hij tot bepaalde uitspraken komt. In casestudies is het soms lastig om interne validiteit te bewerkstelligen omdat causaliteit en verbanden door de vele contextfactoren vaak minder duidelijk zijn (hetgeen bijvoorbeeld in een experiment wel het geval is). Interne validiteit kan verhoogd worden door een onderzoek goed af te bakenen waardoor de juiste empirische gegevens worden verzameld. Daarnaast moet de onderzoeker zijn empirisch materiaal zodanig ordenen en weergeven dat het zijn beweringen een sterke onderbouwing geeft. In dit onderzoek is een sterke afbakening gemaakt aan de hand van het analysekader in hoofdstuk drie en het operationeel model, waardoor de empirie geselecteerd en gsystematiseerd wordt. De interviews worden uitgebreid en veelal letterlijk uitgewerkt in de empirische beschrijving en analyse in hoofdstuk zes en zeven waardoor duidelijk wordt hoe de onderzoeker het empirisch materiaal heeft verwerkt, gestructureerd en geïnterpreteerd.

Door aan deze criteria te voldoen kan de kwaliteit van het onderzoek verhoogd worden en zullen de conclusies van meer waarde kunnen zijn voor aanbevelingen voor verder onderzoek en beleidsvoering.

4.4 Data-analyse

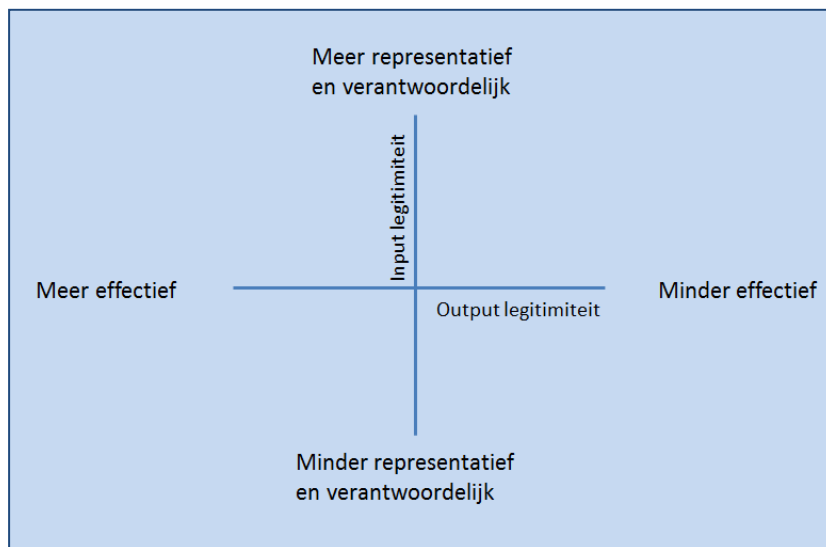
Na het houden van alle interviews en het analyseren van documenten kunnen de verschillende frames van de betrokken partijen getypeerd worden aan de hand van het theoretisch kader en het analytisch model. De verschillende betrokkenen kunnen geplaatst worden op de drie geoperationaliseerde discursieve lagen. Op het niveau van de deep core beliefs worden de betrokkenen ingedeeld op het continuüm tussen consensusdenken in termen van win-win situaties en conflictdenken in termen van trade-off situaties.

Consensus ----- Conflict

Ecologische modernisering Kenmerken voor beleid	Risk society Kenmerken voor beleid
• consensusdenken	• conflictdenken
• economische groei	• negatieve neveneffecten van economische groei
• win-win, verzoenbaarheid	• trade-off
• op dezelfde manier doorgaan	• voortschrijdende economie en technologie zorgen voor risico's
• rationale factoren: technologie, innovatie en efficiëntie	• emotionele factoren: wantrouwen, angst, onzekerheid en machteloosheid
• kosten en baten analyse van de problematiek	• problematiek is complex, onzeker, mondiaal, collectief en onomkeerbaar
• horizontale samenwerking tussen overheid en maatschappelijke actoren	• sub-politics: politiek en beleid buiten de gangbare instituties
• belangrijke rol voor overheid als facilitator	• crisis voor moderne instituties: overheid zoals we die nu kennen, bestaat niet meer

Figuur 4 Continuüm consensus - conflict

Op het niveau van de beleidskern kunnen de verschillende betrokkenen ingedeeld worden in de legitimiteitsmatrix van Bäckstrand. Vindt de betrokkene de input en output legitimiteit van het Aldersproces hoog of laag?



Figuur 5 Matrix input en output legitimiteit (bron: Bäckstrand, 2006, p.480)

Op het niveau van de secundaire aspecten ontstaat er een indeling van de betrokkenen aan de hand van welke kernbegrippen uit het Aldersadvies voor hen belangrijk zijn en wat die voor hen betekenen.

Kernbegrippen Aldersadvies:

- Selectiviteit
- Mainport
- Hinderbeperking
- Gelijkwaardigheid en gelijkwaardigheidscriteria
- Nieuw normen- en handhavingstelsel
- Handhavingpunten en lokale bescherming
- (Leef)omgevingskwaliteit

5. Een schets van de beleidssituatie rondom Schiphol

Dit onderzoek betreft een ‘embedded single-case casestudy’. Dat betekent dat de casestudie ‘de Alderstafel’ ingebed is in een bepaalde context. Het Aldersproces rondom Schiphol is niet uit het niets ontstaan en de inhoudelijke en bestuurlijke context zijn van belang om het proces een plaats te geven in het beleidsveld. Aan de hand van drie van de vier facetten die Pröpper onderscheidt - inhoud, actoren en doelstelling (zie hoofdstuk 2) - wordt een schets gemaakt van de beleidssituatie rondom Schiphol. Deze schets laat zien vanuit welke achtergrond het participatief proces aan de Alderstafel is ontstaan, en ook waarom in dit geval een nieuw participatief geïnitieerd is. We zullen zien dat deze beleidssituatie vroeg om een interactief beleidsproces. In dit hoofdstuk wordt een schets gemaakt van de beleidssituatie voorafgaand aan de Alderstafel waarbij de facetten inhoud en actoren aan bod komen, terwijl hoofdstuk zes verdergaat met de context van de start van het Aldersproces en de doelstelling aan bod komt.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk komt de inhoudelijke typering van het Schipholbeleid aan bod, en ook de bestuurlijke problemen die ten grondslag lagen aan het participatief proces. In paragraaf 2 worden de belangrijkste actoren in het beleidsveld omschreven.

5.1 Inhoudelijke typering van de beleidsproblematiek voorafgaand aan de Alderstafel

Het beleidsveld rondom Schiphol kenmerkt zich zowel door de inhoudelijke complexiteit als door een lastige governance situatie. Beide facetten hebben ertoe geleid dat het Schipholbeleid in een patstelling is beland aan de vooravond van het Aldersproces.

5.1.1 Het Schipholbeleid in vogelvlucht

Vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw wordt de geluidsoverlast die vliegtuigen veroorzaken een probleem. Voor die tijd wordt de luchtvaart toegejuicht en als onproblematisch gezien. Door verdere groei en technische ontwikkelingen van de luchtvaart komt het besef dat de luchtvaart effecten heeft op de fysieke omgeving en het milieu. Welke effecten dat precies zijn en hoe die zich zullen gaan ontwikkelen, is onzeker. Deze onzekerheid brengt beleid op gang, mede op het gebied van geluidshinder. Dit beleid kenmerkt zich door een planologische aanpak: het beleid van nu wordt gebaseerd op wat er in de toekomst gaat gebeuren (Bröer, 2006, p.83). Deze aanpak heeft een aantal kenmerken, die vandaag nog steeds het geluidshinderbeleid domineren:

- Centralistische sturing: de rijksoverheid heeft de bestuurlijke macht over Schiphol.
- Planning voor de lange termijn: statistieken, kaarten, modellen, scenario's zijn de kern van beleid.
- Nadruk op wetenschap en expertise, waarachter politieke besluiten verborgen kunnen worden.
- De bevolking wordt als uniform en passief opgevat, wat al in het midden van de jaren zestig aanleiding geeft voor acties en burgerinitiatieven (Bröer, p.83).

Duidelijk is dat de economische groei in het Schipholbeleid centraal staat en dat geluidshinder geaccepteerd wordt als neveneffect van de luchtvaart. Vanaf de jaren tachtig werd er echter een ander denkmodel dominant: ecologische modernisering (Broer, p.97). In dit discours staan economie en milieu niet meer tegenover elkaar, maar zijn ze verzoenbaar. Er hoeft niet meer gekozen worden tussen groei en bescherming van de omgeving, het kan beide. Op die manier kan er op de huidige economische manier door geproduceerd worden en wordt tegelijkertijd het milieuprobleem opgelost (Spaargaren, 2000; Van den Burg, 2006). Vanaf de jaren negentig zien we dit idee terug in een aantal

ontwikkelingen rondom Schiphol en het Schipholbeleid. Met andere woorden, het discours van ecologische modernisering raakt geïnstitutionaliseerd. Twee belangrijke ijkpunten van deze institutionalisering zijn: (1) de opening van de Polderbaan als milieubaan en (2) de dubbeldoelstelling uit het PKB.

(1) Na jaren van discussies over milieunormen en geluidsoverlast, werd in 1995 besloten tot de uitbreiding van Schiphol met een vijfde baan. De discussie werd doorbroken door de nieuwe baan, de Polderbaan, te profileren als milieubaan. De aanleg van deze extra baan werd gelegitimeerd met de stellingname dat het bedoeld was om de leefmilieukwaliteit rondom Schiphol te verbeteren. Benadrukt werd dat de aanleg van de vijfde baan zou bijdragen aan een verbetering van de leefomgeving doordat de Polderbaan de Zwanenburgbaan ontlast waardoor er minder gevlogen zou worden over dichtbevolkte gebieden, zoals Amsterdam-Buitenveldert en Amstelveen, maar meer over andere, minder dichtbevolkte gebieden ten noorden en zuiden van de luchthaven. Opvallend hierin is dat milieu en omgevingskwaliteit hierdoor worden gedefinieerd in termen van geluid en geluidsoverlast. Andere aspecten van het milieu, zoals CO₂ uitstoot, worden niet positief beïnvloed door de aanleg van de Polderbaan. Het thema geluidshinder staat dus erg centraal als het gaat om de (milieu)effecten van de luchtvaart. Dit is ook een van de kritiekpunten van de milieubeweging (Stichting Natuur en Milieu, persbericht 06-11-2008).

De Polderbaan werd uiteindelijk in februari 2003, dus acht jaar na het besluit om haar aan te leggen, geopend. Dat heeft voor veel opschudding gezorgd in de omgeving omdat er een nieuwe groep gehinderden bij kwam die in het verlengde van de Polderbaan woonde. Voor hen betekende de Polderbaan, milieubaan, een flinke toename van de geluidshinder.

(2) De uitbreiding met de vijfde baan is formeel vastgelegd in de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (PKB S&O, 1995). Daarin staat de dubbeldoelstelling centraal, waarmee het idee van de verzoenbaarheid van economie en ecologie in een beleidsdocument wordt vastgelegd. Deze dubbeldoelstelling houdt namelijk in:

1. de ontwikkeling van Schiphol tot een luchthaven van grote (internationale) betekenis, een zogenaamde 'mainport'
2. de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de regio rondom Schiphol.

Hierbij wordt leefmilieu gedefinieerd in termen van geluid, luchtverontreiniging, geur en externe veiligheid. In de evaluatie van het Milieu- en Natuurplanbureau van het Schipholbeleid werd ook in dit geval geconcludeerd dat met geluidshinder consequent wordt omgegaan en dat doelstellingen voor andere milieuaspecten als CO₂ uitstoot en luchtkwaliteit al verlaten zijn (MNP, 2006, p.31). In de PKB worden ook een aantal zeer belangrijke milieunormen opgenomen, die ook vandaag nog leidend zijn. De belangrijkste normen zijn een maximum van 10.000 woningen binnen de 35 Ke-geluidscontour en een maximum van 45.000 ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-geluidscontour (zie paragraaf 5.1.2 voor de betekenis van deze contouren). De verdere groei op de luchthaven Schiphol dient plaats te hebben binnen deze aan de luchthaven Schiphol toegekende milieuruimte volgens het gelijkwaardigheidsbeginsel dat opgenomen is in de Wet Luchtvaart. Met ieder nieuw beleid dat gemaakt wordt, moeten de normen op een minstens gelijkwaardige manier vertaald worden. Dat betekent dat de normen eenzelfde of een betere bescherming moeten bieden aan de omgeving. Ze worden daarom ook wel de gelijkwaardigheidscriteria genoemd.

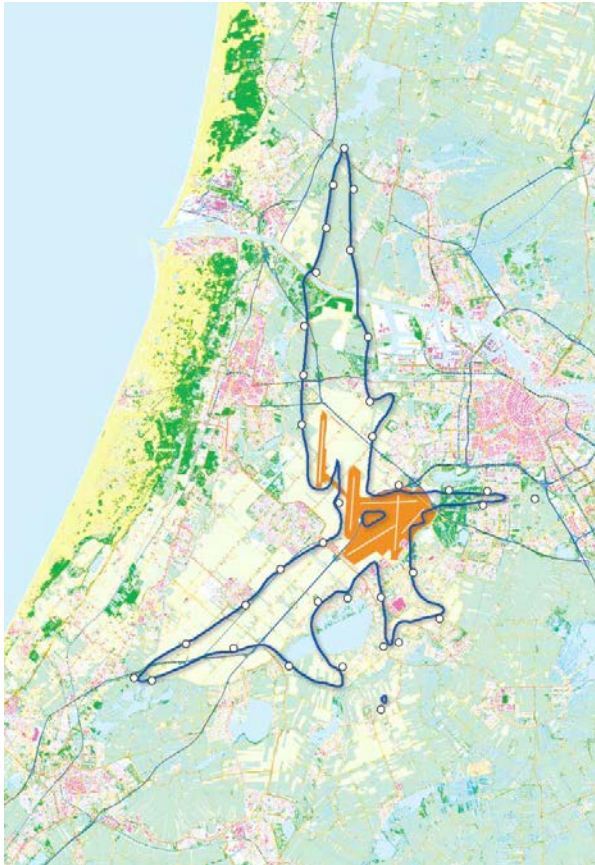
In de jaren negentig en tweeduizend gebeurde er dus veel rondom Schiphol. De visie van de huidige regering is vastgelegd in de Luchtvaartnota 2009. Voorop staat een optimale ontwikkeling van de netwerkkwaliteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart. Waarbij netwerkkwaliteit staat voor 'directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd, frequent bediend lijnennet. Het gaat daarbij om een lijnennet met verbindingen die bijdragen aan de regionale en nationale economie en aan de concurrentiekracht van Nederland' (Luchtvaartnota, 2009, p.4).

Schiphol moet zijn functie als mainport kunnen behouden. Erg belangrijk is ook dat in de Luchtvaartnota de afspraken uit het Aldersadvies zijn overgenomen. In hoofdstuk 6 wordt de inhoud van dat advies uitgebreid beschreven.

Na deze korte typering van het Schipholbeleid in het algemeen, wordt verder in gegaan op de concrete normering voor en handhaving van geluid rondom Schiphol.

5.1.2 Normen en handhaving voor geluid

Ook op het gebied van normering en handhaving van geluid hebben de ontwikkelingen nooit stilgestaan. In dit onderzoek is vooral het verschil tussen het huidige normen- en handhavingstelsel en het stelsel dat in experiment is van belang. In het huidige geluidsstelsel wordt er gewerkt met grenswaarden in zogenaamde handhavingpunten. 'Dat zijn 35 punten in de omgeving van Schiphol waar een bepaalde geluidsgrens niet overschreden mag worden. Bij overschrijding van een of meer grenswaarde(n) kan de Inspectie van Verkeer & Waterstaat maatregelen opleggen aan de sectorpartijen om de overschrijding terug te dringen en/of herhaling te voorkomen' (Aldersadvies, factsheet: voorstel voor een nieuw normen- en handhavingstelsel Schiphol, 2008, p.4). Deze 35 handhavingpunten stellen een grenswaarde voor de jaarlijkse, totale geluidsbelasting en liggen op de 35 Ke-contour (voor de nacht bestaat er een speciale contour met 20 handhavingpunten) (zie afbeelding 2). Door de Europese richtlijn voor omgevingsgeluid uit 2002 worden in Nederland inmiddels de geluidsmaten Lden en Lnight gebruikt in plaats van de Ke. De contour van 58 Lden komt enigszins overeen met de 35 Ke-contour. Deze contour scheidt ook het zogenaamde binnengebied en buitengebied rondom Schiphol. Naast deze handhavingpunten bestaat het Totale Volume Geluid (TVG) dat een grens aangeeft voor de totale geluidsproductie van Schiphol gedurende een jaar.



Afbeelding 3 Banenstelsel Schiphol (bron: Schiphol Nieuws)

Afbeelding 2 Geluidcontour en handhavingspunten (bron: Schiphol en u: de regels, Ministerie van VenW)

- 58 dB (A) Lden
- handhavingspunten (35)

Kosteneenheid (Ke) en Lden

De Ke is de oude dosismaat voor het geluid van het vliegverkeer. Uitgaande van de kenmerken van de luchtvaartvloot van de jaren 60, is de Ke zo gedefinieerd dat hij rechtstreeks een schatting opleverde voor omvang van de ernstige geluidshinder. Het percentage ernstig geluidgehinderden is namelijk gelijk aan de Ke-waarde minus 10. Van een populatie die is blootgesteld aan 35 Ke zou volgens deze schatting dus circa 25% ernstig geluidgehinderd zijn; 20 Ke levert een schatting van 10% ernstig geluidgehinderden. In de Ke wordt de jaarlijkse geluidbelasting berekend door de bijdragen van alle vliegtuigen op een bepaalde wijze bij elkaar 'op te tellen'.

De berekening van de Lden en Lnight is gebaseerd op de emissies van het verkeer en de industrie gedurende een jaar. Emissies die plaatsvinden tijdens de avond (19-23 uur) en nacht (23-7 uur) tellen 3,16 respectievelijk 10 keer zwaarder dan de emissies van het geluid overdag.

De maat 58 Lden betekent een geluidsniveau van 58 dB (A) staat dB voor decibel en A voor een maat voor de gevoeligheid van het menselijk oor.

Voor de omrekening van Ke naar Lden bestaat een formule.

Geluidsmaten (bron: Dossier luchtvaart, PBL)

Door de handhaving van deze geluidsgrenzen op bepaalde punten komt het in de praktijk geregeld voor dat vliegtuigen moeten uitwijken naar andere banen. Daardoor ontstaat er een onverwachte, nieuwe vliegroute en kan het bovendien zo zijn dat er meer mensen last hebben van dat geluid omdat er bijvoorbeeld over meer huizen wordt gevlogen. Naast dat er dus meer geluidshinder kan ontstaan dan gepland, is het oude stelsel behoorlijk complex en onbegrijpelijk voor de omwonenden. Bovendien kan de sector de milieuruimte die hij heeft op deze manier niet ten volle benutten door de starheid van dit stelsel.

Tegen deze achtergrond is er vanuit de Tweede Kamer de vraag ontstaan naar een nieuw geluidsstelsel. Een van de taken van de Alderstafel was om een advies te geven over een nieuw normen- en handhavingssstelsel en heeft daarom het advies gegeven te kiezen voor een nieuw uitgangspunt: 'Vliegen Volgens Afspraak'. Dit nieuwe geluidsstelsel is gebaseerd op regels die voorschriften bevatten over het gebruik van start- en landingsbanen in combinatie met een begrenzing van het aantal vliegtuigbewegingen. Uitgangspunt daarbij is een strikt preferentieel baangebruik. Dat betekent dat er, afhankelijk van het weer, zoveel mogelijk gebruik gemaakt moet worden van de banen die het minst aantal mensen hinderen (in de praktijk zijn dat de Polder- en Kaagbaan). Belangrijk begrip is ook bij deze veranderingen de gelijkwaardigheid: het nieuwe stelsel moet minstens een gelijkwaardige bescherming bieden ten opzicht van het huidige stelsel. Het grootste verschil tussen de beide stelsels is dat er in het nieuwe stelsel op input gestuurd gaat worden via strikt preferentieel baangebruik, in plaats van op output door meting van het geproduceerde volume in handhavingpunten. Daarnaast worden ook vlieghoogtes en vliegroutes strikter gebruikt. De laatste belangrijke verandering is dat er een maximaal aantal vliegbewegingen is vastgelegd tot 2020: 510.000 (de huidige capaciteit ligt ongeveer op 410.000). Belangrijk uitgangspunt blijft wel dat het huidige vliegennetwerk en de hoeveelheid vluchten van Schiphol in stand blijven (Alderstafel, factsheet: voorstel voor een nieuw normen- en handhavingssstelsel Schiphol, 2008, p.1). Om te toetsen hoe dit nieuwe vliegennstelsel in de praktijk werkt, is in het Aldersadvies overeengekomen dat het gedurende twee jaar als experiment wordt toegepast. Het experiment is in november 2010 van start gegaan en zal in november 2012 geëvalueerd worden, eveneens aan de Alderstafel.

5.1.3 Bestuurlijke problemen

Het technische debat over normering en handhaving enerzijds en de verschillende belangen tussen Schiphol en zijn omgeving anderzijds maken het Schipholdebat inhoudelijk complex. Daarnaast kenmerkt het beleidsveld rondom Schiphol zich ook door een aantal bestuurlijke problemen. Door de gevoeligheid van de problematiek, tegengestelde belangen en zeer verschillende belanghebbenden raakte het debat vaak op slot. Bovendien groeide het wantrouwen tussen de verschillende partijen, met name van de burgers jegens de overheid en de sectorpartijen. Het werd verweten dat altijd enkel de belangen van Schiphol voorop stonden, en het beleid regelmatig onsecur was of zelfs gemanipuleerd werd om Schiphol er beter vanaf te laten komen (zie bijvoorbeeld het rapport van de TU Delft: *The politics of evidence based policy-making: Insights from the Dutch policy debate about Amsterdam Airport Schiphol and lessons for triggering policy transitions*, van Huys & Annema uit 2009). De beleidsmakers konden niet veel goed doen in de ogen van de omwonenden, die op hun beurt steun zochten in de Tweede Kamer. De aanleg van de Polderbaan had bijvoorbeeld voor veel nieuwe gehinderden gezorgd, die daardoor niet inzagen waarom de Polderbaan de 'milieubaan' werd genoemd. Bovendien waren er rekenfouten gemaakt, waardoor de grenswaarden verkeerd waren vastgesteld. Een ander voorbeeld voor een toenemend wantrouwen was dat de overheid het regelmatig gedoogde als een limiet in een handhavingspunt werd overschreden.

In het adviesrapport 'Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie' (Ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek (RMNO), 2008, p.40) wordt de governance situatie tot dan toe gekenmerkt als bewegingsloos en niet werkend:

'Partijen komen elkaar met grote regelmaat in verschillende arrangementen tegen, kennen elkaars posities, standpunten en belangen, en genereren rond hetzelfde thema voortdurend kennis die de bestaande verhoudingen bevestigt. Doordat deze verhoudingen conflictueus zijn heeft dit tot gevolg dat het merendeel van betrokkenen zich in het veld beweegt met al dan niet uitgesproken gevoelens van wantrouwen, irritatie en onbegrip'.

Naast deze starre, contraproductieve situatie, signaleert de RMNO ook dat er een (te groot) beroep gedaan wordt op de verantwoordelijkheden van het Rijk: die wordt gezien als de partij die de complexiteit van het veld kan overstijgen. Maar zoals in de volgende paragraaf blijkt, worstelt het Rijk ook met zijn eigen rol. In de volgende paragraaf worden namelijk de verschillende actoren naast elkaar gezet die een belangrijke rol spelen in het beleidsveld rondom Schiphol.

5.2 Actoren

In het beleidsveld rondom Schiphol zijn vier groepen actoren te onderscheiden die een belangrijke rol spelen in de vorming van beleid: de Rijksoverheid, lokale bestuurders, sectorpartijen en de omwonenden. Iedere partij heeft zijn eigen frames, belangen, uitgangspunten en manieren van handelen; een van de redenen waardoor het Schipholbeleid een complex karakter heeft.

Als vijfde groep actoren zouden ook nog de milieuorganisaties genoemd kunnen worden. Deze groep wordt echter niet uitgebreid in de beschrijving betrokken, aangezien hun rol in het Aldersproces niet erg groot is geweest omdat het geen direct betrokken partij is. Zij hebben alleen een adviserende rol gehad voor de bewonersdelegatie. Het lijkt erop dat de omwonenden het milieubelang (zeg geluidshinder) steeds meer en meer vertegenwoordigen.

5.2.1 Rijksoverheid

De rijksoverheid, en specifiek het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), is altijd sterk betrokken geweest bij de luchthaven Schiphol. De luchthaven wordt, samen met de haven van Rotterdam, gezien als belangrijke motor voor de Nederlandse economie. Echter, de rijksoverheid heeft altijd verkeerend in een spagaat van aan de ene kant de behartiging van publieke belangen zoals het milieu en ruimtelijke ordening, en aan de andere kant de private economische belangen als grootaandeelhouder in de luchthaven Schiphol (Glasbergen, Driessen, Van Aart, Hogenbirk & Van der Veen, 1993, p.29). De belangen van milieu en ruimtelijke ordening kwamen vooral terug op het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), terwijl de belangen van de luchthaven vooral waren ondergebracht bij het ministerie van VenW. Het ministerie van VenW heeft echter altijd de grootste vinger in de pap gehad over de beslissingen die genomen werden over de luchthaven. Inmiddels bestaan beide ministeries niet meer los van elkaar, en zijn ze sinds 2010 samengevoegd in het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Milieubelangen en economische belangen van Schiphol vallen nu onder hetzelfde ministerie. Deze integratie is wellicht bevorderlijk voor de samenwerking tussen beide oude ministeries. De toekomst zal uitwijzen op welke manier de afzonderlijke belangen terug te vinden zullen zijn.

Onder meer deze spagaat heeft voor vele problemen gezorgd in de beleidsvoering rondom Schiphol, waarbij de omwonenden via de Tweede Kamer veel druk uitoefenden op de overheid en de luchtvaartlobby ook sterk was. Het uitplaatsen van het beleid via de Alderstafel was dan ook een poging uit deze spagaat te komen: de overheid is niet langer de centrale partij in het beleidsproces, maar een participant net als de luchtvaartsector en de omwonenden.

5.2.2 Sectorpartijen

De luchtvaartsector kan opgesplitst worden in drie partijen: Schiphol Group, Air France-KLM en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Hoewel deze partijen vaak in één adem als de luchtvaartsector worden aangeduid, hebben zij een eigen belang en visie.

(1) Schiphol Group is de luchtvaartonderneming die het vliegverkeer op Schiphol accommodeert en daarnaast een vastgoedbedrijf met winkels en andere vormen van recreatie. Zij streven een zogenoemd Airport-City model na, waarbij Schiphol naast een luchthaven een plek is waar mensen kunnen recreëren en werken. Het grootste deel van de inkomsten voor Schiphol bestaat dan ook uit havengelden, winkelverkoop, concessies, verhuringen, vastgoedontwikkeling, autoparkeergelden en inkomsten uit internationale activiteiten, niet uit het vliegverkeer. De belangrijkste doelstelling van Schiphol is het handhaven en versterken van de concurrentiepositie, als knooppunt van continentaal en intercontinentaal luchtverkeer en als mainport (www.Schiphol.nl/SchipholGroup).

(2) Voor de luchtvaartmaatschappij Air France - KLM is Schiphol één van de thuishavens. Voor Air France – KLM is ruimte op Schiphol dus noodzakelijk voor het bereiken van de doelstellingen: een winstgevende groei die niet alleen bijdraagt aan de bedrijfsdoelstellingen, maar ook aan de economische, maatschappelijke en sociale ontwikkeling (www.klm.com). Hoewel Schiphol en Air France – KLM allebei belangrijke partijen zijn voor de Nederlandse luchtvaartsector, zijn hun belangen niet gelijk. Voor Schiphol kan het bijvoorbeeld positief zijn om meerdere (goedkopere) luchtvaartmaatschappijen toe te laten, terwijl dat voor Air France – KLM betekent dat er voor haar minder ruimte zou kunnen zijn.

(3) Als laatste is er de LVNL. Haar kerntaak is luchtverkeerleiding: ervoor zorgen dat het luchtverkeer veilig en efficiënt landt op en opstijgt vanaf Schiphol. Binnen deze afwikkeling van het vliegverkeer moet zij rekening houden met de soms tegenstrijdige belangen van veiligheid, capaciteit en milieu. LVNL wil opereren als een onafhankelijke, gezaghebbende, professionele dienstverlener binnen de luchtvaartsector (www.lvnl.nl). Ondanks haar dienstverlenende rol heeft de LVNL ook een eigen visie en manier van werken. Een veiligere landing kan bijvoorbeeld ingaan tegen de belangen van Air France – KLM (omdat er bijvoorbeeld een langere aanvliegroete moet worden genomen door een van hun vliegtuigen) of tegen de belangen van Schiphol die misschien liever meer vliegverkeer wil accommoderen.

De verschillen tussen de sectorpartijen zijn kort op een rij gezet om duidelijk te maken dat er, net als dat er geen sprake is van dé overheid en dé omwonenden, ook niet zomaar gesproken kan worden over dé luchtvaartsector. In het beleidsproces rondom Schiphol hebben ook deze verschillende partijen hun eigen belangen te vertegenwoordigen en zo wordt nog maar eens benadrukt dat dit beleidsveld erg complex is.

5.2.3 Omwonenden

De omwonenden vertegenwoordigen een duidelijk en eenduidig belang: beperking van geluidshinder. Toch zijn de omwonenden moeilijk te zien als één groep: vliegt een vliegtuig niet bij de één over, dan vliegt het bij de ander. Eigenlijk heeft iedere startbaan van Schiphol zijn eigen groep omwonenden: de bewoners in het noorden hebben vooral last van het verkeer op de Polderbaan, de mensen in het oosten vooral van dat op de Buitenveldertbaan.

Er is nog een verschil tussen dichtbevolkte woonkernen (zoals Amsterdam) en relatief dun bevolkte gebieden, en bovendien zijn er de gemeenten in het binnengebied (het gebied binnen de geluidscontouren, zie afbeelding 2 op p. 36) en in het buitengebied van Schiphol. Het gaat in totaal om ongeveer 2 miljoen mensen in een straal van 25 km rondom de luchthaven (MNP, 2005, p.33). Deze omwonenden zijn zich in de afgelopen decennia steeds meer gaan organiseren in burgerplatforms en in overkoepelende organen. Inmiddels zijn er een groot aantal losse

burgerplatforms die vaak gemeentes of deelgemeentes vertegenwoordigen en drie belangrijke overkoepelende organisaties: de CROS, de VGP en de BLRS. Deze koepelorganisaties proberen met één stem te spreken vanuit hun achterban, om zo de omwonenden beter te organiseren.

(1) De meest bekende en geïnstitutionaliseerde koepelorganisatie is de CROS (Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol). In deze commissie zitten de vier belangrijke partijen (luchtvaartsector, rijksoverheid, lokale bestuurders en omwonenden) bij elkaar met als doel het overleg tussen hen te bevorderen en adviezen uit te brengen aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het uitgangspunt van de CROS is om een zo goed mogelijk gebruik van de luchthaven te bevorderen. Dat betekent dat enerzijds de ontwikkeling van Schiphol tot mainport centraal staat en dat er anderzijds gezorgd wordt voor een aangename leefomgeving voor de omwonenden van Schiphol. In deze commissie is er dus al sprake van een belangenvertegenwoordiging van de verschillende partijen, waarin de bewonersdelegatie een belangrijke rol speelt. Zij vormt een onafhankelijke en zelfstandige groep binnen de CROS. Op het moment zijn er 33 bewonersvertegenwoordigers die zich gezamenlijk inzetten voor de vermindering van de geluidshinder rondom Schiphol. De bewonersvertegenwoordigers van de CROS nemen vanaf het begin deel aan de Alderstafel (www.crosnet.nl).

(2) De VGP (Vereniging Gezamenlijke Platforms) is een veel recenter opgerichte koepelorganisatie, en wordt eigenlijk beschouwd als een vereniging van de bewonersgroepen die meer werden beschouwd als actiegroepen. Deze vereniging bestaat dus uitsluitend uit bewonersvertegenwoordigers, en maken zich sterk voor het belang van de omwonenden: minder geluidshinder. Deze vereniging wil zich inzetten voor het begrenzen van de groei van de luchthaven Schiphol in het dichtstbevolkte deel van Nederland en het terugdringen van vermijdbare vlieghinder. Door dit gezamenlijke optreden willen de platforms een sterke stem hebben in de dialoog met de overheid en de luchtvaartsector. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de bewonersbelangen centraal staan voor de VGP, maar zij wil een waardig gesprekspartner zijn door ook de belangen van de overheid en de luchtvaartsector mee te nemen in haar overwegingen. De bewonersvertegenwoordigers van de VGP nemen ook sinds het begin van de Alderstafel voor midden en lange termijn (de opvolger van de Alderstafel korte termijn) deel aan dit proces (www.vgpplatforms.nl).

(3) De derde koepelorganisatie die onderscheiden kan worden, is de BLRS (Bescherming Leefmilieu Regio Schiphol). In tegenstelling tot hun kritische maar gematigde collega's van de CROS en de VGP, laten zij een radicaler geluid horen. De organisatie is vooral actief in de gebieden die na de aanleg van de Polderbaan veel meer hinder zijn gaan ondervinden (regio midden en noord Kennemerland, omgeving Castricum). De organisatie is bang dat deze regio nog veel meer last zal gaan ondervinden door de 'ongebreedelde expansiedrift van de luchtvaartsector'. Ook deze vereniging is niet tegen het vliegen, maar stelt wel duidelijk dat de economische waarde die aan Schiphol wordt toegekend de kwaliteit in de omgeving niet zodanig mag aantasten als nu gebeurt. De oprichters van deze vereniging waren eerst lid van andere organisaties zoals de VGP, maar konden niet akkoord gaan met de gebeurtenissen aan de Alderstafel en splitsten zich af. Volgens hen was er geen sprake van een eerlijk proces en zij zagen geen heil in het nieuwe normen- en handavingsstelsel (zie ook hoofdstuk 6). Deze groep bewonersvertegenwoordigers staat sindsdien dus buiten het Aldersproces (www.vlieghinder.nl).

In aantallen vertegenwoordigen de CROS en de VGP de meeste burgers, de BLRS vertegenwoordigt eigenlijk het tegengeluid. In dit onderzoek wordt dit onderscheid tussen deze drie koepelorganisaties verder gebruikt in de analyse.

5.2.4 Lokale bestuurders

Naast de rijksoverheid spelen ook lokale overheden een rol in het beleid rondom Schiphol. De luchthaven ligt in de provincie Noord-Holland, in de gemeente Haarlemmermeer en beïnvloedt de economie en het milieu van vele andere omliggende gemeenten. Schiphol is een zaak van zowel nationaal als regionaal belang. Bij de lokale bestuurders is er sprake van eenzelfde soort spagaat als bij de rijksoverheid. Aan de ene kant staan zij voor de economische belangen van Schiphol (waar ook de provincie en gemeenten baat bij hebben), aan de andere kant vertegenwoordigen zij de belangen van hun bewoners voor een leefbare omgeving. Daarnaast is er eenzelfde soort belangenverschil als waar de bewoners mee te maken hebben: een gemeente in het binnengebied heeft bijvoorbeeld andere belangen dan een gemeente in het buitengebied. Bijvoorbeeld: een gemeente als Amsterdam heeft andere (economische belangen) dan een gemeente als Castricum. De vertegenwoordiging van de lokale bestuurders is dus ook niet geheel onproblematisch. Toch hebben zij een samenwerkingsorgaan in de vorm van de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS). Onder leiding van de gedeputeerde Schiphol van de provincie Noord-Holland, komen drie provincies en 43 gemeenten bij elkaar. Het doel van de BRS is om de belangen van de regio bij het Rijk en bij de luchtvaartsector te behartigen als het gaat om de ontwikkeling van luchtvaart en luchthaven in relatie tot de omgeving. Een delegatie van de BRS neemt namens de regio deel aan de Alderstafel (www.noord-holland.nl).

Dit overzicht van actoren geeft aan dat er een zeer diverse groep betrokken is in het beleid rondom Schiphol. Dit zijn tevens ook die partijen die betrokken zijn in het Aldersproces, het belangrijkste beleidsinstrument in de huidige beleidsvoering. In het volgende hoofdstuk staat dit Aldersproces centraal: het interactief beleid dat is voortgekomen uit de beschreven beleidssituatie.

6. Kwalitatieve analyse van beleid: de Alderstafel Schiphol

In dit hoofdstuk wordt het empirisch materiaal dat verzameld is door middel van de interviews en het bestuderen van de documenten uitgebreid weergegeven. Er is gekozen voor een uitgebreide weergave om zoveel mogelijk inzicht te verkrijgen in de visies van de verschillende partijen en te laten zien waar uitspraken en de conclusies die de onderzoeker doet vandaan komen. Het empirisch materiaal zorgt voor de verdieping in de case en biedt de basis voor de analyse die gedaan wordt in hoofdstuk zeven.

In paragraaf 1 wordt beschreven wat het Aldersproces en het Aldersadvies precies inhouden. Aan bod komt waarom de Alderstafel in het leven is geroepen, wat de opdracht was en welke uitkomsten in het Aldersadvies zijn opgenomen.

Daarna zal in de volgende drie paragrafen (6.2-6.4) het empirisch materiaal uit de interviews en documenten uitgebreid worden weergegeven aan de hand van de vragen uit de interviewgids (zie bijlage II). Telkens zullen de rijksoverheid, de sectorpartijen en de omwonenden aan het woord worden gelaten. De verschillende respondenten zullen vanuit het oogpunt van anonimiteit aangeduid worden met de letters A t/m K (zie ook bijlage I).

De vierde partij die geïntroduceerd is in hoofdstuk vijf, de lokale bestuurders, is door de beperkte omvang van dit onderzoek niet meegenomen in de empirische studie. Van alle partijen aan de Alderstafel staan zij minder centraal dan de omwonenden en de sectorpartijen die de tegenovergestelde belangen behartigen en de rijksoverheid die verantwoordelijk is voor het Schipholbeleid.

Als eerste wordt ingegaan op de deep core beliefs, hoe kijken de verschillende partijen aan tegen de geluidshinderproblematiek rondom Schiphol: past hun visie binnen een consensusdenken uit de ecologische modernisering of binnen een conflictdenken vanuit een risk society visie? Vervolgens wordt de beleidskern beschreven waarin het gaat over de legitimiteit van het participatief proces. Als laatste komen de beleidsaspecten aan bod en wordt duidelijk welke aspecten belangrijk zijn voor de verschillende betrokkenen en wat die voor hen betekenen.

Na deze uitgebreide beschrijving van het empirisch materiaal in hoofdstuk zes, zal in hoofdstuk zeven dat materiaal gebruikt worden voor de analyse. In die analyse wordt het materiaal gebruikt voor de typering van de frames van de verschillende betrokken partijen en laat het zien wat de invloed is van die frames op de inhoud en het proces van beleid.

6.1 De Alderstafel

In hoofdstuk vijf is al geschetst dat de complexiteit van het probleem, de verscheidenheid aan belanghebbenden en de beleidsmatige problemen aanleiding waren voor het beginnen van een nieuw interactief proces: het Aldersproces. Dit proces luidde een nieuwe fase in in het Schipholbeleid door de nieuwe procedurele constructie en de verhouding met de bestaande institutionele context. Het normale institutionele pad van het maken van beleid wordt verlaten en vindt nu plaats bij de direct betrokken stakeholders zelf, in een apart orgaan. Daar wordt een belangenafweging gemaakt die als uitgangspunt dient voor beleid. Het advies is direct en in zijn geheel overgenomen door het kabinet, en heeft een meerderheid in de Tweede Kamer. De afspraken uit het Aldersadvies vormen de basis voor het toekomstig Schipholbeleid.

6.1.1 Opdracht en doelstellingen

In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat het Schipholbeleid te kampen had met inhoudelijke complexiteit en bestuurlijke problemen. Om dit spanningsveld te doorbreken, werd in december 2006 de tafel van Alders opgericht. Het eerste advies in juni 2007 ging over de

ontwikkeling van Schiphol en de regio op de korte termijn (tot 2010). Met de opdracht voor het advies voor de middellange termijn (tot 2020) werd voortgeborduurd op de afspraken uit het eerste advies en zijn er ook een aantal dingen veranderd aan de Alderstafel. De belangrijkste verandering is dat aan de middellange termijn tafel de bewoners ook vertegenwoordigd werden via de VGP; de bewonersdelegatie werd dus uitgebreid van twee (van de CROS) naar drie. Het advies voor de middellange termijn is nu dan ook het centrale document van de hand van de Alderstafel.

De officiële opdracht voor een advies over de middellange termijn kwam van de van de ministers van VenW en VROM: “een advies dat de politiek in staat stelt te besluiten over een werkbare afspraak voor de middellange termijn waarmee de beschikbare milieuruimte (criteria voor gelijkwaardigheid) voor Schiphol kan worden benut en waarmee een balans wordt aangebracht tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperkende maatregelen, vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven” (Tafel van Alders- Opdracht, www.alderstafel.nl).

In het advies moest een ontwikkelingsvisie voor Schiphol worden opgenomen, waarbij de balans tussen aan de ene kant economie en netwerk en aan de andere kant milieubelasting, hinder en ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden het meest wenselijk uitpakt. Ook zou er een voorstel moeten komen voor mogelijke verbeteringen van het normen- en handhavingstelsel. Als laatste werd opdracht gegeven tot uitgewerkte convenanten voor hinderbeperkende maatregelen en omgevingskwaliteit.

De Alderstafel werd ingesteld met het oog op een inhoudelijke verrijking: een visie op de ontwikkeling van Schiphol en de omgeving en werkbare afspraken, maar ook vanuit een procesmatige verrijking: een beter samenwerking tussen de partijen, een vergroting van het draagvlak voor beleid en een efficiëntere probleemoplossing.

Interessant is om te bekijken hoe de verschillende betrokkenen de instelling van de Alderstafel hebben gezien. In de praktijk is gebleken dat er soms een discrepantie bestaat tussen het beoogde doel van een participatief proces, waar alle betrokkenen zich in kunnen vinden, en de werkelijke gang van zaken en resultaten. Dat kan leiden tot verschillende beoordelingen van het proces: als een betrokkene de doelstellingen van het interactief proces niet deelt of niet terug ziet in de praktijk zal hij niet gauw op een positieve manier naar het proces kijken en teleurgesteld kunnen raken.

Teleurstelling en wantrouwen kunnen weer de hinderbeleving beïnvloeden (Bröer, 2006).

De respondenten vanuit de overheid geven aan dat het belangrijkste was dat het spanningsveld tussen de verschillende betrokkenen zou worden doorbroken en de patstelling waarin het beleid zat te doorbreken: Schiphol moet verder kunnen groeien maar op zo'n manier dat het door de omgeving gedragen wordt. Er moest een directer contact komen tussen Schiphol en zijn omgeving om wantrouwen en onenigheid te overkomen. De hoofdvraag was: waar ligt de balans tussen de groei van Schiphol en de beperking van hinder. Dit proces zou buiten de deuren van Den Haag plaats moeten vinden.

De respondenten uit de sector leggen meer de nadruk op de knellende werking van het normen en handhavingssysteem: dat stelsel was eigenlijk failliet. Er was een breekijzer nodig om Schiphol verder te kunnen ontwikkelen. Ook zij geven aan dat er een directer contact tussen de verschillende stakeholders nodig is, dat men moet beseffen dat men er samen uit moet komen op regionale schaal. Ook de omwonenden geven aan dat er sprake was van conflicten en tegenstellingen waar men niet uit zou komen als Schiphol verder zou moeten groeien en hinder verder beperkt moest worden. Zij ervoeren ook de spanning die Schiphol met zijn omgeving heeft. De bewoners zouden eigenlijk in eerste instantie niet direct in het proces betrokken worden (alleen via het BRS) maar de Tweede Kamer heeft aangedrongen de bewoners direct erbij te betrekken om het draagvlak zeker te stellen.

De omwonenden wilden graag met een compacte, tijdelijke groep kunnen praten over de toekomst van Schiphol en de omgeving.

Volgens een van hen was het dan ook helemaal niet de bedoeling dat er bijvoorbeeld al onder Alders een experiment met een nieuw geluidsstelsel zou worden ingezet. Ook twee experts bevestigen dat: het was niet direct het doel om een nieuw normen- en handhavingstelsel te creëren: dat is er op een gegeven moment in gearachuteerd. Zij stellen allebei dat de Alderstafel een middel was van de rijksoverheid om het besluit dat Schiphol verder moet kunnen groeien, in te masseren in de omgeving.

We zien dat de verschillende betrokkenen wel de visie delen over het feit dat er een doorbraak in de conflicten en tegenstellingen moest komen, maar dat ieder wel zijn eigen aandachtspunten heeft. De overheid wil een balans tussen hinder en groei, de sector wil graag meer groeiruimte en de omwonenden willen eigenlijk een open en brede discussie over de toekomst van Schiphol. Zo zal later ook nog terugkomen dat met name de omwonenden wel teleurgesteld waren dat er geen bredere en diepere discussie is gevoerd aan de Alderstafel.

6.1.2 Inhoudelijke afspraken

Inmiddels is op 1 oktober 2008 het Aldersadvies middellange termijn (tot en met 2020) gepresenteerd. De daarin gepresenteerde kaders worden nog steeds verder uitgewerkt door de betrokken partijen.

Het Aldersadvies bevat een werkbare afspraak voor de middellange termijn waarmee de beschikbare milieuruimte (criteria voor gelijkwaardigheid) voor Schiphol kan worden benut en waarmee een balans wordt aangebracht tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperkende maatregelen, vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven (Brief van Hans Alders aan de ministers van VenW en VROM, 1 oktober 2008). Het advies is dan ook gebaseerd op drie convenanten waarin ook het advies voor een experiment met het nieuwe geluidsstelsel Vliegen Volgens Afspraak (inmiddels wordt deze term niet meer gebruikt en praat men eerder over ‘het nieuwe vliegen’) is opgenomen. Deze convenanten zijn overeengekomen in de onderhandelingen aan de Alderstafel en worden door alle betrokken partijen onderschreven, inclusief de ministers van VROM en VenW. Omdat er sprake is van een uitgebalanceerde belangenafweging is het van belang dat het advies één en ondeelbaar is om deze balans niet te verstoren. Dat betekent dat er niet zomaar dingen uit het advies veranderd of losgelaten kunnen worden. Het gaat zelfs zover dat wanneer er in 2012 bepaalde afspraken uit het advies niet zijn nagekomen, ook de andere afspraken op de helling komen te staan.

Het voert te ver om op de gehele, vaak technische en gedetailleerde inhoud van de convenanten in te gaan maar de belangrijkste kenmerken en afspraken in de convenanten zijn de volgende:

1. Convenant hinderbeperking en ontwikkeling middellange termijn

In dit convenant zijn tweeëntwintig nieuwe hinderbeperkende maatregelen onderzocht. Al deze maatregelen zijn op hun effecten bezien voor milieu (geluid, luchtkwaliteit), externe veiligheid, ruimtelijke ordening, de operatie (vliegbaarheid, vliegveiligheid, capaciteit en efficiency) en de effecten op het netwerk (de dienstregeling, de piekruimtecapaciteit). Dit proces leidde tot gedeelde inzichten bij de participanten aan de Alderstafel over mogelijkheden en onmogelijkheden en kosten en baten van de verschillende voorstellen (www.alderstafel.nl). De belangrijkste maatregelen zijn:

- Een maximum van 510.000 vliegbewegingen per jaar in de periode van 2010 tot 2020, passend binnen de gelijkwaardigheid, met een maximum van 32.000 vliegbewegingen in de nacht en vroege ochtend.

- Een strikt geluidpreferentieel baangebruik, waarbij die banen worden ingezet die het minst aantal gehinderden veroorzaken.
- Het voorstel voor het nieuwe normen- en handhavingstelsel (zie ook Hoofdstuk 5)
- Ontmoediging van het gebruik van de zogenaamde ‘onderkant hoofdstuk 3 vliegtuigen’ die nog het meeste geluid produceren.
- Verschillende aanpassingen in bestaande vliegroutes en bepaalde vliegtechnieken.
- Continuous Descent Approaches (CDA’s), ofwel glijvluchten, waarbij in de daling van vliegtuigen minder geluid wordt geproduceerd.
- Een aantal aanpassingen voor een duidelijkere monitoring van het vliegtuigenluid en informatieverstrekking naar de omgeving.

(Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn, 2008).

2. Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn

In dit convenant zijn maatregelen opgenomen die de leefomgevingskwaliteit bevorderen waar de hinderbeperkende maatregelen dat niet of onvoldoende doen. Er zijn een aantal gebieden waar de hinder niet in voldoende mate weggenomen kan worden. Dat zijn bijvoorbeeld gebieden die dichtbij een landingsbaan liggen zoals bijvoorbeeld Zwanenburg, of gebieden die onder veel vliegroutes liggen zoals de gebieden onder de vliegroutes van de Polderbaan. Voor deze gebieden zijn er speciale maatregelen genomen, te denken is aan hulp bij verhuizing, extra woning isolaties en investeringen in voorzieningen. De maatregelen worden als volgt ingedeeld:

- Gebiedsspecifieke projecten, vooral voor gebieden in het binnengebied.
- Individuele maatregelen voor zogenaamde schrijnende gevallen (mensen met heel veel hinder).
- Een aantal meer generieke maatregelen.

Deze maatregelen worden genomen en bekostigd door de Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio die wordt gerealiseerd door Schiphol en de provincie Noord-Holland en door deze partijen en het ministerie wordt gefinancierd (elk met 10 miljoen Euro).

(Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn, 2008)

3. Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol

Hierin is opgenomen op welke manier Schiphol tot en met 2020 kan groeien. Op basis van de visie op het netwerk van Schiphol en KLM en de visie van het Rijk hebben de partijen aan de Alderstafel gesproken over de functie van Schiphol en welk verkeer daarbij hoort.

In de bespreking werd geconcludeerd dat de kernfunctie van Schiphol de afhandeling van ‘huben’ ofwel mainportgebonden verkeer betreft. Andere vluchten, vooral in de categorie ‘leisure’, kunnen uitgeplaatst worden naar regionale luchthavens (ongeveer 70.000 vliegbewegingen per jaar). Op deze manier kan Schiphol dus een selectieve groei doormaken; een groei die nodig is om de mainport en netwerkfunctie in stand te houden. Belangrijk daarbij zijn:

- Stimuleren van mainportgebonden verkeer.
- Uitbreiding van de regionale luchtvaartcapaciteit waar de niet mainportgebonden vliegbewegingen uitgeplaatst kunnen worden. Het gaat daarbij om de luchthavens van Lelystad en Eindhoven. Bij beide luchthavens is ook een Aldersproces van start gegaan om eenzelfde balans tussen de luchtvaart en haar omgeving te bewerkstelligen.

(Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol, 2008)

Deze drie convenanten vormen de basis van het Aldersadvies. Op specifieke onderdelen en begrippen uit het advies wordt in paragraaf 6.4 uitgebreid teruggekomen. Daar komt aan de orde

welke aspecten uit het Aldersadvies voor de betrokkenen belangrijk zijn, en wat die aspecten voor hen betekenen.

Het kabinet heeft het Aldersadvies overgenomen, in het regeerakkoord van het kabinet Rutte staat: ‘Schiphol is van een groot belang voor de Nederlandse economie en krijgt, overeenkomstig de afspraken die zijn gemaakt aan de Alderstafels, de ruimte verder uit te groeien tot een duurzame en concurrerende luchthaven. Kwalitatieve groei van het wereldwijde verbindingsnetwerk is essentieel’ (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). De afspraken die gemaakt zijn in het Aldersadvies dienen dus als uitgangspunt voor het beleid van de regering:

- Maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol tot en met 2020, waarvan maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht en de vroege ochtend (periode tussen 23.00 en 7.00 uur).
- Invoering na 2020 van het 50/50-beginsel voor het nieuwe handhavingstelsel.
- Creëren van de mogelijkheid om 70.000 vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis (in eerste instantie Eindhoven en Lelystad) te accommoderen. De daadwerkelijke invulling zal afhankelijk zijn van de marktontwikkelingen en van de mate waarin het niet-mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt om zich te verplaatsen.
- Invoering – na eerst twee jaar te experimenteren – van een nieuw normen- en handhavingstelsel (gebaseerd op geluidspreferentieel vliegen).
- Uitvoering van de taken gericht op hinderbeperking en verbetering van de omgevingskwaliteit. Deze taken zijn vastgelegd in convenanten.
- Het Rijk, Schiphol en de provincie Noord-Holland investeren elk €10 miljoen in de omgevingskwaliteit van enkele zwaar geluidsbelaste gebieden rond Schiphol. (Luchtvaartnota, 2009)

6.2 Deep core beliefs: visie op verzoenbaarheid van economie en ecologie

Om de frames van de verschillende betrokkenen te ontmantelen, worden eerst de deep core beliefs over de relatie tussen economie en ecologie onderscheiden: welke visie hebben de verschillende betrokkenen op de positie van Schiphol, in de economie en in de omgeving?

6.2.1 Rijksoverheid

In zijn proefschrift beargumenteert Bröer (2006) dat het dominante discours in het Schiphol beleidsterrein zich kenmerkt door een ecologisch moderniseringsdenken met een nadruk op milieu. Schiphol moet een mainport blijven en de ruimte hebben om zich daarvoor te ontwikkelen, tegelijkertijd moet de hinder voor de omgeving beperkt worden door bijvoorbeeld te vliegen met stillere vliegtuigen en nieuwe banen te openen. Dit discours komt tot uiting in de dubbeldoelstelling die al jarenlang de leidraad is in het Schiphol beleid:

1. de ontwikkeling van Schiphol tot een luchthaven van grote (internationale) betekenis, een zogenaamde ‘mainport’
2. de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de regio rondom Schiphol. (PKB S&O, 1995).

De rol van Schiphol voor de Nederlandse economie ligt als een belangrijk gegeven aan de grondslag van deze opvattingen. De mainportontwikkeling van Schiphol is een belangrijk punt in het beleid van het ministerie van I&M.

‘Het kabinetsstandpunt luidt dat er aan de ene kant een convenant hinderbeperking gesloten moet worden met de omgeving en aan de andere kant een besluit moet worden genomen over hoe de groei op Schiphol gefaciliteerd kan worden’ (A).

Ook in het Aldersadvies komt naar voren dat dit denken vanuit ecologische modernisering nog steeds centraal staat: 'Alle partijen onderschrijven het uitgangspunt dat structurele vermindering van hinder gepaard kan gaan met een selectieve groei van het vliegverkeer op Schiphol. Er dient een situatie te ontstaan waarbij groei van het luchtverkeer zich rechtstreeks vertaalt in een continue vermindering van het aantal gehinderden in de omgeving van Schiphol' (Aldersadvies, 2008, p.11). De termen groei en hinderbeperking komen dus telkens in één adem terug in uitspraken en documenten, wat suggereert dat die verhouding niet problematisch is. Toch wordt dat wat genuanceerd. 'Hinder is voor een belangrijk deel een belevingsvraagstuk, daar kun je met wetenschappelijke studies niet uitkomen. De enige manier daarvoor is om met elkaar tot een gebalanceerde groei te komen'(A).

Ook (B) geeft aan dat er wel degelijk een spanningsveld bestaat tussen de groei van Schiphol en zijn omgeving: 'de dubbeldoelstelling bij elkaar, dat is een spanningsveld. In de omgeving blijft het altijd een saldo, en het is al behoorlijk geoptimaliseerd. Schiphol neemt een grote lap ruimte in beslag en we moeten ieder keer weer ter discussie stellen of we dat ervoor over hebben. Tot nu toe hebben we dat ervoor over: wij als Nederland kiezen ervoor om ruimte beschikbaar te stellen voor Schiphol, er is nog steeds een positief resultaat'.

Hoewel er oog is voor het spanningsveld tussen de groei van Schiphol en zijn omgeving, blijft het uitgangspunt dat groei en hinder gepaard kunnen gaan steeds centraal staan in het overheidsstandpunt en haar beleid.

6.2.2 Sectorpartijen

'Nederland is een luchtvaartland. De overheid en luchtvaartpartijen hebben gezamenlijk voor de bloei gezorgd. Het is goed voor Nederland als vestigingsplaats en voor de culturele doorbloeding' (C). Uiteraard heeft Schiphol een belangrijke economische positie in Nederland volgens de sectorpartijen. Die positie willen zij behouden en er moet voorkomen worden dat de ontwikkeling van de luchthaven beperkt wordt: 'de schaal en groei zijn belangrijk omdat we anders terug kunnen vallen tot een regionale luchthaven' (D). De missie van Schiphol is om één van de meest toonaangevende luchthavenondernemingen van de wereld zijn. 'Het handhaven en versterken van de concurrentiepositie van de mainport is de belangrijkste doelstelling waarop onze strategie is gericht' (Jaarverslag 2010 Schiphol Group, p.9).

'Het debat over Schiphol en zijn omgeving blijft echter wel een politieke kwestie en Schiphol wil graag een goede buur zijn en in dialoog staan met zijn omgeving. Het is belangrijk dat de dingen die je wilt bereiken je ook gegund worden door de omgeving' (D).

Ook (C) bevestigt dat: 'er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid, de luchthaven kan niet zonder het draagvlak van de omgeving. In de huidige samenleving kan het niet meer dat je een industrie kunt hebben die niet wordt geaccepteerd door de omgeving'.

'Zonder goede relatie met onze omgeving kunnen wij onze maatschappelijke functie niet optimaal invullen' (Jaarverslag 2010 Schiphol Group, p.19).

'De positie van Schiphol in de Randstad is namelijk wel een optimale locatie, en dat moet ook niet veranderd worden' (C). 'Er wordt juist veel rekening gehouden met het feit dat de luchthaven dicht bij bebouwing ligt. En ondanks dat de geluidscontouren steeds kleiner zijn geworden, is het volume blijven groeien: het is dus mogelijk om een groter volume te krijgen en minder geluidsbelasting voor de omgeving te creëren' (D). 'De spanningen die er zijn met de omgeving passen ook wel binnen de Nederlandse cultuur: burgers zijn mondig en laten graag hun mening horen, maar tegelijk vindt het grootste deel van Nederland dat Schiphol moet blijven ontwikkelen' (D).

Ook bij de sectorpartijen is er oog voor de omgeving, Schiphol ligt nu eenmaal in een dichtbevolkt gebied. Maar ook bij deze partijen leeft de visie dat de ontwikkeling van Schiphol samen kan gaan

met een lagere geluidsbelasting voor de omgeving. Daar kan op regionaal niveau samen uit worden gekomen. ‘De discussie rondom Schiphol is een regionale discussie en moet niet symbool gaan staan in een soort algemene discussie over de verhoudingen tussen milieu en economie waar het de dupe van zou kunnen worden’ (C).

6.2.3 Omwonenden

Alle geïnterviewde omwonenden erkennen en onderschrijven het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie, zowel de bewonersdelegatie aan de Alderstafel als de omwonenden die het Aldersproces niet steunen. Ook delen zij de visie dat Schiphol niet onbepaald mag groeien en dat er een groot spanningsveld bestaat met de omgeving. Toch heersen er verschillende opvattingen over de positie die Schiphol heeft en de relatie met de omgeving.

De bewonersdelegatie aan de Alderstafel (CROS en VGP) willen de dingen vanuit de realiteit bekijken, namelijk dat Schiphol bestaat en dat het van belang is voor de economie: ‘je kunt niet steeds blijven roepen: het kan niet. Je moet ideeën blijven hebben hoe het anders kan’ (G). De bewonersdelegatie heeft een gemeenschappelijk standpunt naar buiten gebracht over de groei van Schiphol en de relatie met de omgeving:

- De groei van Schiphol moet blijven binnen de wettelijk vastgelegde grenswaarden van de handhavingpunten. De gevolgen van verder oprekken van de grenswaarden voor het leefmilieu van bewoners zijn onaanvaardbaar.
- Het belang van de mainportfunctie van Schiphol voor de nationale en regionale economie wordt onderkend.
- Noodzakelijke grens van 500.000 vliegbewegingen, om duidelijkheid te verschaffen over de toekomst.

(Gemeenschappelijk standpunt van bewonersvertegenwoordigers Schiphol, 2007)

Toch zijn zij ook kritisch over de ontwikkeling van Schiphol. ‘Schiphol is een merkwaardige luchthaven: hij ligt op de verkeerde plaats midden in een dichtbevolkt gebied, heeft geen logisch banenstelsel en is eigenlijk veel te groot voor het aantal passagiers dat Nederland kan bieden’ (F). Ook zagen zij eigenlijk meer in het plan om de luchthaven te verleggen naar de Markerwaard dan om hem in de Randstad te laten groeien. Nu willen zij handelen vanuit de realiteit: ‘Schiphol ligt er nu eenmaal, dus moet je het gaan afmeten aan het gebruik’ (F).

De ontwikkeling van Schiphol knelt met de omgeving. ‘De dubbeldoelstelling is voor de omwonenden dan ook eigenlijk onmogelijk en er bestaat voortdurende discussie over’ (E).

‘Schiphol moet groeien en de mensen moeten er minder last van hebben. Neem maar van mij aan dat dat niet kan’ (F). De omgeving en het milieu zouden eigenlijk meer centraal hebben moeten staan in plaats van de sector en de politiek.

Dat geluid komt ook van de kant van de omwonenden die niet aan de Alderstafel zitten: ‘er wordt vooral geredeneerd vanuit Schiphol door de milieuruimte van Schiphol te beperken, in plaats van uit te gaan van de bescherming van de omwonenden’ (H). In tegenstelling tot de bewonersdelegatie aan de Alderstafel leggen zij zich niet neer bij de realiteit van het huidige Schiphol en vinden dat Schiphol te ver is gegaan in de omgeving waarin hij zich bevindt. Zij zouden graag zien dat Schiphol verplaatst zou worden naar zee of dat de luchthaven kleiner zou worden: ‘het gebied dat Schiphol belast is zo groot, hij kan zich niet handhaven in de Randstad. De consequenties van groei worden te weinig in acht genomen’ (H). Die visie is ook terug te zien bij de omwonenden die wel aan de Alderstafel zitten, maar zij hebben ervoor gekozen om vanuit de bestaande situatie (namelijk een groot Schiphol in de Randstad) de overlast voor de omgeving te beperken. Dat is hun belang. De spanning die Schiphol heeft met de omgeving is dan ook sterker terug te vinden in de visie van de

omwonenden dan in die van de sector of de overheid. Zij bekijken de luchthaven meer vanuit de risico's die hij met zich mee brengt en de negatieve effecten die hij heeft op hun omgeving. De geraadpleegde experts volgen vooral de lijn van de omwonenden die niet aan de Alderstafel zitten: het conflict tussen Schiphol en zijn omgeving is in de huidige groei niet meer te houden. Ook zij erkennen de vaststelling dat Schiphol belangrijk is voor de Nederlandse economie. Maar er moet erkend worden dat er een grens is aan de luchtvaart, selectief gevlogen moet worden en vooral geïnvesteerd moet worden in alternatieven zoals snelle treinverbindingen.' De groei die ze nu voorzien, die is niet meer te doen qua klimaat en brandstof, maar ook voor het ruimtelijke aspect' (J). 'De locatie van de luchthaven maakt het moeilijk om nog veel verder uit te breiden' (K). Een verdere groei en een verminderde belasting van de omgeving (de dubbeldoelstelling) is dus eigenlijk niet meer mogelijk.

In de discussie over de groei van Schiphol signaleren beide experts dat de economische belangen teveel de overhand hebben ten opzichte van de milieubelangen. 'Beperkingen aan de operaties zullen minder snel geaccepteerd worden. Het milieubelang zal in de afweging tussen groei of beperking van Schiphol wel worden meegenomen, maar nooit sturend zijn' (K). 'Doordat de nadruk ligt op de economische belangen hebben mensen in de omgeving vaak het gevoel gehad dat er met hen geen rekening wordt gehouden, wat weer van invloed is op hun hinderbeleving' (K, en zie ook Bröer). Er is geen evenwicht tussen economie en ecologie, maar een conflict dat nadelig is voor het laatste.

6.3 Beleidskern: analyse van het Aldersproces met legitimiteit als criterium.

In deze paragraaf geven de betrokkenen hun visie over het proces aan de Alderstafel aan de hand van het criterium legitimiteit zoals dat geoperationaliseerd is door Bäckstrand (2006). Zo komen de verschillende betrokken partijen aan het woord over de input en output legitimiteit van het Aldersproces.

6.3.1 Rijksoverheid

1. Inputlegitimiteit

Betrokken partijen en hun verhoudingen

'Het was de bedoeling dat er een behapbare setting kwam, waarbij de countervalling powers (de bewoners en Schiphol) de belangrijkste partijen zijn' (A). 'Het vraagstuk was ook 'hinder' en niet 'milieu', wat het geheel veel minder behapbaar had gemaakt. Een partij als Stichting Natuur en Milieu was dus geen directe betrokkene' (A). 'Alle direct betrokken partijen zijn voldoende betrokken geweest en zijn gezamenlijk tot iets gekomen' (B). 'In eerste instantie zouden de bewoners vertegenwoordigd worden door de BRS, maar in de perceptie van de bewoners was dat niet voldoende. Er moesten 'echte' bewoners aan tafel komen om hen ook echt het gevoel te geven dat ze invloed hadden op het besluitvormingsproces' (A).

'De bewoners waren inhoudelijk bijzonder goed geïnformeerd en hadden ook een grote machtsfactor in handen, namelijk de directe lijn naar de Tweede Kamer. De luchtvaartsector heeft de machtsfactoren financiën en ook kennis, die van de bewoners zijn minstens net zo groot' (A).

'Bovendien was de bedoeling van het Aldersproces dat alle informatie op tafel zou komen en gedeeld worden' (B). 'De overheid speelde ook een actieve rol aan tafel, zoals alle partijen dat graag wilden. Vroeger hield zij zich meer op de achtergrond en gaf alleen wat kaders aan de luchtvaartsector' (A).

Representativiteit en verantwoording

'Dat er niet democratisch gelegitimeerde burgers aan tafel zaten, is ook wel een trendbreuk geweest' (A). Buiten de democratisch gekozen bestuurders zaten er bewoners aan tafel die niet gekozen zijn

door hun achterban, maar hen wel representeren. ‘Voor het Aldersadvies is er zeker voldoende draagvlak’ (B). Op een gegeven moment is er wel een gedeelte van de bewonersdelegatie uit het proces gestapt (de toenmalige VGP afgevaardigde), een groep die een groot deel van de overlast op zich krijgt. ‘Dat is wel lastig, maar als je niet meer mee wil doen, dan is het ook wel klaar. De representatie van de omwonenden is moeilijk, omdat er ook mensen zijn die een slechte boodschap krijgen. Vanuit alle kanten is wel geprobeerd de groep zo groot mogelijk te houden, dat is de kracht van zo’n advies. Dat er een groep uit het proces is gestapt, schaadt het proces dus wel’ (B).

Er is geprobeerd om alle direct betrokken partijen op gelijke voet met elkaar te laten praten aan de Alderstafel. Dat is gelukt. Het Aldersproces wordt als succes beschouwd: ‘dat kun je al zien aan de rust die rondom Schiphol is ontstaan. De bewoners zijn niet meer de grootste tegenstanders van Schiphol’ (A).

2. Outputlegitimiteit

Problemen aan de Alderstafel

‘Voor de overheid was het enige doel om uit de patstelling te komen: dat Schiphol wel verder kon groeien, maar op zo’n manier dat het door de omgeving gedragen wordt.

De hoofdvraag was: wat is de balans tussen groei van Schiphol en de beperking van hinder. Daar moest een advies over komen wat door de hele tafel zou worden gedragen’ (A).

‘Ook was er sprake van veel wantrouwen en onenigheid waardoor besluitvorming voor de overheid erg moeilijk was. Dat moest doorbroken worden’ (B). Er moest een directer contact komen tussen Schiphol en zijn omgeving, ‘de governance zoals die bestond die klopte niet’ (A).

Worden de problemen opgelost

‘Toen de Alderstafel echt goed functioneerde, werd duidelijk dat de bewoners niet steeds meer naar de Tweede Kamer gingen, maar hun belangen rechtsreeks aan de Alderstafel kenbaar konden maken (A)’. De tafel functioneerde dus goed. ‘Bovendien zou het proces zelf antwoord geven op de hoofdvraag: als twee uiterste partijen met elkaar beslissen dat er een balans is, dan is er een balans’ (A). ‘Alders is er aardig in geslaagd het spanningsveld te doorbreken door de convenanten op te stellen. Voor iedereen zit er wel iets in, maar iedereen heeft ook wat moeten geven. Deze convenanten worden streng nageleefd onder toezicht van Alders’ (B). ‘Het is een goede deal waar voor iedereen voldoende in zit en waar men mee terug kan naar de achterban. Het is een zeer positief geheel’ (A).

Kortom, volgens de overheidsvertegenwoordigers worden de problemen die ten grondslag lagen aan de Alderstafel in het proces opgelost: het spanningsveld wordt doorbroken en er is een balans ontstaan tussen de groei van Schiphol en de beperking van hinder.

6.3.2 Sectorpartijen

1. Inputlegitimiteit

Betrokken partijen en hun verhoudingen

‘Bij de selectie van de partijen voor de Alderstafel werd gesteld dat je alleen mee mag doen als je je constructief opstelt en meewerkt. Dat betekent dat je geen nee moet zeggen tegen de bovenliggende doelstellingen (ontwikkeling van de luchthaven en de leefomgeving)’ (D).

‘Wat heel bijzonder is, is dat bestuurders, bewoners en de luchtvaartsector op gelijke voet met elkaar overleggen’ (C). ‘Dat een groep als Milieudefensie niet aan tafel zit is terecht, want er is sprake van een regionaal probleem’ (C). ‘Maar andere grote bedrijven die baat hebben bij de luchthaven zouden

wel meer gehoord moet worden, want nu staat alleen de luchtvaartsector direct voor de bedrijvigheid. Op die manier wordt het een beetje een spel van Schiphol tegen de bewoners' (D). 'Dat zijn ook de dominante partijen aan tafel. De bewoners staan sterk omdat zij gemakkelijk kunnen dreigen met opstappen, de luchtvaartsector heeft kennis en financiën. Maar tegelijkertijd heeft Schiphol een kwetsbare positie: zijn mogelijkheden in de bedrijfsvoering en zijn imago zijn afhankelijk van het Aldersproces' (D). 'De BRS en het rijk zitten er eigenlijk tussenin, zij moeten zowel het economische als algemene belang vertegenwoordigen, wat een lastige taak is' (D).

Representativiteit en verantwoording

'Aan de Alderstafel is het gelukt een aggregatie (samenvoeging) te maken van de bewoners, wat bijvoorbeeld in het CROS niet lukt. Dat maakt het geheel wel kwetsbaar: de belangrijke bewonersvertegenwoordigers zijn moeilijk vervangbaar omdat dan nog maar moet worden afgewacht of het aggregeren van de bewoners weer werkt' (C).

De sectorpartijen zien het Aldersproces als een positief geheel: 'het is minder politiek, wat leidt tot betere verhoudingen naar elkaar' (D). De juiste partijen zijn betrokken voor een goede en constructieve samenwerking. 'Het voordeel van de Alderstafel is dat je geforceerd met elkaar in dialoog blijft. Er zullen dus steeds nieuwe gespreksonderwerpen moeten worden geïntroduceerd, wantrouwen steekt namelijk weer de kop op op het moment dat je elkaar minder ziet. Het is een typisch voorbeeld van het Nederlandse poldermodel' (D).

2. Outputlegitimiteit

Problemen aan de Alderstafel

'Aan de Alderstafel lag het besef ten grondslag dat je er met elkaar uit moet zien te komen, op regionaal niveau. Er was veel wantrouwen van de burger naar de luchthaven: alles moest verantwoord kunnen worden. De burger is heel mondig geworden en heeft een laag acceptatieniveau' (C). 'Er was veel publiek en politiek rumoer na de opening van de Polderbaan, er moest weer dialoog komen' (D).

Bovendien heerste er ontevredenheid bij alle betrokkenen over het geluidssysteem (C&D). 'Dit stelsel was dus eigenlijk failliet en daaruit is het Aldersproces voortgekomen' (C).

Worden de problemen opgelost

'Het is een heel succesvol middel geweest om de partijen weer bij elkaar te brengen. Het advies is op hoog niveau overeengekomen en is een sterk construct' (C).

'De rust (ook politiek) die deze aanpak gecreëerd heeft, is heel veel waard. Het is constructief om gewoon te praten met de partijen die betrokken zijn' (D).

Ook de sectorpartijen vinden dat het Aldersproces een goede uitkomst biedt voor de problemen die eraan ten grondslag lagen. Vooral de constructieve dialoog is weer ingezet.

6.3.3 Omwonenden

1. Inputlegitimiteit

Betrokken partijen en hun verhoudingen

De bewoners hebben veel te vertellen over het Aldersproces en hun plaats en aandeel daarin.

'Alders heeft de partijen en ook de poppetjes geselecteerd: hij wilde geen saboteurs. Als je die mentaliteit had dan behoorde je er niet bij te zitten' (F). Bovendien, 'als je niet mee wil doen in dit

traject tot 2020, dan speel je ook geen rol in het traject daarna. Daarom wilden we aan tafel blijven, om te kunnen praten over de luchthaven op lange termijn' (G).

In eerste instantie zouden er geen bewonersvertegenwoordigers aan de Alderstafel deelnemen, maar ze zijn uiteindelijk een belangrijke rol gaan spelen. Eerst kwamen de CROS vertegenwoordigers aan tafel, en later ook de actiegroepen die zich verenigd hadden in de VGP. 'De bewoners vormen nu één delegatie' (E). 'De bewoners vertegenwoordigen een specifiek belang, namelijk de leefbaarheid van hun omgeving. Dat belang is ook wel bij andere overheden aanwezig, maar altijd gemengd met andere (economie & RO)' (G).

Toch is er een groep bewoners die is afgehaakt. 'Er is een slag die wij als bewoners hebben moeten maken: je kunt niet deelnemen aan een dialoog en meewerken aan een gezamenlijk akkoord als je niet bereid bent om de belangen van de andere partijen serieus te nemen, die te betrekken in je eigen overwegingen en bereid bent een compromis te vinden. De bewoners die dat niet wilden zijn afgehaakt' (G). Volgens (H), die het Aldersproces niet steunt, is de betreffende bewonerspartij opgestapt omdat er niet eerlijk werd onderhandeld. Bovendien hadden de bewonersvertegenwoordigers geen goede visie omdat ze megingen in het idee dat de groei van Schiphol niet tegen te houden is. 'Als bewoner zou je moeten beginnen met een goed concept en dan bekijken of er van daaruit concessies kunnen worden gedaan, in plaats van uit te gaan van het idee dat de groei van Schiphol niet tegen te houden is en in de laatste vijf procent nog wat verbeteringen binnen te halen'.

Volgens alle omwonenden hebben de bewoners veel of zelfs de meeste dossierkennis. 'Het Aldersadvies komt voor 95% uit de koker van de omwonenden. In de bewonersgroep zit veel ervaring en kennis' (E).

Representativiteit en verantwoording

Ook de bewoners hebben verschillende belangen, 'iedere baan heeft zijn eigen belanghebbenden' (E). 'In de CROS zitten ook alle gemeenten met hun eigen belang en vertegenwoordiger. Deze belangen worden besproken en afgewogen in een bewonersvooroverleg. De vertegenwoordigers in het CROS zijn benoemd door de gemeenteraad of B&W' (E). Ook in de VGP werkt dat zo: met alle vertegenwoordigers wordt er een consensus bereikt over een gemeenschappelijk standpunt.

'De achterban is breed: allerlei dorpsraden, gemeentes en actiegroepen' (F). '90% van de omgeving erkent het economische belang van Schiphol, 10% nog steeds niet. Er is altijd een deel dat zich niet vertegenwoordigd voelt, maar dat is maar een kleine groep' (E). 'Maar representatiever dan het nu is, zal het nooit worden: de CROS vertegenwoordigt 30 gemeentes, de VGP 28' (G).

De bewoners die aan de Alderstafel zitten, vermoeden dat de bewonersdelegatie die zich heeft afgesplitst dat vooral gedaan heeft uit NIMBY-overwegingen. 'Een NIMBY-houding heeft geen zin binnen zoiets als het VGP, er moet gezocht worden naar een gemeenschappelijk belang (G)'.

'Inmiddels staan 2/3 van de CROS en 100% van de VGP achter het Aldersadvies' (G).

De bewoners die niet achter het Aldersproces staan, hebben hun eigen kijk op het geheel.

'De vertegenwoordigers van de CROS aan de Alderstafel stemmen niet af met de rest van de CROS over wat er aan de Alderstafel gezegd wordt. Mede omdat Alders gezegd heeft: wat wij hier aan tafel bespreken is geheim. Bovendien is er ook niet gestemd over wie er aan de Alderstafel moet plaatsnemen' (H). 'Er is niet voldoende draagvlak onder de bewoners en de uiteindelijke beslisprocedure binnen de (toenmalige) VGP over het Aldersproces is erg slordig gegaan' (I). 'Nog niet de helft van de omwonenden wordt vertegenwoordigd. Vooral de mensen in het buitengebied hebben niks aan het Aldersadvies' (H).

Ook de voorwaarden voor deelname aan het proces zouden ervoor hebben kunnen zorgen dat mensen uiteindelijk toch voor het advies hebben gestemd: 'als je tegen het advies bent, mag je straks bij de uitwerking niet meer mee doen. Veel mensen hebben toen wel voor het advies gestemd, omdat

ze graag mee wilden werken aan de uitwerking. Wij hebben gestreden tegen het Aldersadvies, maar nu moeten we het accepteren als een gegeven en zouden we graag mee willen werken aan de uitwerking. Dat mag niet'(H).

Er is dus een duidelijk verschil in de beoordeling van het proces aan de Alderstafel tussen de bewonersdelegatie die nog deelneemt aan de Alderstafel en de groep die het Aldersproces niet steunt. De eerste groep vindt het proces een positieve stap in onderhandelingen met Schiphol, terwijl de andere groep het proces minder positief beoordeelt.

2. Outputlegitimiteit

Problemen aan de Alderstafel

'Er was sprake van conflicten en tegenstellingen waar men niet uit zou komen als Schiphol moet groeien en hinder beperkt moet worden' (H). Er moest een compact overlegorgaan komen dat in staat was tot snellere besluiten (E, F en H). In dit overlegorgaan moest besproken worden waar het heen zou moeten met de toekomst van Schiphol, 'Schiphol liep vast in zijn ontwikkeling' (E). Twee bewoners wijzen er ook op dat het niet de bedoeling was dat er onder Alders al een nieuw geluidsstelsel zou worden ingezet. 'Onder druk van de Tweede Kamer is dat er ingekomen' (F). 'Het was niet zo dat het stelsel failliet was: het stelsel werkte niet goed omdat er niet goed werd gehandhaafd, fouten werden gemaakt en gerommeld aan de milieunormen; maar de overheid en de sector wilden van het strakke keurslijf van de handhavingspunten af' (I).

Worden de problemen opgelost

'Het vertrouwen is wel toegenomen, maar als iemand weer buiten de deur is, weet je niet wat hij doet' (F). 'Men wilde geen fundamentele veranderingen van het geluidsstelsel, terwijl wij dachten: als we nu toch veranderen, doe het dan meteen goed. Het normen- en handavingsstelsel dat nu in experiment is, is door iedereen aanvaard maar wordt door niemand omhelsd. Het moest allemaal snel snel, waardoor er nog open einden en onduidelijke definities zijn, terwijl definities erg belangrijk zijn op het gebied van hinder' (F). 'Er loopt een soort rode draad: je maakt wel vooruitgang maar er is altijd een dunne draad waar je met zijn allen op loopt en soms dreigt dat helemaal mis te gaan: het blijft spannend tot op het eind of de hinderbeperking wordt gerealiseerd'(G).

De bewoners zijn niet onverdeeld tevreden met de uitkomsten van het proces, en hadden graag wat meer inhoudelijke verdieping gezien, meer ruimte voor fundamentele discussies over de positie van Schiphol en hinder. Bovendien worden er door de bewoners die het Aldersproces niet steunen ook veel kanttekeningen geplaatst bij het experiment met het nieuwe geluidsstelsel.

De experts hebben ook over het Aldersproces kritische kanttekeningen.

Volgens hen zijn er partijen met totaal verschillende capaciteiten aan tafel gezet.

'Er staan twee gehaaide partijen (overheid en luchtvaartsector) tegenover de bewoners die het in hun vrije tijd moeten doen' (J). Bovendien heeft de overheid nog een erg dominante positie: 'door het sterk sturen van de agenda hebben belangrijke discussies geen ruimte gekregen. Ook is er veel druk vanuit Schiphol om het vliegen niet teveel in de weg te zitten' (K). Door gebrek aan discussie en oneerlijke verhoudingen zijn de experts niet erg positief over het Aldersproces. Bovendien zijn de beweegredenen voor de instelling van de Alderstafel volgens beide experts niet geheel zuiver: 'het proces is opgezet onder het mom van: we hebben toch samengewerkt en samen gesproken, maar eigenlijk om dingen door te drukken. De overheid blijft bepalend. Het is een manier waarop de overheid de kans heeft om het geluidnormenstelsel af te breken onder het mom van goedkeuring van de bevolking'. 'De Alderstafel wist al waar het uit zou komen. Het oude stelsel was niet failliet. Ze

hadden de dingen die niet goed werkten, kunnen verbeteren in plaats van het oude stelsel te vervangen. Technisch inhoudelijk was er geen aanleiding voor een nieuw stelsel '(K).

6.4 Beleidsaspecten: welke inhoudelijke aspecten van het Aldersadvies zijn belangrijk voor de verschillende partijen en wat betekenen zij precies?

In deze paragraaf worden de belangrijkste beleidsaspecten per betrokken partij op een rijtje gezet. Interessant om te zien is of de partijen dezelfde aspecten noemen of niet, en of zij aan deze aspecten dezelfde invulling geven. Door dat te doen, wordt duidelijk welke aspecten belangrijk zijn voor de verschillende betrokkenen en waar de betrokkenen het meest op zullen letten bij de beoordeling van het beleid: komen de aspecten zo naar voren als zij het graag zouden willen?

6.4.1 Rijksoverheid

Belangrijkste aspecten en hun betekenis

De overheid is, naar eigen zeggen, inhoudelijk redelijk blanco in het Aldersproces gestapt: 'voor ons was het enige doel om uit de patstelling te komen: dat Schiphol wel verder kan groeien maar op zo'n manier dat het gedragen wordt door de omgeving' (A). De begrippen die aan tafel dominant zijn geworden, zijn door de overheid opgepakt en bekeken in hoeverre ze erin mee zou gaan. 'De lijnen van selectiviteit, hinderbeperking, leefbaarheid en het centraal stellen van de netwerkfunctie zie je aan tafel ontstaan en als overheid bekijk je dan hoever je erin mee wil gaan. De sector bracht bijvoorbeeld naar voren dat het een nieuw handavingsstelsel wilde'(A). Voor de overheid belangrijke begrippen zijn de volgende:

- Selectiviteit: 'het gaat om het netwerk van verbindingen, van kwantiteit naar kwaliteit'(A).
- Gebalanceerde groei: 'geen ongebreidelde groei, maar een gebalanceerde. De enige manier om dat uit te drukken is als er aan tafel wordt overeengestemd wat de balans is'(A).
- De gelijkwaardigheidscriteria, 'dat zijn de bepalende criteria, de oernormen van Schiphol'(A), vertaald in een maximum van 12.300 ernstig gehinderde huizen. 'Als milieugrenzen zijn ze nog wel erg ruim, daar zou nog wel een keer naar gekeken mogen worden'(B). De handavingspunten waren niet gelijkwaardig voor alle mensen, omdat ze verschillende grenswaarden hadden.
- Hinderbeperking: 'er moet gezocht worden naar een oplossing die in totaal het beste is: vliegroutes en procedures waarmee zoveel mogelijk mensen worden ontzien' (B). 'Als je het meeste gebruik maakt van de banen waar het minste mensen wonen, is het gevolg dat dunbevolkte gebieden meer vliegtuigen krijgen. Dat is een goed uitgangspunt' (A).
- Leefbaarheid: 'de sociale structuur in stand houden, iets terug doen voor de mensen die veel hinder ondervinden'(B).

De belangrijkste beleidsaspecten voor de overheid zijn inhoudelijk terug te zien in het Aldersadvies. Hun insteek was dan ook om blanco aan tafel te gaan en de lijnen die aan tafel ontstonden te volgen.

6.4.2 Sectorpartijen

De Luchtverkeersleiding Nederland en Schiphol hebben beide hun eigen focuspunten. Dat volgt uit het feit dat zij binnen de luchtvaartsector een eigen taak vervullen.

Belangrijkste aspecten en hun betekenis

- 'Voor LVNL is het belangrijk dat de infrastructuur zuiver blijft, zonder teveel procedures en afwijkingen'(C). De ontwikkeling van veiligheid is belangrijk, het mag niet weer te

complex worden, de luchtverkeersleiders moeten ermee kunnen werken.

- ‘De sturing vanuit handhavingspunten is voor LVNL niet gewenst vanuit de optiek van eenvoud: er wordt steeds gewisseld van baangebruik en er wordt niet vanuit de operatie gestuurd maar vanuit een externe factor’(C).
- Hinderbeperking: ‘geluidshinder is subjectief en zeer lokaal bepaald. Hinderbeperkende maatregelen moeten maakbaar zijn’(C).

Deze laatste twee punten kunnen soms wringen met elkaar. Een gunstige vliegroute voor geluidshinder, kan nadelig zijn voor de planning van het luchtverkeer.

Voor de LVNL is dus vooral belangrijk dat zij het werk op een veilige en efficiënte manier kunnen uitvoeren.

Voor Schiphol is het belangrijkste dat de groei door moet kunnen gaan:

- ‘De prognose van 510.000 tot 2020 is voldoende om de mainport te behouden’(D).
- ‘De uitplaatsing van 70.000 vliegbewegingen naar andere luchthavens moet dan ook wel geregeld worden’(D).
- ‘Voor de sector is een nieuw normen- en handhavingstelsel van belang: het vorige was te knellend’(D).

6.4.3 Omwonenden

Belangrijkste aspecten en hun betekenis

‘De bewonersdelegatie aan de Alderstafel erkent dat Schiphol belangrijk is voor de Nederlandse economie, van daaruit hebben wij ingebracht’(E).

- Selectieve ontwikkeling: ‘Selectiviteit is toch wel het belangrijkste. Dat is echt uit de koker van de bewoners gekomen (G)’. De hub-functie, het internationale netwerk dat is noodzakelijk voor de economische ontwikkeling. ‘Al het andere verkeer moet niet via Schiphol. Dit is de kern van het Aldersadvies’(E). ‘Het belangrijke punt is selectieve groei, vertaald naar een maximum van 510.000 vliegbewegingen per jaar. Vanuit de bewoners hebben we de selectieve mainportvisie ingebracht: de luchthaven voor de luchtvaart’(F).
- Hinderbeperkende maatregelen: ‘Het binnen en buitengebied hebben verschillende belangen, en daar moet rekening mee worden gehouden. Een gehinderde in het binnengebied staat niet één op één met een gehinderde in het buitengebied. Het geluidsniveau is buitengewoon belangrijk bij hinder, en eigenlijk de belangrijkste parameter’(E). (G) heeft een andere opvatting over hinder: ‘Hinderbeleving is wat anders dan geluidsbelasting. De frequentie is meer bepalend voor geluidshinder dan het geluidsniveau’.
- ‘CDA landingen zijn erg belangrijk voor het buitengebied. In het binnengebied kun je alleen verlichting bieden door banen minder te gebruiken, dus door volumebeleid en strikte preferentie’(E).
- ‘De bescherming door de gelijkwaardigheidscriteria, daar houden we absoluut aan vast’(E). ‘De gelijkwaardigheidscriteria, daar ben ik wetenschappelijk gezien niet van onder de indruk, maar het is wel belangrijk dat ze er zijn’(F).
- ‘Het nieuwe stelsel had voor ons niet hoeven. Maar het is nu eenmaal zo dat je niet alles kunt krijgen wat je wilt. De sector en de Tweede kamer wilden een nieuw stelsel’(G). ‘De sector wilde graag een nieuw normen- en handhavingstelsel, de overheid wilde dat ook omdat men teveel moest gedogen in het oude stelsel. De bewoners wilden daar wel aan meewerken omdat zij de 510.000 vliegbewegingen hadden’(E).
- Strenge afspraken en handhaving: ‘de basisafspraken die in de plaats komen van de handhavingspunten moeten juridisch bindend zijn’(F).

- Ook voor de bewoners is het belangrijk dat de regionale luchthavens klaar zijn voor de uitplaatsing zodat op Schiphol alleen nog mainport gebonden verkeer komt.
- ‘Het convenant leefomgevingskwaliteit is een bijzonder onderdeel, maar wel ondergeschikt: de luchtvaartsector doet wat terug voor de omgeving waar hij hinder veroorzaakt’ (G).

De bewoners die het Aldersadvies niet steunen, hebben een aantal punten die voor hen erg belangrijk zijn. Zij leggen de nadruk op de aspecten die voor hen met het Aldersadvies juist verdwenen zijn.

- ‘Het belangrijkste dat verdwenen is, is de bescherming tegen geluidshinder op locatie door het wegvallen van de handhavingspunten’ (H). ‘Handhavingspunten zijn belangrijk voor de lokale bescherming van vooral het buitengebied. Wij zouden akkoord zijn als er naast het nieuwe stelsel ook het stelsel met de handhavingspunten bewaard zou blijven’ (I). Deze omwonenden zijn van mening dat met het verdwijnen van de handhavingspunten, ook hun bescherming tegen geluidshinder verdwijnt. Zij kunnen zich juridisch niet meer beroepen op een duidelijke grens en bovendien waren de handhavingspunten de enige grenswaarden voor het buitengebied. Als die wegvallen, wordt het buitengebied als het ware geheel opengesteld voor vliegverkeer.
- Hinderbeperking: ‘De manier waarop de gelijkwaardigheidscriteria werken is bezwaarlijk: het principe om zo weinig mogelijk gehinderden te hebben is niet goed. De minderheid wordt hierdoor gedupeerd en zo ga je niet met minderheden om (H)’.
- ‘De bovengrens van 510.000 vliegbewegingen is niet zo belangrijk: Schiphol zou dat überhaupt niet gaan halen voor 2020’ (H).

Deze bewoners zijn van mening dat een aantal cruciale punten, en dan vooral de lokale bescherming, zijn opgegeven voor punten die van minder belang zijn (zoals de 510.000). ‘De max. van 510.000 vliegbewegingen heeft vooral betrekking op het gebied dat vlakbij Schiphol ligt, terwijl de gebieden verder weg van Schiphol juist beschermd werden door de handhavingspunten’ (H).

Daarom zijn zij inhoudelijk niet tevreden met het Aldersadvies.

De bewonersdelegatie aan de Alderstafel noemt veelal dezelfde punten als belangrijk, maar opvallend is dat zij zowel onderling als met de omwonenden die het Aldersadvies niet steunen van mening verschillen over wat hinder precies is en hoe die verdeeld en beperkt zou moeten worden. Hier ligt ook het grootste twistpunt tussen de omwonenden, iedere gemeente heeft immers zijn eigen belangen in het hindervraagstuk.

Ook de experts voeren het debat over wat hinder en hinderbeperking eigenlijk zijn.

‘Wanneer ergens meer geluidbelasting komt, is dat het meest hinderlijk. Nieuwe gehinderden wegen zwaarder dan de mensen die minder gehinderd zullen worden. Als je ergens meer belasting gaat veroorzaken door anders te vliegen, moet daar tegenover staan dat er elders minstens 5 of 10 keer zoveel mensen minder gehinderd worden’ (J). Ook (K) deelt die mening: ‘nu is het niet meer geografisch bepaald waar de vliegtuigen vliegen, het gaat alleen nog maar om aantallen mensen. Maar geluid brengen naar mensen die het eerst stil hadden, is een veel groter effect dan het weghalen van geluid bij mensen die het al hadden en er wellicht aan gewend waren (zie opening Polderbaan)’.

6.5 Nieuw geluidsstelsel

Een van de meest ingrijpende aspecten van het Aldersadvies, is het experiment met het nieuwe geluidsstelsel. Er zal volgens nieuwe regels gevlogen en gehandhaafd worden.

De aspecten van hinderbeperking hangen ook nauw samen met de manier waarop er in dit nieuwe stelsel gevlogen gaat worden. Vooral het hinderverdelingsvraagstuk staat ter discussie. Het nieuwe

stelsel heeft zijn intrede gedaan om Schiphol de ruimte die het binnen de gelijkwaardigheidscriteria heeft, te kunnen laten benutten. Hinderbeperking moet daar echter ook een belangrijke factor in blijven.

In deze paragraaf wordt bekeken wat de verschillende actoren verwachten van dit nieuwe geluidsstelsel, en wat het volgens hen kan betekenen voor de geluidshinder in de omgeving. Dit aspect van het Aldersadvies wordt er uit gelicht, omdat het voor alle partijen een belangrijk en veel bediscussieerd punt is. De initiële vraag van het Planbureau voor de Leefomgeving lag ook in de betekenis van het begrip 'voorspelbaarheid' van het vliegen. Door specifiek aandacht te besteden aan het nieuwe geluidsstelsel, kan ook dit begrip verder aan het licht komen. Het is een klein maar specifiek onderdeel van het nieuwe vliegen.

6.5.1 Rijksoverheid

Verwachtingen

Het nieuwe normen- en handavingsstelsel moet een aantal negatieve aspecten van het oude stelsel verhelpen, voldoende ruimte bieden aan Schiphol en een gelijkwaardige bescherming bieden aan de omgeving. Bovendien moet het geheel begrijpelijker en inzichtelijker zijn dan het oude (complexe) stelsel. Het experiment moet daartoe vormgegeven en uitgevoerd worden: 'de uitwerking van het experiment heeft veel voeten in aarde. Belangrijk is dat de normen niet een te absoluut karakter krijgen: dat werkt de maakbaarheid tegen. Er moet een mate van flexibiliteit blijven en er moet voor gezorgd worden dat niet het karakter van de handavingpunten terugkomt. Als de aanvullende normen te gedetailleerd worden, kan het gebruik tot 510.000 in gevaar komen en daarmee dus het hoofddoel om het netwerk in stand te houden' (A).

Toch zal er waarschijnlijk in de praktijk van het vliegen niet zoveel veranderen: 'er zal niet zoveel gaan veranderen. Het enige wat verandert, is dat het stelsel niet meer zo statisch is als met handavingpunten (vol=vol), waardoor je per saldo meer hinder zou kunnen hebben. Het doel is om het per saldo zo goed mogelijk te doen' (B).

Het experiment moet duidelijkheid bieden over hoe de nieuwe manier van vliegen uitpakt voor de omgeving: 'Er zijn robuuste gegevens nodig om voor de lange termijn verder te kunnen, daar is het experiment ook voor' (B). Verwacht wordt dat het experiment positief zal verlopen.

Gevolgen voor hinder

Met het veranderen van de manier van handhaven, verandert voor de omwonenden de manier waarop zij beschermd worden: 'de handavingpunten gaven wel een bepaalde zekerheid aan de omgeving. Lokale bescherming en verdeling van hinder blijven lastige punten' (B). 'De bewoners willen graag dat de aanvullende normen goed ingevuld worden omdat het voor hun bescherming staat'(A).

Toch zal er in de hinder waarschijnlijk weinig veranderen: 'Er zullen niet veel verschuivingen ontstaan, de sector vloog eigenlijk al geluidspreferentieel'(A).

Het uitgangspunt van strikt preferentieel vliegen is per saldo het minst belastend: 'als er zoveel mogelijk op de minst belastende banen wordt gevlogen, is dat het meest positieve voor het gebied'. Het probleem ligt bij de mensen die ver weg wonen, 'die hadden geen geluid verwacht, maar krijgen nu een beetje geluid, wat voor hen veel overlast betekent'(B).

Al met al, 'als het systeem maar goed in elkaar zit, wordt het niet slechter voor de lokale bewoners' (B).

Begrijpelijkheid en voorspelbaarheid

‘Een van de dingen die hinder bepaalt, is voorspelbaarheid. Maar het vliegverkeer blijft afhankelijk van het weer, dus moeilijk te voorspellen’ (B). ‘Met het nieuwe stelsel zal het verkeer voorspelbaarder worden. Want je weet als de wind uit een bepaalde richting komt, zijn die en die baan open’ (A).

Volgens de overheid zal het nieuwe geluidsstelsel de operatie van Schiphol ten goede komen en blijven de omwonenden op een gelijkwaardige manier beschermd. Ze verwachten dat er niet veel zal veranderen in de daadwerkelijke hinder. Wat het meest verandert, is de manier van handhaven, niet de manier van vliegen.

6.5.2 Sectorpartijen

Verwachtingen

De luchtvaartsector wil graag volgens standaardpatronen vliegen, dat is overzichtelijk. Dat zal met het nieuwe vliegen meer het geval zijn: ‘het nieuwe stelsel zal dicht bij de operatie zitten. Berekeningen via Lden en de handhavingspunten hadden weinig aansluiting met de operationele werkvloer. Het preferent vliegen past daar beter bij’ (C). ‘Het model van het oude stelsel en de praktijk liepen nogal uit elkaar waardoor we op korte termijn al tegen allerlei knelpunten aanliepen. Het allerbelangrijkste is dus dat de potentie die het nieuwe stelsel biedt ook waargemaakt kan worden: 510.000 vliegbewegingen moeten mogelijk kunnen zijn’ (D).

De manier van opereren zal niet veel veranderen, de handhaving daarentegen wel. ‘We gaan van een outputgestuurd stelsel naar een inputgestuurd stelsel wat meer stabiliteit geeft voor zowel de sector als de omgeving’ (D).

Gevolgen voor hinder

Het uitgangspunt van het nieuwe stelsel is zodanig te vliegen dat het minste aantal mensen worden gehinderd. ‘Over het algemeen, gemiddeld genomen zal er niet veel gaan veranderen. De Polder- en Kaagbaan werden ook in het oude stelsel al het meest gebruikt’ (D). De bewoners zullen nog steeds beschermd worden. ‘De bescherming voor de bewoners zit uiteindelijk in de gelijkwaardigheidscriteria en die zijn er gewoon nog. Als de bescherming niet goed gaat volgens de bewoners, kunnen zij aan de bel trekken’ (C).

Begrijpelijkheid en voorspelbaarheid

Het is belangrijk dat het nieuwe stelsel niet te complex wordt en voor iedereen begrijpelijk blijft. ‘We moeten oppassen dat we niet weer bepaalde lastige regeltjes gaan creëren. De insteek was: laten we het zo simpel mogelijk houden maar we moeten blijven aanpassen omdat er nog geen sprake is van een eindproduct’ (D). Simpelheid staat dan niet gelijk aan minder strikt. Ook de voorspelbaarheid van het vliegverkeer zal toenemen met een inputsturing. ‘Voorspelbaarheid is voor de omgeving belangrijk, maar ook voor de luchtvaartsector: je weet waar je aan toe bent. Het nieuwe stelsel heeft een voorspelbaarheid op basis van bepaalde logica. Een inputsturing maakt het ook voorspelbaarder: je gaat met een bepaalde input het jaar in en hoeft gedurende dat jaar niet meer te veranderen’ (D).

De vliegsector deelt de visie van de overheid, maar benadrukt nog meer dat het nieuwe stelsel niet alsnog de complexiteit en beperkingen van het oude stelsel krijgt. Dan zou alsnog de capaciteit die er is binnen de milieunormen niet benut kunnen worden.

6.5.3 Omwonenden

Verwachtingen

‘In principe zal er niet veel gaan veranderen. Er is altijd al een preferentie geweest van de Polder- en Kaagbaan. Als er te veel gaat veranderen (de berekeningen zeggen een maximale verschuiving van 0,3 dBA) dan hebben we wel een probleem’ (E). ‘Het is de bedoeling om met het experiment te laten zien dat je dezelfde resultaten behaalt als je op input stuurt in plaats van op output. Als dat niet zo is, zit er een fout in het systeem. Maar dat ziet er niet naar uit’ (G).

Ook de omwonenden zien dat er vooral een verschil gaat optreden in de handhaving. Bovendien zijn zij ervan overtuigd dat ook deze handhaving streng zal zijn en hen zal beschermen. ‘90% van het vliegen wordt bepaald door het weer. De overige 10% wordt gestuurd door regels. Die regels zijn nodig voor de rechtsbescherming. Ook op input wordt de luchtvaart in een zeer strenge jas gestoken’ (E). ‘Het sturen op input geeft vrijheid, maar binnen handhaafbare afspraken en die handhaving is heel erg streng’ (F).

Kanttekening is wel dat het experiment wat te kort is om echt solide uitspraken te kunnen doen: ‘het experiment zou eigenlijk 5 jaar moeten duren om echt te kunnen weten wat er bij 510.0000 vliegbewegingen gaat gebeuren omdat we de komende 2 jaar nog ver van die 510.000 weg blijven’ (F). Ook de omwonenden die het Aldersadvies niet steunen, maken kanttekeningen bij de opzet van het experiment. ‘Het experiment an sich is niet goed opgezet. Ontwikkelingen zijn onderdeel geworden van het experiment en dat kun je niet monitoren en evalueren’ (H).

Gevolgen voor hinder

De discussie over de verdeling van hinder blijft prominent. De bewonersvertegenwoordigers aan de Alderstafel delen de visie dat het uitgangspunt het minst aantal gehinderden moet zijn. ‘Het is vanuit hinderoogpunt de enige logische redenering om zo min mogelijk mensen te hinderen’ (E). ‘Het nieuwe stelsel is er, meer dan het oude, op gericht om de minste gehinderden te veroorzaken. De bedoeling van beide stelsels is om voor alle bewoners in de omgeving van Schiphol de hinder maximaal te beperken. De kans dat er wellicht bepaalde mensen meer hinder gaan ondervinden door het uitgangspunt van het minst aantal gehinderden, is marginaal. Maar als het wel gebeurt, dan is dat terecht’ (G). Individuele bescherming moet gegarandeerd blijven door de gelijkwaardigheid en strenge handhaving. ‘De twee stelsels moeten gelijkwaardig zijn in de bescherming van de omwonenden’ (E). ‘De handhaving moet wel goed gebeuren’ (G).

De omwonenden die het Aldersadvies niet steunen, hebben een andere visie op hinderverdeling, en delen niet het uitgangspunt van het minst aantal gehinderden. De mensen in dunbevolkte gebieden worden teveel benadeeld en te weinig beschermd. ‘Men wil het aantal gehinderden zo laag mogelijk houden, maar dat is een verkeerd principe. Het principe zou moeten zijn: 9 % ernstig gehinderden, net als de norm bij wegverkeer. De minderheid wordt benadeeld en zo ga je niet met minderheden om. Er wordt gedachteloos gestuurd op het aantal gehinderden, dus is het voordelig voor Schiphol om over dunbevolkte gebieden te vliegen en de lokale bescherming valt weg (door het wegvallen van de handhavingspunten)’ (H).

Het wegvallen van de handhavingspunten ontnemt de omwonenden een concrete en lokale bescherming.

Begrijpelijkheid en voorspelbaarheid

De omwonenden zijn het eens over het feit dat de regels en afspraken helder en strikt moeten zijn om hun bescherming te garanderen. Het nieuwe stelsel wordt daarom niet per se minder ingewikkeld. ‘Het nieuwe stelsel is niet minder ingewikkeld. Er is nu gekozen voor een inputsturing in plaats van

een outputsturing. Daarin staan wij neutraal. Maar in beide gevallen moet je het zo dichttimmeren dat er geen afwijkingen mogelijk zijn' (G).

De omwonenden die het advies niet steunen, vertrouwen dat niet. 'Als bewoner heb je geen concrete en duidelijke dingen meer om beroep op te doen. De afspraken uit het nieuwe stelsel zijn enorm vaag' (H).

Voorspelbaarheid lijkt voor de omwonenden niet echt een belangrijk punt. 'Voorspelbaarheid geldt alleen in gebieden waar weinig hinder is, dan verbaas je je over een vliegtuig dat overkomt. Als er veertig vliegtuigen per uur over komen, dan maakt dat niet meer uit' (E). 'Voorspelbaarheid is ook geen bescherming, meer voorspelbaarheid helpt niet. Mensen geven niet om voorspelbaarheid, ze willen gewoon geen (extra) herrie' (H).

Voor de bewonersvertegenwoordigers aan de Alderstafel was een nieuw normen- en handhavingstelsel geen prioriteit, maar een onderdeel wat ze in het onderhandelingsproces hebben moeten geven. 'Als het Aldersadvies er niet geweest was, dan was de groei van Schiphol veel verder gegaan. Het komen tot compromissen met de veroorzaker van de gehinderden is eigenlijk de beste manier om het probleem met elkaar aan te pakken' (E).

'Ik heb het uiteindelijk een zesje gegeven. Wat wij wilden bereiken zit er voor een groot gedeelte in, maar er zijn nog een aantal grote vraagtekens bij het nieuwe normen- en handhavingstelsel' (F).

De omwonenden die het Aldersadvies niet steunen, zien ook niets in het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Het is voor hen zelfs een struikelblok geweest:

'In de toekomst zal elk referentiekader voor de lokale geluidbelasting ontbreken, zal de aandacht logischerwijs niet meer op de lokale geluidbelasting gericht zijn en overheid noch bewoners weten nog welke geluidbelasting lokaal beoogd wordt. Tot nu toe rustige gebieden kunnen plotsklaps intens lawaaiig worden. Omdat tijdens de bijeenkomsten geen enkele opening werd geboden om aan deze fundamentele eisen te kunnen/willen tegemoet komen, zag ik mij gedwongen om de Alderstafel mede te delen dat VGP het voorliggende stelsel Vliegen Volgens Afspraak onacceptabel vindt en daarom niet van een positief advies kan voorzien.'deel ik u mede vooralsnog af te zien van verdere deelname en het geven van een bijdrage aan de Alderstafel' (Brief aan Hans Alders van Erwin von der Meer, voorzitter VGP, 23 september 2008)

Ook de experts zien dat het vliegen zelf niet veel zal veranderen, maar dat de echte verandering zit in de handhaving. In hun ogen zullen de regels minder strak worden en zal de bescherming van het omwonenden daardoor afnemen.

'Geluidsnormen worden steeds minder sterk, van geluidscontouren, naar handhavingpunten, naar niks...' (J). 'Het nieuwe stelsel zal meer vrijheid opleveren voor de sector, niet minder hinder voor de omgeving. Het geluidprobleem blijft bestaan omdat een zo groot Schiphol in zo'n drukbevolkt gebied ligt' (K). 'Er zijn geen heldere normen meer waarop een omwonende zich kan beroepen, zoals in de handhavingpunten' (J).

Ook wijzen ze erop dat het weer bepalend is en blijft voor de manier waarop er gevlogen wordt.

'VVA (tegenwoordig 'het nieuwe vliegen') heeft invloed op 20% van het vliegen, 80% wordt bepaald door het weer' (K). 'Dat maakt het technisch wel een lastig geheel want het is een grote onzekerheidsfactor maar wel een doorslaggevende parameter' (K). 'Voorspelbaarheid is een theoretische drogreden. Het vliegverkeer is nu eenmaal sterk afhankelijk van het weer, dus sowieso niet voorspelbaar' (J).

Na deze uitgebreide beschrijving van het empirisch materiaal zal in hoofdstuk zeven dat materiaal gebruikt worden voor de analyse. In dat hoofdstuk worden het empirisch materiaal uit hoofdstuk zes en de theoretische uitgangspunten uit hoofdstuk twee en drie gecombineerd. In de analyse wordt het materiaal gebruikt voor de typering van de frames van de verschillende betrokken partijen en laat het zien wat de invloed is van die frames op de inhoud en het proces van beleid.

7. Typering van frames

In het voorgaande hoofdstuk is het verzamelde empirisch materiaal uitgebreid weergegeven. In dit hoofdstuk wordt de stap gezet van empirie naar analyse door theorie en empirie bij elkaar te brengen. Aan de hand van het empirisch materiaal wordt een typering van de verschillende frames gemaakt en geanalyseerd wat de invloed is van dominante frames.

In eerste instantie staan in dit onderzoek de individuele frames van de verschillende betrokken partijen centraal. Het gaat er dus om op welke manier de verschillende betrokkenen inhoudelijke, relationele en procesmatige kwesties uit het Aldersproces representeren. Door die individuele frames te bekijken, kan ontdekt worden waar deze verschillen of overeenkomen. Deze frames geven inzicht in het denkkader van waaruit de betrokkenen hebben deelgenomen aan het Aldersproces. In tweede instantie kan er ook vanuit een discoursbenadering gekeken worden naar het Aldersproces. Er is sprake van een aantal dominante opvattingen die sturend zijn geweest voor zowel het proces aan de Alderstafel als de inhoudelijke uitkomsten. Met andere woorden, deze opvattingen hebben de representaties van de verschillende partijen beïnvloed.

7.1 Individuele frames

De individuele frames, in de opvattingen van cognitieve representaties, gaan over opvattingen en verwachtingen van mensen over zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten, ‘frames as knowledge schema’s refer to structures of expectation about people, objects, events and settings’ (Dewulf e.a. p.158).

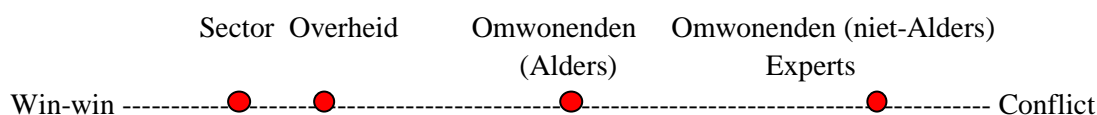
De volgende drie aspecten van frames kunnen onderscheiden worden: issue frames, identiteit- en relatie frames, en procesframes. De drie discursieve lagen bevatten elk frames over inhoud en/of proces.

Cognitieve issue frames	Cognitieve identiteit- en relatie frames	Cognitieve proces frames
Hoe de verschillende partijen inhoudelijke kwesties representeren in een conflictsituatie	Hoe de verschillende partijen zichzelf, anderen en relaties representeren in een conflictsituatie	Hoe de verschillende partijen het onderlinge interactieproces representeren in een conflictsituatie

Figuur 2 Frames als cognitieve representaties

7.1.1 Deep core beliefs: inhoudelijke issue frames

Aan de hand van het continuüm dat gemaakt is in hoofdstuk drie en het empirisch materiaal, kunnen de betrokken partijen ingedeeld worden naar hun visie op de (on)verzoenbaarheid van economie en ecologie. Hebben zij een consensus- of een conflictperspectief?



Figuur 4a Continuüm consensus - conflict, ingevuld

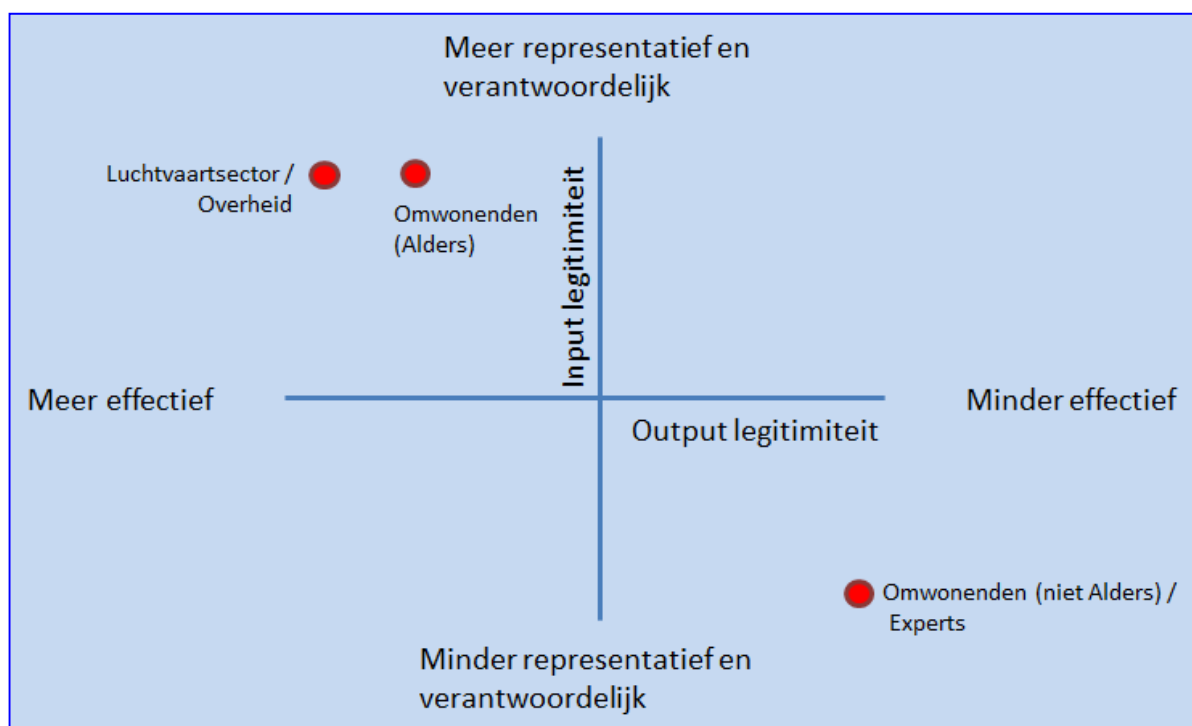
Bij de sectorpartijen is er oog voor de omgeving, Schiphol ligt nu eenmaal in een dichtbevolkt gebied. Zij zien die relatie met de omgeving vooral als een van overleg en een goede verstandhouding, over hinder zijn ze minder uitgesproken. Voor de sector is het het belangrijkste dat Schiphol door kan blijven groeien. Daar kan op regionaal niveau samen uit worden gekomen.

De overheid heeft ook oog voor het spanningsveld tussen de groei van Schiphol en haar omgeving, zij ziet dat Schiphol een grote druk legt op de fysieke omgeving. Maar het uitgangspunt dat groei en hinder gepaard kunnen gaan, blijft steeds centraal staan in het overheidsstandpunt en haar beleid. De balans tussen deze twee staat centraal.

De spanning die Schiphol heeft met de omgeving is het sterkst terug te vinden in de visie van de omwonenden, sterker dan in die van de sector of de overheid. Zij bekijken de luchthaven meer vanuit de risico's die zij met zich mee brengt en de negatieve effecten die het heeft op hun omgeving. Zij zijn dus wat meer kritisch over de positie van Schiphol en de effecten die het heeft op de omgeving. Dat hebben eigenlijk alle omwonenden wel gemeen. Het verschil is dat de omwonenden die nog deelnemen aan de Alderstafel een realistisch standpunt innemen en geaccepteerd hebben dat Schiphol in de huidige vorm nu eenmaal bestaat. Binnen dat gegeven proberen zij hun eigen belangen zo goed mogelijk te behartigen. De omwonenden die niet (meer) aan de Alderstafel zitten, hebben niet in die visie mee kunnen gaan.

7.1.2 Beleidskern: identiteit- en relatie frames en proces frames

Aan de hand van de matrix voor input en output legitimiteit die gepresenteerd is in hoofdstuk drie en het empirisch materiaal, kunnen de betrokken partijen ingedeeld worden naar hun opvattingen over de legitimiteit van het Aldersproces.



Figuur 5a Matrix input en output legitimiteit, ingevuld (bron: Bäckstrand, 2006, p.480)

Zowel op het criterium van input legitimiteit als output legitimiteit beschouwt de overheid het Aldersproces als succesvol. Er is geprobeerd om alle direct betrokken partijen op gelijke voet met elkaar te laten praten aan de Alderstafel. Dat is gelukt. De problemen die ten grondslag lagen aan de Alderstafel worden door het proces zelf al opgelost: het spanningsveld wordt doorbroken en er is een balans ontstaan tussen de groei van Schiphol en de beperking van hinder.

Ook de sectorpartijen beoordelen het Aldersadvies op input en output legitimiteit als een positief geheel, de juiste partijen zijn betrokken voor een goede en constructieve samenwerking: een typisch voorbeeld van het Nederlandse Poldermodel. Zij vinden ook dat het Aldersproces een goede

uitkomst biedt voor de problemen die eraan ten grondslag lagen. Vooral de constructieve dialoog is weer ingezet.

Bij de omwonenden is er een duidelijk verschil in de beoordeling van het proces aan de Alderstafel tussen de bewonersdelegatie die nog deelneemt aan de Alderstafel en de groep die het Aldersproces niet steunt. De eerste groep beoordeelt het proces op input legitimiteit als positief, terwijl de andere groep de input legitimiteit als minder positief beoordeelt. Beide groepen bewoners zijn niet onverdeeld tevreden met de uitkomsten van het proces, dus beschouwen ze de output legitimiteit als minder hoog. De bewoners die nog deelnemen aan de Alderstafel hadden graag wat meer inhoudelijke verdieping gezien en de bewoners die het Aldersproces niet steunen, plaatsen veel kanttekeningen bij het Aldersadvies en met name het experiment met het nieuwe geluidsstelsel.

7.1.3 Secundaire aspecten: inhoudelijke issue frames

Hieronder staan de belangrijkste inhoudelijke aspecten uit het Aldersadvies, op volgorde van belang: welke partijen noemen het en hoeveel belang hechten ze eraan. Er wordt per aspect omschreven welke bekentenis het heeft voor de betrokkenen. In het empirisch verslag in hoofdstuk zes is gebleken dat een aantal aspecten nog verschillend worden ingevuld, met name wat betreft hinder en hinderbeperking.

Selectiviteit

Overheid – Sector - Omwonenden

Het begrip selectiviteit staat centraal in de visies van alle drie de partijen aan de Alderstafel. Voor de omwonenden uit het oogpunt van hinderbeperking, voor de overheid uit het oogpunt van balans, en voor de luchtvaartsector uit het oogpunt van hun bedrijfsvoering en groei mogelijkheden.

Voor de overheid gaat het bij selectiviteit om het netwerk van verbindingen dat gaat van kwantiteit naar kwaliteit. Er moet sprake zijn van een gebalanceerde groei, geen ongebreidelde groei. De enige manier om die balans uit te drukken is als er aan tafel wordt overeengestemd wat de balans is.

Voor de luchtvaartsector is het het belangrijkste dat de groei van Schiphol door moet kunnen gaan: de prognose van 510.000 tot 2020 is voldoende om de mainport te behouden. De uitplaatsing van 70.000 vliegbewegingen naar andere luchthavens moet dan ook wel geregeld worden.

Voor de omwonenden is het uitgangspunt van selectiviteit het belangrijkste, vertaald naar een maximum van 510.000 vliegbewegingen per jaar. Alleen dat verkeer dat de hub-functie en het internationale netwerk in stand houdt, is noodzakelijk voor de economische ontwikkeling. Al het andere verkeer moet niet over Schiphol. Ook voor de bewoners is het belangrijk dat de regionale luchthavens klaar zijn voor de uitplaatsing zodat op Schiphol alleen nog mainport gebonden verkeer komt.

Voor de omwonenden die het Aldersproces niet steunen, is de bovengrens van 510.000 vliegbewegingen is niet zo belangrijk: Schiphol zou dat überhaupt niet gaan halen voor 2020.

Hinderbeperking

Overheid – Sector – Omwonenden

Hinderbeperking is voor alle partijen een belangrijk aspect. Voor de overheid is het onderdeel van de balans, voor de omwonenden is het hun belang, en voor de sector is het de beperkende factor voor hun operatie.

Hinderbeperking betekent volgens de overheid dat er gezocht moet worden naar een oplossing die in totaal het beste is: vliegroutes en procedures waarmee zoveel mogelijk mensen worden ontzien. Als er het meest gebruik wordt gemaakt van de banen waar het minste mensen wonen, is het gevolg dat

dunbevolkte gebieden meer vliegtuigen krijgen. Dat is een goed uitgangspunt in de visie van zo min mogelijk mensen te hinderen.

Volgens de luchtvaartsector is het belangrijkste dat hinderbeperkende maatregelen maakbaar zijn: zij moeten deze maatregelen namelijk uitvoeren, zonder dat het teveel inbreuk doet op de logica van hun operatie.

De omwonenden zijn het niet geheel eens op welke manier hinder gedefinieerd moet worden en wat de beste hinderbeperkende maatregelen zijn. Er bestaat een discussie over hinder in het binnen- en buitengebied, zij hebben namelijk verschillende belangen. CDA landingen zijn erg belangrijk voor het buitengebied. In het binnengebied kun je alleen verlichting bieden door banen minder te gebruiken, dus volumebeleid en strikte preferentie. Een gehinderde in het binnengebied staat niet één op één met een gehinderde in het buitengebied omdat het geluidsniveau buitengewoon belangrijk is bij hinder, en eigenlijk de belangrijkste parameter. Een ander vindt juist dat hinderbeleving wat anders is dan geluidsbelasting. Frequentie van overkomende vliegtuigen speelt daarin een belangrijke rol. De frequentie is meer bepalend voor geluidshinder dan het geluidsniveau.

De omwonenden die het Aldersproces niet steunen, vinden het principe om zo weinig mogelijk gehinderden te hebben niet het juiste omdat op die manier de minderheid voortdurend wordt gedupeerd.

Nieuw normen- en handhavingstelsel

Overheid - Sector - Omwonenden

Het nieuwe normen- en handhavingstelsel is een belangrijk onderdeel geworden van het Aldersproces. De overheid en de luchtvaartsector zagen teveel problemen met het oude normen- en handhavingstelsel. Om de selectieve groei te kunnen accommoderen was er een nieuw stelsel nodig. De omwonenden zagen niet zoveel noodzaak voor een nieuw stelsel, maar zijn daarin meegegaan in het onderhandelingsproces.

De overheid heeft de vraag van de luchtvaartsector naar een nieuw normen- en handhavingstelsel opgepakt in het Aldersproces en bovendien was er ook vanuit de Tweede Kamer veel druk om de tekortkomingen uit het oude stelsel te overwinnen.

Voor de sector was het oude stelsel te knellend: de milieuruimte kon niet optimaal gebruikt worden. Voor het nieuwe stelsel is het belangrijk dat de groei van Schiphol tot 510.000 vliegbewegingen ook verwezenlijkt kan worden. Ook moet het stelsel zuiver blijven, zonder teveel procedures en afwijkingen, het mag niet weer te complex worden.

De omwonenden zeggen dat het nieuwe stelsel voor hen niet had hoeven. Maar omdat de Tweede Kamer en de luchtvaartsector een nieuw stelsel wilden, zijn ze daar in het onderhandelingsproces in meegegaan. Zij kregen het maximum van 510.000 vliegbewegingen toegezegd. Voor de omwonenden is het wel heel belangrijk dat ook in het nieuwe stelsel sprake is van strenge afspraken en handhaving. Deze afspraken moeten, net als de weggevallen handhavingpunten, juridisch bindend zijn.

Handhavingpunten

Overheid – Sector- Omwonenden

De handhavingpunten zijn een belangrijk issue geworden in de discussie over het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Vooral vanuit de omwonenden werd er veel belang gehecht aan deze discussie, omdat de handhavingpunten in hun visie zorgden voor de juridische lokale bescherming tegen geluidsoverlast. De omwonenden die het Aldersproces niet steunen, zijn tegenstanders van het loslaten van de handhavingpunten. Voor hen is dat een breekpunt geweest. De partijen die nu nog aan de Alderstafel deelnemen, inclusief de omwonenden, zijn het erover eens dat de handhavingpunten wel losgelaten kunnen en moeten worden.

Volgens de overheid waren de handhavingspunten sowieso niet gelijkwaardig voor alle mensen omdat ze verschillende grenswaarden hadden.

Voor de luchtvaartsector werkten de handhavingspunten te knellend en bovendien maakten ze de sturing complex: in de sturing op handhavingspunten wordt er steeds gewisseld van baangebruik en wordt er niet vanuit de operatie gestuurd maar vanuit een externe factor.

Zoals gezegd is vooral voor de omwonenden die het Aldersproces niet steunen de discussie over de handhavingspunten een breekpunt geweest. Volgen hen is met de handhavingspunten ook de bescherming tegen geluidshinder op locatie verdwenen, vooral in het buitengebied. Zij zouden wel akkoord zijn gegaan met het Aldersadvies en het nieuwe stelsel als naast het nieuwe stelsel ook het stelsel met de handhavingspunten bewaard zou zijn gebleven. De omwonenden die nog wel aan de Alderstafel zitten, hechten minder belang aan de handhavingspunten en hebben die in de onderhandeling laten wegvallen.

Gelijkwaardigheidscriteria

Overheid – Omwonenden

Ook de discussie over de gelijkwaardigheidscriteria overlapt met die over het nieuwe handhavingstelsel. Ieder nieuw stelsel moet gelijkwaardig zijn aan het vorige, ofwel eenzelfde of een betere bescherming bieden aan de omgeving. Vooral voor de omwonenden en de overheid is dit een belangrijk aspect.

Volgens de overheid zijn de gelijkwaardigheidscriteria nog steeds de bepalende criteria, de oernormen van Schiphol. Die oernormen worden vertaald in een maximum van 12.300 ernstig gehinderde huizen, wat de leidraad vormt voor het hinderbeleid. Wel zouden de gelijkwaardigheidscriteria rijp zijn voor discussie en eventueel aanpassing.

Voor de omwonenden staan de gelijkwaardigheidscriteria, net als de handhavingspunten voor de bescherming van de omgeving. In tegenstelling tot de handhavingspunten, staan de gelijkwaardigheidscriteria voor de omwonenden aan de Alderstafel niet ter discussie. Ook zij vinden wel dat de criteria meer open zouden moeten staan voor discussie.

Leefbaarheid

Overheid – Omwonenden

Het convenant leefbaarheid heeft een onderschikte positie ten opzichte van de andere twee convenanten. Toch is het voor de omwonenden en de overheid wel een belangrijk convenant in het geheel, het Aldersadvies is één en ondeelbaar.

Voor de overheid is het een compensatie voor de mensen die veel hinder ondervinden, voor die mensen wordt iets extra's gedaan.

Ook de omwonenden zien het als iets bijzonders waarin de luchtvaartsector wat terug doet voor de omgeving waar hij hinder veroorzaakt.

7.1.4 Nieuw normen- en handhavingstelsel: inhoudelijke issue frames

In de opsomming van de belangrijke aspecten uit het Aldersadvies is duidelijk geworden dat een groot deel daarvan direct samenhangt met het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Bovendien lag ook de initiële interesse van het PBL bij dit nieuwe normen- en handhavingstelsel en wat mensen ervan verwachten. Daarom krijgt dit onderdeel van het Aldersadvies extra aandacht. Hoe verhouden de opvattingen over het nieuwe stelsel van de verschillende betrokkenen zich tot elkaar?

Verwachtingen

Alle partijen aan de Alderstafel verwachten dat er met het nieuwe stelsel in de manier van vliegen niet veel zal veranderen. Er wordt immers al heel wat jaren gevlogen met een preferentieel baangebruik (Polder- en Kaagbaan). Het grote verschil gaat zitten in de manier van handhaven: men gaat van een output- naar een inputsturing. Bovendien vallen de handhavingspunten weg en vormen de afspraken uit het Aldersadvies de kaders en regels. De omwonenden maken zich sterk voor strenge regels en handhaving, zodat er sprake is van een gelijkwaardige bescherming. Overheid en luchtvaartsector willen ervoor waken dat het nieuwe stelsel net zo dichtgetimmerd wordt met regels en uitzonderingen als het oude stelsel, en de flexibiliteit van het stelsel in het geding komt. Het stelsel moet wel meer mogelijkheden bieden aan Schiphol om de milieuruimte te kunnen benutten. Omwonenden, en zeker ook diegenen die het Aldersproces niet steunen, wijzen erop dat het experiment zelf niet helemaal waterdicht is. Zo worden er bijvoorbeeld tijdens het experiment nog definities ingevuld, en wordt er op diezelfde definities na hetzelfde experiment ook weer getoetst.

Gevolgen voor hinder

Het uitgangspunt zo weinig mogelijk mensen te hinderen, staat centraal in het vliegen volgens strikt preferentieel baangebruik. Die banen worden gebruikt, die het minste aantal gehinderden veroorzaken. Alle partijen aan de Alderstafel kunnen zich vinden in dat uitgangspunt, het is per saldo de beste oplossing. Omdat er al preferent gevlogen werd, zal er ook niet veel extra hinder komen. Bovendien garanderen de gelijkwaardigheidscriteria een gelijkwaardige bescherming. De omwonenden die het Aldersproces niet steunen, vinden echter dat op deze manier de minderheid de dupe wordt. Door het wegvallen van de handhavingspunten kunnen er onbeperkt veel vliegtuigen over dunbevolkt gebied vliegen, dan zijn er immers zo weinig mogelijk gehinderden. Zij verwachten dus dat de hinder voor hen wel degelijk veel zal toenemen.

Begrijpelijkheid en voorspelbaarheid

Overheid en luchtvaartsector vinden het nieuwe stelsel in opzet begrijpelijker en minder complex. De niet inzichtelijke handhavingspunten zijn weggefallen en daarvoor in de plaats is een set begrijpelijke en logische regels gekomen. Dat willen zij graag zo houden. Volgens de omwonenden wordt het nieuwe stelsel niet per se minder complex. Voor hen is het van belang dat de regels net zo streng zijn en goed gehandhaafd worden.

Het begrip voorspelbaarheid komt als weinig belangrijk naar voren. De overheid en de luchtvaartsector vinden het wel een positief punt dat het vliegverkeer door het strikt preferentieel vliegen voorspelbaarder wordt. Zowel de omgeving als de sector weet beter waar zij aan toe is. Voor de omwonenden blijkt voorspelbaarheid niet echt een belangrijk punt. 'Voorspelbaarheid geldt alleen in gebieden waar weinig hinder is, dan verbaas je je over een vliegtuig dat overkomt. Als er veertig vliegtuigen per uur over komen, dan maakt dat niet meer uit' (E). Bovendien biedt voorspelbaarheid geen extra bescherming.

Ook blijft het weer een belangrijke onvoorspelbare factor die het vliegverkeer bepaalt.

Voorspelbaarheid is daarom een relatief begrip, het weer (de windrichting) blijft bepalend.

7.2 Dominante opvattingen: sturende frames

De vraag is nu wat het betekent dat deze frames bestaan: wat voor gevolgen hebben zij voor de manier waarop er naar het beleidsproces aan de Alderstafel gekeken kan worden? Een van de belangrijkste kenmerken van frames is dat ze niet vrijblijvend zijn, ze hebben een sturend karakter, zeker als er sprake is van een aantal dominante frames.

Na bestudering van het empirisch materiaal, kan gezegd worden dat er een aantal dominante opvattingen zijn die bepalend zijn geweest voor zowel het proces aan de Alderstafel als voor de inhoudelijke uitkomsten. Deze opvattingen zijn sturend geweest in de manier waarop de beleidsarena is afgebakend, zowel wat betreft inhoud als wat betreft participatie.

Er is sprake van een aantal dominante frames, die net als een discours bepalend zijn voor de manier waarop dingen gepercipieerd en gerepresenteerd worden. Doordat deze sturende opvattingen bij alle partijen in de arena aanwezig zijn, worden zij in deze specifieke arena voortdurend gereproduceerd. De definitie van discours beschrijft dat: *'A specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities'* (Hajer, 1997, p.44).

Dit betekent ook dat mensen die deze opvattingen niet delen, anders gezegd: niet meegaan in het dominante frame, de arena niet kunnen betreden. In dit perspectief past ook de redenering van Risse (2004) waarin hij beargumenteert dat er in een proces van consensusvorming alleen mensen zullen zijn overgebleven die eenzelfde frame aanhangen. Dus de actoren met afwijkende frames zijn gedurende het proces afgevallen, of deze actoren hebben zich aangepast aan het frame van de tegenspelers. Door dit mechanisme is er aan de ene kant, op basis van een gemeenschappelijk frame, argumentenuitwisseling en wederzijdse acceptatie, een consensus ontstaan aan de Alderstafel uitmondend in een advies dat door alle deelnemende partijen gesteund wordt. Aan de andere kant is dat ten koste gegaan van de groepen die zich niet aangesloten hebben bij het dominante frame en dus niet bij de Alderstafel zijn aangesloten. Deze groep staat buiten het proces en dus buiten de arena waar het beleid gevormd wordt. In zijn proefschrift signaleert Bröer (2006, p.54) eenzelfde proces: *'wanneer een discours eenmaal dominant is geworden in het politieke veld, ontstaat er een probleem voor oppositiegroepen: moet men meegaan in de dominante redenering en zo toegang krijgen tot de gevestigde orde, of moet men het discours afwijzen en daardoor wellicht buitengesloten blijven'*. In het proces aan de Alderstafel lijkt dit in bepaalde mate gebeurd te zijn. Het feit dat een belangrijk aspect van het Aldersadvies is dat het één en ondeelbaar is, laat ook zien dat het nodig is dat alle opvattingen die ten grondslag liggen aan het advies in de basis gedeeld worden. Mocht iemand immers een bepaald onderdeel van het Aldersadvies niet steunen, dan kan hij verder niet mee doen met de andere onderdelen. Aan de hand van het empirisch materiaal wordt deze redenering verder onderbouwd.

7.2.1 Deep core beliefs: een ecologisch moderniseringsperspectief

Op het niveau van de deep core beliefs is er sprake van een dominante opvatting die geen ruimte laat voor andere opvattingen. Met andere woorden, als mensen dat frame niet overnemen, kunnen zij niet meedoen in het beleidsproces. Die opvatting is gestoeld op een ecologische moderniseringsvisie, vertaald in de steeds terugkerende dubbeldoelstelling. De groei van Schiphol moet verder gefaciliteerd worden, de hinder verder beperkt. Dat was het uitgangspunt van de Alderstafel. *'Alle partijen onderschrijven het uitgangspunt dat structurele vermindering van hinder gepaard kan gaan met een selectieve groei van het vliegverkeer op Schiphol. Er dient een situatie te ontstaan waarbij groei van het luchtverkeer zich rechtstreeks vertaalt in een continue vermindering van het aantal gehinderden in de omgeving van Schiphol'* (Aldersadvies, 2008, p.11).

Ook in de interviews komt naar voren dat dit uitgangspunt al voorafgaand aan de Alderstafel vaststond, maar ook dat niet iedereen dat uitgangspunt in eerste instantie van harte deelde. De reeks citaten van de verschillende respondenten laten dat duidelijk zien.

‘Het kabinetsstandpunt luidt dat er aan de ene kant een convenant hinderbeperking gesloten moet worden met de omgeving en aan de andere kant een besluit moet worden genomen over hoe de groei op Schiphol gefaciliteerd kan worden’ (A).

‘Voor de overheid was het enige doel om uit de patstelling te komen: dat Schiphol wel verder kon groeien maar op zo’n manier dat het door de omgeving gedragen wordt. De hoofdvraag was: wat is de balans tussen groei van Schiphol en de beperking van hinder. Daar moest een advies over komen wat door de hele tafel zou worden gedragen’ (A).

De bewonersdelegatie aan de Alderstafel (CROS en VGP) wil de dingen vanuit de realiteit bekijken, namelijk dat Schiphol bestaat en dat het van belang is voor de economie: ‘je kunt niet steeds blijven roepen: het kan niet. Je moet ideeën blijven hebben hoe het anders kan (G)’.

‘Er was sprake van conflicten en tegenstellingen waar men niet uit zou komen als Schiphol moet groeien en hinder beperkt moet worden’ (H).

‘Schiphol moet groeien en de mensen moeten er minder last van hebben. Neem maar van mij aan dat dat niet kan’ (F).

‘Het gebied dat Schiphol belast is zo groot, het kan zich niet handhaven in de Randstad. De consequenties van groei worden te weinig in acht genomen’ (H).

‘Als bewoner zou je moeten beginnen met een goed concept en dan bekijken of er van daaruit concessies kunnen worden gedaan, in plaats van uit te gaan van het idee dat de groei van Schiphol niet tegen te houden is en in de laatste vijf procent nog wat verbeteringen binnen te halen’ (H).

‘Schiphol is een merkwaardige luchthaven: hij ligt op de verkeerde plaats midden in een dichtbevolkt gebied, heeft geen logisch banenstelsel en is eigenlijk veel te groot voor het aantal passagiers dat Nederland kan bieden’ (F). Ook zagen de omwonenden eigenlijk meer in het plan om de luchthaven te verleggen naar de Markerwaard, dan om hem in de Randstad te laten groeien. Nu willen zij handelen vanuit de realiteit: ‘Schiphol ligt er nu eenmaal, dus moet je het gaan afmeten aan het gebruik’ (F).

De citaten boven de lijn geven weer dat alle participanten aan de Alderstafel het uitgangspunt delen dat de groei van Schiphol door moet kunnen gaan en dat tegelijkertijd geluidshinder beperkt moet worden. De omwonenden die dat uitgangspunt niet deelden, zijn geen participant in het Aldersproces. Het volgen van een ecologisch moderniseringsperspectief was een voorwaarde om aan het Aldersproces deel te kunnen nemen.

7.2.2 Beleidskern: voorwaardelijke participatie

Dominante frames sturen niet alleen de inhoud van een beleidsveld, ze sturen ook het interactieve proces. Wie immers niet mee gaat in het dominante frame, kan in het consensuszoekende proces niet meer mee doen. De redeneringen van zowel Risse als Bröer komen hier terug. De reeks citaten van de verschillende respondenten laat zien dat dit mechanisme zich ook aan de Alderstafel heeft afgespeeld.

‘Bij de selectie van de partijen voor de Alderstafel werd gesteld dat je alleen mee mag doen als je je constructief opstelt en meewerkt. Dat betekent dat je geen nee moet zeggen tegen de bovenliggende doelstellingen (ontwikkeling van de luchthaven en de leefomgeving)’ (C).

‘Alders heeft de partijen en ook de poppetjes geselecteerd: hij wilde geen saboteurs. Als je die mentaliteit had, dan behoorde je er niet bij te zitten’ (F).

‘Er is een slag die wij als bewoners hebben moeten maken: je kunt niet deelnemen aan een dialoog en meewerken aan een gezamenlijk akkoord als je niet bereid bent om de belangen van de andere partijen serieus te nemen, die te betrekken in je eigen overwegingen en bereid bent een compromis te vinden. De bewoners die dat niet wilden, zijn afgehaakt’ (G)

Op een gegeven moment is er wel een gedeelte van de bewonersdelegatie uit het proces gestapt (de toenmalige VGP afgevaardigde), ‘een groep die een groot deel van de overlast op zich krijgt. Dat is wel lastig, maar als je niet meer mee wil doen, dan is het ook wel klaar’ (B).

‘Als het Aldersadvies er niet geweest was, dan was de groei van Schiphol veel verder gegaan. Het komen tot compromissen met de veroorzaker van de gehinderden is eigenlijk de beste manier om het probleem met elkaar aan te pakken’ (E).

‘Het proces is opgezet onder het mom van: we hebben toch samengewerkt en samengesproken, maar eigenlijk om dingen door te drukken. De overheid blijft bepalend. Het is een manier waarop de overheid de kans heeft om het geluidnormenstelsel af te breken onder het mom van goedkeuring van de bevolking’ (K)

‘Bovendien, als je niet mee wil doen in dit traject tot 2020, dan speel je ook geen rol in het traject daarna. Daarom wilden we aan tafel blijven, om te kunnen praten over de luchthaven op lange termijn’ (G).

‘Als je tegen het advies bent, mag je straks bij de uitwerking niet meer mee doen. Veel mensen hebben toen wel voor het advies gestemd, omdat ze graag mee wilden werken aan de uitwerking. Wij hebben gestreden tegen het Aldersadvies, maar nu moeten we het accepteren als een gegeven en zouden we graag mee willen werken aan de uitwerking. Dat mag niet’ (H).

Bovendien wordt de Alderstafel gezien als hét (enige) orgaan waar de ontwikkelingen rondom Schiphol in deze intensieve mate worden besproken. De Tweede Kamer wordt als geïnstitutionaliseerde discussie arena gepasseerd en de regering neemt het advies één op één over. Dat maakt dat mensen die buiten het Aldersproces staan eigenlijk een marginale rol kunnen spelen in het Schipholdebat.

De arena werd nog verder afgebakend door te wijzen op het regionale karakter van het Aldersproces: alleen de direct betrokkenen in de omgeving van Schiphol en de geluidshinderproblematiek hadden een stoel aan tafel.

‘Het was de bedoeling dat er een behapbare setting kwam, waarbij de countervalling powers (de bewoners en Schiphol) de belangrijkste partijen zijn’ (A). ‘Het vraagstuk was ook ‘hinder’ en niet ‘milieu’, wat het geheel veel minder behapbaar had gemaakt. Een partij als Stichting Natuur en Milieu was dus geen directe betrokkene’ (A).

Er moest een directer contact komen tussen Schiphol en haar omgeving, ‘de governance zoals die bestond, die klopte niet’ (A).

‘Dat een groep als Milieudefensie niet aan tafel zit is terecht, want er is sprake van een regionaal probleem’ (C).

‘Aan de Alderstafel lag het besef ten grondslag dat je er met elkaar uit moet zien te komen, op regionaal niveau’ (C).

‘De discussie rondom Schiphol is een regionale discussie en moet niet symbool gaan staan in een soort algemene discussie over de verhoudingen tussen milieu en economie waar het de dupe van zou kunnen worden’ (C).

In de bovenstaande citaten wordt duidelijk dat er een aantal voorwaarden waren voor het kunnen deelnemen aan het Aldersproces. Zowel door de selectie van de deelnemers als een aantal procesvoorwaarden zijn bepaalde groepen en individuen bij voorbaat al uitgesloten van het proces. Het is dus waar dat er aan de Alderstafel een consensus is bereikt door de participanten, maar het is ook waar dat een aantal mogelijke participanten van de tafel weg is gehouden.

7.2.3 Secundaire aspecten: inhoudelijke sturing

Ook hadden een aantal belangrijke aspecten in het Aldersadvies voorafgaand aan de Alderstafel al een afgebakende inhoud. Dat zorgde ervoor dat er, net als op het niveau van de deep core beliefs, al een afbakening ontstond van de beleidsarena. Ook deze inhoudelijke lijnen moeten worden gevolgd als je deel wilt blijven nemen aan het proces. Zo kan in het empirisch materiaal worden gelezen dat vast stond wat de gelijkwaardigheidscriteria inhouden (in aantalsnormen), daar is niet over gediscussieerd. Ook twee andere belangrijke aspecten in het Aldersadvies die inhoudelijk gestuurd zijn, vallen op in het empirisch materiaal: de noodzaak van een nieuw normen- en handhavingstelsel en de definitie van hinder en hinderbeperking. Door die inhoudelijke sturing kunnen wellicht een aantal mensen zich niet in het eindresultaat vinden.

1. ‘Het oude stelsel is failliet’, er moet een nieuw stelsel komen.

Het nieuwe normen- en handhavingstelsel werd al snel het zwaartepunt van het Aldersadvies. Zoals eerder gezegd, is het ook het belangrijkste breekpunt geweest voor de bewonersgroep die is afgehaakt en vormt het ook aan de Alderstafel nog de grootste bron van discussie. De discussie over of er een nieuw geluidstelsel moest komen, is eigenlijk niet gevoerd.

‘Voor onze sector is een nieuw normen- en handhavingstelsel van belang: het vorige was te knellend’ (D).

‘Bovendien heerste er ontevredenheid bij alle betrokkenen over het geluidssysteem’ (C&D).

‘Dit stelsel was dus eigenlijk failliet en daaruit is het Aldersproces voortgekomen’ (C). ‘De uitwerking van het experiment heeft veel voeten in aarde. Belangrijk is dat de normen niet een te absoluut karakter krijgen, dat werkt de maakbaarheid tegen. Er moet een mate van flexibiliteit blijven en er moet voor gezorgd worden dat niet het karakter van de handhavingpunten terugkomt. Als de aanvullende normen te gedetailleerd worden, kan het gebruik tot 510.000 in gevaar komen en daarmee dus het hoofddoel om het netwerk in stand te houden’ (A).

Twee bewoners wijzen er ook op dat het niet de bedoeling was dat er onder Alders al een nieuw geluidsstelsel zou worden ingezet. ‘Onder druk van de Tweede kamer is dat er ingekomen’ (F). ‘Het was niet zo dat het stelsel failliet was: het stelsel werkte niet goed omdat er niet goed werd gehandhaafd, fouten werden gemaakt en gerommeld aan de milieunormen; maar de overheid en de sector wilden van het strakke keurslijf van de handhavingpunten af’ (I).

‘Het nieuwe stelsel had voor ons niet hoeven. Maar het is nu eenmaal zo dat je niet alles kunt krijgen wat je wilt. De sector en de Tweede kamer wilden een nieuw stelsel’ (G). ‘De sector wilde graag een nieuw normen- en handhavingstelsel, de overheid wilde dat ook omdat men teveel moest gedogen in het oude stelsel. De bewoners wilden daar wel aan meewerken omdat zij de 510.000 vliegbewegingen hadden’ (E).

‘De Alderstafel wist al waar het uit zou komen. Het oude stelsel was niet failliet. Ze hadden de dingen die niet goed werkten kunnen verbeteren in plaats van het oude stelsel te vervangen. Technisch inhoudelijk was er geen aanleiding voor een nieuw stelsel’ (K). ‘Men wilde geen fundamentele veranderingen van het geluidsstelsel, terwijl wij dachten: als we nu toch veranderen, doe het dan meteen goed’. (F)

‘Het nieuwe stelsel ziet er op papier heel mooi uit. Iedereen loopt daar achteraan en wordt gezien als top, en het oude is dan meteen niks. Mensen die wijzen op de voordelen van het oude of nadelen van het nieuwe stelsel worden behoudend of ouderwets genoemd. Er ontstaat een gevoel van ‘alles moet nieuw’. Daar moet je in meegaan, anders val je erbuiten’ (K).

Het stond onomstotelijk vast dat er een nieuw normen- en handhavingstelsel zou komen en het is een onderdeel van de onderhandelingen geworden. Mensen die voorstander zijn van het oude normen- en handhavingstelsel of een variant daarvan, zijn niet meer terug te vinden aan de Alderstafel.

2. Uitgangspunt voor hinder(beperking): het minst aantal gehinderden.

Een interessante en zeer relevante inhoudelijke discussie is ook niet gevoerd aan de Alderstafel, namelijk op welke manier hinder bepaald en voorkomen moet worden. Er is een definitie van hinder en hinderbeperking dominant geworden die wederom alleen gedragen wordt door de participanten aan de Alderstafel, terwijl voor andere opvattingen en definities over hinder en hinderbeperking geen ruimte is gelaten.

‘Er moet gezocht worden naar een oplossing die in totaal het beste is: vliegroutes en procedures waarmee zoveel mogelijk mensen worden ontzien’ (B).

‘Als je het meeste gebruik maakt van de banen waar het minste mensen wonen, is het gevolg dat dunbevolkte gebieden meer vliegtuigen krijgen. Dat is een goed uitgangspunt’ (A).

‘Het doel is om het per saldo zo goed mogelijk te doen’ (B).

‘Als er zoveel mogelijk op de minst belastende banen wordt gevlogen, is dat het meest positieve voor het gebied’ (B).

‘Het is vanuit hindoerogpunt de enige logische redenering om zo min mogelijk mensen te hinderen’ (E).

‘Het nieuwe stelsel is er, meer dan het oude, op gericht om de minste gehinderden te veroorzaken. De bedoeling van beide stelsels is om voor alle bewoners in de omgeving van Schiphol de hinder maximaal te beperken. De kans dat er wellicht bepaalde mensen meer hinder gaan ondervinden door het uitgangspunt van het minst aantal gehinderden, is marginaal. Maar als het wel gebeurt, dan is dat terecht’(G).

‘Het probleem ligt bij de mensen die ver weg wonen, die hadden geen geluid verwacht, maar krijgen nu een beetje geluid, wat voor hen veel overlast betekent’(B).

‘Het principe om zo weinig mogelijk gehinderden te hebben is niet goed. De minderheid wordt hierdoor gedupeerd en zo ga je niet met minderheden om (H)’.

‘Men wil het aantal gehinderden zo laag mogelijk houden, maar dat is een verkeerd principe. Het principe zou moeten zijn: 9 % ernstig gehinderden, net als de norm bij wegverkeer. De minderheid wordt benadeeld en zo ga je niet met minderheden om. Er wordt gedachteloos gestuurd op het aantal gehinderden, dus is het voordelig voor Schiphol om over dunbevolkte gebieden te vliegen en de lokale bescherming valt weg (door het wegvallen van de handhavingspunten’ (H).

‘Een NIMBY-houding heeft geen zin binnen zoiets als het VGP, er moet gezocht worden naar een gemeenschappelijk belang’ (G).

Ook de benadering van hinder en hinderbeperking heeft een selectie gemaakt in de participanten en niet-participanten. Inhoudelijke sturing heeft mede bepaald hoe het interactief proces eruit ziet: het verkleint de beleidsarena.

In het Aldersproces is geen ruimte gelaten voor afwijkende opvattingen. De actoren met afwijkende opvattingen, die we vooral terugzien bij omwonenden, hebben ervoor gekozen om zich aan te sluiten bij de dominante frames en zo aan tafel te blijven of om zich daar niet bij aan te sluiten en geen deel te nemen aan het Aldersproces. Doordat de afwijkende opvattingen niet meer voorkomen in het proces worden de dominante frames door dat proces zelf gereproduceerd.

De analyse in dit hoofdstuk heeft de theorie en de empirie uit de eerste zes hoofdstukken bij elkaar gebracht. Na deze analyse kunnen de hoofdvraag en de deelvragen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek beantwoord worden. Dat gebeurt in het volgende en tevens laatste hoofdstuk acht.

8. Conclusie en reflectie

Het doel van het onderzoek was om door middel van een kwalitatieve analyse meer inzicht te krijgen in de opvattingen over het Aldersproces en de betekenis van het Aldersadvies en het daarin opgenomen nieuwe geluidsstelsel, in de ogen van beleidsmakers, de luchtvaartsector en omwonenden, en in de rol van framing en frames in dit beleidsproces. De hoofdvraag daarbij luidde:

Welke kenmerken over inhoud en proces hebben de frames van de verschillende actoren in het Aldersproces en wat betekent dat voor het Schipholbeleid dat gevormd is aan de Alderstafel?

Deze hoofdvraag is in de voorgaande hoofdstukken theoretisch en empirisch beantwoord. De framing- en discours-theorie en de theorie over participatie en interactief beleid vormden de basis voor het analytisch kader voor het verzamelen en analyseren van het empirisch materiaal. De empirie uit hoofdstuk zes en de theorie zijn samengebracht in de analyse in hoofdstuk zeven. In dit hoofdstuk worden de bevindingen nog eens kort op een rij gezet aan de hand van de verschillende deelvragen op basis waarvan een aantal conclusies getrokken kunnen worden. Tot slot zal er kort gereflecteerd worden op dit onderzoek en zullen er aanbevelingen worden gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

8.1 Conclusies

Wat zijn de dominante kenmerken van het beleidsveld rondom Schiphol die de context van het Aldersproces bepalen?

In hoofdstuk vijf wordt aan de hand van het proefschrift van Bröer (2006) beschreven dat het Schipholbeleid van de laatste 15-20 jaar zich kenmerkt door een ecologisch moderniseringsdiscours. Gevolg van dit discours is dat het Schipholbeleid steeds verder ontwikkelt vanuit het uitgangspunt om Schiphol verder te laten groeien en tegelijkertijd de geluidshinder (en ook andere neveneffecten van de luchtvaart) te verminderen. Ieder nieuw beleid gaat uit van deze zogenaamde dubbeldoelstelling.

Bovendien rijst door een toenemende complexiteit van de governance situatie in het Schipholbeleidsveld de vraag naar een nieuwe vorm van beleidsvoering waarbij de betrokkenen direct met elkaar verantwoordelijk zijn voor het beleid. De instelling van Alderstafel in 2006 is het antwoord op deze vraag.

Welke betrokkenen spelen een rol in het Schipholbeleidsveld en het Aldersproces?

Aan deze Alderstafel zitten alleen partijen die als directe betrokkenen worden gezien in het geluidshinder- en Schipholbeleid. Er moest immers een behapbare en functionerende setting worden gecreëerd om over de toekomst van Schiphol te beslissen. Dat betekende dat er zowel procedureel als inhoudelijk een afbakening plaatsvond. Inhoudelijk stond alleen het vraagstuk van groei en hinder centraal, zonder een bredere discussie over het milieuvraagstuk rondom Schiphol. Bovendien beperkte het de discussie tot een regionaal probleem voor de direct betrokken partijen in het groei en hinder vraagstuk. Aan tafel kwamen de twee countervailing powers: de luchtvaartsector en de omwonenden en de verantwoordelijke overheden: de lokale bestuurders en de rijksoverheid. In dit proces dienden zij met elkaar een overeenkomst te sluiten over de toekomst van Schiphol.

Welke visie op de relatie tussen Schiphol en zijn omgeving hebben de verschillende actoren in het Aldersproces?

De eerste discursieve laag die aan bod kwam om meer inzicht te bieden in de opvattingen van de verschillende betrokken partijen in het Aldersproces was die van de deep core beliefs. Hierin stond

centraal of de betrokkenen een visie van verzoenbaarheid tussen economie en ecologie (ecologische modernisering) hanteerden of dat zij de relatie tussen economie en ecologie als meer problematisch beschouwden (risk society).

Duidelijk werd dat alle deelnemers aan de Alderstafel de eerste benadering deelden, hoewel voor de bewonersvertegenwoordigers de risico's die de luchtvaart met zich meebrengt de kern vormen van hun belangen. De omwonenden die het Aldersproces niet steunen, vinden de effecten van het huidige en toekomstige Schiphol op zijn omgeving te groot, en kunnen zich niet vinden in een éénzijdig consensusdenken.

Hoe beoordelen de verschillende actoren het interactief beleidsproces aan de Alderstafel?

De tweede discursieve laag die aan bod kwam om meer inzicht te bieden in de opvattingen van de verschillende betrokken partijen in het Aldersproces was die van de beleidskern. In de beleidskern stond centraal hoe de betrokkenen tegen het proces aan de Alderstafel aan keken door gebruik te maken van het criterium legitimiteit. Zij gaven hun opvattingen over de input en output legitimiteit van het Aldersproces.

Hier werd duidelijk dat alle participanten aan de Alderstafel erg te spreken waren over de gang van zaken aan de Alderstafel, de betrokkenheid en representativiteit van de partijen en de onderlinge verhoudingen. De luchtvaartsector en de rijksoverheid zijn ook zeer tevreden over de uitkomsten van het Aldersproces in de zin van het probleemoplossend vermogen ervan.

De bewonersvertegenwoordigers zijn ook wel tevreden, maar meer gematigd, doordat er naar hun idee een bredere, inhoudelijke discussie had kunnen plaatsvinden.

De omwonenden die het Aldersproces niet steunen, zijn niet te spreken over de manier waarop het proces is verlopen en ook niet over welke uitkomsten het heeft opgeleverd. Zij voelen zich buitengesloten van het proces en plaatsen grote vraagtekens bij het Aldersadvies, met name met betrekking tot het nieuwe geluidsstelsel.

Welke aspecten uit het Aldersadvies zijn belangrijk voor de verschillende actoren, en waarom?

De derde en laatste discursieve laag die aan bod kwam om meer inzicht te bieden in de opvattingen van de verschillende betrokken partijen in het Aldersproces was die van de secundaire aspecten. Daarin stond centraal welke begrippen uit het Aldersadvies belangrijk zijn voor de verschillende betrokkenen en wat ze voor hen betekenen. Duidelijk werd dat er een aantal kernbegrippen zijn in het Aldersadvies: selectiviteit, hinderbeperking, nieuw normen- en handavingsstelsel, gelijkwaardigheidscriteria en leefbaarheid. Deze begrippen zijn het meest besproken aan de Alderstafel waarbij opvalt dat sommige begrippen nog verschillend worden ingevuld, met name wat betreft hinder en hinderbeperking. Het belangrijkste ontbrekende begrip is de handavingspunten. Ondanks dat dit een aspect is uit het normen- en handavingsstelsel dat met het Aldersadvies gaat verdwijnen, heeft het een sleutelrol in de discussie. Voor de omwonenden die het Aldersadvies niet steunen, is dit een sleutelbegrip geworden omdat volgens hen met het wegvallen van deze handavingspunten ook de lokale bescherming in het buitengebied wegvalt. Het nieuwe normen- en handavingsstelsel is voor hen niet aanvaardbaar. Voor de deelnemers aan de Alderstafel is het opgeven van de handavingspunten geen issue meer. De rijksoverheid en de luchtvaartsector zijn erg te spreken over het nieuwe normen- en handavingsstelsel. De bewonersvertegenwoordigers aan de Alderstafel hebben het geaccepteerd in het onderhandelingsproces.

Hoe kunnen de verschillende individuele frames getypeerd worden?

De invulling van de discursieve lagen geeft een typering van de frames van de individuele betrokkenen. Wat opvalt is dat de frames zoals ze getypeerd zijn in dit onderzoek eigenlijk nagenoeg gelijk zijn voor alle deelnemers aan het Aldersproces. Het onderzoek begon immers met de

vooronderstelling dat de verschillende deelnemers aan de Alderstafel ook verschillende frames zouden hanteren. Wel blijkt dat de afwijkende frames terug te vinden zijn bij degenen die het Aldersproces niet steunen: de omwonenden en de beide geraadpleegde experts. Zij hebben in alle drie de discursieve lagen juist afwijkende opvattingen.

Is er sprake van dominante frames?

Het antwoord op deze vraag is ja, zoals de analyse in hoofdstuk zeven laat zien.

Op het niveau van de deep core beliefs was er sprake van een dominant ecologisch moderniseringsperspectief. Ondersteunde men de dubbeldoelstelling voor groei en hinderbeperking niet, dan kon men niet deelnemen aan het proces.

Op het niveau van de beleidskern was er sprake van een voorwaardelijke participatie. Zowel door de selectie van de deelnemers als een aantal procesvoorwaarden zijn bepaalde groepen en individuen bij voorbaat al uitgesloten van het proces.

Op het niveau van de beleidsaspecten was er ook sprake van sturing. Een aantal belangrijke aspecten in het Aldersadvies hadden, voorafgaand aan de Alderstafel, al een afgebakende inhoud en stonden niet open voor discussie. De belangrijkste twee die uit het empirisch materiaal zijn gebleken, zijn de opvattingen over hinder en hinderbeperking, en de opvattingen over het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Deze reeds inhoudelijk afgebakende begrippen zijn erg bepalend geweest voor het uiteindelijke Aldersadvies.

Wat betekent dat voor het gevoerde beleidsproces en de beleidsinhoud?

De dominante opvattingen zijn bepalend geweest voor zowel het proces aan de Alderstafel als voor de inhoudelijke uitkomsten. Deze opvattingen zijn sturend geweest in de manier waarop de beleidsarena zich heeft afgebakend, zowel wat betreft inhoud als wat betreft participatie.

Het is dus waar dat er aan de Alderstafel een consensus is bereikt door de participanten, maar het is ook waar dat een aantal mogelijke participanten van de tafel weg is gebleven.

De beantwoording van de laatste deelvraag is meteen de belangrijkste conclusie uit dit onderzoek en sluit aan bij de redeneringen die zowel Risse als Bröer hebben neergezet. Risse (2004, p.296) beargumenteert dat er in een proces van consensusvorming alleen mensen zullen zijn overgebleven die eenzelfde frame aanhangen. In een consensus moeten de actoren een ‘gemeenschappelijke leefwereld’ hebben zodat ze een gedeeld interpretatiekader hebben om hun argumenten op te baseren. Bröer (2006, p.54) zet dit mechanisme nog wat scherper neer: ‘wanneer een discours eenmaal dominant is geworden in het politieke veld, ontstaat er een probleem voor oppositiegroepen: moet men meegaan in de dominante redenering en zo toegang krijgen tot de gevestigde orde, of moet men het discours afwijzen en daardoor wellicht buitengesloten blijven’. De combinatie van theorie en empirie in dit onderzoek laat zien dat dit mechanisme terug te vinden is in het Aldersproces rondom Schiphol. Het gevolg is dat er een consensusproduct is gevormd waarin deze dominante frames zijn gereproduceerd en dat gesteund wordt door de deelnemers in dit proces die feitelijk al die dominante frames aanhingen. Zij zijn tevreden over de stappen die zowel procedureel als inhoudelijk zijn gezet. Tegelijkertijd staat de groep die geen deel heeft aan dit consensusproduct buiten de beleidsarena. De beleidsarena wordt op die manier zowel overzichtelijker als slagvaardiger, maar wellicht ook meer gesloten en minder democratisch. Een interessante vraag is dan of dat een goede benadering is geweest voor het Aldersproces. Er lijkt uitdrukkelijk gekozen te zijn voor een redelijk gesloten en slagvaardig proces aan de Alderstafel. Voor de overheid en de luchtvaartsector was dat een logische keuze: de patstelling in het Schipholbeleid moest doorbroken worden om verder te kunnen gaan met het ontwikkelen van de luchthaven die als belangrijke mainport wordt gezien voor de Nederlandse economie. Op deze manier is er relatief snel een

consensusproduct ontstaan waar het Schipholbeleid mee verder kan. De Alderstafel had dus eigenlijk een kortetermijndoelstelling om het Schipholbeleid, en daarmee de verdere groei van de luchthaven, een nieuwe en slagvaardige impuls te geven. Daardoor is de langetermijnvisie op de ontwikkeling van de luchthaven, op het spanningsveld tussen Schiphol en zijn omgeving en het bredere milieuvraagstuk te weinig of niet aan bod gekomen. Het Aldersadvies zou een meer duurzame betekenis hebben gekregen als ook deze langetermijndimensie verder inhoudelijk zou zijn bediscussieerd en uitgewerkt.

Waarschijnlijk zou een meer duurzame, langetermijnopstelling van het Aldersproces ook meer draagvlak gecreëerd hebben bij partijen die nu het Aldersproces en het Aldersadvies niet steunen. Zij maken zich zorgen over de verdere ontwikkeling van de luchthaven in een drukbevolkt gebied als de Randstad. Vooral op de lange termijn (na 2020) rijst de vraag welke invloed Schiphol zal hebben op zijn omgeving op het gebied van hinder, maar ook op het gebied van externe veiligheid en het klimaatprobleem.

Voor zowel de inhoudelijke duurzaamheid als voor het creëren van een groter draagvlak voor het Schipholbeleid, zou het waardevol zijn geweest om in het Aldersproces de discussie over de luchthaven te verbreden en te verdiepen. Kanttekening daarbij is dat het proces dan wellicht wel wat langer zou hebben geduurd en aan efficiëntie zou hebben ingeboet.

8.2 Reflectie

In het analytisch model zijn verschillende theoretische invalshoeken gecombineerd. Er wordt niet één theorie of model gevolgd, maar er is geprobeerd een bruikbare theoretische combinatie te maken. Deze combinatie is een vrije interpretatie van theorieën en daardoor niet altijd een strikte toepassing. Positief is dat dit het onderzoek een duidelijke afbakening geeft en laat zien op welke manier verschillende theorieën kunnen worden gecombineerd en toegepast. Minder positief is dat daardoor niet ieder onderdeel van de theorieën even uitgewerkt aan bod komt. Zo worden de discursieve lagen uit de Advocacy Coalition Framework (ACF) van Sabatier en Weibe (2007) alleen gebruikt om meer inzicht te krijgen in de denkkaders van de betrokkenen in dit onderzoek, terwijl de theorie over de ACF verder niet is uitgewerkt. Ook is gekozen voor één criterium, namelijk legitimiteit, in de analyse van het participatief proces, terwijl er zeker meerdere criteria te gebruiken zijn. Eigenlijk geldt dat ook voor de invulling van de discursieve laag van de deep core beliefs. Het onderscheid tussen consensus- en conflictdenken over economie en ecologie is in het Schipholdebat een zeer relevant verschil, maar zeker niet het enige.

De keuzes die gemaakt zijn hebben er echter wel toe geleid dat het complexe beleidsveld rondom Schiphol behapbaar is geworden voor een kwalitatief onderzoek van ongeveer vier maanden.

Jammer is ook dat er door tijdgebrek geen tijd is geweest om interviews te plannen met de lokale bestuurders. Uiteraard hebben ook zij een belangrijk aandeel in het Schipholdebat. Gemeenten als Amsterdam en Haarlemmermeer hebben een groot economisch belang bij Schiphol en zijn tegelijk ook twee van de grotere gemeenten. Kleinere gemeenten die wat verder weg liggen van Schiphol hebben vaak minder economisch voordeel van de luchthaven maar hebben wel te maken met de overlast die het veroorzaakt. Ook de belangenverschillen tussen de verschillende gemeenten is een studie waard.

8.3 Aanbevelingen

In dit onderzoek zijn de opvattingen van de drie belangrijkste deelnemers aan de Alderstafel naast elkaar gezet. Dit geeft een goed beeld over het gehele proces. Wel is duidelijk geworden dat het Schipholdossier erg dik en complex is, waardoor eenzelfde onderzoek maar dan per betrokken groep,

erg waardevol zou zijn. Ook zou iedere discursieve laag die in dit onderzoek aan bod komt een eigen onderzoek mogelijk maken. Er zou nog dieper ingegaan kunnen worden op het ecologische moderniseringsdiscours in het Schipholbeideveld en op een meeromvattende analyse van het participatieve proces aan de Alderstafel. Dit onderzoek geeft dus wellicht aanleiding tot een aantal specifieke deelonderzoeken.

Verder blijft het Schipholbeleid erg spannend, zeker als over een jaar het experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel wordt geëvalueerd. Zoals een van de respondenten zei: 'er loopt een soort rode draad: je maakt wel vooruitgang maar er is altijd een dunne draad waar je met zijn allen op loopt en soms dreigt dat helemaal mis te gaan: het blijft spannend tot op het eind of de hinderbeperking wordt gerealiseerd'. Dit beleidsterrein nodigt voortdurend uit tot nieuw onderzoek.

9. Referentielijst

Literatuur

Bäckstrand, K. (2006). Democratizing global environmental governance? Stakeholder democracy after the World Summit on Sustainable Development. *European Journal of International Relations*, 12, 467-498.

Benford, R.D. & Snow, D.A. (2000). Framing Process and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.

Bröer, C. (2006). *Beleid vormt overlast: hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Maatschappij en Gedragwetenschappen.

Burgess, J. & Clark, J. (2009). Practitioner evaluations of participatory processes in environmental decision making. In Adger, W.N. & Jordan, A. (Eds.). *Governing Sustainability*, Cambridge: University Press, 159-190.

Dewulf, A., Gray, B., Putman, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R. en van Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. *Human Relations*, 62, 155-193.

Edelenbos, J., Domingo, A., Klop P.J., Van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Elliot, C.S. & Hayward, D.M. (1998). The expanding definition of framing and its particular impact on economic experimentation. *Journal of Socio-Economics*, 27 (2), 229-243.

Glasbergen, P., en Driessen, P.P.J. (redactie), van Aart, Y.F., Hogenbrink, L.A. en van der Veen, J. (1993). *Innovatie in het gebiedsgericht beleid: analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. Den Haag: Uitgeverij Plantijnstraat.

Hajer, M.A. (1997). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.

Hajer, M. en Laws, D., (2006). Ordering through Discourse. In Moran, M., Rein, M. & Goodin R.E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 251-268.

Irwin, A. (2001). The risk society thesis: the end of the world as we know it? In Irwin, A. (Eds.), *Sociology and the environment*. Cambridge: Polity, 50-69.

Leroy, P. (2007). Een politiek perspectief. In Driessen, P. & Leroy, P. (Eds.). *Milieubeleid, analyse en perspectief*. Bussum: Coutinho, 313-366.

Meadowcroft, J. (2004). Deliberative democracy. In Durant, R.F., Fiorino, D.J. & O'Leary, R. (Eds.), *Environmental Governance Reconsidered*. Cambridge: University Press, 183-217.

Milieu en Natuur Planbureau (2005). *Het milieu rond Schiphol, 1990-2010: feiten & cijfers*. Bilthoven.

Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

Raad voor Ruimtelijk, Milieu-en Natuuronderzoek (2008). *Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie. Een onderzoek naar de duurzame ontwikkeling van het governanceveld rond Schiphol*.

Rein, M. & Schön, D.A. (1986). Frame-reflective policy discourse. *Beleidsanalyse*, 15, 4-18.

Risse, T. (2004). Global governance and communicative action. *Government and Opposition*, 39, 288-313.

Sabatier, P.A. & Weibe, C.M. (2007). The Advocacy Coalition Framework, Innovations and Clarifications. In Sabatier, P.A. (Eds.). *Theories of the policy process*. Colorado: Westview press, 189-220.

Spaargaren, G. (2000). Ecological modernization theory and the changing discourse on environment and modernity. In Spaargaren, G., Mol, A.P.J. & Buttel, F.H. (Eds.), *Environment and global modernity* (pp. 41-71). Londen: Sage.

Stake, R.E. (1978). The Case Study Method in Social Inquiry. *Educational Researcher*, 7, 5-8.

Van den Burg, S. (2006). Ecological modernization theory. In Van den Burg, S (Eds.) *Governance through information*. Wageningen, 15-43.

Vermeulen, W. & Wiering, M. (2007). Multisector en multiactor beleidsvoering. In Driessen, P. & Leroy, P. (Eds.). *Milieubeleid, analyse en perspectief* (pp. 213-238). Bussum: Coutinho.

Verschuren, P.J.M. & Doorewaard, J.A.C.M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek (4^e druk)*. Den Haag: Lemma.

Yin, R.K. (1994). *Case study research, design and methods. Second edition*. California: Sage Publications.

Documenten

Alderstafel Schiphol, Aldersadvies, oktober 2008.

- Convenant hinderbeperking en ontwikkeling middellange termijn.
- Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn.
- Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkwaliteit luchthaven Schiphol.
- Factsheet: Voorstel voor een nieuw normen- en handhavingssysteem Schiphol.

Brief van Erwin von der Meer, voorzitter VGP, aan Hans Alders, 23 september 2008.

Brief van Hans Alders aan de ministers van VenW en VROM, 1 oktober 2008.

Gemeenschappelijk standpunt van bewonersvertegenwoordigers Schiphol, 2007. Brief aan de Tweede Kamer van CROS Bewonersvertegenwoordigers en Vereniging Gezamenlijke Platforms

Luchtvaartnota: Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie, april 2009. Een uitgave van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en VROM.

Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving, 1995. Een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Projectbeschrijving mainport Schiphol, 2003. Brief aan de Tweede kamer van het Ministerie van Verkeer en waterstaat.

Schiphol Group, Jaarverslag 2010, Schiphol.

Schiphol en u: de regels (n.d.). Een uitgave van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Stichting Natuur en Milieu, persbericht 06-11-2008: *Regionale Alderstafels onverantwoord*, www.natuurenmilieu.nl.

Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, Den Haag

Wet Luchtvaart

Websites

www.alderstafel.nl

www.crosnet.nl

www.vlieghinder.nl

www.vgpplatforms.nl

www.natuurenmilieu.nl

www.Schiphol.nl/SchipholGroup

www.klm.com

www.lvnl.nl

www.rijksoverheid.nl

www.noord-holland.nl

Bijlage I Lijst met geïnterviewden

Direct betrokkenen bij de Alderstafel

1. Bewonersvertegenwoordiging (Cros) (E)
2. Bewonersvertegenwoordiging (Cros) (F)
3. Bewonersvertegenwoordiging (VGP) (G)
4. Vertegenwoordiger ex Verkeer en Waterstaat (A)
5. Vertegenwoordiger ex VROM (B)
6. Vertegenwoordiger Schiphol Group (D)
7. Vertegenwoordiger Lucht verkeersleiding Nederland (LVNL) (C)

Betrokkenen buiten de Alderstafel

8. Bewonersvertegenwoordiging (Cros) (H)
9. Bewonersvertegenwoordiging (BLRS) (I)

10. Expert vanuit de milieuwereid (J)
11. Expert vanuit de milieuwereid (K)

8



9



Afbeelding 4 herkomst geïnterviewde omwonenden

Bijlage II Interviewgide

Introductie

In dit afstudeeronderzoek bekijk ik op welke manier een beleidsproces en de uitkomst daarvan ervaren en beoordeeld wordt door de verschillende betrokken partijen in een beleidsveld. In dit geval gaat het over het Schipholbeleid, en specifiek het Aldersoverleg en het Aldersadvies. Speciaal geïnteresseerd ben ik daarbij in het nieuwe geluidsexperiment Vliegen Volgens Afspraak. Ik wil de perspectieven die er bestaan van de verschillende betrokkenen zo goed mogelijk naast elkaar zetten.

Thema en hoofdvraag en doorvragen: een zo open mogelijke beginvraag waar op doorgevraagd kan worden.

Inleidende vragen

- Hoe bent u betrokken geraakt met het Schipholdebat?
Aan de ene kant het bredere langdurige schipholdebat, aan de andere kant het specifieke kortlopende Aldersaanpak.
- Wat is uw rol in het Schipholdebat?
- Hoe zou u het Schipholdebat kenschetsen en wat zijn voor u de belangrijkste punten in dit debat?
- Heeft u een rol gespeeld in de Alderstafel en het Aldersadvies?

Thema 1: deep core beliefs

Relatie tussen economie en milieu

Hoofdvraag 1.

Hoe kijkt u aan tegen de positie van Schiphol?

Hoe denkt u over het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie?

- Hoe kijkt u aan tegen de verhouding tussen Schiphol en haar omgeving?
- Hoe kijkt u aan tegen het aspect van lokale lasten en nationale lasten die Schiphol met zich mee brengt?

Thema 2: beleidskern

Beoordeling van het proces aan de Alderstafel

Hoofdvraag 2.

Hoe heeft u het proces aan de Alderstafel ervaren?/ Hoe kijkt u aan tegen het proces aan de Alderstafel?

- Zijn volgens u alle relevante partijen betrokken in het Aldersproces?
- Hoe zijn de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende partijen?
- Zijn de betrokken representatief voor hun achterban?
- Aan wie moeten zij verantwoording afleggen?
- Wat vindt u van de Alderstafel als beslisorgaan voor beleid

Hoofdvraag 3.

Hoe kijkt u aan tegen de uitkomst van de Alderstafel: het Aldersadvies?

- Waarom is volgens u de Alderstafel in het leven geroepen?
- Welke problemen lagen daaraan volgens u ten grondslag?
- Geeft het Advies volgens u een goede oplossing voor het probleem?
- Vindt u dat het advies voldoende wordt geëvalueerd en gemonitord?
- Is er volgens u een compromis of een consensus bereikt?

Thema 3: beleidsaspecten

Kernbegrippen uit het Aldersadvies

Hoofdvraag 4.

Wat zijn voor u de belangrijkste inhoudelijke aspecten uit het Aldersadvies?

- Wat betekenen die aspecten precies voor u?
- Wordt er volgens u aan bepaalde aspecten teveel/ te weinig aandacht besteed?
- Heeft u het gevoel dat de verschillende aspecten en belangen zorgvuldig zijn afgewogen?

Hoofdvraag 5.

Hoe kijkt u aan tegen het nieuwe geluidsstelsel Vliegen Volgens Afspraak dat nu in experiment is?

- Wat verwacht u van het nieuwe geluidsstelsel?
- Wat zal het gevolg zijn voor de geluidshinder voor de omwonenden?
- Is het nieuwe geluidsstelsel ook helderder en begrijpelijker geworden?
- Zal de voorspelbaarheid van het vliegverkeer groter worden?
- En wat is de invloed daarvan op de last die u/het gebied ondervindt?

Hoofdvraag 6.

Hoe zou u het gehele Aldersadvies op inhoud beoordelen?

Afsluitende vragen

- Is er verder nog iets wat u zou willen vertellen wat in dit interview nog niet (voldoende) aan bod is gekomen?