

Visie BRS op governance; interbestuurlijke afstemming, participatie en omgevingsmanagement

Aanleiding

In januari 2015 zijn de Alderstafel en de toenmalige Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS) samen opgegaan in de Omgevingsraad Schiphol (ORS). Hierin zijn de luchtvaartsector, lokale en regionale overheden, het Rijk, en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en milieuorganisaties en bewoners vertegenwoordigd. Afgesproken is dat na 3 jaar een evaluatie zou plaatsvinden. Deze is uiteindelijk in 2019 gestart. De Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) heeft altijd gepleit voor een onafhankelijke en grondige evaluatie van de ORS.

In opdracht van de minister voert de heer Van Geel een evaluatie uit van de ORS. Eind 2019 heeft hij een tussenrapport uitgebracht. De BRS kan zich vinden in zijn analyse, maar herkent zich niet in de oplossingsrichting. De gepresenteerde coördinatiemodellen bieden geen van allen antwoord op de geconstateerde problemen. Naar aanleiding van dit tussenrapport heeft de BRS haar eigen visie op de toekomstige governance uitgewerkt. Deze notitie is daarvan het resultaat.

Inzet van de BRS

De Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) is het samenwerkingsverband van 56 gemeenten en 4 provincies in de Schipholregio. De BRS is een van de partijen in de huidige Omgevingsraad Schiphol (ORS).

Op dit moment werkt het Rijk aan een nieuwe overlegstructuur rond de luchthaven. Als decentrale overheden willen wij bij de uitwerking daarvan graag scherp op de verschillende rollen en bevoegdheden rond de luchthaven. En vragen wij een helder onderscheid tussen interbestuurlijke afstemming enerzijds en participatie en omgevingsmanagement anderzijds.

Het Rijk is bevoegd gezag voor de besluiten rond de luchthaven. De minister legt hierover verantwoording af in de Kamer: democratische legitimatie. Schiphol en LVNL zijn verantwoordelijk voor de operatie. Binnen de door het Rijk gestelde kaders. Vanwege de impact van de nationale luchthaven Schiphol op de omgeving, ligt het voor de hand dat het Rijk en Schiphol hierover met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties uit de omgeving praten: participatie en omgevingsmanagement.

Decentrale overheden (provincies, gemeenten) zijn (samen met het Rijk) bevoegd gezag voor (onder meer) ruimtelijke opgaven, zoals woningbouw en een gezonde leefomgeving. Dat vraagt goede onderlinge afstemming tussen de verschillende bestuurslagen: interbestuurlijke afstemming.

Interbestuurlijke afstemming

- *Vanuit onze rollen en taken hebben wij als decentrale overheden behoefte aan een rechtstreekse werkrelatie met het Rijk en de luchtvaartsector, waarin we afstemmen over vraagstukken die onze wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden raken. Vanuit het uitgangspunt “één overheid”.*
- *Deze interbestuurlijke afstemming is op basis van onze bestuurlijke rol en staat los van wat Rijk en sector organiseren ten behoeve van een zorgvuldige participatie en omgevingsmanagement.*
- *Ook een gezamenlijke adviesrol van alle betrokkenen, zoals in het huidige College van Advies (adviesorgaan van de ORS), past niet bij de rol van de decentrale overheden en de gedachte van “één overheid”.*

Participatie en omgevingsmanagement

- *Rijk, Schiphol/LVNL en wij zelf als decentrale overheden hebben elk de verantwoordelijkheid om de participatie van inwoners bij onze eigen besluiten zorgvuldig vorm te geven. De bestaande wet- en regelgeving (o.a. Wet luchtvaart, Wro/Omgevingswet, Awb) bieden voldoende instrumenten om daar een goede invulling aan te geven.*

- *Als BRS hechten wij groot belang aan een zo breed mogelijke betrokkenheid en open dialoog met de omgeving. Wij vinden dat iedereen mee moet kunnen doen. Het huidige Regioforum met het principe van getrapte bewonersvertegenwoordiging voldoet daar volgens ons niet aan en werkt juist exclusiviteit in de hand.*
- *De BRS ziet daarom graag een omvorming van het huidige Regioforum van een exclusief naar een inclusief platform voor open uitwisseling en dialoog. Waarbij wij het interessant vinden om ook de verbreding te zoeken naar kennisinstututen en onderwijspartijen. Binnen zo'n open platform is natuurlijk ruimte voor de organisatie van werkgroepen, critical reviews, en andere werkvormen die bijdragen aan de dialoog.*
- *Een gezamenlijke adviesrol van zo'n platform past niet bij de doelstelling van een open en pluriform debat. Elke mening telt. Het is aan de bevoegd gezagen om een transparante afweging te maken, eenieder gehoord hebbend.*
- *De rekening voor participatietrajecten en omgevingsmanagement van het Rijk en de sector mag niet langer bij de decentrale overheden worden neergelegd.*

Nadere toelichting op de bovenstaande inzet

Hieronder lichten we het onderscheid tussen interbestuurlijke afstemming en participatie nader toe. Wat verstaan we hieronder? En welke elementen vinden we belangrijk?

1. Scherppte op rollen en bevoegdheden

- *Taken en bevoegdheden zijn in de bestaande wet- en regelgeving al goed belegd; er blijft niets "liggen" dat een aanvullende geïnstitutionaliseerde adviesstructuur vergt.*

Toelichting

Een nieuwe overlegstructuur rond Schiphol mag wat de BRS betreft niet ingrijpen in de bestaande taken en bevoegdheden. Bij de uitwerking van een nieuwe overlegstructuur rond Schiphol staat voor ons als BRS scherppte op de rollen en bevoegdheden van alle betrokkenen dan ook centraal. Waar zijn taken belegd en met welke bevoegdheden gaat dat gepaard? Een regionale structuur dient aanvullend te zijn op datgene wat al bestaat en heeft alleen meerwaarde als het taken betreft die niet elders zijn belegd.

Van Geel gaat er in zijn tussenadvies van uit dat er een heel scala aan regionale taken ligt op het gebied van hinderbeperking en leefkwaliteit. Maar hinderbeperking is wat ons betreft bij uitstek een taak van de sector (omgevingsmanagement) en het Rijk (bevoegd gezag). Net zoals een goede omgevingskwaliteit de kerntaak van de decentrale overheden is. De uitoefening van deze taken vergt als zodanig geen aanvullende geïnstitutionaliseerde regionale coördinatie. Sterker nog, door deze taken bij een aparte regionale structuur te beleggen worden bestaande bevoegdheden juist doorkruist en uitgehold en kan niemand zijn verantwoordelijkheid nemen.

Vóórdat een nieuwe structuur wordt uitgewerkt, dienen bovenstaande fundamentele vragen beantwoord te zijn. In ons beeld zijn alle verantwoordelijkheden rond luchtvaart/-luchthavens belegd en valt er in dat opzicht geen gat. Ons beeld:

Het Rijk is vanuit de wet luchtvaart bevoegd gezag voor Schiphol en verantwoordelijk voor de kaderstelling (LVB en LIB), het toezicht en de handhaving (via ILT). Het is wat ons betreft vanzelfsprekend dat ook monitoring hieronder valt.

Schiphol en LVNL hebben een verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de operatie en de naleving van de geldende regels. Hinderbeperking en afhandeling van klachten horen hier eveneens bij. Alhoewel klachtenafhandeling ook prima bij het Rijk als bevoegd gezag kan worden ondergebracht.

Decentrale overheden hebben vanuit de Omgevingswet een verantwoordelijkheid in het ruimtelijke spoor voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Zij staan daarbij (samen met het Rijk) aan de lat voor verschillende grote en urgente maatschappelijke opgaven op het gebied van woningbouw, energietransitie, klimaat, etc.

Onze conclusie: er zijn geen taken die nu niet belegd zijn bij één van bovengenoemde actoren. Vanuit dit perspectief is er derhalve geen reden om een nieuwe structuur in te richten.

2. Behoeftte aan interbestuurlijke afstemming

- *Vanuit onze rollen en taken hebben wij als decentrale overheden behoefte aan een rechtstreekse werkrelatie met het Rijk en de luchtvaart sector, waarin we afstemming hebben over vraagstukken die onze wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden raken. Vanuit het uitgangspunt “één overheid”.*
- *Deze interbestuurlijke afstemming is op basis van onze bestuurlijke rol en staat daarmee los van wat er aanvullend in de regio in het kader van participatie of omgevingsmanagement door het Rijk en de sector wordt georganiseerd.*
- *Ook een gezamenlijke adviesrol van alle betrokkenen, zoals in het huidige College van Advies (adviesorgaan van de ORS), past niet bij de rol van de decentrale overheden en de gedachte van “één overheid”.*

Toelichting

Voor ons als decentrale overheden is het essentieel dat onderscheid gemaakt wordt tussen participatie en omgevingsmanagement enerzijds, en afstemming tussen de diverse (bestuurlijke) bevoegdheden en opgaven anderzijds. De interferentie met onze bevoegdheden, opgaven en ambities als decentrale overheden, vraagt een eigen, rechtstreekse interbestuurlijke lijn. Dit komt in de coördinatiemodellen van Van Geel niet terug. Wat er ook aanvullend in de regio wordt opgetuigd, dit kan en mag niet in de plaats komen van het structurele collegiale overleg tussen bevoegde gezagen.

De interbestuurlijke afstemming tussen landzijdig en luchtzijdig is niet goed geregeld. Dit resulteert in veel onnodige problemen in de ro. Rond luchtvaart ontbreekt een ‘goede diensten overleg’ zoals in de ro gebruikelijk is. Daarnaast is de insteek binnen luchtvaartbeleid volledig sectoraal. Het 5.11 werkproces, uit de Wet luchtvaart, vraagt aan de sector partijen onderlinge afstemming voor aanpassingen in de lucht. De samenhang met de landzijdige kant en de impact op de omgeving spelen daarbij nauwelijks een rol. Wij vragen als decentrale overheden om overleg met het Rijk en de sector om deze afstemming tussen landzijdig en luchtzijdig en de samenhang met andere maatschappelijke opgaven beter vorm te geven.

Als BRS opereren we vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het brede algemeen belang, één overheid. Dat onze inbreng of onderdelen daarvan soms overeen komen met dat van andere partijen is goed mogelijk, maar niet noodzakelijk voor het Rijk of de sector om onze inbreng (of dat van andere partijen) op waarde te schatten en mee te wegen in de besluitvorming. Omgekeerd is het heel goed mogelijk dat juist in de interbestuurlijke lijn vanuit focus op samenhang tussen opgaven en interferentie van bevoegdheden andere onderwerpen worden aangesneden en tegen het licht worden gehouden. Input vanuit al deze verschillende perspectieven is juist van grote meerwaarde en komt de zorgvuldigheid van de besluitvorming ten goede. Het sturen op een gezamenlijk standpunt kan daarom ook niet de inzet zijn van een eventuele regionale coördinatie zoals nu in het adviescollege van de ORS wel het geval is.

De BRS biedt een prima platform om in de Schipholregio tot de noodzakelijke interbestuurlijke afstemming te komen, met het Rijk én met de sector. Inmiddels heeft de minister erkend dat er op dit punt verbetering noodzakelijk is.

3. Organisatie van participatie en omgevingsmanagement

- *Rijk, Schiphol/LVNL en wij zelf als decentrale overheden hebben elk de verantwoordelijkheid om de participatie van inwoners bij onze eigen besluiten zorgvuldig vorm te geven. De bestaande wet- en regelgeving (o.a. Wet luchtvaart, Wro/Omgevingswet, Awb) bieden voldoende instrumenten om daar een goede invulling aan te geven.*
- *Als BRS hechten wij groot belang aan een zo breed mogelijke betrokkenheid en open dialoog met de omgeving. Wij vinden dat iedereen mee moet kunnen doen. Het huidige Regioforum met het principe van getrapte bewonersvertegenwoordiging voldoet daar volgens ons niet aan en werkt juist exclusiviteit in de hand.*
- *De BRS ziet daarom graag een omvorming van het huidige Regioforum van een exclusief naar een inclusief platform voor open uitwisseling en dialoog. Waarbij wij het interessant vinden om ook de verbreding te zoeken naar kennisinstituten en onderwijspartijen. Binnen zo'n open platform is natuurlijk ruimte voor de organisatie van werkgroepen, critical reviews, en andere werkvormen die bijdragen aan de dialoog.*
- *Een gezamenlijke adviesrol van zo'n platform past niet bij de doelstelling van een open en pluriform debat. Elke mening telt. Het is aan de bevoegd gezagen om een transparante afweging te maken, eenieder gehoord hebbend.*
- *De rekening voor participatietrajecten en omgevingsmanagement van het Rijk en de sector mag niet langer bij de decentrale overheden worden neergelegd.*

Toelichting

Rijk, Schiphol/LVNL en wij als decentrale overheden hebben elk vanuit de eigen rol en bevoegdheden een verantwoordelijkheid voor:

- het borgen van het omgevingsmanagement (informereren en betrekken) in relatie tot de uitoefening van reguliere taken en bevoegdheden,
- de organisatie van de wettelijk vereiste participatie over (nieuwe) beleidsvoornemens.

De bestaande wet- en regelgeving bieden daarvoor voldoende handvatten en instrumenten. In de huidige situatie is op grond van de Wet luchtvaart dan wel op grond van de Wro en straks Omgevingswet in samenhang met de Awb een zelfstandig recht voor alle betrokkenen (een ieder) om een mening naar voren te brengen bij de toepassing van de relevante instrumenten. Hier hoeft aanvullend niets op regionaal niveau geregeld te worden.

Als BRS vinden wij ten principale dat een formele geïnstitutionaliseerde structuur niet ten koste mag gaan van zelfstandige rechten van belanghebbenden. De formele rechtspositie van belanghebbenden is toch al een aandachtspunt, omdat op belangrijke besluiten rond Schiphol geen bezwaar en beroep mogelijk is en het zelfstandige recht om ergens wat van te vinden zich beperkt tot een zienswijzeprocedure. Ondanks de grote consequenties voor de leefomgeving kunnen stakeholders hun belangen niet laten toetsen door de hoogste bestuursrechter.

Als dit niet wijzigt ligt er hoe dan ook een zware plicht voor het Rijk om draagvlak en participatie zorgvuldig vorm te geven. En dus om dit altijd breder in te steken dan via een formele, geïnstitutionaliseerde structuur. Die verantwoordelijkheid brede participatie te organiseren hoort het Rijk echter wel zelf te dragen en niet te delegeren aan een regionale entiteit. Immers het Rijk is zelf als bevoegd gezag ook de enige partij die kan bijsturen en verantwoording kan afleggen aan de Kamer.

Bij die verantwoordelijkheid van het Rijk hoort wat ons betreft ook de financiering van de participatie. Het deelnemen aan de huidige ORS verplicht ons tot het betalen van een contributie. Zo wordt de rekening van omgevingsparticipatie door het Rijk voor een groot deel bij ons als decentrale overheden neergelegd. Wij

betalen jaarlijks € 375.500,- aan de ORS. Daar kan niet langer sprake meer van zijn. Wij hebben de verantwoordelijkheid voor onze eigen participatietrajecten en dragen daar de kosten van.

4. Regioforum van exclusief naar inclusief: brede betrokkenheid van de omgeving via open dialoog

- *Een laagdrempelig, openbaar toegankelijk platform voor uitwisseling en dialoog is zeer gewenst.*
- *Het huidige Regioforum leent zich prima om tot zo'n platform te worden omgevormd.*
- *Brede toegankelijkheid voor eenieder die dat wil.*

Toelichting

Als BRS hechten wij groot belang aan een zo breed mogelijke betrokkenheid en open dialoog met de omgeving door het Rijk als bevoegd gezag. Voor de invulling van die rol lijkt het ons logisch dat het Rijk de omgeving betreft bij de kaderstelling en haar ook informeert over toezicht, monitoring en handhaving. Op die manier krijgt het Rijk zicht op de effecten van haar beleid op de omgeving en kan zij, indien nodig, haar beleid bijstellen. Daarnaast kunnen wij ons voorstellen, dat Schiphol, los van wat er aanvullend op regionaal niveau wordt geregeld, eigenstandig haar omgevingsmanagement wil vormgeven. In feite wordt Schiphol hiertoe vanuit de Omgevingswet, net als elk ander bedrijf, ook verplicht.

Wij vinden het belangrijk om ruimte te geven aan een zo breed mogelijke betrokkenheid van de omgeving. Daarom is een geïnstitutionaliseerde participatievorm wat ons betreft onwenselijk. Inflexibiliteit en exclusiviteit zijn namelijk inherent aan zo'n geïnstitutionaliseerde structuur. Hier is in de tegenwoordige tijd ook geen noodzaak toe (er zijn tal van manieren om participatie vorm te geven, zonder dat het nodig is op geïnstitutionaliseerde, getrapte vertegenwoordiging terug te vallen) en het versterkt de kwaliteit van de participatie niet.

Voor het goed betrekken en informeren van de omgeving over luchtvaart en luchthaven gerelateerde ontwikkelingen is de beschikbaarheid van informatie en kennis een cruciale randvoorwaarde. Om een goede kwaliteit van de participatie van de omgeving te borgen zou een fysieke, laagdrempelige en breed toegankelijke plaats voor informele uitwisseling en open dialoog, op basis van een objectieve, deugdelijke informatievoorziening (één loketgedachte) het uitgangspunt moeten zijn. Naar analogie van het huidige Regioforum, maar in tegenstelling tot de huidige opzet daarvan vinden wij het als BRS van belang dat álle betrokkenen, omwonenden voorop, maar ook ondernemers en bedrijven, maatschappelijke organisaties, wetenschap én de afzonderlijke decentrale overheden zelf hier toegang toe hebben.

De meerwaarde van een dergelijk open, voor eenieder toegankelijk, platform voor informele uitwisseling en dialoog, is dat betrokkenheid van de omgeving flexibel en laagdrempelig kan worden georganiseerd. De bevoegd gezagen en/of de sector kunnen hier desgewenst bij aansluiten om hun omgevingsmanagement en participatie deels invulling te geven.

Het huidige regioforum is prima om te vormen tot het gewenste openbare en toegankelijke platform voor informatie-uitwisseling en dialoog, mits het transparant en breed toegankelijk is voor alle omwonenden en stakeholders. Daar hoort ook bij dat het Rijk en de sector aangeven hoe met de opgehaalde input wordt omgegaan. Participatie is in die zin nooit vrijblijvend.

Omvorming van het huidige Regioforum naar een breed toegankelijk platform, doet niets af aan de mogelijkheid en de ruimte voor specifieke groeperingen om georganiseerd input te leveren als zij dat van belang achten, zoals de huidige bewonersvertegenwoordiging in de ORS. Of gericht input van die groeperingen te vragen als dat van meerwaarde wordt geacht. Ook nu hebben de meeste bestuurders structurele contacten met bewonersorganisaties in hun gemeente. Maar het georganiseerd zijn binnen een groep mag nooit, zoals nu het geval is, voorwaarde zijn om aan de dialoog deel te kunnen nemen.