Provincie Noord-Brabant

Onderzoeksplan:

Evaluatie Beleidsnota Luchtvaart Noord-Brabant 2010

Opdrachtgever:
Dhr. ten Doeschate (onafhankelijk O-manager),

Opdrachtnemer:
Dhr. Dankers (opdrachtnemer Luchtvaart)

Portefeuillehouder(s):
Dhr. Van der Maat (Mobiliteit en Samenwerking),
Dhr. Van den Hout (Natuur, Water en Milieu)

Doorlooptijd:
april-december 2016

Versie d.d.: 31 mei 2016 (C2190254/3996692)

1 Aanleiding/achtergrond/probleemstelling

Aanleiding:
De Beleidsnota Luchtvaart Noord-Brabant (vastgesteld in 2010) beschrijft hoe de provinciale taken met betrekking tot luchtvaart (moeten) worden ingevuld.
Bij de vaststelling van de beleidsnota is bepaald dat in 2016 een evaluatie van dit beleid uitgevoerd wordt.

Doel van de evaluatie:
Nagaan of het provinciale beleid op het terrein van de luchtvaart doelmatig (mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt) en doeltreffend (mate waarin de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald) is geweest (artikel 217a evaluatieonderzoek).

Urgentie:
Naar aanleiding van de afspraak in 2010 tot evaluatie van het beleid in 2016.

Toelichting:
De in 2010 vastgestelde 'Beleidsnota Luchtvaart Noord-Brabant' was op dat moment een noodzaak, vanwege de overdracht van rijkstaken naar de provincie; naast het waarborgen van een bepaalde kwaliteit van de woon- en leefomgeving en tevens het geven van ruimte aan de belangen van de luchtvaart.

Per 1 november 2009 zijn, op grond van de Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBLM) en vastgelegd in de Wet Luchtvaart, de provincies het bevoegde gezag voor alle burgerluchthavens die niet van nationale betekenis zijn:

- de regionale luchtvaartterreinen: Breda International Airport (Seppe), Kempen Airport (Budel),
- alle overige kleine luchtvaartterreinen: helikopterlandingsplaatsen, luchtvaartterreinen met onverharde banen (zoals zweefvliegvelden, MLA-terreinen, ed.),
- voor incidentele luchtvaartactiviteiten (zoals ballonvaarten).

Niet onder het bevoegde gezag van PNB vallen:

- de militaire luchthavens (Woensdrecht, Gilze, Volkel, De Peel[1], Eindhoven), welke onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie zijn & blijven; de provincie heeft hier wel een wettelijke taak in het kader van de Commissie voor Overleg en Voorlichting Milieuhygiëne (COVM; ingericht per militaire luchthaven),
- Eindhoven Airport (particulier medegebruik van de militaire luchthaven).

[1] Luchtmachtbasis De Peel is in 2012 omgezet in een landmachtbasis.

Daarnaast: de uitoefening van de bevoegdheid heeft alleen betrekking op het opstijgen en landen van luchtvaartuigen (in verband met milieuhygiëne) en de vliegbewegingen die daarmee te maken hebben en niet de luchthavens zelf (tenzij in relatie tot provinciale ruimtelijke inpassing) of het luchtruim (rijk).

De aan de provincie wettelijk toegekende verantwoordelijkheden zijn daarmee als volgt te duiden:

- Vaststellen van een Verordening Luchthavenbesluit (vereist als het externe veiligheidsrisico of de geluidsbelasting in verband met het gebruik van de luchthaven zodanig is dat sprake is van gevolgen voor het gebied buiten de luchthaven) of Luchthavenregeling (vereist voor alle andere situaties) voor eisen waaraan het gebruik van de luchthavens dienen te voldoen (PS); hiermee worden o.a. geluids- en externe veiligheidscontouren vastgesteld (vergelijkbaar aan de contouren uit de Wet milieubeheer).
- Vaststellen van een Verordening Commissie Regionaal Overleg (CRO) (PS), waarin voor nieuw in te stellen commissies (indien een luchthavenbesluit vigeert) nadere regels ten aanzien van de taak, de samenstelling en de werkwijze van de commissie zijn opgenomen.
- Vaststellen van een beleidsregel en het verlenen van incidentele ontheffingen in het kader van Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik van terreinen (TUG) (GS);
- Voorzitterschap van de verschillende COVM's van de militaire luchthavens (GS, gedeputeerden);
- Secretariaat van de verschillende CRO's (GS);
- Toezicht houden op luchtvaartactiviteiten (GS);
- Handhaven vastgestelde verordeningen (GS);
- Verwerken Algemene maatregelen van Bestuur (AmvB) die van rijkswege worden opgelegd (GS en PS);
- Inpassing in (vastgesteld) provinciaal beleid (GS en PS) o.b.v. integrale beleidsafweging.

Vertaald in 'instrumenten' t.b.v. uitvoering van het beleid, komt dit neer op:

1. Het vaststellen van beleidsregels en verordeningen (maatwerk op basis van door PS gewenst beleid of specifieke maatschappelijke situaties).
2. Het voeren van het secretariaat van de CRO's (concrete betrokkenheid bij regionale ontwikkelingen burgerluchtvaart).
3. Het voorzitten van de COVM's (betrokkenheid bij het functioneren van militaire luchtmachtbases in haar maatschappelijke & ruimtelijke omgeving).
4. Het uitvoeren van toezicht en handhaving door het verzamelen van gegevens aangaande geluid, lucht en beleving en het nemen van maatregelen.

In het vigerende beleidskader Luchtvaart is vastgelegd:

a. Het beleid is in algemene zin 'trendvolgend': een optimale mix voor de leefbaarheid, de luchtvaartbereikbaarheid en de economische ontwikkeling in Noord-Brabant. Er is voldoende ruimte voor luchtvaart

zonder dat andere belangen onevenredig geschaad worden. De (door het rijk) vergunde situatie blijft in stand. De geluidzones blijven ongewijzigd en voor zover daarbinnen nog ruimte is, is groei tot die ruimte mogelijk.

Het trendvolgend beleid kenmerkt zich daarmee als een 'faciliterend beleid binnen de huidige mogelijkheden' en is feitelijk een voortzetting van het beleid, zoals de provincie dat sinds 2002 (Actualisatie notitie Luchtvaart, d.d. 17 september 2002) voert en past bij de bijdrage die de regionale en kleine luchtvaart heeft in de totale Noord-Brabantse economische en mobiliteitsprestaties.

Door het stellen van strikte regels is er in beginsel weinig ruimte voor nieuwe luchthavens:

- de Verordening ruimtelijke ordening (Vro) biedt alleen ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe luchthavens, waarvoor een Luchthavenbesluit of -regeling nodig is (dus een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is) in bestaand stedelijk gebied of in zoekgebieden voor verstedelijking;
- een dergelijke luchthaven komt niet binnen een afstand van 1000 meter van aaneengesloten woonbebouwing (woningconcentraties);
- als geluidsnormen zijn van toepassing:
    - bij woningconcentraties maximale geluidsbelasting Lden 48 dB(A) en maximaal invallend geluidniveau Li 68 dB(A);
    - bij solitaire woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen maximale geluidsbelasting Lden 56 dB(A) en maximaal invallend geluidniveau Li 76 dB(A).
- Voor de externe veiligheid (luchthavenbesluit) geldt dat geen woningen en kwetsbare gebouwen binnen de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour gebouwd mogen worden en of aanwezig mogen zijn.

Ook voor nieuwe sportactiviteiten waarbij motorisch of mechanisch geluid wordt geproduceerd (denk aan terreinen voor luchtsport) biedt de Vro alleen ruimte in bestaand stedelijk gebied en in zoekgebieden voor verstedelijking.

b. Het beleid voor specifiek helihavens is 'terughoudend': de omgeving van het vliegveld is de allesoverheersende factor voor de beleidskeuze en leidt tot inperking van de gebruiksmogelijkheden – en nog verdergaand – het terugleggen van de geluidszone.
De provincie wil geen nieuwe helihavens, met uitzondering van maximaal twee commerciële helihavens in Noord-Brabant bij twee van de vijf grote steden (B5-steden).
Een uitzondering zijn de helihavens met een maatschappelijk belang zoals bij ziekenhuizen en voor de politie.

c. De provincie hanteert een 'geoptimaliseerde toezichtvariant': een intensievere inzet van toezicht en controle dan tot heden door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW) gebruikelijk was.
Vanuit de behoefte om als vergunningverlenende instantie duidelijker zichtbaar te worden voor de verschillende partijen; zowel voor omwonenden als voor de luchtvaartsector.
De provincie zal in ieder geval zelfstandig geluid- en externe veiligheid-berekeningen uitvoeren en zullen er fysieke controles plaatsvinden naar aanleiding van klachten.

d. De beleidsnota luchtvaart is beleidsmatig begrensd: er worden geen beleidslijnen of visies uitgezet ten aanzien van andere, aan luchtvaart gerelateerde, (beleids)aangelegenheden, zoals werkgelegenheid, economie of mobiliteit (bijvoorbeeld Aviolanda/Maintenance Valley, de civiele luchthaven Eindhoven Airport, de ontwikkeling van de Brainport kennisregio).

2 Onderzoeks-/kennisvraag

Onderzoeksvraag:
Heeft het gevoerde luchtvaartbeleid op een doelmatige en doeltreffende wijze bijgedragen aan de beoogde optimale mix voor leefbaarheid, de luchtvaartbereikbaarheid en de economische ontwikkeling in Noord-Brabant.

Deelvragen:
1. In hoeverre hebben de aanpak en ingezette bevoegdheden, verantwoordelijkheden en instrumenten bijgedragen aan de realisatie van de doelen?
   Wat betreft de aanpak gaat het om de vier beleidslijnen:
   a. Het beleid is trendvolgend.
   b. Het beleid voor helihavens is terughoudend.
   c. Hanteren van de geoptimaliseerde toezichtvariant.
   d. De beleidsnota is beleidsmatig begrensd.
2. Zijn de ingezette provinciale middelen (inclusief personele kosten) binnen de kaders gebleven en zijn ze doelmatig besteed?
3. Zijn in het kader van de uitvoering van de beleidsnota beleidsmatige dan wel juridische lacunes te constateren, waardoor het beleid dan wel het toezicht en de handhaving onvoldoende of niet uitvoerbaar waren?

Toelichting:
Ter beantwoording van deze vragen verwachten we onder andere een analyse op de door de omgevingsdienst geregistreerde handhavingsmaatregelen en ontvangen klachten.

Dit onderzoek is met nadruk gericht op de evaluatie van het vigerende beleidskader; bedoeld om leerpunten op te halen over de uitvoering van het in

2010 vastgelegde beleid (bijvoorbeeld ten aan zien van handhaving of opstellen verordeningen).

3 Beschikbare documenten

Diverse interne rapporten zijn beschikbaar:

- Beleidsnota luchtvaart Noord-Brabant
- Verordening Luchtvaart Noord-Brabant
- Verordening CRO Budel
- Verordening CRO Seppe
- Beleidsregel ontheffing luchtvaartgebruik terreinen Noord-Brabant
- Luchthavenbesluit Seppe
- Luchthavenbesluit Budel
- Luchthavenregeling Sprang-Capelle (Sasweg)
- Luchthavenregeling Waspik (Poolse weg)
- Rapportage verantwoording Wet Luchtvaart 2015 (OMWB)

4 Resultaat / verwacht eindproduct

Onderzoeksresultaat:
Een evaluatierapportage in de vorm van een beknopte rapportage dat antwoord geeft op de geformuleerde onderzoeksvragen.

Toelichting:
Het rapport geeft daarmee inzicht of (de uitvoering van) het vigerende beleidskader Luchtvaart uit 2010 in voldoende mate comfort heeft geboden ten aanzien van de zich in de periode 2010-2016 manifesterende (bestaande en nieuwe) situaties op het terrein van de luchtvaart; voor zover de provincie daar verantwoordelijk voor of toe bevoegd was.
Het onderzoeksresultaat geeft daarmee vooral een beeld of het beleidskader 2010 “gewerkt heeft” en waar leerpunten zijn te duiden ter verbetering.

Uitdrukkelijk is bij het onderzoek(sresultaat) niet het oogmerk om (recente) nieuwe ontwikkelingen in beeld te brengen, omdat de impact hiervan op dit moment nog onhelder is (bijvoorbeeld op het terrein van drones). Eventuele indicaties, voor zover ze spontaan tijdens het onderzoek tevoorschijn komen, worden in een aparte bijlage verzameld.

5 Procesbeschrijving, planning en organisatie

Onderzoeksmethode:
Voor wat betreft de onderzoeksmethode wordt in algemene zin gedacht aan een aanpak waarbij de volgende elementen aan de orde zullen zijn:

- Deskresearch in relatie tot bestaande vastgelegde (beleids)uitgangspunten;
- Gegevensverzameling in relatie tot de uitvoering van het vigerende beleid (kwantitatieve beeldvorming);

- Interviews met betrokkenen in relatie tot ervaringen aangaande het vigerende beleid (kwalitatieve aanvulling).

De uiteindelijke onderzoeksmethode wordt nader ingevuld door/in samenspraak met de externe onderzoeker, aan wie de onderzoeksopdracht wordt verleend.

Wijze van uitvoering onderzoek:

Voor wat de betreft de uitvoering van het onderzoek:

- Wordt een extern (onderzoeks)bureau ingehuurd voor de feitelijke uitvoering van het evaluatieonderzoek.
- Wordt de opdrachtnemer (dhr. Dankers) trekker van (de uitvoering van) het evaluatieonderzoek; ondersteund & gefaciliteerd vanuit de eenheid Kennis & Onderzoek (K&O);
- Worden de medewerker(s) luchtvaart (cluster NWM) toeleverancier voor beleidsinhoudelijke elementen;
- Wordt de onafhankelijke opdrachtgever (cluster BOT) in algemene zin de opdrachtgever voor het evaluatieonderzoek.

Ten aanzien van de selectie van een extern onderzoeksbureau, worden oriënterende gesprekken gevoerd met maximaal 5 bureaus (marktoriëntatie): Lysias, Ecoris, Decisio, AT Osborne en Royal Haskoning.
De feitelijke aanbesteding wordt uitgevoerd in overleg met bureau inkoop (mw. Alickovic) en Kennis & Onderzoek (mw. Broekema).

Planning:

De volgende planning is uitgangspunt.

stap	Week	Besluit	Acties
Opstellen onderzoeksplan, versturen naar ZRK en PS	18 - 23	BO, GS	Overleg over aanpak/plan met opdrachtgever, O-manager en Gedeputeerde
Marktverkenning onderzoeksbureaus/uitwerking offerte	22-23	BC	Oriënterende gesprekken
Offertetraject	24-25	BC, KO, Inkoop	Offerte en opdrachtverlening
Formele opdracht onderzoeksbureau	25	BC, OG	Opdrachtbrief
Startbespreking begeleidingscommissie	26	BC	Kick-off
Uitvoering onderzoek	27-41	Bureau	Daadwerkelijke uitvoering van de onderzoeksopdracht
Oplevering concept en bespreking in begeleidingscommissie	41	BC	Bespreken en formuleren advies
Definitief rapport (ev. Bespreking in begeleidingscommissie	42-44	BC, GS, PV	Besluitvorming PS een aanbieding aan PS (ter kennisname)
Evaluatie naar ZRK en PS als statenmededeling	45-46	PV	

Begeleidingscommissie:
Voorzitter: dhr. ten Doeschate (opdrachtgever)
Kennis en Onderzoek: mw. Broekema (begeleider)
NWM: dhr. Dankers (opdrachtnemer), dhr. Broeren (deskundige)

6 Financiële paragraaf

Inzet budget:
De kosten van dit onderzoek bedragen maximaal: € PM (max. € 50.000,-)
Begrotingsposten zijn:

Cluster	**Product**	**Begrotingspost**	**Bedrag**
MI	05.01.03	000207 7 (Alderstafel)	€ PM
NWM*	03.02.07*	0002252 (verzoektaken)*	€ PM*
Totaal			Max € 50.000,-

*Hierbij is nadrukkelijk voor de begrotingspost van NWM een voorbehoud gemaakt in termen van passend binnen een reguliere jaaropdracht aan de OMWB of een extra taak daar bovenop. In beide gevallen is het noodzakelijk eerst te weten wat er van de OMWB verwacht wordt, vooraleer er budget beschikbaar is/kan worden gesteld. Evt. moet gekeken worden naar een andere dekking dan via NWM (alternatieve dekking via K&O en/of MI).

Inzet uren:
- NWM: Dhr. Dankers, Dhr. Broeren; totaal: 50 uur
- Kennis en onderzoek: mw. Broekema; totaal: 30 uur

Toelichting:
- De uitvoering van de totale onderzoeksopdracht mag maximaal € 50.000,- bedragen.
- De uitvoering van het evaluatieonderzoek wordt uitbesteed. Deze kosten worden in overleg met Inkoop en K&O gecalculeerd (offertes & opdracht).
  Eerste raming: PM, waarbij op basis van eerdere ervaringen is ingeschat dat de uitvoering tussen € 30.00,- en € 40.000,- bedraagt.
- Vanuit een mogelijke onderzoeksvraag aan de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant (OMWB; de dienst waar alle klachtenafhandeling en handhavingsmaatregelen zijn 'gebundeld') is denkbaar dat hiervoor extra (niet voorziene) kosten voor inzet ontstaan. Het gaat daarbij om een analyse van de verzamelde gegevens m.b.t. klachten(afhandeling) of ondernomen handhavingsmaatregelen op het terrein van de luchtvaart. Deze kosten worden in overleg met de OMWB gecalculeerd. Indien het gaat om een extra opdracht aan de omgevingsdienst, dan is daar in principe geen budget binnen NWM voor; als het een bestaande opdracht betreft, dan kan deze eventueel meelopen in de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdienst, maar ook in dat geval is de beschikbaarheid van budget een vraag.
  Eerste raming: PM, waarbij op dit moment, o.b.v. ontvangen informatie, de kosten over 2015 € 7.000,- bedragen (binnen de opdracht aan de

OMWB); een extra analysevraag kan deze orde van omvang vergen. Deze kosten zijn onderdeel van het maximale onderzoeksbudget ad € 50.000,-.

- Voor de dekking van 'out of pocket kosten' is met de clusters M&I en NWM overleg gevoerd met de financieel adviseurs (dhr. Van Loon en dhr. Megens). Daarbij is nagegaan welke producten/begrotingsposten voor dit onderzoek aan de orde zijn (zie opmerking hiervoor bij de tabel).
  Op dit moment is niet concreet te bepalen, welk deel van het benodigde onderzoeksbudget ten laste van welke begrotingspost kan worden gebracht (zie hiervoor). Dit wordt meteen na de aanbesteding en in overleg met de betrokken clusters geconcretiseerd.
- Voor de inzet vanuit het beleidsonderdeel Luchtvaart (NWM) wordt er van uitgegaan dat de personele kosten niet apart verrekend hoeven te worden, maar binnen de bestaande capaciteit worden geoormerkt aan dit onderzoek (naam, uren en periode).
- Voor de begeleiding vanuit K&O wordt er van uitgegaan dat de personele kosten niet apart verrekend hoeven te worden, maar binnen de bestaande capaciteit worden geoormerkt aan dit onderzoek (naam, uren en periode).

7 Risicoanalyse (Risico- en kansenmanagement)

Belangrijke kans is gelegen in het krijgen van een goed inzicht in de uitvoerbaarheid & houdbaarheid van het vigerende provinciale beleidskader Luchtvaart Noord-Brabant.