

Evaluatie beleidsnota luchtvaart Noord-Brabant

Samenstellers:
Clemens Sengers
Maarten van Ooijen

Ons kenmerk: A16PNB-040
14 november 2016

Provincie Noord-Brabant

LYSIAS ADVIES B.V.

SOESTERWEG 310d
3812 BH AMERSFOORT

TEL. +31 33 464 70 70
WWW.LYSIASGROUP.COM

IBAN NL18 ABNA 0574 2170 53
K.V.K. 30166304
BTW NUMMER 809282471

Evaluatie beleidsnota luchtvaart Noord-Brabant

INHOUD	Blz.
Samenvatting	1
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 De onderzoeksvragen	3
1.3 Onderzoeksverantwoording	4
1.4 Leeswijzer	4
2 De beleidsreconstructie	5
2.1 Vooraf	5
2.2 Het proces van beleidsvoorbereiding	5
2.3 Decentralisatie bevoegdheden Luchtvaart per 1 november 2009	5
2.4 De beleidsnota Luchtvaart Noord-Brabant 2010	7
2.5 Vastgestelde verordeningen, beleidsregels, besluiten en regelingen	8
3 De bevindingen	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Bevindingen over het beleid	10
3.3 Bevindingen over de inzet van instrumenten	12
3.6 Bevindingen over de inzet van middelen	17
4 Conclusies	19
4.1 Vooraf	19
4.2 De conclusies	19
Bijlage:	
• Gesprekspartners	

Samenvatting

De beleidsnota Luchtvaart Noord-Brabant is in 2010 vastgesteld door Provinciale Staten van Noord-Brabant. Aanleiding hiervoor was de overdracht van rijkstaken naar de provincies. Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben gevraagd om een zogenaamd artikel 217A onderzoek. Het doel van de evaluatie is om na te gaan of het provinciale beleid doeltreffend is geweest (zijn de beoogde doelen en effecten gerealiseerd) en of de middelen doelmatig zijn besteed (is met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat bereikt). Dat is verwoord in de volgende onderzoeksvraag:

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

Deze hoofdvraag is vertaald in de volgende deelvragen:

1. *Doelen.* Hoe heeft de provincie invulling gegeven aan de mix van doelen op het terrein van leefbaarheid, luchtvaartbereikbaarheid en economische ontwikkeling? Hoe concreet zijn deze doelen geformuleerd?
2. *Doeltreffendheid.* In hoeverre hebben – gegeven de beleidsmatige uitgangspunten (trendvolgend, terughoudend, optimaal toezicht, beleidsmatige begrenzing) de aanpak en de ingezette bevoegdheden/instrumenten bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de provincie?
3. *Doelmatigheid.* Zijn de ingezette provinciale middelen (inclusief personele kosten) binnen de kaders gebleven en zijn de middelen doelmatig besteed?
4. *Belemmeringen.* Zijn er beleidsmatige en/of juridische lacunes te constateren, die belemmerend werken voor de uitvoering van het beleid, toezicht en handhaving?

De evaluatie moet een duidelijk beeld opleveren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het kader dat er is. De evaluatie heeft niet als doel om aanbevelingen te doen over eventueel gewenst beleid.

We hebben in het onderzoek diverse documenten bestudeerd en gesproken met diverse stakeholders. Daarnaast hebben we een schriftelijke enquête uitgezet onder de burgerleden van de CRO's¹ en COVM's².

Op basis van het onderzoek komen we tot de volgende conclusies, die zijn geordend naar de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 zijn deze conclusies toegelicht.

¹ CRO: Commissie Regionaal Overleg.

² COVM: Commissie Overleg en Voorlichting Milieuhygiëne.

Deel 1: de doelen

1. De provincie heeft met de decentralisatie van bevoegdheden in 2009 gekozen voor continuering van de bestaande beleidskaders voor de luchtvaart.
2. De bevoegd-gezag rol van de provincie is beperkt.

Deel 2: de doeltreffendheid

3. De doeltreffendheid van het luchtvaartbeleid van de provincie is niet vast te stellen.
4. De ambitie om het toezicht te optimaliseren is niet gerealiseerd.
5. De klachtenprocedure voor de luchthavens is omslachtig en er is onvoldoende aandacht voor borging van een onafhankelijke klachtenbehandeling.
6. De inzet en betrokkenheid van de provincie in de CRO's doet onvoldoende recht aan de maatschappelijke relevantie van luchtvaart.
7. De effectiviteit van de CRO's is beperkt.
8. De provinciale rol en betrokkenheid in de COVM's is beperkt.

Deel 3: de doelmatigheid

9. Er valt niet vast te stellen of sprake is van doelmatige inzet van middelen Wel is vast te stellen dat de provincie hierop onvoldoende grip heeft.

Deel 4: mogelijke belemmeringen

10. De beperkte provinciale bevoegdheid in de luchtvaart vormt een belemmering voor het betrekken van luchtvaartbeleid in integrale afwegingen van de provincie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In november 2009 is de Regeling Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) in werking getreden. Vanaf dat moment is de provincie bevoegd gezag voor de regionale en kleine luchtvaartterreinen en andere luchtvaartactiviteiten. De luchthavens van nationale betekenis blijven onder de bevoegdheid van het Rijk. In Brabant betekent dit dat de provincie bevoegd gezag is voor:

- Regionale luchtvaartterreinen: Seppe en Budel
- Alle overige kleine luchtvaartterreinen zoals helikopter landingsplaatsen en luchtvaartterreinen met onverharde banen
- Incidentele luchtvaartactiviteiten (zoals ballonvaarten).

Eindhoven Airport en de militaire luchthavens in Brabant vallen niet onder het bevoegd gezag van de provincie³.

De beleidskeuzes en -doelen van de provincie als bevoegd gezag voor de luchtvaart zijn vastgelegd in de beleidsnota Luchtvaart Noord-Brabant. Deze beleidsnota is eind 2010 vastgesteld door Provinciale Staten (PS).

1.2 De onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie⁴ is om na te gaan of het provinciale beleid doeltreffend is geweest (zijn de beoogde doelen en effecten gerealiseerd) en of de middelen doelmatig zijn besteed (is met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat bereikt). Dat is verwoord in de volgende onderzoeksvraag:

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

Deze hoofdvraag is vertaald in de volgende deelvragen:

1. *Doelen.* Hoe heeft de provincie invulling gegeven aan de mix van doelen op het terrein van leefbaarheid, luchtvaartbereikbaarheid en economische ontwikkeling? Hoe concreet zijn deze doelen geformuleerd?
2. *Doeltreffendheid.* In hoeverre hebben – gegeven de beleidsmatige uitgangspunten (trendvolgend, terughoudend, optimaal toezicht, beleidsmatige begrenzing) de aanpak en de ingezette bevoegdheden/instrumenten bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de provincie?
3. *Doelmatigheid.* Zijn de ingezette provinciale middelen (inclusief personele kosten) binnen de kaders gebleven en zijn de middelen doelmatig besteed?
4. *Belemmeringen.* Zijn er beleidsmatige en/of juridische lacunes te constateren, die belemmerend werken voor de uitvoering van het beleid, toezicht en handhaving?

De evaluatie gaat over het huidige beleidskader en de vraag of de kaders voldoende 'comfort' hebben geboden voor de ontwikkelingen in de afgelopen periode.

³ De provincie levert wel de voorzitters van de Commissies Overleg en Voorlichting Milieuhygiëne (COVM's) die zijn ingesteld door het Rijk (Defensie) ten behoeve van overleg en voorlichting over milieuhygiëne rond de militaire luchthavens.

⁴ Het betreft een zogenaamd artikel 217a onderzoek (provinciewet) naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

Kortom: heeft het beleidskader gewerkt? De evaluatie moet een duidelijk beeld opleveren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het kader dat er is. De evaluatie heeft niet als doel om aanbevelingen te doen over eventueel gewenst beleid. Eventuele leerpunten in het onderzoek vormen een bijproduct bij de evaluatie.

1.3 Onderzoeksverantwoording

De evaluatie heeft betrekking op de beleidsnota Luchtvaart 2010. De evaluatie start met een beknopte reconstructie van het ontstaan en de inhoud van de nota Luchtvaart. Daarbij hebben we tevens gekeken naar de geformuleerde doelen en de inzet van instrumenten om de doelen te realiseren. Vervolgens hebben we gesprekken gevoerd met de verschillende stakeholders die betrokken zijn bij het luchtvaartbeleid, zoals:

- Beleidsmedewerkers van de provincie Noord-Brabant
- Exploitanten van de luchthavens Seppe en Budel
- De voorzitter en enkele leden van de Commissies Regionaal Overleg Seppe en Budel (CRO's)
- Voorzitter en enkele leden van de Commissies Overleg en Voorlichting Milieuhygiëne (COVM's)
- De Brabantse Milieufederatie (BMF)
- Het ministerie van Defensie
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB).

In de gesprekken lag de nadruk op de vraag hoe de provincie sturing geeft aan de realisatie van geformuleerde doelen in de beleidsnota en effectief het luchtvaartbeleid van de provincie is.

Aanvullend op de gesprekken hebben we een schriftelijke enquête uitgezet onder de burgerleden van de CRO's en COVM's. Daarin is gevraagd naar de effectiviteit van het provinciale beleid, de effectiviteit van de CRO's en COVM's en de rol en positie van de CRO's en COVM's. In totaal zijn 24 personen benaderd. 50% heeft de enquête ingevuld.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we de beleidsreconstructie weer en gaan we in op de ontstaansgeschiedenis van de nota Luchtvaart Noord-Brabant. In hoofdstuk 3 geven we de belangrijkste bevindingen weer over het beleid, de instrumenten, het functioneren van de CRO's en COVM's en de inzet van middelen. In hoofdstuk 4 formuleren wij conclusies op basis van onze eerdere bevindingen. De conclusies ordenen we langs de lijn van de geformuleerde onderzoeksvragen. In de bijlage is een lijst met gesprekspartners opgenomen.

2 De beleidsreconstructie

2.1 Vooraf

In de beleidsreconstructie geven we op hoofdlijnen aan hoe het luchtvaartbeleid in de provincie tot stand is gekomen. We gaan achtereenvolgens in op:

- Het proces van beleidsvoorbereiding
- Decentralisatie bevoegdheden luchtvaart per 1 november 2009
- De beleidsnota luchtvaart 2010
- Vastgestelde verordeningen, beleidsregels, besluiten en regelingen.

2.2 Het proces van beleidsvoorbereiding

In april 2008 is de provinciale commissie Economie, Mobiliteit en Grotestedenbeleid (commissie EMG) door Gedeputeerde Staten (GS) geïnformeerd over het voornemen van de Rijksoverheid om verschillende taken van het luchtvaartbeleid te decentraliseren naar de provincie. De commissie wordt daarover geïnformeerd via de startnotitie Luchtvaart. Aanleiding is het voornemen van het Rijk om het bevoegd gezag voor regionale en kleine burgerluchtvaartterreinen over te dragen aan de provincies.

In juli 2009 is een nadere uitwerking van de startnotitie Luchtvaart 2008 besproken en vastgesteld door de commissie EMG. Dit betreft een zogenaamde signalerende notitie. Door de vaststelling geven Provinciale Staten (PS) op dat moment het startschot voor de verdere uitwerking in een beleidsnota.

In de notitie uit 2009 gaat GS in op de aanleiding, doelen en uitgangspunten, het wettelijk kader en verantwoordelijkheden, inzicht in de huidige luchtvaartactiviteiten en een aanzet voor de provinciale visie en beleid vanuit de rol als bevoegd gezag. Het doel van de notitie is om te komen tot een verder uitgewerkte provinciale visie voor de Luchtvaart en duidelijkheid over verantwoordelijkheden als gevolg van de decentralisatie.

In de notitie van juli 2009 wordt al een aantal beleidscontouren zichtbaar die in de uiteindelijke nota Luchtvaart terugkomen. De algemene lijn die zichtbaar wordt in de notitie van juli 2009 is dat uitbreidingen binnen de bestaande vigerende kaders mogelijk blijft, maar dat terughoudendheid wordt betracht voor uitbreiding daarbuiten.

2.3 Decentralisatie bevoegdheden Luchtvaart per 1 november 2009

RBML treedt in werking

Op 1 november 2009 treedt de Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) in werking. Daarmee worden verschillende taken en bevoegdheden formeel gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincies. De provincie Noord-Brabant is vanaf dat moment bevoegd gezag voor Breda International Airport (Seppe) en Kempen Airport (Budel), helihavens, luchtvaartterreinen met onverharde banen en incidentele luchtvaartactiviteiten. De bevoegdheid van de provincie betreft het landen en opstijgen (zie tekstkader voor een toelichting) van bovengenoemde velden en de vliegbewegingen die daarmee te maken hebben.

De Rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor:

- Luchtvaartveiligheid, zoals de inrichting van de luchthaven en de certificaten van toestellen
- Het beheer van het luchtruim, waaronder de vliegroutes.
- Implementatie van internationale regelgeving en het afsluiten van (bilaterale) luchtvaartverdragen met andere landen.

Over opstijgen en landen

In de Memorie van Toelichting (MvT) van het wetsvoorstel RBML is opgenomen dat de bevoegdheid van de provincie (landzijdig gebruik) stopt zodra het toestel los is van de grond. De minister gaat over het gebruik van het luchtruim (luchtzijdig gebruik). Verder blijkt uit de uitspraak van de Raad van State uit 2013 (milieuvergunning vliegveld Teuge) dat de activiteiten 'taxiën en het uitvoeren van de testprocedures' tot het landen dan wel opstijgen moeten worden gerekend. Daarnaast hoort ook de zogenaamde 'engine runup' (warm draaien) tot de bevoegdheid van de provincie. Uit jurisprudentie valt verder af te leiden dat proefdraaien onder de milieuvergunning valt en niet onder de Wet luchtvaart.

Provinciale instrumenten

De provincie krijgt met deze decentralisatie de volgende instrumenten in handen om vorm te geven aan haar rol als bevoegd gezag:

- Vaststellen van luchthavenbesluiten of luchthavenregelingen per luchthaventerrein door PS⁵. Een luchthavenbesluit is nodig als er ruimtelijke consequenties zijn in de directe omgeving buiten de terreingrenzen van de luchthaven. Als er geen ruimtelijke consequenties zijn, volstaat een luchthavenregeling. In deze besluiten of regelingen worden regels gesteld ten aanzien van grenswaarden voor geluid en externe veiligheid, vliegveiligheid (obstakelvrije zones, invliegfunnels) en het gebruik (tijdstippen van gebruik, soort vliegtuigen, baangebruik en handhavingpunten).
- Het verlenen van ontheffingen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (zogenaamde TUG-ontheffingen) voor incidentele situaties (luchtballonnen, helikopterrondvluchten bij evenementen e.d.). De bevoegdheid ligt bij GS.
- Het uitvoeren van toezicht en handhaving op alle luchthavenactiviteiten waar de provincie bevoegd gezag is. De bevoegdheid ligt bij GS.

Omzettingsbesluiten

Bij overdracht van de bevoegdheden naar de provincie heeft het Rijk de bestaande aanwijzingen met geluidszones (Seppe en Budel) omgezet in zogenaamde omzettingsbesluiten. De omzettingsbesluiten dienen binnen vijf jaar (voor 1 november 2014) te worden omgezet in luchthavenbesluiten. De omzetting betekent de facto een één-op-één vertaling van de geldende aanwijzingsbesluiten. Voor de luchthavenregelingen geldt een kortere termijn en voor ontheffingen geldt dat deze in de meeste gevallen jaarlijks aflopen.

CRO en COVM

De bestaande Commissies Milieuhygiëne (commissies ex art. 28 Luchtvaartwet) voor burgerluchtvaartterreinen (Seppe en Budel) worden omgezet naar zogenaamde Commissies regionaal Overleg (CRO's). De rol van de provincies in deze commissies verandert. In de RBML staat dat de commissie dient te worden voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter (voorheen was dat de provincie). De Staten stellen deze commissies in middels een provinciale verordening.

⁵ Deze besluiten en regelingen worden bij verordening vastgesteld door PS.

De invoering van de RBML heeft nagenoeg geen consequenties voor de rol van de provincie in de bestaande Commissies voor Overleg en Voorlichting over Milieuhygiëne (COVM's) voor de militaire luchthavens. De provincie was en blijft voorzitter van deze commissies, het secretariaat van de COVM's blijft in handen van Defensie.

2.4 De beleidsnota Luchtvaart Noord-Brabant 2010

Parallel aan het proces van feitelijke decentralisatie van luchtvaartbevoegdheden werkt de provincie vanaf medio 2009 aan de beleidsnota Luchtvaart Noord-Brabant. Voor de totstandkoming van de concept beleidsnota zijn verschillende instanties om advies gevraagd en heeft de ontwerpnota ter inzage gelegen.

Drie beleidsscenario's

In de beleidsnota Luchtvaart worden drie scenario's geschetst, zowel voor bestaande als nieuwe luchtvaartactiviteiten:

- Het 'terughoudende' (ofwel inperkende) scenario, waarbij de omgeving van de luchthaven de allesoverheersende factor is voor de provinciale beleidskeuze. Daarbij kan worden gedacht aan het inperken van de gebruiksmogelijkheden van regionale luchthavens en eventueel zelfs de het terugleggen van geluidszones.
- Het 'trendvolgende' scenario, waarbij de provincie de vergunde situatie in stand houdt. Groei binnen de bestaande ruimte is mogelijk.
- Het 'groei(stimulerend)' scenario, waarbij ingezet wordt op het stimuleren van de groei van luchtvaartactiviteiten.

Het college stelt in de beleidsnota voor het trendvolgende scenario te hanteren, omdat deze 'een optimale mix inhoudt voor de leefbaarheid, de luchtvaartbereikbaarheid en de economische ontwikkeling'.

Voor de TUG-ontheffingen kiest het college voor maatwerk, waarbij in Natura2000- of stiltegebieden in ieder geval geen ontheffingen worden afgegeven. Als insteek kiest het college verder voor maximaal twaalf dagen per jaar en vier vliegbewegingen per dag. Wat betreft de helihavens kiest het college wel voor de terughoudende variant. Dit houdt in dat de provincie geen nieuwe helihavens wil met uitzondering van maximaal twee commerciële helihavens bij de grote steden (B5-steden).

Drie varianten voor toezicht en handhaving

Voor toezicht en handhaving worden in de beleidsnota drie varianten geschetst:

- Een 'status-quo' variant, waarbij de inzet van de provincie hetzelfde is als de inzet zoals dat werd uitgevoerd voor de decentralisatie door de Inspectie verkeer en Waterstaat (IVW⁶)
- Een 'geoptimaliseerde' variant, waarbij zichtbaarheid van de provincie wordt vergroot (omwonenden en de luchtvaartsector) en meer wordt ingezet op fysieke controles.
- Een 'maximale' inzet variant, waarbij de provincie nog zwaarder inzet op fysieke controles.

Het college concludeert in de beleidsnota dat 'gezien de ervaringen van IVW' er op dit moment geen reden is om tot een intensievere variant over te gaan. In de bespreking met de commissie EMG op 26 november 2010 geeft de meerderheid te kennen te kiezen voor de geoptimaliseerde toezichtsvariant.

⁶ Tegenwoordig de ILT: Inspectie Leefomgeving en Transport.

Beleidsmatige begrenzing

Daarnaast is in de beleidsnota luchtvaart 2010 de keuze gemaakt dat 'de beleidsnota Luchtvaart niet zover reikt dat beleidslijnen of visies worden uitgezet ten aanzien van andere aan luchtvaart gerelateerde aangelegenheden zoals werkgelegenheid, economie of mobiliteit'. Voor bijvoorbeeld Aviolanda en voor de ontwikkeling van de Brainport Kennisregio gelden andere beleidskaders die de uitgangspunten daarvoor bepalen. Dat betekent dat de nota Luchtvaart 2010 beleidsmatig begrensd is en alleen gaat over de rol van de provincie als bevoegd gezag voor de luchtvaart.

Samengevat: het besluit luchtvaartbeleid

PS nemen op 10 december 2010 een besluit over de beleidsnota Luchtvaart en kiezen voor het trendvolgend scenario met geoptimaliseerd toezicht. Dat betekent dat de provincie kiest voor het ongewijzigd in stand houden van de bestaande vergunde situatie en de geluidszones van onder andere Seppe Airport en Kempen Airport en een intensivering van toezicht. Tenslotte hechten de Staten waarde aan een 'apart, onafhankelijk meldpunt voor een snelle en zorgvuldige afhandeling van klachten'. Het college zegt toe dat er een klachtenbehandelingsprotocol wordt opgesteld.

Wat betreft de ontwikkelingen van Eindhoven Airport (waar de provincie geen bevoegd gezag is voor de Luchtvaart) zijn de ontwikkelingen en beleidskeuzes buiten de scope van de Nota Luchtvaart gebleven.

2.5 Vastgestelde verordeningen, beleidsregels, besluiten en regelingen

Na vaststelling van de beleidsnota Luchtvaart heeft de provincie de beleidsregels vertaald in een aantal verordeningen, beleidsregels, luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen. We geven onderstaand de belangrijkste besluiten weer.

Verordeningen CRO's Luchthaven Budel en Seppe Noord-Brabant

Op 30 juni 2011 heeft PS de verordeningen voor de CRO's Budel en Seppe vastgesteld⁷. In de verordeningen staan onder andere de volgende aspecten beschreven:

- Taken
- Werkwijze
- Samenstelling (waaronder de voorzitter en secretaris)
- Benoeming en ontslag van de leden
- Vergaderingen en verslaglegging.

Verordening Luchtvaart

Op 9 december 2011 heeft PS de verordening Luchtvaart Noord-Brabant vastgesteld⁸. In de verordening Luchtvaart staan de procedurebepalingen voor het aanvragen van een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling voor een luchthaven gelegen in de provincie Noord-Brabant.

Beleidsregel ontheffing luchtvaartgebruik terreinen Noord-Brabant

Op 19 juni 2012 heeft GS⁹ de beleidsregel ontheffing luchtvaartgebruik terreinen Noord-Brabant vastgesteld¹⁰ voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG-ontheffingen).

⁷ De verordeningen zijn in werking getreden op 27 juli 2011.

⁸ De verordening is in werking getreden op 4 januari 2012.

⁹ De bevoegdheid voor het vaststellen van de beleidsregelen ligt bij gedeputeerde staten.

¹⁰ De beleidsregel is in werking getreden op 23 juni 2012.

De beleidsregel geeft de spelregels weer die gelden bij het verlenen van tijdelijke ontheffingen¹¹. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in een generieke ontheffing, een locatie-gebonden ontheffing en een specifieke ontheffing. De ontheffingen hebben betrekking op verschillende luchtvaartuigen, zoals helikopters, luchtballonnen, zweeftoestellen, micro light aeroplanes (mla), onbemande luchtvaartuigen (drones) van 25 tot 150 kg), landbouwluchtvaartuigen en vliegtuigen voor een luchtshow.

De ontheffingen worden afgegeven voor de duur van maximaal één jaar. In de beleidsregel zijn criteria opgenomen waaraan een aanvraag wordt getoetst. De OMWB is belast met de uitvoering van de toetsing van ontheffingsaanvragen namens het bevoegd gezag (de provincie). De ontheffingen worden gepubliceerd op de website van de provincie.

Verordeningen luchthavenbesluit luchthavens Seppe en Budel Noord-Brabant

Op 17 mei 2013 heeft PS de verordening luchthavenbesluit luchthaven Seppe Noord-Brabant vastgesteld¹² en op 20 september 2013 heeft PS de verordening luchthavenbesluit luchthaven Budel Noord-Brabant vastgesteld¹³. In de verordeningen zijn de volgende aspecten beschreven:

- locatieaanduiding en baanaanduiding
- regels over gebruik en openstellingstijden
- geluids- en veiligheidscontouren.

Beide verordeningen zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar en verschillen vooral in het toegestane gebruik. Ter illustratie: in Budel is incidenteel gebruik van militaire vliegtuigen toegestaan; in Seppe zijn 900 helikopterbewegingen per jaar toegestaan en zijn maximaal 30 vliegbewegingen toegestaan voor militaire vliegtuigen en militaire helikopters, indien sprake is van humanitaire of operationele vluchten. Na vijf jaar moet een luchthavenbesluit worden geëvalueerd.

Verordeningen luchthavenregeling luchthavens Waspik en Sprang-Capelle Noord-Brabant

Op 11 januari 2016 heeft PS de verordeningen luchthavenregeling luchthavens Sprang-Capelle en Waspik vastgesteld. In de verordeningen zijn de locatie, het gebruik en openstellingstijden en de eisen ten aanzien van de registratie en rapportage opgenomen. Beide luchthavens worden alleen gebruikt door gemotoriseerde schermvliegtuigen (ook wel paramotors genoemd).

¹¹ Een tijdelijke ontheffing om met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen, anders dan van of op een luchthaven.

¹² De verordening is in werking getreden op 23 augustus 2014.

¹³ De verordening is in werking getreden op 1 februari 2014.

3 De bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen weer van de evaluatie. We maken onderscheid in:

- bevindingen over het beleid
- bevindingen over de inzet van het instrumentarium
- bevindingen over inzet middelen.

De bevindingen zijn tot stand gekomen door analyse van relevante documenten en gesprekken met betrokkenen (zie bijlage 1). Daar waar het relevant is, geven wij aan welke bronnen vooral zijn gebruikt.

3.2 Bevindingen over het beleid

In deze paragraaf geven we de belangrijkste bevindingen weer over de volgende aspecten van het beleid:

- Vier beleidslijnen, geen concrete doelen
- Invulling van de optimale mix tussen luchtvaart, leefbaarheid en economie
- Bevoegdheden van de provincie.

Vier beleidslijnen, geen concrete doelen

De beleidsnota Luchtvaart 2010 vindt zijn oorsprong in de decentralisatie van Rijkstaken naar de provincie. De wettelijke beleidskaders worden gevormd door de wet Luchtvaart en de Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML).

De provincie heeft binnen bovengenoemde wettelijke kaders een zekere mate van beleidsvrijheid bij de vormgeving van het luchtvaartbeleid. Deze zijn weergegeven in de beleidsnota Luchtvaart van de provincie. De keuzes die de provincie heeft gemaakt, zijn samen te vatten in de volgende vier beleidslijnen:

1. Het luchtvaartbeleid van de provincie is *trendvolgend*. Er is volgens het college in het trendvolgende scenario voldoende ruimte voor luchtvaart, zonder dat andere belangen onevenredig geschaad worden. Daarmee kiest de provincie voor een ‘faciliterend beleid, binnen de bestaande mogelijkheden’. In de praktijk betekent dit dat de door het Rijk vergunde situatie in stand blijft. De geluidszones van de bestaande regionale vliegvelden blijven ongewijzigd en groei voor die luchthavens is alleen mogelijk voor zover dat binnen de vastgestelde zones past¹⁴. Het trendvolgende scenario houdt volgens de provincie een optimale mix in voor de leefbaarheid, de luchtvaartbereikbaarheid en de economische ontwikkeling in Noord-Brabant. De Verordening ruimtelijke ordening (Vro) biedt in beginsel weinig ruimte voor nieuwe luchthavens.
2. Het beleid voor helihavens is *terughoudend*. De provincie wil geen nieuwe helihavens, met uitzondering van maximaal twee commerciële helihavens bij twee van de vijf grote steden in Brabant.

¹⁴ Uit de periodieke rapportages van de twee vliegvelden blijkt dat er nog (ruim) voldoende ontwikkelruimte is binnen de geldende contouren. Een belangrijke oorzaak is dat door de economische crisis van de afgelopen jaren in de praktijk nauwelijks tot geen groei te zien is geweest in het aantal vliegbewegingen. Daarnaast leiden geluidsarme vliegtuigen tot minder geluidsbelasting.

3. Het toezicht wordt '*geoptimaliseerd*'. Het toezicht wordt intensiever ten opzichte van de inzet van toezicht door de IVW, met name door fysieke controles.
4. De beleidsnota luchtvaart is *beleidsmatig begrensd*. Dat betekent dat de beleidsnota luchtvaart zich primair richt op luchtvaartbeleid en geen directe werking heeft naar andere beleidsterreinen (zoals economie, ruimtelijke ordening en leefbaarheid).

De provincie heeft de vier gekozen beleidslijnen in de beleidsnota Luchtvaart niet vertaald naar concrete en meetbare doelen. Dat betekent dat er geen heldere kaders waren die konden worden vertaald naar concrete werkzaamheden voor de ambtelijke organisatie. Dat geldt ook voor de gestelde ambitie om het toezicht te optimaliseren; er is in de beleidsnota niet aangegeven hoe dat geoptimaliseerde toezicht er uit zou moeten zien. Daarmee is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van de beleidsnota Luchtvaart.

Invulling van de optimale mix tussen luchtvaart, leefbaarheid en economie

In de beleidsnota is aangegeven dat de provincie streeft naar een optimale mix van leefbaarheid, luchtvaartbereikbaarheid en economische ontwikkeling. Met een aantal beleidsmedewerkers van de provincie is gesproken over de vraag hoe de provincie invulling heeft gegeven aan die gewenste optimale mix. Dat gesprek heeft geleid tot een verdere duiding van de keuzes in de beleidsnota. Deze duiding heeft geleid tot onderstaande bevindingen.

De door de provincie gekozen beleidslijnen (trendvolgend, terughoudend, geoptimaliseerd toezicht en beleidsmatig begrensd) betekent feitelijk een continuering van het beleid van voor de decentralisatie van bevoegdheden. De provincie geeft praktisch invulling aan de gewenste 'optimale' mix van leefbaarheid, luchtvaartbereikbaarheid en economische ontwikkeling door de al aanwezige ontwikkelruimte van de luchtvaart binnen de huidige kaders in stand te houden en te gebruiken voor beperkte ontwikkeling van de luchtvaart in Brabant. De onderliggende analyse was dat:

- het trendvolgend scenario voldoende ruimte zou bieden voor de gewenste (beperkte) ontwikkeling van de luchtvaart, zonder dat andere (provinciale) belangen onevenredig geschaad zouden worden.
- De provincie op andere beleidsterreinen over een toereikend instrumentarium beschikt om sturing te geven aan gewenste ontwikkelingen.
- De luchtvaart een relatief beperkte bijdrage levert aan de mobiliteitsbehoefte in Noord-Brabant.
- De luchtvaart van relatief geringe economische betekenis is in Noord-Brabant¹⁵.

Daarmee wordt ook een verklaring gegeven voor de beleidsmatige begrenzing van de beleidsnota luchtvaart. Deze keuze is verklaarbaar vanuit de provinciale opvatting dat de ontwikkelruimte voor de luchtvaart toereikend is en dat helder en duidelijk is binnen welke grenzen die ontwikkeling mogelijk is. Daarmee was er de afgelopen jaren geen behoefte of noodzaak om luchtvaartbeleid mee te nemen als onderdeel van een meer integrale beleidsafweging van de provincie. De beleidsambtenaren die wij hebben gesproken geven aan dat dit in de praktijk in de afgelopen jaren ook zo is gegaan; luchtvaartbeleid is niet betrokken in de integrale afwegingen van de provincie. Beleidsmatig en in de praktijk is het provinciale luchtvaartbeleid een op zichzelf staand beleidsterrein in de provincie.

¹⁵ Daarbij wordt Eindhoven Airport uitgezonderd, maar daarvoor is de provincie geen bevoegd gezag.

De relevantie beperkt zich tot het bieden van beheersmatige (operationele en procedurele) handvatten voor luchtvaartactiviteiten. De beleidsmatige relevantie van de beleidsnota luchtvaart voor de provincie is volgens de beleidsmedewerkers daarmee op dit moment beperkt.

Bevoegdheden van de provincie

Door de decentralisatie is een aantal bevoegdheden van het Rijk overgedragen aan de provincie. We constateren dat het gaat om een beperkt aantal bevoegdheden. De provincie is bevoegd gezag voor het landen en opstijgen van de twee regionale burgerluchtvaartterreinen (Seppe en Budel), van de overige luchtvaartterreinen, waaronder helihavens en onverharde luchtvaartterreinen en voor incidenteel gebruik.

De beleidsmatige relevantie van de decentralisatie is daarmee beperkt. De provincie is geen bevoegd gezag voor het belangrijkste vliegveld in de regio (Eindhoven) en de provincie is voor de terreinen waar het wel bevoegd gezag is, alleen bevoegd voor zover het starten en landen (zie eerdere tekstkader over starten en landen) betreft. Daarmee is de scope van de luchtvaartbevoegdheid van de provincie relatief beperkt.

3.3 Bevindingen over de inzet van instrumenten

In deze paragraaf gaan we in op de werking van de instrumenten van de provincie binnen het beleidsveld luchtvaart. We beginnen met een algemene bevinding over de rol en werking van de instrumenten. Daarna gaan we achtereenvolgens in op toezicht, de CRO's en de COVM's.

Algemene observatie

In de beleidsreconstructie zijn de instrumenten toegelicht die de provincie ter beschikking heeft om invulling te geven aan de rol van bevoegd gezag. Op hoofdlijnen zijn dat de volgende instrumenten:

- Vaststellen luchthavenbesluiten of luchthavenregelingen.
- Vaststellen beleid ontheffingen en verlenen van ontheffingen.
- Uitvoeren van toezicht en handhaving.
- Voorzitten COVM's voor de militaire luchtmachtbases
- Verordening CRO's en voeren secretariaat.

Uit de interviews blijkt dat de provincie met deze instrumenten in staat is om invulling te geven aan de gestelde beleidslijnen (trendvolgend en terughoudend). De luchthavenbesluiten en -regelingen voldoen als instrument om te bewaken dat het vliegverkeer binnen de gestelde (geluids- en veiligheids-) kaders blijft. Dat geldt ook voor het ontheffingenbeleid en de uitvoering daarvan door de OMWB (namens de provincie). Ook voor recente ontwikkelingen, zoals de verplaatsing van zweefvliegen van Eindhoven Airport naar Aeroclub Nistelrode, de baanverlegging in Budel en de uitbreiding van het bedrijventerrein in Seppe, voldoet het huidige beleidskader en instrumentarium.

Toezicht en handhaving

In de beleidsnota Luchtvaart is gekozen voor de geoptimaliseerde toezichtsvariant. In de beleidsnota is dat niet verder uitgewerkt. Volgens betrokkenen bij de OMWB en de provincie was voor de overgang van bevoegdheden naar de provincie sprake van het zogenaamde 'piepsysteem'.

In de eerste jaren na de decentralisatie van bevoegdheden (van 2012 tot 2014) was de provincie zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Omdat in die periode ook de luchthavenbesluiten en -regelingen moesten worden aangepast, is er in die periode geen inzet gepleegd op toezicht en handhaving. Formeel had dat wel gemoeten.

In 2013 zijn in Brabant de (drie) omgevingsdiensten gevormd. Vanaf 2014 is de Omgevingsdienst Midden-West Brabant (OMWB) formeel door GS gemandateerd voor het uitvoeren van toezicht en handhaving en voor het verstrekken van ontheffingen¹⁶. Daarnaast kunnen klachten over luchthavens gemeld worden bij het milieuloket van de OMWB¹⁷.

Het is niet meer terug te halen hoe de provincie voor 2014 het toezicht heeft ingevuld. In 2014 en 2015 heeft de OMWB op basis van een eerste globale opdracht het toezicht en handhaving vormgegeven. Pas in de loop van 2016 is samen met de provincie een toezichtplan gemaakt dat meer concreet invulling gaf aan de geoptimaliseerde toezichtvariant. Dat is dus ruim zes jaar na vaststelling van de beleidsnota Luchtvaart.

In het toezichtplan van 2016 is het volgende opgenomen:

- Gemiddeld tussen één- en viermaal per twee jaar een fysieke controle uitvoert bij een luchthaven met een luchthavenbesluit of -regeling. De frequentie is afhankelijk van klachten, gebruiksintensiteit en bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke urgentie. Van elk controlebezoek wordt een bezoekrapport opgesteld.
- Voor de fysieke controle van TUG-ontheffingen is een beslisschema ontwikkeld. Daarbij is sprake van een risico-gestuurde afweging (waaronder aanwezige hoeveelheid mensen, locatierisico's en de reputatie van de aanvrager).
- Verder beoordeelt de OMWB de kwartaalrapportages van de luchthavens op dreigende overschrijding van vastgestelde grenswaarden en beoordeelt de OMWB de TUG-meldingen na afloop (ook de tijdigheid van de melding).

We merken op dat het huidige plan weliswaar beter aansluit bij de geoptimaliseerde toezichtvariant, maar in het huidige toezichtplan is ook nog niet concreet aangegeven wat de OMWB doet. In het toezichtplan is bijvoorbeeld wel aangegeven dat de OMWB fysieke controles uitvoert bij luchthavens, maar er wordt niet aangegeven op welke wijze de OMWB het toezicht uitvoert ter invulling van de provinciale rol als bevoegd gezag, en daarmee invulling geeft aan het oorspronkelijke beleidsdoel (de 'geoptimaliseerde' toezichtvariant). Ook wordt niet duidelijk uit het toezichtplan wat de OMWB dan concreet gaat doen, wat het kost en hoe er verantwoording wordt afgelegd aan de provincie. Het plan biedt volgens ons weinig aanknopingspunten voor een effectieve sturingsrelatie tussen provincie en OMWB.

Over de klachtenregeling valt op te merken dat klachten mondeling of schriftelijk kunnen worden gemeld bij de milieutelefoon van de OMWB. Die zet de klacht vervolgens door naar de provincie. De provincie op haar beurt gaat aan de slag met de afhandeling van de klachten en informeert de betreffende luchthaven over (geanonimiseerde) klachten. Eens per kwartaal informeert de secretaris de betreffende CRO (informatief). Het is volgens ons een nogal omslachtige procedure,

¹⁶ Jaarlijks worden tussen 150 – 200 ontheffingen aangevraagd. In 2016 zijn er tot eind september 140 ontheffingen toegekend.

¹⁷ De klachten worden aan de provincie en de exploitant van de betreffende luchthaven ter beschikking gesteld. De CRO's ontvangen van de secretaris ter bespreking in de vergaderingen ook een overzicht van de (geanonimiseerde) klachten.

waarbij het onafhankelijke karakter van de klachtenafhandeling volgens ons niet goed is geborgd.

Bevindingen over de CRO's

In deze paragraaf geven we de belangrijkste bevindingen weer voor het functioneren van de CRO's. We beginnen met een korte beschrijving van de CRO's (zie onderstaand tekstkader). Daarna gaan we in op de bevindingen. De bevindingen zijn tot stand gekomen door gesprekken met een aantal leden en de voorzitter van de CRO's, aangevuld met de uitkomsten van een schriftelijke enquête onder de burgerleden van de CRO's en de COVM's.

Over de CRO's:

Er zijn in Brabant twee CRO's:

- CRO Budel
- CRO Seppe

Sinds de decentralisatie van bevoegdheden naar de provincie staan beide CRO's onder voorzitterschap van een onafhankelijke voorzitter¹⁸. De provincie vervult de rol van secretaris. Daarnaast bestaat elke CRO uit

- Vertegenwoordigers van omliggende gemeenten
- Vertegenwoordiger van de luchthavenexploitant
- Ten minste één en maximaal vier vertegenwoordigers van omwonenden
- Vertegenwoordiger van een rechtspersoonlijkheid bezittende gebruiksorganisatie van de luchthaven
- Vertegenwoordiger van de Brabantse Milieufederatie (BMF).

De CRO's komen ten minste tweemaal per jaar bij elkaar. Elke CRO heeft een huishoudelijk reglement, conform de verordening CRO.

De commissie heeft tot taak:

- Het uitwisselen van informatie tussen de leden over het feitelijke en voorziene gebruik van de luchthaven;
- Het verzorgen van informatie over het gebruik van de luchthaven aan de bevolking in de omgeving van de luchthaven;
- Het analyseren van klachten over het gebruik van de luchthaven¹⁹;
- Het geven van advies aan betrokken partijen over het voorkomen van en omgaan met klachten over het gebruik van de luchthaven;
- Het geven van advies aan het bevoegd gezag over het Luchthavenbesluit of het ontwerp daarvan;
- Het geven van advies aan het bevoegd gezag, gevraagd of ongevraagd, over wijziging van het Luchthavenbesluit;
- Het geven van advies aan het bevoegd gezag over de wijze van uitoefening van toezicht op de uitvoering van het Luchthavenbesluit.

Uit de gesprekken en de enquête komt een aantal beelden naar voren. Deze beelden geven we hieronder weer.

Doel en scope van de CRO:

- Hoewel leden van de CRO's aangeven dat het werk van de CRO's belangrijk is, is het voor een aantal leden van de CRO's wel de vraag waar de CRO's nu eigenlijk over gaan. Uit de periodieke rapportages van de luchthavens blijkt dat de geldende

¹⁸ De voorzitter wordt benoemd door PS.

¹⁹ De CRO's hebben geen taak in het afhandelen van klachten.

geluidscontouren vrijwel of geheel niet worden overschreden. Het is de vraag of de CRO's daarmee in de praktijk feitelijk alleen een informatieplatform zijn.

- Ook is niet altijd duidelijk wat de rol van de CRO's is bij ontwikkelingen op en rond een luchthaven. Vragen die leven zijn bijvoorbeeld: gaan we over de uitbreiding van het bedrijventerrein rond Seppe Airport? Welke rol heeft de CRO bij de baanverlegging van Budel? En wat is de rol van de provincie precies?
- Ook de rol van de CRO's bij de klachten rond luchthavens is onduidelijk en voor veel leden van de CRO's is inzicht in de registratie van klachten onduidelijk.
- Er is sprake van informatie-asymmetrie. Zowel door een aantal burgerleden als overige leden van de CRO's wordt aangegeven dat de kennis over de technische aspecten van geluidscontouren vaak ontbreekt bij burgerleden en dat ze daarin ook niet actief worden geschoold. Het is voor veel leden lastig om een oordeel te kunnen geven over de informatie in de kwartaalrapportages van de luchthavens over de geluidscontouren.

Rol en functie van de CRO's:

- Er wordt in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan het bevoegd gezag. Met de komende vaststelling van de nieuwe luchthavenbesluiten in 2018 en 2019 komt deze rol van de CRO's nadrukkelijker in beeld.
- Leden hebben vaak verschillende belangen in de CRO. Daarmee is de CRO niet alleen een platform waar informatie wordt uitgewisseld, maar ook een platform waar (soms stevige) discussies worden gevoerd. Volgens een aantal gesprekspartners maken de tegengestelde belangen het vaak lastig om met elkaar een constructief gesprek te voeren.
- Er is sprake van verschillende dynamiek in beide CRO's:
 - De vergaderingen van de CRO Seppe zijn vaak turbulent en volgens sommigen weinig constructief. De geluidscontouren in Seppe zijn volgens een aantal betrokkenen (burgers en BMF) veel te ruim en moeten naar beneden worden aangepast in het volgende luchthavenbesluit in 2019.
 - De vergaderingen in Budel zijn rustig; in Budel vergadert de CRO vaak maar éénmaal per jaar. Overigens levert Budel niet viermaal per jaar een rapportage op²⁰, maar slechts eenmaal per jaar.

Over de rol van de provincie:

De provincie staat volgens alle betrokken leden van de CRO's op grote afstand, is feitelijk inhoudelijk afwezig in de CRO's en speelt geen integrerende rol. Daarover hebben de leden van de CRO's in de interviews en de enquête het volgende aangegeven:

- De provincie heeft formeel alleen een rol als secretaris in de CRO's. Daarmee vult de provincie zijn rol als bevoegd gezag volgens betrokkenen wel heel beperkt in.
- De afstand van de provincie verhoudt zich volgens leden van de CRO's niet tot het maatschappelijk belang van een overlegplatform voor de luchtvaart.
- Daarnaast bestaat bij leden in de CRO de behoefte dat de provincie desgevraagd ook informatie en toelichting kan geven over beleidsterreinen waar de provincie een belang/rol heeft als gebiedsregisseur (ruimtelijke ordening en economie).
- Veel (burger)leden van de CRO's geven aan dat de nota Luchtvaart weinig handvatten biedt voor het werk van de CRO's. Er lijkt een discrepantie te zijn tussen de beperkte

²⁰ Dat is een verplichting vanuit de Regeling Burgerluchthavens: de exploitant van de luchthaven moet viermaal per jaar aan GS rapporteren over de geluidsbelasting in relatie tot de vastgestelde geluidscontouren.

scope van het bevoegd gezag van de provincie en de rol van de CRO's als platform voor informatie-uitwisseling.

Bekendheid van de CRO's in de omgeving van de luchthavens:

- Een frequentie van één tot tweemaal per jaar voor de CRO's geeft geen gevoel van gezamenlijkheid.
- De bekendheid van de CRO's onder omwonenden is zeer beperkt. Daarmee is volgens verschillende betrokkenen de effectiviteit van de CRO's als platform relatief beperkt.
- De CRO's zijn verplicht om de agenda en openbare vergaderstukken op de website van de provincie te plaatsen. Veel stukken ontbreken echter op de website.

Bevindingen over de COVM's

In deze paragraaf geven we de belangrijkste bevindingen weer voor het functioneren van de COVM's. Hoewel de provincie geen bevoegd gezag is voor militaire luchthavens, levert de provincie wel de voorzitters van de COVM's. De bevindingen in dit rapport richten zich op de provinciale rol en niet op het functioneren van de COVM's als zodanig.

We beginnen met een korte beschrijving van de COVM's (zie onderstaand tekstkader). Daarna gaan we in op de bevindingen. De bevindingen zijn tot stand gekomen door gesprekken met een voorzitter van een van de COVM's en een vertegenwoordiger van Defensie, aangevuld met de uitkomsten van een schriftelijke enquête onder de burgerleden van de COVM's en de CRO's.

Over de COVM's:

Er zijn in Brabant vier COVM's:

- COVM Eindhoven
- COVM Gilze-Rijen
- COVM Woensdrecht
- COVM Volkel.

De COVM staan onder voorzitterschap van een gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant. Defensie vervult de rol van secretaris. Daarnaast bestaat elke COVM uit

- De commandant van de vliegbasis
- Een bestuurders van elke gemeente binnen de geluidszone van het vliegveld
- Een inwoner van elke gemeente binnen de geluidszone van het vliegveld
- Het hoofd bureau geluidshinder, zonering en Rapportering van het commando Luchtmacht
- Een vertegenwoordiger van de Militaire Luchtvaartautoriteit (MLA)
- Een burgerexploitant en vertegenwoordiger van burgermedegebruikers (bij structureel burgermedegebruik)
- Een vertegenwoordiger van de Brabantse Milieufederatie (BMF)
- Een vertegenwoordiger van de plaatselijke luchtverkeersleiding.

De frequentie van COVM vergaderingen kan variëren afhankelijk van de behoefte en relevante ontwikkelingen. Elke COVM heeft een huishoudelijk reglement.

De commissie heeft als taak:

- Het voeren van overleg om zelfstandig of naar aanleiding van vragen of klachten advies uit te brengen dan wel voorstellen te doen aan de Staatssecretaris van Defensie of andere instanties over alle maatregelen en voorschriften aangaande de milieuhygiëne in relatie tot het gebruik van de betreffende militaire luchthaven;
- Het verstrekken van informatie en het geven van voorlichting betreffende de geluidsaspecten van het gebruik van de luchthaven;
- Het beoordelen van de geluidzonering/jaarcontouren.

Binnen deze kaders kiest een COVM zelf voor een praktische invulling van haar taken.

We zien grote verschillen in de wijze van functioneren van de verschillende COVM's. Die worden voor een groot deel verklaard door de kenmerken van de luchthaven en het luchtverkeer, maar ook door de persoonlijke stijl van betrokkenen.

Partijen geven aan dat de COVM formeel weinig bevoegdheden heeft. Het is vooral een platform waar partijen met elkaar in gesprek zijn, en dan vooral Defensie met de andere partijen. Daarnaast wordt jaarlijks de rapportage geluidshinderklachten besproken in de COVM's.

Betrokkenen geven aan dat de provincie de voorzittersrol vooral technisch invult (provincie heeft inhoudelijk ook geen bevoegdheid, bevoegd gezag-rol ligt bij Defensie). Leden geven aan er belang aan te hechten dat een gedeputeerde voorzitter is, maar dan is zichtbare aandacht en betrokkenheid wel noodzakelijk.

Er zijn ook geluiden dat het goed zou zijn om, net als bij de CRO's, te werken met een onafhankelijk voorzitter. Daarnaast is aangegeven dat het goed zou zijn om een gezamenlijke bijeenkomst te organiseren van alle COVM's in Brabant om ervaringen en kennis uit te wisselen.

3.6 Bevindingen over de inzet van middelen

De inzet en lasten/baten voor het beleidsterrein luchtvaart worden door de provincie Noord-Brabant niet in een afzonderlijke productgroep of product begroot, geadmistreerd en verantwoord. Er zijn in de begroting/rekening van de provincie geen prestatie-indicatoren opgenomen. Dat bemoeilijkt het geven van inzicht in de ingezette capaciteit en kosten én in de efficiënte besteding van provinciale middelen (in fte's en in euro's).

Provinciale capaciteitsinzet

Op basis van beschikbare informatie van de provincie hebben we een reconstructie gemaakt van de capaciteitsinzet van de provincie in de afgelopen jaren (in fte). Deze capaciteitsinzet is in onderstaand overzicht weergegeven.

Inzet provincie Luchtvaartbeleid (fte)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
- implementatie RBML	0,41	0,67	0,52	0,20	0,11		
- procedure luchthavenbesluit/regeling	0,04	0,08	1,64	1,27	0,24	0,07	
- TUG ontheffingen	1,08	1,24	0,40	0,23	0,05		
- eindhoven airport/alderstafel	0,02	0,32	0,25	0,32	0,35	0,22	
- inzet CRO's			0,21	0,20	0,24	0,06	
- inzet COVM's			0,20	0,26	0,32		
- uitvoering wet luchtvaart						1,38	1,73
totaal (fte)	1,56	2,32	3,21	2,47	1,30	1,73	1,73

Tabel 1: inzet van de provincie in fte²¹.

De gemiddelde ingezette capaciteit door de provincie voor de uitvoering van het luchtvaartbeleid in de afgelopen jaren bedraagt 2,1 fte. In 2011, 2012 en 2013 was de inzet hoger dan gemiddeld. Belangrijkste verklarende factoren daarvoor waren de implementatie van de decentralisatie (de beleidsvorming) en de procedures om voor de luchthavens een luchthavenbesluit of -regeling op te stellen. Vanaf 2014 is de provinciale inzet gemiddeld lager. De belangrijkste reden daarvoor is dat toezicht en

²¹ 1,73 fte in 2016 heeft betrekking op de eerste 9 maanden van 2016. Extrapolatie naar een heel jaar komt neer op 2,3 fte.

handhaving, de uitvoering van de TUG-ontheffingen en het klachtenmeldpunt voor klachten van burgers over de luchthavens is over gegaan naar de OMWB.

Met ingang van 2016 wordt de capaciteitsinzet van de provincie niet meer nader gespecificeerd, maar verantwoord onder de noemer 'uitvoering wet luchtvaart'. Gedetailleerder inzicht in de provinciale inzet (onder andere ten behoeve van de COVM's en CRO's) is daardoor niet meer mogelijk en blijkbaar ook niet wenselijk.

Overige lasten en inkomsten

In onderstaande tabel hebben we een reconstructie gemaakt van de lasten en baten die betrekking hebben op het beleidsterrein luchtvaart en voortvloeien uit de beleidsnota luchtvaart.

Aan de lastenkant:

Kosten inzet derden Luchtvaartbeleid	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
- kosten toezicht en handhaving OMWB				€ 6.811	€ 10.507	€ 11.126	€ 8.514
- kosten verlenen TUG ontheffingen OMWB					pm	pm	pm
- kosten klachtenregistratie OMWB					pm	pm	pm
- kosten CRO's en COVM	€ 11.523	€ 21.523	€ 20.665	€ 15.665	€ 15.665	€ 10.665	€ 10.665
totaal kosten	€ 11.523	€ 21.523	€ 20.665	€ 22.476	€ 26.172	€ 21.791	€ 19.179

Tabel 2: kosten inzet derden.

Het is niet mogelijk om zonder aanvullend onderzoek de kosten voor het verlenen van TUG-ontheffingen en de kosten voor de registratie van luchtvaartklachten in beeld te krijgen.

Aan de batenkant:

Jaarlijks ontvangt de provincie een decentralisatie-uitkering van het Rijk (als direct gevolg van het decentraliseren van taken van Rijk naar provincie in het kader van de RMBL) en daarnaast een bijdrage voor de inzet van de provincie in de COVM's. In onderstaande tabel zijn deze bijdragen weergegeven per jaar²². Overigens zijn de decentralisatiemiddelen niet één op één gekoppeld aan de uitgaven voor de capaciteitsinzet voor het beleidsterrein luchtvaart (deze komen in de algemene middelen terecht op een verzamelpost voor personele lasten), maar laten tevens zien dat de bijdragen niet in overeenstemming zijn geweest met de lasten die voortvloeiden uit de capacitaire inzet.

Bijdragen Luchtvaartbeleid	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Decentralisatie-uitkering Rijk		€ 134.721	€ 123.942	€ 123.942	€ 123.942	€ 123.942	€ 123.942
Vergoeding inzet COVM's	€ 12.607	€ 19.607	€ 12.607	€ 12.607	€ 12.607	€ 12.607	€ 12.607
Totaal ontvangen bijdragen	€ 12.607	€ 154.328	€ 136.549	€ 136.549	€ 136.549	€ 136.549	€ 136.549

Tabel 3: bijdragen Luchtvaartbeleid Rijk.

Na 2016 vervalt de decentralisatie-uitkering van het Rijk. Daarmee wordt de inzet op het luchtvaartbeleid vrijwel volledig gedekt uit de algemene middelen van de provincie.

Samenvattend is het lastig om een goed beeld te krijgen van de lasten en baten in het beleidsdomein luchtvaart. De beschikbare gegevens zitten verspreid in de begroting van de provincie en zijn moeilijk traceerbaar. Ook de externe kosten worden niet op eenduidige wijze geadministreerd en verantwoord.

²² De provincie heeft zelf middelen beschikbaar gesteld voor de luchthaven Eindhoven en de Alderstafels. Deze inzet van middelen valt buiten het bestek van de evaluatie, aangezien de provincie geen rol heeft als bevoegd gezag bij Airport Eindhoven.

4 Conclusies

4.1 Vooraf

In dit hoofdstuk presenteren wij op basis van onze bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk de belangrijkste conclusies van de evaluatie van de nota Luchtvaart. We volgen daarbij de lijn van de onderzoeksvragen.

4.2 De conclusies

De bevindingen leiden tot de volgende conclusies.

Deel 1: de doelen

De gestelde onderzoeksvraag luidt als volgt:

- *Hoe heeft de provincie invulling gegeven aan de mix van doelen op het terrein van leefbaarheid, luchtvaartbereikbaarheid en economische ontwikkeling? Hoe concreet zijn deze doelen geformuleerd?*

Deze onderzoeksvraag beantwoorden we in de volgende twee conclusies.

De provincie heeft met de decentralisatie van bevoegdheden in 2009 gekozen voor continuering van de bestaande beleidskaders voor de luchtvaart

De provincie heeft in de nota Luchtvaart gekozen voor vier beleidslijnen (trendvolgend beleid, terughoudendheid voor helihavens, een geoptimaliseerde toezichtsvariant en beleidsmatige begrenzing).) Er is sprake van een continuering van het beleid van voor de decentralisatie van bevoegdheden. De provincie geeft praktisch invulling aan de gewenste 'optimale' mix van leefbaarheid, luchtvaartbereikbaarheid en economische ontwikkeling door de al aanwezige ontwikkelruimte van de luchtvaart binnen de huidige kaders in stand te houden en te gebruiken voor beperkte ontwikkeling van de luchtvaart in Brabant.

Deze keuze voor beleidsmatige begrenzing is genomen vanuit de provinciale opvatting dat de ontwikkelruimte voor de luchtvaart toereikend is en dat helder en duidelijk is binnen welke grenzen die ontwikkeling mogelijk is. Daarmee was er de afgelopen jaren geen behoefte of noodzaak om luchtvaartbeleid mee te nemen als onderdeel van een meer integrale beleidsafweging van de provincie. In de praktijk is luchtvaartbeleid de afgelopen jaren dan ook niet betrokken in de integrale afwegingen van de provincie.

Beleidsmatig en in de praktijk is het provinciale luchtvaartbeleid daarmee een op zichzelf staand beleidsterrein in de provincie. De relevantie beperkt zich tot het bieden van beheersmatige (operationele en procedurele) handvatten voor luchtvaartactiviteiten. De beleidsmatige relevantie van luchtvaart voor de provincie is daarmee op dit moment beperkt.

De bevoegd-gezag rol van de provincie is beperkt

Er is een beperkt aantal bevoegdheden overgedragen aan de provincie. De provincie is alleen bevoegd gezag voor het landen en opstijgen voor de regionale burgerluchtvaartterreinen (Seppe en Budel), overige luchtvaartterreinen en incidenteel gebruik. De provincie is geen bevoegd gezag voor het belangrijkste vliegveld in Noord-Brabant (Airport Eindhoven) en de (vier) militaire luchthavens in Noord-Brabant. Daarmee is de scope van de luchtvaartbevoegdheid van de provincie relatief beperkt.

Deel 2: de doeltreffendheid

De gestelde onderzoeksvraag luidt als volgt:

- In hoeverre hebben – gegeven de beleidsmatige uitgangspunten (trendvolgend, terughoudend, optimaal toezicht, beleidsmatige begrenzing) de aanpak en de ingezette bevoegdheden/instrumenten bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de provincie?

Deze onderzoeksvraag beantwoorden we in de volgende zes conclusies.

De doeltreffendheid van het luchtvaartbeleid van de provincie is niet vast te stellen

De vier gekozen beleidsuitgangspunten in de beleidsnota Luchtvaart bieden ontoreikende handvatten om deze te kunnen vertalen naar concrete en meetbare doelen om tot beleidsmatige sturing te komen. Dat betekent dat er geen heldere kaders waren die konden worden vertaald naar concrete acties voor de ambtelijke organisatie. Daarmee kunnen we in deze evaluatie niet objectief vaststellen of het luchtvaartbeleid doeltreffend is geweest.

Wat we wel hebben geconstateerd is dat de huidige provinciale instrumenten (verordeningen, luchtvaartbesluiten en -regelingen en ontheffingen) voldoende basis bieden om operationeel te handelen binnen de geformuleerde beleidsuitgangspunten. Ook voor recente ontwikkelingen voldoet het huidige instrumentarium.

De ambitie om het toezicht te optimaliseren is niet gerealiseerd

De ambitie om te komen tot geoptimaliseerd toezicht heeft pas in 2016 wat meer inhoud gekregen. Het huidige toezichtplan is echter op veel aspecten weinig concreet en biedt veel ruimte voor interpretatie. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat het fysieke toezicht op luchthavens concreet betekent voor de inzet van de OMWB. Het heeft blijkbaar ontbroken aan goede sturing op de afspraken met de OMWB. Het geoptimaliseerde toezicht in de nota Luchtvaart heeft daarmee ook nu nog geen concrete vertaling in handelwijze in de praktijk gekregen.

De klachtenprocedure voor de luchthavens is omslachtig en er is onvoldoende aandacht voor borging van een onafhankelijke klachtenbehandeling

Er is sprake van een omslachtige klachtenprocedure, waar verantwoordelijkheden van betrokken partijen niet voldoende helder is en die bij veel partijen ook onduidelijk is. Daarnaast is er te weinig aandacht voor een onafhankelijke afhandeling van klachten.

De inzet en betrokkenheid van de provincie in de CRO's doet onvoldoende recht aan de maatschappelijke relevantie van luchtvaart

De provincie staat volgens alle betrokken leden van de CRO's op grote afstand, is feitelijk inhoudelijk afwezig in de CRO's en speelt geen integrerende rol. De provincie heeft formeel alleen een rol als secretaris in de CRO's, maar is tegelijkertijd ook bevoegd gezag. De afstand van de provincie verhoudt zich volgens leden van de CRO's niet tot het maatschappelijk belang van een overlegplatform voor de luchtvaart.

De effectiviteit van de CRO's is beperkt

Het is lang niet altijd duidelijk waar de CRO's nu precies over gaan. Daarnaast is sprake van informatie-asymmetrie tussen burgerleden en overige leden. De kennis van veel burgerleden over de technische aspecten van geluidscontouren ontbreekt vaak en ze worden daarin ook niet actief geschoold. Het is voor veel leden lastig om een oordeel te kunnen geven over de informatie in de kwartaalrapportages van de luchthavens over de geluidscontouren. Leden worden niet actief geschoold om de rol in de CRO goed in te kunnen vullen.

De provinciale rol en betrokkenheid in de COVM's is beperkt

Hoewel de provincie geen bevoegd gezag is voor militaire luchthavens, verwachten de leden van de COVM dat de provincie (bij voorkeur de gedeputeerde) de rol van voorzitter zichtbaar en met aandacht en betrokkenheid uitvoert. Dat wordt door veel leden niet als zodanig ervaren. Daarnaast bestaat er behoefte om ervaringen en kennis uit te wisselen tussen de COVM's.

Deel 3: de doelmatigheid

De gestelde onderzoeksvraag luidt als volgt:

- Zijn de ingezette provinciale middelen (inclusief personele kosten) binnen de kaders gebleven en zijn de middelen doelmatig besteed?

Deze onderzoeksvraag beantwoorden we in de volgende conclusie.

Er valt niet vast te stellen of sprake is van doelmatige inzet van middelen. Wel is vast te stellen dat de provincie hierop onvoldoende grip heeft

De provincie begroot en registreert inzet en uitgaven voor het luchtvaartbeleid niet geconcentreerd op een product/productgroep. We hebben de inzet en lasten/baten moeten reconstrueren aan de hand van diverse bronnen en dat is maar gedeeltelijk gelukt. De provincie heeft daarmee onvoldoende grip op de inzet en kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van het luchtvaartbeleid. En daarmee kunnen we ook geen uitspraak doen over de doelmatige inzet van middelen.

Deel 4: mogelijke belemmeringen

De gestelde onderzoeksvraag luidt als volgt:

- Zijn er beleidsmatige en/of juridische lacunes te constateren, die belemmerend werken voor de uitvoering van het beleid, toezicht en handhaving?

Deze onderzoeksvraag beantwoorden we in de volgende conclusie.

De beperkte provinciale bevoegdheid in de luchtvaart vormt een belemmering voor het betrekken van luchtvaartbeleid in integrale afwegingen van de provincie

Het bevoegd gezag van de provincie is beperkt tot starten en landen en tot regionale luchtvaartactiviteiten. Deze beperkte bevoegdheid heeft als gevolg dat luchtvaart als beleidsdomein voor de provincie van bescheiden betekenis is. Onze taxatie is dat met de komst van de omgevingswet daarin weinig zal veranderen, zolang de bevoegdheid van de provincie op het terrein van luchtvaart zo beperkt is.

Bijlage 1: Gesprekspartners

- Jan Oomen (onafhankelijk voorzitter CRO Seppe en Budel).
- Noud Fransen (eigenaar/exploitant Kempen Airport).
- Jos Dankers (provincie Noord-Brabant).
- Ron Broeren (provincie Noord-Brabant).
- Wim Ravesloot (provincie Noord-Brabant).
- Mike Schoenmaker (provincie Noord-Brabant).
- Charles Jacobs (exploitant Breda Airport).
- Trees Swaans-van der Helm (voorzitter COVM Gilze-Rijen en Volkel).
- Peter Hardenbol (ministerie van Defensie).
- Hans Wierikx (wethouder Halderberge).
- Michiel Visser (BMF).
- Elly Keller (OMWB).
- Remco Reuvers (OMWB).