

TRANSUMO TRANSPORTS- Deelrapport 2

The Politics of Evidence Based Policy-making

Insights from the Dutch policy debate about Amsterdam Airport Schiphol
and lessons for triggering policy transitions

De politiek van op bewijsmateriaal gebaseerde beleidsvorming



Menno Huys
Jan Anne Annema
28 Oktober 2009

Verantwoording

Inhoudsopgave

Verantwoording	1
Synopsis	4
Op bewijsmateriaal gebaseerde beleidsvorming	4
Politisering van onderzoek.....	4
Aanbevelingen voor de toekomst.....	4
Overgangen	5
1. Introductie.....	7
2. Op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken in Nederlandse transport planningsprocessen	7
3. Het gevecht om bewijs.....	7
4. Bewijs opbouwen voor het geluidsbeleid van Schiphol.....	7
5. Vijf strategieën voor gebruik van wetenschappelijke informatie in de Schipholcasus....	7
6. De negen strategieën confronteren met de wetenschap van onderzoekgebruik	7
7. Potentie voor het verbeteren van op Bewijsmateriaal Gebaseerde Beleids Praktijk – een discussie	7
8. Op Bewijsmateriaal Gebaseerde Praktijken en Beleidsovergangen.....	7
1. Introductie.....	7
2. Op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken in Nederlandse transport planningprocessen	9
3. De strijd om bewijs	11
4. Bewijs opbouwen voor het geluidhinderbeleid van Schiphol	13
4.1 Begin van het geluidhinderdilemma	13
Bron: Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens, Rapport Mainport 2.0, 2008	14
Figuur 2. Detailweergave ruimtelijke Situatie Regio Schiphol 2006.....	15
Bron: Milieu- en Natuur Planbureau, 2006 (grijs geeft stedelijk gebied weer).....	15
4.2 Verzoenen van luchtvaartgroei en geluidsbelasting (1989 – 1995)	15
Bron: PKB deel 4, 1995.....	16
4.3 Planologische Kernbeslissing 1995	16
4.4 Meten versus berekenen van geluid (1989 – 1995)	17
Figuur 4. Locaties van de 2 Meetpunten, 1991 – 1992	18
Bron Muchall, 1994	18
4.5 Geluidslimieten overschreden (1997 – 1998).....	20
4.6 Een nieuw regulerend stelsel voor geluid (1999 – 2003).....	20
4.7 Een onafhankelijke commissie (2000 – 2001).....	21
4.8 Binnen het Ministerie	22
4.9 Nederlands Ruimtevaart Laboratorium (2001).....	24
4.10 Commissie voor de milieueffectrapportage (2001-2003).....	24
4.11 Burgerinitiatief wet (2001)	25
4.12 Nieuwe informatie over het meten van geluid (1997 – 2003).....	25
4.13 Het politieke debat (2001 – 2002)	26
4.14 Evaluatieproces (2003 – 2006)	26
4.15 Trouw aan de Minister.....	27
4.16 Gevoelige politiek context	28

4.17 Commissie Eversdijk: buitengebied en het meten van geluid (2003 – 2006)	29
Bron: SNM, 2006	30
4.18 Nachtvluchten (2005)	31
4.19 Nieuw perspectief (2006)	31
4.20 Eindrapport van de Nederlandse regering – Kabinet (2006)	32
Bron: Schiphol Group, 2007	33
4.21 Alderstafel (2007 – 2009)	33
4.22 Plaatselijke bewoners	34
4.23 Povere juridische bescherming (2009)	35
4.24 Het meten van geluidhinder (2006 – 2009)	36
5. Negen strategieën voor het gebruik van wetenschappelijke informatie in de Schiphol-casus	37
Bron: MNP, 2008	37
6. Het confronteren van de negen strategieën met de wetenschap van het onderzoekgebruik	41
7. Potentie voor het Verbeteren van op Bewijs Gebaseerde Beleidsuitvoering – een discussie	51
8. Op Bewijs Gebaseerde Praktijken en Beleidsovergangen	53
Bronnen	55
• Ministerie van VROM (1988) Vierde Nota Ruimte Den Haag, 1988	56
• Ministerie V en W (1998) Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart. Den Haag, 1998	56
• Ministerie V en W (2006) Eindrapport evaluatie Schipholbeleid. Den Haag, 2006	56
• Weggeman, J. (2003), Controversiële besluitvorming. Utrecht, Lemma	56
Appendix 1. Lijst van Interviews	57

Het project TransPorts is mogelijk gemaakt met ondersteuning van Transumo. Transumo (TRANSition SUstainable MObility) is een Nederlands platform bestaande uit meer dan 150 bedrijven, overheden en kennisinstellingen die gezamenlijk kennis ontwikkelen op het gebied van duurzame mobiliteit. Transumo wil bijdragen aan een transitie van het huidige inefficiënte mobiliteitssysteem naar een systeem dat bijdraagt aan versterking van de economische concurrentiepositie. Daarnaast geeft Transumo ook het milieu en de mens grote aandacht. De onderzoeks- en kennisontwikkelingsactiviteiten zijn gestart in 2004 en lopen in ieder geval door tot en met 2009. Inmiddels worden er in Transumo verband meer dan twintig onderzoeksprojecten uitgevoerd. Meer informatie is beschikbaar via www.transumo.nl.

The project TransPorts is made possible with support of Transumo. Transumo (TRANSition Sustainable MObility) is a Dutch platform for over 150 companies, governments and knowledge institutes that cooperate in the development of knowledge with regard to sustainable mobility. Transumo aims to contribute to a transition from the current inefficient mobility system towards a system that facilitates a stronger position in economic competition, as well as ample attention for people and environment. The research and knowledge development activities of Transumo have started in 2005 and will continue at least until 2009. Currently over 20 projects are conducted within Transumo. More information is available via www.transumo.nl.

Synopsis

Op bewijsmateriaal gebaseerde beleidsvorming

Dit rapport analyseert de rol van onderzoek in de planningsprocedures voor de luchthaven Schiphol in de periode 1990 – 2009. De taak van de beleidsmakers en onderzoekers in deze zeer gecompliceerde casus van besluitvorming, kan worden gezien als het uitvoeren van ‘op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken’. Een dergelijk proces kan worden beschreven als een rigoureuze aanpak waarbij onderzoek van hoge kwaliteit verzameld en kritisch bestudeerd wordt. Deze methode wordt gebruikt om beleidsmakers en de beroepspraktijk te informeren. Het doel van dit rapport is om, aanbevelingen vast te stellen met betrekking tot de mogelijke toekomstige rol die op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken kan spelen in het plannen van nieuwe grote infrastructuurprojecten. Daarnaast zullen we de potentiële bijdrage bediscussiëren die de op bewijsmateriaal gebaseerde praktijken kunnen leveren aan een verandering van het beleid,.

Politisering van onderzoek

De analyse in dit rapport laat zien dat het beleidsproces voor Schiphol niet bepaald ‘op bewijsmateriaal gebaseerd’ is. Gebaseerd op zorgvuldige en gedetailleerde analyse van rapporten en interviews met de betrokken sleutelfiguren, concluderen wij dat de beleidsmakers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat herhaaldelijk het aanleveren van relevante informatie hebben voorkomen. Tevens hebben zij het kader van het onderzoek beperkt, zijn er uitkomsten voorkomen of selectief herschreven, en zijn onderzoeksresultaten selectief gebruikt. De belangrijkste verklaring voor dit selectieve gebruik van onderzoek in het Nederlandse beleidsdebat over Schiphol, is het politiseren. Het was voornamelijk de politieke ambitie ten aanzien van de groei van de luchthaven die de zoektocht naar bewijs uit onderzoek stuurt, en de manier waarop onderzoek werd gebruikt in deze casus. Er werd rekening gehouden met geluidhinder – de schaduwzijde van de groei van luchtvaart –, maar het kan aangetoond worden in discussies en in de gemaakte keuzen, dat dit probleem in de uiteindelijke besluitvorming als secundair werd beschouwd. Als zodanig heeft het politieke doel ten aanzien van de groei in de eerste plaats het soort onderzoek dat er werd gedaan sterk beïnvloed. Daarnaast heeft de ambitie ten aanzien van de groei het onderzoeksproces zelf beïnvloed via supervisie, en heeft het gediend als een mechanisme voor het selecteren van het soort onderzoeksinformatie dat gebruikt zou worden, en de informatie de gemarginaliseerd zou moeten worden.

Aanbevelingen voor de toekomst

Wij gaan er van uit, dat de politieke aard van het beleid voor nieuwe infrastructuur, verschillende van de gebruikelijke aanbevelingen voor het vergroten van het gebruik van onderzoek vrij ineffectief maakt. Bijvoorbeeld, het verbeteren van de communicatie en verspreiding van onderzoek, het verbeteren van inzicht en overnemen van onderzoek, betrokkenheid op lange termijn van onderzoekers met potentiële gebruikers voor het creëren van wederzijds begrip en overeenstemming, en zelfs het creëren van een cultuur van het leren van beleid, zullen waarschijnlijk geen geweldige effecten opleveren in de Schipholkwestie, of enige andere kwestie betreffende nieuwe infrastructuur. In plaats daarvan denken wij dat we onze ambitie moeten aanpassen, en de politieke aard van het beleidsspel veel serieuzer moeten nemen. Dat wil zeggen, door de politieke invloed op de dynamiek van het onderzoeksbeleid te negeren, zal deze niet weggaan. Dit impliceert een minder ambitieuze, maar wellicht meer realistische aanpak van op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken.

De volgende aanbevelingen zouden hierbij behulpzaam kunnen zijn:

1. Zorg ervoor dat onafhankelijke onderzoeksinstituten tijdens het planningsproces van infrastructuur hun eigen onderzoeksagenda's mogen definiëren (inclusief onderzoeksvragen die in politiek onwenselijke uitkomsten zouden kunnen resulteren), en dat ze voldoende kapitaal tot hun beschikking hebben om onafhankelijk onderzoek uit te voeren. Op deze manier wordt er een poging gedaan tot het ontwikkelen van een zo breed mogelijke kennisbank, met de hoogst mogelijke kwaliteit, inclusief een wijde variëteit (veelvormigheid) van onderzoeksvragen, gebruikmakend van verschillende theoretische aannames en methodologieën, wetenschappelijke kennis en lekenkennis.
2. Zorg ervoor dat het voor ieder die geïnteresseerd is mogelijk is om de informatie te bemachtigen die wordt ontwikkeld in de brede kennisbank. Vooral voor politici betrokken bij het politieke debat zou het mogelijk moeten zijn om alle ontwikkelde informatie te verzamelen.

De bovengenoemde aanbevelingen impliceren een duidelijk begrip van de verschillende rollen in het beleidsspel. Beleidsmakers van een ministerie met een politieke ambitie kunnen alsnog proberen om hun alternatieven voor het beleid geselecteerd te krijgen gebaseerd op hun 'bewijs'. Maar naar onze mening is het belangrijk dat het voor onafhankelijke onderzoekers mogelijk is om alternatief 'bewijs' te leveren in het proces van het maken van beleid, zonder beïnvloed te worden door de politieke context. Tijdens het politieke debat zullen politici informatie selectief gebruiken. Dat is tenslotte een deel van het spel; in de politiek is de voornaamste drijfveer om steun te verwerven voor argumenten, niet voor het gebruik van onderzoek of bewijsmateriaal. Het is hierbij belangrijk om te begrijpen dat we het selectieve gebruik van onderzoek beschouwen als inherent aan het politieke spel. Selectief gebruik is daarom niet verboden of slecht naar onze mening, zo lang het duidelijk is voor buitenstaanders en zo lang de selectie gebaseerd is op een brede kennisbank. Met dit laatste punt bedoelen we dat de selectie van bewijs zou kunnen plaatsvinden op basis van een keuze tussen rapporten A, B en C, alle drie bevooroordeeld. Wij zouden echter prefereren dat de selectie plaats zou vinden gebaseerd op rapporten A en B (bevooroordeeld) en rapport D (onafhankelijk onderzoek), hoewel in beide zaken rapport A gekozen zou kunnen worden als 'bewijs'.

Als deze aanbevelingen geïmplementeerd zijn in het Schiphol geluidshinderdebat, zou het uiteindelijke beleid alsnog hetzelfde kunnen zijn. Maar het zal dan tenminste duidelijk zijn ten koste van welke alternatieven deze keuze gemaakt wordt. Onderzoek is dan niet slechts een manier om de oplossingen die we al hebben geselecteerd te verdedigen. In plaats daarvan dient het als een breed en divers reservoir van ideeën en inzichten waaruit volledige beleidsalternatieven worden geput. i Tijdens het politieke spel wordt het uiteindelijke beleidsalternatief geselecteerd, waarbij alle politieke strategieën om steun te verwerven (binnen de marges van wat men acceptabel acht, dus zonder wederzijds vertrouwen te schaden) toegestaan zijn.

Overgangen

Wat betreft het ontwikkelen van overgangsbeleid heeft de Schipholcasus ons geleerd dat het belangrijk is om het idee dat het creëren van eenduidig bewijs mogelijk is bij het maken van beleid voor nieuwe infrastructuur, en het idee dat onderzoek op zichzelf een overgang van beleid kan teweegbrengen, los te laten. In het beste geval kan onderzoek een kleine bijdrage leveren aan het teweegbrengen van een overgang naar duurzamere infrastructuur. De voornaamste rol die onderzoek speelt is dat het mogelijkheden kan creëren voor de

ontwikkeling van een zo groot mogelijke variëteit aan oplossingen. Deze variëteit kan dienen als de input voor de politieke onderhandelingen.

1. Inleiding

1.1 Doelstelling

Dit rapport analyseert de rol die op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken heeft gespeeld in de afgelopen decennia tijdens de planningsprocedures voor luchthaven Schiphol. Gebaseerd op deze analyse streeft dit rapport ernaar om aanbevelingen vast te stellen betreffende de mogelijke toekomstige rol die op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken zou kunnen spelen in het plannen van nieuwe grote infrastructuurprojecten. Daarnaast zullen we de potentiële bijdrage behandelen die op bewijsmateriaal gebaseerde praktijken kan maken in het creëren van een verandering van het beleid.

De planning ten aanzien van luchthaven Schiphol is gekozen als de casus in dit rapport om vier redenen. De eerste is dat het politieke planningsproces voor dit grote Nederlandse infrastructuurproject beschreven zou kunnen worden als technisch, gecompliceerd en gebaseerd op vele wetenschappelijke rapporten. Het is niet onredelijk om te stellen dat in deze casus, zoals in de meeste planningsprocessen van grote infrastructuur, de beleidsmakers op zijn minst geprobeerd hebben om hun beleid te baseren op vele onderzoeksconclusies. De intentie was om ‘op bewijsmateriaal gebaseerd beleid te maken’. Als dit gebruik van onderzoek daadwerkelijk eerlijk en onbevooroordeeld was, dan zullen wij dit aantonen in dit rapport. De tweede reden om de planning van Schiphol te gebruiken als casus, is dat het planningsproces van de luchthaven werd uitgevoerd in een complexe multi-speler omgeving, waarin elke speler een klein deel van de ‘wetenschappelijke’ informatie gebruikte. Deze multi-speler omgeving is typisch voor de planning van grote infrastructuur. Ten derde vonden er tijdens het planningsproces belangrijke politieke botsingen plaats tussen mensen die economische belangen verdedigden, en mensen die milieubelangen verdedigden. Deze botsingen tussen economische en milieubelangen maken deze casus in het bijzonder interessant voor het geven van aanbevelingen over de toekomstige rol die op bewijsmateriaal gebaseerd maken van beleid zou kunnen spelen in het vergemakkelijken van overgangen naar duurzame luchthavens of andere grote infrastructuurprojecten. Ten vierde erkennen veel van de spelers die betrokken zijn bij het Schiphol-beleidsdebat, de noodzaak voor het teweegbrengen van een beleidsverandering. Dat wil zeggen, zij merken dat het volgen van de bestaande wegen niet kan resulteren in het soort praktische beleidsoplossing dat gewenst is en noodzakelijk wordt geacht.

Na het behandelen van de methodologie, de wetenschappelijke kloof (1.2) en de introductie van op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken in Nederland (hoofdstuk 2), zullen we dit fenomeen in meer detail behandelen in hoofdstuk 3. Vervolgens geven we een gedetailleerde beschrijving van twintig jaar op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken (hoofdstuk 4). In de hoofdstukken 5 en 6 presenteren we onze analyse en in hoofdstuk 7 leggen we de mogelijkheden voor het verbeteren van op bewijsmateriaal gebaseerde praktijken voor. In het laatste hoofdstuk (8) overwegen we de mogelijke bijdrage van op bewijsmateriaal gebaseerde praktijk aan het creëren van beleidsveranderingen.

1.2 Methodologie en wetenschappelijke kloof

De analyse in dit rapport bestaat uit vier hoofdstappen. We zijn begonnen met het beschrijven van het planningsproces van de luchthaven Schiphol tijdens de periode van ruwweg 1990-

2009. De beschrijving is gebaseerd op openbaar toegankelijke documenten en [gesproken] interviews met belangrijke spelers betrokken bij het proces (zie appendix 1 voor de lijst van interviews). De [gesproken] interviews zijn in kleine rapporten geplaatst, en, indien gewenst door de respondent, naar hen teruggestuurd voor goedkeuring. Vaak werd dit echter niet noodzakelijk geacht. Om deze reden zijn de meeste interpretaties van de interviews gevalideerd tijdens het interview zelf, door de respondent te vragen ‘Is dit wat u bedoelt?’ De beschrijving van het planningsproces, en in het bijzonder de rol die de wetenschap heeft gespeeld, is het empirische materiaal voor deze analyse. Wij achten het belangrijk dat dit materiaal in detail aan de lezer getoond wordt (hoofdstuk 3), zonder commentaar, en zo eerlijk mogelijk jegens de betrokken spelers. Op deze manier kan de lezer zelf beoordelen of onze conclusies en aanbevelingen juist zijn.

De tweede stap in de analyse is het identificeren van de strategieën die de politici en de beleidsmakers (voornamelijk ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) hebben gebruikt in het omgaan met het wetenschappelijk bewijs (paragraaf 5). In de derde stap toetsen we deze strategieën – we hebben negen verschillende strategieën kunnen onderscheiden – aan wetenschappelijke literatuur die het gebruik van onderzoek uitlegt in processen van beleid maken. Op deze manier kunnen we de belangrijkste verklaringen voor het gebruik van onderzoek in de Schipholcasus vaststellen. Aangezien we dan het gebruik van onderzoek in deze casus begrijpen, hebben we tot slot, in de vierde stap, gepoogd om enige algemene aanbevelingen te geven voor een verbeterde toekomstige rol die de wetenschap zou kunnen spelen in de planning voor grote infrastructurele projecten in Nederland.

Het wetenschappelijk hiaat, dat met onderzoek wordt gevuld, is dat we nieuw empirisch materiaal toevoegen aan de literatuur over het gebruik van onderzoek, in het bijzonder gebruik van onderzoek in complexe multi-speler processen van besluitvorming. Bovendien overdenken we de potentiële bijdrage die onderzoekspraktijken zou kunnen leveren in het teweegbrengen van beleidsveranderingen in het geval van onoplosbare beleidsproblemen [de Wicked problems]. Dit is zulk beroerd Engels, dat we dit niet letterlijk kunnen vertalen

2. Op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken in Nederlandse transport planningprocessen

De focus van dit rapport ligt op de rol die op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken gespeeld heeft. Wat houdt dit precies in? Volgens Davies (2004) is op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken een 'rigoureuze aanpak die onderzoeksbewijs van hoge kwaliteit verzamelt, kritisch beoordeelt en gebruikt om beleidsmakers en de beroepspraktijk te informeren'. Davies vergelijkt dit met 'op mening gebaseerd beleid, dat zwaar leunt op ofwel het selectieve gebruik van bewijs (d.w.z. op één bepaald onderzoek, ongeacht de kwaliteit), dan wel op de ongeteste meningen van individuen of groepen, vaak geïnspireerd door ideologische standpunten, vooroordelen of speculatieve gissingen'.

De op bewijsmateriaal gebaseerde praktijkbeweging is stamt uit het medische veld (gezondheid) van het Verenigd Koninkrijk en houdt zich in de eerste plaats bezig met het stimuleren van het gebruik van bewijs uit wetenschappelijk onderzoek als basis voor (gezondheids)beleid (Trinder, 2000). Het werd in korte tijd wijd geaccepteerd in het gebied van gezondheid, en de aanpak heeft zich snel verspreid in de EU zoals in landen als Duitsland en Nederland maar daarnaast ook in landen als de VS, Canada en Australië, en naar vele andere velden van de beroepspraktijk, inclusief tandheelkunde, verpleegkunde, volksgezondheid, geestelijke gezondheid, sociaal werk en onderwijs (Jones & Seelig, 2004; Marston & Watts, 2003; Zlotnik, Biegel en Solt 2002). De politieke ambitie om publiekelijk beleid te baseren op het beste bewijs dat beschikbaar is, is eveneens voor het eerst in het Verenigd Koninkrijk bedacht, in het Witboek voor het moderniseren van de overheid, en het wordt soms gekoppeld aan de New Labour- regering die in 1997 aan de macht kwam (Nutley et al., 2002). New Labour nam een anti-ideologische, pragmatische, utilistische houding aan tegenover beleid maken, vertaald in het mantra 'Wat ertoe doet, is wat werkt' (Solesbury, 2002). In 2001 nam de Europese Commissie een dergelijke houding aan en nam ze het concept van op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken op in haar Witboek over Governance, waarin werd benadrukt dat 'wetenschappelijke en andere experts een steeds belangrijker rol spelen in het voorbereiden en het toezicht houden op beslissingen' (CEC, 2001, p.428).

In de publieke discussie in het afgelopen decennium lijkt er een steeds meer uitgesproken enthousiasme te zijn voor 'op bewijsmateriaal gebaseerd beleid' (Nutley et al., 2001; Sanderson, 2002; Solesbury, 2002), of 'door bewijsmateriaal geïnformeerd beleid' (Davoudi, 2006). Het belangrijkste argument voor de ommezwaai naar het op bewijsmateriaal baseren van beleid, is dat het maken van beleid en plannen niet alleen draait om het creëren van consensus; het is net zo belangrijk dat deze consensus ingebed is in gedegen onderzoeksbewijs (Nutley, Davies & Tilly, 2001). In planning- en beleidtheorie wordt gesteld dat de groeiende vraag naar op bewijsmateriaal gebaseerd beleid gezien kan worden als een tegenbeweging van de communicatieve ommezwaai in planning die tijdens het begin van de jaren '90 opbloede, en waarvan het doel was om het interactieve proces van beleidmaken te faciliteren (Faludi & Waterhout, 2006).

In de planning van vervoersinfrastructuur in Nederland kunnen we eveneens een steeds meer uitgesproken enthousiasme zien voor 'op onderzoek gebaseerd beleid maken' gedurende het laatste decennium. Men moet er rekening mee houden dat de uitdrukking 'op bewijsmateriaal gebaseerd beleid maken' niet veelgebruikt is in Nederland. Het principe daarentegen (het gebruik van bewijs uit wetenschappelijk onderzoek als basis voor beleid) is steeds populairder geworden. Een belangrijk voorbeeld van dit enthousiasme is de beslissing van de overheid in

2000 om een standaard kosten-batenanalyse (KBA) te gebruiken in de processen van besluitvorming ten behoeve van grote infrastructuur-projecten. De Nederlandse Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken besloten in 1998 om een inventaris te maken van de kennis van de economische effecten van infrastructuurprojecten – het zogenaamde OEEI-onderzoeksprogramma. De ministeries werden ertoe bewogen om dit onderzoeksprogramma te starten na de observatie dat vóór 1998 de economische effecten van grote Nederlandse investeringsplannen vaak werden ingeschat met behulp van diverse methodes (Eijgenraam et al., 2000). Met de constatering dat de situatie rond de economische beoordeling van grote infrastructuurprojecten in Nederland erg los gestructureerd was, concludeerden de ministeries dat ‘niet alleen de beoordeling gekenmerkt was door diverse onderzoeksmethodologieën, maar dat er ook vele intense, en niet altijd heldere discussies over de geschiktheid en toepasselijkheid van deze methodologieën ontstaan’. Jaren later bevestigde een ad hoc parlementaire commissie voor projecten aangaande infrastructuur (Tweede Kamer, 2004) de slechte kwaliteit van de Nederlandse besluitvorming bij infrastructuurprojecten vóór 1998. De commissie analyseerde grondig het proces van besluitvorming bij twee grote infrastructuurprojecten die liepen van 1990 – 1998: een spoorwegproject voor de hogesnelheidslijn van Amsterdam naar België, en een speciaal goederentreinproject van de haven van Rotterdam naar Duitsland (de Betuwelijn). De commissie concludeerde dat ‘het besluit maken bij deze grote projecten in die periode gebaseerd was op een combinatie van angst, hoop en geloof in plaats van op wetenschappelijke bevindingen, debat en creativiteit’.

Een zeer belangrijke stap in het OEEI-programma was het besluit om te streven naar een overeenkomst over onderzoeksmethoden, waarin het programma slaagde. Het OEEI-comité – vrijwel alle belangrijke economische instituten en adviesbureaus in Nederland – bereikte een consensus op een aantal cruciale punten, zoals bijvoorbeeld het belang van het implementeren van de KBA. Het belangrijkste rapport in het OEEI-programma (Eijgenraam et al. (2000) bevatte een aantal leidraden voor het toepassen van KBA bij voorstellen voor infrastructuur. In 2000 besloot de Nederlandse overheid dat deze KBA-leidraad toegepast zou moeten worden op alle grote transportinfrastructuurplannen.

Naast het OEEI-programma is een ander belangrijk voorbeeld van het steeds meer uitgesproken enthousiasme voor ‘op bewijsmateriaal gebaseerd beleidmaken’ in de Nederlandse planning van vervoer, te zien in de oprichting van een nieuw onderzoeksinstituut voor transport in 2007: het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). De reden voor het opzetten van KiM was de behoefte, zoals uitgedrukt binnen de beleidsdepartementen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, voor systematische, wetenschappelijk goed onderbouwde mobiliteitsbeleidanalyses en –studies die niet door de spelende politieke kwesties beïnvloed worden. Sinds eind 2006 voert KiM mobiliteitsbeleidstudies en –analyses uit in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De website van KiM verklaart dat deze verkenningen/studies en analyses ‘bedoeld zijn om gebruikt te worden voor mobiliteitsbeleid waarmee de strategische basis voor dat beleid wordt versterkt.’ (www.kimnet.nl).

3. De strijd om bewijs

Enthousiast zijn over het belang van het hebben van een strategische kennisbank voor het beleid maken voor transport is èn ding. Tegelijkertijd is er veel wetenschappelijk bewijs dat aantoont dat het bijzonder moeilijk is om het soort bewijs te ontwikkelen dat zowel gezaghebbend is als wetenschappelijk juist wanneer het gaat om complexe technische zaken, zoals grote infrastructuurprojecten. Dit hangt samen met het feit dat zulke problemen primaire voorbeelden zijn van “wicked” [onoplosbare] (Rittel & Webber, 1973) of slecht gestructureerde problemen (Dunn, 1994). Zulke problemen worden gekenmerkt door cognitieve en sociale onzekerheden. Met betrekking tot de cognitieve onzekerheden zijn de betrokken partijen het niet alleen oneens over de oplossing, maar ook over de aard van het probleem. De voornaamste reden hiervoor is dat er geen overeenstemming is over wat geldt als een (wetenschappelijk) geldig en gezaghebbend feit (De Graaf & Hoppe, 1989). Spelers brengen argumenten naar voren die alle voor zich geldig zijn, elk feit ondersteund door wetenschappelijk onderzoek, terwijl ze in fundamenteel verschillende richtingen wijzen (Van Eeten, 1999; Schon & Rein, 1994).¹

Betreffende de sociale onzekerheden snijden ‘wicked problems’ de traditionele jurisdictie en organisatieroutines af, en ze overschrijden de traditionele grenzen tussen de publieke en de private sector. Overheden, het bedrijfsleven en de burgermaatschappij zijn niet in staat om deze kwesties zelf aan te pakken, en geen van alle kunnen ze beleid of strategieën unilateraal opleggen (Koppenjan & Klijn, 2004; p.1). Om zijn doelen te bereiken heeft de speler de steun van anderen nodig. In zulke situaties bevindt de speler zich in een netwerk. Een netwerk kan gedefinieerd worden als (1) een aantal spelers met (2) verschillende doelen en oogmerken en (3) verschillende middelen, (4) die op elkaar aangewezen zijn in het realiseren van hun doelen. Deze afhankelijkheid kan worden uitgedrukt in verschillende middelen: kapitaal, autoriteit, land, informatie, politieke vrienden etc. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008; p.1; zie ook Klijn, 1996; Kickert et al., 1997).² Wederzijdse afhankelijkheid met betrekking tot middelen dwingt spelers ertoe om met elkaar om te gaan om hun doelen te bereiken. Het resultaat is dat de spelers in verschillende soorten (min of meer geformaliseerde) interacties participeren, wat arena’s van interacties voortbrengt.³ Zo is in Nederland de planning van grote infrastructuur een zaak van nationaal belang, maar de nationale overheid is niet hiërarchisch superieur aan de andere betrokken spelers. De overheid is slechts één van de betrokken spelers, en is net zozeer als de overige partijen voor de effectiviteit en legitimiteit van haar functioneren afhankelijk van de andere partijen ervan. Interactiearena’s ontstaan, en in netwerken worden besluiten gemaakt.⁴ Over het algemeen kan men zeggen dat elke

¹ In de wetenschappelijke literatuur wordt dit in verband gebracht met het idee dat spelers vaak verschillende en onverenigbare *frames* hebben, wat resulteert in hun eigen perceptie van de werkelijkheid (cf. Rein & Schon, 1993/1994; Weick, 1995).

² Let op: in deze thesis verwijst een netwerk naar multi-speler netwerken en niet naar netwerken op technisch gebied (informatienetwerken, transportnetwerken.[missend haakje])

³ Spelers die van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te bereiken zijn uiteraard bereid om slecht exact de hoeveelheid autonomie over te dragen die nodig is om deze doelen te bereiken (Wassenberg, 1984; p.200).

⁴ In de wetenschappelijke literatuur wordt over het algemeen naar de verschuiving van hiërarchische besluitneming naar het nemen van besluiten in netwerken verwezen met de verschuiving van government naar governance (Hajer & Wagenaar, 2003; Kooiman, 1993; Pierre, 2000; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1997). Er zijn verschillende verklaringen voor de erosie van de sturende capaciteit van de nationale overheid inzake het maken van publiek beleid, van macro-sociologische verklaringen die globale druk veroorzaken (i.e. de opkomst van de netwerksamenleving, zie Castells, 2000; Dicken, 1998; Salet et al., 2003; Scharpf, 1999), tot de wederopstanding van de burgermaatschappij die voor plaatselijke druk zorgt (Frissen, 1996; Van Gunsteren, 1994; Putnam, 1993). Vanwege beide soorten druk is de macht van de natiestaat verschoven naar zowel

onoplosbare publieke beleidskwestie vraagt om zijn eigen specifieke mix van bevelende en controlerende strategieën (hiërarchie), marktmechanismes en strategieën voor het managen van netwerken (cf. De Bruijn & Dicke, 2007; Rhodes, 1997).

In de volgende paragraaf beschrijven we hoe beleidsmakers gepoogd hebben bewijs te ontwikkelen in de polemiek over het geluidsoverlastbeleid voor de luchthaven Schiphol, verreweg de grootste luchthaven van Nederland.

supranationale en meer regionale of plaatselijke spelers, wat zelfs enkelen ertoe heeft gebracht om het eind van de natiestaat te verkondigen (cf. Ohmae, 1995). Een dergelijk iets is nog niet gebeurd, maar er is ruimschoots empirisch bewijs dat de internationalisering en individualisering de middelen hebben verspreid over meer spelers, wat heeft geleid tot een horizontalisering [?] van macht en autoriteit.

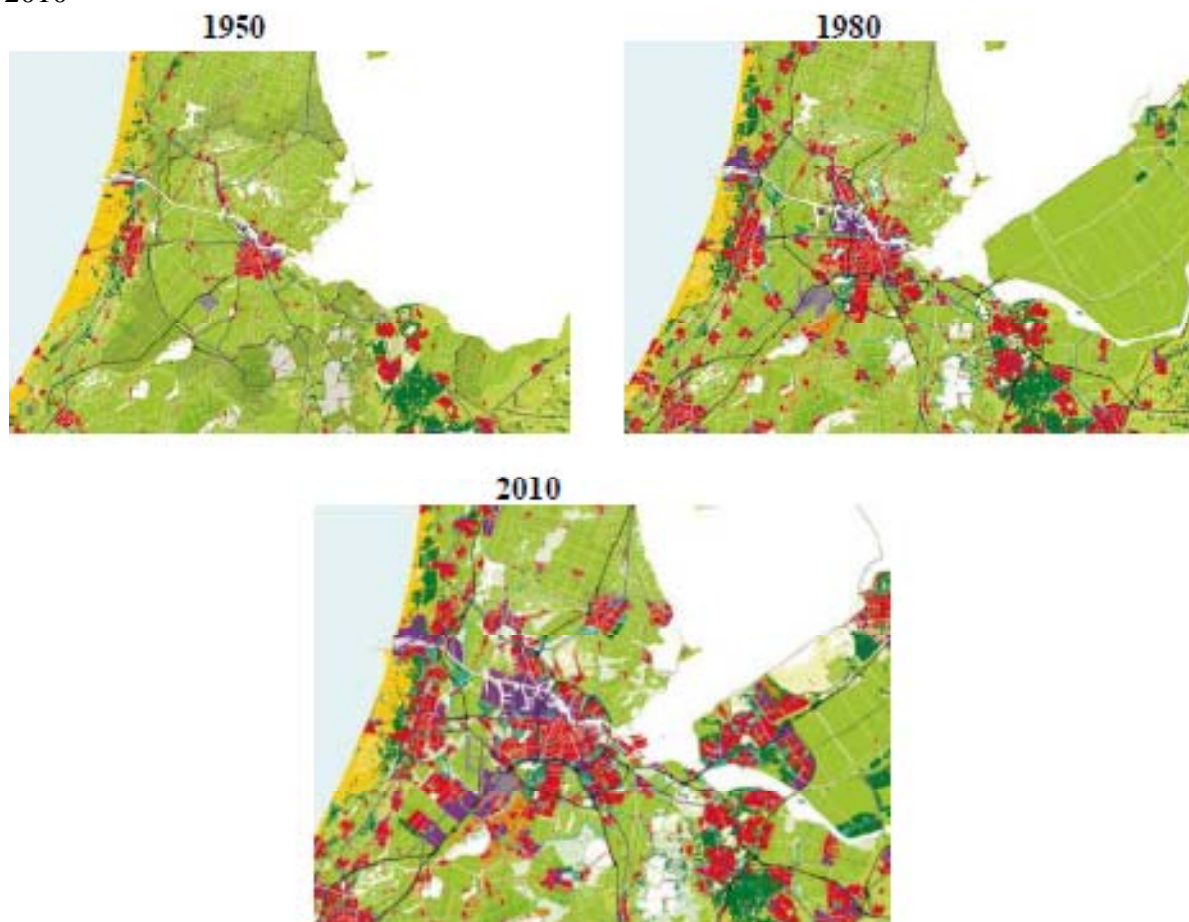
4. Bewijs opbouwen voor het geluidhinderbeleid van Schiphol

In deze paragraaf beschrijven we twintig jaar debat betreffende de geluidshinder van Schiphol. Door de beschrijving van de kwestie tot in enig detail te presenteren wordt de lezer uitgenodigd om zijn of haar eigen interpretatie te ontwikkelen. Daarnaast geeft het ons de mogelijkheid om duidelijk te maken hoe wij tot onze interpretatie gekomen zijn.

4.1 Begin van het geluidhinderdilemma

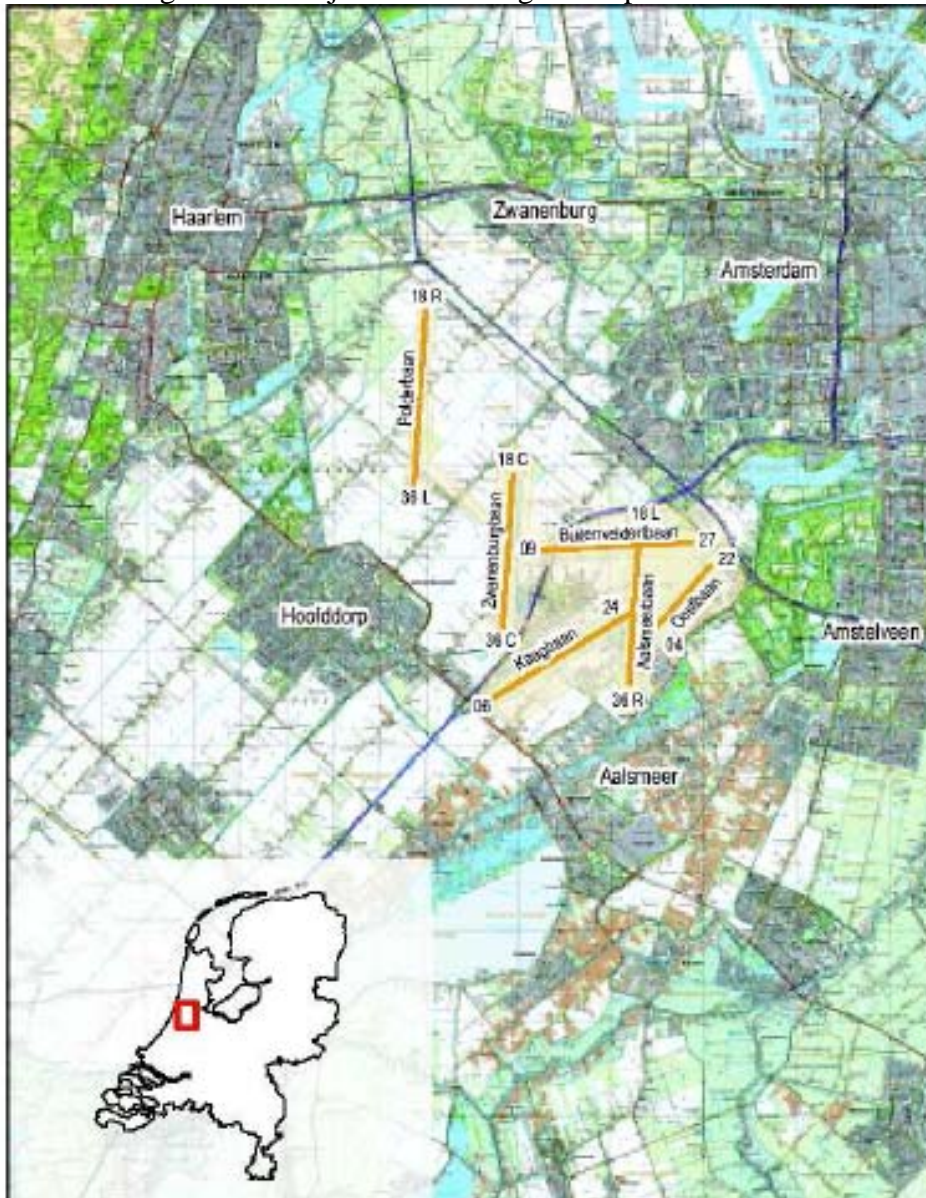
Het publieke beleidsdebat over de ontwikkeling van luchthaven Schiphol (de op vijf na grootste luchthaven van Europa, met 47,4 miljoen passagiers en 1,5 miljoen ton vracht in 2008) is een van de meest controversiële en langdurende kwesties op de Nederlandse beleidsagenda. Sinds de jaren '50 heeft de Nederlandse overheid geworsteld met de keuze tussen het economische belang van Schiphol en de impact op het milieu door groeiend luchtverkeer (Bouwens & Dierikx, 1996; Broer, 2006; Tan, 2001). Tot aan de jaren '60 was de worsteling betrekkelijk eenvoudig, maar toen in 1967 een uitgebreide luchthaven Schiphol werd geopend, begon de beleidscontroverse pas echt. Tegelijkertijd werd de straalmotor standaard, en met groeiende vervoerscijfers veroorzaakte de luchthaven meer geluidhinder dan verwacht, wat resulteerde in een groeiende weerstand tegen verdere uitbreidingen. Terwijl de vraag naar luchtverkeer bleef groeien, groeide ook het urgentiebesef om luchthaven Schiphol uit te breiden, vooral toen eind jaren '80 en tijdens de jaren '90 de vervoersgetallen ontploften. Tegelijkertijd groeide ook de aandacht voor geluidhinder als een van de voornaamste negatieve externe effecten. Het geluidsprobleem van Schiphol hangt samen met het feit dat de luchthaven zich in een dichtbevolkt gebied bevindt, nabij het economische hart van het land (figuur 1 & 2). Des te meer doordat sinds de jaren '60 de omliggende stedelijke gebieden zich hebben uitgebreid naar de luchthaven toe, om te voldoen aan de huisvestingsbehoeften. Hierdoor is het niet verrassend dat het publieke beleidsdebat over Schiphol zich vooral richt op het groei-geluidshinder dilemma.

Figuur 1. Ruimtelijke Ontwikkeling in de Randstad (Schipholterrein in het midden) 1950-2010



Bron: Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens, Rapport Mainport 2.0, 2008

Figuur 2. Detailweergave ruimtelijke Situatie Regio Schiphol 2006



Bron: Milieu- en Natuur Planbureau, 2006 (grijs geeft stedelijk gebied weer)

4.2 Verzoenen van luchtvaartgroei en geluidsbelasting (1989 – 1995)

Het fundament van het Nederlandse geluidsbeleid was (en is nog altijd) om de luchthaven, met zijn geluidswaergeving, in te passen in de bewoonde omgeving rond de luchthaven, op zo'n manier dat de vluchtroutes de woongebieden zo veel mogelijk vermeden. De basisaanname was dat centrale ruimtelijke planning/ordening een oplossing kon bieden voor het geluidhinderprobleem (Bouwens & Dierikx, 1996; Broer, 2006). Tussen 1989 – 1995 werd dit principe uitgebreid als een deel van de beleidsuitdaging om luchtvaartgroei en geluidhinder te verzoenen. Het resultaat was het vaststellen van een geluidscontour rond Schiphol die de grens aangaf voor de hoeveelheid geluidhinder (decibel) die acceptabel werd geacht buiten de contour. Meer in het bijzonder, in die periode werden er 300 handhavingpunten opgesteld

waarvoor de gemiddelde jaarlijkse geluidhinder was berekend, die de 55 decibel (35KE⁵) niet moest overschrijden. In 1995 werd een huizennorm toegevoegd; binnen de 35 KE-contour waren tot 2003 niet meer dan 15.000 huizen toegestaan, en vanaf 2003 niet meer dan 10.000 huizen (zie figuur 3) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat PKB, 1995).

Figuur 3. Links: Indicatieve Geluidszones vierbanenstelsel (<2003), 35Ke (rood) en 45 Ke (paars) en vijfbanenstelsel (>2003), rechts.



Bron: PKB deel 4, 1995

4.3 Planologische Kernbeslissing 1995

De eerste grote beslissing tot een nieuw geluidsoverlastbeleid werd in 1995 genomen, toen de zogenaamde Planologische Kernbeslissing (PKB 1995) werd genomen. In de PKB benoemde de Nederlandse overheid haar voornaamste beslissingen met betrekking tot de toekomst van de luchthaven Schiphol. Ze besloten onder andere tot een nieuw vijfbanenstelsel.

Voorafgaand aan deze discussie had een uitgebreid debat plaatsgevonden over manieren om geluidhinder en luchtvaartgroei te verzoenen. Tijdens deze discussie was gebleken dat toekomstige groei zou resulteren in meer geluidhinder dan politiek acceptabel was. Daarom besloten de beleidsmakers om lagere toekomstige luchtvaartgroei cijfers aan te nemen dan waren geschat in verscheidene wetenschappelijke rapporten, aangezien alleen met deze lagere cijfers de geluidseffecten als acceptabel beschouwd zouden worden (Algemene Rekenkamer, 1998; PAU, 2000). Een van de hoofdpunten van de discussie was het al dan niet invoeren van een strenger nachtrecht van 23.00 – 6.00 of van 23.00 – 7.00 uur. In het uiteindelijke PKB-rapport werd gesteld dat er onderzoek gedaan zou moeten worden om de effecten op de gezondheid (met name verstoring van de slaap) van vluchten tussen de periode 6.00 – 7.00 te

⁵ Ke (Kosten eenheid) is een oude maatstaf voor luchthavengeluid. Het is gebaseerd op de kenmerken van de luchtvloot 1960. Het doel van de maatstaf is om op directe wijze de mate van zware geluidsoverlast van luchthaven Schiphol te vertegenwoordigen. Het percentage mensen met zware geluidsoverlast is de Ke-maat min 10. Dus, 35 Ke betekent dat ongeveer 25% van de mensen die in de omgeving van luchthaven Schiphol wonen ernstig gehinderd worden door luchthavengeluid.

evalueren, en dat deze resultaten eerst beschikbaar zouden moeten zijn om een goede beslissing te maken (Deel 4, 1995, p.17). Zodoende werd in die tijd de kwestie van nachtelijke vluchten geschrapt van de politieke agenda. Wat niet werd vermeld, was dat er al een gezondheidskundige evaluatie had plaatsgevonden in 1993 (Staatsen et al., 1993).⁶ Er was eveneens enige discussie over het gebied waarop de geluidsvoorschriften van toepassing zouden moeten zijn: slechts op de gebieden in de nabijheid van de luchthaven (het binnengebied) of ook op een wijder gebied (buitengebied). Er was ook discussie over of geluidhinder berekend of gemeten zou moeten worden. In de uiteindelijke PKB werd besloten om onderscheid te maken tussen maatstaven voor de korte termijn en de wat langere termijn. De regulaties voor de korte termijn waren slechts van toepassing op het zogenaamde binnengebied (i.e. de gebieden in de nabijheid van Schiphol), terwijl de systematiek voor het nieuwe vijfbanenstelsel van toepassing zou zijn op een veel groter gebied (inclusief het buitengebied). Bovendien werd in de uiteindelijke PKB gesteld dat vanaf 2003 geluid gemeten zou worden (in plaats van berekend), en de kwestie van nachtelijke vluchten moest afgehandeld worden (PKB, 1995; Tan, 2001). Verscheidene belangrijke aanwijzingen over de mogelijkheden voor het meten van vliegtuiggeluid werden uitgesloten van het debat.

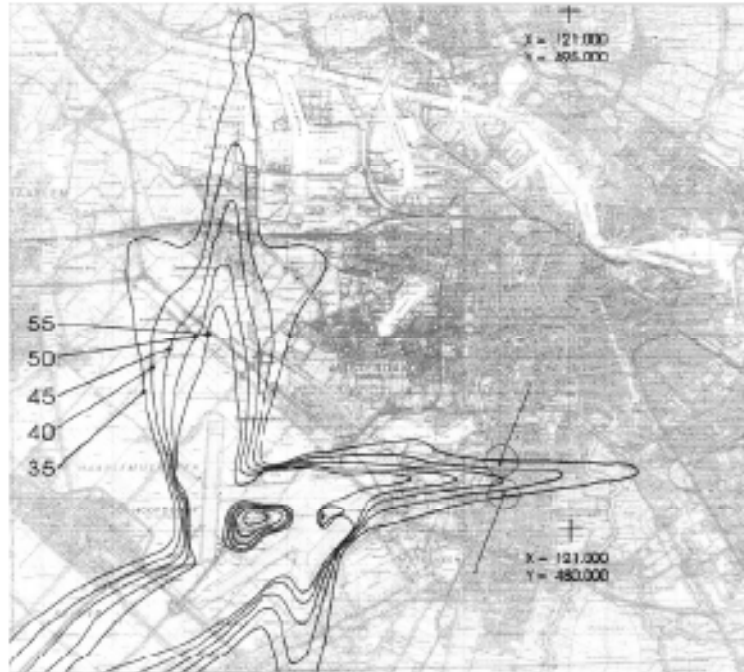
4.4 Meten versus berekenen van geluid (1989 – 1995)

In 1989 begon de net opgerichte Milieudienst Amsterdam zich af te vragen of de vele berekeningen van verwachte geluidsniveaus, op basis waarvan de contouren getekend waren, wel juist waren. De berekenmethode hield tenslotte een groot aantal aannames en schattingen in. De gemeentelijke Milieudienst besprak dit met de onderzoeksafdeling van de gemeente die eveneens werd opgezet (OMEGAM), en samen besloten ze een meetstelsel te ontwikkelen om te evalueren of de berekende niveaus correct waren. Dit stelsel noemden ze 'Luistervink', en het eerste meetpunt trad in oktober 1990 in werking (op een flat genaamd Bolestein in Buitenveldert). Een tweede punt trad in werking vanaf januari 1992 (op een flat genaamd Goereesepad in Amstelveen) (zie figuur 4). Op 12 april 1993 publiceerde OMEGAM de eerste resultaten (Muchall/OMEGAM, 1993).⁷

⁶ Staatsen, B.A.M., Franssen, E.A.M., Doornbos, G., Abbink, F., van der Veen, A.A., Heisterkamp, S.H., Le Bret, E., Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol, RIVM rapport 441520010, december 1993.

⁷ Muchall, R.C., (1993) Akoestisch onderzoek naar de geluidbelasting vanwege de luchtvaart op woningen langs de oostelijke aanvliegeroute van Schiphol door middel van meting. OMEGAM rapport nr. 1470101, 12 april 1993.

Figuur 4. Locaties van de 2 Meetpunten, 1991 – 1992



Bron Muchall, 1994

Zoals te zien in figuur 4, waren de geselecteerde meetpunten gesitueerd aan weerskanten van een landingsbaan (de Buitenveldertbaan), waardoor het mogelijk was de resultaten te vergelijken. De gemeten geluidshinder toonde aan dat de daadwerkelijke geluidshinder veel hoger was (ongeveer 5 Ke) dan de berekende overlast (Muchall/OMEGAM, 1993; p.13). In een volgend rapport, gepubliceerd op 21 september 1993, was de meetmethode gevalideerd en geconcludeerd werd dat er op zijn hoogst een afwijking van 2Ke kon zijn (Muchall/OMEGAM, 1993b; p.9).⁸ ⁹ De hoofdconclusie van het onderzoek was bijgevolg dat de berekeningsmethode het niveau van geluidshinder, dat werkelijk door Schiphol werd veroorzaakt, onderschatte. De 35Ke contour was dus te dicht bij de luchthaven getrokken. Gebaseerd op de metingen moest de contour 50% groter zijn. Het trekken van een bredere contour gebaseerd op de metingen zou echter impliceren dat de hoeveelheid huizen (60%) en mensen (100%) binnen de 35Ke aanzienlijk zou stijgen. In het bijzonder omdat de behuizingdichtheid hoger was in deze gebieden (Muchall, 1994; p.105).¹⁰

⁸ Muchall, R.C., (1993) Validatie en ijking van de automatische vliegtuiglawaaimetingen van het meetsysteem Luistervink. OMEGAM rapport nr. 1470101-2, 21 september 1993.

⁹ Zie ook Muchall, R.C., (1993) Onderzoek naar de verschillen tussen meting en berekening van vliegtuiglawaai op meetpunten in Amsterdam en Amstelveen. OMEGAM rapport nr. 1470101-3.

¹⁰

Deze conclusie was niet erg wenselijk in een tijd waarin de nationale en lokale overheden samen met de Nederlandse luchtvaartsector aan het stoeien waren om een 35Ke-contour te ontwikkelen met een maximum van respectievelijk 15.000 huizen (en 10.000 huizen op de lange termijn, zoals we dadelijk zullen zien). Meer in het bijzonder, als de gemeten getallen gebruikt zouden worden, zou dit simpelweg onmogelijk zijn (Interview Muchall/ Geluidsconsult, 2009). De Rijksluchtvaartdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, die verantwoordelijk was voor de berekende getallen, wees de bevindingen van OMEGAM af. Zij waren van mening dat er te veel geluid was meegeteld dat niet veroorzaakt werd door de luchtvaart (voornamelijk zware windvlagen, maar ook andere bronnen van geluid), wat aanzienlijk hogere niveaus van geluidshinder had veroorzaakt. Het was niet meer duidelijk of de berekende of de gemeten cijfers realistischer waren.¹¹ In eerste instantie wilde de afdeling Economische Zaken van de gemeente Amsterdam, dat op gemeentelijk niveau verantwoordelijk was voor de kwestie Schiphol, het debat niet voortzetten. Ze wilden simpelweg vasthouden aan de berekende getallen, en het meetprogramma beëindigen. Daarom werd de task force Geluidhinder in december 1993 opgeheven (Interview Muchall/ Geluidsconsult, 2009). Bovendien had de commissie nooit een eindrapport gepresenteerd waarin de conclusies over de geldigheid van de metingen werden bevestigd. Dat wil zeggen, de resultaten waren voorhanden, maar Economische Zaken, de voorzitter van de commissie, had geweigerd deze op te tekenen (Interview Muchall/ Geluidsconsult, 2009). Desalniettemin schreef de directeur van de Milieudienst Amsterdam wel een brief naar de wethouder van Milieu, waarin ze uitlegde dat ze van haar verwachtte dat ze de resultaten serieus zou nemen (inclusief de ingrijpende beleidsimplicaties die dit met zich meedroeg).¹²

Het Gemeente Bestuur van Amsterdam besloot om een second opinion te laten verrichten door een onafhankelijke organisatie, waarvoor Dr. Isermann van het Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt werd aangewezen. Zijn voornaamste doel was om de verschillen te verklaren tussen de niveaus van geluid berekend door de NLR en die gemeten door OMEGAM. Zijn conclusie was dat er, als er rekening werd gehouden met bepaalde kleine onzuiverheden, nog steeds een verschil zou zijn tussen beide methodes, maar dit verschil zou kleiner zijn (2KE in plaats van 5KE) (Isermann, 1995; p.37). De voornaamste aanbeveling was om de meetmethode te verfijnen en om dit te gebruiken voor het valideren en verbeteren van de rekenmethode. Kortom, de berekeningen zouden verbeterd kunnen worden door het gebruik van een herziene database (1995; p.45). Met dit advies werd niets gedaan. Na de voltooiing van het rapport zond de afdeling Economische zaken van de Gemeente Amsterdam een perscommuniqué uit, hoewel het rapport zelf niet publiekelijk toegankelijk werd gemaakt. In het communiqué werd gesteld dat OMEGAM enige verkeerde conclusies had getrokken, wat de hogere geluidsniveaus verklaarde. Als alle verkeerde aannames werden gecorrigeerd bleef er slechts een marginaal verschil over van tussen 1 – 2 Ke, en dit verschil werd als acceptabel beschouwd.¹³ Dit was niet geheel in lijn met het volledige rapport, aangezien het selectief werd geciteerd (Interview Muchall/ Geluidsconsult, 2009). In de uiteindelijke PKB werd gesteld dat er meer onderzoek nodig was om een goed meetsysteem te ontwikkelen. Desalniettemin werd gesteld dat geluid van vliegtuigen vanaf 2003 gemeten zou gaan worden.

¹¹ Zie ook Perscommuniqué Dagblad Trouw, 18 november 1999. de lange lijdensweg naar werkelijke geluidshinder, door Vincent Dekker.

¹² Milieudienst Amsterdam, (1994) Brief gestuurd aan wethouder voor Milieuzaken “Collegebehandeling op 1 maart 1994 van Omegamrapport inzake vliegtuiglawaai Buitenveldertbaan.” Februari 1994, Nr. 8700002/02.

¹³ Perscommuniqué Gemeente Amsterdam in opdracht van de wethouder van Economische Zaken, 7 juni 1995. Geluidsoverlast van vliegverkeer onafhankelijk getoetst.

4.5 Geluidslimieten overschreden (1997 – 1998)

Net nadat de PKB in werking trad werden de geluidslimieten voor de korte termijn op meerdere van de 300 handhavingspunten overschreden. Dit was niet bepaald een verrassing, gezien de lage groeicijfers die met opzet waren verondersteld om een politiek compromis tussen groei en geluid mogelijk te maken. Al vrij snel werd het politiek duidelijk dat de geluidslimieten verdere groei zouden belemmeren, wat als onwenselijk werd beschouwd door de sectorpartijen en het Kabinet. Hierom besloot het Kabinet dat er een meer transparante systematiek voor geluidsregulatie ontwikkeld moest worden. Vanwege de overschrijding van de geluidslimieten verslechterde de relatie snel tussen de sector aan de ene kant, en de milieugroeperingen en omwonenden aan de andere kant. Om 'de lucht te zuiveren' startte het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in september 1998 een nieuwe, interactieve beleidsaanpak: het Tijdelijk Platform Overleg Schiphol (TOPS) werd opgezet (Schoon Schip Notitie, 1998; TK 25466, Nr. 27). TOPS was een van de eerste pogingen om milieu- en natuurbehoudgroeperingen, naast andere publieke en private belangengroeperingen, een formele plaats te geven in een vroeg stadium van politiek besluit maken (Glasbergen, 2002; Weggeman, 2003). De voornaamste onderhandelingen binnen TOPS gingen tussen de sectorpartijen (autoriteiten Luchthaven Schiphol/KLM) en de milieugroeperingen (Milieudefensie, Stichting Natuur en Milieu, Milieufederatie Noord-Holland). TOPS slaagde er niet in om een nieuw regulatief stelsel voor geluid te ontwikkelen, en de onderhandelingen liepen spaak. Ondertussen hadden de beleidsmakers van het Ministerie van V&W buiten TOPS om zelf gewerkt aan een geluidssystematiek, en in september 1999 namen ze het initiatief tot bilaterale ontmoetingen met de milieugroeperingen en de sector om de verschillende alternatieven te bespreken. De milieugroeperingen waren van mening dat een van de alternatieven geschikt was, maar de sector verwierp alle alternatieven en wilde slechts met ONL (een speciale eenheid van het Ministerie van V&W) onderhandelen over een gewijzigd stelsel. De sector benadrukte dat ze slechts wilde onderhandelen met het Ministerie van V&W, en niet met TOPS (Glasbergen, 2002; Weggeman, 2003). Om deze strategie te rechtvaardigen beriepen de sector en het Ministerie zich op de addenda van een eerder Witboek (Strategische Beleidsnota Toekomst Luchthaven, SBTL, 1998), waarin gesteld werd dat de nationale overheid in de loop van 1999 een nieuw stelsel met milieu- en veiligheidsnormen zou moeten ontwikkelen, in hechte samenwerking met de sector. Als gevolg ontwikkelden de sector en het Ministerie het nieuwe regulatieve stelsel voor geluid, en de milieugroeperingen werden uitgesloten bij het maken van beslissingen (Interview Hassink, 2007).

4.6 Een nieuw regulerend stelsel voor geluid (1999 – 2003)

In het Kabinetsrapport 'Toekomst van de Nationale Luchthaven' (TNL, december 1999) werd een nieuw regulerend stelsel aangekondigd. In het rapport werd gesteld dat het nieuwe stelsel een beschermingsniveau zou bieden dat gelijkwaardig was aan het PKB-stelsel dat het zou gaan vervangen, terwijl de normen beter meetbaar en controleerbaar waren, waardoor de transparantie zowel als de bescherming van burgers tegen negatieve effecten verbeterd zou worden (TNL, 1999; p.6).

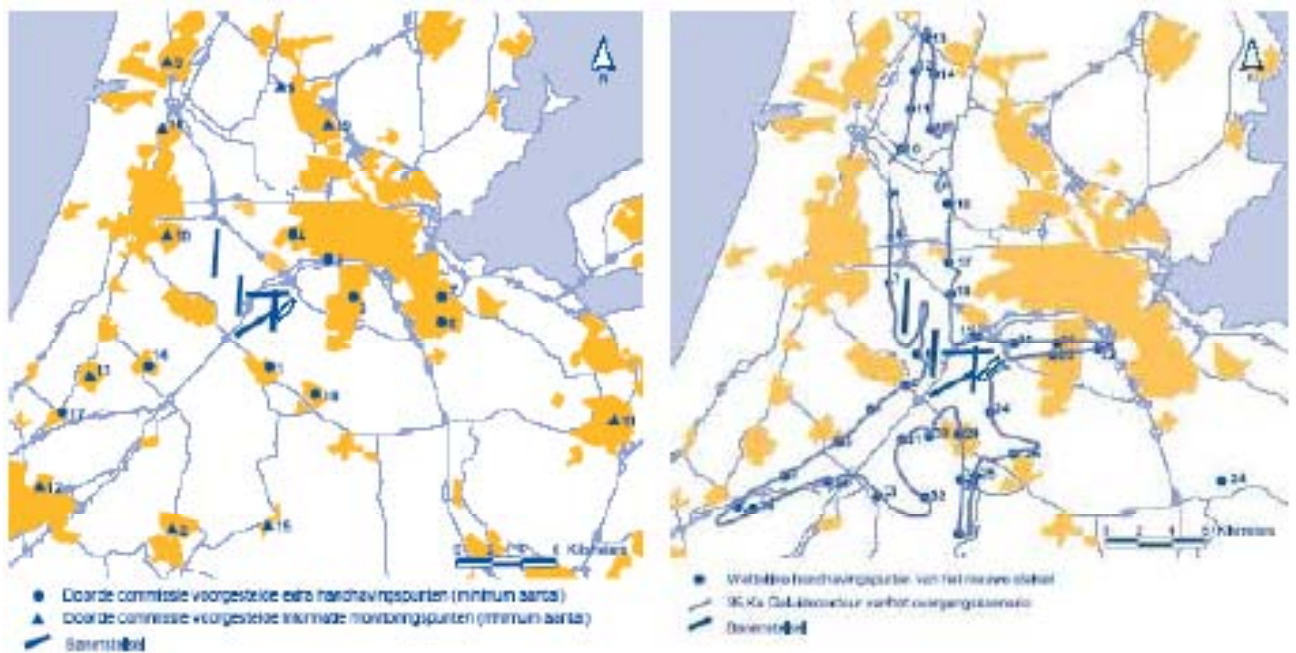
Het nieuwe geluidstelsel werd gepresenteerd in het Witboek over de Toekomst van de Nationale Luchthaven 1999 (TNL, 1999). In feite kwam het neer op het trekken van een nieuwe contour, zonder de 'absurditeiten' van de oude contour, zoals gesteld in het Witboek. De gesloten geluidscontour van 225 met elkaar verbonden handhavingspunten die de 35KE contour vormden, werd vervangen door 29 handhavingspunten in bewoonde gebieden,

ongeveer rond de oude 35 KE zone. In het nieuwe stelsel werd het gestimuleerd om verkeer te concentreren boven dunbevolkte gebieden, zodat de vervuiling boven woongebieden verminderd kon worden. Het nachtrecht werd vastgesteld voor de periode tussen 23.00 – 6.00 uur. In oktober 1999 had de Gezondheidsraad wederom benadrukt dat lawaai tijdens de nacht ingrijpende effecten op de gezondheid had (GES, 1999), en ook de gerenommeerde Wereldgezondheidsorganisatie wees op het belang van een verlengd nachtrecht (23.00 – 7.00) (WHO, 1999). Desalniettemin werd in het TNL-rapport vermeld dat er, voordat besloten werd tot een verlengd nachtrecht (van 6.00 naar 7.00 uur), aanvullend onderzoek gedaan moest worden om zowel de gezondheidseffecten tussen 6.00 en 7.00 uur te evalueren, als de effecten op de mainportactiviteiten (TNL, 1999; p.17). Het Kabinet stelde wederom het maken van een beslissing over de nachtelijke vluchtenkwestie uit, zoals ze al eerder hadden gedaan tijdens PASO en PKB. Bovendien werd het buitengebied nog steeds geen juridische bescherming geboden, hoewel in 1995 was beloofd dat dit het geval zou zijn. In plaats daarvan werd gesteld dat werd verwacht, dat de nieuwe regels voor het gebruik van de luchthaven en het luchtruim (gebruik van landingsbanen en vluchtroutes, waar piloten en luchtverkeersleiders rekening mee zouden moeten houden) zouden leiden tot een aanzienlijke verbetering voor het geluid in de 35 – 20Ke zone (TNL, 1999, annex p.18). Ten slotte werd de ambitie om de berekenmethode te vervangen door een echte maatstaf voor geluid uitgesteld, want, zo werd geredeneerd, er waren nog geen goede methodes beschikbaar.

4.7 Een onafhankelijke commissie (2000 – 2001)

De Tweede Kamer had sterke twijfels over de gelijkwaardigheid tussen het oude en het nieuwe stelsel. Als reactie zette het Kabinet een nieuwe onafhankelijke commissie van geluidsexperts op, voorgezeten door Prof. Berkhout (Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid, CDV) (Staatscourant, 20 juni, 2000). De opdracht van de CDV was onder andere om te adviseren over de overgang van het berekenen naar het meten van geluid (TNL, 1999). Later, in 2001, voegde de Tweede Kamer daar een andere opdracht aan toe: om voorstellen te ontwikkelen voor het nieuwe geluidstelsel, vooral voor het berekenen van het buitengebied (TK. 26959, Nr.32/2003). De CDV was erg kritisch over het nieuwe geluidstelsel. De bescherming van het buitengebied werd onvoldoende geacht. Alle handhavingspunten waren binnen de 35Ke zone gesitueerd. De CDV adviseerde om handhavingspunten in het buitengebied toe te voegen. Bovendien moesten enkele van de bestaande punten verplaatst worden, zodat ze in de meer dichtbevolkte gebieden gepositioneerd zouden zijn. Daarnaast stelde het comité dat het mogelijk was om geluid te meten, dus dat het tijd was om de berekeningen te vervangen door metingen (zie figuur 5).

Figuur 5. Het nieuwe regulatieve stelsel voor geluid zoals voorgesteld door Comité-Berkhout (links, inclusief het buitengebied) en het Ministerie van V&W (rechts, 35Ke)



Bron: Berkhout, 2003

In zekere zin concentreerde de CDV zich niet op de vraag of het oude en het nieuwe stelsel gelijkwaardig waren, maar op de meer kritische vraag of het nieuwe stelsel voldoende bescherming bood, wat volgens de commissie de veel belangrijkere vraag was (Berkhout, 2003). Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was continu in conflict met de CDV, aangezien de adviezen niet in lijn met hun verwachtingen lagen (Interviews Berkhout, 2007/2008). Het Ministerie stelde dat de adviezen niet bijdroegen aan de opdracht van de commissie. Met andere woorden, de commissie bemoeide zich met zaken waarvoor anderen verantwoordelijk werden gehouden (Interview Dortland, 2009). Na verschillende escalaties gaf de commissie de opdracht terug in december. De Minister van Verkeer en Waterstaat kondigde aan dat er een nieuwe commissie van geluidsexperts aangesteld zou worden, met nieuwe mensen en een nieuwe en duidelijke opdracht (TK 26959, Nr. 24/ 2002). Volgens Berkhout werden verschillende strategieën toegepast om hun advies te beïnvloeden. Ten eerste stond de commissie onder constante druk om het advies te herzien. Dit ging zo ver dat sommige leden van de commissie zelfs bedreigd werden met ontslag, als ze doorgingen. Ten tweede had Berkhout aanvullende onderzoeksgelden gevraagd om te onderzoeken wat de mogelijkheden waren voor het meten van geluid. Dit verzoek werd geweigerd. Ten derde werd er, toen de commissie vroeg naar alle eerdere informatie over het meten van geluid, een belangrijk rapport met opzet achtergehouden. Dit was het zogenaamde Isermann-rapport uit 1995, waarin geconcludeerd werd dat vliegtuiggeluid gemeten kon worden (Interviews Berkhout 2007/ 2008, Interview Ale, 2009). Vanuit het perspectief van het Ministerie was de voornaamste reden hiervoor dat de commissie een duidelijk afgebakende opdracht had, en dat ze continu probeerde het kader van deze opdracht te verbreden, wat niet wenselijk was (Interview Dortland, 2009; Interview Wubben, 2009).

4.8 Binnen het Ministerie

Tijdens de ontwikkeling van de nieuwe geluidsregulering waren er enige serieuze spanningen tussen beleidsmakers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Sommige beleidsmakers

waren niet tevreden met de manier waarop het nieuwe geluidstelsel zich ontwikkelde zoalsontwikkeld door de programmaafdeling die was opgericht, en ze zochten naar alternatieven. Ze stelden twee onderzoekers aan, Stallen en Van Gunsteren, die sinds 1997 stelden dat geluidsoverlast voornamelijk werd veroorzaakt door non-akoestische factoren. Hun slotadvies werd in april 1999 gepubliceerd en kon rekenen op de steun van een aantal van de beleidsmakers van het Ministerie en de sectorgroeperingen (Stallen et al., 1999). In het rapport werd gesteld dat het volledige regulerende stelsel voor geluid gebaseerd was op verkeerde aannames. Blootstelling aan geluid alleen, kan slechts een klein percentage verklaren in de variatie van de menselijke (subjectieve) reactie op lawaai (over het algemeen tussen 9%-29% (Job, 1988)). Het andere deel hangt niet af van willekeurige variatie, maar kan verklaard worden door zogenaamde non-akoestische factoren, die sociaalpsychologisch van aard zijn. Deze factoren liggen bij het individu (bijv. leeftijd, geluidgevoeligheid) maar zijn ook sociaal van aard (bijv. het vertrouwen in de autoriteiten met betrekking tot de geluidbron, sociale controle, percepties van de kosten/baten van luchtvaart), en zijn daarom belangrijk om in gedachten te houden in bestuurskunde. Derhalve is niet alleen blootstelling sec, maar ook de sociale relatie tussen de bronautoriteiten en degenen die worden blootgesteld belangrijk, zo concludeerden Stallen et al. (1999). Frustratie (die wordt uitgedrukt in een hoge hinder-score bij onderzoeken op grote schaal) ontstaat wanneer bewoners geloven dat de verantwoordelijkheid van de aangewezen autoriteiten gefaald heeft, wat weer afhangt van de prestaties van de instituten die zij hebben aangesteld. Deze inzichten zouden tot een totaal verschillend type geluidbeleid leiden. In wezen zou het beleid gebaseerd zijn op overeenkomsten die op regionaal niveau gemaakt zouden worden, in plaats van regulering via normen gebaseerd op maximumaantallen decibellen. De beleidsmakers binnen het Ministerie die om het onderzoek hadden gevraagd waren zeer enthousiast, net als de sectorgroeperingen. De andere beleidsmakers die de leiding hadden (d.w.z. de projectleiding) echter, waren niet geïnteresseerd in een radicale beleidsverandering. In persoonlijke ontmoetingen met de onderzoekers gaven deze beleidmakers aan dat ze het eens waren met het sociaalpsychologische perspectief, en ze erkenden zelfs dat het toenmalige technisch-rationele stelsel dat werd ontwikkeld niet goed functioneerde. Desondanks gaven ze aan dat er simpelweg niet genoeg tijd was om het alternatief te vertalen naar beleidsmaatregelen, aangezien het nieuwe stelsel voor eind 1999 gereed moest zijn (Interview Stallen 2008). Daarom zou het alternatief niet opgenomen moeten worden in het beleidsdebat (en het alternatief was bijvoorbeeld niet deel van de TOPS onderhandelingen). Vervolgens stuurden de onderzoekers het rapport naar de Commissie Geluidshinder Schiphol (CGS), die bestond uit verschillende plaatselijke bewoners en gemeentes die zouden moeten adviseren over reguleringen voor geluidbeleid. De CGS was erg enthousiast en ze stuurden een brief naar de Minister van Verkeer over de noodzaak om de geluidsreguleringen te verbreden (Perscommuniqué CGS, 2 juni, 1999, Nr. PB99-04). In plaats van het slechts ontwikkelen van maatregelen om het niveau van hinder omlaag te brengen, was er ook de behoefte om aan te sturen op non-akoestische factoren. Hiervoor zou zo snel mogelijk meer onderzoek gedaan worden, wat het mogelijk zou maken om volwaardige beleidsalternatieven te ontwikkelen. De minister antwoordde dat er al voldoende onderzoek werd gedaan dat samenhang met de non-akoestische factoren, en dat er geen aanvullende gelden geïnvesteerd zouden worden (Brief van de Minister van Verkeer & Waterstaat Netelenbos naar CGS/ Mevr. Wildekamp, 7 oktober 1999, DGRLD/VI/L99.340580). Het was pas in 2003, na de politieke ratificatie en implementatie van het nieuwe reguleringsstelsel voor geluid, dat het sociaalpsychologische perspectief naar voren zou komen (Interview Stallen, 2003).

4.9 Nederlands Ruimtevaart Laboratorium (2001)

Net voor het begin van het politieke debat over het nieuwe geluidshinderregulerende stelsel, en in bijzonder het debat over of het wel of niet een vergelijkbaar beschermingsniveau zou bieden als het oude stelsel, kwam er nog een belangrijk onderzoeksrapport uit. Dit rapport was gemaakt in opdracht van de Tweede Kamer. Een onafhankelijk onderzoeksinstituut, het Nationaal Lucht- en Ruimtevaart laboratorium (NLR) voerde onder toezicht van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Ruimtelijke Ordening het onderzoek uit, wat er in feite op neerkwam dat ze enige berekeningen maakten. Een van de conclusies van het rapport was dat het oude stelsel betere bescherming bood tegen aanvullende geluidsoverlast dan het nieuwe stelsel. De grenzen van het oude stelsel werden bereikt na het verhogen van de overlast met 0,4 Lden¹⁴, terwijl het nieuwe stelsel een verhoging toestond van 2,6 Lden (NLR, 2001, p.30 & p.38). In de meest extreme vorm zou dit kunnen resulteren in 90% meer vluchten over sommige woongebieden, zonder dat de wettelijk voorgeschreven limieten overschreden zouden worden (Interview Griese, 2009). De Commissie Berkhout voor Geluidshinder had ook aangedrongen op het uitvoeren van dergelijke berekeningen, maar de minister stelde hen niet de gevraagde budgetten beschikbaar die nodig waren om het onderzoek uit te voeren, hoewel het slechts om een kleine som ging (Interview Berkhout, 2008). Daarnaast concludeerde het NLR dat er onvoldoende bescherming was voor het buitengebied. Dit was onwenselijk vanuit het perspectief van het Kabinet en de Minister van V en W, en de beleidsmakers van het ministerie van V en W besloten om de onderzoeksvraag aan te passen, zodat deze slechts het niveau van gelijkheid van het binnenste gebied vaststelde (zonder vragen te stellen over het buitengebied dat duidelijk lagere bescherming genoot). Hierdoor konden ze andere politici overtuigen dat het nieuwe stelsel inderdaad resulteerde in hetzelfde beschermingsniveau met betrekking tot het binnenste gebied, terwijl er voor het buitenste gebied aanvullend onderzoek nodig was. Bovendien zouden ze dit alleen kunnen doen door de beleidsmakers van het Ministerie van Ruimtelijke Ordening, die betrokken waren geweest bij het toezien van het onderzoeksproject van de NLR, erbuiten te houden. Zij [de beleidsmakers] hadden duidelijk aangegeven dat ze een dergelijke manipulatieve herformulering nooit zouden accepteren (zie interne memo Van Deventer, 2001).

4.10 Commissie voor de milieueffectrapportage (2001-2003)

De Commissie voor de milieueffectrapportage, een belangrijk onafhankelijk comité dat advies biedt voor MER-onderzoek, was ook gevraagd advies te geven over het nieuwe regulerende geluidsstelsel. Het advies werd op 11 maart 2002 gepresenteerd en was erg kritisch. Er werd geconcludeerd dat er geen twijfel mogelijk was dat het nieuwe stelsel niet dezelfde bescherming bood als het oude stelsel (MER-Commissie, 2002a; Interview Ale, 2009). De ministers reageerden door te zeggen dat zij het niet eens waren met het advies (Brief aan de Tweede Kamer, 28 maart 2002). Ze reageerden echter slechts op een klein deel van het advies, en het advies zelf werd gepresenteerd op een selectieve en incomplete manier.¹⁵ In Nederland heeft een advies van de MER-commissie geen juridisch bindende kracht, maar vanwege de selectieve en verkeerde manier waarop het werd geïnterpreteerd door de ministers besloot de Commissie op 2 mei 2002 een brief te schrijven naar de Tweede Kamer, net voordat het politieke debat over de nieuwe Schipholwetten zou beginnen. Ze stelde dat de

¹⁴ Een maatstaf voor blootstelling aan geluid

¹⁵MER-commissie, (2002). Brief aan de Leden van de Tweede Kamer over het MER-advies van 11 maart. 2 mei 2002. In deze brief verklaart de commissie dat ‘de kritiekpunten van de Commissie voor de m.e.r. [...] in de reactie van de ministers slechts ten dele besproken [worden] en [ze worden] inhoudelijk selectief en onvolledig weergegeven.’

berekende hoeveelheid geluidhinder systematisch bevooroordeeld was, wat resulteerde in te lage waardes. De Ministers negeerden dit commentaar. Hetzelfde gebeurde met commentaar van de commissie dat de voorgestelde 31 handhavingspunten van het nieuwe stelsel nooit dezelfde bescherming konden bieden als de 300 punten van het oude stelsel. De Ministers reageerden slechts op de stelling dat er voornamelijk een behoefte was aan handhavingspunten in het buitengebied, met het argument dat dit voor 2006 geregeld zou zijn.

4.11 Burgerinitiatief wet (2001)

Uiteindelijk reageerden de milieuactoren en de plaatselijke bewoners door het ontwikkelen van een alternatieve Schipholwet: de Burgerinitiatief wet (2001), die bedoeld was om te laten zien hoe het nieuwe regulerende stelsel eruit zou zien wanneer er gebruik gemaakt zou worden van de beloftes van de PKB van 1995. In het voorstel, dat ontwikkeld was met hulp van enige juridische experts, werd gesteld dat er veel meer handhavingspunten nodig waren, zowel in het binnen- als het buitengebied, om de bescherming van het oude en het nieuwe stelsel dezelfde te laten zijn. De Burgerinitiatief wet werd nooit serieus genomen door de beleidsmakers en politici en speelde totaal geen rol in het politieke debat (Interview Hassink, 2007).

4.12 Nieuwe informatie over het meten van geluid (1997 – 2003)

In 1997 was het duidelijk geworden dat de NLR onderzoek had uitgevoerd naar de verschillen tussen het meten en het berekenen van geluid, als een soort second opinion van het Isermann rapport. De voornaamste conclusie was dat de gemeten resultaten inderdaad veel hoger waren, zelfs hoger dan dat Isermann geconcludeerd had in 1994 (NLR, 1997; p.23). Het rapport was geantedateerd op 1997, maar het was al beschikbaar in 1996 (Interview Muchall, 2009). De resultaten impliceerden echter nog veel meer huizen binnen de 35Ke zone, en nog meer ernstig gehinderde personen, wat niet erg wenselijk was indertijd.¹⁶ In 1997 werd het rapport ontdekt door een journalist, die het via de media naar buiten bracht. Dit veroorzaakte een ernstige politieke rel.

Bovendien had de Milieudienst van de gemeente Amsterdam de gemeten resultaten gebruikt om de conversie van Ke naar Lden (de nieuwe maat voor geluid, conform de Europese standaard) te evalueren. De resultaten werden 21 april 2001 gepresenteerd. In het berekenmodel correspondeerde 35Ke met 58Lden. Maar de gemeten resultaten toonden aan dat 35Ke correspondeerde met 55 Lden. Dit verschil stond een veel groter gebied toe, wat het mogelijk maakte om twee keer zoveel vluchten te faciliteren (OMEGAM, 2001).¹⁷

Tot slot had de CDV Berkhout aanvullende gelden aangevraagd om de mogelijkheden te onderzoeken voor het meten van luchtvaartuiggeluid. Uiteindelijk hield het Ministerie van V en W vast aan de oorspronkelijke redenering dat het nog steeds niet mogelijk was om op een betrouwbare manier luchtvaartuiggeluid te meten. Om deze reden was geen van de conclusies voor hen geldig. Het enige wat er nog gedaan moest worden was het uitvoeren van aanvullend onderzoek. De belofte om, vanaf 2003 geluid te meten werd daarom uitgesteld.

¹⁶ NLR rapport (1997) Oorzaken Verschil gemeten en berekende geluidsniveaus. NLR rapport Nr. CR97263L.

¹⁷ Muchall, R. (2001) Notitie Conversie Kosteneenheden – Lden. OMEGAM, Amsterdam 21 april 2001.

4.13 Het politieke debat (2001 – 2002)

Het politieke debat over de oude en nieuwe geluidsregulering was erg technisch en controversieel. Verscheidene politici hadden sterke twijfels over het niveau van gelijkwaardige bescherming dat het oude en het nieuwe stelsel zouden moeten bieden. Specifieker, ze wisten dat het beschermingsniveau niet hetzelfde was (Interview Van Gijzel, 2009). Aangezien de Tweede Kamer sterke twijfels had, stemde de minister ermee in om enkele handhavingspunten toe te voegen in het binnengebied. De kwestie van het buitengebied zou voor 2006 geregeld moeten zijn, net als de kwestie van de nachtelijke vluchten (d.w.z. de vraag of het nachtregime moest worden verlengd van 6AM naar 7AM) en de kwestie van het meten van geluid (in plaats van het berekenen van geluid). De besluitvorming betreffende de meest cruciale kwesties werd dus uitgesteld, zodat ze het politieke debat niet zouden hinderen. De Eerste Kamer ratificeerde de nieuwe wet in juli 2002 (cf. EK 27603), maar eiste dat het nieuwe stelsel binnen 3 jaar geëvalueerd zou worden (2006) (de zogenaamde Motie-Baarda, TK 27603, Nr. 88K motie-Baarda, 2002). De evaluatie zou moeten vaststellen of het oude en het nieuwe stelsel daadwerkelijk een gelijkwaardig beschermingsniveau boden. Als dit niet het geval was, zou het stelsel herzien moeten worden. De politieke ratificatie werd onder zware tijdsdruk gegeven; de nieuwe, vijfde landingsbaan zou in februari 2003 geopend worden, en het nieuwe regulerende stelsel moet tegen die tijd geïmplementeerd zijn (Interview Dortland, 2009).

4.14 Evaluatieproces (2003 – 2006)

Na de implementatie van het nieuwe geluidsregulerende stelsel begon het evaluatieproces. De eerste vraag was wat er precies in de evaluatie meegenomen moest worden en wat niet. Na breedvoerig politiek debat over de inhoud van de motie-Baarda (cf. TK 27603, Nr. 99B, 7 mei 2003) werd het daadwerkelijke kader bepaald door het Ministerie van V en W, dat verantwoordelijk was voor het evaluatieproces. De twee hoofddoelen werden geformuleerd in het uiteindelijke plan van aanpak voor de evaluatie (Plan van Aanpak voor de Evaluatie, 2004; p.6; TK 29665, Nr. 1; 18 juni 2004).

1. Werde het beoogde niveau van bescherming geboden?
2. Werkte de beleidsstructuur? Was er voldoende ruimte binnen de draagkrachtlimieten voor het milieu om mainportontwikkeling te faciliteren, en leidden de geïmplementeerde beleidsmaatregelen (limiet en regels) tot het controleren van de negatieve effecten? En welke verbeteringen waren mogelijk?

De laatste vraag was toegevoegd omdat er verschillende aanwijzingen waren dat het nieuwe regulerende stelsel op een meer effectieve wijze ontworpen kon worden, wat ruimte gaf voor meer vluchten en minder vervuiling (Interview Wulffraat, 2007). Daarnaast zou een nieuwe CDV opgezet moeten worden in maart 2003 (de opvolger van de Commissie Berkhout, die de opdracht in december 2002 terug had gegeven) die zou moeten adviseren over de beleidsmaatregelen voor het terugdringen van geluidhinder in het buitengebied, en er zou onderzoek gedaan moeten worden naar de effecten van een verlengd nachtregime.

Desalniettemin was er veel kritiek op deze specifieke vormgeving van het evaluatieproces. De voornaamste punten van kritiek waren dat de resultaten van de evaluatie al duidelijk waren, en dat de verkeerde vragen werden gesteld. Ten eerste was er tijdens de ontwikkeling van het nieuwe regulerende stelsel al beoordeeld of dit voldeed aan de PKB voorwaarden, terwijl er gebruik werd gemaakt van scenario's met veel meer verkeer (d.w.z. 500.000-625.000 vluchten) dan dat er daadwerkelijk was in 2004 en 2005 (vgl. MER, 2003; MER, 2004) (Interview Dassen, 2007; MNP, 2005; p.64). Een aantal van de 'grassroots'-organisaties met

plaatselijke bewoners en andere milieuactoren stelden ook dat zelfs voordat het niveau van equivalentie zou zijn beoordeeld, de conclusie zou zijn dat het gelijk was (Interview Hassink, 2007; Interview Van Ojik, 2007). Ten tweede werden de verkeerde vragen gesteld. Verschillende spelers (d.w.z. de MER-commissie, Stichting Natuur en Milieu, Milieudefensie, Milieufederatie Noord-Holland) stelden dat de centrale vraag van de evaluatie derhalve veranderd zou moeten worden. Naar hun mening was de evaluatie niet bedoeld om te bepalen of de milieueffecten van 2004 en 2005 binnen de oude PKB-normen bleven, maar veeleer om de juridische bescherming te bepalen die het nieuwe stelsel bood in een situatie met de toegestane maximumhoeveelheid verkeer zoals die toegestaan werd in het oude PKB-stelsel (Interview Fransen, 2009; Interview Hassink, 2007; Interview Van Arendonk, 2007). Verschillende spelers gaven aan dat de evaluatie zou moeten resulteren in het meest effectieve reguleringstelsel dat mogelijk is (d.w.z. maximumaantal vluchten, minimumhoeveelheid geluidhinder). Het bepalen van het niveau van gelijkwaardigheid zei niets over de vraag of het stelsel al dan niet het meest effectieve stelsel was dat beschikbaar was. En door slechts verbeteringen van het bestaande stelsel toe te laten (i.e. optimalisatie), was er geen ruimte voor de ontwikkeling van alternatief beleid. Dit punt werd niet alleen gemaakt door verscheidene milieugroeperingen en plaatselijke bewoners (Interview Fransen, 2009; Interview Van Ojik, 2007), maar ook door verscheidene beleidsmakers van het Ministerie van V en W (Interview Wulffraat, 2007) en door andere betrokken ministeries (Interview Wubben, 2009; Interview Wijnen, 2009), door de procescommissie die opgezet was om streng toezicht te houden op het evaluatieproces, bedoeld om onafhankelijke besluitvorming te garanderen (Eindrapport Procescommissie, 2005), en door de commissie voor de Milieueffectrapportage.

4.15 Trouw aan de Minister

Desalniettemin hield het projectteam van het Ministerie van Verkeer, dat de leiding had over de evaluatie, vast aan het oorspronkelijke ontwerp. Ze stelden dat ze moesten voldoen aan de politieke opdracht die hen was gegeven. Vooral binnen het Ministerie van V en W is trouw zijn aan de Minister van V en W een zeer belangrijke deugd, en dus moeten opdrachten niet teveel in twijfel worden getrokken (het is een politieke keuze), maar uitgevoerd worden (Interview Abspoel, 2009; Interview Gosse, 2009). Het resultaat was dat er geen plaats was voor de ontwikkeling van alternatieve, potentieel effectievere geluidsregulering. Dit werd bijzonder duidelijk toen iedereen werd uitgenodigd om voorstellen in te dienen voor een verbeterd geluidsstelsel. In totaal leverden, tussen 1 september 2004 en 30 april 2005, 138 verschillende spelers 682 voorstellen in voor het verbeteren van het regulerend stelsel. Voorstellen kwamen van individuele plaatselijke bewoners (198), ‘grassrootsorganisaties’ van plaatselijke bewoners (101), gemeentes (173), belangenorganisaties (90), de sector (6), het CROS (69) en anderen (46). To70, een onderzoeksconsultant, werd aangewezen om de voorstellen te evalueren, en te selecteren welke in aanmerking kwamen voor verdere overwegingen, en welke niet. Van tevoren was niet duidelijk wat de evaluatiecriteria waren. Men stelde slechts dat het zou moeten voldoen aan het tweeledige doel (d.w.z. verdere groei faciliteren, zonder verslechtering of verbetering van de milieueffecten). Het resultaat was dat alle voorstellen die slechts gericht waren op een vermindering van geluidhinder van de hand werden gewezen, met het argument dat ze verdere mainportontwikkeling zouden belemmeren. De Stichting Natuur en Milieu bijvoorbeeld vroeg om verbeteringen van de juridische bescherming van woongebieden tegen lawaai (5 voorstellen), verbeterde vliegprocedures (5 voorstellen), en betere afstelling van luchtzijde- en landzijdeontwikkelingen (3 voorstellen), en allemaal werden ze afgewezen (Interview Fransen, 2009). Bovendien was er geen

gelegenheid om te reageren op de evaluatie van To70. Zo waren bijvoorbeeld de voorstellen van de Milieufederatie Noord-Holland ook afgewezen, terwijl men 2 dagen de tijd kreeg om te reageren. Ze gaven aan meer tijd nodig te hebben om een passende reactie te formuleren, die hen niet werd gegeven (Interview Van Arendonk, 2009). In andere voorstellen werd een alternatief stelsel voor geluidsregulering uiteengezet. Stallen bijvoorbeeld bracht wederom zijn sociaalpsychologische benadering naar voren (Stallen, 2004), maar hij heeft nooit een reactie gekregen op zijn voorstel (Interview Stallen, 2008). Onderzoekers van de Technische Universiteit Delft hadden een nieuw stelsel ontwikkeld met nieuwe vliegprocedures, met de conclusie dat dit zou leiden tot 35% minder geluidhinder. In een reactie stelde het Ministerie van V en W dat hun voorstel buiten het kader van de evaluatie viel. De evaluatie was dan ook bedoeld om het bestaande stelsel verder te verbeteren, en niet om het te vervangen door een ander stelsel. Als gevolg zouden enkele beleidsmakers de onderzoekers van de Universiteit Delft benaderen, maar eerst na de evaluatie (Interview Wijnen, 2009). Uiteindelijk werden alleen die voorstellen serieus genomen, die voortkwamen uit de aannames die ten grondslag lagen aan het bestaande geluidsstelsel. Alternatieven die afweken van deze aannames werden van de hand gewezen, ook al was er ruimschoots bewijs dat deze zouden kunnen resulteren in een effectievere geluidsregulering. Onder andere de onafhankelijke procescommissie, die was opgezet om toezicht te houden op het evaluatieproces om transparantie en objectiviteit te garanderen, wat een van de voornaamste politieke vereisten was in relatie tot de motie Baarda, bekritiseerde deze manier van omgaan met de voorstellen. De commissie stelde dat de hele procedure verre van transparant was. De overbrenging van deadlines en vereisten voor de voorstellen schoot tekort. Volgens de commissie was de keuze van evaluatiecriteria arbitrair, net als de manier waarop de *afwegingen* gemaakt werden (i.e. het relatieve gewicht toegekend aan de verschillende criteria) (Procescommissie Derksen, Vijfde Advies, 29 juli 2005; Achtste Advies, 23 januari 2006). Het nauwe kader van de evaluatie werd wederom bekritiseerd. Aan de andere kant hadden de beleidsmakers van het Ministerie van V en W niet kunnen anticiperen op het feit dat er zo'n overweldigend aantal voorstellen ingediend zou worden. Dit creëerde een nieuw probleem: ze wilden alle voorstellen serieus nemen, en een dialoog beginnen met de indieners, terwijl er niet veel tijd was om dit te doen voor het einde van de evaluatie (Interview Abspoel, 2009; Interview Vinckx, 2009).

4.16 Gevoelige politiek context

Om onderzoek/bewijs te construeren voor het niveau van gelijkwaardigheid werd het evaluatieproces niet alleen beïnvloed door het nauwe kader van de onderzoeksvragen. Andere hoofdcriteria die de evaluatieresultaten beïnvloedden waren dat de onderzoeksresultaten op een publieksvriendelijke manier gepresenteerd moesten worden, en dat ze rekening moesten houden met de gevoelige politieke context (Interview De Waard, 2009). Ten minste in het geval van één onderzoeksrapport was het Ministerie van mening dat aan dit laatste criterium niet werd voldaan. Een onderzoeksconsultant werd ingehuurd om te bepalen of de juridische bescherming van de nieuwe Schipholwet van 2003 gelijkwaardig was aan dat van de Planologische Kernbeslissing. Dat wil zeggen, of beide juridische varianten gelijkwaardige wettelijke beschermingboden . De consultant concludeerde dat dit niet het geval was: een Planologische Kernbeslissing of bijvoorbeeld een stelsel met milieuvergunningen zou meer wettelijke bescherming bieden dan de Schipholwet van 2003 (Novioconsult, 2006; p.12). De beleidsmakers stelden dat de kwaliteit van het rapport onvoldoende was en dat het herschreven moest worden (Interview Gosse, 2009; Interview De Waard, 2009). Het grootste probleem was dat het kader te breed was. Dit dwong de onderzoeksconsultant ertoe om

aspecten uit de eerdere conceptversie weg te laten, waardoor andere en minder drastische interpretaties mogelijk werden (Interview Van Kessel, 2009). Na enige herzieningsrondes werd het rapport in januari 2006 afgerond, toen het al te laat was om een rol te spelen in de evaluatie. Bovendien waren de conclusies nog steeds vrij negatief, vooral betreffende de tekortkomende wettelijke bescherming van burgers, maar hiermee werd niets gedaan. In de beleidsdocumenten werd nog steeds beweerd dat de PKB en de Nieuwe Wet gelijkwaardige bescherming boden (Interview Van Kessel, 2009).

Verskillende onderzoekers gaven aan gevraagd te zijn om hun rapporten te herschrijven. Ze gaven aan dat dit niet noodzakelijkerwijs betekende dat de conclusies waren veranderd. Maar het betekende wel dat sommige conclusies opgedeeld werden, dat sommige delen weggelaten werden uit de conclusies, of dat sommige conclusies anders geformuleerd werden in meer eufemistische termen (Interview Frankena, 2009; Interview Muchall, 2009).

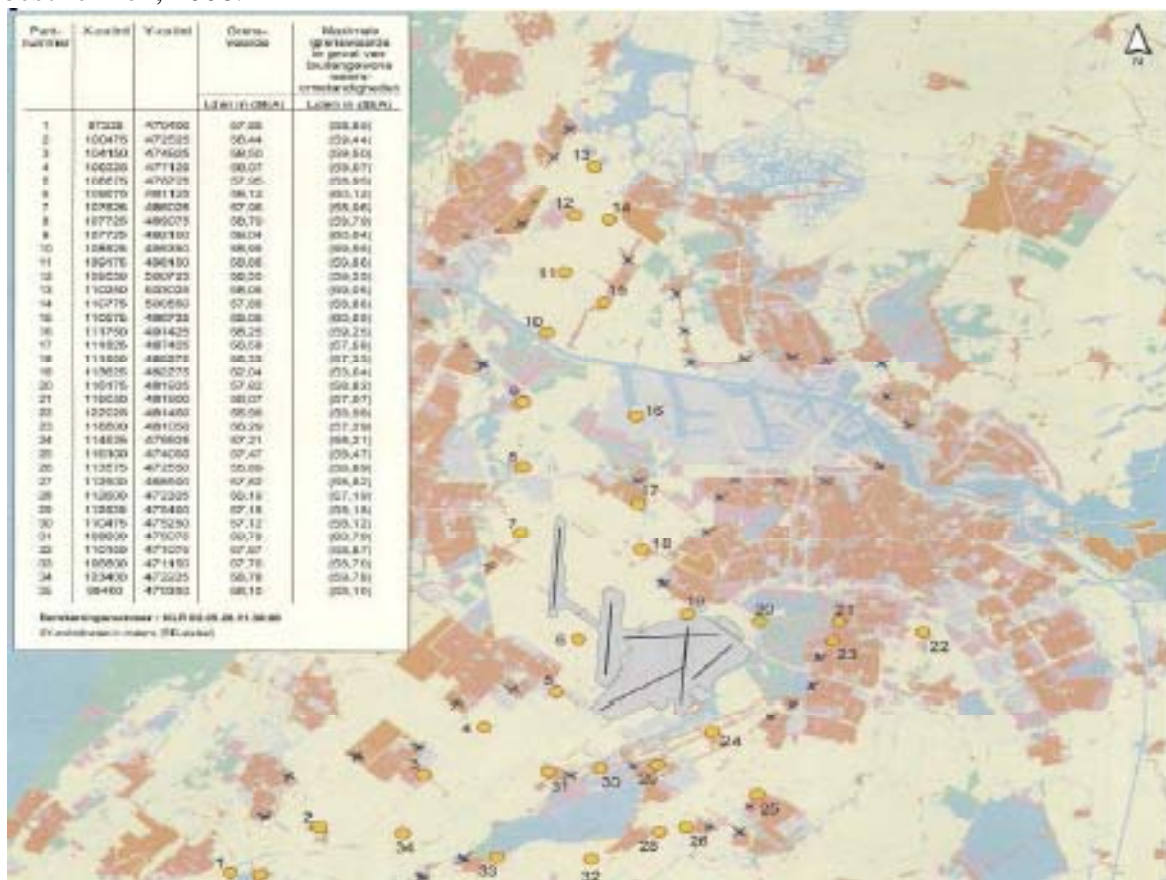
4.17 Commissie Eversdijk: buitengebied en het meten van geluid (2003 – 2006)

Ondertussen was de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (de zogenaamde Commissie Eversdijk), die de Commissie Berkhout opvolgde, bezig geweest met onder andere het vinden van manieren om het buitengebied te beschermen en om geluid te meten. Met betrekking tot het eerste, verkende de commissie verschillende stelsels voor het monitoren van het geluid in het buitengebied. Hun definitieve advies was om alleen te focussen op controlessystemen met locaties in woongebieden, wat een verplaatsing van bestaande punten en de introductie van nieuwe punten impliceerde (Definitief Advies CDV, 15 januari 2006). Het voorstel was in lijn met het handhavingstelsel dat was ontwikkeld door de onderzoekers van de Stichting Natuur & Milieu (zie figuur 6).

Ten tweede stelde de commissie dat er nog steeds veel te verbeteren viel met betrekking tot het meten van vliegtuiggeluid, maar ze raadde aan om berekeningen en metingen te combineren om een preciezer begrip te ontwikkelen van geluidhinder. Meer in het bijzonder, tijdens een onderzoeksproject dat was uitgevoerd door een van de leden van de commissie werd geconcludeerd dat het verschil tussen berekende en gemeten niveaus overdag konden oplopen tot 10 dB (Eisses/TNO, 2006; p.71).¹⁸

¹⁸ Eisses et al. (2006) Onderzoek naar de verschillen tussen gemeten en berekend vliegtuiggeluid. Deelonderzoek, januari 2006. TNO rapport Nr. IS-RPT-060017

Figuur 6. Voorstel van de Stichting Natuur & Milieu om het binnen- en buitengebied te beschermen, 2006.



Bron: SNM, 2006.

Uiteindelijk werden deze aanbevelingen niet overgenomen door het Kabinet. Volgens het Kabinet zouden extra handhavingpunten in het buitengebied slechts plaatselijke informatie leveren, maar niets doen aan de geluidhinder. In plaats daarvan zouden de overeenkomsten van het convenant ervoor moeten zorgen dat de overlast in het buitengebied aanzienlijk zou verlagen (Witboek, 2006; p.45). Met betrekking tot het meten werd gesteld dat dit nog altijd niet op een goede manier gedaan kon worden en dat, wederom, aanvullend onderzoek nodig was. Sinds 1999 echter was het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) betrokken geweest bij de ontwikkeling van 'instrumenten' voor het meten van transportgeluid. Hiervoor hadden ze een geluidscontroleprogramma ontwikkeld. In hun jaarlijkse geluidsmonitor rapporteerde men over experimenten en de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van het meten van geluid. In de geluidsmonitor van 2006 (RIVM, Geluidsmonitor 2006)¹⁹ werd geconcludeerd dat de metingen voor weg- en spoorverkeer wetenschappelijk geldig waren. Tevens werd gesteld dat, met betrekking tot vliegtuiggeluid, wat nog steeds alleen werd uitgevoerd met modelberekeningen, de proefmetingen aantonden dat het monitoren van de trend ook mogelijk is met onbemande meetpunten, op voorwaarde dat het meetsysteem een adequaat apparaat heeft voor het herkennen van luchtvaartuiggeluid (zie ook RIVM, 2005).²⁰ De beleidsmakers verwezen niet naar deze RIVM-inzichten.

¹⁹ RIVM Geluidmonitor (2006) Trend en validatie metingen omgevingsgeluid. Nr. 680300001/2006.

²⁰ RIVM (2005) Praktijkmogelijkheden geluidmetingen Luchtvaart in het buitengebied van Schiphol (2005). Jabben J. & C. Potma (2005). RIVM rapport 680001001/2005.

Volgens de plaatselijke bewoners, de milieubelangengroeperingen en geluidsmeetexpert, was een deel van de reden om te vragen om aanvullend onderzoek, dat de beleidsmakers heel goed wisten dat het meten van geluid zou resulteren in hogere niveaus van geluidhinder, wat de capaciteit van de luchthaven zou verminderen (Interview Fransen, 2009; Interview Griese, 2009; Interview Muchall, 2009).

4.18 Nachtvluchten (2005)

In 2005 werd de kwestie van de nachtvluchten na 15 jaar uitstel eindelijk opgelost. Het verlengen van het nachtregime van 6 AM naar 7 AM bleek een van de meest effectieve maatregelen te zijn met positieve effecten op slaapverstoring. Wat de kosten betreft, toonden berekeningen aan dat de kosten van het implementeren van dit nieuwe regime beperkt waren (ong. 35 – 75 miljoen euro voor de periode 2005 – 2010) (Muskens et al., 2004).²¹ Aan de andere kant zal het aantal slaapgestoorde mensen met 18% verminderen in een gebied van 55x55 km (RIVM/Fast et al., 2004). Een van de voornaamste effecten van het verlengen van het nachtregime zou zijn dat de landingsbaan capaciteit verminderd werd, wat uiteindelijk verdere ontwikkeling zou kunnen belemmeren (To70/ Wubben & Bussing, november 2004).²² De berekeningen waren gebaseerd op onderzoek van de sectorpartijen (Schiphol, KLM, LVNL) naar de consequenties voor hun dagelijkse activiteiten. Volgens de sector zouden de daadwerkelijke negatieve gevolgen veel hoger zijn. Het betekent een verlies van capaciteit, maar, belangrijker, het type vluchten dat tussen 6 AM – 7 AM aankwam was cruciaal voor *hub*- activiteiten, en dus voor de status als mainport. Tijdens dit uur komen 26 van de 42 intercontinentale vluchten, die de nationale overheid als cruciaal voor de mainport bestempelde tijdens de onderhandelingen met KLM/AF, aan op Schiphol. De meeste passagiers stappen over op vroege intra-Europese vluchten die kort daarna vertrekken. Als zulke soepele verbindingen onmogelijk worden op Schiphol, zouden deze passagiers via een andere luchthaven hun overstap maken, stelden de sectorpartijen. Met al deze informatie beschikbaar nam het Kabinet in 2005 eindelijk een besluit over het nachtregime. De positieve effecten op slaapverstoring werden erkend, maar het gevaar van het verliezen van de positie als mainport woog zwaar. Daarom besloot het Kabinet dat het 23 PM – 6 AM regime, dat operatief was geworden na de introductie van het vijfbanenstelsel in 2003, in werking moest blijven, maar dat er aanvullende maatregelen geïmplementeerd zouden worden tussen 6 AM – 7 AM, zo lang deze maatregelen de ontwikkeling van de mainport (i.e. verlies van capaciteit en intercontinentale bestemmingen) niet zouden belemmeren (TK 25466, Nr. 52, 27 april 2005). Volgens de beleidsmakers van het Ministerie van V en W was een van de voornaamste argumenten dat er geen causale relatie gevonden kon worden tussen geluidhinder en gezondheidseffecten (Interview Abspoel, 2009). In sommige onderzoeksrapporten echter, zoals het rapport uit 1993, werd expliciet vermeld dat zulke causale relaties zeer waarschijnlijk aanwezig waren.

4.19 Nieuw perspectief (2006)

In 2006 had het Milieu- en Natuur Planbureau (een onafhankelijke Nederlandse milieuonderzoek organisatie) een nieuw perspectief ontwikkeld op het geluidsbeleid van Schiphol (MNP, 2006). De voornaamste conclusie van het rapport was dat het onmogelijk was om verdere groei te faciliteren en tegelijkertijd de niveaus van geluidhinder in zowel het binnen- als het buitengebied te verbeteren. Als groei zou worden nagestreefd, zou de situatie

²¹ TNO-INRO, SEO, AAC, De maatschappelijke effecten van het verlengen van het nachtregime voor de mainportfunctie van Schiphol, juni 2004 (Muskens et al.)

²² Het rapport heet ‘Geluidsbelasting bij een verlengd nachtregime’ november 2004.

in slechts één van die gebieden verbeterd kunnen worden. Meer in het bijzonder, ging groei gepaard met een vermindering van geluid in het buitengebied, en een vermeerdering van geluid in het binnengebied, of vice versa (MNP Rapport 'Opties voor Schipholbeleid', juni 2006; TK 29665, Nr.33). Het rapport werd in juni 2006 gepubliceerd, lang na de presentatie van het Witboek. De onderzoekers van het Milieu- en Natuur Planbureau hadden de beleidsmakers echter al in een eerder stadium geïnformeerd over de verwachte resultaten, voor de voltooiing van het Witboek (Interview Dassen, 2007). Desondanks werd in het Witboek gesteld dat in de nabije toekomst zowel het binnen- als het buitengebied wettelijk beschermd zou zijn tegen verhoogde geluidhinderniveaus (Witboek, 2006).

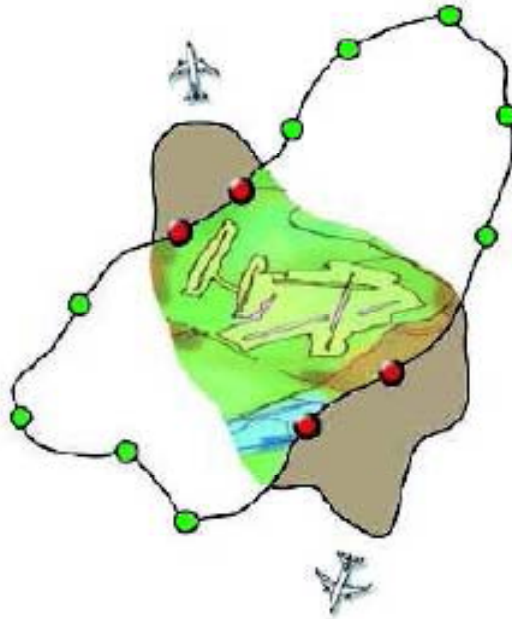
4.20 Eindrapport van de Nederlandse regering – Kabinet (2006)

In het eindrapport van het Kabinet, dat door de beleidsmakers van het Ministerie van V en W was opgesteld, werd geconcludeerd dat het oude en het nieuwe stelsel gelijkwaardige bescherming tegen geluidhinder boden, terwijl de informatie waarop deze conclusie was gebaseerd uiterst selectief was. Het werd bijvoorbeeld niet vermeld dat het maximum aantal vluchten dat in het nieuwe systeem paste hoger was dan wat er in het oude systeem paste, noch was aan de beloftes voldaan om beleid te ontwikkelen voor de wettelijke bescherming van het buitengebied en het meten van geluid. Ondanks het veronderstelde gelijkwaardigheidsniveau had het evaluatieproces ook naar voren gebracht dat er van de ruimte voor groei die men voor ogen had bij het optekenen van de Luchtvaartwet van 2003, niet volledig gebruik kon worden gemaakt. Dit was te wijten aan het feit dat, tijdens het berekenen van de nieuwe geluidslimieten, verkeerde vliegroutes waren verondersteld. In de praktijk werden andere routes gevolgd, vergeleken met de aannames bij de berekeningen van 2003, wat uitmondde in het (bijna) overschrijden van sommige handhavingpunten, terwijl er op andere punten nog veel ruimte overbleef. In wezen kon de maximum groeicapaciteit niet worden benut door de [mismatch] tussen de daadwerkelijke en de berekende vliegroutes (zie figuur 7) (TK 29665, Nr.13/ 2005; Zie ook sectorrapport, 2005).²³ De strikte regels over de 'vliegroutes' en de stijg- en landingsprocedures hinderden eveneens de introductie van nieuwe maatregelen om geluidsoverlast te verminderen. Dit was niet de bedoeling geweest van het Kabinet, en daarom kondigde het Kabinet aan om deze beleidsinstrumenten te wijzigen. Na enige discussie met de regionale partijen werd besloten dat er een nieuw regionaal platform opgezet moest worden om de onderhandelingen te faciliteren, de zogenaamde Alderstafel, genoemd naar de voorzitter Hans Alders.

²³

Rapport van Schiphol, KLM en ATM 'Werken aan de toekomst van Schiphol en de Regio', 2005.

Figuur 7. Incongruentie tussen berekende, wettelijk vastgelegde geluidscontouren (groene punten) en daadwerkelijke geluidsvervuiling (grijs gebied) rondom Schiphol, 2003 – 2006



Bron: Schiphol Group, 2007

4.21 Alderstafel (2007 – 2009)

Spelers verzameld rond deze onderhandeltafel waren de sectorpartijen (Schiphol Group, KLM/AF, ATM), de regionale en plaatselijke autoriteiten (Noord-Holland, Amsterdam, Haarlemmermeer, maar ook de gemeentes Amstelveen en Uitgeest) en de ministeries van Verkeer & Waterstaat en Ruimtelijke Ordening.. Twee personen vertegenwoordigden de plaatselijke bewoners. De milieugroeperingen namen geen deel aan de onderhandelingen. Na de TOPS onderhandelingen van 1999, die zij als debacle beschouwden, hadden ze besloten om niet meer deel te nemen aan onderhandelingen. Net als in 1999 was de eerste taak om korte termijnoplossingen te vinden voor het herzien van het bestaande geluidsstelsel, waarvan de geluidslimieten op een paar handhavingpunten waren overschreden in 2006 en 2007 (TK 29665, Nr.43/2007). Zoals elk jaar werd de overschrijding van de handhavingpunten getolereerd door het Kabinet, vanwege de mismatch in de gemaakte geluidsberekeningen, en in afwachting van de herziening van het strikte stelsel (TK 29665, Nr. 43/ 2007; TK 29665, Nr. 68/2007; TK 29665, Nr.103/ 2008).

Tijdens de onderhandelingen ontstond er een controverse tussen de plaatselijke bewoners. Een aantal van hen steunde de twee representanten niet meer, en men besloot een derde representant toe te voegen, om de 26 overgebleven platforms te representeren. Tijdens de onderhandelingen had de Tweede Kamer gevraagd om een nieuw regulerend stelsel voor geluid, en de Kamer maakte dit een van de kerntaken van de Aldersopdracht vanaf februari 2008. Vanwege haar expertise werd de Stichting Natuur en Milieu (SNM) uitgenodigd om mee te helpen aan het ontwerp van een nieuw geluidsstelsel. Tijdens de eerste ontmoeting stelde de Minister van V en W echter, dat één ding ondiscutabel was: de handhavingpunten moesten weggelaten worden uit het nieuwe stelsel. Aangezien de creatie van een beter stelsel met handhavingpunten een sleutelrol en prioriteit heeft voor de SNM, eindigde de eerste ontmoeting in een conflict. Na deze eerste ontmoeting werd de SNM niet meer uitgenodigd, en dus uitgesloten van de discussie. Volgens Franssen (werkzaam bij de SNM) wilden het

Ministerie van Verkeer en de onderzoekers van To70, die ingehuurd waren om hen te vertegenwoordigen, helemaal geen andere mogelijk waardevolle alternatieven verkennen. In plaats daarvan hadden ze al besloten welk stelsel de grootste voorkeur had. Dit zogenaamde ‘Vliegen volgens Afspraak’ (VVA)-stelsel moest het oude stelsel met handhavingspunten gaan vervangen, en als je dit stelsel niet steunde werd je uitgesloten van het debat (Interview Fransen, 2009). Tijdens de resterende tijd van de Alderstafel werd het VVA alternatief uitgebreid, en diende dit als ruggengraat van het slotakkoord.

4.22 Plaatselijke bewoners

Toen de uiteindelijke besluitvorming begon, liepen de gemoederen hoog op binnen de gelederen van de plaatselijke bewoners. In eerste instantie verwierp de meerderheid van de bewoners het VVA stelsel. VVA staat voor de keuze om alle handhavingspunten los te laten, en deze te vervangen door overeenkomsten over ‘hoe te vliegen’. Het laten varen van de handhavingspunten zou de wettelijke bescherming van de plaatselijke bewoners tegen geluid echter aanzienlijk verminderen (Interview Berkhout, 2008; Interview Fransen, 2009).²⁴ Immers, als er geen wettelijk vastgestelde normen waren voor maximumhoeveelheden geluidhinder, zou het veel moeilijker worden om een wettelijke procedure te starten. Verschillende plaatselijke bewoners hadden de intentie tegen het voorstel te stemmen, aangezien het hun voornaamste doel tegensprak: d.w.z. om zoveel mogelijk wettelijke bescherming tegen geluidhinder zeker te stellen als mogelijk was.²⁵ In eerste instantie besloot een van de drie plaatselijke bewoners voor het nieuwe geluidsstelsel te stemmen. In september, toen de deadline voor het slotadvies naderde (d.w.z. 1 oktober), groeide de politieke druk om voor de VVA te stemmen. In de dagen die volgden had de heer Alders zelf wederom geprobeerd om zoveel mogelijk platforms over te halen, om de steun voor het akkoord te vergroten. Samen met zijn rechterhand (de heer Vermeegen) organiseerde hij op 29 september een presentatiesessie voor de plaatselijke platforms om steun te vergaren van andere platforms. Tijdens deze samenkomst stelde Vermeegen dat het niet steunen van het akkoord, het zichzelf buitensluiten van verdere besluitvorming zou betekenen (in de woorden van plaatselijke bewoners: een chantagestrategie die nog 4 keer werd toegepast) (Interview Gosliga, 2009; Interview Von der Meer, 2009). Tijdens de slotonderhandelingen maakte een tweede representant van de plaatselijke bewoners plotseling een draai van 180 graden, en besloot om voor het VVA stelsel te stemmen. Twee van de drie representanten waren nu vóór de VVA, wat genoeg was om de indruk te wekken dat een meerderheid van de plaatselijke bewoners instemde met het Aldersadvies. Echter, ondanks alle pogingen om de platforms te overreden en de toepassing van de ‘chantage’ strategie, waren er nog steeds 14 van de 26 platforms die VVA verwierpen (een meerderheid). Omdat deze platforms geen stemrecht hadden, behalve door de drie representanten aan de tafel, leek het alsof de meerderheid vóór was. Uiteindelijk stemden twee van de drie vóór het akkoord, net als alle andere betrokken spelers, en de derde representant sloot zichzelf uit van de onderhandelingen. Op 1 oktober 2008 werd het Aldersadvies gepresenteerd aan de Minister van V en W als een unaniem advies. Dat wil zeggen, er werd gesteld dat alle spelers de overeenkomst ondersteunden, inclusief een meerderheid van de plaatselijke bewoners. Dit was niet waar, aangezien de meerderheid van de platforms van plaatselijke bewoners nog altijd tegen het akkoord was. Ze

²⁴ Zie ook de documentaires over de Aldersovereenkomst uitgezonden door de regionale televisie van Noord-Holland (oktober 2008) en de publieke omroep (Zembla, mei 2009), waarin verschillende experts de opoffering van de handhavingspunten bekritisieren.

²⁵ Zie bijvoorbeeld de Minutiae van de VGP ontmoeting 16 juli 2008, p.2.

werden echter uitgesloten van het verdere debat, terwijl de twee overgebleven bewoners, die een minderheid van platforms ondersteunden, nog steeds meededen.

4.23 Povere juridische bescherming (2009)

In de loop van 2009 werd de VVA verder uitgewerkt (zonder de betrokkenheid van de milieuexperts van de Stichting Natuur en Milieu en de derde plaatselijke bewoner). Naast andere onderzoeksopdrachten werd een hoogleraar in rechten van de Universiteit Tilburg benaderd om te evalueren of de wettelijke bescherming die het nieuwe stelsel (VVA) ten aanzien van geluid bood, gelijkwaardig was aan de wettelijke bescherming die het oude stelsel (met handhavingspunten) bood. De voornaamste conclusie was dat dit niet het geval was (Michiels, 2009).²⁶ Het rapport bevatte dus gevoelige en onwenselijke informatie vanuit het perspectief van het Ministerie van V en W. Zo werd de oorspronkelijke titel van het rapport Michiels 'Afspraak is afspraak' veranderd naar 'Niet minder, wel Anders', wat men zou kunnen beschouwen als politiek correct (Interview Griese, 2009). Het rapport werd 28 mei voltooid, maar de informatie werd niet verstrekt aan de spelers die niet deelnamen aan de Alders-onderhandelingen, ondanks het feit dat de politieke belofte was gedaan dat de plaatselijke bewoners die waren uitgesloten van verdere onderhandelingen, alle informatie zouden verkrijgen die werd ontwikkeld en bediscussieerd tijdens Alders. De buitengesloten platforms, opnieuw georganiseerd als het BLRS (Bewonersplatform Leefomgeving Regio Schiphol) namen contact op met de onderzoeker, maar hij hield vol dat het Ministerie van V en W het rapport publiekelijk beschikbaar moest maken. Het Ministerie deed dit niet en het BLRS nam contact op met de beleidsmakers van het Ministerie en vroeg om het rapport op 2 juli 2009 (Interview Von der Meer, 2009). Eerst werd het rapport niet gegeven, aangezien het slechts nog een concept was. Het slotadvies moest nog geproduceerd worden, nadat de uitbreiding van het nieuwe stelsel voltooid was. De plaatselijke bewoners hadden echter ook de concepten nodig, om de voortgang te controleren en om een mening te vormen over de nieuwe VVA. De discussie ging enige tijd door, en het rapport werd niet publiekelijk beschikbaar gemaakt voor eind juli. Het was slechts dankzij het feit dat politici van de Tweede Kamer om het rapport hadden gevraagd, en dat de Minister besloten had om het naar de Tweede Kamer te sturen, dat het publiekelijk beschikbaar kwam. Volgens de betrokken plaatselijke bewoners is het voornaamste punt hier dat de belofte werd gebroken dat ze alle informatie zouden krijgen die ontwikkeld en bediscussieerd zou worden tijdens Alders, om zo de discussie te kunnen controleren en de resultaten op een juiste wijze te kunnen evalueren. Sinds eind mei hadden ze geprobeerd om de informatie te verkrijgen, en het zou nog langer hebben geduurd als de Minister niet had besloten om het rapport Michiels naar de Tweede Kamer te sturen, waardoor het rapport voor iedereen beschikbaar kwam (Interview Gosliga, 2009; Interview von der Meer, 2009). Volgens de plaatselijke bewoners probeerden de beleidsmakers het rapport over het politieke debat heen te tillen, dat voor september 2009 was gepland. Bovendien was, volgens de plaatselijke bewoners, deze affaire symptomatisch voor de manier waarop het Ministerie van V en W met hen omging. Zelfs al had de Minister beloofd om hen alle informatie te geven die tijdens het Alders proces werd geproduceerd, moesten ze er continu om vragen en werden ze continu aan het lijntje gehouden (Interview Gosliga, 2009; Interview Von der Meer, 2009).

²⁶ Prof. Michiels (2009) Niet minder, wel Anders. Een advies over de rechtsbescherming onder het nieuwe normen- en handhavingssstelsel voor Schiphol. Advies Alderstafel, Mei 2009.

4.24 Het meten van geluidhinder (2006 – 2009)

Uiteindelijk ging de discussie over de mogelijkheden van het meten van geluidhinder nog steeds door anno september 2009. In wezen herhaalden de beleidsmakers van het Ministerie van V hun argument dat adequate metingen nog steeds niet haalbaar zijn, ondanks het opstapelend onderzoek dat anders bewijst. Zo stelden bijvoorbeeld onderzoekers van OMEGAM, een onderzoeksconsultant die zich sinds de jaren '90 bezighoudt met het meten van (industriële en transport-) geluid onlangs, dat er zeer adequate instrumenten beschikbaar zijn (cf. Muchall et al., 2008).²⁷ Het voornaamste punt dat deze onderzoekers maakten is dat het meten van geluid mogelijk is en dat dit meer adequate resultaten biedt dan berekend geluid. Ze stelden dat er bij meting geen extreem gecompliceerde berekenmethodes nodig waren, die allerlei onzekere aannames inhielden met betrekking tot vluchtroutes, vrachtgewicht, leeftijd en conditie van een vliegtuig en meteorologische omstandigheden.²⁸

²⁷ Muchall, R, H. van Leeuwen & J. Koolhaas, (2008). Geluid Schiphol beheersen met metingen. In: Geluidsnieuws, Themanummer mei 2008.

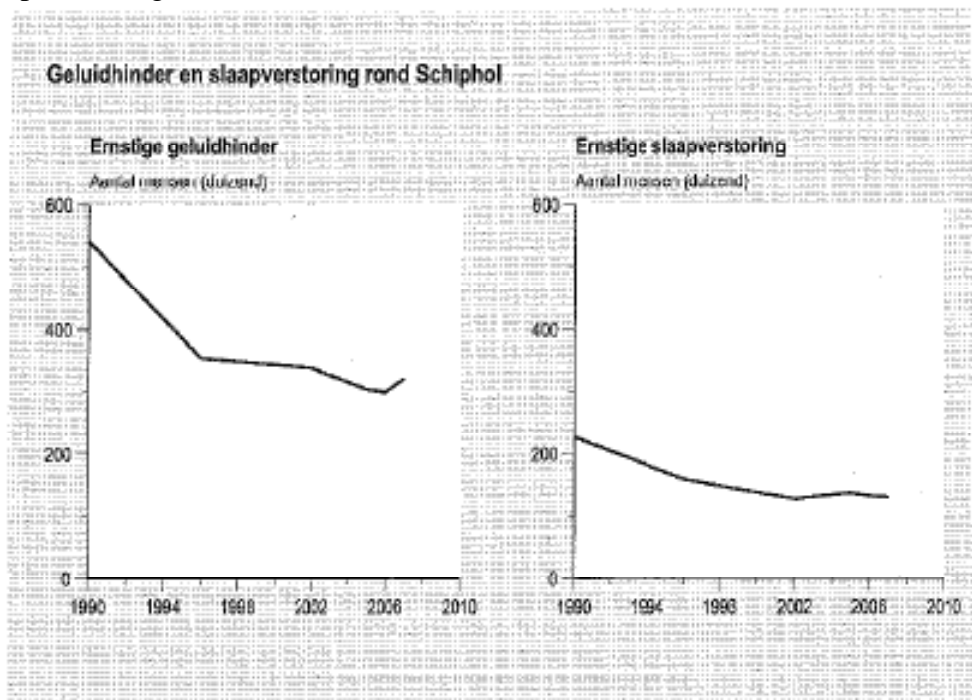
²⁸ Desalniettemin zijn de berekende cijfers nog steeds nodig om de gemeten data te valideren.

5. Negen strategieën voor het gebruik van wetenschappelijke informatie in de Schiphol-casus

Een simpele conclusie na het lezen van het gedetailleerde verslag in hoofdstuk 4 zou kunnen zijn dat de Schiphol-casus aantoont dat Nederlandse beleidsmakers opzettelijk wetenschappers en wetenschappelijke informatie hebben misbruikt om hun uiteindelijke politieke doel te bereiken: luchthavengroei, wat de hoeveelheid geluidhinder ook moge zijn. Deze conclusie is echter, naar onze mening, om twee redenen te simpel.

Ten eerste moeten we in gedachten houden dat de beleidsmakers van het Ministerie van V en W gebonden waren aan een politieke opdracht. Derhalve hadden de Ministers in de periode 1985 – 2009 het kader van het debat vastgesteld, en zij moesten dit uitvoeren. Dit betekent dat politiek onwenselijke resultaten (d.w.z. resultaten die niet bij de politieke doelen pasten die gesteld waren door het Ministerie van V en W) vermeden moesten worden. Ten tweede zou de lezer er rekening mee moeten houden, dat het daadwerkelijke niveau van geluidhinder door Schiphol is verbeterd sinds 1990 (figuur 8). Deze positieve ontwikkeling wordt deels veroorzaakt door de Nederlandse beleidsvorming. De ontwikkeling van de geluidhinder rond Schiphol is dus niet zo zwart als paragraaf 3 zou suggereren. Meer in het bijzonder, verscheidene beleidsmakers van het Ministerie van V en W gaven aan dat er veel meer geluidhinder zou zijn als er helemaal geen beleid was geweest. Vanuit hun perspectief was het regulerende stelsel voor geluid dus erg effectief en succesvol (Interview Abspoel, 2009; Interview Dortland, 2009; Interview Gosse, 2009). Aan de andere kant kan men stellen dat door het vaststellen van normen en het maken van onrealistische beloftes, het geluidsbeleid de deur heeft opgezet voor controverse en wantrouwen (verg. Broer, 2006; Kroesen et al., verwacht).

Figuur 8. Aantal mensen ernstig gehinderd door geluid (links); Aantal mensen met slaapverstoring.



Bron: MNP, 2008

Ondanks deze twee subtiliteiten kan het echter niet ontkend worden dat de beleidsmakers in de Schiphol-casus de productie van informatie hebben voorkomen, de resultaten van onderzoek hebben beïnvloed, resultaten selectief hebben gepresenteerd of herschreven en resultaten selectief hebben gebruikt. Kortom, ze hebben gepoogd de productie en verspreiding van resultaten te controleren. Dit is niet zo vreemd aangezien het, zoals we in paragraaf 2 hebben gesteld, erg moeilijk is om gezaghebbend bewijs te ontwikkelen wanneer men geconfronteerd wordt met spelers die verschillende doelen nastreven, zoals het geval is in het Schiphol-debat.

Gebaseerd op hoofdstuk 4 onderscheiden we 9 strategieën die de beleidsmakers hebben gebruikt in het omgaan met wetenschappelijk bewijs:

1. Selectieve toekenning van onderzoeksgelden: in 1999 werden bijvoorbeeld aanvragen voor onderzoek tot het uitbreiden van het sociaalpsychologische perspectief van Stallen et al. met betrekking tot geluid, geweigerd. Aanvragen van de Commissie Berkhout voor aanvullende gelden om de maximumcapaciteit van het oude (1995) en nieuw ontwikkelde (2003) regulerende stelsel te berekenen, en voor het meten van geluid, werden ook geweigerd.
2. Het gebruiken van een nauw kader voor het doel van onderzoek of advies. In het evaluatieprogramma (2003 – 2006) bijvoorbeeld, werden verscheidene voorstellen voor een verbeterd *geluidregulerend* stelsel afgewezen, met als argument dat ze buiten het kader van het evaluatieprogramma vielen (zoals het verfijnde voorstel van Stallen et al., 1999).
3. Uitstellen van beslissingen door om meer onderzoek te vragen: bijvoorbeeld, tijdens het PKB proces (1995) was er meer onderzoek nodig om de kwestie van de nachtelijke vluchten, de wettelijke bescherming van het buitengebied en de mogelijkheden van het meten van geluid af te handelen. Deze argumenten werden in 2002 herhaald. In plaats van dit onderzoek uit te voeren, werd het onderzoek keer op keer uitgesteld. Hetzelfde gold voor de kwestie van het meten van geluid. Zelfs toen het telkens weer werd geconcludeerd dat het meten van geluid mogelijk was, werd er continu gesteld dat er meer onderzoek nodig was om meer betrouwbare resultaten te ontwikkelen.
4. Vragen van de onderzoeksagenda houden: deze strategie kwam het duidelijkst naar voren tijdens het evaluatieproces (2003 – 2006), toen een grote verscheidenheid aan spelers (de MER-commissie, de milieubelangengroeperingen, de plaatselijke bewoners, beleidsmakers van het Ministerie van Ruimtelijke Ordening, beleidsmakers van het Ministerie van V en W, verschillende betrokken onderzoekers) aangaf dat er verkeerde vragen gesteld werden. In plaats van het evalueren van het niveau van gelijkwaardigheid, en het optimaliseren van het bestaande regulerende *kader*, had men zich kunnen richten op het ontwikkelen van de meest effectieve geluidsregulering die mogelijk was (d.w.z. die maximale groei en minimale geluidhinder toelaten).
5. Pogingen om onderzoeksresultaten te beïnvloeden. In paragraaf 3 zijn verschillende voorbeelden getoond waarin beleidsmakers van het Ministerie van V en W geprobeerd hebben om de onderzoeksresultaten te beïnvloeden. Dit werd over het algemeen niet gedaan door het daadwerkelijk veranderen van de conclusies, maar door het herschrijven ervan (zoals bij het Novioconsult-rapport van 2006), door het veranderen van de titel (bij het rapport Michiels van 2009), en door bepaalde dingen weg te laten uit de conclusie (zoals bij het NLR rapport van 2001). Dit kon makkelijk gedaan worden, aangezien de onderzoeksprojecten altijd werden gecontroleerd door

beleidsmakers van het Ministerie van V en W, soms bijgestaan door beleidsmakers van andere departementen. In andere gevallen werden de onderzoekers onder zware druk gezet om hun bevindingen te herzien, zoals het geval was bij de Commissie Berkhout.

6. Selectief gebruik van de beschikbare informatie: hiervan zijn veel voorbeelden te vinden in de beschrijving van de casus. Het advies van de MER-commissie over de nieuwe Schipholwet was selectief geciteerd (2002). De vele adviezen om het aantal handhavingspunten te verhogen om de wettelijke bescherming van het binnengebied te verbeteren werden genegeerd (zoals gesteld in het NLR rapport van 2001, door de Commissie Berkhout, door de MER-commissie en gesteld door de Stichting Natuur en Milieu). De vele adviezen ten aanzien van het verbeteren van de geluidsregulering gegeven door de tweede Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid, (2006) werden ook selectief geciteerd, waarbij hun claim om handhavingspunten op te zetten in het buitengebied en om met meten te beginnen, werd genegeerd. Het advies van het Milieu- en Natuur Planbureau (2006), waarin gesteld werd dat het onmogelijk was om verdere groei te faciliteren en de geluidhinder te verminderen in zowel het binnen- als het buitengebied, werd ook niet opgenomen (het Kabinet wilde nog steeds alle drie de doelen combineren, ondanks het bewijs dat dit een *mission impossible* was). De verschillende rapporten die beschikbaar waren over de gezondheidseffecten (en vooral de effecten op slaapverstoring door luchtvaartgeluid, bijv. RIVM rapporten van 1993 en 1999, het rapport van de Gezondheidsraad van 1999 en een rapport ontwikkeld door TNO in 2001) zijn niet gebruikt tot 2005, toen uiteindelijk besloten werd dat het nachtregime niet verlengd zou worden. Het zich ophopende bewijs voor de mogelijkheden van het meten van geluid is nog altijd niet serieus genomen (zie bijvoorbeeld rapporten van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid, 2006; Muchall, 2008). In wezen werd onweerlegbaar bewijs vaak genegeerd of gemarginaliseerd.
7. Verbergen van informatie voor buitenstaanders: een belangrijk voorbeeld van deze strategie is het rapport Isermann (1995), waarin geconcludeerd werd dat het meten van vliegtuiggeluid mogelijk was. Toen Berkhout vroeg om alle informatie betreffende het meten van geluid, werd dit rapport voor hem verborgen gehouden. Een ander voorbeeld was het NLR-rapport over de verschillen tussen het meten en het berekenen van vliegtuiggeluid, dat slechts publiekelijk beschikbaar werd gemaakt nadat een journalist de pogingen had ontdekt van het Ministerie van V en W om het rapport te verbergen. Een ander voorbeeld is het rapport Michiels (2009), dat niet beschikbaar werd gesteld voor de plaatselijke bewoners die waren uitgesloten van de Alderstafel. Politici gaven ook aan dat zij het idee hadden niet alle informatie te ontvangen, maar slechts dat deel dat vooraf was geselecteerd door de beleidsmakers van het Ministerie van V en W.
8. Spelers van de tegenpartij buitensluiten van onderhandelingen/ tegenstanders van het speelveld houden. Deze strategie kwam voor het eerst voor tijdens de TOPS-onderhandelingen (1999), toen de milieupartijen en de sectorpartijen er niet in slaagden een compromis te sluiten in verband met verdere groei en geluidsvermindering. Toen het nieuwe reguleringstelsel werd ontwikkeld, weigerden de sectorpartijen om nog samen te blijven werken met de milieupartijen, en de beleidsmakers van het Ministerie van V en W besloten het nieuwe stelsel op een bilaterale manier te ontwikkelen. Tijdens de Alders onderhandelingen (2008) vonden twee soortgelijke incidenten plaats. Ten eerste werd de expert van de Stichting

Natuur- en Milieu, die uitgenodigd was om het nieuwe regulerende stelsel te helpen ontwikkelen, uitgesloten van verdere bijeenkomsten toen de eerste bijeenkomst was geëindigd in tegengestelde meningen. Ten tweede werden de plaatselijke bewoners die weigerden de Alders-overeenkomst te tekenen gehanteerd: bij niet tekenen, zou men uitgesloten worden van verdere besluitvorming. Ze weigerden te tekenen en werden inderdaad buitengesloten.

9. Het kiezen van gunstige scenario's: het is moeilijk om toekomstige verkeersgetallen te schatten. Hierdoor kunnen beleidsmakers scenario's kiezen die gunstig zijn voor de doelen die ze willen bereiken. Dit gebeurde duidelijk tijdens het PKB proces (1995), toen er opzettelijk lage groeigetallen werden gebruikt om een politiek compromis mogelijk te maken tussen geluidhinder en luchtvaartgroei. Dit gebeurde ook tijdens de evaluatieperiode (2003 – 2006), toen de beleidsmakers weigerden om extreme scenario's te gebruiken in hun vergelijking tussen het oude en het nieuwe regulerende stelsel. Zoals anderen stelden, het feit dat er gelijke beschermingsniveaus waren in de loop van 2005, zei niets over het maximale beschermingsniveau dat de verschillende stelsels boden.

6. Het confronteren van de negen strategieën met de wetenschap van het onderzoekgebruik

Door de jaren heen is er veel onderzoek gedaan om de factoren te onderscheiden die de dynamiek van het onderzoek-beleid en het gebruik van onderzoek in beleid kunnen beïnvloeden. De zogenaamde ‘two communities’ theorie van Caplan is een van de meest gebruikelijke uitleg[modes] gebruikt om het gebruik, of gebrek aan gebruik, van onderzoek in het beleidsproces als een symptoom van de culturele kloof tussen onderzoekers en beleidsmakers. In zijn theorie staat het bestaan van verschillende waarden centraal. Zowel onderzoekers als beleidsmakers maken deel uit van verschillende gemeenschappen, en deze gemeenschappen hebben hun eigen waarden, talen (jargons), beloningssystemen, normen en referentiekaders. De onderzoekers (d.w.z. de sociale wetenschappers) houden zich bezig met de geldigheid en plausibiliteit van het onderzoek (i.e. wetenschappelijke strengheid), terwijl de beleidsmakers vooral geïnteresseerd zijn in de praktische waarde van het onderzoek als middel om de beleidsproblemen op te lossen (i.e. beleidsrelevantie). Hierdoor hebben beleidsmakers vaak andere ideeën over de relevantie van de onderzoeksresultaten voor beleidsdoeleinden, en dus de manier waarop het gebruikt kan worden.

Verschillende auteurs (vooral in het veld van [health research transfers]) hebben de theorie aangepast en uitgebreid, terwijl ze trouw blijven aan de oorspronkelijke aanname over het bestaan van twee of meer aparte gemeenschappen (zie bijvoorbeeld Bekkers et al., 2002; Hanney et al., 2003; Innavear et al., 2002; Landry et al., 1999; 2001; Lavis et al., 2002, Lomas, 1997; Oh & Rich, 1997). Over het algemeen kunnen verklaringen voor het gebruik van onderzoek onderverdeeld worden in verklaringen die zich richten op de verschaffende kant, die zich richten op de vragende kant, en die zich richten op de bredere sociale en politieke context (verg. Stone, 2001; Stone et al., 2001; Twaalfhoven, 1999). Stone heeft de verschillende perspectieven en verklaringen samengevat, waarmee hij een analytisch framework biedt met twaalf opvattingen van de onderzoek-beleid dynamiek (Stone, 2003; pp. 7-10). In tabel 1 hebben we Stone’s twaalf manieren om onderzoeksbeleid dynamiek op te vatten geconfronteerd met observaties uit de negen strategieën toegepast in de Nederlandse Schipholkwestie (rechterkolom).

Tabel 1 Een vergelijking tussen de negen strategieën die beleidsmakers hebben gebruikt ten aanzien van wetenschappelijk bewijs in de Schipholcasus en de 12 opvattingen van de dynamiek tussen onderzoek en beleid..

	Twaalf manieren om onderzoeks beleid dynamiek op te vatten	Strategie in de Schipholcasus
	Aanbodkant	
1.	Er is een inadequaat aanbod van beleidrelevant onderzoek	Het Schiphol-geluiddebat wordt duidelijk gekenmerkt door enorme investeringen in onderzoek en second opinions over de onderzoeksresultaten. Op het eerste gezicht lijkt de beschikbaarheid van beleidsrelevant onderzoek niet het grootste probleem te zijn in Nederland. Er bestaan talloze onderzoeksinstituten, universiteiten, adviseurs (Nederlands of buitenlands) die correcte informatie willen en kunnen leveren. In strategie 1 zijn de onderzoeksgelden van het Ministerie van Verkeer gereserveerd voor specifieke onderzoeksvragen, waarvan verwacht werd dat deze het soort informatie zouden leveren dat nodig was om politieke oplossingen te legitimeren. Meer in het bijzonder, resulteerde deze strategie in relatief zeer grote onderzoeksinvesteringen die bedoeld waren om het bestaande geluidsbeleid te evalueren of te verbeteren. Wij denken echter dat deze strategie niet kan worden uitgelegd als zijnde veroorzaakt door een inadequaat aanbod van beleidsrelevant onderzoek, maar dat het kan worden getypeerd als ‘politiseren van onderzoek’ (zie manier 7).
2.	Gebrek aan toegang tot onderzoek, data en analyses (voor onderzoekers, beleidsmakers en andere belanghebbenden)	Er is een grote hoeveelheid data en onderzoek beschikbaar in de Schipholcasus. Voor het grootste deel toegankelijk voor alle betrokken partijen. Tijdens de evaluatieperiode 2003 – 2006 bijvoorbeeld, had het Ministerie een speciale website waarop alle onderzoeksrapporten gratis konden worden gedownload. Soms echter werd informatie met opzet niet publiekelijk beschikbaar gesteld, maar dit gedrag kan worden beschouwd als strategisch gedrag (zie manier 7). Vaak kwamen de andere belanghebbenden achter het bestaan van een dergelijk ongepubliceerd rapport, wat direct resulteerde in politieke controverse. Dit fenomeen kan worden uitgelegd door manier 10 (zie hieronder); Nederlandse poldercultuur maakt de besluitvorming zeer complex, maar een voordeel is dat elk ‘verborgen’ rapport of elke gegevensverzameling uiteindelijk tot de besluitarena zal toetreden. Over het algemeen zijn het alleen de slotresultaten die aan de buitenwereld worden gepresenteerd. Derhalve is het moeilijk om na te gaan hoe deze resultaten zijn ontwikkeld

		(bijvoorbeeld, hoe aannames zijn geselecteerd en hoe deze gaandeweg zijn veranderd).
3.	Slecht beleidsbegrip van onderzoekers zowel met betrekking tot het beleidsproces als tot hoe het onderzoek voor dit probleem relevant zou kunnen zijn	<p>Dit lijkt geen hoofdprobleem te zijn. De Nederlandse gemeenschap van Schipholexperts is relatief klein, en de experts ontmoeten elkaar vaak bij formele en informele gelegenheden. Een Nederlandse onderzoeker zou zeer naïef zijn als hij/zij de laatste roddels in het Schipholbeleidsproces en hoe in dit proces rekening is gehouden met onderzoek, niet zou begrijpen (of daarover zou horen).</p> <p>Bovendien is het in de onderzoeksopdrachten van het Ministerie van Verkeer duidelijk aangegeven dat het onderzoek beschreven moet worden op een manier die rekening houdt met de 'gevoelige politieke context' (tenminste, vanaf 2003). De onderzoekers weten dat ze hun resultaten op een specifieke manier moeten opschrijven, en ze weten van het explosieve politieke karakter van het debat. Aldus hebben ze stellingen vermeden die onmiddellijke rellen zouden kunnen veroorzaken en die onbegrijpelijk, of niet transparant zijn. Het Ministerie adviseert hen zelfs om hiervoor een tekstschrijver in te huren (Interview De Waard, 2009).</p>
4.	Ineffectieve communicatie van onderzoekers over hun werk	<p>De Schipholcasus is technisch zeer complex. Geluidsweergave, allerlei juridische vraagstukken, en het meten van geluid zijn zaken die alleen begrijpelijk zijn voor experts. We hebben echter geen aanwijzingen gevonden dat ineffectieve communicatie over onderzoek een belangrijke rol heeft gespeeld in de casus. Verschillende spelers (Ministerie, onderzoek, NGO's) hebben bekwame experts die elkaar technisch begrijpen (wat niet betekent dat ze het met elkaar eens zijn). Alsnog zijn er ook voorbeelden van beleidsmakers die duidelijk niet begrepen wat de onderzoekers bedoelden. Het is moeilijk om te beoordelen of dit veroorzaakt werd door ineffectieve communicatie van de onderzoekers, of door onwetendheid aan de kant van de beleidsmakers (zie hieronder).</p> <p>Bovendien weten de onderzoekers dat als ze willen dat hun onderzoek impact heeft, ze hun onderzoek op een begrijpelijke manier moeten opschrijven. Zoals we gezien hebben is dit zelfs een vereiste geweest van het Ministerie van Verkeer, met betrekking tot onderzoek waarvoor vanaf 2003 opdracht werd gegeven.</p>
	Vraagkant	
5.	Onwetendheid van politici of zich te buiten gegane bureaucraten over het bestaan van beleidsrelevant onderzoek	Onwetendheid van politici zou een probleem kunnen zijn in deze Schipholcasus. Politici zijn erg afhankelijk van het onderzoek dat hen door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt verschaft. Ze weten dat ze niet al het onderzoek krijgen dat wordt uitgevoerd. Ze weten ook dat

		ze het proces waarlangs het onderzoek ontwikkeld is, niet kunnen beoordelen. En ze hebben geen tijd om de enorme hoeveelheden onderzoek waardoor ze overspoeld worden te beoordelen. Sommigen geloven dat deze overbelasting aan informatie een opzettelijke strategie is om de politici te verwarren en ervoor te zorgen dat ze niet elk rapport op zich kritisch kunnen bekijken (Interview Van Gijzel, 2009; Interview Berkhout, 2008; zie ook Weiss, 1986). Sterker nog, sommige politici hebben opgemerkt dat het geluidsdebat zo complex is geworden dat er slechts een paar mensen in Nederland zijn die echt zouden kunnen begrijpen wat er aan de gang is (Interview Van Gijzel, 2009).
6.	Anti-intellectualisme in overheden	<p>We kunnen de Nederlandse overheden niet bestempelen als anti-intellectueel. Grote hoeveelheden geld stromen naar onderwijs; er is een lange geschiedenis wat betreft het gebruiken van onderzoeksinformatie door Nederlandse planningbureaus, bijvoorbeeld in het vormen van economisch- en milieubeleid.</p> <p>Vaak zijn het de politici die om aanvullend onderzoek vragen. Hierdoor leggen ze de hiaten in kennis bloot (die misschien met opzet open zijn gehouden), terwijl ze tegelijkertijd de politieke discussie uitstellen (in afwachting van de nieuwe resultaten).</p>
7.	Beleidsmakers en leiders kunnen afwijzend of onverschillig staan tegenover, of niet in staat zijn tot het gebruik van onderzoek.	<p>Beleidsmakers in Nederland zijn hoogopgeleid. Maar vanwege het systeem van functieroulatie van de nationale overheid werken beleidsmakers vaak maar 4 jaar aan een specifiek project, voordat ze verplaatsen naar een ander project of Ministerie. Daardoor is het een lastige taak om grip te krijgen op de technische details van het geluidsdebat. Onderzoekers hebben aangegeven dat ze duidelijke ervaringen hebben gehad tijdens discussies met beleidsmakers, waarbij de beleidsmakers duidelijk niet begrepen waar het om ging (Interview Wijnen, 2009).</p> <p>Bovendien huurt het Ministerie van V en W fulltime technische experts in om de berekeningen en aannames die door de sectorpartijen gemaakt zijn, te controleren (Interview Dortland, 2009; Interview Wubben, 2009; Interview Vinkx, 2009).</p> <p>Tot slot zijn de beleidsmakers wellicht niet bereid geweest om specifieke onderzoeksresultaten te gebruiken of om specifieke onderzoeksvragen te stellen, maar dat is een andere zaak (zie hieronder).</p>
8.	Politisering van onderzoek. Onderzoeksbevindingen zijn makkelijk te	Naar onze mening zouden vrijwel alle 9 strategieën gebruikt in de Schipholcasus gekenmerkt kunnen worden als ‘politisering van onderzoek’. Beleidsmakers in deze casus hebben duidelijk

	<p>misbruiken, door selectief gebruik, decontextualisering of verkeerd citeren. Besluitvormers kunnen dit doen om de voorkeuren of vooroordelen van het bestaande beleid te versterken.</p>	<p>de productie van informatie voorkomen, de resultaten van onderzoek beïnvloed, resultaten selectief gepresenteerd of herschreven en resultaten selectief gebruikt. Kortom, ze hebben geprobeerd de productie en verspreiding van wetenschappelijke informatie te controleren om een politiek doel te bereiken: groei faciliteren van de luchthaven Schiphol. De andere kant van het tweeledige doel (vermindering van geluidhinder) zou bereikt moeten worden binnen de grenzen die overeenkomen met de gewenste groei. Derhalve was het geluidsbeleid een afgeleide van de groeiambities.</p>
	Bredere sociale en politieke context	
9.	<p>Maatschappelijke isolatie van zowel onderzoekers als besluitvormers.</p>	<p>Er lijkt geen scheiding te zijn tussen onderzoekers, lobbyisten en besluitvormers (rijksambtenaren). Zij vormen een relatief klein netwerk van mensen, die sterk van mening kunnen verschillen, maar die tegelijkertijd samen vrij goed lijken te functioneren. Tegelijkertijd lijkt er een groeiende gezamenlijke technocratische afstand te zijn tussen dit netwerk van experts, het algemene publiek en de politici. De politici bleven aandringen op het feit dat het geluidstelsel minder complex en technisch gemaakt moest worden, en beter begrijpelijk voor leken, en waarschijnlijk ook voor henzelf (bijvoorbeeld in 1998 en 2003). Verscheidene burgers gaven aan dat ze geloofden dat het geluidstelsel met opzet complex was gemaakt, als een strategie om de drempels voor het betrokken raken bij de discussie te verhogen (Interview Griese, 2009; Interview Van Ojik, 2007). Bovendien stond het hoge niveau van technocratie de verantwoordelijke Minister en beleidsmakers van het Ministerie van V en W toe om beslissingen te maken die anders (politieke) weerstand hadden opgeroepen. Vanuit dit perspectief kan het met opzet technisch maken van het debat gezien worden als een strategie voor het ontwikkelen van een rookgordijn waarachter ongunstige beslissingen genomen kunnen worden. Waar onderzoekers lijden onder een afscheiding van de maatschappij, ligt de technocratie op de loer. Technocratisch onderzoek kan de opvattingen van gewone mensen negeren, en dus niet in hun werkelijkheid passen (Lindblom & Cohen, 1979).</p> <p>Gelukkig worden, ondanks deze groeiende technocratisering, de argumentaties en beslissingen streng in het oog gehouden door onderzoekers werkzaam voor NGO's. Zij zijn zelf experts en ze zullen het algemene publiek betrekken en informeren wanneer zij denken dat dit noodzakelijk is voor het betwisten van – in hun ogen – onwenselijke beslissingen.</p>
10.	<p>Breder patroon van sociaal-politieke, economische en culturele invloed op de lange</p>	<p>Nederland heeft een politieke cultuur van onderlinge afspraken (poldercultuur of consensualisme). Dit Nederlandse consensualisme wordt gekenmerkt door een hoge graad van</p>

termijn	<p>corporatisme, waarbij een paar machtige belangengroeperingen (d.w.z. vakbonden, grote multinationals) worden betrokken bij het nationale proces van beleid maken (Lijphart, 1968; Van Waarden, 1999). Dit Nederlandse consensualisme is ook zeer pragmatisch van aard, wat resulteert in veel gebruikte dispensaties, beleidsexperimenten, beleidsevaluaties en tolerantie van illegale drugs en prostitutie (Van Wijk, 2007).</p> <p>In de Schipholcasus wordt deze praktijk geïllustreerd door de vele interactieve regelingen die gedurende de jaren zijn toegepast, zoals de TOPS-onderhandelingen en de Alderstafel, en de vele netwerken die bestaan in de regio (Koppenjan & Huys, 2009). De poldercultuur betekent dat processen van besluitvorming lang duren, en dat naast onderzoek, de resultaten van onderhandelingen een belangrijke rol spelen in de uiteindelijke besluitvorming ('als je het met me eens bent in de Schipholcasus, dan zal ik het met jou eens zijn in een andere politieke kwestie'). De pragmatische aanpak laat zich zien in de ad hoc manier van beleid maken. Een politiek probleem steekt de kop op, er wordt een beleidsopdracht opgesteld, en het Ministerie van V en W probeert het op te lossen door onderzoek te verzamelen op een bevooroordeelde manier. Er ligt geen duidelijk lange termijnperspectief ten grondslag aan de beleids- en onderzoeksagenda's.</p> <p>Als het poldermodel wil slagen, moeten de verschillende betrokken spelers elkaar tot op zekere hoogte vertrouwen. Vertrouwen wordt gezien als een waarneming van de goede intenties van de andere spelers. Het heeft te maken met een verwachting van de intentie van andere spelers, en die intentie heeft te maken met de verwachting dat de andere speler de belangen van de 'vertrouwende' speler zal respecteren (Koppenjan & Klijn, 2004; p.83). Wanneer verwachtingen herhaaldelijk worden geschonden, moet het vertrouwen in een andere speler herzien worden, of kan het zelfs volledig verdwijnen. Een hoog niveau van vertrouwen binnen netwerken vermindert de kosten van transacties tussen samenwerkende spelers, verbetert de kans dat spelers informatie zullen uitwisselen, en moedigt leren en innovatie aan. In essentie is, als spelers elkaar niet vertrouwen, de kans groter dat ze de informatie die de anderen gebruiken ook niet vertrouwen. Daarom is het niveau van vertrouwen belangrijk voor het begrijpen van het potentieel voor het ontwikkelen van gezaghebbend bewijs.</p> <p>Jaar in jaar uit zijn de beloftes die door de politici en de beleidsmakers gedaan zijn keer op keer</p>
---------	---

		<p>met voeten getreden. Dat wil zeggen, de geluidslimieten zijn niet gehandhaafd. Dit heeft een enorm wantrouwen gecreëerd bij de plaatselijke bewoners, naar zowel de beleidsmakers als de politici toe. Daarnaast dragen de bovengenoemde strategieën gebruikt door de beleidsmakers niet bij aan het creëren van vertrouwen. Als gevolg daarvan wantrouwen de plaatselijke bewoners en de milieugroeperingen a priori de onderzoeksresultaten die het Ministerie van Verkeer gebruikt om haar argumenten te maken. Dit heeft op zijn beurt de beleidsmakers en de politici ertoe gebracht om de verwachtingen beter in de hand te houden. Een manier om dit te doen, was door de onderzoeksresultaten toegankelijker en transparanter te maken.</p>
11.	<p>Machtsrelaties. Dit creëert bezorgdheid over de omstrede geldigheid van kennis. Censuur en controlekwesties en het ideologische vraagstuk.</p>	<p>Zoals in punt 10 gesteld, is het Nederlandse politieke systeem geen eenpartijstelsel. Het is een consensusdemocratie op alle niveaus. Dit betekent niet dat Nederlandse beleidsmakers of bureaucraten niet zullen proberen om onderzoeksresultaten te beïnvloeden (zelfs aanspraken, zie paragraaf 3), maar uiteindelijk wordt dit spel niet tot het einde doorgevochten. Echte censuur of totale controle is nauwelijks mogelijk in de Nederlandse cultuur. Integendeel: er is voor politici altijd de mogelijkheid om te vragen om een aanvullend onderzoek of een second opinion ten aanzien van de onderzoeksresultaten.</p> <p>Desalniettemin is de relatie tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en het Kabinet waartoe hij behoort, en de beleidsmakers van het Ministerie van V en W het vermelden waard. Er zijn erg korte en hechte banden tussen de Minister en de verantwoordelijke beleidsmakers. Derhalve oefent de Minister grote invloed uit op het beleidsprogramma en het bijbehorende onderzoeksprogramma dat uitgevoerd moet worden. Schiphol wordt gezien als een van de hoekstenen van de Nederlandse economie, wat de directe politieke belangen rechtvaardigt. Het betekent ook dat de beleidsmakers gebonden zijn door de politieke doelen en afgeleide beleidsdoelen, zoals gesteld door de Minister en het Kabinet.</p> <p>Tot slot is de relatie tussen de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Ruimtelijke Ordening het vermelden waard. Op papier zijn beide Ministeries verantwoordelijk voor Schiphol. In de praktijk echter, neemt het Ministerie van V en W de leidende rol. Dit heeft te maken met het feit dat zij veel meer middelen beschikbaar hebben (mensen, geld, tijd) dan het Ministerie van Ruimtelijke Ordening. Als gevolg kan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat grotere invloed uitoefenen op het soort onderzoek dat geproduceerd en gebruikt wordt. De focus van het Ministerie ligt meer op de ontwikkeling van capaciteit, terwijl de focus van het Ministerie van</p>

		<p>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu meer ligt op de bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving. De grotere invloed van het Ministerie van Verkeer wordt derhalve weerspiegeld in de onderzoeksagenda en het uiteindelijke beleid.</p>
12.	<p>Geldigheid van onderzoek ('wat is te kennen?')</p>	<p>In de Nederlandse academia zijn er discussies over verschillende epistemologieën en 'manieren van kennen'. In de Nederlandse beleidspraktijk spelen deze discussies geen rol. De Westerse rationalistische (wetenschappelijke) benaderingen zijn dominant en onbetwist. Er is een algemene instemming over het soort strategieën dat toegepast zou moeten worden om correcte en robuuste wetenschappelijke resultaten te ontwikkelen. Spelers kunnen echter verschillen van mening over of deze strategieën op een juiste manier zijn toegepast in een onderzoeksproces.</p> <p>Tot slot lijkt het erop dat erin de Schipholcasus veel vertrouwen is gestopt in de berekeningen van de verwachte niveaus van geluidhinder. Dit is opmerkelijk, aangezien deze berekeningen continu in twijfel zijn getrokken, wat ruimte gaf voor een nieuwe beleidsdiscussie over een herzien of verbeterd geluidstelsel. Dit kan gerelateerd worden aan het feit dat statistieken de voornaamste vorm zijn geworden voor het identificeren van causale relaties (Stone, 2002; p.163). Dat wil zeggen, als we een geldige causale relatie kunnen vinden, dan moet dit waar zijn. De Nederlandse beleidscultuur is uiterst numeriek, met getallen als symbolen van precisie, accuratesse en objectiviteit. Ze suggereren mechanische selectie, gedicteerd door de aard van objecten, ook al impliceert tellen ook oordelen. Met andere woorden, getallen liegen niet; mensen geloven dat ze juist en objectief zijn. Aan getallen wordt grote waarde toegekend in onze samenleving als een manier om overtuigende argumenten voor problemen en oplossingen te creëren (verg. Deborah Stone, 2002). Onderzoek dat dus ongecompliceerde cijfers levert ('ja, we blijven binnen de normen', 'nee, we overschrijden de normen') wordt geprefereerd boven sociaalpsychologisch onderzoek, wat moeilijk te interpreteren, te meten en te controleren is. Bovendien impliceert de afhankelijkheid van statistieken dat de beleidsmakers een voorkeur hebben voor wetenschappelijk onderzoek, waarbij het respect voor gewone mensen of lekenkennis wordt verminderd.</p>

De analyse in tabel 1 toont duidelijk aan dat de belangrijkste verklaring voor de rol van onderzoek in het Nederlandse Schipholdebat, de politisering van onderzoek is. De politieke ambitie voor groei stuurde de zoektocht naar wetenschappelijk onderzoek, en het stuurde eveneens de manier waarop onderzoek in deze kwestie werd gebruikt. Derhalve hebben de politieke doelen het soort onderzoek dat in de eerste plaats gedaan werd sterk beïnvloed. Daarnaast heeft dit het onderzoeksproces zelf beïnvloed door supervisie, en heeft het gediend als een mechanisme voor het selecteren van het soort onderzoeksinformatie dat gebruikt zou moeten worden, en de informatie die gemarginaliseerd zou moeten worden.

Gebaseerd op tabel 1 maken we nog enkele aanvullende observaties over het visualiseren van de dynamieken tussen onderzoek en beleid die het Schiphol-groei-versus-geluiddebat kenmerken, maar die men ook kan vinden in debatten over andere grote infrastructuurprojecten in Nederland.

De eerste observatie is het uiterst technisch complexe jargon van het Schiphol geluidsdebat en het bestaande regulerende stelsel voor geluid. Deze technische houding opent de deur voor aanhoudende statistische analyses. Het lijkt alsof het belangrijkste wat er in de Nederlandse cultuur gedaan moet worden, het ontwikkelen is van normen en limieten en om deze te handhaven. Deze technische houding kan ook worden gezien in de besluitvorming ten aanzien van wegen (Annema en de Jong, 2009). Terwijl er aandacht wordt besteed aan de normen, wordt ander, mogelijk effectiever, geluidsbeleid genegeerd of van de agenda gehouden. Bovendien creëert de focus op normen, vormgeving en handhaving een hoge drempel voor mensen die deelnemen aan de discussie. Wanneer mensen niet begrijpen wat er aan de gang is, kunnen ze niet beoordelen of een politiek proces van besluitvorming eerlijk is of niet. Deze observatie hangt samen met de lage mate van vertrouwen van de plaatselijke bewoners en milieuactoren in de beleidsmakers van het Ministerie van V en W, en in de politici. Deze lage mate van vertrouwen beïnvloedt de manier waarop plaatselijke bewoners de informatie zien die wordt gebruikt door hen om hun argumenten mee te versterken. In wezen wordt alle informatie a priori gewantwoord omdat het gemanipuleerd zou kunnen zijn. Binnen een dergelijke context is het extreem moeilijk om gezaghebbend bewijs (d.w.z. informatie die als geldig wordt beschouwd door alle betrokken spelers) te ontwikkelen.

De tweede observatie is dat, in een dergelijke complexe context, de verantwoordelijke politici en beleidsmakers er belang bij hebben om de kwestie te beperken (d.w.z. het vernauwen van het kader van het debat). De productie van nieuw (wetenschappelijk) onderzoek zou kunnen resulteren in het ontstaan van nieuwe problemen, nieuwe risico's en nieuwe onzekerheden (Beck, 1992; Koppenjan & Klijn, 2004). Dit is onwenselijk voor een reeds controversieel debat dat vol zit met onzekerheden. Derhalve helpt het vernauwen van de reikwijdte van het debat en het daaraan gerelateerde onderzoek de beleidsmakers om onzekerheden onder controle te houden en ermee om te gaan.

De derde observatie is dat de machtsrelaties belangrijk zijn in het creëren van bewijs, maar de Nederlandse poldercultuur houdt het machtsspel binnen de perken. We hebben gesteld dat er nauwe banden zijn tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de betrokken beleidsmakers. De Minister kan dus het beleid en de onderzoeksagenda beïnvloeden. Verder hebben we gewezen op de relatie tussen de Ministeries van Verkeer en VROM. Het eerste focust meer op de ontwikkeling van capaciteit, het laatste op de milieueffecten. De sterkere positie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vindt hierdoor zijn weerslag sterker in andere onderzoeksagenda's en het hieruit volgende beleid, dan wanneer de rollen omgedraaid

zouden zijn. De Nederlandse poldercultuur (consensualisme) echter, verklaart ook de dynamiek tussen beleid en onderzoek. Men zou wellicht kunnen stellen dat ‘polderen’ te lang duurt, en dat de besluitvorming vaak niet erg duidelijk is. Aan de andere kant voorkomt deze cultuur naar onze mening echt machtsspel. ‘Ons kent ons in’ de polder. Daarnaast weet iedereen, die betrokken is bij het proces van besluitvorming, van de laatste roddels en trucjes die het Ministerie heeft toegepast in het onderhandelingsproces. Er kunnen dus vaak twee realiteiten zijn in de polder. De eerste is de misschien enigszins virtuele realiteit van de ‘strikte’ normen, handhavingspunten, vormgeving en de enorme hoeveelheden onderzoeksrapporten en contrarapporten. En de tweede realiteit is die van: ‘dit is een beetje een toneelstuk, want we weten allemaal dat Schiphol uiteindelijk zal mogen groeien’. Dit spel is geaccepteerd in de polder, maar binnen bepaalde grenzen, want alle betrokken mensen weten dat ze elkaar weer zullen ontmoeten in de polder voor een andere ‘wicked’ infrastructuurkwestie. Kortom: in de poldercultuur is slechts een beperkte hoeveelheid machtsspel en manipulatie van onderzoek, data en statistieken geaccepteerd.

7. Potentie voor het Verbeteren van op Bewijs Gebaseerde Beleidsuitvoering – een discussie

In hoofdstuk 2 stelden we dat, bij onoplosbare (wicked) problemen, het beleidsproces de vorm aanneemt van een polemische strijd ten aanzien van een redenerende hegemonie, waarbij onderzoek wordt gebruikt als ammunitie om plausibele argumenten te ontwikkelen. Gezien de diversiteit van belangen en doelen zal het erg moeilijk zijn om gezaghebbend bewijs te creëren waarop beleid kan worden gebaseerd. Vooral wanneer er hoge politieke belangen op het spel staan, zoals het geval bij Schiphol of andere grote infrastructuurplanningcases die de vorm aannemen van ‘wicked’ problemen. Om precies te zijn, gebaseerd op de bevindingen in de Schipholcasus, stellen we dat het onmogelijk zal zijn om eenduidig bewijs te creëren, aangezien paragraaf 5 duidelijk aantoonde dat de politisering van onderzoek de belangrijkste verklaring is voor het gebruik van onderzoek in deze kwestie. Wat als bewijs zal gaan tellen, hangt af van de politieke steun die een specifieke speler kan mobiliseren voor zijn claim. Vanuit ons perspectief zou het hierom een onrealistische ambitie zijn om te zoeken naar eenduidig bewijs.

We gaan er dus van uit dat de politieke aard van het beleidsproces verscheidene van de gebruikelijke aanbevelingen voor het vergroten van het gebruik van onderzoek vrij ineffectief maakt. Bijvoorbeeld, het verbeteren van onderzoekscommunicatie en –verspreiding, het verbeteren van inzicht en overnemen van onderzoek, betrokkenheid op lange termijn van onderzoeker met potentiële gebruikers, voor het creëren van wederzijds begrip en overeenstemming, en zelfs de creatie van een cultuur van het leren van beleid zullen waarschijnlijk geen geweldige resultaten boeken in de Schipholkwestie, of in andere kwesties die te maken hebben met ‘wicked problems’. In plaats daarvan denken we dat we onze ambitie aan moeten passen, en de politieke aard van het beleidsspel veel serieuzer moeten nemen. Dat wil zeggen, door het negeren van de politieke invloed op de dynamiek tussen onderzoek en beleid, zal deze invloed niet weggaan. Dit impliceert een minder ambitieuze, maar wellicht meer realistische aanpak voor op onderzoek gebaseerd beleid maken.

De volgende aanbevelingen zouden hierbij nuttig kunnen zijn:

- Zorg ervoor dat onafhankelijke onderzoeksinstituten (in Nederland bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Planbureau, Kennisinstituut Mobiliteit, universiteiten en verscheidene wetenschappelijke instituten) hun eigen onderzoeksagenda's kunnen vaststellen (inclusief onderzoeksvragen die zouden kunnen resulteren in politiek onwenselijke uitkomsten), en dat ze voldoende fondsen beschikbaar hebben voor het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek. Op deze manier wordt er een poging gedaan om een zo breed mogelijke kennisbank met de hoogste kwaliteit te ontwikkelen, inclusief een wijde variëteit (veelvormigheid) van onderzoeksvragen, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende theoretische aannames en methodologieën, wetenschappelijke kennis en lekenkennis. Deze brede kennisbank maakt het mogelijk om over alternatief beleid na te denken in plaats van slechts te investeren in een verdere verfijning van bestaand beleid en beperkte onderzoeksagenda's. Wellicht zou men onafhankelijk onderzoek ook kunnen zien als een ‘reality check’. Onafhankelijk onderzoek zou antwoord kunnen geven op de vraag in hoeverre de ‘eerste’ onderzoeksrealiteit, zoals genoemd in hoofdstuk 6 (de wereld van normen, handhavingpunten, vormgeving et cetera), echt is of virtueel. Vooral in het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek zou het zeer duidelijk moeten zijn hoe de informatie ontwikkeld is. Dit impliceert opheldering omtrent de gemaakte keuzes met betrekking tot aannames, schattingen, methodologieën, en ook met betrekking tot de

alternatieven die aan de kant zijn geschoven. Onafhankelijke informatie zou transparant en verifieerbaar moeten zijn.

- Zorg ervoor dat iedereen die geïnteresseerd is, de informatie kan verkrijgen die in de brede kennisbank ontwikkeld wordt. Vooral politici die betrokken zijn bij het politieke debat, zouden de gelegenheid moeten hebben om alle ontwikkelde informatie te verzamelen. Dit zou kunnen bijdragen aan felle discussies, maar ook aan de kwaliteit van de politieke discussies en uiteindelijke beslissingen.

De bovengenoemde aanbevelingen impliceren een duidelijk begrip van de verschillende rollen in het beleidsspel. De beleidsmakers van de ministeries mogen proberen om hun beleidsalternatieven te selecteren, gebaseerd op hun informatie. Maar naar onze mening lijkt het tegelijkertijd belangrijk dat onderzoekers is toegestaan om alternatieve informatie af te leveren, zonder beïnvloed te worden door de politieke context. Tijdens het politieke debat is het de politici toegestaan om de informatie selectief te gebruiken, indien ze dit willen. Dit is tenslotte deel van het spel, en in de politiek is de voornaamste drijfveer om steun te werven voor argumenten. Het is hier belangrijk om te begrijpen dat een dergelijk selectief gebruik inherent is aan het politieke spel. Naar onze mening is selectief gebruik derhalve niet verboden, of slecht, zo lang het duidelijk is aan buitenstaanders, en zo lang de selectie is gebaseerd op een brede kennisbank. Met dit laatste punt bedoelen we dat de selectie van bewijs plaats zou kunnen vinden op basis van een keuze tussen rapporten A, B en C, alle drie bevooroordeeld. We zouden echter prefereren dat selectie plaats zou vinden op basis van rapporten A en B (bevooroordeeld) en rapport D (onafhankelijk onderzoek), ook al zou in beide gevallen rapport A gekozen kunnen worden als ‘bewijs’.

Als deze aanbevelingen in het Schiphol geluiddebat worden geïmplementeerd kan het uiteindelijke beleid alsnog hetzelfde zijn. Maar het zal tenminste duidelijk zijn ten koste van welke alternatieven deze keuze gemaakt zal zijn. Onderzoek is dan niet slechts een manier om reeds geselecteerde oplossingen te legitimeren. In plaats daarvan dient het als een breed en divers reservoir van ideeën en inzichten, waaruit volwaardige beleidsalternatieven afgeleid kunnen worden. Het uiteindelijke beleidsalternatief wordt geselecteerd tijdens het politieke spel, waarbij alle politieke strategieën voor het werven van steun zijn toegestaan (binnen de marges van wat men acceptabel acht, d.w.z. zonder het schaden van wederzijds vertrouwen).

8. Op Bewijs Gebaseerde Praktijken en Beleidsveranderingen

Om te beginnen is publiekelijk beleid een van de vele aspecten die kunnen helpen om een overgang te creëren naar een duurzamere samenleving. Men gaat er van uit dat een overgang van het publieke beleid zelf een bijdrage kan leveren aan deze algehele (maatschappelijke) overgang. In de Schipholcasus zitten we vast aan een beleid dat zijn praktische waarde heeft verloren. Nieuwe beleidsperspectieven, gerelateerde strategieën en maatregelen zijn gewenst en worden noodzakelijk geacht door de betrokken spelers. Maar hoe kan onderzoek hier een rol in spelen?

In theorie kan onderzoek een belangrijke rol spelen in het creëren van een beleidsverandering. Meer in het bijzonder, onderzoek kan variëteit uitlokken in de wijze van denken, praten en doen. Zowel de resultaten van onderzoek en het onderzoeksproces kunnen resulteren in een verrijking van de inhoud van het beleidsdebat door het ontwikkelen van nieuwe concepten, inzichten, methodes en meetwijzen, en in een verrijking van het beleidsproces door het reorganiseren van verantwoordelijkheden, het insluiten van nieuwe spelers, het beginnen van nieuwe platforms etc. Bovendien kunnen, als het onderzoeksproces op een interactieve manier (conform de ideeën over het gezamenlijk vinden van feiten) plaatsvindt, spelers elkaar leren kennen en kunnen zij vertrouwensrelaties opbouwen. Kortom, onderzoek kan resulteren in nieuwe manieren van denken en werken. Als zodanig kan onderzoek dienen als een belangrijke generator van veranderingen in publiekelijk beleid.

Als we de Schiphol-casus als voorbeeld nemen, dan speelt onderzoek absoluut geen dergelijke rol. In plaats daarvan dient onderzoek slechts de verdere institutionalisering van de bestaande praktijken, manieren van praten en doen. De voornaamste oorzaak lijkt te zijn dat de leidende beleidsmakers en politici niet echt geïnteresseerd zijn in nieuwe manieren. In plaats van het stimuleren van de creatie van een variëteit, wordt dit belemmerd. En wanneer er variëteit wordt gecreëerd, en het past niet binnen het bestaande beleidskader, dan wordt dit gemarginaliseerd.

Omdat onderzoek niet langer automatisch de vorm van gezaghebbend bewijs kan aannemen wanneer het gaat om onoplosbare problemen, is er voldoende ruimte voor het opbouwen van bewijs. Allerlei strategieën en tactieken worden hierbij gebruikt om steun te verwerven voor bepaalde bevindingen, terwijl andere bevindingen worden genegeerd. Dit gebeurt zeker deels willens en wetens (zie ook bijdrages aan In 't Veld, 2000). Maar tegelijkertijd lijkt dit niet de enige verklaring te zijn. Twintig jaar van beleidsophoping heeft geresulteerd in een extreme vorm van institutionalisering van beleidsaannames, -methodes en -oplossingen. Deze aannames, methodologieën en oplossingen worden onderhand als vanzelfsprekend gezien, en worden automatisch gereproduceerd in de dagelijkse activiteiten van de betrokken beleidsmakers (en andere betrokkenen). Meer in het bijzonder, ze hebben routines die reflectie weerstaan. Het wordt daardoor niet meer bediscussieerd welke onderzoeksvragen gesteld zouden moeten worden, en welke niet; welke kwesties opgenomen moeten worden, en welke er van de agenda weerhouden moeten worden. Het is praktijk geworden om onderzoek te vermijden dat de bestaande politieke theorie ondermijnt. En het is praktijk geworden om onweerlegbaar bewijs dat alsnog geproduceerd wordt, te negeren of te marginaliseren. Het resultaat is dat onderzoek niet het soort variëteit levert dat nodig is om innovatieve benaderingen, alternatieven en oplossingen te verkennen en te ontwikkelen. In plaats van dat er zoveel mogelijk variëteit (zowel in diepte als breedte) wordt gecreëerd, wordt er telkens opnieuw hetzelfde onderzoek gedaan, en andere mogelijkheden worden gemist (Huys & Kroesen, 2007).

We kunnen ons afvragen of de Schiphol-casus een extreme casus is, of dat de bevindingen ook op andere cases van toepassing zijn. Het lijkt waarschijnlijk dat Schiphol een extreem geval is, vanwege de enorme politieke controverse en belangen die op het spel staan, en vanwege het technisch complexe karakter. Aan de andere kant zijn er tegenwoordig meer van zulke kwesties met gelijke kenmerken (veel belanghebbenden betrokken met onverenigbare belangen en doelen, grote onderzoeksprogramma's, politiek gevoelige context, lange looptijden). Dit maakt het plausibel om aan te nemen dat de potentie van op bewijs gebaseerde praktijken erg beperkt is, wanneer men geconfronteerd wordt met dergelijke beleidsproblemen. Bovendien maakt dit het ook erg twijfelachtig, of onderzoek een belangrijke rol kan spelen in het teweegbrengen van beleidsveranderingen. Het laatste zou alleen mogelijk zijn als er voldoende mogelijkheden zouden zijn om onderzoek te doen dat van verschillende aannames uitgaat, verschillende methodologieën gebruikt, en dat kan resulteren in nieuwe beleidsalternatieven. Daarna is het aan de betrokken spelers om zoveel mogelijk steun te verwerven voor hun gewenste alternatief.

Dit is onze voornaamste aanbeveling met betrekking tot Schiphol en het op bewijs gebaseerd maken van beleid in het algemeen. Creëer mogelijkheden voor het ontwikkelen van een zo groot mogelijke variëteit die kan resulteren in zoveel mogelijk volwaardige beleidsalternatieven. Deze kunnen dienen als input voor de politieke onderhandelingen. En laat het idee los, dat de creatie van eenduidig bewijs mogelijk is als het gaat om onoplosbare problemen, en het idee dat onderzoek geheel zelfstandig beleidsveranderingen teweeg kan brengen. In het beste geval kan onderzoek een kleine bijdrage maken aan het teweegbrengen van beleidsveranderingen. Verschillende kleine veranderingen kunnen echter uiteindelijk resulteren in nieuwe manieren van denken, praten en doen.

Bronnen

- Algemene Rekenkamer (1998). Groeicijfers Schiphol. Den Haag, Sdu Uitgeverij.
- Annema, J.A., M. de Jong (2009), The Dutch case of testing on future air quality: an example of improper model use in a decision-making process, paper for European Transport Conference, Noordwijkerhout, the Netherlands, 6 – 9 October 2009.
- Berkhout, G. (2003) Dossier Schiphol: Relas van een falend democratisch proces. Value report, 2003
- Bouwens, A.M.C.M., M.L.J. Dierikx (1996) Op de drempel van de lucht: 80 jaar Schiphol. SDU Uitgevers, Den Haag
- Bruijn, H de. & E. ten Heuvelhof (2008), Management in Networks: On multiactor decision making. Routledge, London en New York.
- Bröer, C. (2006). Beleid vormt overlast, hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen (Aksant, Amsterdam).
- Bureau PAU (2000), Schiphol en de Ruimtelijke Ordening. De ontwikkeling van het Schipholcomplex 1980–2000. Groningen/Den Haag.
- CEC (Commission of the European Community) (2001): Governance in the EU: A White Paper. Brussels: European Commission, COM (2001) 428 final.
- Dassen, T. & H.S.M.A. Diederikx (2006), Opties voor Schipholbeleid. Milieu & Natuurplanbureau, Nr.500133002, 6 juni 2006.
- Davoudi, S. (2006): Evidence-Based Planning: Rhetoric and Reality. In disP, No 165 2/2006. ETH Zurich/NSL: Zurich.
- Dunn, W.N. (1994), Public Policy Analysis: An introduction. Englewood-Cliffs Prentice-Hall.
- Eeten, M. van (1999), Dialogues of the deaf. Defining new agendas for environmental deadlocks. Delft, Eburon.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, A.C.P Verster (2000), Evaluation of infrastructural projects; Guide for cost –benefit analysis, Sections I and II, The Hague: CPB, Rotterdam: NEI (nu ECORYS).
- Faludi, A., B. Waterhout (2006): Introducing Evidence- Based Planning. In disP, No. 165 2/2006. ETH Zurich/NSL: Zurich.
- Glasbergen, P. (2002) The green polder model: institutionalizing multistakeholder processes in strategic environmental decision-making. European Environment, vol. 12, issue 6, p.303-315.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1992), Beleid en Politiek: Een inleiding tot de beleidswetenschap en de Beleidkunde. Coutinho, Muiderberg.
- Huys, M.G. & M. Kroesen (2007) Herrie rondom Schiphol.
- Job, R. F. S. (1988). Community response to noise: A review of factors influencing the relationship between noise exposure and reaction. Journal of the Acoustical Society of America, 83(3), 991-1001.
- Jones, A. & T. Seelig (2004) Understanding and enhancing research-policy linkages in Australian housing: A discussion paper. Australian Housing and Urban Research institute, Queensland Research Centre.
- Ket, M.R. (2000) Geluidshinderonderzoek en het Schipholbeleid. In: Bureau PAU (2000), Schiphol en de Ruimtelijke Ordening. De ontwikkeling van het Schipholcomplex 1980–2000. Groningen/Den Haag
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (eds.) (1997) Managing complex networks; strategies for the public sector, London: Sage

- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision-making*. Londen: Routledge.
- Kruijf, A.de (2002) *Het Bulderbos. Verzet tegen uitbreiding van Schiphol 1993 –2002*. Mets & Schilt, Amsterdam.
- Marston, G & Watts, R 2003, 'Just the facts Ma'am': a critical appraisal of evidence-based policy', *Just Policy*, no. 30, pp. 32-46.
- Ministerie van VROM (1988) *Vierde Nota Ruimte Den Haag*, 1988
- Ministerie van VROM (1995) *PKB Schiphol en Omgeving, Deel 4*. Den Haag, 1995
- Ministerie V en W (1997) *Integrale Beleidsvisie van het kabinet 'Hoeveel ruimte geeft Nederland aan luchtvaart?'*. Den Haag, 1997
- Ministerie V en W (1998) *Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart*. Den Haag, 1998
- Ministerie V en W (1999), *Toekomst Nederlandse Luchtvaart*. Den Haag, 1999.
- Ministerie V en W (2006) *Eindrapport evaluatie Schipholbeleid*. Den Haag, 2006
- Ministerie V en W, VROM and Economische Zaken (2006) *Cabinets Perspective Schiphol*. Den Haag, 2006.
- Nutley, S, Walter, I & Davies, H 2002, *From knowing to doing: a framework for understanding the evidence-into-practice agenda*, Discussion Paper 1, Research Unit for Research Utilisation University of St Andrews, Fife.
- Nutley, S, Davies, H & Walter, I 2002, *Conceptual Synthesis 1, Learning from the diffusion of innovations*, Research Unit for Research Utilisation University of St Andrews.
- Nutley S M, Davies H T O en Tilley N (2000) *Getting research into practice*, *Public Money and Management Theme issue*, volume 20, Nr 4, pp. 3-6
- Projectbureau Mainport & Milieu Schiphol (PMMS) (1991). *Integrale versie Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving*.Den Haag, Sdu Uitgeverij
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance*, Buckingham. Open University Press.
- Sanderson, I 2002, 'Making sense of 'what works': Evidence based policy making as instrumental rationality?' *Public Policy and Administration*, nr. 17, no. 3, pp. 61-75.
- Schön, D., and Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* (Basic Books, New York).
- Solesbury, W. (2002): *The ascendancy of evidence*. *Planning Theory and Research*, 3(1): 90–96.
- Stallen, P. J., & Van Gunsteren, H. (2002). *Schiphol en de illusie van de hinderloze samenleving*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Tan, G. (2001). *Urgentie, leiderschap en kennisontwikkeling: verklaringen voor drie besluitvormingsronden over Schiphol tussen 1989 en 1991*. Amsterdam: Uitgeverij Lemma.
- Trinder, L 2000, 'A critical appraisal of evidence based practice', in L Trinder & S Reynolds (eds), *Evidence-based Practice: A Critical Appraisal*, Blackwell Science Ltd, London.
- Tweede Kamer (2004), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten. Het project Zuiderzeelijn: toetsing met terugwerkende kracht*, nr 9, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 283, Vergaderjaar 2004 – 2005.
- Veld, R.J. in 't. & Verheij, T. 2000. *Willens en Wetens*. Veld, R.J. in 't. (red.) *Willens en wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*. Utrecht: Lemma.
- Weggeman, J. (2003), *Controversiële besluitvorming*. Utrecht, Lemma
- Zlotnik, JL, Biegel, DE & Solt, BE 2002, 'The Institute for the Advancement of Social Work Research: Strengthening social kerk research in practice and policy', *Research on Social Work Practice*, vol. 12, nr. 2, pp. 318-37

Appendix 1. Lijst van Interviews

	Naam	Rol in het Schipholdebat
1.	Lodewijk Abspoel (2009)	Beleidsmaker Ministerie V&W
2.	Ben Ale (2009)	Prof./ Veiligheidsexpert/ Lid van EIA Committee
3.	Rolf van Arendonk (2007)	Milieufederatie Noord-Holland
4.	Guus Berkhout (2008)	Prof./ Geluidsexpert/ Voorzitter van de Eerste Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid
5.	Ton Dassen (2007)	Onderzoeker/ Planbureau voor de Leefomgeving
6.	Rob Dortland (2009)	Beleidsmaker Ministerie V&W
7.	Peter Frankena (2009)	Onderzoeker/ consultant
8.	Jan Fransen (2009)	Onderzoeker/ Stichting Natuur & Milieu
9.	Rob van Gijzel (2009)	Politicus/ Fractievoorzitter PvdA
10.	Jeroen Gosse (2009)	Beleidsmaker Ministerie V&W
11.	Ymte van Gosliga (2009)	Plaatselijke Bewoner
12.	Jan Griese (2009)	Plaatselijke Bewoner
13.	Evert Hassink (2006)	Milieudefensie
14.	Emy Lap (2007)	Beleidsmaker Ministerie VROM
15.	Erwin von der Meer (2009)	Plaatselijke bewoner/ Onderhandelaar aan de Alderstafel
16.	Rein Muchall (2009)	Onderzoeker/ Geluidsconsultant
17.	Kees van Ojik	Plaatselijke bewoner/ Onderhandelaar aan de Alderstafel
18.	Pieter Jan Stallen (2008)	Prof./ Geluidsdeskundige
19.	Kjeld Vinkx (2009)	Onderzoeker/ To70
20.	Johan de Waard (2009)	Beleidsmaker Ministerie V&W
21.	Roland Wijnen (2009)	Onderzoeker/ Technische Universiteit Delft
22.	Frenk Wubben (2009)	Onderzoeker NLR/ To70
23.	Kees Wulffraat (2007)	Beleidsmaker Ministerie V&W