Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade

Kuipers, G.M.

Citation
Kuipers, G. M. (2021, December 7). *Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Wolters Kluwer, Deventer. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3245338

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3245338

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

7 ‘Tussen de oren’ Casus uitbreiding van luchthaven Schiphol

7.1 Inleiding en leeswijzer

De Nederlandse nationale luchthaven Schiphol is na de Tweede Wereldoorlog uitgegroeid tot een zogenaamde *mainport*, een kern van verbinding tussen Nederland en de wereld. Voor het kleine land dat Nederland is, is de luchthaven – en zijn groei – buitenproportioneel. Schiphol is ‘groter dan Nederland’.[1] Het vliegveld ligt centraal in de Randstad, een gebied dat tevens grote groei heeft gekend: door verstedelijking wonen steeds meer mensen in de buurt van Schiphol. Dus terwijl Schiphol uitbreidde, leek de omgeving steeds dichterbij zowel de luchthaven als het besluitvormingsproces rond die luchthaven te komen.

Door technologische en economische ontwikkelingen als de komst van straalmotoren in de jaren ’60, de steeds grotere vliegtuigen en een toename van het aantal passagiers- en vrachtvluchten, nam geluidsoverlast in de directe en verdere omgeving van Schiphol toe.[2] Eind jaren ’70 erkende de overheid geluidsoverlast – ook van andere bronnen zoals wegverkeer en industrie – als maatschappelijk probleem, en begon men maatregelen te nemen om de burgers hier zo veel mogelijk tegen te beschermen.[3] Omdat Schiphol van nationaal belang werd en wordt geacht, speelt het Rijk hier de belangrijkste rol als overheidsactor.[4] Zowel de schadeoorzaken als de schademaatregelen komen voort uit nationaal beleid. Ik geef in par. 7.2 een beknopt overzicht van de geschiedenis van de luchthaven, en bespreek in par. 7.3 de ontwikkelingen rondom het vertrouwensniveau in de casus aan de hand van enquêtes, mediaberichten, klachten en onderzoeken naar de omgeving.

Er zijn grenzen gesteld aan de groei van Schiphol, aan het soort vliegtuigen, de momenten waarop men mocht vliegen – bronmaatregelen, waardoor werd voorkomen dat (meer) hinder ontstond – en aan de andere kant zijn huizen geïsoleerd en eigenaren gecompenseerd voor schade.[5] De afgelopen jaren is (wederom) een maatschappelijke discussie gaande; Schiphol zit aan de grens van haar toegestane potentieel (de zogenaamde Aldersakkoorden voorzagen in afspraken tot

1 Riemens 2011.
2 Bouwens & Dierikx 1996, p. 124-125, 156-203.
3 Wet geluidhinder, *Stb.* 1979, nr. 99.
4 El Makhloufi 2013, p. 249.
5 Als strategie uiteengezet in *Kamerstukken I* 1981 16400 XII, nr. 4, p. 6.

2020, terwijl het afgesproken maximumaantal passagiers reeds in 2017 bereikt werd[6]) en Lelystad Airport was bedoeld om verdere groei te kunnen faciliteren. Inmiddels is de vraag of groei van Schiphol wel gewenst is, en zo ja, waar deze dan nog plaats mag vinden.[7] Die recente ontwikkelingen[8] vormen echter niet mijn focus; mijn onderzoek en dit hoofdstuk zijn een beschouwing van het schadebeleid rond de uitbreidingen tot nu toe.

Hoewel door bronbeperkingen en schademaatregelen objectief gezien door de jaren heen minder geluidsoverlast werd veroorzaakt – deze objectieve hoeveelheid geluid noemt men geluids*belasting* – nam het aantal klachten over die geluidsoverlast toe.[9] Er bestaat dus een paradox tussen vermindering van objectieve overlast en vermeerdering van subjectieve overlast. Klachten komen voort uit geluid*hinder*, de subjectieve beleving van geluid, die per persoon verschilt. De ervaring van geluidhinder blijkt het resultaat van het beleidsdiscours; de ervaring van geluidhinder is een combinatie van ('objectieve') geluidsbelasting gecombineerd met sociale en persoonlijke factoren zoals iemands denkkader en mate van vertrouwen in de overheid en de luchthaven.[10]

Er is naast het schadebeleid een aantal andere factoren dat het vertrouwensniveau in de casus beïnvloedt; in par. 7.4 besteed ik daarom aandacht aan de institutionele context rondom de luchthaven. Zo zette het Rijk lang in op een overlegcultuur waarbij de regierol van de overheid op de achtergrond kwam te staan; kon het aantrekkelijk zijn om het probleem te verplaatsen (ook wel het waterbedeffect); speelde een discussie over de meetbaarheid van en betrouwbaarheid van cijfers over de overlast; twijfelden omwonenden over de belangen van de overheid vanwege de hechte relatie tussen luchthaven en het Rijk; en hanteerde de luchthaven een proactieve communicatiestrategie richting de omwonenden.

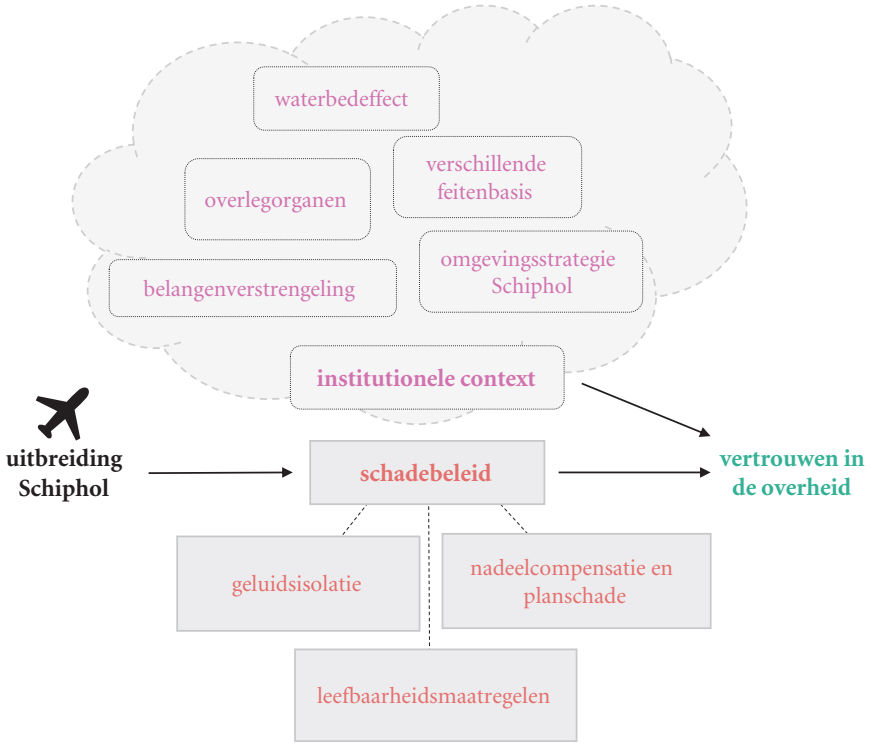
Ik onderscheid drie onderdelen van het schadebeleid rondom Schiphol en beschrijf deze in par. 7.5:

1. Geluidsisolatie: de overheid werkte sinds de jaren '80 onder de noemer GIS aan drie geluidsisolatieprojecten in de directe omgeving van Schiphol (par. 7.5.1).
2. Nadeelcompensatie en planschade: rond de komst van de Polderbaan ontstond behoefte aan een schaderegeling voor de nadeelcompensatie en planschade die deze grote planologische wijziging met zich mee zou brengen, uitgevoerd door het Schadeschap luchthaven Schiphol (par. 7.5.2).
3. Leefbaarheidsmaatregelen: ten behoeve van de omgeving is een aantal leefbaarheidsmaatregelen genomen, waarvan het Aldersakkoord over omgevingskwaliteit en de hieruit voortkomende Stichting Leefomgeving Schiphol de belangrijkste pijlers vormen (par. 7.5.3).

6 De Wit & Burghouwt 2017, p. 1-11.
7 Zie bijvoorbeeld *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019.
8 Waaronder de Luchtvaartnota 2020-2050: *Kamerstukken II* 2019/20, 31936, nr. 741; *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020.
9 Broër 2006; Kroesen 2011.
10 Broër 2006; Kroesen 2011.

Ik geef voor ieder onderdeel een overzicht van het ontstaan en verloop van de schademaatregelen, en de evaluatie en reacties vanuit gedupeerden, toezichthouders en belangenvertegenwoordigers op deze maatregelen.

In par. 7.6 sta ik stil bij de wijze waarop de interdisciplinaire principes uit hoofdstuk 4 terugkomen in deze vormen van schadebeleid. Heeft de overheid bij het vaststellen van de verschillende onderdelen van het schadebeleid nagedacht over erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid, en voortvarendheid, en de onderliggende beleidsinstrumenten die zij toe kan passen om deze principes na te streven; en zijn hier resultaten van te herkennen in de beleving en beoordeling van het schadebeleid? In par. 7.7 beantwoord ik de centrale onderzoeksvraag van dit hoofdstuk: wat was de bijdrage van de interdisciplinaire principes en beleidsinstrumenten, mede in het licht van de verdere contextuele factoren, in het verloop van het vertrouwen van burgers in hun overheid in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol?



Figuur 7.1 Schematische weergave van de analyse in dit hoofdstuk: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van schadebeleid rond de uitbreiding van luchthaven Schiphol op het vertrouwen in de overheid?

7.2 De uitbreiding van luchthaven Schiphol

Over de geschiedenis van Schiphol zijn verscheidene boeken verschenen;[11] ik richt mij in deze paragraaf op een beknopte beschrijving van met name het bestuurlijke proces rond de luchthaven en de discussie over geluidsoverlast, omdat hier de schade en schadeveroorzakende besluiten door worden gecontextualiseerd. Ter afsluiting geef ik in figuur 7.2 de belangrijkste ontwikkelingen in de casus weer als tijdlijn, en presenteer ik in figuur 7.3 een kaart waarin wordt weergegeven hoe de start- en landingsbanen zijn gepositioneerd en in welke geluidsbelasting zij overdag resulteren sinds de uitbreiding van luchthaven Schiphol via de ingebruikname van de Polderbaan.

1916-1960: Oprichting en groei van de luchthaven
Schiphol begon als militaire luchthaven aan het einde van de Eerste Wereldoorlog. Een paar jaar na de oprichting ving ook civiele luchtvaart, waaronder activiteiten van de net opgerichte Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM), aan op Schiphol.[12] De luchthaven werd tijdens de Tweede Wereldoorlog meermaals gebombardeerd en er bleef vrijwel niets van de oude bebouwing over.[13] Na de oorlog vormde Schiphol een belangrijk onderdeel van de wederopbouw. De gemeente Amsterdam, dan nog de eigenaar van de luchthaven, voorzag Schiphol als onderdeel van de nationale (her-)ontwikkeling.[14] Nederland was in de ban van de planologie, de maakbare samenleving, en het ontwikkelen van de nationale luchthaven via ruimtelijk ordeningsbeleid sloot hier goed bij aan.[15] Vergeleken met andere (west-)Europese luchthavens kon Schiphol ook relatief gemakkelijk uitbreiden en groeien, dankzij haar ligging in de (schaars bebouwde) Haarlemmermeerpolder.[16]

In 1958 werd de luchthaven formeel genationaliseerd; gezien de grote toekomstplannen vond het Rijk het niet logisch dat de besluitvorming rond Schiphol primair bij de gemeente Amsterdam zou moeten berusten; Schiphol moest onderdeel worden van nationaal beleid.[17] Vanaf de jaren ’60 werd Schiphol opgenomen in nationale planologie, en werden haar (mogelijkheden tot) groei niet langer aan de regio overgelaten.[18] De nieuwe Naamloze Vennootschap Luchthaven Schiphol kende drie aandeelhouders:[19] ongeveer twee derde van de aandelen kwamen in handen van de Staat, ruim een derde bleef van de gemeente Amsterdam en de gemeente Rotterdam kreeg een klein minderheidsaandeel.[20]

11 Bouwens & Dierikx 1996; zie ook Huijs 2011; El Makhloufi 2013; Steinmetz 2020.
12 Bouwens & Dierikx 1996, p. 22, 35
13 Bouwens & Dierikx 1996, p. 97-103.
14 Broër 2006, p. 82.
15 Faludi & Van der Valk 1994; Broër 2006, p. 83-97; Bouwens & Dierikx 1996, p. 147-174, 205-212.
16 El Makhloufi 2013, p. 205.
17 Nijland 2013, p. 287; Bouwens & Dierikx 1996, p. 175-190.
18 El Makhloufi 2013, p. 249.
19 Inmiddels zijn dit er vier, vanwege wederzijdse investeringen na de fusie van KLM en AirFrance: Nijland 2013, p. 289-290.
20 Nijland 2013, p. 285-287; Bouwens & Dierikx 1996, p. 188-190.

De overheid keek vanuit planologisch perspectief naar de luchthaven en richtte zich op groei en op de langetermijneffecten van die groei.[21] Met de komst van de veel luidruchtigere straalvliegtuigen in de jaren ’50 en ’60 begon men zich te realiseren dat geluidsoverlast rond de luchthaven een probleem voor de omgeving zou worden, ook omdat de omliggende gemeenten steeds verder uitbreidden.[22] De eerste protesten en klachten volgden;[23] Schiphol nam in 1967 na protesten van omwonenden van de Buitenveldertbaan voor het eerst een kopje ‘geluidhinder’ op in het jaarverslag.[24] Het Rijk stelde de commissie Kosten in om vanuit wetenschappelijke onderbouwing een systeem op te zetten om geluidsoverlast in kaart te kunnen brengen en te reguleren.[25] Reeds in 1959 benoemde de overheid dat ervaren overlast mede wordt bepaald door andere factoren dan de daadwerkelijke (objectieve) geluidsbelasting, zoals het moment van de dag maar ook menselijke factoren zoals tolerantie voor geluid.[26] De conclusie van de commissie Kosten was dat geluidsoverlast kon worden toegestaan, mits deze binnen bepaalde grenzen bleef. Op basis van haar advies werd een maximum gesteld aan het percentage mensen dat (erg) gehinderd wordt, zodat geluidscontouren in kaart konden worden gebracht.[27]

1960-1990: Regels over geluidhinder

De geluidscontouren brachten restricties mee voor de vliegroutes vanaf Schiphol. De overheid wilde via de contouren haar burgers beschermen voor gezondheidsschade, waar in de jaren ’60 en ’70 steeds meer onderzoek naar werd gedaan.[28] In 1979 werd de Wet geluidhinder aangenomen,[29] en rond die tijd wijzigde ook het zogenaamde Structuurschema Burgerluchtvaart[30] en de Luchtvaartwet,[31] die regelden waar en hoeveel overlast mag worden verwacht en gecreëerd. Deze grenzen vormden een eerste compromis tussen groei van Schiphol en bescherming van de omwonenden. Vanwege de economische ontwikkeling waren de dorps- en stadskernen rond de luchthaven ook aan het groeien, en de Rijksoverheid probeerde een balans te vinden tussen deze verschillende belangen.[32] Als eerste vorm van schadebeleid begon zij in 1984, op basis van de eisen uit de Wet geluidhinder, met het akoestisch isoleren van de directe omgeving van Schiphol,[33] een project dat uiteindelijk tot 2012 zou duren.

Medio jaren ’80 ontstond steeds meer aandacht voor ‘het milieu’, waarmee zowel natuur als de menselijke leefomgeving werd bedoeld. Deze milieuproblemen werden in het beleid opgenomen en geïnternaliseerd in politieke en

21 Broër 2006, p. 83-97.
22 Bouwens & Dierikx 1996, p. 124-125, 156-203.
23 Broër 2006, p. 96-97; De Jong 2012, p. 46.
24 Bouwens & Dierikx 1996, p. 273; *Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol* 1968, p. 25.
25 Broër 2006, p. 88-91; Bouwens & Dierikx 1996, p. 201-202, 274-275.
26 Broër 2006, p. 88.
27 Broër 2006, p. 90-91; Tan 2001, p. 130-131; Bouwens & Dierikx 1996, p. 201-202, 274-275; Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen 1967.
28 Bouwens & Dierikx 1996, p. 201-202, 331; Broër 2006, p. 84-85.
29 Wet geluidhinder, *Staatsblad* 1979, nr. 99.
30 Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, *Kamerstukken II* 1980/1981, 15880, nr. 11.
31 Wijziging Luchtvaartwet, *Staatsblad* 1978, nr. 354.
32 Bouwens & Dierikx 1996, p. 197-201.
33 Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 47; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1.

beleidsdiscussies over de toekomst van de luchthaven.[34] Schiphol werd in toenemende mate geconfronteerd met klachten. Hoewel in 1968 een Informatiecentrum Geluidshinder Schiphol was opgericht, functioneerde deze vooral als centraal punt voor de toenemende klachtenstroom vanuit de omgeving.[35] Het centrum werd in 1974 opgevolgd door de Stichting Geluidshinder Schiphol[36] en in 1979 door de Commissie Geluidshinder Schiphol, dat meer een adviesorgaan richting de Rijksoverheid poogde te zijn over geluidhindermaatregelen.[37]

1990-2005: De Polderbaan en toenemende maatschappelijke discussie

Binnen deze context ontstond de beleidsvoorbereiding voor meer uitbreidingen van Schiphol. Al in 1967 en 1969 wees de directie van Schiphol op het idee voor een 'vijfde' baan,[38] de Polderbaan.[39] Eind jaren '80 werd in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening – een grootschalig ruimtelijk beleidsplan – ingezet op internationalisering, onder meer via mainports: sterke infrastructuur en handelsstromen zouden de motor vormen van de Nederlandse economie.[40] Hier werd de zogenaamde dubbeldoelstelling geïntroduceerd: het Schipholbeleid moest gelijktijdig zorgen voor versterking van de economie en verbetering van het milieu.[41] Ook werd vastgelegd dat nieuwe, losse afspraken moesten worden gemaakt voor de groei van Schiphol in diens (leef-)omgeving.[42] Dit leidde tot het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving, dat het kabinet in 1991 presenteerde.[43] Groei van Schiphol, onder meer via de Polderbaan, werd noodzakelijk geacht voor de ontwikkeling van de mainportfunctie omdat hiermee tegelijkertijd het leefmilieu zou kunnen worden ontzien.[44]

Ter uitwerking van dat Plan van Aanpak en ter voorbereiding van de Planologische Kernbeslissing – het formele vaststellen van de beleidsdoelen – richtte de overheid een stuurgroep Project Mainport en Milieu Schiphol op.[45] De Planologische Kernbeslissing was bedoeld om inspraak uit de samenleving te verwerken in de beleidsplannen. Ondertussen wakkerde de maatschappelijke discussie aan. Milieuorganisaties waren kritisch op het Plan van Aanpak: zij vonden dat onvoldoende aandacht werd besteed aan de omgeving en hadden het idee dat de afspraken uit het Plan van Aanpak al vaststonden, zodat inspraak verder weinig zou uithalen.[46] Er werden onvoldoende waarborgen geboden voor het milieu, en

34 Broër 2006, p. 103; Hajer 1995.
35 Bouwens & Dierikx 1996, p. 267-277.
36 Förster 2013, p. 2; Stil, *Het Parool* 7 maart 1994.
37 Bouwens & Dierikx 1996, p. 306.
38 Voor de volledigheid: eigenlijk is dit een zesde baan. De Oostbaan is weinig in gebruik, maar wordt bij bepaalde weersomstandigheden voor regulier vliegverkeer ingezet: Tan 2001, p. 15.
39 *Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol* 1968, p. 29; *Jaarverslag N.V. Luchthaven Schiphol* 1970, p. 6.
40 Broër 2006, p. 49-62, 98-101; Tan 2001, p. 29-30; *Kamerstukken II* 1988/89, 20490, nr. 9.
41 Tan 2001, p. 29.
42 Broër 2006, p. 105; Tan 2001, p. 27-46.
43 Huijs 2011, p. 155-176; Tan 2001, p. 47-72; *Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving* 16 april 1991; *Kamerstukken II* 1990/91, 21964, nr. 4.
44 Tan 2001, p. 65.
45 Huijs 2011, p. 177-184; Tan 2001, p. 73-79.
46 Huijs 2011, p. 231; partijen hadden in het *Beleidsconvenant Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving* 16 april 1991 inderdaad vastgelegd dat het verdere besluitvormingstraject moest aansluiten bij de oplossingsrichtingen uit het Plan van Aanpak: Bouwens & Dierikx 1996, p. 390-391.

volgens hen was de win-win houding van de dubbeldoelstelling onrealistisch.[47] Milieudefensie voerde actie door grond te kopen en bomen te planten op het land dat Schiphol op het oog had als Polderbaan: het Bulderbos.[48]

In 1995 werd de Planologische Kernbeslissing gepresenteerd, een principebesluit van het kabinet om toestemming te verlenen de Polderbaan aan te leggen en in gebruik te nemen.[49] Er zou tevens worden toegewerkt naar een nieuwe Wet luchtvaart en verdere (lokale) wet- en regelgeving, zoals een aanwijzingsbesluit en bestemmingsplan, in aanvulling op ondertussen gewijzigde wetten. Zo introduceerde de overheid via de aanpassing van de Luchtvaartwet uit 1994 geluidsnormen voor het limiteren van overlast tijdens nachturen (van 23:00-06:00).[50] De dubbeldoelstelling werd met de vaststelling van de Planologische Kernbeslissing door regering en Staten-Generaal vastgelegd: de Rijksoverheid richtte zich op groei van Schiphol én op een prettige leefomgeving voor de omwonenden. De planologische wijziging zou gaan leiden tot nadeelcompensatie- en planschadeaanvragen, dus besloot men via een gemeenschappelijke regeling tussen Rijksoverheid en betrokken lokale overheden tot de oprichting van een Schadeschap luchthaven Schiphol.[51]

De maatschappelijke discussie verstomde niet, ook omdat Schiphol veel sterker groeide dan verwacht. De hoeveelheid vluchten overschreed al jarenlang de bestaande wet- en regelgeving en dit werd gedoogd door de regering.[52] Verschillende instanties waren kritisch over de gebrekkige handhaving van gestelde normen. De onafhankelijke commissie In 't Veld wees op 'een aantal absurditeiten en onvolkomenheden in de handhavingssystematiek'.[53] De Rekenkamer onderzocht op verzoek van de Tweede Kamer de groeicijfers van de luchthaven en gaf aan dat 'te veel is gewerkt aan de onderbouwing van beleidsmatig gewenste uitkomsten'[54] waardoor gegevens over vliegbewegingen rooskleurig – aan de hand van berekeningen en prognoses in plaats van daadwerkelijke prestaties – werden gepresenteerd. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State constateerde dat de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) onvoldoende werk had gemaakt van het beperken van stankoverlast en luchtverontreiniging zoals was vastgelegd in de Planologische Kernbeslissing.[55]

De ministeries van V&W en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) poogden via overleginstanties te komen tot (vervolg-)afspraken over normering. Naast de werkgroep Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur uit 1995[56] werd vrijwel synchroon ook het Tijdelijk Overleg

47 Huijs 2011, p. 176; Bouwens & Dierikx 1996, p. 373-379, 386.
48 Broër 2006, p. 108; Riemens 2011, p. 278-279; Huijs 200-201; Polderman & Klein Kranenburg, *Skript Historisch Tijdschrift* 2014, p. 60-65.
49 Huijs 2011, p. 177-184; *Kamerstukken II* 1994/95, 23552, nr. 52.
50 *Kamerstukken II* 1994/95, 24049, nr. 3.
51 Schadeschap luchthaven Schiphol, *Stcrt.* 1998, nr. 223.
52 Tan 2001, p. 120; Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004, p. 9-10.
53 *Kamerstukken II* 1998/99, 25466, nr. 19, p. 5.
54 *Kamerstukken II* 1999/00, 27210, nr. 3, p. 19; Algemene Rekenkamer, *Groeicijfers Schiphol,* Den Haag: SDU Uitgeverij 1998.
55 ABRvS 28 juli 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3238; ABRvS 8 augustus 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6721, r.o. 2.11 e.v..
56 Het ministerie handelde mede naar aanleiding van advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Besluiten over grote projecten* 1994; Abma 2001, p. 66-79; Van Eeten 1999; Huijs 2011, p. 241-259.

Platform Schiphol opgericht,[57] dat over een geluidsnormeringssysteem voor de Polderbaan zou adviseren.[58] Dit was de eerste keer dat ook de milieuorganisaties onderdeel waren van een officiële adviesgroep.[59] De nieuwe dienst Onderzoek Nationale Luchthaven van het ministerie van V&W nam het initiatief echter over[60] en Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu stapten uit het overleg voordat het eindadvies gepresenteerd werd, omdat zij het idee hadden dat de overheid en Schiphol de echte beslissingen al zonder hen hadden genomen.[61]

In 2003 werd de Polderbaan geopend.[62] Bij de bespreking van de nieuwe Wet luchtvaart twijfelde een bezorgd parlement of omwonenden onder het nieuwe normenstelsel voldoende bescherming zouden ontvangen. De Eerste Kamer dwong de motie-Baarda af, waarin de regering werd opgeroepen om binnen twee jaar het nieuwe Schipholbeleid te evalueren en een gelijkwaardigheidstoets uit te voeren.[63] In de overgang naar de nieuwe wet was namelijk besloten om over te stappen van de tot dan toe heersende geluidhindernorm, de Kosteneenheid (genoemd naar de gelijknamige commissie), op de toekomstige Europese norm L_{den} (level day-evening-night), waarin rekening werd gehouden met tijdsverschillen in de dosering van het geluid.[64] De overheid had voor de eeuwwisseling op aansporen van de Tweede Kamer een Commissie Deskundigen Geluidhinder (commissie-Berkhout) ingesteld om te adviseren over de geluidsnormen, maar deze eindigde in onenigheid vanwege de kritiek die de commissie had op het te voeren beleid, waarmee zij volgens de minister buiten de omvang van haar (advies-) bevoegdheden trad.[65]

Naast deze bestuurlijke onenigheid kwam al snel na de ingebruikname naar buiten dat een 'invoerfout' was gemaakt bij het berekenen van de capaciteit van de Polderbaan, waardoor minder kon worden gevlogen dan gedacht en de geluidscontouren moesten worden aangepast.[66] Als onderdeel van de gewijzigde Wet luchtvaart was de Commissie Geluidshinder Schiphol overgegaan in de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS), bedoeld als overlegplatform tussen de luchtvaartsector en omgeving over milieu- en veiligheidsaspecten.[67] Zij reageerden woedend op de fout.[68] Over zowel de fout als het wantrouwen vanuit de omgeving werd grootschalig in de media bericht: de waarnemend voorzitter werd geciteerd met de uitspraak: 'Of je nu linksom of rechtsom gaat, Schiphol krijgt altijd zijn zin.'[69]

57 Weggeman 2003, p. 186.
58 Weggeman 2003.
59 Weggeman 2003, p. 190, 194.
60 Huijs & Koppenjan 2010, p. 377; Weggeman 2003; Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004, p. 8-18.
61 Weggeman 2003, p. 213-217; Den Butter & Burgers 2003, p. 14-15.
62 Riemens 2011, p. 285; Broër 2006, p. 78-79.
63 *Kamerstukken I* 2001/02, 27603, nr. 88k.
64 Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, *Stb.* 2002, nr. 374.
65 Berkhout 2003; Huijs 2011, p. 321-327.
66 De Jong 2012, p. 69-70.
67 *Stb.* 2002, nr. 374; *Jaarverslag* 2004.
68 Huijs 2011, p. 380.
69 *Jaarverslag* 2004, p. 12-13; Schoorl, *De Volkskrant* 11 juli 2003.

Vanwege de motie-Baarda werd de periode van 2003 tot 2005 geëvalueerd; vele overheidsinstanties en ook partijen uit de luchtvaartsector droegen bij aan de evaluatie met advies- en onderzoeksrapporten.[70] Hoewel in het eindrapport werd geconcludeerd dat de nieuwe Wet luchtvaart gelijkwaardige bescherming bood[71] en de geluidhinder – gemeten via het percentage (ernstig) gehinderden en slaapverstoringen – sterk was afgenomen en binnen de in 1990 gestelde eisen viel,[72] was nog altijd sprake van een slechte relatie tussen Schiphol en haar omgeving. Vanwege irritaties over de problemen na de ingebruikname van de Polderbaan en de resultaten van de evaluatie waren vrijwel alle partijen het eens dat het huidige normeringssysteem in ieder geval niet voldeed.[73]

Schiphol had zich met de tijd ontwikkeld als een bijzonder sterke organisatie, die ook in bedrijvigheid rond de luchthaven investeerde.[74] Vanaf eind jaren '90 werd overwogen of Schiphol geprivatiseerd zou worden.[75] Dit ging uiteindelijk niet door, omdat medio jaren '00 de gemeente Amsterdam – wiens goedkeuring statutair vereist was[76] - een veto uitsprak en ook de Tweede Kamer zich negatief over het plan uitliet.[77]

2006-heden: De tafel van Alders en aandacht voor de omgeving

In 2006 presenteerde het kabinet zijn standpunt over de toekomst van Schiphol, waarin het onder meer aangaf groei tot 600.000 vliegbewegingen te voorzien voor de toekomst.[78] Het kabinetsstandpunt werd sterk bekritiseerd, met name vanwege het ontbreken van inbreng van lokale actoren en de gebrekkige bescherming van de 'buitengebieden' wat betreft geluidhinder.[79] Als reactie startte de Rijksoverheid dat jaar een nieuw initiatief tot dialoog onder de leiding van oud-minister Hans Alders, de Tafel van Alders (ook wel Alderstafel).[80] De deelnemende partijen waren Schiphol, de Luchtverkeersleiding,[81] KLM, centrale en lokale bestuurders, en bewonersvertegenwoordigers uit de CROS. Schiphol had in 2006 en 2007 al de nieuw gecreëerde normen overschreden,[82] dus werd de

70 Huijs 2011, p. 393-437; *Evaluatie Schipholbeleid. Het effect van beleid op geluidsoverlast en het externe veiligheidsrisico* 2005; *Evaluatie Schipholbeleid. Twee jaar ervaring met het Schipholbeleid* 2005; *Werken aan de toekomst van Schiphol en de regio* 2005; *Onweer zuivert de lucht* 2006; *Schiphol: Meer markt voor de mainport* 2006; *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006.
71 *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 24; *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006.
72 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006, p. 19.
73 Huijs 2011, p. 435.
74 De Jong 2012, p. 65-68.
75 Nijland 2013, p. 300-307, De Jong 2012, p. 68.
76 Nijland 2013, p. 296.
77 Nijland 2013, p. 306.
78 *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 28.
79 Huijs 2011, p. 460-470.
80 Förster 2013; De Jong 2012, p. 472-521.
81 De Luchtverkeersleiding Nederland kent in dit dossier en de beleidsvormingsprocessen een eigen positie, aangezien deze organisatie in 1993 werd gescheiden van de onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat ressorterende Rijksluchtvaartdienst, en sindsdien een zelfstandig bestuursorgaan vormt: Wet luchtvaart, *Stb.* 1992, nr. 368; *Kamerstukken II* 2007/08, 25268, nr. 47; Regeling sturing van en toezicht op de Luchtverkeersleiding Nederland, *Stcrt.* 2012, nr. 25324.
82 *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 43; *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 58; *Kamerstukken II* 2007/08, 29665, nr. 103.

Tafel gevraagd zowel adviezen voor de korte termijn (tot 2010) uit te brengen als na te denken over de middellange termijn (tot 2020).[83]

Enkele maanden later kwam Alders met het gevraagde kortetermijnadvies. Het aantal vliegbewegingen zou kunnen groeien tot 480.000 als ook handhavingspunten werden aangepast. Hiernaast werd een convenant over hinderbeperking (bescherming bij de bron) en ter bevordering van de leefomgeving gesloten, waarin werd vastgelegd via welke maatregelen zou worden ingezet op de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving.[84] Een aantal bewoners gaf aan zich onvoldoende vertegenwoordigd te voelen door de aanwezige CROS-leden, en dus werd in het vervolg van de Alderstafel ook vertegenwoordiging vanuit de Vereniging Gezamenlijke Platforms (VGP) van omgevingsvertegenwoordigers uitgenodigd.[85]

In deze nieuwe groepering werkte men verder aan het advies voor de middellange termijn, dat eind 2008 werd uitgebracht.[86] Het belangrijkste product van deze tafel waren drie convenanten die voortborduurden op de eerdere adviezen: hinderbeperking bij de bron, maatregelen om de leefomgeving te verbeteren, en afspraken tussen de verantwoordelijke ministeries en Schiphol over het behoud van diens mainportfunctie.[87] Volgens deze afspraken die tot 2020 zouden gelden, kon Schiphol groeien tot 500.000 vliegbewegingen, en zou Lelystad Airport in worden gezet als alternatieve start- en landingsplek om ruimte te bieden op Schiphol.[88] Dit advies kende enige controverse: de bewonersgroeperingen waren het onderling oneens en de VGP-vertegenwoordiger verliet het overleg voor de presentatie van het akkoord, omdat hij zich niet kon vinden in de gekozen richting.[89] Desondanks werd het bereiken van het akkoord gezien als een succes (en door het afscheid van de VGP-vertegenwoordiger gepresenteerd als een 'unanieme' afspraak): na jarenlang gesteggel over de richting van Schiphol was tot 2020 duidelijk wat het beleid zou zijn.[90]

Vanwege de behaalde successen bleef de Alderstafel na 2008 in functie. Zij bracht in de jaren erna nog meerdere adviezen uit, onder meer over een nieuw normen- en handhavingsstelsel.[91] Ook werden beleidswijzigingen doorgevoerd na adviezen over routes van en aantallen nachtvluchten[92] en andere vliegroteringen,[93] vormen van bronbestrijding.

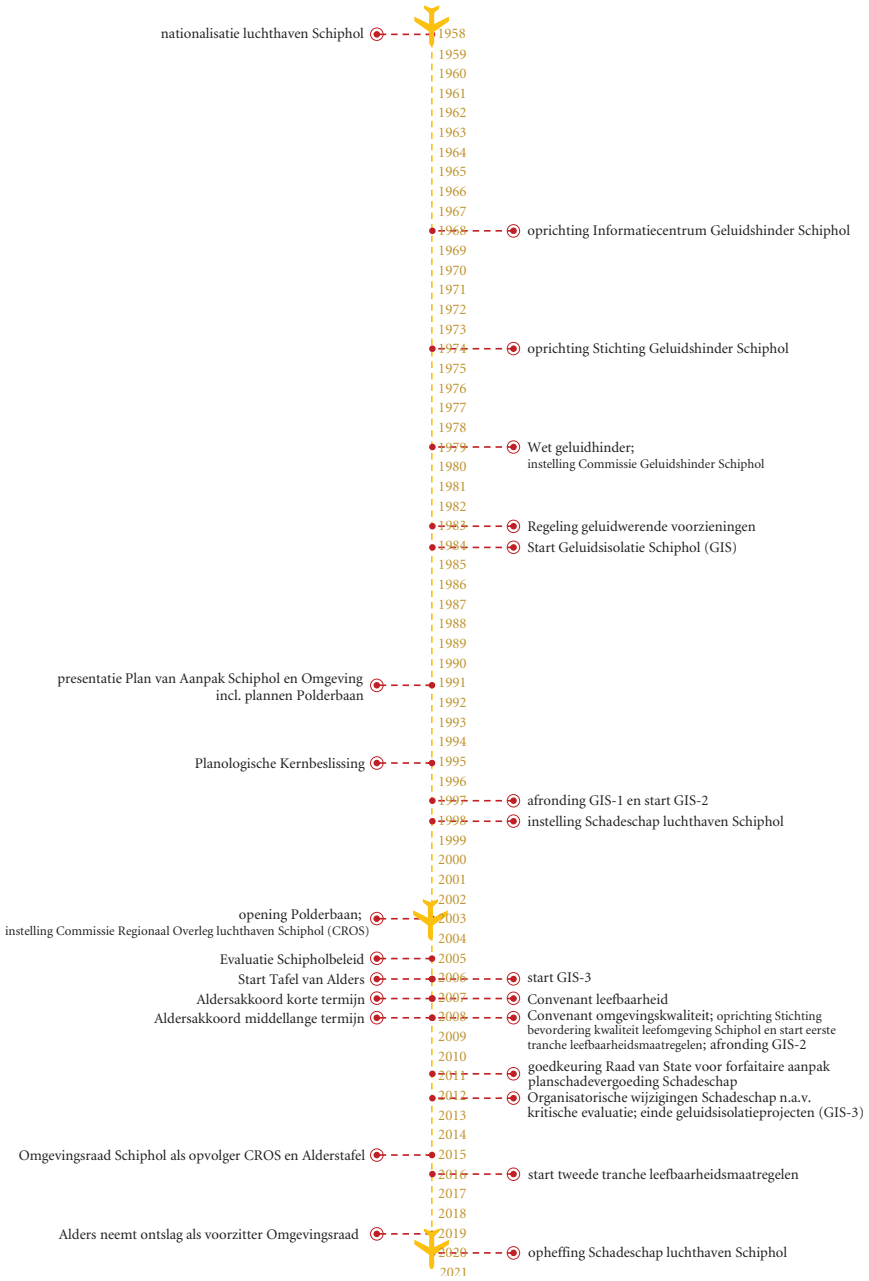
---

83 Naar aanleiding van successen van een vergelijkbaar poldermodel rond de Tweede Maasvlakte in Rotterdam: De Jong 2012; Förster 2013; Huijs 2011, p. 472-511; Weggeman 2019, p. 10.
84 *Kamerstukken* 2006/07, 29665, nr. 48; Huijs 2011, p. 472-482; De Jong 2012, p. 131-158; Förster 2013.
85 Huijs 2011, p. 481-483; De Jong 2012, p. 159-161.
86 *Kamerstukken II,* 2008/09, 29665, nr. 115.
87 *Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn* 2008; *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008; *Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol* 2008.
88 *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.
89 *Kamerstukken II* 2008/09, nr. 110; Huijs 2011, p. 497-504; De Jong 2012, p. 177-180.
90 Huijs 2011, p. 501; De Jong 2012, p. 180-186.
91 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190.
92 *Stb.* 2012, nr. 382; *Stb.* 2016, nr. 280; *Stb.* 2018, nr. 366.
93 *Stb.* 2008, nr. 390; *Stb.* 2010, nr. 125.

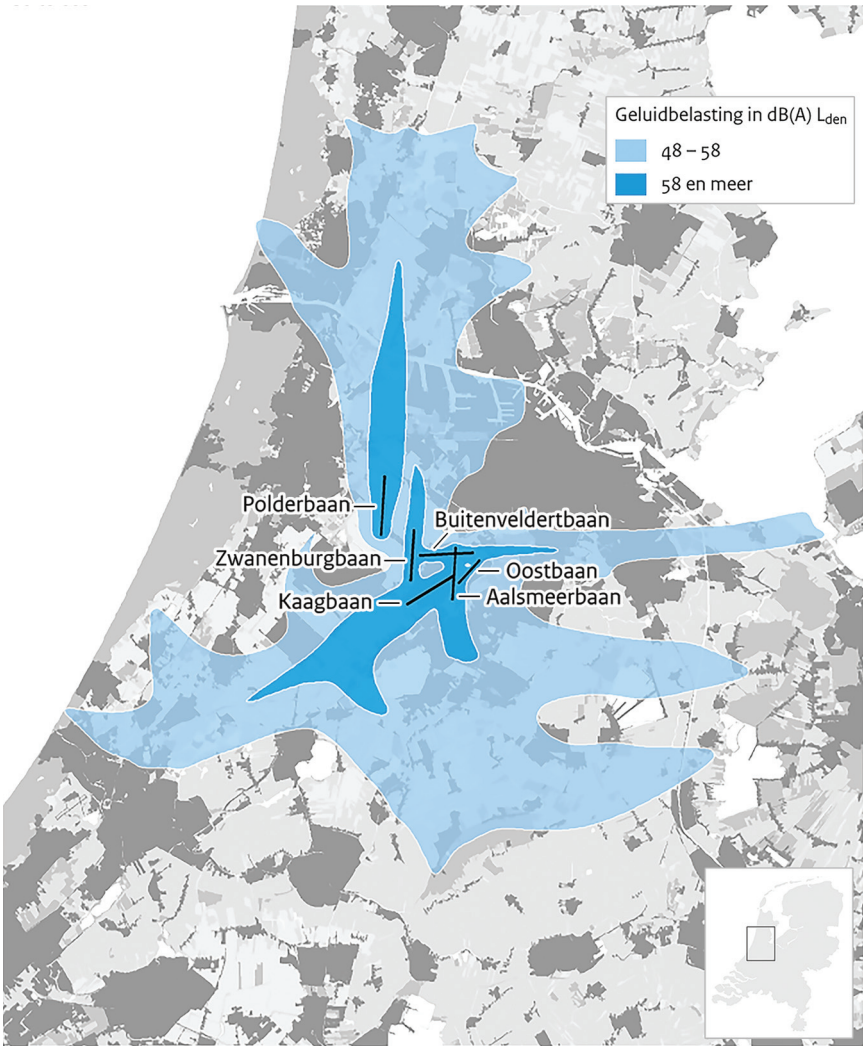
Helaas bleek het gehoopte succes van de afspraken voor de middellange termijn beperkt. De in 2008 gemaakte afspraken kenden immers een grens en deze werd eerder bereikt dan verwacht.[94]
Bovendien moesten afspraken worden gemaakt voor ná 2020. In 2014 stelden de voorzitters van de CROS en de Alderstafel voor om verder te gaan als Omgevingsraad Schiphol, vanwege de overlap tussen de doelstellingen van de twee adviesorganisaties.[95] Binnen de Omgevingsraad probeerde men te komen tot nieuwe (middellange termijn-)afspraken, maar dit liep uit op een impasse. De spanningen rond de toekomst van het vliegverkeer in Nederland namen alsmaar toe.[96] Begin 2019 nam Alders ontslag als voorzitter omdat het hem niet was gelukt voldoende steun bij de partijen te vinden voor zijn advies tot 2023.[97]

Interim-voorzitter Van Geel constateerde eind 2019 dat 'iedereen' in de omgeving 'langzaam maar zeker is afgehaakt';[98] hij pleitte voor een alternatief overlegmodel – cosmetische wijzigingen zullen onvoldoende zijn – en voor een regierol voor het Rijk.[99] In navolging van de Commissie Cohen (ook wel de Commissie governance en participatie luchtvaart),[100] stelde Van Geel in zijn eindadvies voor om de Omgevingsraad op te heffen. Thans is het voorstel om te komen tot een Maatschappelijke Raad, waarin naast bewonersparticipatie ook wetenschappers en maatschappelijke organisaties worden verankerd. Het Rijk zou heldere kaders moeten stellen zodat tot inhoudelijke overeenkomst kan worden gekomen over leefkwaliteit, participatie zelf en (de herkomst van) informatie. De verschillende bestuurlijke lagen zouden (meer) integraal samen dienen te werken onder regie van het Rijk.[101] Deze plannen zullen door een nieuw kabinet verder worden ingevuld en uitgevoerd.[102]

94 De Wit & Burghouwt 2017, p. 1-11.
95 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 202.
96 Zie bijvoorbeeld: Milikowski, *De Groene Amsterdammer* 1 augustus 2018; Bakker & Elderling, *De Telegraaf* 5 februari 2018; Duursma, *NRC Handelsblad* 15 maart 2019; Van Lieshout, *De Volkskrant* 16 juli 2019; Steinmetz 2020, p. 220.
97 *Kamerstukken II* 2018/19, 29665, nr. 353.
98 Van Geel 2019.
99 Van Geel 2019.
100 *Sturen in een volatiel domein* 2020.
101 Van Geel 2021.
102 *Kamerstukken II* 2020/21, 29665, nr. 397; *Brief aan Regioforum* 2021.



Figuur 7.2 Tijdlijn van de uitbreiding van luchthaven Schiphol, met links belangrijke algemene ontwikkelingen in het project en rechts belangrijke ontwikkelingen in de schadeafhandeling.



Figuur 7.3 Kaart van de geluidsbelasting boven 48 db(A) L_{den} overdag rondom de start- en landingsbanen van Schiphol in 2004, na de opening van de Polderbaan; in de inzet rechtsonder de locatie van de luchthaven in Nederland.[103]

103 Naar: *Geluidsbelasting rond Schiphol* 2021. Sinds 2004 is de spreiding van de geluidsbelasting enigszins gewijzigd, maar niet zo ingrijpend als door de opening van de Polderbaan in 2003. De kaart geeft slechts geluidsbelasting boven 48 db(A) L_{den} weer; ook buiten deze contouren ervaren omwonenden geluidsoverlast.

7.3 Vertrouwen en vertrouwensindicatoren in de casus

Er is een aantal manieren om een indruk te krijgen van het vertrouwensniveau in het Schipholdossier. Eerst beschrijf ik op basis van enquêteonderzoeken en media een algemeen beeld van het vertrouwen dat omwonenden hebben in Schiphol en de overheid. Daarna bespreek ik de klachten en klachtenregistratie vanuit de luchthaven, omdat ook deze kunnen helpen een beeld te vormen van het vertrouwensniveau. Deze indicatoren zijn grotendeels kwantitatief, aangevuld met kwalitatieve informatie. In de volgende paragraaf ga ik in op factoren uit de casus die meer context bieden rond de ontwikkelingen van het vertrouwen in de overheid rondom Schiphol, naast het door de overheid gevoerde schadebeleid.

7.3.1 Het beeld van Schiphol volgens enquêteonderzoeken

Aanvankelijk werd weinig onderzoek gedaan naar de mening van omwonenden van de luchthaven. In 1964 werd vastgesteld dat 42% van de ondervraagde omwonenden het geluid van vliegtuigen onprettig vond.[104]

Rond de aanleg van de Polderbaan ontstond meer onderzoeksinteresse voor de ervaring van omwonenden. Uit onderzoek onder Zwanenburgers en Hoofddorpers bleek dat zij vonden dat hun leefomgeving en milieu een hogere prioriteit moest krijgen dan economische groei.[105] Toch leek de discussie over de aanstaande Polderbaan een beperkt effect te hebben op de omgeving. Uit een enquête uit 2001 bleek dat de bewoners van de regio Schiphol even tevreden waren over hun woonomgeving als de gemiddelde Nederlander. Hoewel 70% (veel) last had van geluidsoverlast, hadden andere aspecten van hun omgeving een groter effect op woontevredenheid. De omwonenden verwachtten in de toekomst weliswaar meer overlast maar zagen de groei van Schiphol als positief voor de economie.[106] Ook in peilingen uit 2003 bleek 76% van de bewoners uit de regio positief over Schiphol; 57% van alle Nederlanders had vertrouwen in het Rijk wat betreft de beperking van geluidhinder.[107]

De evaluatie van het Schipholbeleid tussen 2003 en 2005 maakte duidelijk dat er reden was voor hernieuwd overleg tussen het Rijk, Schiphol en de omgeving, om tot nieuwe afspraken te komen.

Als onderdeel van die evaluatie bleek in 2005 uit enquêteonderzoek dat zo'n 77% van de omwonenden positief stond tegenover Schiphol, en 48% uitbreiding van Schiphol gewenst vond.[108] Hoewel 41% aangaf het geluid van de vliegtuigen te *merken*, had slechts 26% hier *last* van. 12% van de omwonenden voelde zich onveilig.[109] Omwonenden waren relatief kritisch op de bescherming die wet- en regelgeving hen boden: 49% vond de bescherming tegen geluidhinder onvoldoende gewaarborgd, en 47% respectievelijk 44% vond de bescherming tegen

104 Bouwens & Dierikx 1996, p. 201.
105 Bouwens & Dierikx 1996, p. 386.
106 'Bewoners regio Schiphol even tevreden als de rest van Nederland', *ANP* 14 mei 2001.
107 Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004, p. 17.
108 *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 17.
109 *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 19-21.

luchtverontreiniging of geur gewaarborgd.[110] De respondenten hadden weinig vertrouwen in het ministerie van V&W, noch dat zij normen zou (bij)stellen (51%) noch dat zij omwonenden zou informeren over normen (58%). 46% vertrouwde niet dat Schiphol binnen de gestelde normen zou blijven.[111] De meerderheid (77%) van de respondenten dacht dat de economische groei van Schiphol door het ministerie belangrijker werd geacht dan milieunormen.[112] Het ministerie en Schiphol kregen als rapportcijfer voor de wijze waarop zij open en eerlijk met alle belanghebbenden samenwerken van de omwonenden beide een 5,6. Een representatieve groep van Nederlanders scoorde de partijen een 5,8 – iets, maar niet substantieel beter.[113] Ook uit nader onderzoek bleek dat bewonersvertegenwoordigers het ministerie vooral zien als 'pleitbezorger van het belang van de sectorpartijen';[114] zij wantrouwen de overheid omdat deze in het verleden onvoldoende transparant is geweest.

De evaluatie uit 2005 resulteerde in de instelling van de Tafel van Alders en later de Omgevingsraad Schiphol. Overleg over de luchthaven leek vooral binnen dat gremium plaats te vinden. Na een aantal jaar ontstond meer discussie, omdat de aanhoudende groei van de luchthaven de gemaakte afspraken onder druk zette. Aan de andere kant liet onderzoek onder omwonenden uit 2017 zien dat een ruime meerderheid (tamelijk) positief was over de luchthaven;[115] in 2018 werd gemeten dat 82% van de Nederlanders positief stond tegenover luchtvaart in Nederland.[116]

De verschenen onderzoeken en cijfers tonen een gemêleerd beeld over de mate van tevredenheid over de luchthaven. In het algemeen waren en zijn Nederlanders vrij positief, hoewel mogelijk in toenemende mate kritisch over nut en noodzaak van het vliegveld in verband met het bredere klimaatdebat. Omwonenden waren en zijn minder positief dan de bredere bevolking, maar alsnog staat een flinke groep welwillend tegenover de luchthaven en zelfs verdere groei. Recent verharden de tegenstanders, en lijkt meer polarisatie tussen de groepen voor- en tegenstanders te ontstaan. Dit is zichtbaar in het bredere klimaatdebat en specifiek rondom de luchthaven.

7.3.2 Mediaberichten

In de vroege jaren van de luchthaven werd deze geliefd door de omgeving. Toen in 1938 duidelijk werd dat de nationale luchthaven mogelijk een andere locatie zou krijgen, vond een publieke demonstratie plaats van meer dan 15.000 omwonenden, die betoogden dat Schiphol moest blijven en een essentieel onderdeel van de regio Amsterdam vormde.[117] Ook na de Tweede Wereldoorlog was de

110 *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 24-25.
111 *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 27-29.
112 *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 31-32.
113 *Evaluatie Schipholbeleid. Omwonenden over Schiphol* 2005, p. 31.
114 Haverkamp 2008, p. 87.
115 Frerichs & Kranendonk 2017, p. 51.
116 *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019, p. 17.
117 El Makhloufi 2013, p. 194-195; Steinmetz 2020, p. 52-57.

luchthaven populair: door de fascinatie met de luchtvaart was Schiphol een van de drukstbezochte attracties in het land eind jaren '30 en '40.[118]

Rond de jaren '70 zorgden de introductie van straalmotoren en de uitdijing van de omliggende gemeenten dat steeds meer omwonenden geluidsoverlast ervaarden. Voor de directe omgeving leek dit te resulteren in meer tegenstand, die zich kanaliseerde in de oprichting van verschillende bewonersvertegenwoordigersgroepen.[119]

Vanaf de jaren '90 ontstond grote maatschappelijke discussie vanwege de mogelijke komst van de Polderbaan.[120] Ook rond de uiteindelijke ingebruikname van de Polderbaan was ophef, deels omdat er sprake bleek te zijn van een 'invoerfout' waardoor de geluidscontouren moesten worden aangepast.[121] Bestuurders uit de luchtvaartsector signaleerden wantrouwen vanuit de omgeving en vonden dit moeilijk te plaatsen, omdat zij meenden sterk te hebben ingezet op verminderde geluidsproductie.[122] Aan de andere kant leek de geluidsoverlast beperkt effect te hebben op aantrekkingskracht van de leefomgeving. Zoals een makelaar uit Hoofddorp verklaarde: '"Binnen een straal van tien kilometer heb je werk, bos, strand, cultuur en vermaak. Aan overrazende vliegtuigen wen je snel genoeg."'[123]

De Aldersakkoorden die voortvloeiden uit overleg tussen Rijk, Schiphol en omgeving werden enthousiast ontvangen, waardoor van 2006 tot 2013 rust in het dossier leek te ontstaan; (media-)aandacht ging eerder uit naar successen van de gesloten convenanten en de poldercultuur.[124] Na enkele jaren bleek de naleving van de afspraken uit de akkoorden steeds meer onder druk te staan. In 2014 werd in *NRC* geschreven dat het 'Schipholspook is teruggekeerd. "Mensen hebben een tijd meebewogen met Alders", zegt Kamerlid Liesbeth van Tongeren (GroenLinks). "Ze zijn goed van vertrouwen geweest, maar nu teleurgesteld."'[125] Sindsdien gaat verslaggeving in op de spanning tussen de groep ontevreden omwonenden en de luchthaven, ook gezien de mogelijke uitbreiding richting luchthaven Lelystad.[126]

7.3.3 Klachten en klachtenregistratie

Tot slot kunnen ingediende klachten een beeld geven van de trend wat betreft tevredenheid van omwonenden over Schiphol. Waar in de jaren '70 sprake was van 1.425 klachten van 821 klagers bij het daartoe ingestelde Informatiecentrum Geluidshinder Schiphol, groeide dit aantal in de jaren '80 naar 5.366 klachten van 2.266 klagers.[127] Vanaf de jaren '90 was een forse groei zichtbaar in het aantal klachten (55.157), het aantal klagers groeide gestaag naar 3.695. In 2000 waren deze aantallen reeds ruim verdubbeld naar 177.227 klachten van 11.374 klagers

118 El Makhloufi 2013, p. 211; Steinmetz 2020, p. 54.
119 De Jong 2012, p. 47, 57; Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 mei 1990.
120 Blokker & Vermeer, *NRC Handelsblad* 22 januari 2014; Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004.
121 *Stb.* 2002, nr. 374; *Jaarverslag* 2004.
122 Camps, *Elsevier* 5 november 2005; Schreuder, *NRC Handelsblad* 25 april 2006.
123 'Aan overrazende vliegtuigen wen je sneller dan aan auto's', *Het Parool* 16 mei 2001.
124 Haverkamp 2008, p. 89; Huijs & Koppenjan 2010; Huijs 2011.
125 Blokker & Vermeer, *NRC Handelsblad* 22 januari 2014.
126 Zie bijvoorbeeld: Milikowski, *De Groene Amsterdammer* 1 augustus 2018; Bakker & Elderling, *De Telegraaf* 5 februari 2018; Duursma, *NRC Handelsblad* 15 maart 2019; Van Lieshout, *De Volkskrant* 16 juli 2019; Steinmetz 2020, p. 220.
127 De Jong 2012, p. 57.

– inmiddels bijgehouden door de CROS als loket – en na de ingebruikname van de Polderbaan werden in 2005 maar liefst 710.507 klachten geregistreerd door 8.610 klagers.[128]

Deze explosieve klachtenontwikkeling is opmerkelijk omdat de geluidsoverlast door de jaren heen juist is afgenomen. Bij de evaluatie van de Schipholwet uit 2006 bleek dat de doelstellingen van de overheid om het aantal ernstig gehinderden en het aantal mensen met ernstige slaapverstoring te reduceren waren behaald: deze waren fors teruggebracht van rond de 90.000 respectievelijk 134.000 naar 20.000 respectievelijk 11.000.[129] In vragenlijstonderzoeken bleken deze aantallen echter een stuk hoger – zo'n 200.000 tot 300.000 omwonenden gaven aan ernstig gehinderd te worden, en minstens 100.000 mensen gaven aan te lijden aan slaapverstoring .[130] De gebruikte rekenmethodes lijken de mate van ervaren hinder dus te onderschatten;[131] tegelijkertijd toont onderzoek ook aan dat de ervaren hinder de afgelopen jaren per saldo niet echt is veranderd.[132]

Het aantal geregistreerde klachten is echter niet altijd indicatief. Vanwege wantrouwen jegens het Informatiecentrum Geluidshinder Schiphol dat sinds 1968 de klachten registreerde, namen steeds minder mensen de moeite om hun klacht nog in te dienen.[133] Ook de klachtenregistratie in de jaren daarna werd kritisch beschouwd. Omwonenden noemden het een 'zoethouder'[134] en zowel klagers als degenen die geen klachten (meer) indienden, gaven aan geen effect van hun melding te verwachten.[135] De website van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) dat inmiddels de klachten registreert bleek in 2019 slecht beveiligd, waardoor de privacy van klagers mogelijk is beschadigd.[136] Dit beveiligingslek kwam het vertrouwen in Schiphol niet ten goede.[137]

Er bestaat een paradox tussen het toegenomen aantal klachten (zowel formeel geregistreerd als bijvoorbeeld geuit via media) en de mate van daadwerkelijke geluidsbelasting. Zoals in de inleiding al aangestipt gaat het om geluidhinder, de beleving van het geluid, die per persoon verschilt. Als men een positieve verwachting heeft over de ontwikkeling van de geluidsoverlast (dat deze minder zal worden over tijd), of als men een positieve houding heeft ten opzichte van de sector en de overheid, heeft dit een *even sterk* effect als het daadwerkelijk terugbrengen van de geluidsoverlast, of zelfs sterker.[138] Het perspectief dat iemand heeft over de positie van de luchthaven binnen de Nederlandse samenleving bepaalt mede of iemand zich machteloos voelt of dat het geluid onbeheersbaar wordt geacht.[139] De toename van het aantal klachten wordt daarom door onderzoekers gelinkt aan de maatschappelijke discussie over de luchthaven[140] en 'ge-

128 De Jong 2012, p. 73.
129 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006, p. 18.
130 Broër 2006, p. 112.
131 Broër 2006, p. 114.
132 Frerichs & Kranendonk 2017, p. 58-60.
133 Bouwens & Dierikx 1996, p. 276-277; Steinmetz 2020, p. 150-152.
134 Broër 2006, p. 141.
135 Broër 2006, p. 143.
136 Schiphol 2019.
137 Wassens, *NRC Handelsblad* 25 oktober 2019.
138 Broër 2006, p. 112; *Evaluatie Schipholbeleid. Schiphol beleefd door omwonenden* 2006; Kroesen 2011.
139 Kroesen 2011, p. 199-200.
140 Broër 2006, p. 134.

brekkige communicatie en een groot wantrouwen':[141] hoe meer je je bewust bent van (mogelijke) overlast, hoe meer je het hoort.[142]

Uit de hoeveelheid klachten kan derhalve niet direct tevredenheid of vertrouwen worden afgelezen; wellicht klaagt niet iedereen die overlast ervaart of wantrouwend is. Wel kan worden geconstateerd dat de honderdduizenden klachten afkomstig zijn van een relatief beperkte groep klagers (rond de 10.000). Dit suggereert dat de tegenstand en het wantrouwen rondom Schiphol eerder uit een (overigens substantiële) minderheidsgroep bestaat, dan dat deze breed wordt gedragen onder alle omwonenden. Dat sluit aan bij de bevindingen uit enquêteonderzoek. Tegelijkertijd is het van belang deze (zeer) ontevreden omwonenden serieus te nemen en hen tegemoet te komen: het gaat nog steeds om duizenden burgers.

7.4 Institutionele context

In het voorgaande bleek het vertrouwen in de luchthaven en de rol van de overheid in het dossier vanuit de bredere Nederlandse samenleving vrij hoog, terwijl een groep omwonenden eerder wantrouwend richting de overheid en Schiphol staat. In deze paragraaf bespreek ik contextuele factoren die bij kunnen dragen aan vertrouwensproblemen.

Als eerste zijn vele pogingen gedaan om via overlegorganen tot beslissingen te komen, maar bleek dit telkens ingewikkeld (par. 7.4.1). Hiernaast leidt het *Not In My Backyard*-fenomeen (NIMBY) tot een waterbedeffect: overlast verminderen en vertrouwen terugwinnen bij de een zorgt voor afbraak bij de ander (par. 7.4.2). Er bestaat tevens twijfel over de betrouwbaarheid van de metingen en berekeningen van geluidoverlast (par. 7.4.3). Omwonenden laten zich ook uit over de schijn van belangenverstrengeling en partijdigheid van de overheid jegens Schiphol (par. 7.4.4). Schiphol zet zich echter proactief in om een goede relatie met de omgeving te behouden en de luchthaven positief in de publiciteit te brengen (par. 7.4.5).

7.4.1 Constructieve dialoog, of een oerwoud aan overlegorganen

Het luchthavenbeleid was aanvankelijk een *black box* waarin het Rijk samen met de luchthaven en vliegtuigmaatschappijen de lijn bepaalde. Vanaf de jaren '90 wilde men inzetten op meer interactieve beleidsvorming, waardoor sindsdien talloze overlegstructuren rondom Schiphol zijn geïntroduceerd.[143] Zo waren daar de werkgroep Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI);[144] het Tijdelijk Overleg Platform Schiphol (TOPS);[145] de Commissie Geluidshinder Schiphol (CGS);[146] de Commissie Regionale Ontwikkeling luchthaven Schiphol

141 Gordijn, Hornis & Aykaç 2006, p. 10.
142 Broër 2006; Kroesen 2011.
143 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 12-17, 20-21.
144 Van Eeten 1999.
145 Weggeman 2003.
146 De Jong 2012, p. 64-65.

(CROS);[147] het Bestuursforum Schiphol (BFS);[148] de Bestuurlijke Regiegroep Schiphol (BRS);[149] en natuurlijk de Alderstafel[150] die inmiddels is overgegaan in de Omgevingsraad Schiphol (ORS).[151] Soms bestond overlap tussen deze organen, waardoor de vraag is hoe zinvol zij zijn en in hoeverre zij duidelijkheid bieden aan besluitvormers of burgers. Bovendien verliep het overleg binnen deze groepen niet altijd harmonieus. De milieuorganisaties verlieten het TOPS nog voordat het eindadvies werd gepresenteerd[152] en ook bij de Alderstafel stapten bewonersvertegenwoordigers op.[153] De Omgevingsraad verloor na jaren dienst voorzitter Alders omdat hij ondanks verwoede pogingen geen draagvlak kon vinden voor zijn voorstel.[154]

De hoeveelheid actoren die betrokken zijn bij besluitvorming – die over de jaren heen alleen maar is toegenomen – maakt het nemen van beslissingen lastig.[155] Uit studies naar diverse van deze overlegorganen bleek dat onderling wantrouwen heerst(e).[156] De meeste betrokkenen zien de opeenvolgende overlegorganen als teken dat de Rijksoverheid zich onvoldoende opstelt als regisseur.[157] Het besturingsmodel dat gericht is op coöperatief tot beleid komen, lijkt niet (meer) te resulteren in tevredenheid.[158] Volgens betrokkenen zou moeten worden ingezet op algemene richtlijnen vanuit het Rijk, '"geen nieuwe overlegtafels … waaraan eindeloos wordt gediscussieerd over wat Schiphol wel en niet moet zijn"'.[159] Bij participatie dient een duidelijke vraag voor te liggen en dienen 'de condities en de spelregels'[160] vooraf helder te zijn.[161] Overigens wordt wel gesproken over een 'cyclische' of 'conjuncturele' ontwikkeling binnen het Schipholdossier: van centrale regie, naar poldermodel, naar (toekomstige) centrale regie.[162]

7.4.2 Het waterbedeffect

Verplaatsing van het probleem werd in het Schipholdossier meermaals als oplossing aangedragen. Nadat in 1990 de aanvliegroutes waren gewijzigd steeg het aantal klachten van 5.091 in het jaar daarvoor naar 55.157 – waarvan 34.851 veroorzaakt door 170 inwoners van Bennekom. Ze hadden succes: de route werd weer gewijzigd naar de situatie van ervoor.[163] De aanleg van de Polderbaan als 'milieubaan' was bedoeld om meer groei te ondersteunen doordat de andere

147 De Jong 2012, p. 64-65.
148 Fain 2014, p. 38-39; Van Wijk, Van Bueren & Te Brömmelstroet 2014, p. 139-150.
149 Huijs 2011, p. 349-350.
150 De Jong 2012.
151 *Kamerstukken II,* 2013/14, 29665, nr. 202; Van der Heijden 2017.
152 Huijs & Koppenjan 2010, p. 377; Weggeman 2003; Walravens, *Platform, RVD Communicatiereeks* 2004, p. 8-18.
153 *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 110.
154 *Kamerstukken II* 2018/19, 29665, nr. 353.
155 El Makhloufi 2013, p. 339-346; *Advies Commissie Versterking Randstad* 2007.
156 Van Eeten 1999; Tan 2001; Broër 2006; Huijs & Koppenjan 2010, p. 370-371; Boons, Van Buuren & Teisman 2010, p. 310.
157 *Advies Omwonendenpanel* 2005; Fain 2014, p. 43.
158 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 8; Van Geel 2020.
159 De Jong 2012, p. 309.
160 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 38.
161 Weggeman 2019, p. 184-185.
162 Cerfontaine 2019, p. 10; Interviews betrokkenen 2020.
163 'Zwanenburgers zijn onder Schiphol 'vogelvrij' verklaard', *NRC Handelsblad* 4 juli 1991.

banen die meer overlast veroorzaakten vanwege hun ligging in drukker bevolkt gebied, werden ontzien.[164] Op deze wijze werd de geluidhinder meer verspreid over de omgeving van de luchthaven. Ook het voorstel om Lelystad Airport aan te leggen is zo'n wijziging, zo schetsten Huijs en Koppenjan reeds in 2010: de bewoners van de op dat moment geplaagde regio's gingen akkoord met de in het Aldersakkoord voorgestelde groei, zo lang die ergens anders plaatsvond dan bij hen.[165] In dit dossier zijn derhalve sterke effecten zichtbaar van het *Not in my backyard*-fenomeen. Men spreekt ook wel van het 'waterbedeffect': als elke voorgestelde maatregel ervoor zorgt dat ándere omwonenden nadeel ondervinden, wordt ieder besluit onmogelijk gemaakt.[166] Iedere maatregel om het vertrouwen bij de ene groep omwonenden te herstellen, kan zo een negatief effect hebben op het vertrouwen van een andere groep, en bovendien voor een wantrouwende sfeer zorgen onder omwonenden onderling.

7.4.3 Discussie over cijfers: meten is weten?

In het Schipholdossier heerst tevens wantrouwen en cynisme over de betrouwbaarheid van de wijze waarop geluidsoverlast wordt berekend dan wel gemeten. Vanwege de kosten van het aanleggen van een meetnetwerk[167] bleef men bij de ingewikkelde berekeningsmethodiek zoals deze was bedacht door Kosten in de jaren '60.[168] Hoewel begin jaren '90 voor de nachtelijke hinder werd overgestapt op een ander berekeningssysteem, kwam ook hier veel kritiek op.[169] Toen het Rijk rond de eeuwwisseling wilde overstappen op een meetsysteem, bleek uitwerking in de praktijk echter lastig.[170] Doordat de overheid in het verleden aantoonbare rekenfouten heeft gemaakt, twijfelden kritische omwonenden over haar methodes. Er zijn meerdere initiatieven (geweest) vanuit omwonenden om zelf hinder te meten.[171] Ook vanuit de luchtvaart werd gesteld: 'we willen liever op de werkelijke hinder worden afgerekend. Want dan zouden ook verbeteringen aan vliegtuigen en procedures beter zichtbaar worden in de geluidsgrafieken.'[172] De bestaande normen en rekenmethodes houden bijvoorbeeld geen rekening met piekbelasting en lijken met name geen getrouw beeld te geven van de ervaren overlast in de 'buitengebieden' die verder weg gelegen zijn van Schiphol.[173] Aanvullend probleem was dat de luchtvaartsector vanwege zijn deskundigheid en specialisatie betrokken was bij de geluidsmetingen en -berekeningen, waar omwonenden de schijn van belangenverstrengeling in zagen.[174]

---

164 Tan 2001, p. 65.
165 Huijs & Koppenjan 2010.
166 Van Geel 2019, p. 23.
167 *Kamerstukken II*, 1983/84, 18100 XI, nr. 8.
168 Broër 2006, p. 90-91, Tan 2001, p. 130-131; Bouwens & Dierikx 1996, p. 201-202, 274-275; Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen 1967.
169 'Nachtnorm maakt isolatie duurder', *Het Parool* 16 december 1993; 'Overlast Schiphol veel groter; Drie maal meer hinder blijkt uit nieuwe studie', *Rijn en Gouwe* 27 april 1994; Smits, *Brabants Dagblad* 5 augustus 1995.
170 Berkhout 2003; Broër 2006, p. 112-114.
171 Stichting Geluidsnet: Broër 2006, p. 114; Explane van SchipholWatch: Keunen, *Algemeen Dagblad* 22 november 2019.
172 'Ook luchtvaartwereld heeft kritiek op normen Schiphol', *Trouw* 25 augustus 1998.
173 Alders 2019.
174 Den Butter & Burgers 2003, p. 16.

Politici zoals PvdA-fractievoorzitter Melkert werden rond de aanleg van de Polderbaan 'hoorndol … van het gebakkelei over de cijfers.'[175] Volgens de oud-voorzitter van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid staarden partijen in het dossier zich blind op details, waardoor geen principiële discussie kon plaatsvinden.[176] Belangenorganisaties claimden dat geknoeid werd met wetenschappelijke onderzoeken;[177] vanuit het ministerie sprak men van 'gestoei met onderzoeksgegevens'.[178] Omwonenden vormden actiegroepen die met alternatieve berekeningen kwamen.[179] Belangenorganisaties trokken cijfers over het aantal 'gehinderden' in twijfel op basis van belevingsonderzoek uitgevoerd door de Gemeentelijke gezondheidsdienst.[180] Vanwege de onenigheid over feiten werd ook informatie over de veiligheid rond Schiphol soms gewantrouwd.[181] Een 'gedeelde feitenbasis raakte steeds meer uit zicht'[182] aldus de Commissie governance en participatie luchtvaart anno 2020; ook interim-voorzitter van de Omgevingsraad Van Geel constateerde 'een steeds grotere diversiteit aan opvattingen over hoe hinder vast te stellen is.'[183] De precieze wijze waarop de geluidsoverlast als schade kan worden vastgesteld zorgt kortom al jarenlang voor onenigheid en wantrouwen tussen burger en overheid. Het Rijk heeft aangegeven zich in de toekomst meer op metingen te willen baseren zodat onenigheid over berekeningen kan worden verminderd.[184] Daarbij kan het onderscheid tussen objectief meetbare overlast en ervaren hinder een pijnpunt blijven; in het Schipholdossier hanteren partijen verschillende uitgangspunten en worden volgens betrokkenen nog wel eens appels met peren vergeleken.[185]

7.4.4 Belangenverstrengeling: 'de overheid staat altijd achter Schiphol'

Hiernaast kijken omwonenden met een scheef oog naar de innige relatie tussen de Rijksoverheid en Schiphol: de minister van V&W noemde Schiphol in 1989 niet voor niets 'de kip met de gouden eieren'.[186] Het dominerende *frame* in Nederland onder de luchtvaartsector en de overheid is dat Schiphol en haar ontwikkeling goed is voor de economie.[187] Schiphol is als naamloze vennootschap vrijwel volledig in handen van de Nederlandse overheid; de Luchtverkeersleiding is als zelfstandig bestuursorgaan onderdeel van de overheid; en ook in KLM heeft de overheid een

175 Den Butter & Burgers 2003, p. 61.
176 Berkhout 2003, p. 54-55.
177 De Jong 2012, p. 78.
178 Walravens 2004, p. 11.
179 Blokker & Vermeer, *NRC Handelsblad* 22 januari 2014.
180 *Werkelijke geluidhinder Schiphol* 2018.
181 'Meetpunt in de Bijlmer; Registreren van vliegtuiglawaai eis van bewoners na ramp', *Algemeen Dagblad* 10 februari 1993; Van der Meulen, *BN/DeStem* 27 februari 2009*; Veiligheid vliegverkeer Schiphol* 2017; *Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio* 2018, p. 4.
182 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 23.
183 Van Geel 2019, p. 2.
184 *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020, p. 49-50; zie ook *Vliegtuiggeluid: meten, berekenen en beleven* 2019.
185 *Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio* 2018, p. 7-12.
186 Aarden, *De Volkskrant* 16 februari 1995.
187 Zoals ook besproken door Abma 2001; Van Eeten 2001; Broër 2006.

minderheidsaandeel. In de coronacrisis ontving KLM van het Rijk een uitgebreid steunpakket.[188] Dit zorgt voor vermoedens van belangenverstrengeling.[189]

De Rijksoverheid, Schiphol, KLM en de Luchtverkeersleiding deelden hun blik op de wereld – de groei van Schiphol was in het nationaal belang – waardoor sprake was van 'doelcongruentie',[190] een 'unieke buitengewoon vruchtbare vorm van samenwerking'.[191] Volgens regionale overheden hadden afspraken of overleg beperkt zin, omdat Schiphol haar zin kreeg door naar de nationale overheid te stappen.[192] Volgens milieuorganisaties keek de overheid te veel naar het belang van de sector en de economie.[193] De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur stelt dat dit 'heeft geleid tot een geheel eigen cultuur binnen de sector, die bij bewoners en milieuorganisaties het beeld versterken dat de overheid zich meer bekommert om het bedrijfsbelang dan om de bescherming van de omgeving.'[194]

De handhaving van de geluidsnormen door de overheid draagt verder bij aan dat beeld. Hoewel de overheid in de jaren '90 zei in te zetten op beheerste groei, was er een 'geloofwaardigheidsprobleem'[195] vanwege het 'anticiperend gedogen' waar 'normoverschrijdingen vooraf werden gesanctioneerd, als Schiphol maar beterschap beloofde (en liet zien) voor de toekomst.'[196] Bestuurders maakten gebruik van ruime milieunormen door deze op te rekken en steeds meer groei toe te staan.[197] Deze ontwikkelingen hebben er keer op keer voor gezorgd dat omwonenden het gevoel ervaren dat de overheid het belang van Schiphol te zwaar weegt, waardoor hun vertrouwen in de overheid – die hen zou kunnen en moeten beschermen tegen overlast – vermindert.

Recent pleitte een aantal adviesraden en onderzoekscommissies voor een wijziging in de onderlinge verhoudingen tussen overheid en luchtvaartsector. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur beval aan om Schiphol te behandelen als normale bedrijfstak, zodat de overheid minder gefocust zou zijn op de concurrentiepositie van de luchthaven en deze in samenhang zou zien met diens negatieve externe effecten op geluid, uitstoot en veiligheid.[198] Er zouden nieuwe hindernormen moeten komen die recht doen aan de ervaringen van het geluid en deze zouden op een transparante en daarmee geloofwaardige manier moeten worden gehandhaafd.[199] Na het vertrek van voorzitter Alders bij de Omgevingsraad rapporteerde interim-voorzitter Van Geel: 'De omgeving beschouwt het alsnog naleven van die eerder gemaakte afspraken als cruciaal voor het herwinnen van vertrouwen.'[200] Zijn advies was om de overlegstructuur in het Schipholdossier sterk te wijzigen, en dat het Rijk een stevige regierol op zich neemt.[201] De regierol

188 *Kamerstukken II* 2019/20, 29232, nr. 41; *Kamerstukken II* 2020/21, 29232, nr. 43.
189 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 37.
190 Riemens 2011.
191 Riemens 2011, p. 454.
192 Fain 2014, p. 39-40.
193 Abma 2001, p. 73; Polderman & Klein Kranenburg 2014, p. 64.
194 *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019, p. 17.
195 Walravens 2004, p. 9.
196 Walravens 2004, p. 9.
197 Tan 2001, p. 130-131.
198 *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019.
199 *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019, p. 24.
200 Van Geel 2019, p. 4.
201 Van Geel 2019; Van Geel 2020.

is al meermaals voorgesteld, zoals ruim vijftien jaar geleden tijdens de evaluatie van de Schipholwet.[202] In de ontwerpluchtvaartnota 2020 gaf het Rijk aan de regie te nemen,[203] hoewel de precieze invulling en uitwerking nog moet blijken.[204]

7.4.5 Omgevingsstrategie vanuit luchthaven Schiphol

De luchthaven probeerde zich positief te laten zien in het maatschappelijk debat dat rondom haar positie ontstond. Schiphol deed jaarlijks onderzoek naar haar reputatie en imago binnen Nederland en ontwikkelde een communicatiestrategie.[205]

De strategie lijkt deels gericht op concrete interventies om de omgeving minder op de hinder te wijzen. Eind jaren '70 koos de luchthaven voor een ander logo: in plaats van het banenstelsel te tonen (wat zou kunnen aangeven dat in verschillende richtingen overlast kon ontstaan) koos zij voor een meer abstracte landingsbaan.[206] De Polderbaan werd eerst de 'milieubaan' genoemd, om duidelijk te maken dat minder overlast voor het milieu (de leefomgeving) zou komen als deze in gebruik werd genomen. Immers zou bij gebruik van deze baan over minder drukbevolkt gebied worden gevlogen. Tegelijkertijd zouden andere gebieden meer overlast ervaren, waardoor de luchthaven uiteindelijk koos voor het meer neutrale 'Polder'.[207] Deze term wees op *waar* overlast ontstond: bij de Zwanenburgbaan en de Buitenveldertbaan waren het namelijk de inwoners van die gebieden die in verzet kwamen.[208]

Hiernaast werkt(e) de luchthaven via initiatieven in de omgeving aan haar imago, zoals het vanaf 1979 maandelijks in haar omgeving verspreidde blad *Schipholland*.[209] Dat blad groeide naar een oplage van 600.000 exemplaren.[210] Ook richtte de luchthaven Stichting Schipholfonds op met als doel aan te tonen dat Schiphol zich verbonden voelt met haar omgeving, om 'de lusten en de lasten' te delen.[211] Het bestuur van de luchthaven is zich bewust van het belang van een relatie met zijn omgeving en zet een proactieve strategie in als reactie op het wantrouwen en de klachten over hinder.

7.5 Schadebeleid in de casus

De overheid gaat vliegtuiggeluid tegen op verschillende niveaus. Al sinds begin jaren '80 is de aanpak een drietrapsraket:[212] via internationale kaders richt men zich op bestrijding aan de bron door normen te stellen over geluidsemissies

202 Van Kalles, *Het Financieele Dagblad* 24 september 2004; *Advies Omwonendenpanel* 2005.
203 *Kamerstukken II* 2019/20, 31396, nr. 741.
204 *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 36.
205 *Schiphol Group Jaarverslag* 2011, p. 107.
206 Bouwens & Dierikx 1996, p. 332.
207 Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 mei 1990; Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 oktober 1993; Damen, *Het Parool* 28 november 2003; Broër 2006, p. 82-83, 106, 248; De Jong 2012, p. 69.
208 Bouwens & Dierikx 1996, p. 273.
209 Bouwens & Dierikx 1996, p. 332.
210 Broër 2006, p. 71.
211 Zie ook par. 7.5.3.1; 'Schiphol heeft burenfonds; Leimuiden komt in aanmerking voor donatie', *Rijn en Gouwe* 17 januari 1995; 'Schipholfonds: vijf keer prijs', *IJmuider Courant* 28 juni 2008.
212 Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, *Kamerstukken II* 1980/1981, 15880, nr. 11, p. 8-9.

van vliegtuigen; via nationale wet- en regelgeving beperkt men het vlieggeluid door bepaalde vliegprocedures voor te schrijven, zoals vlieghoogten, vliegtijden, verdeling over stijg- en landingsbanen en andere grenswaarden voor geluidsbelasting; en ten slotte via het beschermen van burgers door beperkingsgebieden – waar niet of beperkt gewoond of gewerkt kan worden – aan te wijzen, door geluidsisolatie aan te brengen, door schadevergoedingsregelingen op te stellen, en door de leefbaarheid te verbeteren in gebieden waar de hinder niet volledig kan worden weggenomen. De geluidsisolatie – van een expliciet schadevergoedingsbeleid of leefbaarheidsmaatregelen kan pas later worden gesproken – werd gezien als 'laatste schakel van het beleid'[213] om geluidsoverlast te voorkomen: de nadruk lag op de bronmaatregelen.

De afhandeling van opgetreden (en nog op te treden) schade zoals ik deze in mijn onderzoek bestudeer, zit daarmee in de derde stap.[214] Ik onderscheid drie vormen van schadebeleid: het beschermen van omwonenden en het voorkomen van schade via geluidsisolatie (par. 7.5.1), schaderegelingen voor onroerend goed (par. 7.5.2) en leefbaarheidsmaatregelen (par. 7.5.3). Deze drie onderdelen van schadebeleid behandel ik achtereenvolgens in deze paragraaf.

Het Rijk is hiernaast meermaals gemeenten tegemoetgekomen vanwege wijzigingen aan bestemmingsplannen en daarbij komende kosten van aankoop en sloop. Zo kende men de Beleidsregel verplaatsing en aankoop van woonschepen in verband met de uitbreiding van Schiphol[215] en de Regeling Uitkering Beperkingen Gebied Schiphol.[216] Dit ging om relatief beperkte aantallen gebouwen en bedragen en compensatie richting overheden in plaats van burgers, waardoor ik deze vormen van schadeafhandeling buiten beschouwing laat in mijn onderzoek. Hiernaast was vanwege de uitbreiding van de luchthaven sprake van onteigeningen. Omdat zij volgens vaste juridische procedure werden uitgevoerd,[217] bespreek ik ook dit niet in dit hoofdstuk.

Het dossier Schiphol is verre van afgesloten. In dit onderzoek beperk ik mij tot (de evaluaties van) schadebeleid dat liep vanwege de uitbreidingen van Schiphol tot nu toe; grofweg tot en met de (groei-)afspraken tot 2020. In de afgelopen jaren is hier discussie over ontstaan: de groeiafspraken werden eerder gehaald dan verwacht, dus kwam de vraag ter sprake of zij tussentijds konden worden opengebroken.[218] Bovendien probeerden overheden, de luchtvaartsector en omwonenden afspraken voor de aankomende periode te maken.[219] De verplaatsing van vluchten naar Lelystad Airport staat al enige jaren op de agenda, maar beschouw ik als een bronmaatregel – het is de aanleg van een nieuwe baan op een andere locatie. Daarnaast bevindt de besluitvorming rond Lelystad zich ten tijde van mijn onderzoek in een impasse. Deze ontwikkelingen laat ik buiten mijn

213 *Kamerstukken I* 1981, 16400 XII, nr. 4, p. 6.
214 Zie over de bronmaatregelen bijvoorbeeld: *Evaluatie Schipholbeleid, Effectiviteit beleidsinstrumenten Ruimtelijke Ordening* 2005.
215 *Stcrt.* 2000, nr. 188.
216 *Stcrt*. 2003, nr. 136.
217 Zie daarover bijvoorbeeld Sluysmans 2011.
218 De Wit & Burghouwt 2017.
219 *Kamerstukken II* 2018/19, 29665, nr. 353.

onderzoek, aangezien de effecten hiervan en de mogelijke onderdelen van het schadebeleid nog niet bekend zijn.

7.5.1 Geluidsisolerende maatregelen

Toen duidelijk werd dat geluidsoverlast kon leiden tot gezondheidsproblemen, voelde de Rijksoverheid zich geroepen om deze overlast te verminderen.[220] Begin jaren '80 werd een programma opgesteld om bestaande woningen rondom luchthaven Schiphol te isoleren op basis van bepaalde geluidscontouren;[221] binnen bepaalde contouren werd ook gesloopt.[222] Dit project werd aangeduid als Geluidsisolatie Schiphol (GIS).[223] Hiernaast werden subsidieregelingen voor gemeenten aangenomen om nieuwbouwwoningen aan de door het Rijk gestelde geluidseisen te laten voldoen.[224]

Er kwamen in totaal drie geluidsisolatieprojecten, die de isolatie behelsden van ongeveer 10.000 gebouwen rondom de luchthaven, tussen 1983 en 2012. Zij richtten zich op het *voorkomen* van schade. De verantwoordelijke staatssecretaris van 2002 tot 2007 noemde het geluidsisolatiedossier achteraf het meest uitdagende in haar portefeuille omdat de overheid 'de kosten niet goed in de hand'[225] had: er werd ongeveer € 575 miljoen uitgetrokken, waarvan € 110 miljoen voor rekening van de overheid kwam en de rest via heffingen op de luchtvaartmaatschappijen is verhaald. De overheid en de luchtvaartsector steggelden meermaals over de doelmatigheid van de regeling en uitvoering van de geluidsisolatieprojecten; ook omwonenden uitten vaak ontevredenheid over de stringente of terughoudende regels en uitvoeringspraktijk. De tevredenheid werd vergroot naarmate de overheid ruimhartiger beleid toepaste, en de maatregelen (beter) afstemde op de wensen van omwonenden, wat met name tijdens het einde van GIS-2 en GIS-3 werd gerealiseerd. Ik behandel de drie geluidsisolatieprojecten op chronologische wijze.

7.5.1.1 Opzet en verloop van de regelingen

GIS-1

Het eerste isolatieproject, GIS-1, werd in 1983 vastgelegd in de Regeling geluidwerende voorzieningen.[226] Op basis van de Luchtvaartwet wees de minister van V&W een luchtvaartterrein met geluidszones aan waarbinnen bepaalde grenswaarden golden. Aan de hand van de geluidszones of -contouren werd bepaald welke geluidsgevoelige gebouwen (woningen, maar ook scholen of

220 Wet geluidhinder, *Stb.* 1979, nr. 99.
221 Deze waren opgenomen in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, *Kamerstukken II* 1980/81, 15880, nr. 11, 16.
222 *Kamerstukken II* 1980/81, 16400 XVII, nr. 7, p. 37-42.
223 *Eindevaluatie GIS-3* 2012.
224 *Kamerstukken II* 1980/81, 16400 XVII, nr. 7, p. 37-38; *Kamerstukken II* 1982/83, 17600, XII, nr. 17; *Kamerstukken II* 1982/83, 17600 XVII, nr. 20, p. 35-36.
225 'Schultz van Haegen (VVD) naar Achmea', *ANP* 21 februari 2007.
226 Regeling geluidwerende voorzieningen, *Stcrt.* 1983, nr. 100.

zorggebouwen) dienden te worden gesloopt[227] of geïsoleerd. Voor iedere woning werd volgens de Regeling een Voorlopig Isolatieplan, een Ontwerp Isolatieplan en een Definitief Isolatieplan opgesteld.[228] Het doel van de isolatiemaatregelen was het verbeteren van het draagvlak voor Schiphol, ook voor woningen die mogelijk na aanleg van de Polderbaan minder overlast zouden ervaren.[229]

De regeling kwam formeel ten laste van het Rijk.[230] De Rijksoverheid rekende echter een heffing om de kosten te verhalen op de luchtvaart vanuit het principe 'de veroorzaker betaalt'.[231] Feitelijk kwam de regeling daarmee ten laste van luchtvaartmaatschappijen.[232] Samen met Schiphol richtten zij de Stichting Geluidsisolatie Schiphol (SGIS) op om de kosten te laten voorfinancieren via de kapitaalmarkt.[233] Tussen partijen bestond onenigheid over de financiering door de luchtvaartmaatschappijen en de hoogte van deze heffingen.[234] Desalniettemin bleef de luchtvaartindustrie financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van het geluidsisolatieproject. Later stelde de minister dat de kosten niet ten laste van het Rijk zouden moeten komen, omdat 'veel passagiers niet in Nederland woonachtig zijn en hier dus ook geen belasting betalen.'[235] Er werd in principe geen eigen bijdrage van omwonenden gevraagd, omdat de Luchtvaartwet de bewoners recht gaf op de voorzieningen[236] en dit de complexiteit en uitvoerkosten van de regeling zou vergroten.[237] Als sprake was van achterstallig onderhoud (waardoor geluidwerende voorzieningen niet doelmatig zouden kunnen worden aangebracht) of van bijkomende werkzaamheden vanwege wensen van omwonenden, was een eigen bijdrage wel nodig.[238]

De Rijksluchtvaartdienst, onderdeel van het Ministerie van V&W, voerde het project uit, ondersteund door adviesbureau Heidemij.[239] Gedurende het project werden aanzienlijk meer woningen geïsoleerd dan aanvankelijk begroot, en ook waren de kosten van de isolatie en de overhead duurder dan verwacht.[240] De regeling werd in 1990 gewijzigd omdat startende vliegtuigen meer geluidsoverlast bleken te veroorzaken waardoor sommige woningen (opnieuw) zwaarder moesten worden geïsoleerd.[241] De SGIS ging niet akkoord met de kostenoverschrijdingen.[242] Dit leidde tot een audit door de commissie In 't Veld. Volgens de commissie waren de aangebrachte voorzieningen over het algemeen op een sobere en doelmatige manier tot stand gekomen, maar zouden praktische

227 Binnen het zwaarst belaste gebied werd een aantal woningen aangekocht om te slopen: *Kamerstukken II* 1981/82, 17307, nr. 3, p. 4.
228 *Stcrt.* 1983, nr. 100.
229 *Kamerstukken II* 1990/91, 21964, nr. 4.
230 Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 1.
231 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7; *Kamerstukken II* 1994/95, 23552, nr. 7, p. 36.
232 *Kamerstukken II* 1981/82, 17307, nr. 3, p. 6.
233 *Kamerstukken II* 1986/87, 19631, nr. 5; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1; Bouwens & Dierikx 1996, p. 383.
234 *Kamerstukken II* 1983/84, 18100 XI, nr. 8; *Kamerstukken II* 1984/85, 18604, nrs. 1-2.
235 *Kamerstukken II* 2003/04, 29378, nr. 10, p. 10.
236 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 2.
237 *Kamerstukken II* 1981/82, 17307, nr. 3, p. 4.
238 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1; *Stcrt.* 1983, nr. 100.
239 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1; *Stcrt.* 1983, nr. 100.
240 *Kamerstukken II* 1988/89, 20803, nr. 12; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1.
241 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 5.
242 *Kamerstukken II* 1990/91, 21660, nr. 2; *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21.

kostenbesparingen kunnen worden doorgevoerd.[243] De commissie suggereerde dat een deel van de kosten ten laste van de omwonenden konden worden gebracht vanwege de verbeterde staat van hun woning, maar de regering hield vast aan het principe dat de vervuiler betaalt.[244]

De uitvoering van het project werd enigszins gewijzigd naar aanleiding van de audit. Aanvankelijk paste men de regeling redelijk ruimhartig toe, waardoor bijvoorbeeld zolderslaapkamers die niet voldeden aan de eisen van het geldende Bouwbesluit alsnog werden geïsoleerd. Volgens de minister was het 'om de medewerking van de SGIS te behouden … noodzakelijk enige terughoudendheid te betrachten.'[245] Een voorbeeld hiervan is dat burgers zelf de afwerking van kamers moesten verzorgen en hiervoor *ƒ* 225,- per kamer ontvingen, terwijl dit eerder door de overheid werd geregeld. (De minister stelde dat dit niet alleen een bezuiniging was, maar ook paste bij de wens die bij bepaalde bewoners bestond om meer initiatief in het proces te kunnen nemen.[246])

Naast de kostenoverschrijdingen kende het project ook termijnoverschrijdingen. Het project had tot 1994 moeten duren, maar werd uiteindelijk in 1997 afgerond.[247] 3.700 van de 4.300 beoogde gebouwen werden geïsoleerd, een participatiegraad van 85%.[248] Het budget ging van *ƒ* 150 miljoen naar *ƒ* 280 miljoen,[249] zo'n € 127 miljoen;[250] ongeveer een verdubbeling van de kosten.

GIS-2

De overheid startte een tweede isolatieproject, GIS-2, naar aanleiding van de Planologische Kernbeslissing rondom de aanleg van de Polderbaan en de in 1994 gewijzigde Luchtvaartwet.[251] In 1997 werd een nieuwe Regeling geluidwerende voorzieningen ingevoerd. Via deze regeling kon ook worden geïsoleerd volgens de zogenaamde nachtnorm en de procedure werd tevens aangepast aan de opgedane praktijkervaring; betrokkenen bleken in de praktijk geen behoefte te hebben aan een Voorlopig Isolatieplan, een Ontwerp Isolatieplan en een Definitief Isolatieplan.[252] In de nieuwe procedure stelde de minister een jaarlijks isolatieprogramma vast.[253] Aan de hand van deze planning werden omwonenden verzocht in te stemmen met een akoestisch en bouwtechnisch onderzoek, zodat een raming kon worden opgesteld over kosten ten laste van het Rijk en ten koste van de eigenaar vanwege achterstallig onderhoud.[254] Eigenaren en bewoners moesten volledig instemmen met de plannen, omdat partiële isolatie niet werd toegestaan.[255] De procedure kende relatief korte termijnen: omwonenden kregen in principe drie weken om te reageren. Iedere stap mondde uit in een Awb-besluit, waardoor

243 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 2.
244 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 5.
245 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21, p. 2.
246 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21, p. 10.
247 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 7.
248 *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 9.
249 *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 30.
250 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 7.
251 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 20.
252 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 8-9.
253 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 4-5.
254 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 2-3.
255 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 13.

voor het handelen van de minister reguliere termijnen (in principe acht weken) en de bezwaar- en beroepsprocedure golden.[256] De minister mocht eigen termijnen stellen voor de uitvoering, zodat gebouwen in een gebied gelijktijdig werden geïsoleerd en extra kosten werden voorkomen.[257]

De nieuwe nachtnorm resulteerde in een onderscheid tussen woonruimtes (d.w.z. woon-, eet- of slaapkamers, dagisolatie) en enkel slaapkamers (nachtisolatie).[258] Geluidwerende voorzieningen mochten niet leiden tot een 'essentiële vermindering van het comfort',[259] waarbij beperkte verkleining van de ruimte of bijvoorbeeld het terugbrengen tot een draaiend raam of deur was toegestaan. Het aanbrengen van de voorzieningen diende 'sober en doelmatig'[260] te gebeuren en de isolatie diende langdurig effectief te zijn bij normaal onderhoud.[261] De regeling introduceerde twee instrumenten om het beleidsdoel 'sober en doelmatig' verder te ondersteunen: een zogenaamde 'tweejaarstoets' om isolatie te voorkomen van panden die binnen twee jaar na de start van de regeling buiten de geluidscontouren kwamen te vallen;[262] en een 'kostenbegrenzingswaarde' die was bedoeld om te voorkomen dat de kosten van de isolatie hoger waren dan de waarde van het gebouw. Het gebouw werd dan niet-isoleerbaar geacht, tenzij de eigenaar de extra kosten op zich zou nemen.[263]

In 1999 werd de regeling gewijzigd en werd partiële isolatie toegestaan, omdat in de praktijk was gebleken dat eigenaren niet akkoord gingen met volledige isolatie maar partiële isolatie wensten, waardoor 'het doel van de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997 niet (volledig) wordt gerealiseerd.'[264] Volgens de minister '"zijn we te rigide geweest met het verplichten van geluidsisolatie"'.[265] Twee jaar later werd de regeling verder versoepeld omdat de kostenbegrenzingswaarde tot 'onaanvaardbare situaties'[266] leidde aangezien de extra isolatiekosten zo hoog waren dat deze redelijkerwijs niet via een eigen bijdrage konden worden opgebracht. De beoogde geluidsisolatie voor de betreffende woningen werd verlaagd, waardoor geen of een geringe eigen bijdrage werd bereikt. Eigenaren konden via volledige eigen bijdrage alsnog tot maximale geluidsisolatie komen.[267] De kostenbegrenzingswaarde bleek voor 30 tot 35 woningen met 'een sterk afwijkende bouw of vormgeving'[268] tot dermate hoge kosten te leiden, dat de verantwoordelijke staatssecretaris van V&W een speciale subsidieregeling vaststelde. De regeling lijkt voort te komen uit coulance: de extra kosten kwamen voor rekening van het ministerie, terwijl zij eerder via een eigen bijdrage werden verhaald.[269]

256 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 9.
257 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 14.
258 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 9-10.
259 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 7.
260 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 15.
261 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 7.
262 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 2.
263 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 3, 10, 16.
264 *Stcrt.* 1999, nr. 223, p. 2.
265 'Omwonenden Schiphol kunnen geld in plaats van isolatie kiezen', *De Volkskrant* 23 juni 1999.
266 Wijziging Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 2001, nr. 44, p. 1.
267 *Stcrt.* 2001, nr. 44, p. 1-2.
268 Subsidieregeling geluidsisolatie of vervangende nieuwbouw specifieke panden, *Stcrt.* 2004, nr. 70, p. 2.
269 *Stcrt.* 2004, nr. 70.

GIS-2 werd aanvankelijk uitgevoerd onder leiding van Schiphol in plaats van de Rijksluchtvaartdienst.[270] De commissie In 't Veld en een audit door Berenschot hadden aanbevolen om de verantwoordelijkheid bij de luchthaven te beleggen, aangezien Schiphol belang had bij lage uitvoeringskosten en het project daardoor doelmatiger zou verlopen.[271] Schiphol creëerde projectorganisatie Geluidsisolatie Schiphol, Progis, als uitvoeringsorganisatie.[272] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State adviseerde echter om deze opzet te wijzigen, omdat het saneren van woningen een overheidstaak zou moeten zijn.[273] Vanaf 2000 werd de uitvoering overgedragen aan uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland, onderdeel van V&W.[274] Het project kende onder beide uitvoerders kostenoverschrijdingen. De Algemene Rekenkamer constateerde dat de overdracht van de werkzaamheden van de Rijksluchtvaartdienst aan Schiphol slecht was onderbouwd[275] en dat de overheid meerkosten niet verhaalde op Schiphol.[276] De aansturing vanuit het ministerie was onvoldoende, waardoor de uitvoering ondoelmatig en zelfs onrechtmatig verliep: onjuiste aannames leidden tot vertraging, tijdsdruk, onrechtmatige aanbestedingen en schadeclaims van aannemers.[277] Daarnaast zorgden beleidswijzigingen voor overschrijdingen: de geluidscontouren wijzigden, de Polderbaan werd eerder dan gepland in gebruik genomen, en omwonenden werd de mogelijkheid geboden tegelijkertijd warmteisolatie te laten aanbrengen ('wensvoorzieningen').[278] De regeling werd voorgefinancierd door het Rijk.[279] Omdat de Rekenkamer concludeerde dat beleidswijzigingen tot kostenoverschrijdingen hadden geleid, besloot de minister in overleg met de luchtvaartmaatschappijen in 2004 om € 110 miljoen van de € 400 miljoen ten laste van de Rijksoverheid te doen komen: 'Wat het Rijk voor de burger heeft gedaan, hoeft niet voor rekening van de luchtvaart te komen.'[280]

In totaal werden onder GIS-2 8.465 van 14.000 gebouwen in het aangewezen gebied geïsoleerd; een participatiegraad van 60%.[281] De lagere participatiegraad was verwacht, omdat het bouwtechnisch en akoestisch onderzoek zou uitwijzen dat sommige panden reeds voldoende geïsoleerd waren.[282] Sommige gebouwen hadden onderdeel gevormd van GIS-1, maar ontvingen aanvullende isolatie vanwege aangepaste geluidscontouren.[283] De kostenoverschrijdingen waren aan-

270 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 6; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19; *Audit Sanering woningen* 1991.
271 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 6; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19; *Audit Sanering woningen* 1991.
272 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 7; *Kamerstukken II* 2003/04, 29750, nr. 2, p. 21.
273 *Kamerstukken II* 2003/04, 29379, nr. 7, p. 22.
274 *Kamerstukken II* 2003/04, 29750, nr. 2, p. 15; Interviews betrokkenen 2020.
275 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19.
276 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 7.
277 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 5.
278 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 6-7, 41-42.
279 *Beleidsevaluatie GIS-3, Eindrapportage*, Baarn: AT Osborne 2013, p. 61; 'Feitenoverzicht isolatieproject Schiphol', *ANP* 15 september 2004.
280 'Honderden woningen rond Schiphol niet meer geïsoleerd', *ANP* 15 september 2004; zie ook 'Schultz betaalt 110 miljoen voor geluidsisolatie', *ANP* 15 september 2004; overigens lijkt € 68 miljoen hiervan 'coulance' aangezien zo'n € 42 miljoen juridisch niet kon worden verhaald in verband met het te laat vaststellen van een tarief in de Luchtvaartwet: *GIS Voortgangsrapport 1* 2005, p. 2.
281 *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 6.
282 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 13.
283 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 11.

zienlijk. Het budget steeg van *f* 395 miljoen naar € 396,6 miljoen, ongeveer een verdubbeling van de kosten. Hoewel de regeling geen projecttermijn noemde, was het de bedoeling GIS-2 af te ronden voor de ingebruikname van de Polderbaan in 2003. Dit bleek door de complexiteit en kostenoverschrijdingen niet mogelijk. De tweede fase van het geluidsisolatieproject werd afgerond in juni 2008.[284]

GIS-3

Vanaf de ingebruikname en lopende evaluatie van de Polderbaan vanaf 2003 werd gewerkt aan een derde geluidsisolatieproject: GIS-3.[285] De staatssecretaris was aanvankelijk van plan om via subsidie te werken, zodat bewoners zelf aan de slag konden als uitvoerders en kostenoverschrijdingen konden worden voorkomen.[286] Ook wilde zij de eindverantwoordelijkheid bij de luchtvaartsector leggen. Na overleg met betrokken partijen besloot zij echter om de uitvoering via Rijkswaterstaat te behouden. Zowel luchtvaartsector als bewoners waren tevreden over de gang van zaken sinds de wijzigingen na het kritische Rekenkamerrapport en zij voelden zich niet geëquipeerd om de uitvoering te leiden.[287]

GIS-3 werd opgestart in 2006. De Regeling geluidwerende voorzieningen uit 1997 werd gewijzigd naar aanleiding van praktijkervaringen bij GIS-2 en het Rekenkamerrapport,[288] gericht op meer duidelijkheid voor bewoners en meer flexibiliteit in de uitvoering.[289] Het jaarlijkse isolatieprogramma bleek in de praktijk niet te werken, dus werden 'deelprojecten' geïnitieerd zodat een concretere planning kon worden gemaakt. Achterstallig onderhoud bleef voor rekening van de eigenaar, tenzij de panden voldeden aan huidige regelgeving maar de extra belasting van de geluidwerende voorzieningen niet konden dragen.[290] Het project werd wederom voorgefinancierd door het Rijk, dat de kosten op de luchtvaartmaatschappijen verhaalde via een geluidsheffing.[291]

De regeling introduceerde diverse meer coulante bepalingen. De termijnen in de regeling werden verruimd voor de burger: eigenaren dienden binnen twee maanden in plaats van drie weken te reageren op een besluit van de minister. De minister diende vervolgens binnen zes maanden het bouwtechnisch en akoestisch onderzoek te beginnen. Ook kon een eigenaar nu een *second opinion* aanvragen voor dit onderzoek.[292] De regeling kende een 'zaagtand': als de isolatiegrens vanwege de geluidscontour door een blok woningen liep, werden alle woningen volgens het zwaarst vereiste isolatiepakket geïsoleerd, omdat het niet redelijk werd geacht die buren niet te voorzien[293] en om de 'architectonische eenheid'[294] niet te verstoren. Eigenaren konden als zij dit wensten een gedeelte van de isolatiewerkzaamheden zelf uitvoeren.[295] Tot slot werd de tweejaarstoets aangepast: deze

284 *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 30.
285 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006.
286 *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 3.
287 *Kamerstukken II* 2004/05, 26959, nr. 103.
288 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 10.
289 *Kamerstukken II* 2004/05, 26959, nr. 103, p. 3.
290 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 2, 12.
291 *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 10.
292 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 3, 12.
293 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 1, 11.
294 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 5, 13.
295 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 6, 13.

vond per deelproject plaats, en zou niet meer worden toegepast als het onderzoek was aangevangen. Als bewoners was verteld dat hun huis onderdeel zou vormen van het isolatieproject, bleven zij vanwege rechtszekerheid onderdeel van de procedure.[296]

In de uitvoering werd ingezet op kortere termijnen. Het streven was dat tussen het akkoord op het isolatieaanbod en de oplevering hoogstens 18 maanden zou zitten.[297] Hoewel dit niet bij alle woningen werd behaald, kende de meerderheid een uitvoeringstijd van 8-14 maanden.[298] Het project liep echter uit: de afronding vond niet eind 2010, maar eind 2012 plaats.[299] Wel slaagde GIS-3 erin om binnen het budget van € 77,4 miljoen te blijven, met als totale kosten € 51,9 miljoen.[300] Er werden echter veel minder woningen geïsoleerd dan bij dat budget was voorzien. Het project kende een participatiegraad van slechts 21%.[301] Van de 5.214 panden waarmee rekening werd gehouden in de opzet bleek een derde na technisch onderzoek voldoende geïsoleerd. Hoewel een kleine groep via aanvraag of bezwaarschrift werd opgenomen in de procedure,[302] haakte bijna de helft van de oorspronkelijk geïdentificeerde eigenaren af tijdens de procedure. Vooral de nachtisolatie werd door eigenaren gezien als onvoldoende effectief.[303] Omdat tijdens de uitvoering voorbereidingskosten werden gemaakt, ook voor woningen die uiteindelijk niet werden geïsoleerd, werd alsnog ruim € 50 miljoen besteed aan het project.[304]

GIS-3 vormde (voorlopig) de laatste fase van het geluidsisolatieproject rond Schiphol, hoewel in evaluaties werd stilgestaan bij aandachtspunten voor mogelijke toekomstige geluidsisolerende initiatieven.[305] In individuele 'schrijnende' gevallen vond nog geluidsisolatie plaats, zoals afgesproken in het omgevingsconvenant van de Alderstafel[306] (zie ook par. 7.5.3).

7.5.1.2 Beoordeling en evaluatie van de regelingen

Het geluidsisolatieproject had vanaf de start te maken met tegenstand. Ook tijdens GIS-2 was sprake van relatief veel negatieve mediaberichten, alsmede kritische onderzoeken van de Nationale ombudsman en Algemene Rekenkamer. Dit leidde tot veranderingen waardoor de afronding van GIS-2 en GIS-3 positiever werd ervaren. Ik beschrijf in deze paragraaf dat chronologische proces en sluit af met een bespreking van de bezwaar- en beroepsprocedures.

296 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 1, 3, 11.
297 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 8.
298 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 25.
299 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 30.
300 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 18.
301 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 18; *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 9.
302 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 37.
303 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 11, 19.
304 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 22.
305 *GIS Voortgangsrapport 8* 2008, p. 8; *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 46.
306 *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.

GIS-1

Vrijwel vanaf de start ontstond onenigheid tussen omwonenden en de projectorganisatie over de mate van geluidwerende voorzieningen. De klachten richtten zich op de aantallen te isoleren woningen en de wijze waarop het project werd uitgevoerd; vooral de meer terughoudende houding werd bekritiseerd. Zo tekende de Bewonersgroep Isolatie Zwanenburg in 1988 voor zo'n 1.700 panden beroep aan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, om hun protest tegen de volgens hen geringe voorzieningen en vergoedingen kracht bij te zetten.[307] Platform Leefmilieu regio Schiphol meende dat meer woningen zouden moeten worden geïsoleerd.[308] Dorpsvereniging Zwanenburg-Halfweg stapte naar de rechter omdat volgens hen bezuinigd werd 'door de kosten af te wentelen op de bewoners'.[309] Ook inwoners uit Aalsmeer begonnen een rechtszaak, maar kregen nul op het rekest omdat de rechter stelde dat het niet aan hem was om in te grijpen omdat de Staat met de maatregelen van het Plan van Aanpak uiterlijk 1995 beterschap beloofde.[310]

In een korte evaluatie van GIS-1 uit 1990 stelde de minister dat de kostenoverschrijdingen deels tot stand kwamen door vele kleine financiële concessies die bewoners werden aangeboden om acceptatie te verhogen.[311] Blijkbaar ging men niet zomaar akkoord met het aanbod van het Rijk. Volgens een commissievergadering van de Tweede Kamer uit 1994 waren bewoners teleurgesteld door de versobering van de uitvoering naar aanleiding van de audit, omdat zij het gevoel hadden minder te ontvangen dan de eerste groep geïsoleerden. De minister gaf hen gelijk en deed een aantal toezeggingen om toch te proberen het project zo veel mogelijk vanuit ruimhartigheid, gelijkend op de eerste isolaties, voort te zetten.[312] Kamerleden vroegen zich af of er niet te veel 'beknibbeld'[313] werd; volgens bewonersorganisaties waren de toezeggingen 'mondjesmaat'.[314]

In de media werden enkele omwonenden geportretteerd die tevreden waren met de isolatie: 'Ze hebben het keurig gedaan';[315] ''Alles went".[316] Volgens verslaggeving moest de Rijksluchtvaartdienst doorgaans echter 'opboksen tegen wantrouwen onder omwonenden dat zich de afgelopen jaren tamelijk diep heeft geworteld.'[317]

GIS-2

Bij de start van GIS-2 eind negentiger jaren werd verslag gedaan van klachten van bewoners(-organisaties).[318] Zij vonden regels te stringent, waardoor bijvoorbeeld

307 Bouwens & Dierikx 1996, p. 383; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 1-2.
308 Schwartz, *Trouw* 20 februari 1993.
309 'Zwanenburg stapt naar de rechter', *Het Parool* 15 februari 1993; 'In Zwanenburg is de sfeer er niet beter op geworden', *Het Parool* 17 februari 1993; 'Bewoners Zwanenburg eisen goed geïsoleerde woningen', *ANP* 18 februari 1993.
310 Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 oktober 1993.
311 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 9.
312 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21, p. 2-3.
313 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21, p. 8.
314 'Maij: norm isolatie bij Schiphol kan iets soepeler', *NRC Handelsblad* 17 februari 1994.
315 Verdonck, *Trouw* 7 oktober 1992.
316 Van Amsterdam & Gerards, *Algemeen Dagblad* 31 december 1991.
317 Meijer & Meijnen, *NRC Handelsblad* 23 oktober 1993.
318 Van den Broek, *De Volkskrant* 3 december 1998; Bosman, *Het Parool* 15 maart 1999.

studeerkamers in principe niet in aanmerking kwamen tenzij een bewonersorganisatie ingreep.[319] Hoewel de minister erkende dat regelgeving te strak werd bevonden, stelde zij dat 70% van de bewoners tevreden was met de aangebrachte isolatie.[320] Vanwege vertraging in het project waren veel huizen rondom de Polderbaan niet geïsoleerd voordat deze in 2003 in gebruik werd genomen, terwijl sommige bewoners al sinds 1999 in een traject zaten. Bewoners waren kritisch over de bureaucratie, het gebrek aan verantwoordelijkheid,[321] de gevraagde eigen bijdrage voor achterstallig onderhoud en constructieve gebreken,[322] en de werkwijze van uitvoerders en aannemers.[323] De Nationale ombudsman concludeerde dat de overheid onbehoorlijk handelde vanwege het geringe tempo van de operatie en de gebrekkige informatievoorziening.[324]

Ook de luchtvaartsector was ontevreden over GIS-2: Schiphol stelde dat de Rijksoverheid zijn belangen onvoldoende in overweging nam.[325] KLM-directielid Van Woudenberg gaf in een interview aan: 'Helaas zijn er over de uitvoering van de geluidsisolatie veel klachten omdat de overheid zo'n rigide systeem heeft gemaakt. Hoewel KLM het grootste deel van de kosten draagt, zorgen deze tekortkomingen ervoor dat het beoogde effect, namelijk het vergroten van draagvlak voor de luchtvaart in de omgeving, niet of onvoldoende wordt bereikt.'[326] Bewonersvertegenwoordigers onderschreven zijn cynisme: 'Isolatie is een schijnoplossing omdat je in de zomer buiten zit, daar kan je niet isoleren. Het valt meer in de categorie van afkopen dan in het oplossen van het probleem.'[327]

Vanwege de vertraging en kostenoverschrijdingen werd de Algemene Rekenkamer gevraagd om onderzoek te doen. De Rekenkamer weet de vertraging aan moeizaam overleg en afstemming met omwonenden, omdat de voorzieningen niet naar hun wens waren.[328] In het rapport is te herkennen dat de Rijksoverheid probeerde om omwonenden tegemoet te komen, en beleidswijzigingen geënt waren op het vergroten van draagvlak. De tweejaarstoets en kostenbegrenzingswaarde werden beperkt toegepast omdat dit volgens de minister 'onaanvaardbare maatschappelijke gevolgen zou hebben'.[329] Partiële isolatie werd toegestaan vanwege bewonersklachten.[330] Geluidscontouren werden vergroot 'om te voorkomen dat in één straat sommige woningen wel en andere niet voor isolatie in aanmerking zouden komen.'[331]

---

319 Van Houwelingen & Steeskamp, *Het Parool* 15 september 2004.
320 *Kamerstukken II* 2003/04, 29378, nr. 10, p. 9.
321 'Polderbaan is volgende week bulderbaan', *De Stentor/Veluws Dagblad* 8 februari 2003.
322 Snoeijen, *NRC Handelsblad* 31 mei 2000; Roos, *De Telegraaf* 2 april 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 2 oktober 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 4 oktober 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 31 juli 2004; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 5 augustus 2004; *Rapport van bevindingen Klachtenbehandeling* 2005, p. 4-5.
323 'Polderbaan is volgende week bulderbaan', *De Stentor/Veluws Dagblad* 8 februari 2003.
324 *Rapport 2004/457* 2004.
325 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 87.
326 Janssen Groesbeek, *Het Financieele Dagblad* 26 juni 2003.
327 Haverkamp 2008, p. 80.
328 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 40, 56.
329 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 6.
330 *Stcrt.* 1999, nr. 223; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 57.
331 *Kamerstukken II* 2003/04, 29750, nr. 2, p. 31, 40.

De staatssecretaris noemde het geluidsisolatiedossier terugblikkend het meest uitdagende in haar portefeuille.[332] Het Rekenkamerrapport leidde tot veranderingen binnen Progis; de staatssecretaris wilde inzetten op meer tevredenheid bij bewoners en betere kostenbeheersing. Zij constateerde na overleg met bewoners(-organisaties) dat klachten vooral voortkwamen uit te weinig maatwerk en onvoldoende helderheid over het verloop van het proces.[333] Progis ging daarom kleinschaliger te werk en richtte zich op meer bewonersbegeleiding, mede op verzoek van bewonersverenigingen.[334] Volgens de staatssecretaris leidden deze veranderingen al snel tot meer tevredenheid en kostenbesparingen. De belangenvertegenwoordigers van de BIA beaamden dat 'het ''nieuwe'' Progis … tot tevredenheid van de eigenaars'[335] leidde. Dit was volgens hen echter wel het resultaat van 'heel veel strijd'.[336] De wijzigingen die de overheid doorvoerde naar aanleiding van het Rekenkamerrapport, gericht op meer maatwerk en een betere afstemming op de wensen van omwonenden, lijken derhalve het grootste effect op de tevredenheid te hebben gehad.

In een evaluatie van het compensatiebeleid rond Schiphol uit 2008 werd teruggeblikt op GIS-2; 304 ontvangers van geluidwerende voorzieningen werden geënquêteerd. Twee derde van de isolerende maatregelen functioneerde volgens hen naar tevredenheid,[337] maar bewoners ervaarden de regeling als onvoldoende flexibel, en wensten meer keuzevrijheid en maatwerk.[338] Het onderzoek schetste een verbetering door de tijd: in 2006 was 41% positief over de maatregelen, terwijl 57% positief was in 2008.[339] Men was een stuk positiever over de effecten van dagisolatie dan nachtisolatie. Respondenten gaven aan van de overheid te verwachten dat zij haar beloften beter nakomt.[340] Gevraagd naar mogelijke alternatieven koos 69% financiële compensatie als optie (ook via verlaging van (gemeentelijke) woonlasten). Vooral degenen die verder uit de buurt van Schiphol woonden, gaven aan liever financiële compensatie dan geluidsisolatie te ontvangen.[341]

GIS-3

Het derde geluidsisolatieproject bouwde voort op de gewijzigde aanpak van GIS-2 en dit wierp vruchten af. In 2008 bleek volgens de nieuwe directeur van Progis uit onderzoek 'dat mensen tevreden zijn over ons. Over onze heldere plannen en publieksgerichte benadering, dat we betrouwbaar zijn als opdrachtgever van isolatiewerk'.[342] Hij erkende dat geluid echter een subjectieve beleving was en sommigen overlast bleven ervaren terwijl volgens de regeling voldoende isolatie was aangebracht.

---

332 'Schultz van Haegen (VVD) naar Achmea', *ANP* 21 februari 2007.
333 *Kamerstukken II* 2004/05, 26959, nr. 103, p. 2-3.
334 *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 8, p. 5-6.
335 'Geleerd vliegtuiglawaai plaats te geven', *Noordhollands dagblad* 2008.
336 'Geleerd vliegtuiglawaai plaats te geven', *Noordhollands dagblad* 2008.
337 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 8.
338 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 1-3.
339 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 8.
340 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 10.
341 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 12.
342 'Geluid blijft een subjectieve beleving', *Noordhollands Dagblad* 30 december 2008.

In de eindevaluatie van GIS-3 werd geconcludeerd dat een meerderheid (72%) van de bewoners tevreden tot zeer tevreden is over de uitvoering van het geluidsisolatieprogramma; volgens de onderzoekers 'een toegenomen vertrouwen in het proces.'[343] De bewonersbegeleiding had volgens de onderzoekers bijgedragen aan de voortgang en bewonerstevredenheid tijdens het project.[344] Ook waren bewoners positief over de communicatie vanuit Progis.[345] Bewoners hadden wel meer maatwerkmogelijkheden en zogenaamde wensvoorzieningen gewild. Ook reflecteerde de evaluatie op de als gebrekkig ervaren effectiviteit van nachtisolatie;[346] 'de vastgestelde grenswaarden [konden] beter … worden aangesloten op de beleving van omwonenden'.[347] De studie ging slechts beperkt in op de beweegredenen van mensen die afhaakten tijdens het isolatieprogramma; ook waren geen robuuste gegevens bekend over mensen die niet in aanmerking kwamen voor geluidsisolatie;[348] uit een enkele studie bleek dat 'een relatief groot aantal bewoners'[349] ontevreden was als de woning niet in aanmerking kwam voor GIS-3.

In de beleidsevaluatie werd gekeken in hoeverre geluidwerende voorzieningen van de drie GIS-projecten bijdroegen aan een verminderde hinderbeleving bij omwonenden. De onderzoekers concludeerden over onvoldoende gegevens te beschikken om deze vraag te beantwoorden; er was geen nulmeting of controlegroep en bij enquêteonderzoeken niet naar hinderbeleving gevraagd.[350] Hoewel het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een voorzichtige relatie signaleerde tussen aangebrachte geluidsisolatie en verminderde aantallen klachtenmeldingen, stelde het dat meer onderzoek nodig zou zijn.[351] Geconcludeerd kan worden dat de effectiviteit van de geluidsisolerende maatregelen onvoldoende is onderzocht.

Bezwaar- en beroepsprocedures

Gedurende de isolatieprojecten zijn enkele rechtszaken gevoerd tegen de Rijksoverheid. Precieze aantallen werden niet vermeld in voortgangsrapportages of evaluaties. De aantallen die (sporadisch) genoemd werden – 2 bij afronding van GIS-2,[352] en 10 lopende bezwaren en beroepen bij beëindiging van GIS-3[353] – zijn niet hoog. Het hoogste gerapporteerde aantal bezwaren werd ingediend bij de start van GIS-1 en GIS-3. In 1988 vond Bewonersgroep isolatie Zwanenburg de beoogde voorzieningen en vergoedingen voor de 1.700 panden in die omgeving te gering en tekende beroep aan bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (dit viel nog onder oude Arob-wetgeving).[354] Deze tegenstand was tevens zichtbaar bij de ruim 6.500 besluiten om woningen niet (verder) te isoleren aan de start van GIS-3: hier werden 290 bezwaren (4%) ingediend, waarvan 55 gegrond

343 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 9.
344 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 12.
345 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 37.
346 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 11, 27.
347 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 20.
348 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 12.
349 *GIS Voortgangsrapportage 12* 2010, p. 8.
350 *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 7.
351 Van Wiechen e.a. 2002, p. 23-34; Van Kempen & Simon 2019.
352 *GIS Voortgangsrapport 7* 2008, p. 2.
353 *GIS Voortgangsrapportage 15* 2012, p. 8.
354 Bouwens & Dierikx 1996, p. 383; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 1-2.

verklaard door de minister, en waarvan elf belanghebbenden een rechtszaak tegen de ongegrondverklaring zijn begonnen.[355]

De meeste rechtszaken dienden rond GIS-2. In een zaak uit 2004 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de minister bij de uitvoering van de regeling onvoldoende zorgvuldig is geweest, door individuele omstandigheden niet mee te wegen bij de toepassing van de normen en beleidsuitgangspunten.[356] In andere gevallen werd geoordeeld dat de minister de regeling correct toepaste[357] of kenden bestuursrechters geen bevoegdheid omtrent de geschillen.[358] Naar aanleiding van een wijziging van de geluidscontour tijdens GIS-2 werden veel woningen in Zwanenburg uit het isolatieproject gehaald terwijl al overeenkomsten waren gesloten. Bewoners waren woedend[359] en de staatssecretaris besloot op basis van het gewekte vertrouwen om veel van deze panden alsnog te isoleren via een veelal versoberd isolatieproject.[360] Een bewoner die zich hier niet in kon vinden werd tot in hoger beroep gelijkgesteld: de minister had de oorspronkelijke toezegging moeten nakomen.[361]

In de inhoud van deze rechtszaken zijn hierboven geschetste klachten over het geluidsisolatiebeleid te herkennen: de regelingen en de uitvoerende projectorganisatie waren soms stringent of terughoudend, maar over het algemeen werd de regeling rechtmatig uitgevoerd. De overheid werd slechts in enkele gevallen door de rechter op de vingers getikt en vooral op procedurele gronden. Het totale aantal bezwaar- en beroepen lijkt bovendien gering te zijn geweest, hoewel uit de andere bronnen kan worden afgeleid dat de tevredenheid over voornamelijk GIS-1 en de aanvang van GIS-2 beperkt was en de situatie voor omwonenden pas rond 2005 naar aanleiding van het Rekenkamerrapport leek te verbeteren; omwonenden waren tevreden(er) over de genomen maatregelen gericht op het beter afstemmen op wensen van omwonenden, waaronder maatwerk en begeleiding.

7.5.1.3 Terugblik en resultaten GIS-projecten

Na de drie GIS-projecten voldeed minstens 81% van de geluidsgevoelige panden in de omgeving van Schiphol aan de eisen van de Regeling geluidwerende voorzieningen. In totaal zijn 9.875 panden geïsoleerd[362] hoewel het totaal aan panden uitkwam op 13.279 panden; 3.404 panden kwamen blijkbaar in aanmerking voor bij-isolatie. Hiervoor is ongeveer € 575 miljoen uitgetrokken, waarvan € 110 miljoen voor rekening van de overheid kwam en de rest via heffingen op de luchtvaartmaatschappijen is verhaald. De overheid besloot de kosten gespreid, via jaarlijkse heffingen, te verhalen om de concurrentiepositie van Schiphol niet te

355 *GIS Voortgangsrapportage 11* 2010, p. 8.
356 ABRvS 3 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4755.
357 ABRvS 24 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO6082; ABRvS 16 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1610; ABRvS 17 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:AU1128; Rb. Amsterdam 19 februari 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6947; Rb. 's Gravenhage 25 augustus 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN4883; ABRvS 16 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU4556.
358 Rb. Amsterdam 18 februari 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6940; ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8950; ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8161.
359 Springelkamp, *De Telegraaf* 16 september 2004.
360 *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 8, p. 8; *GIS Voortgangsrapport 1* 2005, p. 8.
361 *GIS Voortgangsrapport 3* 2006, p. 7; ABRvS 15 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1759; *GIS Voortgangsrapport 8* 2008, p. 21-22.
362 *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 7.

veel onder druk te zetten.[363] De overheid en de luchtvaartsector steggelden meermaals over de doelmatigheid van de regeling en uitvoering van de geluidsisolatieprojecten. Uit vergelijkend onderzoek bleek dat Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen vergeleken met andere West-Europese luchthavens meer geld hebben uitgegeven aan geluidsisolatie van omliggende panden.[364] De eigenaren van de woningen zijn niet rijker geworden door de geluidsisolatie: er is geen overwaarde gebleken.[365]

De doelstellingen bij de herziening van de Luchtvaartwet en aanverwante regelingen leken behaald. Waar in 1990 zo'n 90.000 ernstig gehinderden (mensen in gebieden met een geluidsbelasting van 20 Ke of meer) waren, waren dit er ongeveer 28.000 in 2016. De 134.000 mensen met ernstige slaapverstoring uit 1990 waren in 2016 teruggebracht naar ongeveer 11.500.[366] (Volgens een belangenorganisatie berusten deze berekende aantallen op verkeerde aannames, en zou de werkelijk ervaren hinder anderhalf keer groter zijn dan de gerapporteerde cijfers, bijvoorbeeld als men ook omwonenden buiten de geluidscontouren meetelt.[367]) De vermindering van het aantal gehinderden was echter niet alleen aan GIS te danken. Er was fors ingezet op bronmaatregelen, dus leek de afname vooral het resultaat van ingebruikname van de Polderbaan en inzet van stillere vliegtuigen.[368]

Over het algemeen leken betrokkenen uiteindelijk tevreden met de isolatievoorzieningen, hoewel tijdens voornamelijk GIS-2 ontevredenheid werd geuit over de stringente of terughoudende regels en uitvoeringspraktijk; vooral rond de nachtisolatie bestond scepsis over nut en noodzaak van deze maatregelen. De tevredenheid werd vergroot naarmate de overheid ruimhartiger beleid toepaste, en de maatregelen (beter) afstemde op de wensen van omwonenden, wat met name tijdens het einde van GIS-2 en GIS-3 werd gerealiseerd.

7.5.2 Nadeelcompensatie en planschade via het Schadeschap

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog richtte Schiphol zich op wederopbouw. De luchthaven groeide naar vier (of vijf, afhankelijk van de telling[369]) start- en landingsbanen. Hoewel daar planologische wijzigingen mee waren gemoeid, was het nadeelcompensatie- en planschadeveld destijds minder ontwikkeld.[370] De komst van de Polderbaan betekende een dermate grote uitbreiding dat het nodig werd geacht om op een gestroomlijnde wijze om te gaan met schadevergoeding. Daarom gingen de 29 betrokken bestuursorganen in 1998 over tot de oprichting van het zogenaamde Schadeschap Luchthaven Schiphol dat nadeelcompensatie- en planschadeverzoeken in behandeling zou gaan nemen. Via dit Schadeschap zouden tot aan 2019 uiteindelijk ruim 5.500 verzoeken in behandeling worden

363 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 2.
364 *Luchtvaartnota* 2009, p. 96.
365 *Voortgangsrapport 1* 2005, p. 18.
366 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006, p. 18; *Monitor Infrastructuur en Ruimte* 2018.
367 *Werkelijke geluidhinder Schiphol* 2018.
368 *Evaluatie Schipholbeleid. Eindrapport* 2006, p. 19.
369 Tan 2001, p. 15.
370 Van den Broek 2002; De Vos, *Het Financieele Dagblad* 24 februari 2007; Interviews betrokkenen 2020.

genomen. Hoewel de schadeafhandeling aanvankelijk jaren vertraging opliep door een juridisch zorgvuldige aanpak, juridische complicaties, en organisatorische tekortkomingen, werd rond 2012 een kantelpunt bereikt waardoor de vele verzoeken konden worden afgehandeld.

7.5.2.1 Opzet en verloop van de regeling

Het Schadeschap werd opgericht via een gemeenschappelijke regeling met als deelnemers de Minister van Verkeer en Waterstaat, Provinciale Staten van de provincie Noord-Holland, het algemeen bestuur van het waterschap Groot-Haarlemmermeer, en achttien gemeenteraden uit de omgeving.[371] Via delegatiebesluiten droegen zij hun bevoegdheden over rondom planschade[372]- en nadeelcompensatieverzoeken[373] aangaande de uitbreiding van Schiphol.[374] Volgens de deelnemers kon het Schadeschap 'een voor belanghebbenden duidelijke, deskundige en doelmatige afhandeling'[375] bevorderen en via de loketfunctie bovendien een 'klantgerichte afhandeling'[376] en 'eenheid van besluitvorming'[377] bewerkstelligen. Het Schadeschap werd dus ingesteld om een voor burgers herkenbare locatie te zijn voor alle aan Schiphol gerelateerde nadeelcompensatie- en planschadeclaims en het Schap zou moeten leiden tot meer effectieve uitvoering en doelmatige besteding van geld.[378] De instelling van het Schap was geïnspireerd door vergelijkbare schadeloketten rond de Betuweroute en de HSL-Zuid[379] en sloot aan bij een aanbeveling van de Commissie Zienswijzen Ontwerp Aanwijzing Luchtvaartterrein Schiphol (ZOALS).[380]

Regeling en procedureverordening

Het Schadeschap kende als hoofd een algemeen bestuur bestaande uit afgevaardigden van alle aan de regeling deelnemende overheden.[381] Uit haar geledingen werd om praktische redenen een kleiner dagelijks bestuur aangewezen en een voorzitter.[382] De besluiten zouden worden genomen door een besliscommissie die bestond uit drie onafhankelijke deskundige leden. Dit zou bevorderen dat de overheden de kosten verbonden met de schadevergoedingsbesluiten zouden aanvaarden en 'een bijdrage [leveren] aan de maatschappelijke aanvaarding.'[383]

---

371 Aalsmeer, Akersloot, Amstelveen, Alkemade, Amsterdam (inclusief de stadsdeelraden van Osdorp, Buitenveldert, Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart/Overtoomseveld, Watergraafsmeer, Zuid en Zuid-Oost), Beverwijk, Haarlem, Haarlemmermeer, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemskerk, Jacobswoude, Liemeer, Ouder Amstel, Sassenheim, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, en Zaanstad: 'Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol', *Stcrt.* 1998, nr. 223.

372 Deze vergoeding vond zijn grondslag in art. 26 van de Luchtvaartwet en art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

373 In art. 21 van de Luchtvaartwet is een nadeelcompensatieregeling opgenomen, geënt op de normen uit art. 49 van de WRO, en op de procedures uit de Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat.

374 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 7-8.

375 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 1.

376 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 6.

377 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 6.

378 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 7.

379 Van Ravels 2019, p. 46-48; Interviews betrokkenen 2020.

380 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 6; *Kamerstukken II* 1995/96, 23552, nr. 58.

381 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 1-4, 9.

382 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 4, 12.

383 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 8.

De besliscommissie liet zich in haar werk bijstaan door adviescommissies.[384] Het Schadeschap kende geen budgetplafond en een initiële looptijd van tien jaar met een mogelijkheid tot verlenging.[385] Zowel de vergoedingen als proceskosten op grond van de regeling kwamen ten laste van het Rijk omdat de planologische wijzigingen naar aanleiding van kabinetsbeleid plaatsvonden.[386] Het Rijk belastte deze kosten vanaf 2005 door aan de luchtvaartmaatschappijen via een wijziging van de Luchtvaartwet.[387]

Het algemeen bestuur legde in 1999 een procedureverordening vast.[388] Als een verzoek werd ingediend, diende de besliscommissie in principe binnen acht weken te oordelen of dit kennelijk ongegrond was zodat afwijzing zonder verder onderzoek plaatsvond (de 'vereenvoudigde behandeling'.[389] In alle andere omstandigheden stelde de besliscommissie binnen zes weken een adviescommissie in van drie onafhankelijke deskundigen (of in eenvoudige gevallen één deskundige). De adviescommissie diende te adviseren over de oorzaak (causaal verband[390]) en omvang van de schade, alsmede de vraag of deze schade redelijkerwijs ten laste van de verzoeker zou moeten blijven. De adviescommissie hoorde verzoeker en besliscommissie en diende binnen zes maanden na instelling tot een conceptadvies te komen. Verzoeker en besliscommissie werden verzocht binnen drie maanden te reageren, zodat de adviescommissie uiterlijk twee maanden hierna het definitieve advies kon vaststellen. De besliscommissie diende vervolgens binnen twee maanden te besluiten.[391] Het reguliere proces van bezwaar en beroep gold volgens de Awb, met een termijn van zes weken.[392] De procedureverordening kende een mogelijkheid voor verzoekers om voorschotten aan te vragen en een hardheidsclausule voor bijzondere gevallen.[393] Het Schadeschap kende tevens de mogelijkheid tot opschorten van een aanvraag als men in afwachting was van een rechterlijke uitspraak over een vergelijkbare aanvraag. Op deze wijze kon principieel beslist worden zodat grotere aantallen vergelijkbare claims efficiënter konden worden afgehandeld.[394] Het maakte veel gebruik van deze route[395] en pilotzaken of proefprocessen om na rechterlijke toetsing op vele vergelijkbare aanvragen te kunnen besluiten.[396]

384 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 9.
385 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 5, 11; *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 3.
386 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 5, 10-12.
387 'Wet van 23 december 2004, houdende wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol', *Stb.* 2005, nr. 40; Vanaf 2008 via de Wet luchtvaart: 'Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens', *Stb.* 2008, nr. 561.
388 'Verordening schadeschap Luchthaven Schiphol', *Stcrt.* 1999, nr. 30; *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 9.
389 *Stcrt.* 1999, nr. 30, p. 1.
390 *Basisdocument* 2000, p. 151.
391 *Stcrt.* 1999, nr. 30, p. 1-2.
392 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 10.
393 *Stcrt.* 1999, nr. 30, p. 2.
394 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 9.
395 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000.
396 *Verslag Schadeschap* 30 november 2005, p. 5; *Verslag Schadeschap* 28 november 2012, p. 4.

In aanvulling op de procedureverordening stelde de besliscommissie een zogenaamd Basisdocument op ter ondersteuning van en als richtlijn voor de adviescommissies, om rechtsgelijkheid te bevorderen.[397] In het Basisdocument was een mogelijkheid tot bijdrage voor deskundigenbijstand en tot vergoeding van wettelijke rente opgenomen.[398] Ook stelde men dat waardevermeerdering door het aanbrengen van geluidsisolerende maatregelen werd 'weggedacht';[399] omwonenden konden dus gebruikmaken van de geluidsisolatiemaatregelen uit par. 7.5.1 zonder dat dit gevolgen had voor hun compensatie vanuit het Schadeschap.[400] Tot slot stelde de besliscommissie een Reglement inzake bezwaarschriften op. De regels waren gelijkend aan de Awb; het document was bedoeld als voorlichting richting burgers.[401]

Een wijziging van de Wet luchtvaart leidde in 2002 tot nieuwe schadeveroorzakende besluiten;[402] de gemeenschappelijke regeling werd gewijzigd om het Schadeschap hiervoor bevoegd te maken.[403] De volgende wijziging van de Wet luchtvaart bevatte naar aanleiding van een Tweede Kamermotie twee maatregelen om te verhinderen dat een aanvraag op schadevergoeding 'zo maar'[404] werd ingediend.[405] De wetswijziging introduceerde een verjaringstermijn van vijf jaar[406] waardoor de regeling geen open einde meer kende. Verzoekers konden voor het laatst een aanvraag indienen naar aanleiding van het Luchthavenverkeersbesluit uit 2008, waardoor het Schadeschap tot 2013 aanvragen zou verwerken.[407] Daarnaast dienden verzoekers nu een 'recht' van € 300 te betalen alvorens hun aanvraag in behandeling werd genomen, gelijk aan de procedure in de Wet ruimtelijke ordening.[408] Dit bedrag werd teruggestort als (gedeeltelijk) positief op de aanvraag werd besloten.[409]

'Stroperige' uitvoering

De eerste jaren kende het Schadeschap zorgvuldige en daarmee relatief langzame besluitvorming. Doordat (mogelijk) schadeveroorzakende besluiten onherroepelijk moesten zijn geworden, konden veel claims (nog) niet in behandeling kunnen worden genomen.[410] Volgens een algemeen bestuurslid lieten de voortgangsrapportages 'stroperigheid'[411] zien. De adviescommissies deden lang over

397 *Basisdocument* 2000, p. 4; *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000.
398 *Basisdocument* 2000, p. 30-31, 155-156.
399 *Basisdocument* 2000, p. 29-30, 155.
400 Zie ook: Van Heesbeen & Berns 2019, p. 104-106.
401 *Reglement Schadeschap* 2000; Interviews betrokkenen 2020.
402 'Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol', *Stb.* 2002, nr. 374.
403 *Stcrt.* 2004, nr. 20.
404 *Kamerstukken II* 2004/05, 29378, nr. 18.
405 'Wet van 23 december 2004, houdende wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol', *Stb.* 2005, nr. 40.
406 *Stb.* 2005, nr. 40, p. 2.
407 *Verslag Schadeschap* 24 november 2010, p. 3.
408 *Kamerstukken II* 2004/05, 29378, nr. 18.
409 *Stb.* 2005, nr. 40, p. 2-3.
410 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 9; *Verslag installatie Schadeschap* 24 november 1998, p. 4; *Verslag Schadeschap* 30 oktober 2002, p. 5.
411 *Verslag Schadeschap* 14 mei 2003, p. 3.

hun advisering en overschreden hun termijnen[412] en hun werk was relatief duur.[413] Het aantal verzoeken nam rond 2004, na de ingebruikname van de Polderbaan, 'explosief'[414] toe. Volgens betrokkenen was de groei van de schadevergoedingsverzoeken ook deels toe te rekenen aan acquisitiebureaus en gemachtigden, die omwonenden aanspoorden een claim in te dienen.[415] Hoewel het algemeen bestuur meermaals aandrong op efficiëntie en snelheid,[416] gaf het Schadeschap aan dat uitbreiding van de adviescommissies geen mogelijkheid was: 'Nagenoeg alle in Nederland aanwezige expertise op dit gebied is inmiddels voor de adviescommissies gemobiliseerd.'[417] Ingewikkelde rechtsvragen rondom de hoogte van de schadevergoeding, actieve risicoaanvaarding en voorzienbaarheid, en normaal maatschappelijk risico betekenden dat de beslis- en adviescommissies in juridische zin pionierden.[418]

Nadat de financiële verantwoordelijkheid voor de claims werd overgedragen aan de luchtvaartmaatschappijen, verzameld in de BARIN (Board of Airline Representatives in the Netherlands), ontstond een conflict tussen de luchtvaartmaatschappijen en het Schadeschap.[419] In september 2005 concludeerde de Departementale Audit Dienst van Rijkswaterstaat dat het Schadeschap onvoldoende doelmatig werkte.[420] Het kende structurele problemen rond termijnbewaking en een scheve verhouding tussen uitvoeringskosten en uitgekeerde schadevergoedingen.[421] Het Schadeschap zou een eigen budget en boekhouding moeten bijhouden, en verantwoordings- en doelmatigheidsrapportages moeten publiceren inclusief accountantscontrole.[422] De audit resulteerde in ontvlechting van de band met Rijkswaterstaat wat betreft financieel beheer en detachering; tevens werd een extern administratiekantoor aangetrokken.[423] Vanwege onvoldoende veranderingen in de uitvoering voerde de Departmentale Audit Dienst in 2008 een tweede controle uit.[424] Op basis van het rapport uit juli 2009 besloot het dagelijks bestuur eind 2010 een werkgroep in te stellen om te gang van zaken bij het Schadeschap kritisch door te nemen.[425]

Onderzoekers Van Ettekoven en Tjepkema werden in 2011 gevraagd om de juridische doelmatigheid van de besluiten van het Schadeschap te evalueren en

412 *Beknopt verslag Schadeschap* 27 april 2005, p. 2; 'Omwonenden claimen miljoenen na uitbreiding Schiphol', *ANP* 20 augustus 2003; 'Omwonenden eisen 54 mln van Schiphol', *NRC Handelsblad* 20 augustus 2003; 'Te veel claims voor Schadeschap', *Noordhollands dagblad* 3 januari 2005; 'Claims Schiphol stapelen zich op', *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008; 'Al elf miljoen uitgekeerd', *Haarlems Dagblad* 10 december 2008.
413 *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 5; *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 2; *Verslag Schadeschap* 23 november 2011, p. 4.
414 *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 4.
415 Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 25 november 2004; Katstra, *ANP* 24 november 2005; 'Claims Schiphol stapelen zich op', *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008; Bekebrede 2019, p. 14.
416 *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 4; *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 2; *Verslag Schadeschap* 30 november 2005, p. 5; *Verslag Schadeschap* 12 december 2007, p. 3.
417 *Beknopt verslag van de vergadering* 24 november 2004, p. 3.
418 *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 3.
419 *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 3-4; *Verslag Schadeschap* 3 december 2008, p. 3-4; *Verslag Schadeschap* 23 november 2011, p. 6.
420 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.
421 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.
422 *GIS Voortgangsrapport 3* 2006, p. 16.
423 *Verslag Schadeschap* 30 november 2005, p. 3; *Verslag Schadeschap* 12 december 2007.
424 *Verslag Schadeschap* 12 december 2007, p. 4; Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.
425 *Verslag Schadeschap* 24 november 2010, p. 5; Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

suggesties te doen voor verbetering, mede om vast te stellen of de procedure sneller en goedkoper zou kunnen.[426] Zij constateerden dat in vrijwel iedere zaak sprake was van termijnoverschrijdingen, waardoor stelselmatig onwettig en onvoldoende doelmatig werd gehandeld.[427] Bij het Schadeschap was sprake van onderbezetting, een gebrekkig managementinformatiesysteem, onduidelijke organisatiestructuur, gebrekkig materiaal om besluiten mee te motiveren (voornamelijk (contouren-)kaarten), en gebrek aan prioritering en aansturing. Bovendien was onduidelijk hoe zaken aan de adviescommissies werden bedeeld, en vond onvoldoende differentiatie van zaken plaats, waardoor de behandeling van alle zaken onnodig was stilgelegd.[428] De adviesfase leek het meest vertragend en het duurst te zijn.[429] De onderzoekers raadden het Schadeschap aan het secretariaat en de managementinformatie te versterken; te investeren in de relatie met BARIN; de procedureverordening aan te passen; afspraken te maken met adviescommissies over termijnen en soortgelijke zaken te bundelen per adviescommissie; en te pogen met gemachtigden van verzoekers ('grootleveranciers') tot akkoorden te komen.[430]

Gewijzigde aanpak en verordening

Het algemeen en dagelijks bestuur namen het kritische rapport hoog op en presenteerden een plan van aanpak met maatregelen die 'zeer scherp' zijn en 'vrij ver'[431] gaan, maar volgens de bestuursleden nodig waren om te komen tot een effectieve en efficiënte afhandeling. Het Schadeschap onderging medio 2012 organisatorische en personele wijzigingen.[432] Een extern bedrijf werd gecontracteerd om conceptbesluiten te maken zodat sneller op (vergelijkbare) aanvragen kon worden besloten.[433] Hiernaast besteedde men meer aandacht aan efficiëntie en managementinformatie.[434]

Tevens werd de procedureverordening gewijzigd om invulling te geven aan de aanbevelingen.[435] Uit de evaluatie bleek dat de grootste vertraging optrad tussen de aanvraag en het definitieve advies. Daarom werd voorgesteld om niet met een concept- en definitief advies te werken, maar de besliscommissie na één advies in staat te stellen om eventuele reacties mee te nemen in de bepaling van het conceptbesluit. De 'dubbelslag' werd zo voorkomen, waardoor spoediger kon worden besloten.[436] Daarbij werd een wijziging opgenomen om geen volledige

426 Het volledige rapport, B.J. van Ettekoven & M.K.G. Tjepkema, *Onderzoek naar de juridische doelmatigheid van de besluitvorming van het Schadeschap Luchthaven Schiphol*, 3 oktober 2011, is vertrouwelijk. In andere documenten werd meermaals naar de inhoud verwezen, waardoor ik ook deze als bron aanhoud. Zie bijvoorbeeld: Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323; ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.
427 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.
428 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.
429 *Verslag Schadeschap* 23 november 2011, p. 7; 'Verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol 2012', *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 5.
430 *Jaarstukken 2011 Schadeschap* 2012, p. 8.
431 *Verslag Schadeschap* 23 november 2011, p. 7.
432 *Jaarstukken 2012 Schadeschap* 2013; *Verslag Schadeschap* 25 april 2012; Bekebrede 2019, p. 16-17.
433 *Jaarstukken 2012 Schadeschap* 2013, p. 8; *Verslag Schadeschap* 28 november 2012, p. 5; Bekebrede 2019, p. 17.
434 *Verslag Schadeschap* 25 april 2012, p. 1; Bekebrede 2019, p. 16.
435 'Verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol 2012', *Stcrt.* 2012, nr. 8910.
436 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 5.

hoorzittingen te verplichten, maar te kunnen voldoen met mondelinge toelichting van verzoeker richting de adviescommissie.[437] Een tweede suggestie was om te werken zonder tussenkomst van een adviescommissie, dan wel met een kleinere (enkelvoudige) adviescommissie. Dit paste volgens Van Ettekoven en Tjepkema bij de in planschadepraktijk inmiddels gebruikelijke aanpak om met één taxateur te werken.[438] Inmiddels waren vaste praktijken en algemene lijnen ontwikkeld, waardoor de besliscommissie ook zonder formeel advies kon besluiten als causaal verband ontbrak, over toepassing van het normaal maatschappelijk risico, of waar sprake was van actieve risicoaanvaarding.[439] De derde aanbeveling was om het aantal adviescommissies (inmiddels vijftien) te verminderen en slechts met voorzitters te werken die tijdig en kwalitatief werk afleverden.[440]

De uitvoering werd naast tekortkomingen in de opzet en organisatie van het Schadeschap gecompliceerd door jurisprudentiële ontwikkelingen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed in 2008 een tweetal belangrijke uitspraken, die het Schadeschap wilde afwachten om dubbel werk te voorkomen.[441] Ook een belangrijke tussenuitspraak van de Afdeling uit 2010 gooide de besluitvorming tijdelijk op slot. Toen in de einduitspraak uit 2011 de knoop werd doorgehakt dat het Schadeschap een forfaitair systeem mocht toepassen (1% waardedaling per Ke-categorie geluidsoverlast),[442] konden veel besluiten worden genomen.[443] De laatste juridische knoop bestond uit zogenaamd grondgeluid, een nieuw fenomeen in de juridische schadevergoedingswereld[444] dat werd gecompliceerd door onzekerheden rond de effecten van aangelegde geluidsreducerende ribbels.[445] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelde het Schadeschap eind 2018 grotendeels in het gelijk in zijn berekeningsmethode.[446]

Door de combinatie van organisatorische, procedurele, en jurisprudentiële ontwikkelingen ontstond in 2012 een ruime verdubbeling van het aantal genomen besluiten.[447] Zowel de luchtvaartmaatschappijen als het algemeen bestuur toonden zich tevreden met de 'flinke sprong voorwaarts'.[448] De bulk van de aanvragen werden in 2012 en 2013 behandeld (van de ruim 5.000 aanvragen resteren zo'n 20 op 1 januari 2014),[449] waardoor het Schadeschap terug kon schalen in capaciteit en zich richtte op afhandeling van bezwaar- en beroepszaken en enkele complexe gevallen.[450]

437 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 7.
438 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 5-6.
439 Van den Broek 2014, p. 23.
440 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 6.
441 *Verslag Schadeschap* 3 december 2008, p. 2; Bekebrede 2019, p. 15.
442 ABRvS 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4066.
443 *Verslag Schadeschap* 28 november 2012, p. 4.
444 Roozendaal 2019.
445 *Verslag Schadeschap* 20 april 2016, p. 3.
446 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4193.
447 *Jaarstukken 2012 Schadeschap* 2013, p. 6, 12; Bekebrede 2019, p. 17.
448 *Verslag Schadeschap* 25 april 2012, p. 5; zie ook *Verslag Schadeschap* 28 november 2012, p. 2; *Verslag Schadeschap* 18 november 2015, p. 2.
449 *Jaarstukken 2014 Schadeschap* 2015, p. 5.
450 *Jaarstukken 2013 Schadeschap* 2014, p. 8; *Jaarstukken 2014 Schadeschap* 2015, p. 11.

In de jaren hierna werd stapsgewijs het aantal deelnemers aan de regeling verkleind.[451] Sommige betrokken gemeenten hadden geen inwoners met lopende aanvragen meer. In de praktijk was bovendien gebleken dat alleen de minister en de gemeenteraad van Haarlemmermeer schadeveroorzakende besluiten hadden genomen.[452] Naar aanleiding van een wetswijziging verkleinde ook het dagelijks bestuur.[453] Omdat in de toekomst alleen de minister schadeveroorzakende besluiten inzake Schiphol zal nemen, werd het Schadeschap in staat gesteld om bezwaar- en beroepszaken af te maken maar hierna, met ingang van 1 juni 2020, opgeheven.[454] Onder Rijkswaterstaat werden sinds 2012 via mandaat schadeverzoeken rondom andere luchthavens en grootschalige projecten als Ruimte voor de Rivier en de mainportontwikkeling van Rotterdam behandeld; de minister besloot hier een Schadeloket luchtvaart onder te brengen.[455]

De heffing waarlangs de kosten van het Schadeschap op de luchtvaartmaatschappijen werden verhaald werd per 1 juli 2016 beëindigd omdat de kosten waren voldaan.[456] De BARIN was vanwege deze financiële betrokkenheid ook aangemerkt als belanghebbende bij alle Schadeschapprocedures.[457] Hier heeft zij echter nooit gebruik van gemaakt.[458] De BARIN vond dat vanwege de efficiëntieproblemen niet alle kosten redelijkerwijs op de luchtvaartmaatschappijen verhaald dienden te worden[459] en deed in 2013 een verzoek bij de minister om gebruik te maken van de hardheidsclausule uit de Wet luchtvaart. De minister wees dit verzoek en vervolgens het bezwaar af. In beroep kreeg de BARIN ongelijk,[460] maar het hoger beroep bij de Afdeling werd gegrond verklaard zodat de minister een nieuwe beslissing op bezwaar diende te nemen.[461] Uiteindelijk werd een schikking getroffen ter waarde van € 4 miljoen tussen de minister en de BARIN;[462] het Rijk heeft dus voor een (klein) gedeelte bijgedragen aan de kosten van het Schadeschap, hoewel de meerderheid via doorbelasting door de luchtvaartmaatschappijen is betaald.

---

451 *Verslag Schadeschap* 6 juni 2014; 'Regeling tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol in verband met de verkleining van het aantal deelnemers', *Stcrt.* 2015, nr. 16271.

452 *Verslag Schadeschap* 24 april 2013, p. 6.

453 'Regeling tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol in verband met de inwerkingtreding van de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen op 1 januari 2015 (*Stb.* 2014, 466)', *Stcrt.* 2016, nr. 729.

454 *Stcrt.* 2018, nr. 31798; Van der Poel 2019; *Verslag Schadeschap* 6 juni 2014, p. 4; 'Besluit van 1 juli 2019, IENW/BSK-2019/138719 tot opheffing van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol', *Stcrt.* 2019, nr. 35320.

455 'Regeling van 20 juni 2018, nr. IENM/BSK-2017/270162, tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol in verband met het vervallen van de bevoegdheden van het Schadeschap Luchthaven Schiphol met betrekking tot de afhandeling van schadeverzoeken', *Stcrt.* 2018, nr. 31798; *Verslag Schadeschap* 22 april 2015, p. 4; *Verslag Schadeschap* 18 november 2015, p. 3; *Verslag Schadeschap* 20 april 2016, p. 4; 'Wet van 9 maart 2016 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen', *Stb.* 2016, nr. 119; Van der Poel 2019, p. 162-164.

456 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.

457 *Kamerstukken II* 2004/05, 29378, nr. 18.

458 Bekebrede 2019, p. 20.

459 *Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol, 25 april 2012, p. 4; *Verslag van de vergadering* 28 november 2012, p. 1-2; *Verslag van de vergadering van het Algemeen Bestuur van het Schadeschap luchthaven Schiphol*, Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 24 april 2013, p. 2-3.

460 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.

461 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.

462 *Kamerstukken II* 2019/20, 35470 XII, nr. 1, p. 83.

7.5.2.2 Beoordeling en evaluatie van de regeling

Er zijn een paar evaluaties uitgevoerd door of over het Schadeschap, hoewel deze vaker ingingen op de doelmatigheid van het handelen dan de tevredenheid van de aanvragers. In deze paragraaf belicht ik deze onderzoeken, uitingen van betrokken bestuurders, belangenvertegenwoordigers en mediaberichten voor en na de strategiewijziging van 2012. Ik sluit af met een bespreking van de bezwaar- en beroepsprocedures.

Kritiek op de uitvoering

Op aandringen van het algemeen bestuur van het Schadeschap werd in 2000 een evaluatie verricht om vast te stellen hoe elf aanvragers hun behandeling bij de hoorzittingen van de adviescommissies ervaarden. Zij waren overwegend positief en voelden zich zorgvuldig, correct en persoonlijk behandeld.[463] De onderzoekers waarschuwen echter dat deze correcte behandeling 'de indruk kan wekken dat de claims ook worden gehonoreerd'[464] wat mogelijk kan leiden tot teleurstelling. Uit de evaluatie bleek tevens dat sommigen kritisch zijn en weerstand etaleren omdat zij het Schadeschap associëren met de overheid of de luchthaven zelf.[465]

Regionale bestuurders – zowel direct als indirect betrokken bij het Schadeschap – uitten in diverse fora dat de werkwijze van het schap te wensen overlaat. De klachten die zij ontvangen zien vooral op de trage afhandeling, ingewikkelde procedure en hoge proceskosten.[466] Ook klagen sommige burgers dat zij bij het Schadeschap geen vergoeding kunnen krijgen voor in de praktijk afwijkende vluchtroutes (waardoor sprake is van onrechtmatige in plaats van rechtmatige schade); mede omdat zij € 300 aan leges moesten betalen voelde men zich 'gepiepeld'.[467] Ook in mediaverslaggeving werd aandacht besteed aan de hoge aantallen ingediende claims en de discrepantie tussen de geclaimde en uitgekeerde bedragen;[468] soms werden ontevreden individuele aanvragers geportretteerd.[469] In deze verslaggeving werd tevens belicht dat sommige omwonenden zich juridisch verzetten, veelal omdat zij zich 'bekocht'[470] voelden.

---

463 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4.
464 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 5.
465 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4.
466 Roos, *De Telegraaf* 2 september 2003; *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 2; *Kamerstukken II* 2005/06, 26959, nr. 111, p. 6; *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 4.
467 *Verslag van de vergadering* 27 juni 2006, p. 4.
468 Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 31 juli 2003; 'Claimregen om overlast Polderbaan', *Het Parool* 31 juli 2003; '400 schadeclaims sinds uitbreiding Schiphol', *NRC Handelsblad* 31 juli 2003; 'Omwonenden claimen miljoenen na uitbreiding Schiphol', *ANP* 20 augustus 2003; 'Omwonenden eisen 54 mln van Schiphol', *NRC Handelsblad* 20 augustus 2003; Roos, *De Telegraaf* 2 september 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 25 november 2004; 'Te veel claims voor Schadeschap', *Noordhollands dagblad* 3 januari 2005; Katstra, *ANP* 24 november 2005.
469 'Landende toestellen laag over mijn huis', *Algemeen Dagblad* 5 augustus 2004; 'Schiphol ziet broodverkoper niet staan', *Rijn en Gouwe* 20 augustus 2004; 'Ook Raad van State ziet broodverkoper niet staan', *Rijn en Gouwe* 14 oktober 2004; Algra, *Trouw* 15 juli 2005.
470 Glissenaar, *Zembla* 10 mei 2009; Zie ook: "Ik zei nog: koop me af, dat scheelt je een tocht naar Straatsburg"; Ex-Spaarndammer Jaap Goede heeft belangrijke slag geslagen in strijd tegen vlieglawaai', *Haarlems Dagblad* 8 december 2007.

Via een aantal belangenorganisaties werd gezamenlijk opgetreden tegen het Schadeschap. Veelal gebeurde dit via gezamenlijk ingediende claims, maar ook daarbuiten lieten zij zich kritisch uit. Bij de instelling van het Schadeschap was het Platform Vliegoverlast Amsterdam bijvoorbeeld sceptisch: 'het klinkt als een zoethoudertje.'[471] De bewonersvertegenwoordigers uit de CROS waren kritisch over de proceskosten, voorlichting en communicatie van het Schadeschap.[472] Een groot aantal claims werd gezamenlijk ingediend door een gemachtigd juridisch adviesbureau;[473] een van de gemachtigde planschadeadvocaten constateerde in 2005: 'Het gaat niet snel'; 'de procedure had laagdrempelig moeten zijn. Als je ziet hoe deskundigen ermee worstelen, [is] het onderschat.'[474] De Algemene Vereniging Bewoners/Huiseigenaren Uitgeest (AVBU) had 575 claims ingediend en werd door het Schadeschap benaderd om een voorselectie te maken voor pilotzaken. De woordvoerder verwachtte weinig coulance van het Schadeschap: 'Wij gaan er vanuit dat deze superspecialisten op planschadegebied niet zijn ingehuurd om cadeautjes weg te geven. Wij sluiten dan ook niet uit dat dit nog een vervolg zal krijgen voor de rechter en/of de Raad van State.'[475] Ook een belangenvertegenwoordiger rondom de Aalsmeerbaan gaf aan: 'Het is onze ervaring dat de topjuristen die aan het Schadeschap Luchthaven Schiphol zijn verbonden, hun kwaliteiten vooral inzetten ten behoeve van de Staat, dat wil zeggen om de omvang van de vergoedingen te beperken.'[476] Hij pleitte voor ruimhartiger regelingen voor toekomstige Schipholbesluiten.

In 2008 werd door onafhankelijk bureau Regioplan een uitgebreider enquêteonderzoek uitgevoerd onder 163 van de 673 claimanten (24%, mogelijk niet representatief).[477] Bijna 60% van de aanvragers vond de afhandeling langer duren dan verwacht. Over het algemeen waren omwonenden desondanks tevreden. De informatievoorziening werd redelijk beoordeeld: ruim 40% was tevreden over de communicatie van het Schadeschap, terwijl 20% negatief was en de overgebleven 40% aangaf 'neutraal' te zijn. Van de geënquêteerden had 80% een schadevergoeding ontvangen. 64% van de geënquêteerden kon zich vinden in de beslissingen van het Schadeschap; de rest was ontevreden over (het gebrek aan) de vergoeding.[478] Zo stelde een omwonende: 'Ik heb de afhandelingen en conclusies als groot bedrog ervaren'[479] en een ander: 'Toekenning schade is een loterij. De hoek van de straat is geïsoleerd en wij zouden geen overlast hebben. … Het Schadeschap is een robot die keurig gedicteerde procedures uitvoeren. Bureaucratie ten top. Lieve mensen die 'er ook niets aan kunnen doen' maar er

471 'Loket voor Schadeclaims Schiphol geopend', *ANP* 24 november 1998.
472 Haverkamp 2008, p. 81.
473 Schoof, *NRC Handelsblad* 7 september 2001; 'Omwonenden eisen 54 mln van Schiphol', *NRC Handelsblad* 20 augustus 2003; Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 25 november 2004; Katstra, *ANP* 24 november 2005; Algra, *Trouw* 15 juli 2005; 'Meer claims na groei Schiphol', *Het Parool* 30 december 2006; 'Meer claims rond Schiphol verwacht; 'Omwonenden hebben de tijd tot 20 februari 2008', *Haarlems Dagblad* 8 december 2007; 'Claims Schiphol stapelen zich op', *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008.
474 Algra, *Trouw* 15 juli 2005.
475 'Te veel claims voor Schadeschap', *Noordhollands dagblad* 3 januari 2005.
476 *Standpunt BWA.*
477 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 5.
478 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 18-20.
479 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 20.

wel aan verdienen.'[480] Toch vond ruim 80% een financiële schadevergoeding – maar dan wellicht een ruimere – de juiste vorm van compensatie. 10% zou liever een aankoopregeling vanuit Schiphol zien; de overige 10% verkoos alternatieven als het vergoeden van verhuiskosten, het (beter) isoleren van gebouwen, of betere voorzieningen in de wijk.[481]

Positievere geluiden over de gewijzigde aanpak

De gewijzigde aanpak naar aanleiding van het kritische onderzoek van Van Ettekoven en Tjepkema, dat niet ingaat op tevredenheid onder verzoekers maar constateert dat de doelmatigheid van het Schadeschap ernstig tekortschiet, leidt tot positievere geluiden. Gedeputeerde Talsma meldde in de media dat de afhandeling van zaken sneller ging en dat hij schatte dat de resterende zaken binnen twee jaar zouden worden behandeld: 'Het schiet nu op.'[482]

Desondanks bleven sommige omwonenden kritisch. De Nationale ombudsman ontving een klacht dat de afhandeling van een schadeverzoek te lang duurde, waarna het Schadeschap dat verzoek met spoed afhandelde.[483] Verder was in de pers vooral aandacht voor de verscheidene rechtszaken die omwonenden tegen het Schadeschap voeren.[484] Een belangenvereniging uit Uitgeest was tijdens de zitting in hoger beroep bij de Afdeling kritisch over de onafhankelijkheid van de Adviescommissie, 'omdat die is benoemd door het bestuur van het Schadeschap.' Voor de vereniging voelden de ruim 600 afgewezen schadeclaims 'gewoon niet lekker aan'.[485] Hoofddorpers die een langdurig conflict met Schadeschap hebben over de vergoeding van grondgeluid voelden 'zich afgescheept met een minimale compensatie' en vonden de besliscommissie 'vrekkig'.[486] Volgens gedeputeerde Tekin, voorzitter van het Schadeschap van 2016-2020 was het Schadeschap vergeleken met andere overlegorganen rondom Schiphol echter een 'baken van rust en stabiliteit'.[487]

Bezwaar- en beroepszaken

Rondom het Schadeschap was sprake van jurisprudentiële ontwikkelingen. De beslis- en adviescommissies waren genoodzaakt nieuwe lijnen uit te zetten over de grootschalige afhandeling van nadeelcompensatie- en planschadeverzoeken.[488] Van de 5.122 aanvragers zijn 1.603 in bezwaar gegaan, ruim 31% (hoewel hier ook groepen bij zaten: 600 bezwaarmakers uit Uitgeest en 126 bezwaarmakers

480 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 21.
481 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 21-22.
482 Van den Berg, *Haarlems Dagblad* 6 maart 2012.
483 *Jaarstukken 2012 Schadeschap* 2013, p. 7.
484 'Schadevergoeding voor groei Schiphol', *Haarlems Dagblad* 27 februari 2010; 'Geld voor geluidsoverlast Schiphol', *Haarlems Dagblad* 25 mei 2011; Vuijk, *Noordhollands Dagblad* 12 augustus 2014; 'Uitgeesters eisen geld van Schiphol', *Noordhollands Dagblad* 17 oktober 2014; 'Raad van State: Schiphol hoeft Uitgeesters niet te betalen', *Noordhollands Dagblad* 21 november 2014; 'Schadeschap Schiphol moet Sugar City betalen', *Haarlems Dagblad* 19 mei 2016; Flach, *Haarlems Dagblad* 11 augustus 2017; 'Sugar City eist 16 mln van Schiphol', *Haarlems Dagblad* 16 oktober 2019.
485 'Uitgeesters eisen geld van Schiphol', *Noordhollands Dagblad* 17 oktober 2014.
486 Flach, *Haarlems Dagblad* 11 augustus 2017.
487 A. Tekin, 'Het schadeschap vanuit bestuurlijk perspectief', in: *Van Schadeschap naar Schadeloket*, G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019, p. 11.
488 Van den Broek & Te Rijdt 2019.

uit Hoofddorp kregen beide één gezamenlijke beslissing op bezwaar).[489] Dat kan aangeven dat verzoekers ontevreden waren met de beslissing, maar ook dat zij het oordeel van de advies- en besliscommissies niet vertrouwden – vanwege het onontgonnen terrein waarop men zich bevond – en daarom een herbeoordeling, en mogelijk het oordeel van de rechter wilden. In totaal vonden 84 beroepen in eerste aanleg plaats bij de rechtbank, waarvan 81 individueel en 3 gezamenlijk waardoor in totaal 846 eisers – ruim 16% van de aanvragers – werden vertegenwoordigd.[490] Nog eens 730 van hen (14% van het totaal) ging in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, wat resulteerde in 35 uitspraken aangezien sprake was van 33 individuen en twee groepen.[491] Voorzitter van de besliscommissie Van Ravels concludeerde dat deze aantallen hoger waren dan vergelijkbare instanties bij de HSL-Zuid, de Betuweroute en de Noord/Zuidlijn.[492]

Van den Broek en Te Rijdt merkten op dat de jurisprudentie naar aanleiding van de beslissingen van het Schadeschap veel heeft gedaan voor de ontwikkeling van de (juridische) lijn over nadeelcompensatie en planschade. Zij constateerden dat veel aanvragers zich 'soepel'[493] op hebben gesteld en de opschorting van hun zaken hebben aanvaard zodat via proefprocessen duidelijkheid kon worden geschapen voor gelijksoortige gevallen. Er zijn belangrijke rechterlijke uitspraken gedaan over het – door de adviescommissies van het Schadeschap voorgestelde – gebruik van forfaitaire bedragen in planschadezaken,[494] het kunnen omrekenen van Ke- naar Lden-eenheden;[495] het hanteren van vaste drempels wat betreft het normaal maatschappelijk risico;[496] en de wijze waarop schadevergoeding grondgeluid kan worden vastgesteld.[497] In het merendeel van de rechterlijke uitspraken kreeg het Schadeschap (grotendeels) gelijk – soms na tussenuitspraken en onderzoek – waardoor omwonenden van Schiphol in het ongelijk werden gesteld en genoegen moesten nemen met hun afwijzing of lagere schadevergoeding. Zo stelde de Afdeling bijvoorbeeld vast dat omwonenden al sinds 1979, toen kaarten van geluidzones werden vastgesteld, rekening hadden moeten houden met overlast waardoor zij een korting van 50% kregen opgelegd vanwege voorzienbaarheid – nog bovenop hun normaal maatschappelijk risico.[498] Een uitzondering werd gevormd door een nadeelcompensatiezaak uit 2008, waar de langdurige nalatigheid van de overheid, die de wettelijke plicht had om geluidsbelasting te beperken, resulteerde in een speciale last voor omwonenden en dus recht gaf op een schadevergoeding op grond van het égalitébeginsel.[499]

489 Van Ravels 2019, p. 38.
490 Van Ravels 2019, p. 38.
491 Van Ravels 2019, p. 38.
492 Van Ravels 2019, p. 39.
493 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 68.
494 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 59-61; ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3435.
495 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 59.
496 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 62-67; Van den Broek & Tjepkema 2015, p. 63; ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3435; ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1821.
497 Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 72-76; Roozendaal 2019.
498 ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3435, *BR* 2011/9, m.nt. J.W. van Zundert; *TBR* 2011-90 m.nt. G.M. van den Broek.
499 ABRvS 9 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9040, *MenR* 2008/72, m.nt. J. Hijma; *TBR* 2009/13, m.nt. J.A.M.A. Sluysmans.

Vanuit de beleving van de burger kan worden opgemerkt dat de vele bezwaren beroepszaken lijken voort te komen uit onduidelijkheid en onzekerheid over in hoeverre zij konden vertrouwen op het (eerste) oordeel van het Schadeschap. Gedupeerden wisten niet altijd waar ze aan toe waren, omdat veel juridische onzekerheid bestond en aanvragen via (proef-)besluiten en vervolgens rechterlijke controle werden vastgesteld. Het valt te begrijpen dat een relatief groot aantal van hen de besliscommissie (nogmaals) en de rechter om controle vroeg. De rechtsvragen waren met name: is het bedrag aan schadevergoeding hoog genoeg, is de wijze van schadevaststelling wel akkoord – was hier inderdaad sprake van actieve risicoaanvaarding (en dus voorzienbaarheid) en mag hen wel normaal maatschappelijk risico worden aangerekend. Veel bewoners leken vooral de gehanteerde contourenkaarten oneerlijk te vinden, omdat men buiten de zogenaamde 35 Ke-zone niet in aanmerking kwamen voor schadevergoeding,[500] en omdat op forfaitaire wijze afhankelijk van de locatie van de woning een vast percentage waardedaling werd vastgesteld.[501] Aan de andere kant stelden betrokkenen vast dat hoorzittingen met adviescommissies een gelegenheid boden voor huiseigenaren en commissieleden om met elkaar in gesprek te komen op locatie, waardoor de aanvragen beter konden worden onderbouwd en beoordeeld. Naarmate meer aanvragen binnenkwamen, werden geïndividualiseerde hoorzittingen niet meer mogelijk, werd de sfeer formeler en kwam minder aandacht voor het eigen verhaal van de aanvragers, terwijl dit juist een kracht leek van het aanvankelijke proces.[502] Vanwege het grote aantal claims kon het Schadeschap kortom minder voortvarend en laagdrempelig optreden dan bij haar instelling was voorzien.

7.5.2.3 Terugblik en resultaten Schadeschap

Het Schadeschap luchthaven Schiphol heeft in ruim twintig jaar in totaal 5.122 aanvragen behandeld.[503] De kosten van het Schadeschap bedroegen ongeveer € 99 miljoen;[504] het uitgekeerde schadevergoedingsbedrag was zo'n € 56,7 miljoen.[505] Het Schadeschap kende een roerige start; het bleek moeilijk om de schade (-vergoedingen) vast te stellen en veel juridische knopen moesten worden doorgehakt; omdat rechtspraak gevormd moest worden, schortte het Schadeschap bovendien lopende procedures op waardoor de uitvoering (verder) werd vertraagd. Eind 2011 leek een keerpunt te zijn bereikt door een belangrijke uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het kritisch onderzoeksrapport van Van Ettekoven en Tjepkema. Het Schadeschap sloeg een nieuwe weg in en de organisatie werkte effectiever en efficiënter: binnen een paar jaar werd de bulk van de aanvragen verwerkt. De nieuwe aanvliegroute werd positief beoordeeld door de betrokken overheden en leidde tevens tot een betere relatie met de BARIN die als geldverstrekker lange tijd kritisch was op het functioneren van

500 Bijvoorbeeld de 600 bewoners van Uitgeest, ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4193.
501 'Schadevergoeding voor groei Schiphol', *Haarlems Dagblad* 27 februari 2010.
502 Interviews betrokkenen 2020.
503 Van Ravels 2019, p. 38. B.P.M. van Ravels, 'Observaties bij het aangekondigde einde van het Schadeschap Luchthaven Schiphol', in: *Van Schadeschap naar Schadeloket,* G.M. van den Broek & J.R.M. van der Poel (red.), Haarlem: Schadeschap luchthaven Schiphol 2019, p. 38.
504 ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304.
505 Van Ravels 2019, p. 38.

het Schadeschap.[506] Daarnaast leek de gewijzigde werkwijze te zorgen voor meer tevredenheid onder de afnemers, aangezien de ontwikkelingen leidden tot beslissingen op hun aanvraag en zij voornamelijk ontevredenheid ervaarden door het aanvankelijke gebrek aan voortvarendheid. Desondanks bleven sommige omwonenden kritisch, met name zij die betrokken waren bij juridische conflicten over onder meer grondgeluid.

7.5.3 Leefbaarheidsmaatregelen

Vanaf de komst van de Polderbaan was in toenemende mate aandacht voor overlast van omwonenden. Het Rijk organiseerde na de ingebruikname dialoog tussen de luchtvaartsector, overheden en omwonenden aan de Alderstafel. Deze partijen kwamen tot akkoorden voor de korte en de middellange termijn, en presenteerden als onderdeel hiervan respectievelijk een *Convenant leefbaarheid* en een *Convenant omgevingskwaliteit*. Deze bevatten leefbaarheidsmaatregelen als aanvulling op de hinderbeperkende maatregelen, gericht op de ondersteuning van individuele 'schrijnende gevallen' en bijdragen aan omgevingsprojecten binnen de getroffen gemeenten. De maatregelen werden vanaf 2009 uitgevoerd door Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio. Deze leefbaarheidsmaatregelen vormen de focus van deze paragraaf, en worden op chronologische wijze uiteengezet. Daarnaast zijn twee andere stichtingen vanuit de luchthaven opgericht om leefbaarheid in de regio te verbeteren: Stichting Schipholfonds en Stichting Mainport en Groen. Zij vormden geen, of slechts gedeeltelijk, onderdeel van overheidsbeleid vanwege de beperkte (financiële) betrokkenheid van de landelijke of regionale overheden, dus benoem ik hun werkzaamheden kort.

7.5.3.1 Opzet en verloop van de maatregelen

Rond de opening van de Polderbaan in 2003 was veel aandacht voor mogelijke overlast voor omwonenden. De luchtvaartsector en de lokale overheden wezen op het belang van leefbaarheid van de regio.[507] Na de evaluatie van het Schipholbeleid van 2003-2006 kwam het kabinet in april 2006 met een kabinetsstandpunt waarin het nieuwe beleid jegens Schiphol werd uiteengezet; dit bevatte onder meer de mogelijkheid om door te groeien tot 600.000 vliegbewegingen.[508] Vrijwel alle stakeholders uitten kritiek op het gepresenteerde kabinetsbeleid, onder meer vanwege het ontbreken van inbreng van lokale actoren.[509] Het ministerie van V&W kondigde na consultatie met alle partijen een nieuwe insteek aan van het Schipholbeleid. Tegelijkertijd met de lopende procedure voor een milieueffectrapportage zouden voor zowel de korte als middellange termijn twee convenanten moeten worden gesloten: een over hinderbeperkende maatregelen,

506 Bekebrede 2019, p. 21.
507 *Werken aan de toekomst van Schiphol en de regio* 2005; *Naar een betere relatie tussen luchthaven en omgeving* 2006; Schulte, *Het Parool* 5 mei 2006; Schreuder, *NRC Handelsblad* 25 april 2006; 'Schiphol wil geld steken in overlastfonds', *Het Financieele Dagblad* 26 april 2006; 'Miljoenen Schiphol ook naar omwonenden', *Haarlems Dagblad* 17 april 2008.
508 *Kamerstukken II* 2005/06, 29664, nr. 28.
509 Huijs 2011, p. 460-470.

en een over 'compenserende maatregelen en leefbaarheid'.[510] Deze convenanten zouden moeten worden gesloten in een overleg tussen het Rijk, de luchtvaartsector (inclusief de luchthaven Schiphol zelf), de luchtverkeersleiding (LVNL), en lokale bestuurders; de CROS zou hen adviseren. Het Rijk en de betrokken ministers waren 'regisseur van het proces'.[511] Onafhankelijk voorzitter Hans Alders, toenmalig commissaris van de koningin in Groningen, was bereid gevonden om het overleg voor te zitten. De overlegtafel zou daarom bekend worden als de Alderstafel, het Aldersoverleg, of de Tafel van Alders.

Convenanten voor de korte termijn

De Alderstafel presenteerde in juni 2007 de twee convenanten voor de korte termijn,[512] die in samenhang moesten worden gezien.[513] Het *Convenant hinderbeperkende maatregelen* bevatte mogelijkheden om de geluidhinder bij de bron te verminderen: meer voorspelbaar baangebruik, aanpassing van (nachtelijke) vliegroutes, het invoeren van 'idle reverse thrust' (stiller remmen bij de landing), tariefdifferentiatie zodat nachtverkeer duurder werd, onderzoeken naar grondgeluid en naar geluidhinder in 'microklimaten' zoals woonkernen, en verplaatsing van vluchten naar Lelystad Airport.[514]

Het *Convenant leefbaarheid* bood compensatie voor plaatsen waar hinderbeperking niet of in mindere mate mogelijk was.[515] Gekozen werd voor een tweeledige aanpak: gebiedsgerichte projecten en hulp voor individuen. In drie woongebieden met bouwbeperkingen of verwachte toename van overlast (Zwanenburg en Halfweg, Aalsmeer en Uithoorn, en Uilenstede in Amstelveen) wilde men in overleg met dorpsraden en wijkorganisaties komen tot concrete plannen.[516] Partijen concludeerden tevens dat sommige omwonenden of ondernemers binnen huidige regelgeving niet voor isolatie of nadeelcompensatie in aanmerking kwamen, terwijl deze 'individuele schrijnende gevallen'[517] wel hulp behoefden. De provincie Noord-Holland en Schiphol stelden geld beschikbaar om een vangnet te bieden aan 'gevallen die naar de geest van de wet wel, maar naar de letter van de wet niet in aanmerking komen voor compensatie.'[518] De provincie inventariseerde de beoogde doelgroep met een 'feitelijk onleefbare dan wel onwerkbare situatie'.[519] Tot slot vroegen partijen in het convenant aandacht voor betere communicatie voor (toekomstige) bewoners van de 20 Ke-zone waar volgens het kabinetsbesluit geluidsoverlast kon worden verwacht[520] over de voor- en nadelen van het wonen rondom de luchthaven.[521] Een stichting diende te worden opgericht als uitvoeringsorganisatie om invulling en uitvoering gaan geven aan deze

510 *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 39, p. 3.
511 *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 39, p. 3.
512 *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 48.
513 Bijlage 'Convenant leefbaarheid' bij *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 48, p. 5.
514 *Convenant hinderbeperkende maatregelen* 2007.
515 *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 5.
516 *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 7-8.
517 *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 5.
518 *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 5.
519 *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 8.
520 *Kamerstukken II* 2003/04, 29435, nr. 2.
521 *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 8.

afspraken.[522] De kosten van de maatregelen zouden moeten worden verdeeld tussen Schiphol, het Rijk en de lokale overheden.[523]

Convenanten voor de middellange termijn
In december 2008, een aantal maanden na de streefdatum, kwamen partijen tot hun advies voor de middellange termijn: tot en met 2020.[524] Het overleg had geleid tot drie convenanten: naast nieuwe convenanten voor 'hinderbeperking en ontwikkeling' en 'omgevingskwaliteit' op de middellange termijn, gesloten door dezelfde partijen als in 2007, kwamen de ministers van V&W en VROM samen met Schiphol tot een convenant 'behoud en versterking mainport functie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol'[525] waarin werd benadrukt dat men bleef streven naar het behoud en de ontwikkeling van Schiphol als mainport. De afspraken vervingen de eerdere convenanten en zouden vierjaarlijks worden gemonitord en geëvalueerd.[526]

De nieuwe hinderbeperkingen waren gebaseerd op verder overleg en onderzoek na het kortetermijnadvies. Zij bestonden uit: een maximum van 510.000 vliegbewegingen; een nieuw te ontwikkelen normen- en handhavingsstelsel; maatregelen tegen grondgeluid; meer overlastgevende vliegtuigen werden gaandeweg ontmoedigd of verboden; vliegroutes en -tijdstippen werden gewijzigd om overlast te verminderen; de introductie van glijdende landingen ('continuous descent approaches'); en afspraken over meetsystemen.[527]

De maatregelen in het *Convenant omgevingskwaliteit* vormden een vervolg op eerdere afspraken. Doel was 'een betere afstemming te realiseren tussen wat zich luchtzijdig voltrekt en wat zich ruimtelijk op de grond ontwikkelt',[528] het vergroten van het draagvlak onder bewoners, en het vergroten van bestuurlijk draagvlak voor verdere ontwikkeling van de luchthaven. De maatregelen werden opgedeeld in drie onderdelen: gebiedsgerichte projecten, individuele maatregelen voor schrijnende gevallen, en generieke afspraken.

De gebiedsgerichte projecten moesten in beginsel vallen binnen de 20-Ke geluidscontour[529] en door gemeenten worden geïnitieerd, in overleg met dorpsraden, wijk- en bewonersorganisaties en woningbouwverenigingen.[530] De projecten dienden degelijk te worden onderbouwd; bij te dragen aan de leefomgeving; een relatie te hebben met problematiek veroorzaakt door Schiphol; te liggen in gebieden die op middellange termijn overlast ervaren; een aanvulling te vormen op overheidsbeleid; en mede gefinancierd te worden door de initiërende gemeenten.[531] De projecten die op basis van het eerdere *Convenant leefbaarheid* waren voorgedragen, zouden met voorrang in behandeling worden genomen.[532]

522 *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 6, 10.
523 *Convenant leefbaarheid* 2007, p. 11.
524 *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115.
525 *Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol* 2008.
526 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 18.
527 *Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn* 2008.
528 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 7.
529 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29435, nr. 1-2.
530 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 8.
531 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 9.
532 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 10.

De afspraken voor individuen richtten zich op 'schrijnende gevallen' die ernstige hinder bleven ervaren ondanks de hinderbeperkende en overige schademaatregelen.[533] De compensatie diende in natura plaats te vinden zoals via (aanvullende) isolatie, uitkopen van eigenaren, of (dak-)herstelwerkzaamheden.[534] De uitvoerende organisatie diende aanvragers te begeleiden, een luisterend oor te bieden, en de geboden maatregel te laten uitvoeren en controleren.[535] De organisatie zou als bestuursorgaan worden aangemerkt, waardoor besluiten op een aanvraag open zouden staan voor bezwaar en beroep open staan voor de aanvrager.[536] Men verwachtte zo'n 80 omwonenden te ondersteunen met grotere ingrepen omwille van de woon- en werkkwaliteit en hiernaast jaarlijks ongeveer 150 kleinere herstelwerkzaamheden uit te voeren.[537]

De generieke afspraken rondom omgevingskwaliteit betroffen: een onderzoek naar revitaliseringsproject 'Sugar City' in Haarlemmerliede; meer en 'vroegtijdige en deugdelijke'[538] informatieverstrekking over overlast aan huidige en nieuwe inwoners via reclames, vergunningvoorschriften, en in huur- en koopovereenkomsten; de afspraak dat het ministerie van V&W voorstellen zou doen om de bestaande 'schade- en geluidsisolatieregelingen budgettair neutraal te verbeteren';[539] de instelling van een werkgroep die de relatie tussen vliegverkeer en gezondheidsklachten zal onderzoeken; het onderzoeken van financiële compensatie van omwonenden via verdiscontering in de onroerendezaakbelasting en een glijdende schaal in de overdrachtsbelasting; en een poging om bouwbeperkingen in het gebied De Scheg in Amstelveen op te heffen.[540]

Uitvoeringsorganisatie: Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio

De uitvoering van de afspraken werd belegd bij een daartoe opgerichte stichting.[541] De financiering werd gedeeld door de partijen. De bureaukosten werden gelijkelijk betaald door de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en Schiphol. Hiernaast stelde de luchthaven € 10 miljoen beschikbaar voor de financiering van individuele maatregelen; het Rijk stelde via de minister van V&W € 10 miljoen beschikbaar voor de financiering van gebiedsgerichte projecten, en de provincie stelde € 10 miljoen beschikbaar voor beide doeleinden.[542] Dit lijkt het resultaat van een lange onderhandeling, waarin Schiphol en de provincie probeerden het Rijk of de gemeente Haarlemmermeer te laten meebetalen.[543] De financiering zou via twee tranches lopen. De eerste tranche liep van 2008-2012, waarna zou worden geëvalueerd en een eventueel bijgestelde tweede tranche kon

533 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 11-12; *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008, p. 1.
534 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008, p. 2-3, 16-17.
535 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008, p. 3-6.
536 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008, p. 10, 13-14.
537 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008, p. 28.
538 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 12.
539 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 13.
540 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 12-15.
541 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 4.
542 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 15.
543 Schulte, *Het Parool* 5 mei 2006; 'Gedeputeerde zoekt geld voor fonds Schiphol', *Haarlems Dagblad* 1 oktober 2007; 'Mogelijk meer geld voor regio', *Haarlems Dagblad* 8 februari 2008.

beginnen waarin partijen wederom in totaal € 30 miljoen zouden bijdragen.[544] De stichting diende een reglement op te stellen om vast te stellen hoe de gelden zouden worden verdeeld. Vanwege de beoogde evaluatie in 2012 werd een fatale termijn gecreëerd van 1 januari 2012, waarna aanvragen niet meer in behandeling zouden worden genomen.[545]

De Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio (later kortweg: Stichting Leefomgeving Schiphol) werd in december 2008 opgericht als uitvoeringsorganisatie[546] met als doel 'het bevorderen van de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving in de Schipholregio, alles in de ruimste zin van het woord.'[547] Het onbezoldigde bestuur van de stichting bestond uit drie tot vijf personen,[548] benoemd door een eveneens onbezoldigde raad van toezicht bestaande uit vijf tot tien mensen. De raad van toezicht werd aangewezen door een bestuurlijk overleg dat werd ingesteld in het *Convenant leefbaarheid*.[549] Het bestuur en de raad van toezicht bestaan in de praktijk uit lokale bestuurders en betrokkenen vanuit Schiphol.[550] De dagelijkse gang van zaken werd geleid door een directeur en een ondersteunend bureau.[551]

Eerste tranche

Een jaar na oprichting stelde het bestuur van de Stichting een Bestemmingsreglement vast dat de procedures uiteenzette waarlangs individuen (als 'schrijnende gevallen') en gemeenten (via de 'gebiedsgerichte projecten') uit de Schipholregio een uitkering van de Stichting konden aanvragen en ontvangen. Aanvragen van personen of gemeenten na 1 oktober 2011 of van aanvragers buiten de geluidscontourgrens van 20 Ke werden niet in behandeling genomen.[552]

Natuurlijke personen konden als 'schrijnende gevallen' een aanvraag indienen. Zij dienden hiervoor een bijdrage (€ 25,-) ter dekking van administratieve kosten te betalen. In principe besloot het bestuur van de Stichting binnen twaalf weken op een aanvraag. De aanvragen werden beoordeeld via de volgende criteria: er moest sprake zijn van een causaal verband tussen Schiphol en de beleefde hinder; de hinder was aantoonbaar en individualiseerbaar; met de uitkering werd een oplossing gecreëerd; er was geen reële alternatieve oplossing; de situatie was niet voorzienbaar; en de hinder was niet reeds gecompenseerd en dit was ook niet mogelijk. Voor de uitkeringen in natura was in principe € 10 miljoen beschikbaar, met aanvullend de € 10 miljoen die aan zowel schrijnende gevallen als gebiedsgerichte projecten kon worden besteed. De individuen die tijdens de totstandkoming van de Aldersakkoorden in beeld waren gekomen, werden met voorrang behandeld.[553]

544 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 15-16.
545 *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 10, 12.
546 *Akte van oprichting* 2008.
547 *Akte van oprichting* 2008, p. 2.
548 *Akte van oprichting* 2008, p. 4.
549 *Akte van oprichting* 2008, p. 8.
550 *Akte van oprichting* 2008, p. 16-17; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019.
551 *Akte van oprichting* 2008, p. 11-12.
552 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 2, 4-5.
553 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 2-3.

Aanvragen voor gebiedsgerichte projecten konden worden ingediend door gemeenten. De aanvraag diende uit een 'concreet en uitgewerkt voorstel'[554] te bestaan, vergezeld door een besluit van het college van burgemeester en wethouders (B&W) met inhoudelijke en financiële onderbouwing. Het bestuur van de Stichting diende in principe binnen twintig weken op de aanvraag te beslissen en rekening te houden met beoordelingscriteria: er moest een relatie bestaan tussen het project en de overlast of beperkingen vanwege Schiphol; het project diende bij te dragen aan de omgeving; het project was tot stand gekomen na dialoog met omwonenden; het project was aanvullend op bestaand beleid, robuust, en tijdsbestendig; en er moest sprake zijn van medefinanciering door de aanvrager en/of door derden. Deze criteria beïnvloedden tevens de hoogte van de uitkering. De uitkeringen vormden een subsidie; voorschotten konden worden vergeven maar de aanvrager diende een (financieel) eindverslag in te dienen zodat een definitieve uitkering en eventuele terugvordering kon worden vastgesteld.[555] Ook voor de gebiedsgerichte projecten gold in principe een budgetplafond van € 10 miljoen, aan te vullen door de € 10 miljoen die ook ten goede van schrijnende gevallen kan komen. De in het Convenant geïdentificeerde projecten werden bij voorrang in behandeling genomen.

Tot slot schetste het reglement de afhandeling van 'vortexschade', fysieke schade aan gebouwen (bijvoorbeeld aan daken of glas) als gevolg van windhozen door overvliegende vliegtuigen. Voor deze schade kende de Stichting een versimpelde procedure: omwonenden dienden een telefoonnummer te bellen, waarna de Stichting zo spoedig mogelijk de herstelwerkzaamheden deed uitvoeren. Het budget was afkomstig uit de financiering vanuit Schiphol ten behoeve van de schrijnende gevallen;[556] in het verleden werd deze schade direct afgehandeld door Schiphol.[557]

Volgens het Convenant en reglement was de Stichting een bestuursorgaan.[558] Voor besluiten van het bestuur golden daarom de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure van zes weken uit de Awb. In aanvulling op de Awb kende het reglement een mogelijkheid tot mediation tijdens de bezwaarfase.[559] Via een hardheidsclausule kon het bestuur tegemoetkomen aan enige onbillijkheden.

De eerste aanvragen werden vanaf 2010 afgehandeld en verwerkt.[560] Tijdens de eerste tranche werden vijf gebiedsgerichte projecten door de Stichting ondersteund.[561] Deze projecten waren reeds in beeld bij het opstellen van de convenanten maar vroegen veel voorbereidend werk zoals ruimtelijke ordeningsprocedures. Slechts een project was al in voorbereiding en werd in 2014, voor de

554 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 4.
555 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 5-7.
556 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 3.
557 'Vliegtuigen scheren pannen van de daken', *NRC Handelsblad* 16 juni 1990; Interviews betrokkenen 2020.
558 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008, p. 13; *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 8.
559 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 7-8.
560 *Jaarverslag van de Alderstafel over 2010* 2011, p. 8-9; *Brief aan staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Atsma* 2012, p. 3.
561 *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 115; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5.

start van de tweede tranche, voltooid.[562] De overige projecten liepen vertraging op en werden (soms in aangepaste vorm[563] voltooid in 2016, 2018 en 2020.[564]

Van de 85 individuen die tijdens de eerste tranche waren geïdentificeerd en aangeschreven, hebben 51 een aanvraag ingediend. Hiervan werden 36 aanvragen afgewezen en slechts vijftien aanvragen toegekend. Volgens het bestuur en de raad van toezicht was het Bestemmingsreglement 'juridisch knellend'[565] waardoor weinig aanvragen konden worden toegekend. De toegekende aanvragen zagen op het aanbrengen van isolatie, hulp bij verkoop van een woning, en – via de hardheidsclausule – financiële compensatie voor mensen die hun woning aantoonbaar met verlies hadden verkocht. De afgewezen aanvragen bestonden hoofdzakelijk uit verzoeken tot (verdere) isolatie binnen de tijdens GIS-2 en GIS-3 geïsoleerde geluidszones.[566] Begin 2014 besloot het bestuur van de Stichting het bestemmingsreglement te wijzigen zodat ook reeds geïsoleerde woningen, of woningen die geïsoleerd hadden kunnen worden via Progis, onder de werking van de Stichting zouden vallen.[567] Door deze wijziging deden 37 van de 48 bekende probleemsituaties een nieuwe aanvraag.[568] Op vrijwel alle (her-) ingediende aanvragen besliste de Stichting positief, waardoor tot en met medio 2016 nog ruim 25 woningen werden geïsoleerd en een tiental huurders en kopers werd geholpen met verhuizen.[569]

Van 2010 tot 2013 werd bij 92 woningen vortexschade verholpen. De Stichting besloot hiernaast om bij 328 woningen dakpannen (preventief) vast te laten zetten. De kosten liepen hierdoor flink op: in totaal werd in de eerste tranche zo'n € 750.000 uitgekeerd vanuit de bijdrage van € 10 miljoen vanuit Schiphol voor schrijnende gevallen.[570]

Status van Stichting Leefomgeving Schiphol als bestuursorgaan

Hoewel in het Convenant[571] en het Bestemmingsreglement[572] werd aangegeven dat de Awb van toepassing was op besluitvorming door het bestuur van de Stichting, bleek dit niet juist. De bestuursrechter verklaarde zich onbevoegd te oordelen over een afgewezen aanvraag, omdat het bestuur niet kon worden aangemerkt als bestuursorgaan.[573] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State scherpte met haar uitspraak de jurisprudentie over de zogenaamde b-organen

562 *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 7; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5-6.
563 Een project in Aalsmeer werd stopgezet omdat de grond niet beschikbaar was en 'onvoldoende draagvlak onder de bevolking' (*Rapport inzake de jaarrekening 2016* 1 mei 2017, p. 8) bleek; als alternatief werd financiering verleend aan een ander project in Aalsmeer: *Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio, Rapport inzake de jaarrekening 2017*, Aalsmeer: Berghoef Accountants en Adviseurs 18 juni 2018, p. 8; *Rapport inzake de jaarrekening 2018* 1 juli 2019, p. 8.
564 *Jaarverslag van de Alderstafel over 2014* 2015, p. 11; Deze bijdrage van € 40.000 stond voor 2017 op de balans: *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 23.
565 *Brief van H. Alders* 2013, p. 41.
566 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 13-14.
567 *Brief van H. Alders* 2013, p. 43; *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 13; *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 9; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 2-3; Van den Berg, *Haarlems Dagblad* 18 april 2014.
568 *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 9.
569 *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 9; *Rapport inzake de jaarrekening* 2016, p. 8-9; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 9.
570 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 14; *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 7, 10.
571 *Uitwerking Plan van Aanpak Individuele Schrijnende Gevallen* 2008, p. 13.
572 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 8.
573 Rb. Noord-Holland 19 april 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ8741.

aan.[574] De Stichting was niet krachtens publiekrecht ingesteld en voerde geen wettelijke overheidstaak uit. Hiernaast voldeed de Stichting niet aan criteria voor bijzondere gevallen waardoor alsnog sprake kon zijn van een bestuursorgaan.

Het bestuur van de Stichting stelde dat twee derde van hun geld afkomstig was van een overheid – € 10 miljoen van het Rijk voor de gebiedsgerichte projecten en € 10 miljoen van de Provincie Noord-Holland voor beide uitkeringsmogelijkheden – en dat de criteria waren vastgesteld door de partijen aan de Alderstafel, waar overheden ruim in de meerderheid waren. De Afdeling oordeelde echter dat hiermee niet aan de vereisten voor een bestuursorgaan was voldaan. Zij schetste een inhoudelijk vereiste – de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geld moeten in beslissende mate worden bepaald door een bestuursorgaan – en een financieel vereiste – de financiering moet in overwegende mate, dat wil zeggen voor twee derde of meer, afkomstig zijn van een bestuursorgaan. Omdat de private partijen bij het convenant (Schiphol en KLM) uit eigen beweging bij het convenant waren betrokken en een gelijkwaardige positie hadden ten opzichte van betrokken bestuursorganen, hadden de publieke partijen niet in beslissende mate de inhoud van het convenant of bestemmingsreglement beïnvloed. Daarmee voldeed het bestuur van de Stichting niet aan het inhoudelijk vereiste, en was de zaak in principe klaar, maar omwille van de rechtsvorming behandelde de Afdeling ook het financiële vereiste. In het Convenant was vastgelegd dat Schiphol € 10 miljoen voor schrijnende gevallen betaalde, en de € 10 miljoen van de provincie kon worden verdeeld tussen schrijnende gevallen en gebiedsgerichte projecten. Maximaal de helft van de uitkeringen aan schrijnende gevallen zou daarmee afkomstig zijn van een bestuursorgaan. Daarmee voldeed de Stichting ook niet aan het financiële vereiste. De conclusie van de Afdeling was aldus dat het bestuur van de Stichting niet kon worden aangemerkt als een bestuursorgaan, waardoor de bepalingen uit de Awb niet voor haar golden en geen beroep kon worden ingesteld bij de bestuursrechter.[575] Dit betekende dat bewoners een afgewezen aanvraag of een anderszins onwelgevallig besluit van de Stichting dienden aan te vechten bij de civiele rechter.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling paste de Stichting haar bestemmingsreglement aan zodat minder bestuursrechtelijke terminologie werd gehanteerd. Zij vormde de bezwaarschriftencommissie om tot klachtencommissie.[576]

Tweede tranche

In 2013 besloot de Alderstafel in haar evaluatie van de leefbaarheidsmaatregelen dat een tweede tranche met een vergelijkbare opzet ‘een belangrijke impuls voor de inpassing van de luchthaven in zijn omgeving’[577] zou vormen. Vanwege vertraging in de projecten begon de tweede tranche in 2016, na wijziging van het bestemmingsreglement. [578] Het budget voor de tweede tranche was gelijk aan dat van de eerste tranche. De Stichting beoogde om € 8 miljoen aan individueel

574 ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.
575 ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.
576 Interviews betrokkenen 2020.
577 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 3.
578 *Jaarverslag 2015 Omgevingsraad Schiphol* 2016, p. 16; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 7.

gedupeerden, € 15 miljoen aan gebiedsgerichte projecten, en € 7 miljoen aan projecten rond sociale cohesie te besteden.[579] Vanuit het budget voor individueel gedupeerden werd wederom tevens vortexschade hersteld via dezelfde werkwijze als gedurende de eerste tranche.[580]

De Stichting wilde in navolging van de evaluatie via haar gebiedsgerichte projecten niet alleen ruimtelijke projecten ondersteunen, maar ook projecten of activiteiten ten behoeve van de sociale cohesie bevorderen, zoals onderwijs, cultuur en arbeidsmarkt; projecten dienden 'niet bij steen alleen' te blijven en een (blijvende) functie voor de lokale gemeenschap te vervullen.[581] Hiernaast richtte de Stichting zich op meer kleinschalige projecten, mede vanwege het lange tijdsverloop van eerdere projecten.[582] Naast gemeenten konden nu ook stichtingen en verenigingen aanvragen indienen.[583] De Stichting probeerde het geld goed te verdelen over de Schipholregio en hield daarom rekening met eerder verdeelde gelden.[584] Daarnaast hanteerde zij een gewijzigde aanvraagprocedure. Zij bracht eerst de zwaarst belaste gebieden in beeld en poogde via gesprekken met gemeenten, bewoners en maatschappelijke organisaties met *bottom-up* projecten te komen in een gebiedsprogramma.[585] Concrete aanvragen konden worden ingediend van november 2017 tot en met december 2020. De Stichting kon aanvragen zo afzonderlijk beoordelen en tegelijkertijd het overzicht behouden van de mogelijke initiatieven en het beoogde gebiedsbudget.[586] Hiernaast introduceerde de Stichting in 2018 een Initiatievenfonds waarmee zij kleine (maximaal € 10.000) initiatieven van particulieren, lokale verenigingen of stichtingen kon ondersteunen, zoals buurtbussen, speeltoestellen, bewegings- en integratieprogramma's. Zij reserveerde hiervoor € 600.000.[587] Het verzorgingsgebied van dit Initiatevenfonds werd in 2019 uitgebreid.[588]

Medio 2017 begon de Stichting verkennende gesprekken met gemeenten en organiseerde zij gebiedsbijeenkomsten.[589] In januari 2018 maakte zij op een feestelijke bijeenkomst voor participanten gebiedsprogramma's en bijbehorende budgetten bekend.[590] De eerste kleinere projecten werden dat jaar afgerond.[591] Verschillende projecten rond herstel of nieuwbouw van voornamelijk groenvoorzieningen, dorpshuizen en culturele en educatieve centra liepen vanaf 2019; de Stichting kende als eis dat voor december 2020 werd gestart met realisatie.[592]

---

579 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5.
580 *Jaarverslag 2015 Omgevingsraad Schiphol* 2016, p. 16; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 7.
581 *Beleidsplan 2016-2020* 2016, p. 3; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 7; blijkbaar is dit mede naar aanleiding van besluitvorming door het College van Advies van de Omgevingsraad eind 2015: *Bestemmingsreglement* 2016, p. 2; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 2.
582 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 6.
583 *Beleidsplan 2016-2020* 2016, p. 4; *Bestemmingsreglement* 2016, p. 3.
584 *Bestemmingsreglement* 2016, p. 12-13.
585 *Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten* 2017, p. 5-6; *Methodiek verdeling gebiedsbudgetten* 2017, p. 1-2; *Selectie Gebieden projecten* 2017, p. 2.
586 *Beleidsplan 2016-2020* 2016, p. 4; *Methodiek verdeling gebiedsbudgetten* 2017, p. 2; *Selectie Gebieden projecten* 2017, p. 3.
587 *Initiatievenfonds SLS* 2018, p. 1; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 10.
588 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 14.
589 *Rapport inzake de jaarrekening* 2017; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 9; Oudendijk, *Witte Weekblad Aalsmeer* 20 februari 2017.
590 *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 9; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 7.
591 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 8-9.
592 Boele, *Haarlems Dagblad* 12 juni 2019.

De Stichting ondersteunde aanvragers bij de ontwikkeling en realisatie van de projecten.[593] Het budget bestond uit zo'n € 26,6 miljoen,[594] wat eind 2020 was verdeeld.[595] Vanaf 2018 werd € 600.000 van dit budget gealloceerd aan het Initiatievenfonds. Tot en met 2019 was ongeveer een derde van dat fonds besteed aan zo'n dertig initiatieven.[596]

Voor individueel gedupeerden hanteerde de Stichting tevens een gewijzigde aanpak, in navolging van de evaluatie waarin 'behoefte aan een meer ombudsman-achtige en minder de juridische benadering'[597] was gebleken. De Stichting wilde op basis van subjectieve individuele omstandigheden van de verzoekers kunnen oordelen. Zij creëerde in het bestemmingsreglement daarom een breder instrumentarium: (bij-)isoleren, uitkopen of een verhuisvergoeding bieden, of maatschappelijke, medische of financiële specialisten inzetten ter ondersteuning.[598] De uitkeringen bleven in principe in natura; er werden 'alleen geldelijke uitkeringen verstrekt, indien die zijn gekoppeld aan een tegenprestatie die het probleem daadwerkelijk oplost. Dit is dus geen geldelijke compensatie ('verzachten van de pijn').'[599] In beginsel bleven de toetsingscriteria hetzelfde, maar het bestuur wenste de omstandigheden per geval en in cumulatie te willen bekijken en desnoods de hardheidsclausule in te zetten.[600] Tevens werkte men met een open aanvraagmogelijkheid in plaats van de limitatieve lijst uit de eerste tranche.[601] De administratieve bijdrage werd vastgesteld op € 50.

De Stichting ontving in 2017-2019 jaarlijks ongeveer 40 aanvragen van individuele gedupeerden. Ruim de helft hiervan werd toegekend. De afgewezen aanvragen voldeden niet aan de toetsingscriteria: de woningen lagen buiten de 20 Ke-contour, er was sprake van voorzienbaarheid, of de geluidsbelasting lag onder de norm die door de Stichting werd gehanteerd.[602] Het bestuur besloot in april 2018 het beoordelingskader te verruimen en aanvragen uit een bredere contour in behandeling te nemen. Vier afgewezen aanvragen werden hierdoor alsnog gehonoreerd.[603] Hiernaast nuanceerde men het criterium van voorzienbaarheid enigszins.[604] In 2019 introduceerde het bestuur de 'zelfverkooppremie' waardoor drie gedupeerden een uitkering tot aan het maximale isolatiebedrag uit het bestemmingsreglement (€ 50.000[605]) ontvingen als vergoeding voor gemaakte kos-

593 *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2020, p. 2; Hoenson, *Witte Weekblad Aalsmeer* 4 juli 2019.
594 *Rapport inzake de jaarrekening* 2020, p. 25.
595 Stichting Leefomgeving Schiphol 2021.
596 *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2020, p. 10*; Rapport inzake de jaarrekening* 2020, p. 17.
597 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 2.
598 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 4; *Bestemmingsreglement* 2016, p. 5-8; *Draaiboek individueel gedupeerden* 2016, p. 2-3.
599 *Toelichting op Bestemmingsreglement* 2016, p. 5.
600 *Bestemmingsreglement* 2016, p. 5-8; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 9-10.
601 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 2; *Draaiboek individueel gedupeerden* 2016, p. 1.
602 *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 9; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 14; *Rapport inzake de jaarrekening* 2020, p. 7.
603 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 14.
604 *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2019, p. 2.
605 *Bestemmingsreglement* 2016, p. 7.

ten bij verkoop.[606] Aan reparaties van vortexschade werd in de tweede tranche tot eind 2019 ruim € 325.000 uitgegeven.[607]

De tweede tranche liep, gelijk met de Aldersakkoorden, tot eind 2020.[608] Vanwege de langere tijdshorizon van gebiedsgerichte projecten vond oplevering van deze projecten ook na deze deadline plaats, hoewel geen nieuwe aanvragen konden worden gedaan. De Stichting heeft aangekondigd minstens tot 2022 door te gaan met haar resterende budget voor individuele gedupeerden en het Initiatievenfonds, en hiernaast onderzoeken op gebied van innovatie en technologische ontwikkelingen in het kader van het verbeteren van leefbaarheid te willen ondersteunen.[609] Zo droeg de Stichting vanaf medio 2021 bij aan een pilot om geluidsoverlast binnenshuis via *noise cancellation* technologie te verminderen.[610] Voor de verdere toekomst richten partijen zich op een (nieuw?) omgevingsfonds; aan Schiphol is gevraagd een 'concreet voorstel' te doen voor een fonds dat 'hulp [kan] bieden aan mensen of gebieden met ernstige hinder.'[611]

Alternatieve leefbaarheidsfondsen

Eind 1994 lanceerde Schiphol de Stichting Schipholfonds, dat projecten steunde 'van collectief belang van cultuur, sport en welzijn in de directe omgeving van de luchthaven.'[612] Het budget was afkomstig van de luchthaven en behelsde aanvankelijk een miljoen gulden, jaarlijks geïndexeerd voor de procentuele groei van passagiers om aan te tonen dat 'lief en leed' werden gedeeld.[613] De Stichting werd ook wel aangeduid als 'burenfonds',[614] 'verantwoord ondernemen',[615] of 'compensatiefonds'.[616] Het bestuur van de Stichting keerde op basis van ingediende plannen uit aan culturele, maatschappelijke en sportieve instellingen.[617] Het werkgebied werd uitgebreid naarmate de vliegroutes werden aangepast en de overlast zich verspreidde.[618] Vanaf 2012 richtte het fonds zich enkel op sport

606 *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2020, p. 2.
607 *Rapport inzake de jaarrekening* 2014, p. 19; *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 18; *Rapport inzake de jaarrekening* 2016, p. 19; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 19; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 24; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 27.
608 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 17.
609 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 17-18; Stichting Leefomgeving Schiphol 2021; *Bestemmingsreglement* 2021; *Toelichting op Bestemmingsreglement* 2021.
610 'Bijdrage aan onderzoek naar Denoize techniek voor vermindering geluidsoverlast binnenshuis', *Stichting Leefomgeving Schiphol* 26 mei 2021.
611 *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020, p. 49.
612 'Schiphol steunt cultuur, sport en welzijn in omgeving', *ANP* 19 december 1994.
613 'Schiphol heeft burenfonds; Leimuiden komt in aanmerking voor donatie', *Rijn en Gouwe* 17 januari 1995.
614 'Schiphol heeft burenfonds; Leimuiden komt in aanmerking voor donatie', *Rijn en Gouwe* 17 januari 1995; Van Gruijthuisen & Stil, *Het Parool* 21 januari 1995.
615 'Zaansche Molen krijgt meest van Schipholfonds', *Noordhollands Dagblad* 9 januari 2009.
616 'Schipholfonds', *Leidsch Dagblad* 5 maart 2016; 'Ruim acht mille Schipholfonds voor ledlampen Meersquash', *Haarlems Dagblad* 14 maart 2016.
617 Zie bijvoorbeeld: 'Kort – ton voor speelbos', *Het Parool* 15 maart 1995; 'Eerste paal voor nieuw peuterbad van de Kleine Oase', *Rijn en Gouwe* 14 februari 1997; 'Verenigingen krijgen van Schiphol 15 mille', *IJmuider Courant* 12 oktober 2007; 'Een mooi cadeau van 7500 euro', *Leidsch Dagblad* 19 januari 2009; 'Schipholfonds keert weer uit aan sporters', *Haarlems Dagblad* 15 juni 2012; Brandsma, *Noordhollands Dagblad* 12 september 2015; 'Padel; Wethouder Slegers opent eerste Zaanse padelbanen bij KLTV', *Noordhollands Dagblad* 30 september 2019.
618 'Meer gemeenten in Schipholfonds; Steun uit verkapte subsidiepot voor instellingen', *Rijn en Gouwe* 18 december 1996; 'Schipholfonds: vijf keer prijs', *IJmuider Courant* 28 juni 2008; 'Schipholfonds wijzigt beleid', *AD/Groene Hart* 20 april 2010.

en bewegen.[619] Het fonds is anno 2021 nog actief; zij stemt achter de schermen af met Stichting Leefomgeving Schiphol als aanvragen in het werkgebied van de andere partij liggen.[620]

Eind 1996 richtte de luchthaven samen met de provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer tevens de Stichting Mainport en Groen op met als doel 'de kwaliteit van de leefomgeving'[621] te verbeteren via groen- en natuurvoorzieningen. De werkzaamheden van de Stichting vormden onderdeel van het project rond de Polderbaan.[622] Het budget was afkomstig van de luchthaven zelf en het ministerie van VROM[623] en werd besteed aan aanleg van parken, bossen en fietspaden in de omgeving van Schiphol.[624] Op de grondgebieden van de Stichting werden in samenspraak met het Schadeschap geluidribbels aangebracht in een poging de geluidsoverlast van het grondlawaai te verminderen.[625] De Stichting werd in 2014 geliquideerd, nadat de plannen voor vergroening en recreatieve ontwikkeling waren voltooid;[626] in totaal werd € 128 miljoen uitgegeven.[627]

7.5.3.2 Beoordeling en evaluatie van de maatregelen

De leefbaarheidsmaatregelen rondom Schiphol waren onderdeel van de zogenaamde Aldersakkoorden en werden geëvalueerd na de eerste tranche. In deze paragraaf bespreek ik deze evaluatie, ervaringen van omwonenden, belangenvertegenwoordigers en bestuurders, en de beschikbare bezwaar- en beroepsprocedures.

Evaluaties

De maatregelen uit de Aldersakkoorden, waaronder de eerste tranche van de leefbaarheidsmaatregelen zoals uitgevoerd door Stichting Leefomgeving Schiphol, werden door de Alderstafel geëvalueerd in 2012-2013. Over het algemeen waren de partijen aan de Alderstafel tevreden met de uitwerking van de Convenanten.[628] De evaluatie was gericht op het doen van aanbevelingen voor de tweede tranche.

Over de gebiedsgerichte projecten werd over het algemeen positief gerapporteerd: adviesbureau DHV stelde op basis van gesprekken met betrokkenen dat de meerderheid tevreden was over de projecten en deze zag 'als een verbetering

619 'Schipholfonds doneert regio 9010 euro', *Leidsch Dagblad* 22 november 2011
620 Zie de werkzaamheden op schipholfonds.nl; Interviews betrokkenen 2020.
621 'Carré en as: voor 300 miljoen nieuw groen', *NRC Handelsblad* 30 november 1996.
622 'Schiphol wil werknemers uit omgeving; Smits belooft voorrang bij sollicitatie', *Het Parool* 20 december 1994; 'Convenant Mainport Schiphol en Groen', *Stcrt.* 1996, nr. 235; *Ontbinding convenant Mainport en Groen* 2014.
623 'Schiphol wil werknemers uit omgeving; Smits belooft voorrang bij sollicitatie', *Het Parool* 20 december 1994; 'Convenant Mainport Schiphol en Groen', *Stcrt.* 1996, nr. 235; 'Schiphol stort geld in leefbaarheidsfonds', *Het Financieele Dagblad* 23 december 2006.
624 'Carré en as: voor 300 miljoen nieuw groen', *NRC Handelsblad* 30 november 1996; 'Je kunt hier echt mooi fietsen', *Haarlems Dagblad* 15 oktober 2009; 'Schiphol is nooit echt ver weg', *Haarlems Dagblad* 29 augustus 2011; 'Door de savanne van Buitenschot', *De Gooi- en Eemlander* 8 juni 2012.
625 'Ribbels in polder tegen lawaai', *Haarlems Dagblad* 28 juni 2010; 'Ribbels als exportproduct Schiphol', *Haarlems Dagblad* 4 februari 2013; 'Ribbels voor Landartpark', *Cobouw* 5 april 2013; Van der Kooij, *Noordhollands Dagblad* 5 oktober 2013; Interviews betrokkenen 2020.
626 *Ontbinding convenant Mainport en Groen* 2014.
627 Flach, *Haarlems Dagblad* 27 juni 2014.
628 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 8.

van de leefomgevingskwaliteit die anders niet had kunnen plaatsvinden'.[629] Dit werd beaamd door de bewonersdelegatie en bestuurders aan de Alderstafel.[630] Wel werd geconstateerd dat 'omgevingskwaliteit door meer wordt bepaald dan door het project in de openbare ruimte en/of het te realiseren gebouw alleen, maar ook door het gebruik ervan.'[631] Volgens de evaluatie zou tijdens de tweede tranche meer aandacht moeten gaan naar de beoogde functie van een gebouw of project binnen een gemeenschap. Dit lijkt te insinueren dat projecten uit de eerste tranche niet altijd pasten bij de behoeften van de bevolking in de praktijk. Een dorpshuis of groenvoorzieningen realiseren heeft alleen positieve effecten op de leefbaarheid als men hier ook gebruik van wil en kan maken. Dat blijkt des te meer uit het feit dat een van de vijf projecten uit de eerste tranche, de groenzone in Aalsmeer, uiteindelijk – na jaren vertraging – werd stopgezet omdat grond niet beschikbaar was en 'onvoldoende draagvlak onder de bevolking'[632] bleek.

Ook bij de aanpak van de individuele 'schrijnende' gevallen werden kritische noten geplaatst. Uit de steekproefgewijze evaluatie werd geconcludeerd dat 'bewoners over het algemeen tevreden zijn over de afhandeling van de aanvraag. Het is van belang gebleken dat er een instantie is waar men zijn verhaal kwijt kan en dat men serieus wordt genomen.'[633] Tegelijkertijd vroegen betrokkenen in de evaluatie zich af of niet meer gedupeerden hadden kunnen worden geholpen, en twijfelden zij of de volledige doelgroep wel in beeld was via de opgestelde limitatieve lijst.[634] Ook het bestuur van de Stichting typeerde het bestemmingsreglement als 'juridisch knellend'[635] en wenste in de tweede tranche meer mogelijkheden om gedupeerden te kunnen helpen. Men wijzigde het bestemmingsreglement zodat de aantallen geholpen gedupeerden groeiden; de beoordelingscriteria en de limitatieve lijst werkten een effectieve hulpverlening en schademaatregel tegen.

De maatregelen tijdens de tweede tranche waren ten tijde van deze publicatie (nog) niet geëvalueerd. Volgens het bestuur van de Stichting werden (isolatie-)werkzaamheden 'over het algemeen naar grote tevredenheid van de bewoners verricht.'[636]

Ervaringen belangenvertegenwoordigers, omwonenden, bestuurders

De bewonersvertegenwoordigers aan de Alderstafel en haar opvolger de Omgevingsraad waren kritisch over de leefbaarheidsmaatregelen, die volgens sommigen geen 'compensatie voor welke overlast van het vliegverkeer dan ook'[637] vormden omdat de hinder er niet dragelijker van werd. Een andere bewonersvertegenwoordiger merkte echter op dat de keuze volgens hem lag op 'niets of iets krijgen'[638] en hij daarom op zich tevreden was met de werkzaamheden van de Stichting. Daarnaast bestond onenigheid tussen bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad en het bestuur van de Stichting. De bewonersdelegatie wilde een rol spelen in de verdeling

629 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.
630 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 10.
631 *Brief van H. Alders* 2013, p. 41.
632 *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 8.
633 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 14.
634 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.
635 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 41.
636 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 14.
637 *Standpunt BWA.*
638 Van den Berg, *Noordhollands Dagblad* 3 september 2016.

van het geld en nam geen genoegen met een adviserende of klankbordrol.[639] Zij boycotte de bekendmaking van de bestedingen tijdens de tweede tranche omdat volgens haar te veel geld ging naar gebiedsgerichte projecten en te weinig werd besteed aan individuele gedupeerden.[640] De bewonersvertegenwoordigers vonden het proces 'ondoorzichtig';[641] de provincie en de luchthaven besloten volgens hen 'in achterkamertjes'.[642] Het bestuur van de Stichting constateerde dat veel omwonenden op de bijeenkomst aanwezig waren en vroeg zich af in hoeverre de vertegenwoordigers hun achterban vertegenwoordigden.[643] Deze slechte verhoudingen vormden onderdeel van een groter conflict binnen de Omgevingsraad en onderling wantrouwen,[644] waardoor de organisatie in 2019 uit elkaar dreigde te vallen.[645]

In de media werd geschreven over critici die stelden dat de leefbaarheidsmaatregelen 'instrumenten om klachten van omwonenden af te kopen [en] … tegen elkaar uit te spelen'[646] vormden. De meest negatieve geluiden in berichtgeving kwamen van individuele gedupeerden van wie de aanvraag was afgewezen, die zich onvoldoende geholpen voelden door de Stichting.[647] In verslaggeving over gebiedsgerichte projecten kwamen ook voorstanders van de projecten aan het woord;[648] zo vond bijvoorbeeld een handtekeningenactie plaats vóór de komst van een sporthal in Zwanenburg.[649]

Ook in de ervaring van bestuurders was het werk van de Stichting niet altijd toereikend. Verantwoordelijk gedeputeerde Talsma gaf bij aanvang van de tweede tranche aan te hopen dat meer omwonenden door de Stichting konden worden geholpen via ruimere beoordelingscriteria.[650] Een Amsterdamse stadsdeelvoorzitter vond het budget onvoldoende om bewoners te helpen.[651] Volgens een Statenlid zou meer budget aan individuele gedupeerden moeten worden besteed in plaats van aan 'nieuwe dorpshuizen en 'glijbanen'.[652] Ook een Tweede Kamerlid stelde dat de Stichting onvoldoende bewoners kon helpen en pleitte voor een breder inzetbare (verhuis-)regeling.[653]

Bezwaar- en beroepsprocedures

Van de 51 aanvragers in de eerste tranche stelden vijftien mensen bezwaar in (zo'n 29%). Zes van hen (12%) gingen in beroep.[654] Via de procedures uitten

---

639 *Rapport inzake de jaarrekening* 2017; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 7.
640 Boele, *Haarlems Dagblad* 17 januari 2018; Stil, *Het Parool* 18 januari 2018.
641 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.
642 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.
643 Stil, *Het Parool* 18 januari 2018.
644 Van der Heijden 2017.
645 *Kamerstukken II* 2018/19, 29665, nr. 353; Van Geel 2019.
646 Van Lieshout, *De Volkskrant* 5 september 2016.
647 'Ze laten er geen vliegtuig minder om vliegen', *Leidsch Dagblad* 3 februari 2009; Mooyman, *Het Parool* 22 mei 2013.
648 Flach, *Haarlems Dagblad* 22 november 2017; drie belanghebbenden procederen tot aan de Afdeling: ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:430 en ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3103; Boele, *Haarlems Dagblad* 9 januari 2020.
649 'Duimen voor komst sporthal', *Haarlems Dagblad* 20 mei 2017.
650 'Miljoenen voor schrijnende gevallen Schiphol', *Noordhollands Dagblad* 9 oktober 2013.
651 Mooyman, *Het Parool* 22 mei 2013.
652 'Leefbaarheidsfonds Schiphol vooral naar schrijnende gevallen', *Hoofddorpse Courant* 13 november 2013.
653 Van den Berg, *Noordhollands Dagblad* 24 februari 2017.
654 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 13; *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 10; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 2.

bewoners hun ongenoegen over hun afwijzingen, de als onvoldoende geachte aangeboden maatregelen, en de stringente regels van het bestemmingsreglement.[655] Bij de behandeling van de eerste zaak werd echter duidelijk dat de rechtbank het bestuur van de Stichting niet kon aanmerken als bestuursorgaan. De andere gedupeerden hebben op verzoek van de rechtbank hun beroepen ingetrokken waarbij de Stichting hun griffierechten heeft vergoed.[656] Omdat in hoger beroep werd bevestigd dat het bestuur van de Stichting geen bestuursorgaan vormde waardoor de Awb niet van toepassing was, zijn geen verdere rechtszaken gevoerd. De appellanten uit de RvS-zaak voelden zich volgens een portret in het *Haarlems Dagblad* 'gemangeld door overheid en instanties'[657] omdat de bestuursrechters geen inhoudelijke beslissing over hun zaak namen en het aanbod van de Stichting voor hen ontoereikend was.[658]

Gedurende de tweede tranche konden vanwege de privaatrechtelijke status van de Stichting geen bezwaarschriften, maar wel klachten worden ingediend bij de voormalige bezwaarschriftencommissie. Het aantal klachten was deze jaren gering en op een hand te tellen,[659] schijnbaar doordat de Stichting ruimhartiger toekende en vrijer was dan onder het 'juridisch knellend[e]'[660] reglement.

Alternatieve leefbaarheidsfondsen

Het Schipholfonds kende genuanceerde mediaberichtgeving. Waar sommigen de bijdragen onvoldoende achtten voor de geleden overlast,[661] werd ook het economisch belang van de luchthaven en het positieve effect van de bijdragen door omwonenden benadrukt.[662] Volgens een lokale krant was het Schipholfonds 'een 'goedmakertje';[663] ontvanger Musicalkids noemde het fonds '[e]en gezellige afkoopsom voor alle vliegtuigherrie';[664] terwijl een ingezonden brief van een Leidenaar sprak van 'een goedkope excuustruus'.[665] Over Stichting Mainport en Groen werd vrijwel niet gerapporteerd; in een paar berichten werd tevredenheid geuit over de aangelegde groenvoorzieningen en de geluidribbels.[666]

Al met al komt uit evaluaties en beoordelingen een grotendeels positief beeld van de leefbaarheidsmaatregelen naar voren, hoewel critici de compensatie onvoldoende vonden voor de geleden overlast. Positieve ervaringen met de Stichting hebben de inspiratie gevormd voor vergelijkbare leefbaarheidsfondsen voor overlast rondom de haven van Amsterdam,[667] overlast veroorzaakt door

655 *Rapport inzake de jaarrekening* 2016, p. 9.
656 *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 11.
657 Boele, *Haarlems Dagblad* 23 oktober 2015.
658 Boele, *Haarlems Dagblad* 23 oktober 2015.
659 Interviews betrokkenen 2020.
660 *Brief van H. Alders* 2013, p. 41.
661 'Er zit een luchtje aan het Schipholfonds', *Het Parool* 24 januari 1995; 'Vliegtuigoverlast in Groene Hart', *AD/Groene Hart* 2 september 2017.
662 'Er zit een luchtje aan het Schipholfonds', *Het Parool* 24 januari 1995; Klein Arfman, *Noordhollands Dagblad* 6 november 2017.
663 'Meer gemeenten in Schipholfonds; Steun uit verkapte subsidiepot voor instellingen', *Rijn en Gouwe* 18 december 1996.
664 'Ook publiek Musicalkids geniet door Schipholfonds', *IJmuider Courant* 19 januari 2008.
665 'Schipholfonds? Excuustruus!', *Leidsch Dagblad* 25 september 2008.
666 Van der Kooij, *Noordhollands Dagblad* 5 oktober 2013; Flach, *Haarlems Dagblad* 27 juni 2014.
667 ''Havenfonds' voor projecten in Velsen', *IJmuider Courant* 24 mei 2013.

vluchten van Awacs-toestellen van Defensie in Limburg,[668] en rondom luchthaven Eindhoven.[669] Aan de andere kant hebben bewoners, belangenvertegenwoordigers, bestuurders en de Stichting zelf aangegeven dat zij meer omwonenden zouden willen helpen. De beoordelingscriteria en het gelimiteerde budget leken daarin de belangrijkste knelpunten; de status als (niet) bestuursorgaan heeft de aanpak vrijwel niet veranderd.

7.5.3.3 Terugblik en resultaten leefbaarheidsmaatregelen

Stichting Leefomgeving Schiphol richtte zich via gebiedsgerichte projecten op de leefbaarheid in woonkernen die geraakt werden door geluidsoverlast of ruimtelijke beperkingen rond Schiphol. Zij alloceerde hieraan een budget van tweemaal € 30 miljoen, afkomstig van de luchthaven, het Rijk en de provincie. Bij de projecten uit de eerste tranche trad vertraging op, en werden minder projecten gerealiseerd dan beoogd. In de tweede tranche richtte men zich op kleinschalige en door particulieren geïnitieerde projecten, alsmede op projecten gericht op sociale cohesie. De hulp aan individuele 'schrijnende' gedupeerden werd over de jaren heen versoepeld zodat meer mensen konden worden geholpen. Waar in de eerste tranche van 2008-2012 in totaal 51 aanvragen werden ingediend, waren dit er gedurende de tweede tranche van 2016-2020 ongeveer 40 per jaar. In de eerste tranche kon de Stichting weinig aanvragen honoreren. In de tweede tranche kon de Stichting het merendeel van de verzoekers helpen, voornamelijk via van (aanvullende) isolatiemaatregelen.

De werkzaamheden van de Stichting waren grotendeels een aanvulling op de GIS-projecten, voor omwonenden die volgens de geest van de wet maar niet naar de letter van de wet geholpen dienden te worden. Ook in de doelstellingen van de alternatieve leefbaarheidsfondsen is zichtbaar dat de luchthaven en regionale overheden probeerden (meer) achtergestelde gebieden in de Schipholregio te ondersteunen en tevens te werken aan draagvlak voor de luchthaven.

Over het algemeen waren betrokkenen tevreden over de gebiedsgerichte projecten, hoewel in de tweede tranche werd ingezet op bredere inzet van de gelden voor deze projecten, omdat een prettige leefomgeving 'meer dan steen alleen' betreft en dit het draagvlak onder de bevolking zou verhogen. Inderdaad leek de reactie op de gebiedsgerichte projecten in de tweede tranche positiever doordat meer omwonenden via een *bottom-up* aanpak werden betrokken. Het bestemmingsreglement ten behoeve van hulp aan individuele gedupeerden werd als knellend ervaren, waardoor minder mensen werden geholpen dan bewonersvertegenwoordigers aan de Alderstafel en het bestuur van de Stichting hadden beoogd. Binnen het ruimere bestemmingsreglement was het mogelijk om meer mensen bij te staan, wat meer tevreden leek te stemmen; het is echter lastig om conclusies te trekken omdat de leefbaarheidsmaatregelen van de tweede tranche nog niet zijn geëvalueerd.

668 'Plan: Awacsfonds voor leefbaarheid', *Limburgs Dagblad* 27 februari 2015.
669 Burg, *Eindhovens Dagblad* 18 januari 2018.

7.6 Analyse schadebeleid via principes en instrumenten uit theoretisch kader

De schade in het Schipholdossier wordt veroorzaakt door geluidsoverlast of geluidhinder. Deze schadesoort is subjectief en wordt sterk beïnvloed door de ervaring en beleving van mensen. Vanaf de start van haar schadebeleid erkende de overheid dat ervaren overlast mede werd bepaald door andere factoren dan de objectieve geluidsbelasting, zoals het moment van de dag maar ook menselijke factoren zoals tolerantie voor geluid.[670] De overheid sprak ook wel over 'hinderbeleving'.[671] De maatregelen waren echter vooral gericht op (geobjectiveerde) geluidsbelasting, omdat het lastig is om individueel ervaren hinder als maatstaf te nemen. Daardoor bieden zij de ene burger meer verlichting dan de ander, en zal het schadebeleid voor sommigen niet opwegen tegen de ervaren overlast.[672]

In hoofdstuk 4 heb ik zes principes geformuleerd die volgens de literatuur bijdragen aan een vertrouwenwekkend schadebeleid. In deze paragraaf bespreek ik in hoeverre deze principes – erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid – en hun ondersteunende (beleids-) instrumenten deel uitmaken van de schademaatregelen die rond Schiphol zijn genomen en in hoeverre burgers tevreden leken over hun effect.

7.6.1 Erkenning

Erkenning van de positie van gedupeerden kan een eerste stap vormen om de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid te herstellen. De overheid kan op vier manieren het principe van erkenning via beleidsinstrumenten nastreven: door een rol te spelen in de opzet van het schadebeleid en hier verantwoordelijkheid voor te nemen; door excuses aan te bieden voor haar rol in het ontstaan van de schade; door een financiële bijdrage aan het schadebeleid te leveren; en door bij schadevaststelling de bewijslast niet te zwaar op de schouders van gedupeerden te leggen.

7.6.1.1 Verantwoordelijkheid voor schadebeleid

De Rijksoverheid heeft op verschillende manieren ingezet op de vermindering van de overlast van vliegtuiggeluid. Naast internationale normafspraken en nationale wet- en regelgeving die de overlast beperken en begrenzen (maatregelen bij de bron) werkte het Rijk aan maatregelen om burgers voor de gevolgen van het vliegtuiggeluid te beschermen.[673] Geluidsisolatie zag zij als 'laatste schakel van het beleid'[674] tegen geluidsoverlast. De drie opeenvolgende geluidsisolatieprojecten waren primair opgezet vanwege gezondheidsredenen en ter bescherming van de bevolking, met als bijgevolg om het draagvlak rondom de luchthaven te verbeteren.[675] Met het aannemen van de Wet geluidhinder in 1979 erkende de overheid

670 Broër 2006, p. 88.
671 *Kamerstukken II* 1977/78, 13639, nr. 16.
672 Zie ook: Smit & Van Gunsteren 1997, p. 69; werd tevens opgemerkt door Roozendaal 2019.
673 *Kamerstukken II* 1980/1981, 15880, nr. 11, p. 8-9.
674 *Kamerstukken I* 1981 16400 XII, nr. 4, p. 6.
675 *Kamerstukken II* 1990/91, 21964, nr. 4.

de mogelijke effecten van lawaai – ook vanuit andere bronnen dan vliegtuigen, zoals nabijgelegen wegen of industrie – op het milieu en de volksgezondheid.[676]

Het Rijk gaf concrete invulling aan deze normen door van 1984 tot 2012 huizen en geluidsgevoelige gebouwen rondom Schiphol te (laten) isoleren. De uitvoering van de Regeling geluidwerende voorzieningen was aanvankelijk in handen van Rijkswaterstaat, maar werd voor GIS-2 overgedragen aan Schiphol op basis van aanbevelingen van de commissie In 't Veld.[677] Desondanks verliep de uitvoering via door het Rijk gecreëerde regelgeving.[678] Toen de Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde om deze opzet te wijzigen omdat het saneren van woningen een overheidstaak zou moeten zijn,[679] werd de uitvoering weer overgedragen aan Rijkswaterstaat.[680] Rond de besluitvorming en uitvoering van geluidsisolerende maatregelen heeft de overheid dus veelal de verantwoordelijkheid genomen.

Het Schadeschap was als gemeenschappelijke regeling opgezet door 29 betrokken overheden. Hun doel was rechtsgelijkheid te bevorderen, doordat besluitvorming vanuit een centraal punt zou plaatsvinden voor inwoners van de verschillende regio's en bestuurslagen.[681] Hoewel planschade- en nadeelcompensatievergoeding reguliere overheidstaken zijn, vonden de betrokken bestuursorganen dat de uitbreiding van Schiphol via de Polderbaan een ontwikkeling van dermate grootte was, dat deze speciale maatregelen en de overdracht van bevoegdheden tot beslissen op verzoeken om nadeelcompensatie aan het Schadeschap rechtvaardigde.[682] De bestuursorganen bleven bij de besluitvorming en uitvoering van het Schadeschap betrokken via hun rol als algemeen en dagelijks bestuur,[683] hoewel de daadwerkelijke beslissingen over schadevergoeding werden genomen door de onafhankelijke besliscommissie.[684]

De leefbaarheidsmaatregelen volgden uit de Aldersakkoorden, die werden gesloten door overheidspartijen, de luchtvaartsector en bewonersvertegenwoordigers.[685] De overheid speelde rond de afspraken over leefbaarheid een ondersteunende, maar geen leidende rol. De uitvoeringsorganisatie Stichting Leefomgeving Schiphol ontving gelden van het Rijk, de provincie Noord-Holland en de luchthaven Schiphol, maar bleek volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen bestuursorgaan.[686] Tegelijkertijd boden de partijen aan de Alderstafel, waaronder de overheid, via de oprichting van de Stichting erkenning voor de leefbaarheidsproblemen in de Schipholregio:

676 Wet geluidhinder, *Stb.* 1979, nr. 99.
677 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 6; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19; *Audit Sanering woningen* 1991.
678 Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 7; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 21.
679 *Kamerstukken II* 2003/04, 29379, nr. 7, p. 22.
680 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 15.
681 'Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol', *Stcrt.* 1998, nr. 223.
682 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 6.
683 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 1-4, 9; zij functioneerden ook als informatiepunt: *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 6.
684 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 8.
685 *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, nr. 48; *Kamerstukken II,* 2008/09, 29665, nr. 115.
686 ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.

'Het is van belang gebleken dat er een instantie is waar men zijn verhaal kwijt kan en dat men serieus wordt genomen.'[687]

7.6.1.2 Excuses

Voor de ontstane schade rond Schiphol lijken geen excuses te zijn gemaakt. De overheid gaf toe dat de luchthaven overlast voor de omgeving veroorzaakte en nam hinderbeperkende en compensatiemaatregelen, maar benadrukte tegelijkertijd dat Schiphol ook werkgelegenheid bood en belangrijk was voor de Nederlandse economie.[688]

Ook binnen de verschillende schademaatregelen vond ik geen excuses voor overlast of de wijze waarop de maatregelen verliepen. In 2004 opperde een Tweede Kamerlid dat de staatssecretaris haar excuses zou aanbieden aan de omwonenden voor het falende GIS-project,[689] maar dit lijkt niet te hebben plaatsgevonden. Wel heeft het Schadeschap na de beleidswijzigingen van 2012 aan individuele verzoekers excuses aangeboden voor de ontstane vertraging binnen de dossiers en de termijnoverschrijdingen.[690]

7.6.1.3 Financiële bijdrage

De financiering van het schadebeleid werd grotendeels voorgeschoten door het Rijk en verhaald op de luchtvaartmaatschappijen. Het principe rondom Schiphol was: de vervuiler betaalt.[691] Overigens verhaalden de maatschappijen op hun beurt de kosten (deels) op hun passagiers, de 'ware' vervuilers, via een toeslag op de ticketprijs.[692]

Bij de geluidsisolatieprojecten verhaalde het Rijk de kosten via heffingen op de luchtvaartmaatschappijen. Voor GIS-2 maakte staatssecretaris Schultz een uitzondering en besloot zij € 110 miljoen van de totale kosten van € 400 miljoen te dragen. De beleidswijzigingen en een ruimhartiger toepassing van regels hebben het project vertraagd en de kosten verhoogd. De staatssecretaris stelde: 'Wat het Rijk voor de burger heeft gedaan, hoeft niet voor rekening van de luchtvaart te komen.'[693] Deze bijdrage was het resultaat van onderhandelingen met de sector, waar discussies over juridische aansprakelijkheid en verhalen van kosten lijken te hebben plaatsgevonden.[694] Meer uitgesproken financiële coulance vanuit het Rijk was zichtbaar bij de instelling van een speciale subsidieregeling voor een dertigtal woningen waarbij de isolerende maatregelen anders, vanwege 'een sterk afwijkende bouw of vormgeving',[695] voor rekening van de eigenaren zouden

687 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 14.
688 Abma 2001; Van Eeten 2001; Broër 2006; Riemens 2011.
689 *Kamerstukken II* 2003/04, 29378, nr. 10, p. 5.
690 Interviews betrokkenen 2020.
691 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 5.
692 *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 3115, p. 1-2.
693 'Honderden woningen rond Schiphol niet meer geïsoleerd', *ANP* 15 september 2004; zie ook 'Schultz betaalt 110 miljoen voor geluidsisolatie', *ANP* 15 september 2004.
694 'Honderden woningen rond Schiphol niet meer geïsoleerd', *ANP* 15 september 2004; 'Gouden advocaat', *De Telegraaf* 6 april 2006; Schreuder, *NRC Handelsblad* 16 september 2004; maximaal € 68 miljoen hiervan zou 'ruimhartigheid' te zijn, want zo'n € 42 miljoen kon simpelweg juridisch niet verhaald worden in verband met het te laat vaststellen van een tarief in de Luchtvaartwet: *GIS Voortgangsrapport 1* 2005, p. 2.
695 Subsidieregeling geluidsisolatie of vervangende nieuwbouw specifieke panden, *Stcrt.* 2004, nr. 70, p. 2.

komen.[696] In vele andere gevallen werd van omwonenden verwacht dat zij kosten voor achterstallig onderhoud of bijkomende wensen zouden betalen, hoewel voor de isolatie zelf geen eigen bijdrage werd gevraagd.[697]

De kosten van het Schadeschap kwamen in eerste instantie ten laste van het Rijk.[698] De planologische wijzigingen die de betrokken decentrale bestuursorganen zouden doorvoeren, waren immers naar aanleiding van door de minister vastgesteld beleid.[699] De Rijksoverheid besloot de kosten vanaf 2005 door te belasten op de luchtvaartmaatschappijen via een heffing.[700] Nadat uit onderzoeken bleek dat kostenoverschrijdingen bij het Schadeschap het gevolg waren van tekortschietend beleid en uitvoering, schikte het Rijk met de luchtvaartmaatschappijen (via belangenvertegenwoordiger BARIN) waardoor zij € 4 miljoen van de kosten van het Schadeschap droeg.[701] Hiernaast werd bij het Schadeschap om een eigen bijdrage (€ 300) van de verzoekers gevraagd.[702] De bijdrage diende ter administratieve ondersteuning, zou voorkomen dat 'gelukszoekers'[703] een schadevergoeding zouden vragen, en werd teruggestort als positief op een aanvraag werd besloten. Volgens betrokkenen moesten velen (honderden) omwonenden worden overtuigd dat de procedure positief zou uitvallen, dus besloten de *no cure no pay* adviesbureaus in ongeveer 1.500 gevallen om zelf het recht voor te schieten en zo het risico te dragen.[704] Hoewel het Schadeschap werd gefinancierd door de luchtvaartmaatschappijen, leek het Rijk al met al in het opstellen van de regelgeving terughoudend te blijven wat betreft uitkeringen (zoals ook via strenge geluidscontouren[705] en de verjaringstermijn[706]). Mogelijk kwam deze houding voort uit de wens om de heffingen voor Schiphol niet te hoog te maken om diens concurrentiepositie niet al te veel te benadelen.[707]

De Stichting Leefomgeving Schiphol bood individuele gedupeerden een financiële vergoeding in natura en droeg financieel bij aan gebiedsgerichte projecten. De individuele vergoedingen kwamen uit de bijdrage van Schiphol; uit de bijdragen van het Rijk en de provincie werden gebiedsgerichte projecten betaald. Tijdens de tweede tranche poogde de Stichting ruimhartiger uit te keren door het bestemmingsreglement voor zowel individuele gevallen als gebiedsgerichte projecten te verruimen[708] en via een 'laagdrempelig' [709] initiatievenfonds. Net zoals het Schadeschap vroeg de Stichting individuele aanvragers een vergoeding

696 *Stcrt.* 2004, nr. 70.
697 *Kamerstukken II* 1981/82, 17307, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 2; 'In Zwanenburg is de sfeer er niet beter op geworden', *Het Parool* 17 februari 1993.
698 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 5, 12.
699 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 5, 10-11.
700 'Wet van 23 december 2004, houdende wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol', *Stb.* 2005, nr. 40.
701 *Kamerstukken II* 2018/19, 35200 XII, nr. 1, p. 172; *Kamerstukken II* 2019/20, 35470 XII, nr. 1, p. 83.
702 *Kamerstukken II* 2004/05, 29378, nr. 18.
703 *Verslag Schadeschap* 24 november 2010, p. 2; tevens sloot dit aan bij de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening: *Kamerstukken II* 2000/01, 27603, nr. 3, p. 15; men was bang voor een 'claimcultuur': De Vos, *Het Financieele Dagblad* 24 februari 2007.
704 Interviews betrokkenen 2020.
705 'Schadeschap werkt aan oplossing voor Spaarndam', *Haarlems Dagblad* 13 december 2007.
706 'Claims Schiphol stapelen zich op', *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008.
707 Een lijn reeds ingezet in *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 2.
708 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 8; *Voortgangsverslag Stichting Leefomgeving Schiphol* 2020, p. 2; *Rapport inzake de jaarrekening* 2020, p. 8.
709 Boele, *Haarlems Dagblad* 19 januari 2018.

van de administratieve verhandelingen (€ 25,- in de eerste tranche[710] en € 50 tijdens de tweede tranche[711]). De Stichting handelde vanuit de bijdrage van Schiphol tevens vortexschade af. Hoewel omwonenden met dergelijke schade via de Stichting snel in natura werden geholpen, is het opmerkelijk dat het budget afkomstig was uit de 'vrijwillige' bijdrage van de luchthaven. Deze vortexschade kan worden aangemerkt als onrechtmatige daad (6:162 BW) en zou dientengevolge door Schiphol moeten worden vergoed; voor de komst van de Stichting betaalde de luchthaven deze schade al.[712] Via de Stichting kwam de vergoeding ten laste van een budget voor 'schrijnende' individuele gedupeerden.

7.6.1.4 Bewijslastverdeling

In het schadebeleid rondom Schiphol werd vrijwel geen gebruik gemaakt van een omgekeerde bewijslast, wat deels het gevolg was van de soort schade en de soorten vergoedingen.

In het geval van de geluidsisolatieprojecten lag het initiatief bij de minister of staatssecretaris die de eigenaren contacteerde.[713] Als men binnen een geluidscontour woonde kwam men in aanmerking, waardoor geen sprake was van een echte bewijslast buiten adresgegevens.[714]

Ook bij het Schadeschap was geen sprake van het omkeren van bewijsvermoedens omdat zijn opdracht was het reguliere aansprakelijkheidsrecht toe te passen. De verzoeker werd verwacht aan te tonen wat het causaal verband was tussen de schade en de besluiten of bestemmingsplannen.[715] Dit werd enigszins versimpeld doordat de adviescommissies gebruikmaakten van contourenkaarten, waaruit kon worden opgemaakt of een gebouw binnen een bepaalde geluidszone viel, waarbij vervolgens werd aangenomen dat een bepaalde zone te maken had met een bepaald percentage waardedaling;[716] de aanpak was daarmee gelijkend aan die rond geluidsisolatie. Hiernaast concludeerde een adviescommissie dat niet kon worden uitgesloten dat door grondgeluid, een onverwachte schadeoorzaak, schade was ontstaan, ook al konden verzoekers en onderzoeken niet (altijd) een causaal verband aantonen.[717] De aanbeveling van de commissie, en het besluit van de besliscommissie om deze aanbeveling over te nemen, kan worden gezien als ruimhartigheid of vermindering van de bewijslast voor deze (relatief beperkte groep) gedupeerden.

Bij de Stichting Leefomgeving Schiphol moesten individuele gedupeerden in hun aanvraag aangeven wat de relatie was tussen hun overlast of schade en de luchthaven Schiphol, waarmee de bewijslast bij de verzoeker lag. Verzoeken konden worden afgewezen als de Stichting van mening was dat geen relatie bestond, hoewel de Stichting bij de behandeling van aanvragen vooral via

710 *Stcrt.* 2009, nr. 14721.
711 *Bestemmingsreglement* 2016.
712 'Vliegtuigen scheren pannen van de daken', *NRC Handelsblad* 16 juni 1990; Interviews betrokkenen 2020.
713 *Stcrt.* 1997, nr. 47; *Stcrt.* 2006, nr. 235.
714 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 37.
715 *Basisdocument* 2000, p. 21-31, 46-47.
716 Van Heijst 2019, p. 24-25; Van Ravels 2019, p. 60.
717 Roozendaal 2019, p. 131-133.

geluidscontouren lijkt te hebben vastgesteld of een verzoeker zich binnen het schadegebied bevond.[718]

7.6.2 Participatie

Gedupeerden kunnen een gevoel van rechtvaardigheid ervaren door betrokken te worden in en een stem te krijgen bij de opzet en uitvoering van de schadeafhandeling. De overheid kan gedupeerden laten participeren in het schadebeleid door inspraakmogelijkheden te creëren, of door te proberen met hen consensus te bereiken.

7.6.2.1 Inspraakmogelijkheden

De geluidsisolatieprojecten rondom Schiphol werden hiërarchisch vastgesteld; bewoners moesten zich voegen naar de opzet van de overheid.[719] Toch is op verschillende manieren tegemoetgekomen aan de wensen van omwonenden gedurende de drie GIS-projecten. Zo werd door bewoners gewenste partiële isolatie door de minister toegestaan, terwijl dit in de oorspronkelijke opzet was uitgesloten.[720] Ook wijzigde de staatssecretaris de opzet van GIS-3 als subsidiemodel naar aanleiding van overleggen die zij met de sector en bewoners (-organisaties) heeft gevoerd.[721] Bij GIS-3 werden verdere inspraakmogelijkheden geboden aan de omwonenden (zoals de introductie van zienswijzen), die zij op prijs stelden.[722] Doel was zowel om draagvlak te verkrijgen als om suggesties in te winnen over de uitvoering van het project.[723] Bij alle geluidsisolatieprojecten hadden bewoners inspraak over de specifieke maatregelen voor hun eigen woning, aangezien de GIS-projecten wijzigingen aan privébezit realiseerden.[724] Tijdens GIS-1 werkte men een Voorlopig, Ontwerp en Definitief Isolatieplan om meerdere inspraakmomenten te bieden, hoewel hier later van werd afgestapt omdat bewoners en bestuur het proces te moeizaam vonden.[725]

Ook de opzet van de nadeelcompensatie- en planschadevergoedingen via het Schadeschap waren aanvankelijk door de samenwerkende overheden georganiseerd zonder inspraak. Bij de strategiewijziging vanaf 2012 hechtte de nieuwe secretaris van het Schap veel waarde aan 'intensief overleg met betrokkenen en belanghebbenden' omdat 'hun kennis en ideeën essentieel zijn om verbetermaatregelen vorm te geven.'[726] De schadeprocedure zelf kende vanaf de start een expliciete inspraakmogelijkheid: de adviescommissie kwam met een conceptadvies waarop de verzoeker kon reageren alvorens een definitief advies werd uitgebracht.[727] Deze mogelijkheid tot inspraak werd door verzoekers gewaardeerd,[728]

---

718 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 3; *Bestemmingsreglement* 2016, p. 8.
719 Smit & Van Gunsteren 1997.
720 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 57.
721 *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 3; *Kamerstukken II* 2003/04, 29378, nr. 10, p. 9; *Kamerstukken II* 2004/05, 26959, nr. 103, p. 2.
722 *Rapport van bevindingen Klachtenbehandeling* 2005, p. 12.
723 *GIS Voortgangsrapport 4* 2006, p. 6.
724 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 13.
725 Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 8-9
726 Bekebrede 2019, p. 16.
727 *Stcrt.* 1999, nr. 30, p. 2.
728 Van den Broek 2014, p. 22-23.

maar zorgde tevens voor veel vertraging.[729] In de procedure vanaf 2012 werd deze stap overgeslagen, maar werden verzoekers in de gelegenheid gesteld om op het uitgebrachte advies te reageren alvorens de besliscommissie haar besluit nam.[730]

Hoewel bewonersvertegenwoordigers betrokken waren bij het opstellen van het Aldersakkoord, waren zij minder betrokken bij de uitvoering van de leefbaarheidsmaatregelen via de Stichting Leefomgeving Schiphol. In de evaluatie uit 2013 werd aangeraden om meer aandacht te besteden aan 'verbeteren van de afstemming en communicatie'[731] met bewoners. Volgens de bewonersdelegatie uit de Omgevingsraad deed de Stichting onvoldoende aan de gewenste 'proactieve consultatie'[732] waardoor de vertegenwoordigers de aankondiging van de verdeling van gelden begin 2018 boycotten.[733] Volgens het bestuur van de Stichting waren andere betrokken bewoners juist wel enthousiast over de gekozen werkwijze en de bottom-up aanpak die de Stichting tijdens de tweede tranche toepaste.[734] Volgens mediaberichten zijn uitgevoerde projecten veelal mede op initiatieven van dorpsraden en bewoners tot stand gekomen.[735] Ook bij individuele gedupeerden probeerde de Stichting via direct contact met aanvragers tot passende oplossingen te komen. Hoewel de Stichting zich tijdens de tweede tranche dus meer op participatie richtte, lijkt de uitwerking hiervan niet door iedereen op prijs te worden gesteld.

7.6.2.2 Consensus

De overheid heeft zich binnen de verschillende schademaatregelen in het Schipholdossier niet vooraf de verplichting opgelegd om instemming van de bewoners te bereiken. In de bredere overlegstructuren rondom Schiphol heeft de overheid echter wel ingezet op het bereiken van consensus. Bij de Alderstafel, die het schadebeleid vormgaf via hinderbeperkende en leefbaarheidsmaatregelen, werd instemming van de bewonersvertegenwoordigers gezien als een belangrijke vorm van draagvlak.[736] De Alderstafel had een positief effect op de acceptatie van beleidskeuzes door *joint fact finding*[737] en bood partijen een platform om over zowel opzet als uitvoering en implementatie van het beleid te blijven overleggen.[738] In de latere jaren bleek echter dat geen afspraken meer konden worden gemaakt die de goedkeuring van alle partijen konden dragen, en ontstond discussie over de democratische legitimatie van de bewonersvertegenwoordigers versus de bestuurlijke ambtsdragers uit de regio.[739]

729 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.
730 *Stcrt.* 2012, nr. 8910, p. 5.
731 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 41.
732 *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, p. 41.
733 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018; Boele, *Haarlems Dagblad* 17 januari 2018; Stil, *Het Parool* 18 januari 2018.
734 *Stcrt*. 2009, nr. 14721; *Bestemmingsreglement* 2016; *Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten* 2017; Stil, *Het Parool* 18 januari 2018.
735 Boele, *Haarlems Dagblad* 20 november 2018.
736 De Jong 2012.
737 Weggeman 2019, p. 189; *Sturen in een volatiel domein* 2020, p. 18.
738 Alders 2019, bijlage 2; Interviews betrokkenen 2020.
739 Van Geel 2019; Van Geel 2020.

7.6.3 Begrijpelijkheid

Gedupeerden zullen willen begrijpen waarom de overheid besluit om schadebeleid op een bepaalde wijze op te zetten, en duidelijkheid behoeven over wat van hen verwacht wordt. Om gedupeerden een zo begrijpelijk en duidelijk mogelijk schadebeleid te bieden, kan de overheid haar beleidskeuzes onderbouwen; zo direct en gericht mogelijk met specifieke groepen gedupeerden communiceren; begeleiding bieden aan gedupeerden; en een centraal schadeloket instellen.

7.6.3.1 Onderbouwing beleidskeuzes

De geluidsisolatieprojecten vormden onderdeel van kabinetsbeleid en werden via de reguliere parlementaire kanalen onderbouwd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Rekenkamer beoordeelden de overdracht van het project aan Schiphol als onvoldoende onderbouwd aangezien zij het isoleren van woningen als overheidstaak beschouwden.[740] Het beleid werd aan burgers gecommuniceerd die binnen de geluidscontouren vielen en daarmee onderdeel uitmaakten van de programma's.[741] Voor omwonenden zorgden deze contouren echter soms voor onredelijk en 'moeilijk "verkoopbaar"'[742] beleid, omdat de contouren resulteerden in verschillende maatregelen voor huizen in dezelfde straat. Zowel in de opzet als uitvoering bleken beleidskeuzes rondom de geluidsisolatieprojecten derhalve onvoldoende onderbouwd door de overheid.

De deelnemende bestuursorganen aan het Schadeschap beoogden een duidelijke en onafhankelijke schade-instantie in te stellen.[743] Het Schadeschap probeerde aan voorlichting te doen via het Basisdocument en een eigen bezwaarreglement, maar de materie hiervan was (juridisch) ingewikkeld.[744] Vanwege gebrek aan capaciteit vond weinig communicatie plaats vanuit het Schap.[745] De berekening van de vergoedingen werd gecommuniceerd in individuele adviezen.[746] Achteraf concludeerden betrokkenen dat de materie juridisch ingewikkeld was en dat de verwachtingen van burgers realistischer waren geweest als de communicatie duidelijker was geweest.[747]

Het Aldersakkoord, waaronder de leefbaarheidsmaatregelen, werd aan de regio gepresenteerd en onderbouwd in informatiebijeenkomsten.[748] De Stichting probeerde zich in de tweede tranche meer te richten op begrijpelijkheid; zij bood in aanvulling op het bestemmingsreglement een toelichtingsdocument, aangezien het reglement 'juridisch' en daarom 'niet altijd even makkelijk leesbaar'[749] was. In de toelichting werden bijvoorbeeld praktische voorbeelden genoemd om de abstracte begrippen en regels rond individuele gedupeerden en gebiedsgerichte

740 *Kamerstukken II* 1990/91, 21946, nr. 7, p. 6; *Kamerstukken II* 2003/04, 2937929750, nr. 72, p. 22; Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 19, 23.
741 *Stcrt.* 1997, nr. 47, p. 4-5.
742 *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 8.
743 *Stcrt.* 1998, nr. 223.
744 Interviews betrokkenen 2020.
745 *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 2; Van Ravels 2019, p. 50.
746 *Basisdocument* 2000.
747 Glissenaar, *Zembla* 10 mei 2009; Van Heesbeen & Berns 2019, p. 99; Van Heijst 2019, p. 35.
748 'Alders praat met Spaarndammers', *Haarlems Dagblad* 20 oktober 2008.
749 *Toelichting op Bestemmingsreglement* 2016, p. 2.

projecten concreter te maken.[750] Voor het Initiatievenfonds maakte de Stichting een stroomschema zodat mogelijke initiatiefnemers gemakkelijker konden zien of hun project kans maakte op een bijdrage.[751]

7.6.3.2 Gerichte communicatie

Tijdens de eerdere jaren van de geluidsisolatieprojecten werd kritiek geuit op de communicatie richting bewoners. Men vond dat onvoldoende rekening werd gehouden met de wensen van omwonenden[752] en er heerste bijvoorbeeld onduidelijkheid over de brandveiligheid van de gebruikte materialen.[753] Aan de andere kant hoefden bewoners zich niet aan te melden maar werden zij actief benaderd om deel te nemen aan het project, op basis van gegevens van het kadaster.[754]

Bij het Schadeschap was aanvankelijk sprake van beperkte communicatie: er 'was afgesproken dat het Schadeschap niet actief naar buiten zou treden.'[755] Hoewel men informatiepanelen in de gemeenten installeerde en een website onderhield, was er onvoldoende capaciteit voor communicatie.[756] Uit een evaluatie uit 2008 bleek dat veel ondervraagde verzoekers de toelichting vanuit het Schap onvoldoende vonden: 27% van de verzoekers wiens aanvraag was gehonoreerd vond de toelichting niet (erg) duidelijk, en 57% van de verzoekers wiens aanvraag was afgewezen vond dit niet (erg) duidelijk.[757] De gemiddelde verzoeker leek de besluiten niet goed leesbaar te vinden, veelal vanwege 'het gebruikte juridische jargon.'[758] Hoewel het Schadeschap met het Basisdocument en het Reglement bezwaarschriften had geprobeerd om burgers voor te lichten, bleek de materie te ingewikkeld voor burgers, waardoor de communicatieve bijdrage beperkt bleef.[759]

De Stichting Leefomgeving Schiphol constateerde dat de hantering van een limitatieve lijst in de eerste tranche had voorkomen dat alle gedupeerden bij hen aan konden kloppen en wilde in het vervolg meer gericht communiceren met mogelijke verzoekers. In de tweede tranche richtte de Stichting zich op 'actief communiceren'[760] binnen zijn netwerk van gemeenten, maatschappelijke partijen en de Omgevingsraad Schiphol, hoewel het lastig bleef om de doelgroep in beeld te krijgen.[761] Ten behoeve van de bottom-up gebiedsgerichte projecten zocht de Stichting publiciteit voor brainstormsessies en klankbordgroepen.[762] De Stichting besteedde op haar website via (twee-)maandelijkse berichtgeving tevens aandacht aan (de voortgang van) initiatieven die een bijdrage ontvingen.[763]

---

750 *Toelichting op Bestemmingsreglement* 2016.
751 *Initiatievenfonds SLS* 2018.
752 Van den Broek, *De Volkskrant* 3 december 1998; Van Houwelingen & Steeskamp, *Het Parool* 15 september 2004.
753 Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 5 augustus 2004; *GIS Voortgangsrapport 6* 2007, p. 3.
754 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 11.
755 *Verslag Schadeschap* 30 oktober 2002, p. 4.
756 *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 4; *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 2.
757 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 21.
758 *Verslag Schadeschap* 27 mei 2009, p. 2-3.
759 Interviews betrokkenen 2020.
760 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 4.
761 *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 10.
762 *Draaiboek werkwijze Gebiedsgerichte projecten* 2017, p. 8-11; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 8.
763 *Stichting Leefomgeving Schiphol*, leefomgevingschiphol.nl.

7.6.3.3 Begeleiding van burgers

Hoewel bij het eerste geluidsisolatieproject geld werd vrijgemaakt voor 'het begeleiden van bewoners, het informatiecentrum en publicaties',[764] liet de communicatie richting en begeleiding van burgers tot en met GIS-2 te wensen over. De klachtencommissie van Rijkswaterstaat raadde Progis aan beter met omwonenden te communiceren.[765] Tot medio GIS-2 was geen sprake van begeleiding; burgers moesten onder meer zelf aan de hand van bestemmingsplannen vaststellen of men binnen de geluidszones lag waar geluidsisolatie werd aangebracht.[766] Rond 2005 werd een bewonersbegeleider geïntroduceerd als schakel tussen Progis als uitvoeringsorganisatie, de aannemer, en omwonenden.[767] Vanwege positieve ervaringen werd ook tijdens GIS-3 gebruikgemaakt van bewonersbegeleiders.[768] Hiernaast organiseerde Progis diverse bewonersavonden waar mensen vragen konden stellen.[769] Geconcludeerd werd dat 'de inzet van bewonersbegeleiding tijdens de onderzoeks- en besluitvormingsfase … positief [heeft] bijgedragen aan de voortgang en bewonerstevredenheid bij GIS-3.'[770] In de evaluatie werd gewezen op de hoge kosten van bewonersbegeleiding; volgens de onderzoekers waren mogelijk niet alle isolatievoorstellen voldoende complex om begeleiding te rechtvaardigen.[771] Als de overheid zich wil richten op tevredenheid van burgers, lijkt het betrokkenen echter belangrijk om via bewonersbegeleiding de verwachtingen van aanvragers te managen.[772]

Het Schadeschap kende geen aangewezen bewonersbegeleider. Ieder verzoek werd wel toegewezen aan een adviescommissie die persoonlijk contact opnam met de verzoeker.[773] Toen het aantal verzoeken nog relatief gering was, gingen deze commissies langs bij iedere verzoeker zodat zij hun verhaal konden doen. Deze persoonlijke contacten hadden een positief effect op de tevredenheid van verzoekers, maar zij namen af naarmate de aantallen aanvragen stegen.[774] Hiernaast poogde het secretariaat bewoners persoonlijk te ondersteunen als men vragen had.[775] De begeleiding van veel gedupeerden is in de praktijk veelal via private juridische adviesbureaus verlopen. Zij benaderden omwonenden van Schiphol proactief om hun claim op een *no cure no pay* basis in te kunnen dienen, waardoor het contact met het Schadeschap via de gemachtigde verliep.[776] Deze adviesbureaus communiceerden met de aanvragers en boden uitleg van het soms ingewikkelde juridische kader waarbinnen werd besloten.[777]

De Stichting Leefomgeving Schiphol was met name tijdens de tweede tranche gericht op begeleiding van de aanvragen van individueel gedupeerden

764 *Kamerstukken II* 1989/90, 21660, nr. 1, p. 9.
765 *Rapport van bevindingen Klachtenbehandeling* 2005.
766 *Rapport 2004/457* 2004, p. 16-17.
767 *Kamerstukken II* 2004/05, 29750, nr. 8, p. 5-6; Interviews betrokkenen 2020.
768 *GIS Voortgangsrapport 4* 2006, p. 6.
769 *GIS Voortgangsrapport 6* 2007; *GIS Voortgangsrapport 7* 2008; *GIS Voortgangsrapportage 9* 2009.
770 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 12.
771 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 12, 37-38.
772 Interviews betrokkenen 2020.
773 *Stcrt.* 1998, nr. 223; *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4.
774 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4; Interviews betrokkenen 2020.
775 *Beknopt verslag Schadeschap* 23 juni 2004, p. 7; Interviews betrokkenen 2020.
776 Meeus & Schoorl, *De Volkskrant* 25 november 2004; Katstra, *ANP* 24 november 2005; 'Claims Schiphol stapelen zich op', *Haarlems Dagblad* 25 juni 2008.
777 Interviews betrokkenen 2020.

en initiatiefnemers van gebiedsgerichte projecten. Medewerkers van de Stichting namen potentiële aanvragen door en deden suggesties om de kansen op toekenning te vergroten.[778]

7.6.3.4 Eénloketgedachte

Bij het schadebeleid rond Schiphol is in zekere zin sprake geweest van de éénloketgedachte, doch per 'categorie' schade, zoals wordt afgebeeld in figuur 7.4. Van een daadwerkelijk overkoepelend loket zoals werd voorgesteld door omwonenden[779] is het niet gekomen. Hoewel het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) sinds 2007 bestaat,[780] functioneerde dat als informatiepunt en registratie van hindermeldingen.[781] Aan de Alderstafel werd circa 2014 afgesproken dat één (informatief) loket (een 'omgevingshuis') burgers zou moeten doorverbinden met de verscheidene partijen in het Schipholdossier,[782] maar dit werd tot op heden niet gerealiseerd. Recent werd door Van Geel in zijn advies aanbevolen ten minste een onafhankelijk centraal loket als frontoffice in te stellen, dat ook een vervolg van de schaderegelingen zou kunnen coördineren en een ombudsfunctie vervullen.[783]

Figuur 7.4 Betrokken organisaties die als loket functioneerden voor de onderdelen van het schadebeleid rondom de uitbreiding van luchthaven Schiphol.

De geluidsisolatieprojecten werden uitgevoerd door één organisatie: aanvankelijk Rijkswaterstaat en later Progis, onder verantwoordelijkheid van Schiphol en vervolgens als afdeling onder Rijkswaterstaat.[784]

Het meest nadrukkelijke voorbeeld van de éénloketgedachte is te herkennen in het Schadeschap luchthaven Schiphol, dat werd opgericht om duidelijkheid voor omwonenden te creëren en te verhinderen dat zij geconfronteerd werden met juridisch complexe vragen over welk besluit welke schade veroorzaakte en bij welk bestuursorgaan de schade zou moeten worden geclaimd.[785] In de constituerende vergadering van het Schadeschap werd gesteld: 'de burger kent uiteindelijk maar één overheid. Die moet zich niet als een veelkoppig monster laten zien.'[786] Over het algemeen waren gebruikers van het Schadeschap tevreden met zijn deskundigheid en informatievoorziening, hoewel relatief veel respondenten

778 *Toelichting op Bestemmingsreglement* 2016, p. 8; Hoenson 4 juli 2019.
779 *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 10-11.
780 *Kamerstukken II* 2007/08, nr. 100.
781 Bewoners Aanspreekpunt Schiphol 2020.
782 *Brief van H. Alders* 2013.
783 Van Geel 2020, p. 41-42.
784 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 25; *Kamerstukken II* 2004/05, 26959, nr. 103.
785 *Stcrt.* 1998, nr. 223.
786 *Verslag installatie Schadeschap* 24 november 1998, p. 2.

in plaats van 'tevreden' aangaven 'neutraal' te zijn.[787] Hoewel de centrale functie als loket niet specifiek geëvalueerd werd, constateerden betrokkenen achteraf dat de gecentraliseerde behandeling van complexe juridische vraagstukken het verhalen van schade duidelijk(er) maakte voor omwonenden.[788] Aan de andere kant had het Schap verzoeken meer proactief kunnen begeleiden en juridische vragen (nog) meer 'aan de achterkant' kunnen beantwoorden. Zo moesten aanvragers zelf aangeven of sprake was van een verzoek om nadeelcompensatie of planschade waarbij fouten in de aanvraag konden resulteren in een lagere vergoeding, terwijl dit voor de gemiddelde aanvrager ingewikkelde materie bleef en ook 'aan de achterkant' door het Schadeschap (ambtshalve) had kunnen worden verwerkt.[789]

Tijdens de evaluatie van het Schipholbeleid in 2005 merkte een bewonerspanel op dat men niet op nog een fonds zat te wachten.[790] Toch kwam deze er in de vorm van Stichting Leefomgeving Schiphol, als uitvoeringsorganisatie van de Aldersakkoorden. Hoewel deze Stichting geen centraal loket voor het volledige schadebeleid vormde, gaven verzoekers aan dat zij op prijs stelden 'dat er één onafhankelijk aanspreekpunt is voor mensen die veel overlast ervaren.'[791] Door en in de media werd Stichting Leefomgeving Schiphol wel eens verward met het Schipholfonds;[792] de benaming (en wellicht het werk) van deze twee loketten of fondsen was wellicht soms onduidelijk.

7.6.4 Openbaarheid

Vertrouwen tussen burger en overheid kan worden hersteld als de overheid als indirecte schadeveroorzaker open is over de wijze waarop de schade en het schadebeleid tot stand komen. De overheid kan het principe van openbaarheid in schadebeleid derhalve nastreven door open te zijn over de wijze waarop het schadebeleid tot stand kwam, en door open te zijn over de risico's rondom de schadeoorzaak en mogelijke toekomstige schade.

7.6.4.1 Openbaarheid over totstandkoming schadebeleid

De overheid heeft vanaf het begin via reguliere kanalen met burgers gecommuniceerd over het schadebeleid rondom Schiphol; de verschillende regelingen werden inclusief toelichting gepubliceerd in de Staatscourant. Over de totstandkoming en uitvoering van het geluidsisolatieproject werd niet veel in de openbaarheid gepubliceerd, alhoewel bij GIS-3 een centrale website werd gehanteerd. Bij het Schadeschap maakte men van een website gebruik om bijvoorbeeld de notulen van algemeen bestuursvergaderingen te verspreiden zodat omwonenden de besluitvorming konden teruglezen; zeer proactief of open was deze communicatievorm echter niet.

---

787 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 18-19.
788 Van Ravels 2019, p. 43.
789 Interviews betrokkenen 2020.
790 *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 9.
791 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.
792 Bijvoorbeeld in: 'Drijvend dorpshuis nu al afgeschoten', *Haarlems Dagblad* 23 januari 2016; Stekelenburg, *Haarlems Dagblad* 8 juni 2017; Boele, *Haarlems Dagblad* 17 januari 2018.

Doordat Stichting Leefomgeving Schiphol vanaf 2014 niet meer werd aangemerkt als een bestuursorgaan[793] golden bestuursrechtelijke eisen over openbaarheid niet langer. Het bestuur gaf in beleidsdocumenten over de tweede tranche aan dat zij 'grote zorg [zou] moeten besteden aan inzichtelijkheid en transparantie in de besluitvorming'[794] omdat zij grotendeels publieke middelen besteedde. Bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad vonden dat dit onvoldoende gebeurde, en spraken van een 'ondoorzichtig proces waarin feitelijk alleen de provincie Noord-Holland en Schiphol participeren.'[795] Al met al kan worden geconcludeerd dat de totstandkoming van het schadebeleid rondom Schiphol doorgaans weinig in de openbaarheid werd gebracht.

7.6.4.2 Open over risico's

Volgens onderzoeken bestaat een vicieuze cirkel tussen openheid en beleving van geluidsoverlast. Hoe meer men zich bezighoudt met de aanwezigheid van bronnen van geluidsoverlast, hoe meer men er last van heeft.[796] Geluidsoverlast zit letterlijk tussen de oren. Van de overheid mocht echter worden verwacht dat zij informatie verstrekte over de mate en effecten van de geluidsoverlast zoals die door haar werd getolereerd en genormeerd.

Het risico op geluidsoverlast rondom Schiphol is sinds de introductie van straalmotoren in de jaren '60 evident.[797] Minder vast staat hoe erg die overlast *is* (bepaald door meten of berekenen) en *zal worden* (kan worden vertrouwd op de aangekondigde vliegroutes en groeicijfers). Om de risico's te normeren, creëerde de Rijksoverheid eind jaren '70 geluidszones waarbinnen beperkingen bestaan over hoe dichtbij de luchthaven gewoond en gewerkt mocht worden.[798] De milieunormeringen werden echter jarenlang overschreden en die overschrijdingen werden door de Rijksoverheid gedoogd; de grenzen van het beleid werden opgerekt.[799] Hoewel vliegroutes werden vastgesteld en de omgeving op basis van die vaststelling werd gecompenseerd, werd hier in de praktijk van afgewezen.[800] Daarnaast onderschatte de overheid steevast de groeimodellen, waardoor het aantal passagiers telkens eerder werd bereikt dan voorzien.[801]

De omgeving werd hierdoor aldoor kritischer, ook op de wijze waarop de mate van overlast werd vastgesteld. De overheid overwoog aanvankelijk meetpunten te installeren, maar zag hiervan af vanwege de hoge kosten.[802] In plaats daarvan koos zij voor een stelsel op basis van berekeningen,[803] hoewel vanaf de jaren '90 ook een aantal meetpunten werd toegevoegd aan het stelsel in verband met Europese regelgeving.[804] In 2005 stelde Schiphol de resultaten van die meetpun-

793 ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.
794 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 10.
795 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.
796 Broër 2006; Kroesen 2011.
797 Bouwens & Dierikx 1996, p. 124-125, 156-203.
798 *Stb.* 1978, nr. 354; *Kamerstukken II* 1980/1981, 15880, nr. 11.
799 Tan 2001, p. 120.
800 *Aanhangsel Handelingen II* 2005/06, nr. 1122; *Verslag Schadeschap* 27 juni 2006, p. 5.
801 Berkhout 2003, p. 39, 42; De Wit & Burghouwt 2017.
802 *Kamerstukken II* 1983/84, 18100 XI, nr. 8.
803 Berkhout 2003, p. 23.
804 El Makhloufi 2013, p. 360-366.

ten gevisualiseerd beschikbaar op een website.[805] De meetpunten besloegen een gedeelte van de omgeving, waardoor de geluidsoverlast in veel gebieden alsnog grotendeels op basis van berekeningen plaatsvond.[806] Deze berekeningen werden door sommige omwonenden niet vertrouwd, omdat in het verleden meermaals werd uitgegaan van – zo bleek achteraf – verkeerde aannames.[807] Bovendien werd het systeem beheerd door de luchtvaartsector, wat de schijn van belangenverstrengeling opriep.[808] 'De afgelopen jaren is er in de informatievoorziening rondom Schiphol het een en ander misgegaan hetgeen heeft geleid tot een geloofwaardigheidsprobleem',[809] aldus omwonenden. Er zijn meerdere initiatieven (geweest) door omwonenden om zelf hinder te meten.[810] De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur stelde in 2019: 'vertrouwen kan onder andere worden teruggewonnen als er een effectief monitoring- en handhavingssysteem wordt ontwikkeld dat transparant is voor omwonenden en geïnteresseerden.'[811] Het gebrek aan (ervaren) openbaarheid over risico's rondom Schiphol lijkt derhalve al jaren een sterke oorzaak voor het wantrouwen vanuit de omgeving.

Naast de risico's rondom geluidsoverlast kent Schiphol tevens veiligheidsrisico's en moet ook daar een evenwicht vinden in de wijze waarop wordt gecommuniceerd. Na verschillende vliegtuigongelukken ontstond onrust in de omgeving. Na de Bijlmerramp eisten bewoners meetpunten voor vliegtuiglawaai, steeg het aantal geluidsklachten en werd 'het plan geopperd een videocamera te installeren om aan te tonen dat sommige vliegtuigen heel laag over de woonwijk vliegen.'[812] Ook na de Turkish Airlines-crash uit 2009 bleek wantrouwen onder omwonenden over de veiligheid van hun woonomgeving: het neerstorten toonde volgens hen de grenzen aan de groei van de luchthaven, ook wat betreft veiligheidsnormen.[813] De uitkomsten van een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2017 bekrachtigde hun gevoel: hierin werd benadrukt dat de snelle groei en complexiteit van het vliegverkeer tegen grenzen aanliep.[814]

7.6.5 Onafhankelijkheid

Het inschakelen van onafhankelijke kennis kan bijdragen aan het gevoel van rechtvaardigheid bij gedupeerden. Als de overheid het principe van onafhankelijkheid zou willen toepassen in haar schadebeleid, kan zij gebruikmaken van onafhankelijke experts, en in het schadebeleid een mogelijkheid tot toegankelijke rechtsbescherming bieden.

805 Eilander, *Adformatie* 29 juni 2005.
806 Broër 2006, p. 112-114.
807 *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 4; Den Hond, *Trouw* 4 augustus 2003.
808 Den Butter & Burgers 2003, p. 16.
809 *Advies Omwonendenpanel* 2005, p. 5.
810 Stichting Geluidsnet: Broër 2006, p. 114; Explane van SchipholWatch: Keunen, *Algemeen Dagblad* 22 november 2019.
811 *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* 2019, p. 24.
812 'Meetpunt in de Bijlmer; Registreren van vliegtuiglawaai eis van bewoners na ramp', *Algemeen Dagblad* 10 februari 1993.
813 Van der Meulen, *BN/DeStem* 27 februari 2009; *Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio* 2018, p. 4.
814 *Veiligheid vliegverkeer Schiphol* 2017; Onderzoeksraad voor Veiligheid 2018.

7.6.5.1 Onafhankelijke experts

Gedurende de GIS-projecten werd gebruikgemaakt van externen om het benodigde isolatieonderzoek uit te voeren en isolatiematerialen aan te brengen. Uit de schriftelijke bronnen kan niet worden opgemaakt dat veel aandacht is besteed aan (on-)afhankelijkheid van betrokkenen; er werd slechts beschreven dat achteraf controlemetingen door onafhankelijke onderzoeksinstanties werden verricht.[815]

Bij het Schadeschap werd daarentegen veel aandacht besteed aan zijn onafhankelijke positie. Zoals gebruikelijk bestond de adviescommissie uit externe onafhankelijke deskundigen en tevens werd gekozen om de besliscommissie onafhankelijk vorm te geven. Dit zou zowel bevorderen dat de overheid (en, mogen we aannemen, later de luchtvaartmaatschappijen) de kosten verbonden met de schadevergoedingsbesluiten zouden aanvaarden, als 'een bijdrage [leveren] aan de maatschappelijke aanvaarding van de beslissingen die in het kader van dit aspect van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol worden genomen.'[816] Betrokkenen gaven aan dat het Schadeschap in hun ervaring relatief in de luwte bleef in het vaak roerige Schipholdossier en schreven dit toe aan zijn onafhankelijke positie. Het Schap werd bijvoorbeeld pas achteraf verteld over de wetswijziging waardoor de kosten van hun werkzaamheden op de BARIN werden verhaald; het werd niet bij die beslissing betrokken.[817] De onafhankelijke experts uit de adviescommissie droegen volgens betrokkenen bij aan het vertrouwen van burgers.[818] Niet iedere burger herkende deze onafhankelijke relatie: 'een enkeling'[819] nam aan dat het Schap gezien zijn naam afhankelijk was van de luchthaven en een bewonersvereniging trok tijdens een rechtszaak de onafhankelijkheid van een adviescommissie in twijfel.[820] Volgens langdurig voorzitter van de besliscommissie Van Ravels is de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van het schap 'niet of nauwelijks onderwerp van discussie'[821] met gedupeerden geweest.

In de opzet van Stichting Leefomgeving Schiphol werd een onafhankelijk bestuur opgenomen.[822] In de praktijk bestond het bestuur uit voormalige regionale bestuurders en juridische of vastgoedexperts; ook de oud-vicepresident van Schiphol nam deel.[823] De raad van toezicht van de Stichting, die het bestemmingsreglement moest accorderen, bestond uit de financiers en dus betrokkenen uit het Schipholdossier:[824] de gedeputeerde, een bestuurder vanuit Schiphol, en lokale gemeenteraadsleden of wethouders.[825] De (uitvoerend) directeur van de Stichting, die een raadgevende stem heeft bij bestuursvergaderingen,[826] is gedetacheerd vanuit Schiphol.[827] De betrokkenheid van politieke en Schiphol-bestuurders kan

815 *GIS Voortgangsrapport 1* 2005, p. 18.
816 *Stcrt.* 1998, nr. 223, p. 8.
817 Interviews betrokkenen 2020.
818 Van Heijst 2019, p. 30.
819 *Beknopt verslag Schadeschap* 1 november 2000, p. 4.
820 'Uitgeesters eisen geld van Schiphol', *Noordhollands Dagblad* 17 oktober 2014.
821 Van Ravels 2019, p. 44.
822 *Beleidsplan Stichting Leefomgeving Schiphol* 2016.
823 *Akte van oprichting 2008*, p. 16-17; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 6.
824 *Akte van oprichting* 2008, p. 8.
825 *Akte van oprichting* 2008, p. 17; *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 6; *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 6.
826 *Akte van oprichting* 2008, p. 12.
827 *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 16.

een schijn van partijdigheid opwekken. Bewonersvertegenwoordigers uit de Omgevingsraad waren kritisch over de onafhankelijkheid van de Stichting, stelden dat 'in achterkamertjes'[828] werd besloten, en dat bewoners in het bestuur of de raad van toezicht zouden moeten deelnemen.[829] Ook in de media werd geschreven over 'dubbele petten'.[830] Aan de andere kant werd in de evaluatie opgetekend dat betrokkenen het 'als positief ervaren dat er één onafhankelijk aanspreekpunt is voor mensen die veel overlast ervaren',[831] kleefden tevens voordelen aan de inbedding van de Stichting in de regio en het dossier;[832] en werden beslissingen genomen door een onafhankelijk bestuur.

7.6.5.2 Toegankelijke rechtsbescherming

Tijdens de geluidsisolatieprojecten kon gebruik worden gemaakt van de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure uit de Awb, hoewel de totale aantallen procedures laag lijken te zijn geweest.[833] Tijdens de uitvoering van GIS-1 stelde de Kamer voor om een arbitragemogelijkheid toe te voegen voor ontevreden bewoners, maar de minister zag dit als onnodige vertraging van het project.[834]

Bij het Schadeschap bestond ook een reguliere bezwaar- en beroepsmogelijkheid. Hier is veel gebruik van gemaakt. In 31% van de verzoeken werd op het besluit van de besliscommissie bezwaar aangetekend, en 16% van de verzoekers werd vertegenwoordigd in zaken bij de rechtbank.[835] Medewerkers van het Schadeschap verwezen naar de relatief complexe juridische materie waarover moest worden besloten, waardoor men via het oordeel van de rechter diende te achterhalen of het ingezette beleid was te rechtvaardigen.[836] Zo poogde het Schap met verzoekers tot een akkoord te komen over een vergoeding voor grondgeluid bij Hoofddorp, maar waren er 'gewoonweg nog te veel juridische knopen die moesten worden doorgehakt.'[837] Volgens betrokkenen was een positief effect van de hoorzitting in bezwaar dat deze kon leiden tot meer begrip omdat verzoekers in persoon kon worden uitgelegd hoe over hun zaak is beslist. Zo werd in de bezwaarprocedures (meer) aandacht besteed aan de onderbouwing van besluiten.[838]

Stichting Leefomgeving Schiphol werd in de bestuursrechtelijke wereld bekend door jurisprudentie van de Afdeling waarin werd geconcludeerd dat het bestuur van de Stichting geen bestuursorgaan kon vormen.[839] Na deze uitspraak kenden beslissingen van de Stichting niet langer bezwaar- en beroepsmogelijkheden volgens de Awb. Besloten werd de Stichting om te vormen tot een klachtencommissie.[840] De Stichting ontving gedurende de tweede tranche een zeer gering

828 Andriessen, *AD/Groene Hart* 18 januari 2018.
829 *Rapport inzake de jaarrekening* 2017, p. 8; *Rapport inzake de jaarrekening* 2018, p. 7; *Omgevingsraad Schiphol Jaarverslag* 2019, p. 13.
830 'Het gevecht om de gouden grond', *De Volkskrant* 28 januari 2006;
831 *Evaluatie convenant omgevingskwaliteit* 2013, p. 28.
832 Interviews betrokkenen 2020.
833 *GIS Voortgangsrapport 7* 2008, p. 2; *GIS Voortgangsrapportage 15* 2012, p. 8; *GIS Voortgangsrapportage 11* 2010, p. 8.
834 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21.
835 Van Ravels 2019, p. 38.
836 Van den Broek & Te Rijdt 2019.
837 Roozendaal 2019, p. 137.
838 Interviews betrokkenen 2020.
839 ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.
840 *Bestemmingsreglement* 2016, p. 16-17.

aantal klachten en poogde via overleg met aanvragers zorgvuldigheid te bieden volgens de geest van de Awb.[841]

Los van de rechtsbescherming voor deze schaderegelingen zou een rol kunnen zijn weggelegd voor onafhankelijke rechterlijke toetsing in het Schipholdossier. Volgens Kroesen zou verbeterde rechtsbescherming rondom controle en handhaving van de geldende vlieg- en overlastnormen 'waarschijnlijk bijdragen aan een verbeterde (perceptie van) collectieve controle en daardoor de (geaggregeerde) hinder kunnen verminderen.'[842] Sommige omwonenden lijken behoefte te hebben aan een mogelijkheid het bestuur en de luchthaven via rechterlijke toetsing te controleren.

7.6.6 Voortvarendheid

Hoewel het belangrijk is dat schadebeleid als zorgvuldig en rechtvaardig wordt ervaren, hebben gedupeerden ook een behoefte aan afsluiting: de afhandeling van schade dient niet oneindig voort te duren. Als de overheid aandacht zou willen besteden aan het principe van voortvarendheid in schadebeleid, kan zij zorgdragen voor (naleving van) redelijke termijnen; bij schadevaststelling gebruikmaken van standaardisering; en een duidelijk tijdspad uitzetten en naleven voor het schadebeleid als geheel.

7.6.6.1 Redelijke termijnen

In de Regeling geluidwerende voorzieningen werden aanvankelijk wel termijnen gegeven waarbinnen burgers moesten reageren, maar weinig voor het handelen van de minister.[843] De termijnen waren voor burgers relatief kort – drie weken – en voor de minister 'redelijk', volgens vaste jurisprudentie acht weken. Het is opmerkelijk dat de overheid meer tijd kreeg om te reageren dan de burger. Uit de evaluaties bleek dat veel vertraging in het project het resultaat was van overleggen met bewoners, die langer duurden dan was voorzien;[844] schijnbaar functioneerden de termijnen in de praktijk niet. De Nationale ombudsman concludeerde dat de organisatie van de isolatiemaatregelen onvoldoende voortvarend was geweest.[845] Omwonenden vonden de procedures te lang duren[846] en stelden dat de bureaucratie moest worden verminderd en de overheid zich flexibeler zou moeten opstellen.[847] Bij de start van GIS-3 werden de termijnen voor burgers dan ook verruimd[848] en werd voor de minister de verplichting gecreëerd om binnen zes maanden na een akkoord het bouwtechnisch en akoestisch onderzoek te doen beginnen.[849] In de praktijk lukte het tijdens dit laatste isolatieproject om de uitvoeringstijd flink terug te dringen ten opzichte van de eerdere projecten.[850]

841 Interviews betrokkenen 2020.
842 Kroesen 2011, p. 202.
843 *Stcrt.* 1997, nr. 47.
844 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 38.
845 *Rapport 2004/457* 2004, p. 5.
846 *GIS Voortgangsrapportage 12* 2010, p. 8.
847 De Groen, Oranje & Renooij 2008, p. 14.
848 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 3, 12.
849 *Stcrt.* 2006, nr. 235, p. 3, 12.
850 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 25.

Hoewel de regelgeving rond het Schadeschap redelijke termijnen volgens de Awb kende, werden deze in de praktijk ernstig en stelselmatig overschreden.[851] De verzoeken kenden een piek rond 2004-2007, de adviezen piekten rond 2010-2012, en de genomen besluiten in 2010-2013. Vervolgens moesten veel verzoekers wachten tot 2012-2014, aangezien vele beslissingen op bezwaar genomen moesten worden.[852] Volgens betrokkenen werden burgers hier financieel beperkt door benadeeld, omdat zij via wettelijke rente werden gecompenseerd.[853] Dit laat onverlet dat burgers ontevreden waren over en lang in onduidelijkheid verkeerden door de duur van de procedures. De vertraging bleek grotendeels het resultaat van de adviesfase[854] en tevens te wijten aan het feit dat het Schadeschap de behandeling van zaken opschortte om te wachten op jurisprudentie.[855] Hoewel hierdoor dubbel werk en dubbele kosten werden voorkomen, leidde dit tot 'overschrijding van de redelijke afhandelingstermijnen en daarmee tot onvrede bij de verzoekers'.[856] Volgens betrokkenen heerste aanvankelijk de overweging dat juridische zorgvuldigheid belangrijker was dan voortvarendheid, ook omdat zo iedere aanvrager haar verhaal kon doen.[857] Het Schadeschap slaagde er rond 2012 in zijn besluitvorming te versnellen door de adviesfase te versimpelen[858] en een extern bedrijf te contracteren zodat een inhaalslag in gelijksoortige schadeverzoeken kon worden gemaakt. Achteraf concludeerden betrokkenen dat men eerder had moeten investeren in een sterke uitvoeringsorganisatie,[859] had kunnen werken met 'procedureafspraken'[860] of pilotzaken bij de hoogste rechter had kunnen voeren.[861]

Stichting Leefomgeving Schiphol hanteerde voor de behandeling van verzoeken van individuele gedupeerden in principe termijnen uit de Awb, ook nadat het bestuur van de Stichting geen bestuursorgaan bleek.[862] Hiernaast werd bij de toekenning van gelden in de tweede tranche ingezet op projecten die een kortere termijn hadden omdat de plannen voor de eerdere gebiedsgerichte projecten jarenlang waren uitgelopen;[863] 'snelheid en herkenbaarheid'[864] van de projecten had de voorkeur. Ook de instelling van het 'laagdrempelige'[865] Initiatievenfonds vormde hier een uitwerking van.[866] Medewerkers van de Stichting hielpen verzoekers om plannen los te koppelen zodat de deelprojecten sneller in behandeling konden worden genomen.[867] Tot slot maakte de Stichting gebruik van voorschot-

851 *Stcrt*. 2012, nr. 8910, p. 5-6.
852 Van der Poel 2019, p. 160-161.
853 *Beknopt verslag Schadeschap* 24 november 2004, p. 3; Van Ravels 2019, p. 50.
854 *Stcrt*. 2012, nr. 8910, p. 6.
855 Van Heijst 2019, p. 24-27.
856 Bekebrede 2019, p. 15.
857 Van Ravels 2019, p. 46-48; Interviews betrokkenen 2020.
858 *Stcrt*. 2012, nr. 8910, p. 6.
859 Van Heijst 2019, p. 35.
860 Roozendaal 2019, p. 139.
861 Van Heijst 2019, p. 34.
862 ABRvS 17 september 2014, ELCI:NL:RVS:2014:3379.
863 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5-6.
864 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 7.
865 Boele, *Haarlems Dagblad* 19 januari 2018.
866 *Initiatievenfonds SLS* 2018.
867 Mekking, *Haarlems Dagblad* 15 januari 2020.

ten ten behoeve van de gebiedsgerichte projecten om de uitvoering hiervan te vergemakkelijken.[868]

7.6.6.2 Standaardisering

De aanleg van geluidsisolatie vormde compensatie in natura. Tijdens GIS-1 was kort sprake van een gestandaardiseerde vergoeding: als onderdeel van de bezuinigingen op het project werd van eigenaren verwacht dat men zelf hun woningen afwerkte. Na onderhandelingen met de minister werd dit bedrag verhoogd van *f* 150 naar *f* 225,- per kamer. De maatregel werd bekritiseerd door de Tweede Kamer en door bewoners, die afhandeling via een door de overheid aangestuurde aannemer prefereerden.[869]

Ook het Schadeschap heeft enigszins noodgedwongen gebruikgemaakt van een forfaitaire aanpak. In planschadezaken is maatwerk gebruikelijk en wordt de schade als regel per individueel geval bepaald. Het Schadeschap moest echter grote aantallen gelijksoortige schadeverzoeken behandelen waarvan tegelijkertijd moeilijk, zo niet onmogelijk, objectief vast te stellen was wat de precieze schade zou zijn.[870] De gezamenlijke adviescommissie stelde daarom voor om uit te gaan van 1% waardevermindering per 1 Ke toename van de geluidsbelasting. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanvaardde deze aanpak,[871] die ook wel een egalisatievergoeding werd genoemd: de ligging van de woning ten opzichte van Schiphol werd zo verdisconteerd in de prijs. Adviescommissies ontwikkelden tevens forfaitaire methodes om vergoedingen voor de nachtzone en geluidsbelasting uitgedrukt in L-den te berekenen. De standaardisering zorgde volgens betrokkenen voor een meer voortvarend schadeproces. Hiernaast werd door de forfaitaire aanpak erkend dat de schade lastig te objectiveren is en dat aanvragers zo gelijkwaardig mogelijk werden behandeld.[872] Het was vanwege bestaande praktijk en jurisprudentie niet mogelijk om de forfaitaire aanpak van planschadeverzoeken toe te passen tot de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2011, waardoor tot die tijd veel vertraging was ontstaan in de individuele berekening van schadevergoedingen.

Stichting Leefomgeving Schiphol bepaalde per geval wat een gepaste compensatie in natura zou zijn en hanteerde hier geen gestandaardiseerde, maar wel gemaximeerde, bedragen.

7.6.6.3 Duidelijk tijdspad

De drie geluidsisolatieprojecten zijn allemaal uitgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning. GIS-1 was gepland tot eind 1994 en werd tussentijds verlengd tot 1995 maar werd pas opgeleverd in 1997; GIS-2 was gepland tot aan de oplevering van de Polderbaan in 2003 maar was pas klaar in juni 2008; GIS-3 had eind 2010 klaar moeten zijn, maar werd uiteindelijk eind 2012 opgeleverd.[873]

---

868 *Stcrt.* 2009, nr. 14721, p. 6; *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 7; *Bestemmingsreglement* 2016, p. 14.
869 *Kamerstukken II* 1993/94, 19631, nr. 21.
870 Interviews betrokkenen 2020.
871 ABRvS 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4066; Van den Broek 2012, p. 437-453; Van den Broek 2014, p. 25; Van den Broek & Te Rijdt 2019, p. 61; Van der Schans 2019.
872 Interviews betrokkenen 2020.
873 *Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 30.

Deze vertraging kwam grotendeels voort uit de termijnoverschrijdingen gedurende het proces. De Rekenkamer illustreerde de problematiek via een omwonende die vijf jaar moest wachten tussen de eerste opname van zijn huis en de uiteindelijke afronding.[874] Tijdens GIS-2 bestond tevens onduidelijkheid over het beoogde tijdspad: een vertegenwoordiger van Progis stelde dat 'nooit de bedoeling [is] geweest'[875] dat het project voor de ingebruikname van de Polderbaan werd afgerond, wat niet streek met de oorspronkelijke beleidsdoelen.[876] De gewekte verwachtingen over het tijdspad van de geluidsisolatieprojecten zijn kortom veelal niet nagekomen.

Ook het Schadeschap kende veel vertraging. De termijnen uit de regeling werden stelselmatig overschreden. Het Schadeschap gaf verzoekers aan dat de afhandeling van hun verzoeken langer zou duren, maar kon schijnbaar geen concreet alternatief tijdspad noemen omdat het veelal afhankelijk was van de adviescommissies en jurisprudentie. Ook organisatorische wijzigingen duurden langer dan wellicht beoogd; de twee audits vanuit Rijkswaterstaat in 2005 en 2008 leken weinig effect te hebben gehad op de schadeafhandeling.[877] De gewijzigde aanpak vanaf 2012 was het resultaat van een derde extern onderzoek. Door organisatorische en personele wijzigingen ontstond een nieuw tijdspad: men wilde orde op zaken stellen en opschalen zodat binnen een paar jaar de bulk van het werk was ingehaald.[878] Het Schadeschap kon voortvarender afhandelen doordat de Afdeling inmiddels belangrijke juridische knopen had doorgehakt; tevens was het aantal verzoeken drastisch afgenomen, mede dankzij de verjaringstermijn. Voortvarendheid en een duidelijk tijdspad werden dus pas mogelijk toen beleid en capaciteit was ontwikkeld om vele gelijksoortige beslissingen te nemen.

De leefbaarheidsmaatregelen via Stichting Leefomgeving Schiphol liepen eveneens uit. Vooral de gebiedsgerichte projecten uit de eerste tranche liepen jarenlange vertraging op.[879] De projecten uit de tweede tranche waren bewust kleinschaliger, zodat tijdige afronding waarschijnlijker zou zijn;[880] de realisatie van sommige van deze projecten zal echter ook na het verstrijken van de formele eindtermijn van 2020 plaatsvinden. Omdat nog budget resteerde voor toekenningen aan individueel gedupeerden en het Initiatievenfonds, bleef de Stichting langer in bedrijf dan aanvankelijk geprojecteerd, tot minstens 2022.[881] De tijdshorizon van de leefbaarheidsmaatregelen werd daarmee verlengd, ook omdat nog niet besloten is over een mogelijke opvolger.[882]

874 Rapport Algemene Rekenkamer 2004, p. 57.
875 'Polderbaan is volgende week bulderbaan', *De Stentor/Veluws Dagblad* 8 februari 2003.
876 *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 30.
877 Rb. Noord-Holland 27 maart 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2323.
878 *Verslag Schadeschap* 25 april 2012, p. 3.
879 *Rapport inzake de jaarrekening* 2015, p. 7; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5-6.
880 *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5-6.
881 *Rapport inzake de jaarrekening* 2019, p. 17.
882 *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020, p. 49; Stichting Leefomgeving Schiphol 2021.

7.6.7 *Terugblik: toepassing van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid*

Via de toepassing van mijn theoretisch kader heb ik mij gericht op de mate waarin de zes principes en zeventien onderliggende beleidsinstrumenten te herkennen zijn in de onderdelen van het schadebeleid, en in hoeverre hun aan- of afwezigheid effect lijkt te sorteren op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden. In tabel 7.1 wordt schematisch op hoofdlijnen weergegeven in hoeverre in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol sprake was van toepassing van deze principes en instrumenten en de mate waarin deze van invloed (positief of negatief) lijken te zijn geweest op het vertrouwen van gedupeerden.

Principes en instrumenten	**Analyse schadebeleid op hoofdlijnen**
Erkenning	De overheid richtte zich op samenspel leefbaarheid en groei luchthaven. Het schadebeleid verminderde het aantal gehinderden, maar een (relatief) klein gedeelte omwonenden voelde zich onvoldoende erkend doordat overheid economische waarde luchthaven benadrukte; bij hen beperkte tevredenheid en vertrouwen.
Verantwoordelijkheid schadebeleid	Isolatie en planschade is vooraf door overheid opgezet. Daarna zette overheid in op regie-aanpak, waarbij partijen samen tot beleid zouden komen. Effect op tevredenheid en vertrouwen leek voor sommige gedupeerden beperkt door deze gezamenlijke aanpak.
Excuses	Niet aangeboden maar ook niet om verzocht door gedupeerden. Afwezigheid leek geen effect op vertrouwen te hebben.
Financiële bijdrage	Op basis van principe 'vervuiler betaalt' doorbelast aan luchtvaartmaatschappijen. Door ruimhartiger beleid heeft overheid bijgedragen, hoewel zij dit niet (breed) uitdroeg. Gedupeerden leken tevredenheid vooral te baseren op hoogte vergoedingen; ruimhartiger beleid (door overheidsinterventie) resulteerde in meer tevredenheid en vertrouwen.
Bewijslastverdeling	Gedupeerden dienden over het algemeen zelf causaal verband te tonen. Deze bewijslastverdeling leek een beperkt effect op tevredenheid en vertrouwen te hebben.
Participatie	Hoewel werd ingezet op inspraak en dialoog, bleef discussie over of juiste mensen aan tafel zaten; inspraak leek beperkt resultaat op vertrouwen te boeken.
Inspraakmogelijkheden	Invoering (ook relatief beperkte) inspraakmogelijkheden werd door burgers op prijs gesteld: zij waren meer tevreden en leken meer vertrouwen in de aanpak van de overheid te hebben.
Consensus	Aan Alderstafel werd naar consensus gezocht, maar deze ging niet direct over schadebeleid; wel werden langs deze route leefbaarheidsmaatregelen geïntroduceerd. De consensus aan Alderstafel resulteerde enige tijd in meer tevredenheid en vertrouwen, maar nieuwe afspraken bleken niet te kunnen worden gemaakt.
Begrijpelijkheid	Onderdelen van het schadebeleid waren soms te (technisch-juridisch) zorgvuldig of afgebakend en niet altijd duidelijk; overzicht ontbrak. Later kwam meer gerichte communicatie en begeleiding; de tevredenheid en het vertrouwen leek te stijgen naarmate deze aandacht voor begrijpelijkheid toenam.
Onderbouwing beleidskeuzes	De hantering van technische criteria zoals geluidscontouren werd niet altijd goed begrepen. Sommige gedupeerden waren ontevreden en wantrouwend over de resulterende onduidelijkheid en ongelijkheid.
Gerichte communicatie	Communicatie met doelgroepen was grotendeels terughoudend, hoewel in latere isolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen werd ingezet op meer afstemming, wat in iets meer tevredenheid en vertrouwen resulteerde.

Begeleiding	In tweede helft geluidsisolatieprojecten en leefbaarheidsmaatregelen meer aandacht voor begeleiding; in overige gevallen was (pro-)actieve begeleiding beperkt. Als sprake was van begeleiding, waren gedupeerden over het algemeen meer tevreden en hadden zij meer vertrouwen.
Eénloketgedachte	Ieder onderdeel van het schadebeleid kende een centraal loket, maar geen overkoepelende organisatie of regie. Gedupeerden leken op zich tevreden over die separate loketten hoewel sommigen meer samenhangend beleid misten.
Openbaarheid	Hoewel overheden probeerden open te communiceren, bleek beleid te complex en zorgden rekenfouten en gedogen voor scepsis over risico's, wat bij sommige gedupeerden resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen.
Open over totstandkoming schadebeleid	Publicatie via reguliere kanalen; hoewel gepoogd werd aanvullend te communiceren en onderbouwen bleek materie veelal te ingewikkeld, waardoor effect op tevredenheid en vertrouwen beperkt bleef.
Open over risico's	Onder een groep omwonenden bestaat scepsis en wantrouwen over risico's en overlast, mede door gedogen overschrijdingen en eerdere fouten in informatievoorziening vanuit de overheid.
Onafhankelijkheid	De onderdelen van het schadebeleid werden grotendeels uitgevoerd door onafhankelijke instanties en kenden veelal bestuursrechtelijke rechtsbescherming, wat leek te resulteren in tevredenheid en vertrouwen.
Onafhankelijke expertise	Schadeschap en Stichting Leefomgeving waren onafhankelijk gepositioneerd, eveneens waren ingeschakelde experts onafhankelijk. Dit had positieve effecten op hun imago en tevredenheid en vertrouwen gedupeerden. Onafhankelijkheid bij geluidsisolatieprojecten minder van belang, maar dit leek beperkt effect op tevredenheid of vertrouwen te hebben.
Toegankelijke rechtsbescherming	Isolatieprojecten en Schadeschap kenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming; Stichting Leefomgeving Schiphol bleek geen bestuursorgaan waardoor slechts civielrechtelijke bescherming resteerde. Bij procedures Schadeschap werd veel gebruikgemaakt van bestuursrechtelijke toetsing, en deze mogelijkheid leek te resulteren in meer tevredenheid en vertrouwen bij gedupeerden.
Voortvarendheid	De uitvoering van het schadebeleid duurde doorgaans jaren langer dan geprojecteerd; inhaalslag werd mogelijk gemaakt door organisatorische wijzigingen en gestandaardiseerde aanpak, en deze versnelde afhandeling betekende meer tevredenheid maar leek beperkt effect op vertrouwen te hebben.
Redelijke termijnen	De termijnen uit de procedures werden veelal niet gehaald met vele jaren vertraging tot gevolg; geluidsisolatieprojecten en Schadeschap kenden uiteindelijk inhaalslag. Over het algemeen zorgde gebrek aan naleving van termijnen voor ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen voor aanpak overheid.
Standaardisering	Hantering van forfaitaire bedragen door Schadeschap stelde organisatie in staat om sneller op vele gelijksoortige beslissingen te besluiten, zodat de vertraging kon worden ingehaald, wat resulteerde in relatieve tevredenheid hoewel enige ergernis over vertraging bleef.
Duidelijk tijdspad	De uitvoering van schadebeleid liep in meeste gevallen jaren vertraging op ten opzichte van oorspronkelijk plan. Vooral de vertraging in de isolatieprojecten resulteerde in ontevredenheid, bij de overige onderdelen van het schadebeleid leek gebrek aan tijdspad beperkt effect op vertrouwen te hebben.

Tabel 7.1 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus uitbreiding van luchthaven Schiphol.

7.7 Conclusie: Schadebeleid en vertrouwen in de casus

In par. 7.3 en 7.4 werd geschetst dat het vertrouwensniveau in de casus onder spanning stond door de vele uitbreidingen van Schiphol, waardoor omwonenden het idee hadden dat groei van de luchthaven en het daaraan verbonden economisch belang van het land belangrijker werd gevonden dan hun leefomgeving. Hoewel de overheid via allerlei overlegorganen probeerde de relatie te verbeteren, overheerste het wantrouwen. Dit leek deels voort te komen uit het waterbedeffect, waardoor de verbetering van de situatie van de een zorgt voor verslechtering voor de ander; door de onduidelijkheid en meermaals gebleken onbetrouwbaarheid van de metingen en berekeningen van het vliegtuiggeluid; en door de veronderstelde belangenverstrengeling tussen de overheid en de luchthaven.

De overheid heeft via schadebeleid gepoogd om burgers te compenseren en hun vertrouwen te herstellen. Een belangrijk onderdeel van dit beleid richtte zich op hinderbeperking en bronmaatregelen om schade te voorkomen; in dit onderzoek richt ik mij echter op concrete schademaatregelen jegens omwonenden. De overheid spande zich sinds de jaren ’80 in om woningen en geluidsgevoelige gebouwen te isoleren zodat minder (objectieve) geluidsoverlast zou optreden via de geluidsisolatieprojecten GIS. Rondom de aanleg van de Polderbaan besloten de landelijke en regionale overheden via een gemeenschappelijke regeling vergoedingen voor nadeelcompensatie en planschade toe te laten kennen door Schadeschap luchthaven Schiphol. Tevens werden na de ingebruikname en evaluatie van de Polderbaan in de Aldersakkoorden afspraken gemaakt over het bevorderen van de leef- en omgevingskwaliteit, om individuele gedupeerden in schrijnende situaties (aanvullend) te compenseren en om gebiedsgerichte projecten in de Schipholregio te faciliteren.

Vanuit de lens van de in hoofdstuk 4 opgestelde principes van vertrouwenwekkend schadebeleid kan worden gesteld dat de overheid heeft gepoogd omwonenden *erkenning* te bieden van hun overlast. De overheid heeft een rol gespeeld in de opzet van het schadebeleid door de geluidsisolatieprojecten en het Schadeschap te initiëren en vanuit de Alderstafel samen te besluiten tot leefbaarheidsmaatregelen. Er zijn geen excuses aangeboden voor (de rol van de overheid in het ontstaan van) de schade. Aangezien de kosten voor de schademaatregelen grotendeels aan de luchtvaartmaatschappijen werden doorbelast, lijkt de overheid geen echte financiële verantwoordelijkheid te willen dragen. Zij heeft desondanks in beperkte mate bijgedragen aan de schadevergoeding door een gedeelte van de budgetoverschrijdingen van het isolatieproject en het Schadeschap te financieren en door mee te betalen aan het werk van Stichting Leefomgeving Schiphol. Van het omkeren van bewijslast of het veronderstellen van een causaal verband was geen sprake: omwonenden moesten steeds zelf aantonen dat zij last hadden van het vliegtuiggeluid. Een groep omwonenden behield ondanks de maatregelen het gevoel dat het Rijk, mede door de aandacht voor de economische meerwaarde van de luchthaven, onvoldoende heeft erkend hoeveel overlast Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen produceren.[883]

883 De Jong 2012, p. 77; Interviews betrokkenen 2020.

Het Rijk heeft vanuit het idee van *participatie* in het schadebeleid beperkte inspraakmogelijkheden gecreëerd, vooral gedurende de schadeafhandeling zelf: bij GIS-3 kon men meebeslissen over de vormen van isolatie, bij het Schadeschap maakte men gebruik van reacties op conceptadviezen, en Stichting Leefomgeving Schiphol stelde in zijn tweede tranche een bottom-up aanpak als voorwaarde voor bijdragen aan gebiedsgerichte projecten. De overheid begon in 2006 een permanente dialoog met alle stakeholders via de Alderstafel en later de Omgevingsraad, waar partijen zich vooral richtten op schadevoorkomende maatregelen. Inmiddels lijkt de bereidheid om aan deze tafels tot consensus te komen beperkt, en roepen partijen het Rijk op om in plaats van participatie juist meer in te zetten op regie en duidelijkere voorwaarden, uitgangspunten en handhaving.

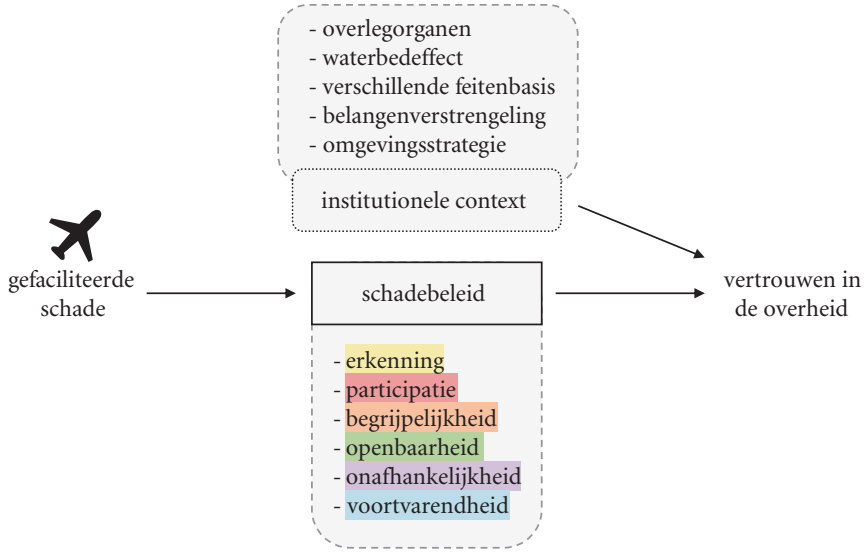
Wat betreft *begrijpelijkheid* van de schademaatregelen kan worden geconstateerd dat de overheid niet altijd goed heeft onderbouwd waarom zij bepaalde keuzes maakte, maar dit over de tijd wel verbeterde. De toepassing van geluidscontouren resulteerde in verschillende behandelingen van huizen in dezelfde straat. Dit zorgde voor onbegrip bij omwonenden. Ook de bepaling van nadeelcompensatie en planschade was dermate complex dat deze slecht werd begrepen. Stichting Leefomgeving Schiphol lijkt het meest haar best te hebben gedaan om via toelichtingen en voorbeelden haar regels te verduidelijken. Progis, het Schadeschap en de Stichting communiceerden in toenemende mate gericht naar hun doelgroepen burgers, aangezien zij het idee hadden niet alle potentiële gedupeerden te bereiken. Dit was dit niet altijd even proactief en de communicatie 'landde' vanwege de ingewikkelde materie niet altijd. Meer succesvol leek bewonersbegeleiding, zoals tijdens de laatste fase van de geluidsisolerende maatregelen. Ook het Schadeschap probeerde aanvragers te begeleiden, met name na de hervormingen vanaf 2011. De externe adviesbureaus hebben wellicht het grootste effect gesorteerd omdat zij als gemachtigden de juridische materie voor aanvragers 'vertaalden' en uitlegden. De Stichting richtte zich zeker in de tweede tranche op begeleiding en maatwerk, vooral voor individuele gedupeerden. Voor de drie onderdelen van het schadebeleid werden drie loketten ingericht. Dit had centraler kunnen worden vormgegeven, bijvoorbeeld door de drie organisaties – gespecialiseerd in hun eigen uitvoering – te laten bestaan maar aan de 'voorkant' voor bewoners één loket vorm te geven dat burgers doorverwees.

De overheid heeft gebruikgemaakt van de reguliere kanalen om de totstandkoming van het schadebeleid in de *openbaarheid* te brengen, door te communiceren via internet, lokale overheden en lokale media. De effectiviteit hiervan op de bekendheid van het schadebeleid leek niet altijd groot; proactieve communicatie was wellicht doelmatiger geweest om de doelgroep(en) te bereiken. Het ervaren gebrek aan openbaarheid over risico's leek het sterkste effect te hebben gehad op de ontwikkeling van wantrouwen in de casus. De omgeving is zeer cynisch (geworden) over de informatieverstrekking vanuit Schiphol en de overheid over de mate van overlast, de groei van de luchthaven en de handhaving van eerdere (geluids- en veiligheids-)normen. Ook via compensatiemaatregelen en schadebeleid lijkt hier veel te verbeteren.

Bij het Schadeschap werd expliciet ingezet op *onafhankelijkheid*, zowel van de organisatie als van de experts die werden belast met de schadevaststelling. Dit gold ook voor Stichting Leefomgeving Schiphol, hoewel deze een schijn van partijdigheid zou kunnen hebben vanwege de (eerdere) verbondenheid van bestuursleden met het Schipholdossier. Progis hechtte minder waarde aan een

onafhankelijke organisatie en viel als uitvoeringsorganisatie onder het ministerie van V&W, maar schakelde onafhankelijke experts in bij zijn isolatieonderzoeken. Breder gezien heerste in het Schipholdossier veel wantrouwen over de (on-)afhankelijkheid tussen Schiphol en de overheid. Ook onafhankelijke schadeafhandelingsinstanties zoals het Schadeschap konden deze weerstand niet wegnemen. De schademaatregelen kenden aanvankelijk allemaal toegankelijke rechtsbescherming via reguliere bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedures. Hoewel Stichting Leefomgeving Schiphol in 2014 geen bestuursorgaan bleek, poogde zij de geest van rechtsbescherming en zorgvuldigheid te behouden via een vorm van bezwaarprocedure. Vooral bij het Schadeschap werd veel gebruikgemaakt van de toetsingsmogelijkheid; bij Progis en de leefbaarheidsmaatregelen was het aantal burgers dat naar de rechter stapte beperkt.

Vertraging, niet *voortvarendheid*, lijkt in het verhaal over Schiphol een terugkerend fenomeen te zijn. Procedures, zowel besluitvorming als uitvoering, duurden veel langer dan aangekondigd en verwacht. Bij de uitvoering van de geluidsisolatie, bij het Schadeschap en bij de uitvoering van de gebiedsgerichte projecten uit de eerste tranche van de leefbaarheidsmaatregelen was sprake van (stelselmatige) termijnoverschrijdingen. Individuele gedupeerden leken sneller door de Stichting te worden geholpen, en in de derde fase boekten de geluidsisolatieprojecten sneller voortgang. De overheid kon bij het Schadeschap na enige tijd gebruikmaken van gestandaardiseerde bedragen om het besluitvormingsproces te versnellen. Tot slot was het tijdspad van het schadebeleid allesbehalve duidelijk voor burgers, omdat procedures mede door de overschreden termijnen vele jaren langer duurden dan verwacht. De leefbaarheidsmaatregelen via de Stichting leken het meest vast te houden aan het uitgezette tijdspad.



Figuur 7.5 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid rond de uitbreiding van luchthaven Schiphol via toepassing van mijn theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid, rekening houdend met de institutionele context.

De schadeoorzaak in deze casus, geluidoverlast, is in zekere zin ongrijpbaar. De beleving verschilt per persoon en beleid wordt gemaakt op gemiddelden terwijl piekbelasting veelal voor de grootste overlast zorgt. Meerdere studies hebben uitgewezen dat bewustzijn van de overlast de ervaren overlast nog erger maakt en dat de houding over de luchthaven mede bepaalt in hoeverre men zich aan vliegtuigen ergert.[884] Het lijkt daarom van groot belang om de ervaring en beleving van mensen centraal te stellen in schadebeleid.[885] Dat mensen zich serieus voelen genomen, is mogelijk belangrijker dan de precieze schademaatregel. Bij de drie onderdelen van het schadebeleid werd gaandeweg meer aandacht besteed aan de individuele ervaring, vaak nadat eerst kritiek werd geuit op de aanvankelijke werkwijze.

De geluidsisolatieprojecten werden beter beoordeeld toen men aandacht besteedde aan het persoonlijke: mensen waren meer tevreden toen de organisatie zolders isoleerde terwijl dit geen formele slaapkamers waren. Ook de introductie van bewonersbegeleiders en een focus op communicatie en verwachtingenmanagement zorgden ervoor dat mensen tevredener waren over de werkzaamheden.

Het werk van het Schadeschap is vanwege de complexe juridische onderwerpen van nadeelcompensatie en planschade ver verwijderd van de normale belevingswereld van gedupeerden. Via de gestandaardiseerde aanpak, die vooral werd ontwikkeld om het hoofd te bieden aan de massale hoeveelheid schadeclaims die vrijwel niet objectiveerbaar bleek, konden gedupeerden een financiële erkenning krijgen van hun overlast. Betrokkenen merkten op dat zij steeds meer doorkregen hoe belangrijk ervaring was: het Schadeschap was opgezet vanuit de juridische zorgvuldigheid die destijds *state-of-the-art* was, maar voor verzoekers bleek juridische zorgvuldigheid minder belangrijk dan dat ze een begrijpelijke uitleg kregen over de onderbouwing van hun besluit, of hun verhaal konden doen tijdens een hoorzitting in bezwaar.[886]

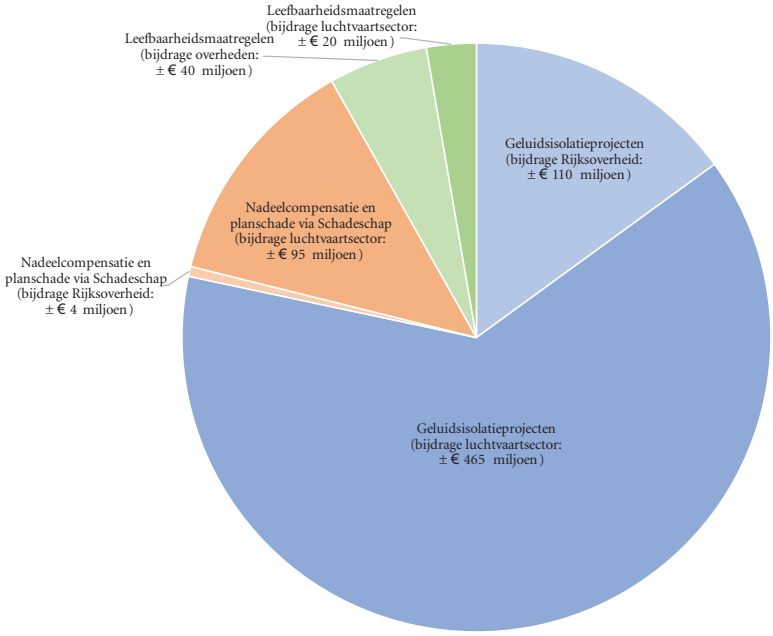
Stichting Leefomgeving Schiphol is zich steeds meer op ervaringen van individuele gedupeerden gaan richten door meer maatwerk te gaan bieden en ‘schrijnendheid’ te bepalen op basis van de volledige persoonlijke situatie. Bij gebiedsgerichte projecten in de tweede tranche kwam de nadruk te liggen op het gebruik van projecten in plaats van de ‘stenen’ die met de projecten konden worden gerealiseerd.

Kan nu worden gesteld dat het schadebeleid het vertrouwen in de overheid, of in de luchthaven heeft hersteld? Dit lijkt slechts beperkt het geval. De – op zich relatief kleine – groep omwonenden die het gevoel heeft niet gezien te worden door de overheid en zich ondergeschikt voelen aan de groei van de luchthaven, leek de maatregelen te beschouwen als niet meer dan een goedmaker of zelfs een poging hen om te kopen. Het schadebeleid kwam onvoldoende tegemoet aan hun behoeften en kon niet compenseren voor de veroorzaakte hinder. De institutionele context, waaronder het waterbedeffect, de gewantrouwde berekeningen over risico’s en overlast, en de gepercipieerde belangenverstrengeling, leek een sterker effect op hun vertrouwen in de overheid te hebben. Vandaag de dag lijken

884 Broër 2006; Kroesen 2011.
885 Steinmetz 2020, p. 180-181.
886 Interviews betrokkenen 2020.

het Rijk en de luchthaven vooral in te zetten op hinderreductie;[887] wellicht heeft dit op deze omwonenden een positiever effect dan schademaatregelen *after the fact*. Aan de andere kant staat ook een groep omwonenden positief tegenover de luchthaven: op basis van opinieonderzoeken lijkt een stille meerderheid het Nederlandse 'groeibeleid' tot op heden te steunen.

Wel kan worden geconcludeerd dat het schadebeleid zelf in toenemende mate tevredenstelde naarmate meer vertrouwenwekkende maatregelen werden geïntroduceerd, voornamelijk gericht op de individuele ervaring, participatiemogelijkheden, verbeterde communicatie, en voortvarendheid. Zo werd Progis goed beoordeeld tijdens de afloop van GIS-2 en gedurende GIS-3. Ook het Schadeschap leek na veel vertraging grotendeels te hebben geresulteerd in tevreden verzoekers. Omwonenden waren over het algemeen positief over de gebiedsgerichte projecten en de individuele gedupeerden die door de Stichting werden geholpen leken doorgaans tevreden. Tegelijkertijd zijn allerlei mensen afgewezen door deze verschillende schaderegelingen, die waarschijnlijk verre van tevreden waren over hun uitkomst en wellicht het proces.



Figuur 7.6 Kosten van het schadebeleid rond de uitbreiding van luchthaven Schiphol.[888]

887 *Eindrapport Programma hinderbeperking* 2021.

888 Kosten geluidsisolatieprojecten*: Eindevaluatie GIS-3* 2012, p. 7, 18; *Beleidsevaluatie GIS-3* 2013, p. 30; 'Honderden woningen rond Schiphol niet meer geïsoleerd', *ANP* 15 september 2004; 'Schultz betaalt 110 miljoen voor geluidsisolatie', *ANP* 15 september 2004; nadeelcompensatie en planschadevergoedingen: ABRvS 7 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3304; *Kamerstukken II* 2018/19, 35200 XII, nr. 1, p. 172; *Kamerstukken II* 2019/20, 35470 XII, nr. 1, p. 83; leefbaarheidsmaatregelen: *Convenant omgevingskwaliteit middellange termijn* 2008, p. 15; *Niet bij steen alleen* 2016, p. 5.

In totaal is voor het schadebeleid rondom Schiphol zoals in dit hoofdstuk op drie onderdelen besproken zo'n € 734 miljoen uitgegeven, waarvan € 580 miljoen afkomstig van de luchtvaartsector en € 154 miljoen van overheden, zoals weergegeven in figuur 7.6. Opmerkelijk is dat bijna geen afstemming plaatsvond tussen de verschillende schademaatregelen: er was vrijwel geen contact tussen Progis, het Schadeschap en Stichting Leefomgeving Schiphol.[889] De door veel omwonenden en betrokkenen gemiste regie in het Schipholdossier – een rol die voor de Rijksoverheid zou zijn weggelegd – lijkt ook te ontbreken wat betreft het schadebeleid, terwijl deze gezien de financiële en maatschappelijke gevolgen zeker te rechtvaardigen zou zijn.

De coronacrisis zorgde vanaf maart 2020 voor een eerste (tijdelijke) stop op de groei van de luchtvaart. KLM ontving grootschalige overheidssteun.[890] De langetermijneffecten van de crisis op de positie van de luchthaven zijn nog niet duidelijk. De coronacrisis, de navolgende economische terugval, en de toenemende aandacht voor het effect van vliegen op het milieu en klimaat zouden een verandering teweeg kunnen brengen in de positie van de luchthaven en de mogelijkheid tot verdere groei. Daarbij is het de vraag hoe het Rijk de afweging tussen woningbouw en leefbaarheid rondom de luchthaven en het economische belang van de luchthaven zal maken. In de Luchtvaartnota tot 2050 sloot men niet uit dat meer onder de aanvliegroutes zal worden gebouwd,[891] wat de groep potentiële gedupeerden de komende jaren zou kunnen vergroten waardoor een hernieuwd of aanvullend schadebeleid nodig zal blijken.[892] Ook rondom Lelystad Airport zou dit het geval kunnen zijn.[893]

In een krappe woningmarkt zullen toekomstige omwonenden niet altijd even weloverwogen kunnen besluiten in hoeverre zij overlast zullen ervaren. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de mate van persoonlijke en subjectieve geluidsoverlast – geluidsbeleving – onderling kan verschillen en de hoeveelheid overlast mede daarom mogelijk niet goed te vatten is in kwantitatieve indicatoren.[894] Natuurlijk gaat het bij voorkomen van nieuwe groepen gedupeerden deels om goede informatievoorziening voor toekomstige kopers – onder betrokkenen gaat het verhaal rond dat makelaars de luchtverkeersleiding vragen wanneer de stilste periodes zijn om bezichtigingen te doen plaatsvinden.[895] Het Rijk zou zich af kunnen vragen in hoeverre het wijs is om (mogelijk onder druk van regionale overheden) in te blijven zetten op potentiële groei van de groep omwonenden. Als de Rijksoverheid kiest voor verdere groei van zowel het aantal omwonenden als het aantal vliegbewegingen, past het bij haar verantwoordelijkheid om een adequaat schadebeleid op, dan wel voort, te zetten, zo mogelijk op meer integrale wijze dan voorheen.

---

889 De diverse onderdelen van het schadebeleid werden vanuit BARIN en KLM wel centraler gecoördineerd en belegd: Interviews betrokkenen 2020.

890 Een steunpakket van € 3,4 miljard, waarvan € 2,4 miljard aan garantiestelling voor bankleningen en maximaal € 1 miljard aan directe lening door de staat*: Kamerstukken II* 2019/20, 29232, nr. 41; *Kamerstukken II* 2020/21, 29232, nr. 43; de goedkeuring van deze overheidssteun door de Europese Commissie was onvoldoende onderbouwd: Gerecht EU 19 mei 2021, ECLI:EU:T:2021:286 (*RyanAir/Commissie*).

891 De Jong, *De Telegraaf* 2 september 2019; *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050* 2020, p. 45.

892 KLM procedeerde tegen nieuwe woningbouw in Haarlemmermeer omdat de gemeenteraad volgens haar de geluidsoverlast onvoldoende meewoog: ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1163; ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2872; later in 2021 wordt een uitspraak van de ABRvS verwacht over het herziene bestemmingsplan Schuilhoeve: Boele, *Noordhollands Dagblad* 1 april 2021.

893 Veel omwonenden verstuurden reeds stuitingsbrieven: 'Ruim 13.000 claims voor mogelijke schade door Lelystad Airport', *RTV Oost* 1 augustus 2020.

894 *Critical review: wonen en vliegen in de Schipholregio* 2018, p. 4-7.

895 Interviews betrokkenen 2020.