

# Samen op weg naar een schonere luchtvaart?

---

Herontwerp van het beleidsproces omtrent de regulering van de negatieve ecologische gevolgen van de luchtvaart aan de hand van een interactief beleidsprocesontwerp

**Brink, P. van den (Pim)**

**30/06/2016**

## Abstract

In 2008 the Dutch government introduced legislation to compensate the negative ecological effects of aviation in the form of a tax on airline tickets. The tax was already abolished in 2009 after strong resistance from airlines, airport authorities and the business community. As general support for the so called 'fly-tax' was lacking, as shown by the strong resistance, interactive policy making may prove to be a solution for this policy problem. This form of policy making is based on the idea that directly involving major stakeholders from the early stages of the policy making process will establish stronger general support. In this thesis I have tried to re-design the policy making process behind the regulation of the negative ecological impact of aviation using an interactive policy making model by Driessen, Glasbergen en Verdaas (2001) as a framework.

The thesis starts with a literature review which gives insight into the academic discourse on interactive policy making. Thereafter a stakeholder analysis provides information on the different stakeholders, their interests and their power sources within the landscape concerning policy making and aviation. With the data from the stakeholder analysis the six steps of the model by Driessen et al. (2001) will be followed to construct a design of an interactive policy making process concerning the regulation of the aviation sector.

In the interactive policy making process the government will be the main actor due to its legislative powers, but it relies on airlines, airports and air traffic control for technical expertise. Therefore these actors will need to be involved from the start when designing a new policy. Within the policy making process there are several internal and external risks which need to be accounted for in the new policy design. Policy makers will have to be committed to the interactive policy making process in order to fully accomplish the benefits (general support) of an interactive policy making process. Perspectives, opinions and solutions of all stakeholders have to be taken seriously, and by open communication the government has to maintain good relations with all stakeholders.

When executed successfully the interactive policy making process given in this thesis may provide the general support that previous legislation has been lacking. In this way it might set an example for other failing policies which suffer from an absence of general support.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	4
2. Theoretisch kader.....	6
2.1 Beleidsperspectieven	
2.2 Casus	
2.3 Interactief beleid	
2.4 Het zes stappen model van Driessen, Glasbergen en Verdaas (2001)	
3. Methode .....	10
4. Resultaten .....	12
4.1 Stakeholder analyse	
4.2 Voorwaarden voor interactief beleid	
4.3 Uitwerking model Driessen et al. (2001)	
5. Discussie.....	18
6. Conclusie .....	19
Literatuurlijst.....	20
Bijlage I: Stakeholderanalyse.....	22

# 1. Inleiding

Ondanks dat de luchtvaart een substantiële bijdrage levert aan het klimaatprobleem (IPCC, 1999) is er bij het opstellen van het Kyoto protocol initieel besloten om de uitstoot van de internationale luchtvaart niet mee te nemen in de te nemen maatregelen (Preston, Lee en Hooper, 2012). Aan deze uitsluiting is verandering gekomen nu ook de luchtvaart onderdeel is van de strijd die beleidsmakers voeren tegen klimaatverandering.

Zo heeft de Nederlandse overheid in 2008 geprobeerd de uitstoot van de luchtvaart te compenseren door een zogenaamde 'vliegbelasting' in te voeren (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2007). Vanuit de luchtvaartsector is grote kritiek op deze maatregel, omdat de sector vindt dat, aangezien luchtvaart zich afspeelt op een internationaal niveau, er ook op dit niveau beleid gemaakt moet (ICAO, 2004., Gössling en Upham, 2009). Na grote weerstand van luchtvaartmaatschappijen, vliegvelden en het bedrijfsleven werd de maatregel in 2009 alweer afgeschaft (de Jager, 2009., NRC, 2008., ANVR, 2008., VNO-NCW, 2009). Wat het probleem complex maakt is dat de belangen van de makers van het beleid (de overheid) en de ondervinders van het beleid (luchtvaartmaatschappijen, vliegvelden en consumenten) niet overeenkomen waardoor het creëren van draagvlak bemoeilijkt wordt (Driessen, Glasbergen en Verdaas, 2001., Pröpfer en Steenbeek, 2001). Het waarborgen van draagvlak is bij de invoering van de vliegbelasting gezien de grote weerstand dan ook niet gelukt.

Volgens van Woerkom en Renes (2007) moet het belang van draagvlak niet onderschat worden, omdat het een vereiste is voor een effectieve beleidsuitvoering. Om effectiever te kunnen zijn zal het beleid omtrent het reguleren van de luchtvaart<sup>1</sup> daarom herontworpen moeten worden. Het beleidsproces is een bepalende factor voor het uiteindelijke draagvlak van beleid (Driessen et al, 2001., Pröpfer en Steenbeek, 2001) en daarom zal hier voornamelijk naar gekeken moeten worden. Het herontwerpen van het beleidsproces omtrent de regulering van de luchtvaart is dan ook het doel van deze thesis.

Bij het opstellen van het beleidsontwerpproces zijn verschillende methodes mogelijk. Amaeshi en Crane (2006) stellen dat het betrekken van belanghebbenden een mogelijke toevoeging is op marktinstrumenten en regulering. Driessen, Glasbergen en Verdaas (2001) ondersteunen dit door aan te geven dat samenwerking een effectieve manier is waarmee een basis voor draagvlak gecreëerd kan worden zodra er sprake is van tegengestelde belangen. Bij de vliegbelasting was sprake van een gebrek aan draagvlak en tegengestelde belangen, en een interactieve beleidsvorm zou daarom mogelijk een oplossing zijn. In de literatuur ontbreekt het echter aan een verkenning van hoe een interactief beleidsprocesontwerp met betrekking tot het reguleren van de luchtvaart eruit zou kunnen zien. Deze kennislacune zal ik in mijn thesis proberen op te vullen doormiddel van het beantwoorden van de volgende hoofdvraag:

*Op welke wijze kan het Nederlandse beleidsontwerpproces, omtrent de regulering van de negatieve ecologische gevolgen van de luchtvaart, herontworpen worden aan de hand van een interactief beleidsprocesontwerp?*

---

<sup>1</sup> Met het reguleren van de luchtvaart wordt in deze thesis bedoeld het reguleren van luchtvaart om de negatieve ecologische gevolgen, die veroorzaakt worden door de uitstoot van vliegtuigen, te beperken.

Bij het beantwoorden van deze vraag ligt de focus op het herontwerpen van de processen die leiden tot een inhoudelijke beleidsontwerp, en speelt de exacte inhoud van het beleidsontwerp een mindere rol. Het beantwoorden van deze hoofdvraag is maatschappelijk relevant omdat het behandelde beleidsvraagstuk exemplarisch is voor vergelijkbare beleidsvraagstukken. De tegenstelling tussen de verschillende belangen van actoren is iets wat op meerdere beleidsterreinen voorkomt, en daarom zouden de resultaten van deze thesis ook als uitgangspunt gebruikt kunnen worden voor het ontwerpen van beleidsprocessen bij deze beleidsvraagstukken. Daarnaast draag deze thesis bij aan het opvullen van de genoemde wetenschappelijke kennislacune omtrent de toepassing van interactieve beleidsprocessen binnen de regulering van de luchtvaart.

In deze thesis zal eerst het theoretisch kader geschetst worden waarbij een overzicht gegeven wordt van de achtergrond en relevantie van interactief beleid. Vervolgens zal de context van het beleidsvraagstuk geschetst worden doormiddel van een analyse van de verschillende actoren en hun bijbehorende belangen. Daarna wordt deze analyse gebruikt om een beleidsprocesmodel van Driessen, Glasbergen en Verdaas (2001) in te vullen. Tot slot volgt nog een kritische beschouwing op de resultaten van deze thesis en de maatschappelijke implicaties.

## 2. Theoretisch kader

Het doel van deze sectie is om aan de hand van de beschikbare literatuur te rechtvaardigen waarom een interactief beleidsprocesontwerp toepasselijk is voor de casus en om een overzicht te geven van wat een interactief beleidsprocesontwerp inhoudt door inzichten te geven uit de bestaande wetenschappelijke literatuur.

### 2.1 Beleidsperspectieven

Bij het ontwerpen van beleid zijn er twee grote 'beleidsperspectieven' welke bepalend zijn voor de manier waarop het beleidsontwerpproces verloopt. Leroy en Driessen (2007) geven aan dat er een onderscheid is tussen een doelrationeel en een sociaal interactieperspectief. Binnen het eerste perspectief wordt beleid gezien als 'gestructureerd' en is de kennisbasis van het beleidsprobleem zeker. Een belangrijke aanname binnen dit perspectief is dat beleidsdoelen relatief eenduidig kunnen worden vastgesteld en dat implementatie door de centrale overheid kan worden afgedwongen. Beleidsprocessen verlopen hierbij in een gestructureerde en voorspelbare volgorde (Runhaar en Driessen, 2007). In de praktijk zijn beleidsvraagstukken echter niet altijd overzichtelijk en is de kennisbasis niet zeker waardoor in een aantal gevallen het doelrationeel perspectief hierdoor minder recht doet aan de complexiteit van beleidsprocessen (Driessen, Goverde en Leroy, 2007).

Tegenover het doelrationeel perspectief staat het sociaal interactieperspectief. Dit perspectief stelt het belang van sociale interacties voorop binnen beleidsprocessen. Het gaat uit van een complex beleidsproces waarbij "de machtsverhoudingen tussen overheden en allerlei maatschappelijke actoren het procesverloop en het resultaat bepalen" (Driessen, Goverde en Leroy, 2007, p.161). Volgens het sociaal interactieperspectief is een beleidsproces niet gestructureerd, maar vindt er voortdurend interactie plaats tussen de verschillende actoren waarbij sprake is van een strijd tussen actoren om macht en invloed. Actoren zijn daarnaast afhankelijk van elkaar doordat zij hulpmiddelen bezitten die andere actoren nodig hebben. In de praktijk zorgt bij veel beleidsvraagstukken het grote aantal actoren, en hun vaak tegengestelde belangen ervoor dat eenzijdige sturing vanuit de overheid bemoeilijkt wordt (2007). Nu rest de vraag waarom het sociaal interactieperspectief (waar interactief beleid een onderdeel van is) het meest toepasselijk is voor deze casus.

### 2.2 Casus

Als de context van de casus geanalyseerd wordt, gebaseerd op een stakeholderanalyse<sup>2</sup> welke in de sectie resultaten verder wordt toegelicht, vallen een aantal dingen op. Allereerst zijn bij de luchtvaart een groot aantal actoren betrokken zoals onder andere: luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, bedrijven die gerelateerd zijn aan de luchtvaart, NGOs en consumenten. Daarnaast is de grote kritiek die de luchtvaartsector en andere belanghebbenden hebben op de vliegbelasting (Gössling, en Upham, 2009., NRC, 2008., ANVR, 2008., Dobbestein, 2007., VNO-NCW, 2009) een illustratie van het feit dat de verschillende belanghebbenden duidelijk van mening verschillen hoe de luchtvaart gereguleerd moet worden. Dit is in lijn met het idee dat er 'strijd' is tussen de verschillende actoren. Tezamen maakt dit de casus tot een ongestructureerd beleidsvraagstuk waardoor een beleidsprocesontwerp vanuit het sociaal interactieperspectief voor de hand ligt.

---

<sup>2</sup> Een uitwerking van de stakeholderanalyse is opgenomen in bijlage I

### 2.3 Interactief beleid

Interactief beleid maakt deel uit van het sociaal interactieperspectief waarbij binnen een interactief beleidsprocesontwerp de sturende partij samenwerkt met andere partijen om beleid te ontwerpen. Het doel van interactief beleid is om de implementatie van beleid zo efficiënt mogelijk te maken. De assumptie hierbij is dat een derde partij bij een interactief beleidsontwerpproces eerder geneigd is beleid te accepteren doordat deze partij in een vroeg stadium betrokken is bij dit proces (Mitchell, 1997). Volgens Driessen, Glasbergen en Verdaas (2001) is het van belang om binnen een samenwerking een gebalanceerde selectie van deelnemende partijen te maken. Daarbij is het de taak van de sturende partij om de interacties tussen actoren te faciliteren en om de ervaringen en belangen van de actoren te coördineren. Het betrekken van de verschillende actoren kan in verschillende vormen en Driessen et al. (2001) geven vier voorbeelden: een adviesgroep, een projectgroep, een werkgroep en een klankbordgroep. Welke vorm gekozen wordt hangt af van de manier waarop je actoren wilt betrekken. Een adviesgroep bestaande uit beleidsmakers gaat over de algemene richtlijnen en doelen van het beleid. Een projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende actoren en draagt oplossingen voor 'deelproblemen' aan de beleidsmakers aan. Een werkgroep is een expertisegroep en gaat over het oplossen van inhoudelijke deelproblemen. Een klankbordgroep is tot slot bedoeld voor actoren die niet actief hebben deelgenomen aan het ontwerpen van beleid, maar wiens perspectief wel mee gewogen wordt in de besluitvorming (2001). Door alle doelstellingen, belangen, visies en percepties van de verschillende actoren als startpunt te nemen kan de sturende partij zien wie wat probeert te bereiken in het beleidsproces. Daarbij kunnen betrokkenen ook zelf met oplossingen komen (2001).

Verschillende auteurs beschrijven een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden wilt interactief beleid effectief zijn. Deze zullen in deze sectie besproken worden en in de sectie resultaten toegepast worden op de casus. Allereerst noemen Pröpper en Steenbeek (2001) zes voorwaarden namelijk:

- 1 Openheid
- 2 Duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en van de participanten
- 3 Meerwaarde van participatie
- 4 Constructieve relatie tussen bestuur en participanten
- 5 Geschikte problematiek
- 6 Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen<sup>3</sup>.

De mate waarin deze voorwaarde aanwezig zijn bepaalt uiteindelijk hoe effectief het beleidsontwerp zal zijn. Binnen een interactief beleidsproces zal de sturende partij ervoor moeten zorgen dat de aanwezigheid van voorwaarde één, twee, vier en zes gewaarborgd is om de impact van het uiteindelijke beleidsontwerp zo groot mogelijk te maken. Voorwaarde drie en vijf moeten inherent zijn aan het beleidsvraagstuk.

Een andere voorwaarde die Driessen, Glasbergen en Verdaas (2001) beschrijven is dat er recht gedaan moet worden aan de afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende actoren. Daarbij is het van belang dat verschillende partijen überhaupt een mogelijkheid hebben om hun eigen belangen te verdedigen. De rol van de sturende partij ligt daarin om te zorgen dat aan alle genoemde voorwaarde voldaan wordt. Met betrekking hierop identificeren Pröpper en

---

<sup>3</sup> Met personele capaciteit bedoelen Pröpper en Steenbeek dat er, afhankelijk van de grootte van een project, genoeg medewerkers beschikbaar zijn. Hulpmiddelen omvatten onder andere geld, vergaderruimtes, en afhankelijk van het project andere benodigdheden.

Steenbeek (2001) een aantal verschillende bestuursstijlen welke hieraan kunnen bijdragen. Deze bestuursstijlen zijn: de faciliterende, de samenwerkende, de delegerende en de participatieve stijl. De aard van de casus bepaalt welke bestuursstijl het meest toepasselijk is. Bij een faciliterende bestuursstijl staat de beleidsmaker tamelijk onverschillig tegenover de precieze inhoudelijke vormgeving en laat het de overige actoren de rol van initiatiefnemer. Hierbij hebben actoren grotendeels gemeenschappelijke belangen (Pröpper en Steenbeek, 2001). Bij een samenwerkende bestuursstijl wilt de beleidsmaker invloed delen omdat er een besef is dat samenwerking meer oplevert dan solistisch handelen. Hierbij moeten actoren bereid en in staat zijn belangtegenstellingen te overbruggen om gemeenschappelijk handelen mogelijk te maken. Een delegerende bestuursstijl betekent dat een beleidsmaker eigen beleid maakt, maar het de exacte uitwerking overlaat aan overige actoren. Daarbij weet de beleidsmaker wat hij wilt en is in staat inhoudelijke randvoorwaarden op te stellen. Tot slot houdt een participatieve stijl in dat de beleidsmaker bij het opstellen van beleid afhankelijk is van kennis en ervaring van andere actoren. Daarom is de beleidsmaker bereid om invloed met actoren te delen waarbij zij ruimte krijgen om de beleidsmaker te overtuigen van hun ideeën, maar de beleidsmaker zelf de uiteindelijke beslissingen maakt (Pröpper en Steenbeek, 2001).

Als laatste voorwaarde beschrijven Edelenbos, Klok en van Tatenhove (2009) hoe de mate van verankering van interactief beleid binnen de institutionele context van belang is bij de impact van interactief beleid. Er zijn drie niveaus waarop verankering kan plaatsvinden namelijk: het administratief bureaucratische niveau, het uitvoerende niveau en het representatieve/politieke niveau. Om werkelijk succesvol te zijn zal het beleid op elk van deze drie niveaus verankerd moeten zijn (2009). Het is daarom belangrijk dat overheden investeren in de drie vormen van verankering en dit vereist dat politici, ministers en departementshoofden zich persoonlijk toewijden aan interactieve processen. Dit doen zij door het betrekken van de verschillende belanghebbenden en hun posities, standpunten en ideeën daadwerkelijk mee te wegen en gemaakte overwegingen duidelijk te communiceren (2009).

#### *2.4 Het zes stappen model van Driessen, Glasbergen en Verdaas (2001)*

Driessen, Glasbergen en Verdaas beschrijven in hun artikel *Interactive policy-making – a model of management for public works* (2001) een concreet model wat gebruikt kan worden bij het ontwikkelen van interactief beleid. Zoals in de methode sectie verder besproken wordt heb ik ervoor gekozen om dit model als leidraad te gebruiken bij het herontwerpen van het beleidsproces omtrent de regulering van de luchtvaart. Het model bestaat uit zes fasen: Exploratie, initiatiefneming, gedeelde perceptie, gezamenlijke probleemoplossing, besluitvorming en implementatie. Het model gaat ervan uit dat de overheid langzaam haar centrale positie verliest door de toenemende maatschappelijke integratie. In combinatie met de organisatorische disintegratie gelden er niet langer vaste regels binnen het beleidsvormingsproces. Daarentegen moet over de richting van het beleid constant opnieuw overlegd worden. Daarbij verloopt het proces niet vanzelf, maar moet tijdens het proces actief gestuurd worden waarbij de besluitvorming vooral transparant en goed gedocumenteerd moet zijn en feedback van eerdere fasen moet worden meegenomen. Hieronder volgt kort een overzicht van de verschillende fasen:

Fase 1: Exploratie. Hierin wordt een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste karakteristieken van het project waarbij de graad van complexiteit, de randvoorwaarden en de beleidssituatie geschetst worden.



Fase 2: Initiatiefneming. Actoren moeten bij elkaar gebracht worden waarbij de probleemstelling duidelijk moet worden. Rollen en belangen worden in kaart gebracht en alle partijen moeten zich realiseren dat ze baat hebben bij het deelnemen aan de onderhandelingen, en gemeenschappelijke belangen worden vaak in algemene termen gedefinieerd. Verder moet besloten worden wat de organisatiestructuur van het project gaat worden.

Fase 3: Gedeelde perceptie. Het doel is om van gedifferentieerde perspectieven naar een gezamenlijk perspectief te gaan. In deze fase worden voornamelijk ideeën en voorkeuren gedeeld. Zodra een gezamenlijk doel is gesteld moet consensus bereikt worden over hoe de doelen geoperationaliseerd gaan worden.

Fase 4: Gezamenlijke probleemoplossing. In deze fase moet bepaald worden hoe bereid alle partijen zijn om bij te dragen. Hierbij wordt een overzicht gemaakt van alle obstakels die partijen kunnen opwerpen.

Fase 5: Besluitvorming. Nadat aan het beleid inhoudelijk vorm is gegeven zijn frequente informatie campagnes nodig om niet deelnemende partijen op de hoogte te houden en daarmee draagvlak onder deze partijen te creëren.

Fase 6: Implementatie (en evaluatie). Bij de implementatie ligt de uitdaging erin om te zorgen dat er steeds opnieuw consensus bereikt wordt. De doelen kunnen eventueel heroverwogen worden als omgevingsfactoren veranderen.

Nu een overzicht is gegeven van de literatuur over interactief beleid zal in de volgende sectie de onderzoeksmethode gespecificeerd worden.

### 3. Methode

Deze sectie beschrijft de manier waarop de in de inleiding gestelde hoofdvraag beantwoord zal worden. De literatuur over interactief beleid vormt de basis voor het theoretisch kader welke is vereist als fundament en uitgangspunt voor een nieuw interactief beleidsprocesontwerp. Voor het opstellen van het theoretisch kader heb ik via google scholar en scopus een literatuurreview gedaan aan de hand van de volgende zoektermen: Interactief beleid, interactive policy-making, climate change AND aviation, milieubeleid AND luchtvaart, vliegtuigbelasting, ETS, IATA AND ETS, aviation AND sustainability.

Aan de hand van de literatuurreview heb ik ervoor gekozen bij het opstellen van het beleidsprocesontwerp het zes stappenmodel van Driessen et al. (2001) als leidraad te gebruiken omdat het kiezen voor een concreet model helpt bij de structurering en inkadering van het beleidsontwerp. Het model van Driessen et al. is geschikt omdat het op een gestructureerde manier aangeeft in welke fasen, welke aspecten van interactief beleid aan bod komen en construeert een beleidsprocesontwerp via concrete stappen. Dit staat in tegenstelling tot auteurs als Pröpper en Steenbeek (2001), en Edelenbos, Klok en van Tatenhove (2009). Zij geven ook een overzicht van aspecten die bij interactief beleid behandeld moeten worden, maar hebben een minder overzichtelijke structuur aan de hand waarvan een beleidsprocesontwerp gemaakt kan worden.

Het model van Driessen et al. (2001) is oorspronkelijk ontworpen voor infrastructurele projecten. Vandaar dat sommige criteria die in het model gebruikt worden niet geheel toepasbaar zijn voor de huidige casus. Omdat het overgrote deel van de criteria wel toepasbaar is heb ik ervoor gekozen om het model toch te gebruiken en waar nodig kleine aanpassingen te maken. Alle aanpassingen die ik heb gemaakt zijn in de sectie resultaten in voetnoten weergegeven.

Om de zes stappen van Driessen et al. in te kunnen vullen heb ik een stakeholderanalyse gemaakt om een overzicht te geven van de verschillende actoren, hun belangen en bijbehorende machtsmiddelen<sup>4</sup>. Een stakeholderanalyse is een methode om de structuur en dynamiek van een (beleids)systeem te leren begrijpen door de belangrijkste actoren in kaart te brengen en hun belangen en doelstellingen te identificeren (Grimble, 1998., Goverde en Nelissen, 2000). Bij het maken van de stakeholder analyse zijn de stappen gevolgd die Robin Grimble beschrijft in zijn artikel *Stakeholder methodologies in natural resource management* (1998). Deze stappen zijn:

- 1 Formuleer de doelstellingen van de analyse.
- 2 Plaats het probleem in een systeem context.
- 3 Identificeer beleidsmakers en belanghebbenden.
- 4 Onderzoek de bijbehorende belangen en agenda's.
- 5 Onderzoek patronen van interacties en afhankelijkheden.

Het uitvoeren van deze stappen is gedaan aan de hand van krantenberichten, persberichten, beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur. De uitkomsten van de verschillende stappen zijn vervolgens schematisch weergegeven in bijlage I. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire actoren op basis van hun rol in het beleidsontwerpproces.

---

<sup>4</sup> De focus bij deze thesis ligt op het invullen van de stappen van het model van Driessen et al. (2001). Daarom blijft de uitleg van de stakeholderanalyse in de resultaten sectie enigszins summier.

De stakeholderanalyse is vervolgens gebruikt om één voor één de zes stappen van het model te doorlopen. Driessen et al. (2001) geven in hun artikel bij een aantal stappen criteria welke gebruikt kunnen worden om een casus te beoordelen. Zij omschrijven echter niet altijd duidelijk hoe deze criteria precies gebruikt en geïnterpreteerd kunnen worden. Bij het invullen van de stappen heb ik daarom de informatie uit de stakeholderanalyse gebruikt om aan de hand van de beschrijving van Driessen et al. (2001) de criteria te beoordelen, maar waar nodig mijn eigen interpretatie gebruikt. Om ervoor te zorgen dat het beleidsprocesontwerp zo volledig mogelijk is heb ik ten slotte inzichten uit overige literatuur omtrent interactief beleid verweven in de uitwerking van het model.

In de discussie en conclusie sectie zal nog een kritische beschouwing volgen van de onderzoeksmethode en bijbehorende sterke en zwakke kanten, en zullen de maatschappelijke implicaties gegeven worden.

## 4. Resultaten

In deze sectie zal eerst een uitwerking gegeven worden van de stakeholderanalyse. Aan de hand daarvan zullen de voorwaarden voor interactief beleid die in het theoretisch kader genoemd worden voor de casus getoetst worden. Daarna zal met de informatie uit de stakeholderanalyse de stappen van het model van Driessen et al. (2001) doorlopen worden.

### 4.1 Stakeholderanalyse

In bijlage I staat een overzicht van de belangrijkste actoren, hun belangen, bevoegdheden, machtsbronnen en afhankelijkheden. Zoals in de uitwerking van het model van Driessen et al. (2001) ook verder zal worden toegelicht zijn de belangen van de verschillende actoren bepalend voor de wijze waarop deze zich in de verschillende interacties zullen opstellen. De bevoegdheden en bijbehorende machtsbronnen van elke actor bepalen op welke wijze deze aan het ontwerpproces kan bijdragen of dit juist zou kunnen hinderen. De afhankelijkheden van een actor geven aan met welke andere actoren een actor het meeste rekening zal houden bij het inzetten van zijn machtsbronnen en wie er bij het ontwerpproces betrokken zullen worden. Uit bijlage I blijkt dat de overheid (kabinet plus ministeries) in combinatie met de luchtvaartmaatschappijen en luchthavens<sup>5</sup> de primaire actoren zijn. Dit komt doordat de overheid gezien haar wettelijke legitimiteit sturend zal zijn in het opstellen van wetgeving, maar zij vanwege haar afhankelijkheid van technische kennis luchthavens en luchtvaartmaatschappijen ook direct moet betrekken in het ontwerpproces. Doordat de overheid voor de inhoud van het beleidsontwerp minder afhankelijk is van het bedrijfsleven, consumenten en NGOs zullen deze als secundaire actor een minder prominente rol spelen in het ontwerpproces.

### 4.2 Voorwaarden voor interactief beleid

In het theoretisch kader zijn allereerst de voorwaarden van Pröpper en Steenbeek (2001) genoemd. Voorwaarde één, twee, vier en zes (zie pagina 7) moeten door de sturende partij gewaarborgd worden. In de casus zal de sturende partij de overheid zijn en zal zij doormiddel van een open dialoog elke actor duidelijkheid moeten geven over zijn rol en inbreng, en mede hierdoor een goede relatie met alle actoren zekerstellen. Daarnaast moet de overheid zorgen voor voldoende personele capaciteit en geld, en eventuele overige benodigdheden (zoals het beschikbaar stellen van vergaderlocaties etc.). De meerwaarde van participatie (voorwaarde 3) is bij de casus de afhankelijkheid van de overheid voor technische kennis waardoor een samenwerking noodzakelijk wordt. Daarnaast voldoet de casus aan voorwaarde vijf doordat de ongestructureerde aard van de casus het maakt dat een sociaal interactieperspectief, en daarmee een interactief beleidsontwerp, het meest toepasselijk is.

Wat betreft de voorwaarde van Driessen et al. (2001). doet de overheid recht aan de afhankelijkheidsrelatie met luchtvaartmaatschappijen en luchthavens door deze direct te betrekken in het ontwerpproces. Afhankelijkheidsrelaties met overige actoren zullen in een later stadium van het ontwerpproces door de overheid behandeld moeten worden. Tot slot zal de verankering die Edelenbos, Klok en van Tatenhove (2009) beschrijven door de overheid gewaarborgd moeten worden door alle betrokkenen binnen de overheid de meerwaarde van interactief beleid in te laten zien en zeker te stellen dat deze betrokkenen ook gecommiteerd zijn aan een interactief ontwerpproces. Hiermee wordt gezorgd dat perspectieven, belangen en oplossingen van overige actoren door

---

<sup>5</sup> Met luchthavens wordt ook de luchtverkeersleiding die gevestigd is op deze verschillende luchthavens bedoeld.

betrokkenen binnen de overheid ook daadwerkelijk worden meegenomen in het uiteindelijke beleidsontwerp waardoor de meerwaarde van het interactieve proces (draagvlak) gegarandeerd blijft.

Nu duidelijk is dat de casus aan de voorwaarden voor interactief beleid voldoet kan begonnen worden met het invullen van het zes stappenmodel van Driessen et al. (2001). Zoals in het theoretisch kader is uitgelegd bestaat het model uit zes fasen: Exploratie, initiatiefneming, gedeelde perceptie, gezamenlijke probleemoplossing, besluitvorming en implementatie.

#### 4.3 Uitwerking model Driessen et al. (2001)

##### Fase 1: Exploratie

In deze fase wordt de casus gekarakteriseerd aan de hand van de complexiteit van de casus. Volgens Driessen, Glasbergen en Verdaas (2001) zijn er vijf factoren die de complexiteit van een project bepalen namelijk: inhoudelijke en technische complexiteit, het netwerk van belanghebbenden, de bestuurs- en maatschappelijke context, de tijdspanne, en de financiële 'scope'. Daarbij geven zij in hun artikel in tabel 1 (p.328) een uitgebreidere lijst aan factoren waarop de complexiteit van de casus gescoord kan worden. In tabel 1 staat een overzicht van deze lijst toegepast op de casus<sup>6</sup>. Uit de stakeholderanalyse blijkt dat er meerdere primaire en secundaire actoren zijn en dat er sprake is van een afhankelijkheid tussen deze actoren, terwijl deze ook conflicterende belangen hebben. Daarnaast is de technische en inhoudelijke complexiteit groot doordat er niet één voor de hand liggende technische oplossing is (Gössling en Upham, 2009). Tot slot zijn de maatschappelijke weerstand en politieke gevoeligheid groot zoals blijkt uit de weerstand van bijvoorbeeld het ANVR, VNO-NCW en diverse luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (ANVR, 2008., VNO-NCW, 2009., Dobbelsstein, 2007., NRC, 2008). In algemene termen kan gesteld worden dat gezien het aantal actoren, hun afhankelijkheden en conflicterende belangen, en de inhoudelijke complexiteit de casus gekarakteriseerd kan worden als complex.

criterium	score
<i>Technische en inhoudelijke complexiteit</i>	Groot
<i>Aantal actoren</i>	Groot
<i>Mate van conflicterende belangen</i>	Groot
<i>Wederzijdse afhankelijkheid</i>	Groot
<i>Voorgaande compromitterende geschiedenis</i>	Aanwezig
<i>Maatschappelijke weerstand</i>	Groot
<i>Politieke gevoeligheid</i>	Groot
<i>Tijdspanne</i>	Lange-termijn
<i>Financiële 'scope'</i>	Groot
<i>Randvoorwaarden</i>	Ongedefinieerd

**Tabel 1. Complexiteitsbepaling<sup>7</sup>**

##### Fase 2: Initiatiefneming

In deze fase moeten actoren bij elkaar gebracht worden waarbij de probleemstelling duidelijk moet worden. Rollen en belangen worden in kaart gebracht en alle partijen moeten zich realiseren dat ze baat hebben bij het

<sup>6</sup> Zoals in de sectie Methode wordt uitgelegd geven Driessen et al. (2001) geen directe manier waarop de criteria geschaald kunnen worden. Dit is dus deels gedaan naar eigen interpretatie aan de hand van de stakeholderanalyse.

<sup>7</sup> Het criterium 'risks of principal' uit de tabel van Driessen et al. is niet meegewogen omdat het niet toepasbaar is voor de casus.

deelnemen aan de onderhandelingen waarbij gemeenschappelijke belangen vaak in algemene termen worden gedefinieerd. Verder moet er besloten worden wat de organisatiestructuur van het project gaat worden. Als richtlijn geven Driessen et al. (2001) in hun artikel in tabel 2 (p.330) een aantal vragen aan die in deze fase gesteld zouden kunnen. Hieronder volgt een korte samenvatting van het antwoord op deze vragen.

Wat betreft rollen en belangen valt uit de stakeholderanalyse op te maken dat de overheid (het kabinet en ministeries), gezien haar politieke legitimiteit om wetgeving te ontwerpen en uit te voeren, een sturende rol zal hebben in het ontwerpproces. Zoals Gössling en Upham (2009) aangeven zullen zij in het ontwerpproces deels afhankelijk zijn van technische kennis van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens op het vlak van bijvoorbeeld het efficiënter gebruik maken van het luchtruim en het verduurzaam van vliegtuigen. Deze partijen zullen dan ook vanaf een vroeg stadium direct betrokken moeten worden bij het beleidsontwerp. Bij het betrekken van deze actoren heeft de overheid zoals in het theoretisch kader behandeld wordt keuze uit verschillende bestuursstijlen. Een participatieve bestuursstijl lijkt voor de casus het meest toepasselijk omdat de overheid afhankelijk is van kennis van overige actoren, maar uiteindelijk wel zelf de beslissingen wilt nemen. Het aan de primaire actoren ruimte te geven om zelf met ideeën te komen sluit daarnaast aan bij de inzichten van Driessen et al. (2001).

Daarnaast geven Driessen et al. (2001) vier vormen waarin de overheid overige actoren kan betrekken. Een projectgroep, eventueel in combinatie met een werkgroep, lijkt de meest logische keuze aangezien de overheid in grote mate afhankelijk is van de technische kennis van deze actoren. Een werkgroep, bestaande uit technische experts, zou daarbij in kunnen gaan op technische details. Een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van zowel de overheid als luchtvaartmaatschappijen en luchthavens zou deze kennis mee kunnen nemen bij het ontwerpen van oplossingen voor deelproblemen. Bij het ontwerpen van de vliegbelasting waren de primaire actoren opgenomen in een klankbordgroep, maar uit het feit dat deze grote weerstand uitte op het belastingplan is het waarschijnlijk dat hun overwegingen onvoldoende zijn meegenomen in het beleidsontwerpproces en lijkt dit, gezien de weerstand, niet de juiste vorm (klankbord groep, 2008). De secundaire actoren (het bedrijfsleven, NGOs en consumenten) zullen aangezien de overheid in mindere mate afhankelijk is van hun samenwerking, waarschijnlijk minder deel uitmaken van het ontwerpproces, maar kunnen wel op de hoogte gehouden worden van de gemaakte afspraken in de vorm van een klankbord groep.

Driessen et al. (2001) geven verder aan dat het in deze fase van belang is om de mogelijke interne en externe risico's in kaart te brengen. Aan de hand van het verloop van de invoering van de vliegbelasting en bijbehorende kritiek, en overwegingen die Gössling en Upham (2009) aangeven zijn deze risico's voor de casus in tabel 2 weergegeven<sup>8</sup>.

Interne risico's	Externe risico's
Verplaatsing van vliegbewegingen naar het buitenland	Economische recessie
Afname van mobiliteit	Afhankelijkheid Europese regelgeving
Afname van werkgelegenheid en economische groei	Extreme gebeurtenissen gelieerd aan de luchtvaart

<sup>8</sup> Ook hier geven Driessen et al. (2001) geen duidelijke richtlijn hoe de risico's precies in kaart gebracht moeten worden. De risico's in tabel 3 zijn mijn eigen interpretatie van de casus aan de hand van de ervaringen met de vliegbelasting en overwegingen van Gössling en Upham (2009).

## Tabel 2. Interne en externe risico's

De economische recessie van 2008 leidde ertoe dat de hele industrie gelieerd aan de luchtvaart moeilijke tijden doormaakte. Volgens toenmalig minister van financiën de Jager zorgde de invoering van de vliegbelasting voor extra druk op deze sector wat een deel van de maatschappelijke weerstand verklaart (de Jager, 2009). Verder zouden extreme gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld de vliegtuigramp in Oekraïne of de aanslagen op elf september 2001, eenzelfde negatieve effect op de luchtvaart kunnen hebben als een economische recessie wat een afname van vliegbewegingen, economische groei en mobiliteitsaanbod tot gevolg heeft (Gössling en Upham, 2009). Een laatste extern risico is dat de overheid deels afhankelijk is van Europese regelgeving voor het opstellen van nationaal beleid. Mocht het Europese beleid wijzigen dan kan dit gevolgen hebben voor het beleidsontwerp.

Wat interne risico's betreft is het van belang om te voorkomen dat een beleidsontwerp leidt tot een afname van de mobiliteit en werkgelegenheid aangezien het waarborgen hiervan onder de taken van de overheid valt (tweede kamer der staten generaal, 2007). Tot slot moet, waar mogelijk, voorkomen worden dat er een verplaatsing plaatsvindt van vliegbewegingen naar het buitenland, aangezien dit de reductie in uitstoot van de luchtvaart teniet zou doen (Rijlaarsdam, 2008., Gössling en Upham, 2009). Een uiteindelijk beleidsontwerp zal, voor zover mogelijk, door bijvoorbeeld de rekenkamer, het CPB of onafhankelijke experts, getoetst moeten worden op de vatbaarheid voor deze interne en externe risico's.

### Fase 3: Gedeelde perceptie

Het doel van deze fase is om van gedifferentieerde perspectieven naar een gezamenlijk perspectief te gaan. Hierbij worden voornamelijk ideeën en voorkeuren gedeeld op basis waarvan een gezamenlijk doel gesteld moet gaan worden. Om dit doel acceptabel te maken voor alle actoren zal dit waarschijnlijk in relatief abstracte termen opgesteld worden. Zodra een gezamenlijk doel is gesteld moet consensus bereikt worden over hoe dit doel geoperationaliseerd gaat worden. Op dit punt worden de aspecten zichtbaar waarop de verschillende perspectieven conflicteren. Alle actoren moeten open blijven om alternatieven te proberen te ontdekken die hun eigen belangen nog steeds dienen, maar die wel bijdragen aan het bereiken van het uiteindelijke gezamenlijke doel.

Driessen et al. (2001) benoemen in hun artikel in tabel 3<sup>9</sup> (p. 332) een aantal zaken die in deze fase meegewogen moeten worden. Allereerst zal gekeken moeten worden hoeveel tijd en geld er nog beschikbaar is. Wat betreft financiën zal er een afweging gemaakt moeten worden of de overheid bereid is om geld in eventuele maatregelen te investeren, of dat deze juist geld moeten opbrengen. Een veel gehoord verwijt op de vliegbelasting was dat deze vooral bedoeld zou zijn om geld op te brengen, in plaats van de negatieve ecologische gevolgen van de luchtvaart te compenseren (Dobbelstein, 2007., Klankbord groep, 2008., Rijlaarsdam, 2008., VNO-NCW, 2009). Tijdsdruk speelt in de casus waarschijnlijk een mindere rol<sup>10</sup> alhoewel in het oog van maatschappelijk draagvlak voorkomen moet worden dat het ontwerpproces onnodig lang duurt. Tot slot moet gekeken worden of een eventueel beleidsontwerp gekoppeld kan worden aan reeds bestaand beleid.

<sup>9</sup> Niet alle vragen die Driessen et al. (2001) stellen kan ik beantwoorden vanwege het feit dat de aard van de casus zich hier niet voor leent.

<sup>10</sup> In het artikel van Driessen et al. (2001) is tijd gerelateerd aan de duur van infrastructurele projecten. Voor het opstellen van wetgeving speelt tijdsdruk, afhankelijk van de directe noodzaak, over het algemeen een mindere rol.

#### Fase 4: Gezamenlijke probleemoplossing

In deze fase moet bepaald worden hoe bereid alle actoren zijn om bij te dragen aan een oplossing voor het beleidsvraagstuk. Dit omvat ook een inschatting of er actoren zijn die het beleid mogelijk kunnen gaan tegenwerken door bijvoorbeeld het starten van een rechtszaak. In het geval van de vliegbelasting waren er diverse actoren die op verschillende gronden een rechtszaak tegen de staat zijn gestart (ANVR, 2008., NRC, 2008). Om de mogelijkheid tot tegenwerken in de schatten moet een overzicht gemaakt worden van alle obstakels die actoren kunnen opwerpen. Uit ervaringen met de vliegbelasting en de stakeholderanalyse komen de machtsbronnen van verschillende actoren naar voren welke bepalend zijn voor de obstakels die zij binnen het ontwerpproces kunnen opwerpen. In tabel 3 is een overzicht gegeven van deze obstakels.

<b>Actor</b>	<b>Obstakel</b>
<i>Luchtvaartmaatschappijen</i>	Rechtszaak Verplaatsen van productiviteit naar het buitenland
<i>Luchthavens</i>	Rechtszaak Hinderen van vluchtaanbod (staken)
<i>Bedrijfsleven</i>	Rechtszaak Actievoeren (beïnvloeden publieke opinie)
<i>NGOs</i>	Rechtszaak Actievoeren (beïnvloeden publieke opinie)
<i>Consumenten</i>	Actievoeren (beïnvloeden publieke opinie) Kiezen voor vluchten vanaf buitenlandse luchthavens (boycot)

**Tabel 3. Overzicht van obstakels per actor**

Om de kans dat actoren obstakels gaan opwerpen zo klein mogelijk te maken is het van belang dat het voor elke actor duidelijk is wat de exacte consequenties zijn van de genomen beslissingen voor deze actor en hoeveel speelruimte er zit in deze beslissingen (Driessen et al. 2001).

#### Fase 5: Besluitvorming

Zodra alle obstakels, percepties en standpunten duidelijk zijn en er een gedeeld doel is gesteld kan het beleid inhoudelijk geconcretiseerd worden<sup>11</sup>. Hierbij zal het bij de casus bijvoorbeeld mogelijk zijn dat de projectgroep, eventueel aan de hand van technische voorstellen van een werkgroep, deeloplossingen aandraagt aan de overheid. Voordat dit gebeurt kunnen deze deeloplossingen nog voorgelegd worden aan een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en NGOs, om ook bij deze partijen draagvlak te creëren. Op het moment dat het beleid is goedgekeurd moet doormiddel van publieke campagnes, op bijvoorbeeld radio en tv, het publiek geïnformeerd worden van het beleid en de gronden waarop dit tot stand gekomen is. Dit moet omdat zodra partijen weten hoe het beleid tot stand is gekomen, de kans op weerstand geringer is (Driessen et al., 2001). Aan de hand van de maatschappelijke reactie op de informatievoorziening kan eventueel besloten worden om aanpassingen aan het beleidsontwerp te maken. Afhankelijk van of het om een technische of niet-technische aanpassing gaat kunnen deze aanpassingen aangedragen worden door de werkgroep of de projectgroep.

<sup>11</sup> Aangezien het in deze thesis om een procesontwerp gaat zal er geen inhoudelijke beleidsontwerp gegeven worden.



#### Fase 6: Implementatie (en evaluatie)

In deze laatste fase wordt het beleid in de praktijk gebracht. Hierbij ligt de uitdaging erin om te zorgen dat er steeds opnieuw consensus bereikt wordt doordat de overheid open communicatie onderhoudt met de primaire actoren. Reacties van secundaire actoren kunnen gemonitord worden doormiddel van de klankbordgroep. Afhankelijk van het verloop van de implementatie en veranderende omgevingsfactoren kan het beleid aangepast worden en kan de gezamenlijke doelstelling met de primaire actoren eventueel heroverwogen worden.

## 5. Discussie

Ondanks dat Nederland een lange historie van interactief beleid kent (Pröpper en Steenbeek, 2001) laat de weerstand tegen de vliegbelasting zien dat van deze traditie niet altijd succesvol gebruik wordt gemaakt. In deze thesis heb ik getracht dat wel te doen door het zes stappen model van Driessen et al. (2001) te gebruiken bij het opstellen van een nieuw beleidsontwerpproces. Zoals Driessen et al. (2001) zelf ook aangeven zal interactief beleid niet alle beleidsvraagstukken kunnen oplossen. Het is daarom van belang om een paar kritische kanttekening te plaatsen bij deze thesis. Een eerste punt van discussie is de vraag of het wel gerechtvaardigd is om het model van Driessen et al. (2001) te gebruiken aangezien het oorspronkelijk meer bedoeld is voor infrastructurele projecten. Echter, de stelling van deze thesis is dat een interactieve beleidsvorm tijdens het ontwerpproces kan bijdragen aan het creëren van draagvlak. De aanpassingen die ik gemaakt heb aan het model van Driessen et al. (2001) doen geen afbreuk aan dit kernpunt van het model.

Het toepassen van één specifiek model zorgt er wel voor dat de thesis mogelijk sterk leunt op één auteur. Dit heb ik geprobeerd te beperken door inzichten van andere auteurs te verweven in het model van Driessen et al. (2001). Op deze manier probeer ik de tegenstelling tussen overzicht en een duidelijke structuur aan de ene kant, en volledigheid en nuance aan de andere kant te verminderen.

Een laatste vraag is wat de impact van het interactieve beleidsprocesontwerp uit deze thesis gaat zijn op het moment dat Nederlandse beleidsmakers deels afhankelijk zijn van Europees beleid. Daar komt bij dat de interne en externe risico's laten zien dat het internationale karakter van de luchtvaart het lastig maakt om beleid op nationaal niveau te ontwerpen zonder dat deze risico's de uiteindelijke doelstelling van het verminderen van de ecologische impact van de luchtvaart ondermijnen. Echter, tot op heden is het grootste probleem van het Europese en nationale beleid het gebrek aan draagvlak. De essentie van interactief beleid is het creëren van draagvlak, en dit is dan ook de kracht van dit beleidsprocesontwerp. Daarbij is het opstellen van een interactief beleidsprocesontwerp op nationaal niveau een stuk realistischer dan op Europees niveau. Het kernprincipe van een interactief beleidsprocesontwerp is namelijk dat in een vroegtijdige stadium zoveel mogelijk actoren betrokken worden bij het ontwerpen van het beleid en dit is op Europees niveau onwerkbaar gezien het nog groter aantal actoren.

## 6. Conclusie

In deze thesis is getracht de volgende vraag te beantwoorden:

*Op welke wijze kan het Nederlandse beleidsontwerpproces, omtrent de regulering van de negatieve ecologische gevolgen van de luchtvaart, herontworpen worden aan de hand van een interactief beleidsprocesontwerp?*

De Nederlandse overheid zal vanwege haar afhankelijkheid voor technische kennis van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens deze in een vroeg stadium moeten betrekken in het beleidsontwerpproces. Daarbij kunnen technische details behandeld worden in een werkgroep, terwijl voorstellen voor overkoepelende deelproblemen opgesteld kunnen worden in een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Overige actoren zullen doormiddel van een klankbordgroep en publieke informatie campagnes geïnformeerd moeten worden om ook onder deze actoren draagvlak te creëren.

Het resultaat van deze thesis is een duidelijker beeld van de verschillende actoren en op welke wijze deze in een mogelijke samenwerking betrokken zouden kunnen worden. Hierbij zijn de risico's en obstakels in kaart gebracht. De meerwaarde van het ontwerpen van interactieve beleidsprocessen omschrijven Driessen et al. zelf door te zeggen dat:

*"The hallmarks of interactive policy-making are its links to societal problems, its recourse to consultation and negotiation among various parties, and its orientation toward the process rather than toward results."* (2001, p. 336)

Door een te sterke focus op resultaten, in plaats van het proces, wordt nogal eens aan de uiteindelijke doelstelling van beleid voorbij gegaan. Door het gebruiken van een interactieve beleidsvorm wordt juist de focus gelegd op het proces, wat resulteert in een groter draagvlak. Hiermee wordt de effectiviteit en impact van het beleid groter. De maatschappelijke implicatie van deze thesis is dat, mocht het beleidsprocesontwerp in de praktijk worden gebracht, het beleidsvraagstuk omtrent de regulering van de luchtvaart mogelijk opgelost kan worden. Daarnaast zou deze thesis een voorbeeld kunnen geven voor oplossingen voor overige, nog onopgeloste, beleidsvraagstukken waar ook sprake is van een gebrek aan draagvlak.

## Literatuurlijst

- Amaeshi, K.M., Crane, A. (2006). Stakeholder engagement: A mechanism for sustainable aviation. *Corporate social responsibility and environmental management* 13, 245-260. doi:10.1002/csr.108
- ANVR (Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen). (2008, 19 maart). ANVR beraadt zich op vervolgstappen tegen Staat om vliegbelasting. Geraadpleegd op 9 juni 2016 via: <https://www.anvr.nl/lists/nieuws/artikel.aspx?ID=6535>
- Dobbelstein, B. (2007, 31 juli). Van vliegtaks wordt alleen schatkist beter. Trouw. Geraadpleegd op 14 juni 2016 via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1320188/2007/07/31/Van-vliegtax-wordt-alleen-schatkist-beter.dhtml>
- Driessen, P.P.J., Glasbergen, P., Verdaas, C. (2001). Interactive policy-making – a model of management for public works. *European Journal of Operational Research*, 128, 322-337. doi: 10.1016/S0377-2217(00)00075-8
- Driessen, P.P.J., Goverde, H., Leroy, P. (2007). "Milieubeleid als interactievraagstuk" in Driessen en Leroy "Milieubeleid: Analyse en perspectief". Bussum: Coutinho
- Edelenbos, J., Klok, P., Tatenhove van, J. (2009). The institutional embedding of interactive policy making. Insights from a comparative research based on eight interactive projects in the Netherlands. *The American review of public administration* 39(2), 125-148. doi:10.1177/0275074008317157
- Europese commissie. (2005). Reducing the climate change impact of aviation. Communication from the commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee to the regions. COM 459. Geraadpleegd op 13 mei 2016 via <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0459>
- Gössling, S., Upham, P. (2009). *Climate change and aviation. Issues, challenges and solutions*. London: earthscan
- Goverde, H.J.M., Nelissen, N.J.M. (2000). "Milieubeleid in netwerken". In Driessen, en Glasbergen. "Milieu, samenleving en beleid". Den Haag: Elsevier
- Grimble, R. (1998). *Stakeholder methodologies in natural resource management. Socioeconomic methodologies, best practices guidelines*. Natural Resource Institute. The University of Greenwich
- ICAO (International Civil Aviation Organization). (2004). Updating of Resolution A33-7: Consolidated Statement of Continuing ICAO Policies and Practices Related to Environmental Protection, Agenda Item 15 aangenomen op de 35e ICAO Assembly, Montreal
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). (1999). Aviation and the Global Atmosphere, A Special Report of IPCC Working Groups I and III, in Penner, J. E., Lister, D. H., Griggs, D. J., Dokken, D. J. en McFarland, M.

(eds) Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge: Cambridge University Press

Jager de, J.C. (2009). Nader rapport betreffende het voorstel van wet houdende wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Wet afschaffing vliegbelasting). Geraadpleegd op 13 mei 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2009/11/18/wet-voorstel-afschaffing-vliegbelasting>

Klankbord groep. (2008, 20 april). Reactie van "min.v.Financien Klankbord Groep" i.z. Min.v.Fin. differentiatie analyse Vliegbelasting. Geraadpleegd op 13 mei 2016 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31492-1-b4.pdf>

Leroy, P., Driessen, P.P.J. (2007). "*Milieu en samenleving*" in Driessen en Leroy "*Milieubeleid: Analyse en perspectief*". Bussum: Coutinho

Mitchell, B., (1997). *Resource and Environmental Management*. Londen: Addison-Wesley

NRC Handelsblad. (2008, 9 februari). Ook Ryanair vecht vliegtaks aan. *NRC Handelsblad*, p. 25. Geraadpleegd op 14 juni 2016 via: <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>

Preston, H., Lee, D.S., Hooper, P.D. (2012). The inclusion of the aviation sector within the European Union's Emissions Trading Scheme: What are the prospects for a more sustainable aviation industry? *Environmental Development*, 2, 48-56. doi:10.1016/j.envdev.2012.03.008

Pröpper, I., Steenbeek, D. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

Rijlaarsdam, B. (2008, 24 juli). De verre reiziger verdwijnt via Duitsland; Toerist trekt zich van dure vliegtickets weinig aan, maar kiest wel een luchthaven zonder vliegtaks. *NRC Handelsblad*, p. 3. Geraadpleegd op 14 juni 2016 via: <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>

Runhaar, H., Driessen, P.P.J. (2007). "*Milieubeleid als vraagstuk van doelrationeel handelen*" in Driessen en Leroy "*Milieubeleid: Analyse en perspectief*". Bussum: Coutinho

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2007). Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008). Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 205, nr. 3. Geraadpleegd op 12 mei 2016 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31205-3.pdf>

VNO-NCW. (2009, 27 maart). Vliegtaks moet van tafel. Verenigingsblad Forum. Geraadpleegd op 14 juni 2016 via: <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.library.uu.nl/>

Woerkum van, C., Renes, R. (2007). "*Een gedrags- en communicatieperspectief*" in Driessen en Leroy "*Milieubeleid: Analyse en perspectief*". Bussum: Coutinho

## Bijlage I: Stakeholderanalyse

Actor	Soort	Belangen	Bevoegdheden	Machtsbronnen	Afhankelijkheden
<i>Kabinet</i>	Primaire actor Publieke actor	Reduceren van ecologische gevolgen van luchtvaart Verzorgen van mobiliteit Waarborgen van economische groei	Opstellen van wetgeving en beleid	Legitimiteit van nationale overheid	Afhankelijk van ministeries voor uitvoering Deels afhankelijk van private sector voor mobiliteitsaanbod en economische groei Afhankelijk van consument voor politiek draagvlak Afhankelijk van private kennis voor technische kennis
<i>Ministerie van EZ, Ministerie van Financiën, Ministerie van I&amp;M</i>	Primaire actor Publieke actor	Zo goed mogelijk uitvoeren van het opgelegde beleid Positie van het betreffende ministerie prioriteren bij het kabinet	Uitvoeren van wetgeving en beleid	Legitimiteit van nationale overheid	Afhankelijk van kabinet voor beleidsontwikkeling Afhankelijk van private sector voor uitvoering en samenwerking
<i>Luchtvaartmaatschappijen</i>	Primaire actor Private actor	Winstgevendheid vergroten Verminderen van regelgeving Optimaliseren van concurrentiepositie	Lobbyen en informatievoorziening (technische kennis)	Beïnvloeden mobiliteitsaanbod en werkgelegenheid Prijsbepaling tarieven	Afhankelijk van overheid voor regelgeving Afhankelijk van consument voor vraag
<i>Luchthavens en verkeersleiding</i>	Primaire actor Private actor	Optimaliseren van regelgeving voor eigen positie Optimaliseren van concurrentiepositie	Lobbyen en informatievoorziening (technische kennis)	Beïnvloeden mobiliteitscapaciteit en tarieven.	Afhankelijk van overheden voor regelgeving Afhankelijk van Maatschappijen en consumenten voor aanbod.
<i>Bedrijven (bedrijfsleven gelieerd aan de luchtvaart)</i>	Secundaire actor Private actor	Winstgevendheid vergroten	Lobbyen	Verplaatsen en creëren werkgelegenheid Prijsbepaling	Afhankelijk van overheden van regelgeving Afhankelijk van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens voor vraag

<i>NGOs (vooral die gelieerd zijn aan milieubescherming)</i>	Secundaire actor Non-profit actor	Zo min mogelijk vervuiling en overlast	Lobbyen/actievoeren	Beïnvloeden publieke opinie.	Afhankelijk van overheden voor regelgeving Afhankelijk van consument voor politiek draagvlak
<i>Consumenten</i>	Secundaire actor Private actor	Zo min mogelijk vervuiling en overlast. Zo goedkoop mogelijke tickets.	Keuzevrijheid in mobiliteitsaanbod Stemrecht	Bepaling van vraag naar vliegtickets Bepalen van politiek draagvlak	Afhankelijk van maatschappijen, de overheid en luchthavens voor tarieven Afhankelijk van overheid voor regelgeving