

Beleidsbevoegdheid regionale luchthavens gedecentraliseerd

Een onderzoek naar de weerstand tegen de decentralisatie
van het regionale luchthavenbeleid aan de hand van de
situatie rondom de Rotterdamse luchthaven.



Beleidsbevoegdheid regionale luchthavens gedecentraliseerd

Een onderzoek naar de weerstand tegen de decentralisatie
van het regionale luchthavenbeleid aan de hand de situatie
rondom de Rotterdamse luchthaven.



afstudeerverslag van:

Axel M.P. Visser
Studienummer 9891088
Datum: 8 juni 2005

*Technische Universiteit Delft
Faculteit Techniek, Bestuur en Management
Sectie Beleidsanalyse*

Begeleiding:

- prof.dr.ir. W.A.H. Thissen, sectie Beleidsanalyse. Hoofd afstudeercommissie
- dr. P.W.G Bots, sectie Beleidsanalyse. Plaatsvervangend hoofd afstudeercommissie
- ir.drs. A.R.C. de Haan, sectie Beleidsanalyse. Eerste begeleider
- mw. ir. M. Stefanski, sectie Beleidskunde/Organisatie en Management. Tweede begeleider

Voorwoord

Deze afstudeerscriptie vormt de afronding van mijn studie Technische Bestuurskunde aan de Technische Universiteit te Delft. De resultaten van mijn afstudeeronderzoek, een exploratief onderzoek naar de acceptatieproblemen rondom decentralisatie van beleidsbevoegdheid van regionale luchthavens naar de provincies, zijn in dit verslag weergegeven.

In de laatste fase van mijn studie ben ik me in toenemende mate gaan interesseren in de ontwikkelingen in de luchtvaartsector. Vraagstukken in deze sector worden gekenmerkt door een grote diversiteit aan actoren en disciplines. De dynamiek van dit onderzoeksveld wordt versterkt door de constant aanwezige spanning tussen de belangen van de sector zoals economische groei en bereikbaarheid met de belangen van de omgeving zoals leefbaarheid en veiligheid.

Ik heb gedurende dit onderzoek zo lang mogelijk een objectieve houding aangenomen ten opzichte van het onderwerp van het onderzoek. Toch is het noodzakelijk geweest keuzes te maken om het onderzoek binnen een beheersbaar kader te houden. Er is besloten de decentralisatiepolitiek van de overheid niet te beoordelen, maar te onderzoeken wat er gedaan kan worden om de acceptatie van de betrokken actoren te verhogen als decentralisatie door de overheid gewenst is. Gevolg van deze keuze is dat de laatste hoofdstukken en de aanbevelingen, waarin enkele opties worden aangedragen om de acceptatie van het in te voeren beleid te verhogen, vooral van nut zijn voor de voorstanders van de decentralisatie, in dit geval het ministerie van Verkeer en Waterstaat en eventueel de provincie Zuid-Holland. Daarnaast hoop ik dat dit rapport ook bij de andere betrokken actoren kan bijdragen aan de verrijking van hun kennis en percepties.

Dit onderzoek had ik nooit alleen kunnen uitvoeren. Ik wil mijn dank betuigen aan mijn begeleiding van uit de TU Delft, in het bijzonder Alexander de Haan en Pieter Bots voor het deskundige advies bij het maken van moeilijke beslissingen en het voorkomen dat ik niet te veel van de onderzoekslijn afweek. Daarnaast wil ik iedereen bedanken die door middel van de interviews heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Speciale dank gaat hierbij uit naar Joost Können van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor zijn bijdrage aan dit onderzoek.

Axel Visser
Delft, juni 2005.

Samenvatting

In de heersende politieke gedachte moet de overheid enkel een sturende rol hebben in de samenleving. Daarom is in 1997 met de beleidsnota Regionale Luchthavenstrategie door de Tweede Kamer een nieuw beleid ten aanzien van regionale luchthavens ingezet, waarmee de overheid zich terugtrekt uit het bestuur van regionale luchthavens en haar eigendomsbelangen afstoot. In deze nota is tevens aangegeven dat de provincies beter geschikt zijn dan het rijk om de lusten- en lastenafweging ten aanzien van de regionale luchthavens te kunnen maken. Na acht jaar bevindt het wetsvoorstel zich in een vergevorderd stadium.

De decentralisatieplannen van de terugtrekkende overheid stuiten echter op verzet bij de actoren die betrokken zijn bij regionale luchthavens. De vraag in dit onderzoek is waarom het decentralisatiebeleid, dat theoretisch gezien moet leiden tot een beter bestuur en een betere afweging van belangen, in de optiek van de verschillende betrokken actoren niet positief ontvangen wordt.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzocht wat de bezwaren van de actoren zijn tegen de decentralisatieplannen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de situatie rond de Rotterdamse luchthaven. Als startpunt van het onderzoek is er onderzocht welke actoren in de huidige situatie betrokken zijn rondom de luchthaven en daarbij problemen ervaren. Met behulp van een institutionele analyse zijn de formele relaties tussen de actoren en formele procedures onderzocht. Deze institutionele context is vervolgens vergeleken met de relaties en het verloop van de procedures zoals het door de betrokken actoren in de realiteit ervaren wordt. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met de actoren, waarbij de ervaren kloof tussen de huidige situatie en de gewenste situatie door de verschillende actoren als kapstok gefungeerd heeft om het netwerk aan afhankelijkheden en verantwoordelijkheden in kaart te brengen. Uit de vergelijking van de institutionele en de "informele" analyse blijkt dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de eindverantwoordelijkheid heeft over beslissingen over regionale luchthavens en dat de andere actoren in formele zin betrekkelijk weinig inspraak hebben. In de perceptie van de actoren beschikken de luchthavenexploitant en de gemeenteraad van Rotterdam echter wel degelijk over een aantal sterke beïnvloedingsinstrumenten.

Vervolgens is onderzocht welke invloed de decentralisatie heeft volgens de percepties van de actoren op de toekomstige situatie. Hiervoor is op vergelijkbare wijze een splitsing gemaakt tussen de formeel geplande vormgeving en de wijze waarop de betrokken actoren deze verandering percipiëren.

In de nieuwe wet- en regelgeving zal de provincie het gezagvoerende orgaan worden ten aanzien van regionaal luchtvaartbeleid. De rol van de centrale overheid (het ministerie van Verkeer en Waterstaat) zal zich beperken tot het stellen van kaders ten aanzien van veiligheid en toegestane geluidsproductie en de verantwoordelijkheid over het beheer van het luchtruim. De verschuiving in verantwoordelijkheden en bevoegdheden zal moeten leiden tot een meer gestroomlijnde procedure en een meer evenwichtige afweging tussen de lusten en lasten van een regionale luchthaven op de regio. Daarnaast verwacht men dat de luchtvaartsector in de nieuwe wet- en regelgeving zelfstandiger kan opereren. Met andere woorden: De overheidsbemoeienis zal in de bedrijfsvoering van de luchthavens afnemen.

De betrokken actoren zien echter deze decentralisatie een stuk minder rooskleurig tegemoet. De actoren verwachten dat de decentralisatie helemaal niet hoeft te leiden tot een betere afweging van hun belangen en de oplossing van de heersende kwesties. Bovendien is er scepsis over de capaciteiten van de provincie als bevoegd orgaan. Een nadere analyse van de argumenten van de actoren leidt tot de conclusie dat de oorzaak van de weerstand tegen decentralisatie bij de betrokken actoren te herleiden is naar vier argumenten:

1. Decentralisatie leidt slechts tot een extra bestuurslaag.

De decentralisatie van partiële bevoegdheden naar de provincie slechts zal leiden tot een extra bestuurslaag in de beleids- en besluitvorming rondom regionale luchthavens. Voor grote beslissingen zal men afhankelijk blijven van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waardoor de het proces van besluitvorming enkel verzwaard wordt.

2. Onvoldoende vertrouwen van de actoren in de competenties van de provincie.

De provincie geniet niet voldoende vertrouwen als bestuursorgaan. Dit wantrouwen is drieledig. Het eerste bezwaar is haar veronderstelde gebrek aan kennis over de luchtvaartsector en de effecten van een luchthaven op de omgeving. Het tweede bezwaar is gebaseerd op het vermoeden dat de provincie, wanneer het in staat is zelf te bepalen welke actoren gehoord worden, naar verhouding meer actoren met lokale belangen zal laten plaatsnemen in de overlegorganen. De stem van deze lokale actoren zal, met het oog op herverkiezing, zwaarder worden meegewogen.

Het derde bezwaar tegen decentralisatie naar de provincie is dat de daadkracht af zal nemen. Doordat de besluitvorming dichterbij de maatschappij zal komen te staan, neemt de politieke invloed toe wat leidt tot een compromispolitiek.

3. Onvoldoende vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van decentralisatie.

Decentralisatie biedt volgens de actoren weinig of geen verbetering in het oplossen van de huidig gepercipieerde problemen zoals de overschrijding van de geluidsruimte, en het capaciteitstekort op de luchthaven. In de optiek van de actoren zal de provincie slechts een klein pakket van de verantwoordelijkheden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat overgedragen krijgen. De door het ministerie gepresenteerde voordelen, zoals betere en snellere besluitvorming en belangenafweging, worden niet als zodanig herkend door de betrokken actoren.

4. Geen voordelen met decentralisatie.

Er zijn een aantal argumenten die de voordelen van decentralisatie in twijfel trekken, waaronder het argument dat de luchthaveninfrastructuur een belangrijke rol speelt voor de Nederlandse economie en de bereikbaarheid en daarom een nationale aangelegenheid moet blijven. Een ander argument waarom de beleidsbevoegdheid over de regionale luchthavens beter past bij de Rijksoverheid is dat het verzorgingsgebied, en daardoor ook de voordelen van de luchthaven, een groter geografisch gebied bestrijken dan het gebied waarover de provincie de lasten afweegt.

Gedurende het onderzoek is het vermoeden ontstaan dat er enkele dieper liggende oorzaken aanwezig zijn waarmee het verzet tegen de decentralisatie te verklaren is. Er zijn twee mogelijke verklaringen voor de argumenten geïdentificeerd. Ten eerste is vastgesteld dat er sprake is van achterhaalde beelden op de op actuele stand van zaken doordat de percepties gedurende de jaren zijn "vastgeroest". Op een bepaald moment bevriest de mening van een actor ten opzichte van de beleidsplannen en worden nieuwe informatie en interpretaties slechts selectief opgenomen in hun "referentiekader".

De tweede verklaring voor de argumenten zijn gebaseerd op fundamentele meningsverschillen van de actoren over de verschillende kwesties.

Aan de hand van deze twee verklaringen is een aanzet voor een procesontwerp gegeven waar de strategieën "losweken en informeren" en "in dialoog treden en uitruilen" worden aangedragen om de acceptatiekloof tussen de actoren en de rijksoverheid te dichten. De eerste strategie "losweken en informeren" heeft als doel om de vastgeroeste percepties en de achterhaalde beelden bij de actoren weg te nemen. De tweede strategie "in dialoog treden en uitruilen" kan worden gebruikt om de impasse tussen de partijen te doorbreken om tot een werkbare oplossing te komen.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	I
Samenvatting	III
Gebruikte afkortingen	X
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Situatieschets.....	11
1.2.1 Ontwikkelingen in Europa.....	11
1.2.2 Nederlands beleid in beweging	12
1.2.3 De Nederlandse vliegvelden.....	12
1.3 Probleemformulering.....	13
1.3.1 Afbakening.....	13
1.3.2 Onderzoeksvraag.....	14
1.4 Leeswijzer	15
1.4.1 Begripsbepalingen	15
1.4.2 Structuurbeschrijving	16
2 Beleidsdoelen wetgeving regionale luchtvaart.....	17
3 Selectie en identificatie van de actoren	19
3.1 Methodiek.....	19
3.2 Actorenscaan	19
3.2.1 Methodiek actorenscaan	20
3.2.2 Resultaten actorenscaan.....	20
3.2.3 Filteren en aanpassen actorenlijst.....	21
3.3 Actorenanalyse	22
3.3.1 Methodiek actorenanalyse	22
3.3.2 Resultaten actorenanalyse.....	25
4 Institutionele analyse regionale luchthavens	29
4.1 Huidige wetgeving.....	29
4.2 Formele rollen betrokken actoren in huidige situatie.....	30
4.3 Nieuwe wet- en regelgeving	32
4.4 Vergelijking tussen de nieuwe en bestaande situatie	33
4.5 Conclusie.....	34
5 Netwerkanalyse.....	35
5.1 Huidige situatie.....	35
5.1.1 Beschrijving huidige percepties	35
5.1.2 Analyse huidige actorenpercepties	40
5.2 Toekomstige situatie.....	45
6 Vergelijking institutionele en netwerkanalyse	49
6.1 Vergelijking afhankelijkheden in de huidige situatie	49
6.2 Vergelijking percepties toekomstige situatie	50
7 Verklaring van de acceptatiekloof	55
7.1 Argumenten gebaseerd op achterhaalde beelden	55
7.2 Fundamentele argumenten tegen decentralisatie	56
7.3 Conclusie.....	56
8 Conclusies en aanbevelingen.....	57
8.1 Conclusies	57
8.2 Aanbevelingen	58
9 Reflectie op het onderzoek	61
Literatuurlijst	63
Begripsbepalingen.....	67

Bijlagen	71
1 Actorenscaan	71
1.1 Primaire scan	71
1.2 Verfijning en selectie actorenscaan	72
2 Formats.....	77
2.1 Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast	77
2.2 Coalitie gemeenteraad Rotterdam	79
2.3 Oppositie gemeenteraad Rotterdam.....	81
2.4 Luchtvaartmaatschappijen	83
2.5 Luchtverkeersleiding Nederland	85
2.6 Ministerie van Verkeer en Waterstaat.....	87
2.7 Omliggende gemeenten.....	89
2.8 Provincie Zuid-Holland	90
2.9 Rotterdam Airport BV.....	92
2.10 Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN)	96
2.11 Zuid-Hollandse Milieufederatie.....	98
3 Interviews	101
3.1 Geïnterviewde personen	101
3.2 Interviewverslagen.....	102
3.2.1 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Luchtvaart.....	102
3.2.2 Transavia Airlines.....	106
3.2.3 Provincie Zuid-Holland	108
3.2.4 CDA Rotterdam.....	110
3.2.5 Rotterdam Airport BV.....	112
3.2.6 Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast en Zuid-Hollandse Milieufederatie	114
3.2.7 PvdA Rotterdam	116
3.2.8 Stichting Airport Coordination Netherlands	117
3.2.9 Inspectie Verkeer en Waterstaat, divisie Luchtvaart	118
3.2.10 Luchtverkeersleiding Nederland.....	119
4 DANA.....	123
4.1 Introductie op DANA.....	123
4.2 Gebruik DANA in dit onderzoek.....	124
4.2.1 Modelstructuur	124
4.2.2 Validatie en verificatie.....	126
4.2.3 Conclusie.....	127
4.3 Oorzaak beperkte bruikbaarheid DANA	127
4.3.1 Vertaling van percepties naar het model	127
4.3.2 Methode om de bruikbaarheid te verhogen.....	128
4.4 Conclusie	128
4.5 Bugs en eigenaardigheden.....	129
4.6 Wish list.....	130

Lijst van figuren

Figuur 1: Structuur Rapport.....	16
Figuur 2: Uitvoering actorenanalyse met terugkoppelmomenten.....	19
Figuur 3: Voorbeeld doelmiddelen schema.....	22
Figuur 4: Van Luchtvaartwet naar Wet Luchtvaart.....	32
Figuur 5: Veranderingen in bevoegdheden na decentralisatie	34
Figuur 6: Positionering van de actoren.....	53
Figuur 7: Doel middelen Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast	77
Figuur 8: Doel middelen Gemeenteraad.....	79
Figuur 9: Doel middelen Gemeenteraad.....	81
Figuur 10: Doel middelen reguliere carrier.....	83
Figuur 11: Doel middelen ministerie van Verkeer en Waterstaat.....	87
Figuur 12: Algemene doel middelen provincie.....	90

Figuur 13: Doel middelen boom exploitant	92
Figuur 14: Doel middelen milieuorganisatie	98
Figuur 15: Koppeling tussen perceptie en doel-middelen schema actor	123
Figuur 16: Overzicht van de arena's in DANA	124
Figuur 17: Perceptie Coalitie in de Arena "Bijzonder gebruik geluidszone"	126
Figuur 18: Doel selecteren DANA.....	127
Figuur 19: Prospects en links.....	127

Lijst van Tabellen

Tabel 1: Vliegbewegingen en passagiersaantallen op Nederlandse luchthavens 2003/2004.....	12
Tabel 2: Resultaten actorenscaan	20
Tabel 3: Verwijderde actoren	21
Tabel 4: Gefilterde actorenlijst	21
Tabel 5: Voorbeeld Format.....	24
Tabel 6: Veranderingen in bevoegdheden	33
Tabel 7: Overzicht kwestiekaders en actoren huidige situatie.....	43
Tabel 8: Afhankelijkhedenmatrix luchthaven Rotterdam	44
Tabel 9: Vergelijking van de verwachtingen.....	51
Tabel 10: Actoren uit bronnenstudie	71
Tabel 11: Actief betrokken actoren.....	72
Tabel 12: Actoren met bevoegdheden (productiemacht).....	72
Tabel 13: Actoren met hulpmiddelen.....	72
Tabel 14: Actoren met wil tot betrokkenheid	72
Tabel 15: Actoren zonder actieve participatie	72
Tabel 16: Resultaten gecombineerde actorenscaan.....	73
Tabel 17: Rollen in het besluitvormingsproject.....	103
Tabel 18: Format "coalitie gemeenteraad Rotterdam (fragment).....	125

Gebruikte afkortingen

BKL	geluidsBelasting Kleine Luchtvaart
BtV	Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast
CDA	Christen Democratisch Appèl
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
ILS	Instrument Landing System
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Ke	Kosten Eenheid
KLM	Koninklijke luchtvaartmaatschappij
LCC	Low cost carrier
Lden	Level day-evening-night
LR	Leefbaar Rotterdam
MER	Milieu effectrapportage
MTOW	Maximum Take-Off Weight
NYMBY	Not In My BackYard (uitdrukking)
PKB	Planologische kernbeslissing
PvdA	Partij van de Arbeid
RA	Rotterdam Airport
RANOMOS	Rotterdam Airport Noise Monitoring System
RELUS	Regionale luchthavenstrategie
RLD	Rijksluchtvaartdienst
RMC	Rijksmilieuhygiënische commissie
RPC	Rijksplanologische commissie
RRKL	Regelgeving Regionale en Kleine Luchtvaartterreinen
SBL	Structuurschema burgerluchtvaartterreinen
SRKL	Structuurschema regionale en Kleine Luchtvaartterreinen
TNLI	Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (stuurgroep...)
VLM	Vlaamse Luchtvaart Maatschappij
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening & Milieubeheer
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
V&W	Verkeer en Waterstaat
ZHMF	Zuid-Hollandse Milieufederatie

Beeldmateriaal

Voor de afbeelding op de voorkant van het verslag is gebruik gemaakt van een illustratie uit de "Atlas of airports in Northwest Europe" (hoofdstuk Rotterdam Airport, pagina 6: routenetwerk) Ruimtelijk Planbureau, Den Haag (oktober 2004)

De kaart "Rotterdam Airport and surrounding developments" is afkomstig de "Atlas of airports in Northwest Europe" (hoofdstuk Rotterdam Airport, pagina 10) Ruimtelijk Planbureau, Den Haag (oktober 2004)

Deze afbeeldingen zijn gebruikt met toestemming van dhr. Kersten Nabielek, een van de auteurs van deze atlas.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door de groei van de Europese luchtvaartsector en de veranderende reispatronen zullen de regionale luchthavens in de komende decennia een steeds groter belang gaan spelen in de economische ontwikkeling en de bereikbaarheid van de Europese regio's¹.

De Nederlandse overheid heeft besloten het beleid ten aanzien van regionale luchthavens te hervormen, waarbij ondermeer de beleidsbevoegdheid wordt overgeheveld naar de provincies. Door deze decentralisatie zal er volgens de decentralisatie theorieën en de heersende politieke gedachte een kwalitatief betere afweging van de lusten en de lasten van een luchthaven op haar omgeving gerealiseerd kunnen worden. Ondanks het feit dat de hervorming moet leiden tot een evenwichtigere afweging van ieders belangen en kwalitatief hoger en pluriformer beleid, stuit de Nederlandse overheid op verzet van een groot aantal betrokken actoren.

In dit rapport zal onderzocht worden waarom de betrokken actoren bezwaren hebben tegen deze hervorming en welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen.

Voordat de onderzoeksvraag gepresenteerd wordt, zal in de komende paragrafen een korte inleiding worden gegeven over de regionale luchthavens en hun toekomstperspectieven.

1.2 Situatieschets

In deze paragraaf wordt een kort beeld geschetst van de ontwikkelingen in de regionale luchtvaartmarkt. De eerste paragraaf beschrijft de vervoersontwikkeling van de Europese luchtvaartsector. Paragraaf 1.2.2 geeft een inleiding op de verandering van het Nederlandse beleid. De situatieschets wordt afgesloten met een kort overzicht van de Nederlandse luchthavens die geschikt zijn voor burgerluchtvaart in paragraaf 1.2.3.

1.2.1 Ontwikkelingen in Europa

Het aantal luchtreizigers in Europa zal de komende jaren sterk toenemen. In het jaar 2000 verwerkten de Europese luchthavens meer dan 434 miljoen passagiers. Met een jaarlijks gemiddeld groeipercentage rond de drieënhalve procent zal dit aantal rond 2020 verdubbeld zijn². Slechts 15 procent van alle passagiers die de Europese luchthavens aandoen hebben een intercontinentale herkomst of bestemming.

De verwachte groei voor de komende jaren kent meerdere verklaringen. Ten eerste zal door de welvaartstijging en de bevolkingsgroei de vraag naar vliegbewegingen toenemen.

Een tweede verklaring is de liberalisering van de luchtvaartsector, waardoor op intra-Europees niveau bijna volledige marktwerking gerealiseerd is en de "heffingsbarrières"³ praktisch verdwenen zijn. Een gevolg hiervan is de komst van onder andere de Low Cost Carrier (LCC) of de prijsvechter, die naar verwachting 25% tot 50% marktaandeel⁴ zal verwerven op intra-Europese bestemmingen. De mogelijkheid om eerder gesloten markten te betreden, bevordert marktwerking binnen de sector, resulterend in lagere prijzen. Daarnaast geeft de komst van de prijsvechter een positieve impuls aan de regionale luchthavens. Dit type maatschappijen is namelijk in tegenstelling tot de traditionele luchtvaartmaatschappijen niet afhankelijk van een verbindend routenetwerk. Omdat zij niet afhankelijk zijn van het aantal aanwezige verbindingen naar overige bestemmingen op een luchthaven, kiest de prijsvechter in de regel voor kleine regionale luchthavens, waar de havengelden lager zijn en een snellere turn-around time gerealiseerd kan worden. Door de lage kosten en het reisgemak op kleinschalige luchthavens is vliegen een aantrekkelijk reisalternatief geworden voor een steeds grotere groep Europeanen. Als gevolg van de groei in de luchtvaartsector en de steeds strenger wordende milieueisen, krijgen de grote Europese luchthavens in toenemende mate capaciteitsproblemen⁵. Deze

¹ De paradox van meer passagiers. Financieel Dagblad, 30 mei 2005; Study on constraints to growth, volume 1.p.8, ECAC, 2003; Airport Capacity – the next major challenge, Press release Airports Council International, 10 juni 2004; Traffic growth returns to European airports, Press release Airports Council International, 13 februari 2004.

² Study on the use of airport capacity. Airports council international. May 2004 (www.aci-europe.org)

³ Door liberalisering van de Europese luchtvervoersector kunnen Europees geregistreerde luchtvaartmaatschappijen nu hun diensten aanbieden op alle intra-Europese bestemmingen. Er zijn geen beperkingen meer gesteld op bijvoorbeeld het aantal maatschappijen dat een lijndienst tussen twee steden mag onderhouden.

⁴ Het marktaandeel van de Low Cost Carrier wordt in het jaar 2010 geschat op 25% van de Europese markt (bron: De positie van de Nederlandse lucht- en ruimtevaartcluster, TNO Inro (10 maart 2004), Den Haag en Urs Binggeli, Lucio Pompeo (2002), "Hyped hopes for Europe's low-cost airlines" The McKinsey Quarterly, 2002 nr. 4)

⁵ Gridlocks op de 50 grootste vliegvelden van Europa zullen ontstaan in 2005 en in 2015 zal het bestaande systeem bij grote luchthavens 25% van de vluchten niet meer kunnen accommoderen. (Final Report on Air Transport Growth Management, ECAC 2003)

schaarste in capaciteit leidt tot hogere prijzen en meer vertragingen op de grote luchthavens. Deze ontwikkeling maakt het ook voor de klassieke luchtvaartmaatschappijen en voor luchtvracht verkeer interessanter in een grotere mate gebruik te gaan maken van regionale luchthavens, waar in de regel nog voldoende capaciteit beschikbaar is.

1.2.2 Nederlands beleid in beweging

In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn door de Rijksoverheid veranderingen geïnitieerd in het luchtvaartbeleid. Aanleiding voor deze veranderingen zijn de bevindingen geweest van de stuurgroep *Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI)*. In 1998 publiceerde het TNLI haar resultaten in de perspectievennota "*Hoeveel ruimte geeft Nederland aan luchtvaart*" waarin de lange termijn analyse ten aanzien van de luchthaveninfrastructuur beschreven staat. Binnen deze perspectievennota is gezocht naar oplossingsalternatieven voor het verwachte capaciteitstekort van de luchthaven Schiphol. De conclusie is dat geen van de bestaande kleine luchthavens in Nederland geschikt is om uit te groeien tot een (tweede) nationale luchthaven. Met deze uitspraak werd een duidelijke scheiding gemaakt tussen Schiphol, die een nationaal belang dient, en de overige luchthavens, die slechts een regionale functie vervullen.

In de kabinetsperiode Kok I (1994-1998) werd door minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat de grondslag gelegd voor de beleidsverandering ten aanzien van regionale vliegvelden in de beleidsnota Regionale-luchthavenstrategie (RELUS) (TK, 1997). De nota beschrijft dat het Rijk in de toekomst selectiever met haar "betrokkenheid" om zal gaan, wat in de praktijk betekent dat de beleidsverantwoordelijkheid voor luchthavens met een overwegend regionaal karakter bij een lager bestuursniveau zal komen te liggen. In het verlengde van deze maatregel is er tevens in de nota RELUS besloten om de positie van het Rijk ten opzichte van de regionale luchthavens te ontvlechten, teneinde normaal marktfunctioneren van de sector te bevorderen. Gevolg van deze maatregel is dat het Rijk haar aandelen in deze luchthavens moet vervreemden en zich terug moet trekken uit het bestuur van deze luchthavens.

Met de beleidsnota RELUS zette het Rijk de eerste stappen om afstand te nemen van het bestuur en eigendom van regionale luchthavens. Het beleidsdoel uit RELUS om te decentraliseren was één van de redenen om geleidelijk nieuwe wet- en regelgeving voor de luchtvaart in te gaan voeren (de andere redenen zijn: de herziening van wet- en regelgeving omtrent Schiphol, het verdwijnen van de planologische kernbeslissing, de invoering van een externe veiligheidsnorm en de ingebruikname van de Europese dosismax L_{den} voor het meten van vliegtuiggeluidsproductie).

Met het project Regelgeving Regionale en Kleine Luchtvaartterreinen bereidt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de nieuwe wet- en regelgeving voor, die de Luchtvaartwet en de planologische kernbeslissing (PKB), onderdeel van de Wet Ruimtelijke Ordening, zullen vervangen in de Wet Luchtvaart.

Momenteel is het de verwachting dat de beleidsbevoegdheid in 2006 naar de provincies zal overgaan wanneer de artikelen betreffende regionale luchthavens na goedkeuring van de Kamer in de Wet Luchtvaart worden opgenomen.

1.2.3 De Nederlandse vliegvelden

In Nederland zijn er achttien vliegvelden geschikt voor de burgerluchtvaart. Schiphol is hiervan veruit het grootste met jaarlijks rond de 420.000 vliegbewegingen. Schiphol is de enige luchthaven die transatlantische vluchten accommodeert. Schiphol en de andere luchthavens waar commerciële luchtvaart op plaatsvindt, zijn met hun jaarlijkse passagiersaantallen in Tabel 1 (afgerond) weergegeven. De Schiphol Group NV is eigenaar van luchthaven Schiphol, luchthaven Lelystad, luchthaven Rotterdam en heeft een meerderheidsbelang in de exploitatie van de luchthaven van Eindhoven.

Luchthaven ⁶	Bewegingen (air-transport)	Bewegingen (general aviation)	Aantal passagiers
Amsterdam (Schiphol)	418.600	15.900	42.514.000
Rotterdam	18.000	40.100	1.059.000
Eindhoven	10.500	5.600	694.000
Maastricht-Aachen (Beek)	8.800	33.000	273.000
Groningen (Eelde)	1.700	53.000	138.000

Tabel 1: Vliegbewegingen en passagiersaantallen op Nederlandse luchthavens 2003/2004

⁶ Statistical annual review 2003 and 2004, Schiphol Group

Tevens zijn de vliegvelden van Lelystad en Enschede geschikt voor de burgerluchtvaart. In Lelystad vinden momenteel geen commerciële vluchten plaats, maar na de recente beslissing om de landingsbaan te verlengen kan dit vliegveld in de toekomst zich wel ontwikkelen tot een commerciële luchthaven. De luchthaven van Enschede is eigendom van het ministerie van Defensie. Afgelopen jaren hebben hier wel commerciële vluchten plaatsgevonden naar vakantiebestemmingen in Spanje en Turkije. Het ministerie van Defensie wil de luchthaven in eind dit jaar sluiten. Momenteel wordt door de plaatselijke Kamer van Koophandel onderzocht of de luchthaven door private actoren of een publiek-private samenwerking geëxploiteerd kan worden. Ook wordt het vliegveld van Den Helder voor commerciële doeleinden gebruikt, maar dit beperkt zich slechts tot helikoptervluchten ten behoeve van de offshore industrie op de Noordzee.

1.3 Probleemformulering

De onderzoeksvraag vormt de basis voor het gestructureerd beantwoorden van de eerder geïdentificeerde kloof tussen de percepties op en de officiële vormgeving van de beleidsverandering. Voorafgaand aan de formulering van de onderzoeksvraag, wordt het onderzoeksgebied afgebakend.

1.3.1 Afbakening

Afbakening van het onderzoeksveld is noodzakelijk om het onderzoek beheersbaar te houden. In deze paragraaf worden de gekozen grenzen aan het onderzoek toegelicht en verantwoord.

Rotterdam Airport

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de situatie rondom de Rotterdamse Luchthaven. Er is bewust voor deze luchthaven gekozen omwille van het feit dat deze regionale luchthaven op dit moment al capaciteitsproblemen heeft. Bovendien bevindt de Rotterdamse luchthaven, de grootste regionale luchthaven van Nederland, zich in een druk bevolkt gebied, waardoor zowel economische belangen als ecologische belangen een belangrijke plaats innemen in de discussie over de luchthaven.

Passagiersvluchten

Op de luchthaven Rotterdam vinden nauwelijks vrachtluchten plaats, en ook de plezier-, les- en oefenvluchten verdwijnen geleidelijk van de luchthaven. Dit onderzoek zal zich beperken tot passagiersvluchten.

Ambtelijk apparaat

In de beleids- en besluitvorming zijn politiek aangestelde beleidsmakers en ambtelijke beleidsmakers actief. In dit onderzoek wordt verondersteld dat het ambtelijke apparaat in opdracht van de politiek werkt en geen aparte politieke agenda nastreeft.

Levensvatbaarheid regionale luchthavens

Een deel van de regionale luchthavens is levensvatbaar, waaronder de Rotterdamse luchthaven (B. Veldman et al, 2004, p.41). Verdere vragen ten aanzien van de economische rendabiliteit van de luchthavens staat niet ter discussie in het verdere onderzoek.

Geschiktheid decentralisatie op regionaal luchthavenbeleid

De vraag of decentralisatie van de beleidsbevoegdheid "an sich" een goede keuze is, staat in dit onderzoek niet ter discussie. Het doel is om de weerstand van de actoren te onderzoeken, niet om de decentralisatiegedachte te beoordelen. Eventuele opmerkingen over dit thema door de actoren worden wel in de analyse meegenomen.

1.3.2 Onderzoeksvraag

De hoofdstelling van dit onderzoek is:

Waarom wordt het decentralisatiebeleid ten aanzien van regionale luchthavens niet positief ontvangen door de betrokken actoren?

En

Met welke strategieën kan deze kloof tussen de perceptie van de betrokken actoren en de institutionele vormgeving verkleind worden?

Het antwoord op deze vraag zal gegeven worden door de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

Wat zijn de institutionele gevolgen van de beleidsverandering ten aanzien van regionale luchthavens op de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsrelaties van de betrokken actoren rondom de Rotterdamse luchthaven en hoe worden deze gevolgen door de betrokken actoren gepercipieerd? Om deze vragen te kunnen beantwoorden zal eerst zowel de huidige institutionele vormgeving als de huidige gepercipieerde situatie onderzocht worden.

Door de antwoorden op de bovenstaande vragen te combineren zal een antwoord gegeven op het eerste deel van de onderzoeksvraag. Met verkenning voor mogelijke oplosrichtingen wordt een aanzet gegeven om het tweede deel van de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

Concreet zal het onderzoek de volgende onderzoekstappen doorlopen:

1. Wat zijn de beoogde doelen van de centrale overheid ten aanzien van de beleidsveranderingen?

De beleidsveranderingen worden ingezet omdat de verwachting is dat het voordelen zal opleveren ten opzichte van de huidige bestaande situatie. De beleidsdoelen en de achterliggende gedachte van deze doelen worden in dit hoofdstuk uiteengezet.

Doel van deze stap: Identificatie van de beoogde doelen en verheldering decentralisatiebeleid

Resultaat: Lijst met doelen van decentralisatie en positionering van het Nederlandse beleid.

Methode: Schriftelijk bronnenonderzoek (decentralisatietheorie + beleidsstukken)

2. Welke actoren ondervinden gevolgen door de beleidsverandering?

Aan de hand van de case "Rotterdam Airport" worden de verschillende betrokken actoren geïdentificeerd. Deze stap is noodzakelijk om de subvragen 3 en 4 te kunnen beantwoorden.

Doel van deze stap: Identificeren van de relevante actoren

Identificeren van de belangen, doelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de actoren.

Resultaat: Overzicht van de betrokken actoren met hun corresponderende karakteristieken.

Methode: Actorenanalyse, doel-middelenschema's, causale diagrammen

Interviews en bronnenonderzoek (persberichten, krantenartikelen, ...)

3. Hoe wordt de beleidsverandering institutioneel vormgegeven?

In deze stap wordt beschreven hoe de beleidsverandering institutioneel wordt ingevuld. Door de huidige en de verwachte situatie met elkaar te vergelijken zal worden aangegeven waar de institutionele verschillen in bevoegdheden en verantwoordelijkheden zullen komen te liggen.

Doel van deze stap: Identificeren institutionele rollen en bevoegdheden actoren

Identificeren van de verschillen tussen de huidige en verwachte situatie

Resultaat: Beschrijving van de institutionele structuur (voor en na beleidsverandering)

Identificatie van de verschillen tussen beide situaties

Methode: Bronnenonderzoek (wetteksten + beleidsnota's)

4. Hoe worden de gevolgen van de beleidsverandering waargenomen door de verschillende actoren, welke afhankelijkheden percipiëren actoren hierbij?

In deze stap worden informele relaties en afhankelijkheden besproken. Institutionele relatiestructuren zijn veelal omgeven door informele netwerken en afhankelijkheden die niet openlijk worden meegedeeld.

Doel van deze stap: Identificeren van informele relaties en afhankelijkheden (voor en na decentralisatie)

Inzicht bieden in het complexe netwerk van actoren en afhankelijkheden

Resultaat: Beschrijving van informele verbanden

Interdependentie matrix

Methode: Netwerk analyse, DANA

5. Hoe scoren de beoogde doelen van de beleidsverandering in de optiek van de actoren op de door hun zelf geformuleerde doelstellingen en hun eigen belangen?

In deze stap worden de verschillende beleidsdoelen uit onderzoekstap 1 getoetst aan de institutionele en de netwerk analyse uit stappen drie en vier.

Doel van deze stap: Toetsen beoogde doelen aan verwachte situatie
Identificeren kloof tussen beoogde effecten en verwachte effecten van het beleid door de verschillende actoren

Resultaat: Inzicht in oorzaken weerstand van de actoren

Methode: Kwalitatieve analyse

6. Met welke strategieën van de overheid kan de beleidsverandering breder geaccepteerd worden door de verschillende actoren?

In deze stap worden voorstellen beschreven die de weerstand kunnen doen afnemen.

Doel van deze stap: Identificatie van strategieën ter verbetering van de acceptatie door de actoren

Resultaat: Pakket aan strategieën / voorstellen

Methode: Kwalitatieve analyse

1.4 Leeswijzer

1.4.1 Begripsbepalingen

Een diversiteit aan actoren en percepties leidt onvermijdelijk tot verwarringen bij het interpreteren van verschillende begrippen. Er is een lijst met begripsbepalingen en –definities opgenomen aan het begin van het rapport (p.X). Wanneer een begrip alsnog in een andere betekenis gebruikt is, wordt dit in de desbetreffende paragraaf vermeld. De in het rapport gehanteerde definities van de regionale luchthaven en het begrip decentralisatie worden in deze paragraaf extra vermeld om mogelijke verwarring te voorkomen.

Regionale luchthaven

In het structuurschema burgerluchtvaartterreinen (TK,1979-1980) wordt een regionale luchthaven als volgt omschreven: "Een regionale luchthaven fungeert als begin- en eindstation voor het luchtverkeer en luchtvervoer, dat voortkomt uit de regionale behoefte, van en naar bestemmingen op korte en middellange afstanden, en als tussen- of overstapstation". De regionale luchthaven heeft om vervoer te accommoderen als beschreven in de definitie een verharde baan en luchtverkeersleiding nodig. Met deze definitie onderscheidt de regionale luchthaven zich duidelijk van de kleine "ongecontroleerde" vliegvelden. Tevens onderscheidt het zich van de luchthavens van "nationaal" belang, omdat in tegenstelling tot een nationale luchthaven, de regionale luchthaven zich richt op verkeer ontstaan uit een regionale behoefte en omdat haar transfer functie zeer gering is.

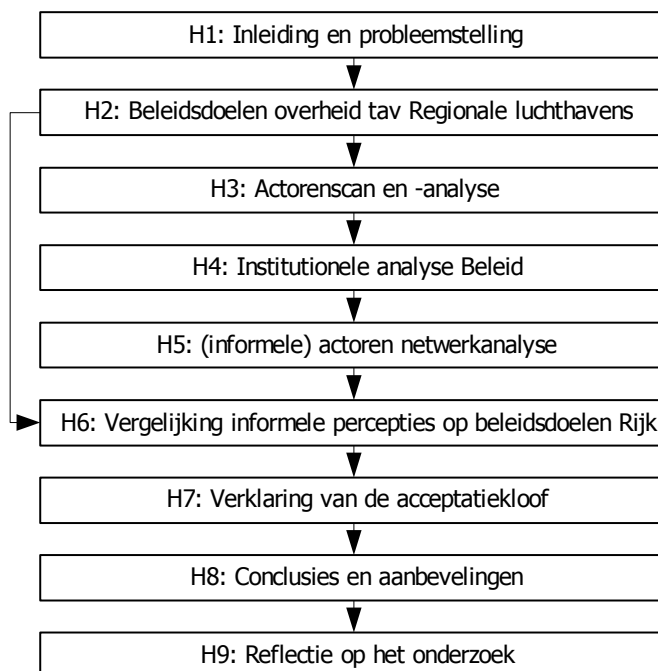
Decentralisatie

De term "decentralisatie" wordt in twee verschillende betekenissen gebruikt. Enerzijds het fysieke verspreiden van goederen en diensten naar verschillende locaties, anderzijds het delegeren van een grote graad van beleidsbeslissingsbevoegdheid naar lagere overheden of afdelingen (Burns et al, 1997, p.6). In dit onderzoek wordt de tweede betekenis van decentralisatie gehanteerd, die in *Decentraliseren met Beleid*" (Fleurke et al,1997, p.11) omschreven is als "De overdracht van een (deel) van de bestuursstaak aan een relatief zelfstandige publiekrechtelijke instantie van algemeen bestuur".

De beleidshervorming, geïnitieerd met de beleidsnota RELUS, kent meer aspecten dan decentralisatie alleen. Het invoeren van een nieuwe geluids- en veiligheidsnorm en bijvoorbeeld het stroomlijnen van de besluitvormingsprocedures zijn andere onderdelen die aan bod zullen komen in de nieuwe regelgeving; de Regelgeving Regionale en Kleine Luchthavens. Wanneer in dit rapport over decentralisatie wordt gesproken, worden deze andere aspecten hier ook mee bedoeld, enerzijds omdat er een sterke onderlinge relatie is, anderzijds om geen nodeloze verwarring te wekken.

1.4.2 Structuurbeschrijving

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:



Figuur 1: Structuur Rapport

Hoofdstuk 1 bevat de aanleiding naar dit onderzoek en een beschrijving van de context waarbinnen dit onderzoek gezien kan worden. In dit hoofdstuk is tevens de onderzoeksvraag geformuleerd. In hoofdstuk 2 is het Nederlandse decentralisatiebeleid ten aanzien van de regionale luchthavens beschreven. Naast een korte historische achtergrond zijn de doelen van het nieuwe beleid geformuleerd.

Voordat de institutionele relaties en de percepties van de verschillende actoren zijn geanalyseerd, zijn eerst de relevante actoren voor dit onderzoek geïdentificeerd. Van deze actoren is informatie verzameld over hun positie in het netwerk (ten aanzien van bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en over hun perceptie op de komende beleidsveranderingen. Het proces van identificeren van actoren en verzamelen van gegevens komt in hoofdstuk 3 aan bod. De resultaten uit dit hoofdstuk zijn samengevat in een "format", die in bijlage 2 zijn opgenomen.

Hoofdstuk 4 gebruikt de bevindingen uit hoofdstuk 3 om de institutionele relaties in zowel de huidige als de aankomende situatie te analyseren. Het brengt in kaart hoe de Rijksoverheid haar beleidsdoelen uit hoofdstuk 2 vorm zal geven. Dit hoofdstuk maakt de vergelijking tussen de bestaande en de nieuwe situatie, waar de institutionele veranderingen worden benadrukt.

Hoofdstuk 5 licht de gevolgen van de beleidsverandering toe vanuit het actorenperspectief. Dit hoofdstuk laat zien hoe de verschillende actoren elkaars onderlinge (afhankelijkheids)relaties percipiëren en welke verwachtingen zij hebben ten aanzien van de geplande decentralisatie.

In hoofdstuk 6 zijn deze percepties vergeleken met de resultaten uit de institutionele analyse met als doel de aan de hand van de verschillen de weerstand tegen de decentralisatie te identificeren. Tot en met dit hoofdstuk is het probleem slechts benaderd uit het oogpunt van de verschillende actoren (waaronder de overheid).

In hoofdstuk 7 beschrijf ik een dieper liggende oorzaak waarmee de weerstand tegen decentralisatie te verklaren is.

Hoofdstuk 8 beschrijft de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

Hoofdstuk 9 is een reflectiehoofdstuk. Hier is ingegaan op het scriptieproces en de gebruikte methoden.

2 Beleidsdoelen wetgeving regionale luchtvaart

De beleidsnota regionale luchthavenstrategie (RELUS) heeft de basis gelegd voor een nieuwe strategie ten aanzien van regionale luchthavens. Deze nota is tot stand gekomen binnen de heersende gedachte over hoe een overheid een land dient te besturen. Deze gedachte gaat er van uit dat de rol van de centrale overheid een sturende is, met een minimum aan uitvoerende taken. Deze denkwijze is gebaseerd op de decentralisatienota (Wiegel, 1980), het decentralisatieplan (TK, 1982-1983) en het subsidiariteitsbeginsel⁷. Deze denkwijzen gaan uit van de veronderstelling dat de beleids- en beslissingsbevoegdheden op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau moeten komen te liggen. Hiermee verwacht men een toename in effectiviteit en efficiëntie in beleidsvorming en -uitvoering te kunnen realiseren. Daarnaast moet decentralisatie bijdragen aan een meer zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten, een meer toegankelijke beleidsvorming en een grotere betrokkenheid van politieke organen (Fleurke et al, 1997, p. 13-15). In een groot aantal andere sectoren voert de overheid een vergelijkbaar beleid. Voorbeelden hiervan zijn de decentralisatie van de zorg- en welzijnsector en de introductie van marktwerking in het spoorvervoer en het bus- en streekvervoer.

Een nieuwe wet- en regelgeving is in de maak. In deze wetgeving wordt een viertal punten vastgelegd dat zal bijdragen aan de doelen die in de beleidsnota RELUS geformuleerd zijn.

Ontvlechting van rollen en verantwoordelijkheden tussen de overheid (rijk of provincie) en de luchtvaartsector

In het kader van eerlijke concurrentie en de bevordering van marktwerking is het niet meer opportuun dat het ministerie inspraak heeft in de bedrijfsvoering van de luchthavenexploitant. In de nieuwe wet zal een duidelijkere verantwoordelijkheidsverdeling moeten komen tussen de overheid en de sector. De overheid zal hierin slechts randvoorwaarden scheppen waarbinnen de sector naar eigen inzicht kan opereren.

Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar de provincie

De lusten en lasten van de regionale luchthavens worden vooral op regionale schaal gevoeld. Hierdoor is een regionaal bestuur het beste in staat een integrale afweging te maken van de verschillende (streek)belangen. Deze afweging kan het beste op provinciaal niveau plaatsvinden omdat de effecten van de luchthavens zich meestal niet tot één of enkele gemeenten beperken.

Invoering van normering voor externe veiligheid en de Europese dosismaat voor omgevingslawaai

In de bestaande wet- en regelgeving bestaan voor regionale en kleine luchthavens geen bepalingen ten aanzien van de externe veiligheid. In de nieuwe wetgeving zal dit in de vorm van een veiligheidscontour worden opgenomen. Daarnaast zullen de geluidsbelastingmaten Kostenexposities (Ke) en geluidsBelasting Kleine Luchtvaart (Bkl) vervangen worden door de nieuwe Europese dosismaat L_{den} .

Stroomlijning van de besluitvormingsprocedures

Met de nieuwe wet zal de bestuurlijke slagvaardigheid moeten toenemen. In de huidige wet- en regelgeving dient eerst een aantal ronden te worden doorlopen, waaronder het opstellen van een planologische kernbeslissing (voorzien van een milieueffectenrapportage) en een aanwijzingsbesluit vooraleer de exploitatie van een luchthaven van start kan gaan. De nieuwe wet- en regelgeving zal moeten voorzien in een duidelijkere en meer gestroomlijnde besluitvormingsprocedure.

In het onderzoek zal niet specifiek worden ingegaan op de invoering van de normering voor externe veiligheid en de Europese dosismaat voor omgevingslawaai. De invoering van deze normeringen is een onderdeel van de nieuwe regelgeving maar speelt geen rol bij het verzet van de actoren tegen de invoering van deze regelgeving. Voor de volledigheid echter is dit punt wel vermeld.

⁷ Een centraal gezag moet zich niet bemoeien met zaken die beter op een lager niveau geregeld kunnen worden.

3 Selectie en identificatie van de actoren

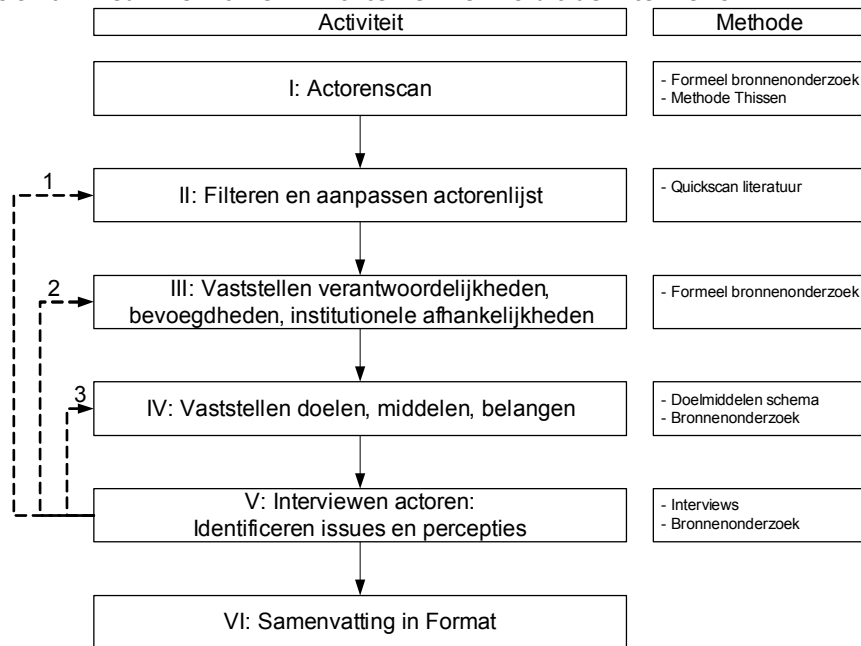
De actorenanalyse heeft tot doel alle betrokken actoren te identificeren en hun perceptie en rol te plaatsen binnen de context van het onderzoek. Een overzicht van de institutionele context en de percepties van de verschillende actoren zal het resultaat zijn van dit hoofdstuk. In de institutionele analyse wordt onderzocht over welke formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden een actor beschikt en welke formele afhankelijkheidsrelaties (in beide richtingen) een actor heeft. In de "perceptie" analyse worden de doelen, belangen en middelen van een actor geïnventariseerd. Binnen dit kader worden tevens de kwesties of issues die een actor heeft ten aanzien van de regionale luchthaven in kaart gebracht.

De resultaten van dit hoofdstuk zullen gebruikt worden in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5, waar achtereenvolgens de formele of institutionele en informele relaties onderzocht worden.

3.1 Methodiek

De actorenanalyse is verdeeld in 5 activiteiten. De resultaten uit deze activiteiten zullen uiteindelijk worden samengevat in een overzicht per actor, het zogenaamde "format". Met behulp van Figuur 2 wordt de methodiek toegelicht. Er zijn drie terugkoppelmomenten zichtbaar: [1] *feedback op actorenlijst*, [2] *feedback op institutionele verhoudingen*, [3] *feedback op doelen, belangen en middelen*.

Deze terugkoppelmomenten geven aan dat het onderzoek een niet volledig lineair karakter heeft. Op verschillende momenten tijdens de analyse zijn actoren of percepties aan het onderzoek toegevoegd of geschrapt op basis van nieuw verworven inzichten en kennis uit de interviews.



Figuur 2: Uitvoering actorenanalyse met terugkoppelmomenten

De eerste twee stappen, identificatie van de actoren, worden in paragraaf 3.2 behandeld. De stappen drie tot en met vijf komen aan bod in paragraaf 3.3. De resultaten van het onderzoek zijn kort per actor samengevat in paragraaf 3.3.2. Het format, welke dient als totaaloverzicht, vormt de basis voor verdere analyses in de volgende hoofdstukken en is opgenomen in bijlage 2.

3.2 Actorenscan

Aan de hand van een formeel bronnenonderzoek en de methode "Thissen"⁸ is een eerste analyse gemaakt van de verschillende actoren betrokken rondom de luchthaven Rotterdam. Middels een quick scan zijn vervolgens de niet relevante actoren uit de lijst geschrapt. Deze lijst is vervolgens getoetst en waar nodig aangepast aan de hand van de interviews met de betrokken actoren.

⁸ Referentie naar de methode zoals beschreven in: B. Enserink, et al (2004) "Analyse van Complexe omgevingen", Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Opleiding Technische Bestuurskunde, Delft

3.2.1 Methodiek actorenscaan

Bronnen en literatuur

Voor het formele bronnenonderzoek is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten, juridische stukken en websites van overheidsinstanties. De meeste door deze methode geïdentificeerde actoren beschikken over formele bevoegdheden.

Methode Thissen

De methode Thissen stelt een aantal vragen waardoor naast de actoren met formele bevoegdheden ook actoren zonder directe duidelijke relatie of bevoegdheid geïdentificeerd kunnen worden. De volgende vragen worden gebruikt ter identificatie van de betrokken actoren⁹:

- Welke actoren zijn actief bij het probleem of de situatie betrokken?
- Welke actoren beschikken over bevoegdheden die bij het ontstaan of verhelpen van de probleemsituatie een rol spelen?
- Welke actoren beschikken over andere hulpbronnen die voor het probleem van belang zijn?
- Van welke actoren kan worden verwacht dat zij op enig moment betrokken willen zijn?
- Welke actoren zullen waarschijnlijk niet actief participeren maar worden wel door het probleem of de aanpak ervan geraakt?

In dit onderzoek er geen probleem eigenaar met een duidelijke probleemstelling gedefinieerd. De hierboven beschreven methode gaat uit van de aanwezigheid van een probleem eigenaar met een probleemstelling. Een probleemstelling is geformuleerd om via deze methode de actoren te identificeren: *Hoe kan het aantal vluchten worden vergroot op luchthaven Rotterdam?*

3.2.2 Resultaten actorenscaan

De gecombineerde resultaten van de twee hierboven beschreven methoden zijn in onderstaande tabel (Tabel 2) samengevoegd. De volledigheid van deze lijst is vervolgens met behulp van de respondenten getoetst en waar nodig aangepast. De volledige uitwerking kan in bijlage 1 worden nagelezen.

Luchthaven	Regionale overheden
Rotterdam Airport BV	Provincie Zuid-Holland
Schiphol Group NV	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
Gebruikers	Gemeenten
Charter maatschappijen	Gemeente Rotterdam
Low Cost Carriers	Gemeente Bergschenhoek
Lijndiensten	Gemeente Berkel en Rodenrijs
General Aviation	Gemeente Schiedam
Centrale overheden	Indirect betrokkenen
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Douane
• Directoraat Generaal Luchtvaart	Marechaussee
• Handhaving Luchtvaart, IVW	Ground Handling
Luchtverkeersleiding Nederland	Omliggende gemeenten
Ministerie VROM	Kamer van Koophandel
• Inspectie VROM	Openbaar vervoer maatschappijen
Stichting Airport Coordination Netherlands	Reisbureau's
Omgevingsactoren	
Omwonenden	Milieugroeperingen
- Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast	- Zuid-Hollandse milieu federatie
- Ongeorganiseerde omwonenden	- Milieu defensie (afdeling Rotterdam)
	- Stichting Natuur en Milieu
	- Platform Noordrand

Tabel 2: Resultaten actorenscaan

⁹ B. Enserink, et al. (2004) "Analyse van Complexe omgevingen", p. 114. Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Opleiding Technische Bestuurskunde, Delft

3.2.3 Filteren en aanpassen actorenlijst

Het grote aantal actoren zal enigszins moeten worden teruggebracht. Deze stap is noodzakelijk om de complexiteit van het onderzoek niet nodeloos te verhogen. In deze paragraaf wordt aangegeven welke actoren worden samengevoegd en verwijderd voor de verdere analyse. Een uitgebreide beschrijving van de geselecteerde actoren komt aan bod in paragraaf 3.3.

Een aantal actoren wordt in de verdere analyse om verschillende redenen niet behandeld. De wil tot betrokkenheid of de beïnvloedingsmogelijkheden ten aanzien van de problematiek zijn dermate klein voor sommige actoren dat een uitgebreide analyse van deze actoren niet noodzakelijk is. Het betreft de actoren uit Tabel 3. In de bijlage zijn de keuzes voor verwijdering nader toegelicht.

Verwijderde actor	Reden voor verwijdering
Schiphol Group NV	Vertegenwoordigd door dochtermaatschappij Rotterdam Airport BV
Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond	Slechts operationeel betrokken, werkt in opdracht van commissie 28.
Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam	Ambtelijke organisatie die gemeentelijk beleid uitvoert
General aviation	Niet georganiseerd, hoeveelheid neemt af
Ministerie van VROM en Inspectie VROM	Enkel belang tijdens aanwijzingsprocedure, dit belang wordt mede vertegenwoordigd door het ministerie van V&W
Douane	Geen significant belang bij ontwikkeling luchthaven
Marechaussee	Geen significant belang bij ontwikkeling luchthaven
Ground Handling	Slechts operationeel betrokken, vervangbaar
Omliggende gemeenten (buiten 35ke zone)	Minimaal betrokken, deels vertegenwoordigd door BtV
Kamer van Koophandel	Minimaal betrokken, geen noodzaak tot bemoeienis
Openbaar vervoer maatschappijen	Vervangbaar, vertegenwoordigd door gemeenteraad
Reisbureau's	Beperkte tot geen invloed op locaties charters

Tabel 3: Verwijderde actoren

Een aantal actoren wordt samengevoegd tot één actor of juist gesplitst in verschillende actoren. Het samenvoegen gebeurt bij actoren die beschikken over bijna identieke doelen, belangen en middelen en dezelfde positie innemen. Deze actoren zijn de drie gemeenten binnen de 35Ke zone, de omwonenden met de Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast, de verschillende luchtvaartmaatschappijen, de verschillende departementen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (directoraat Generaal Luchtvaart en de Inspectie Verkeer en Waterstaat) en de verschillende milieuorganisaties (vertegenwoordigd in de Zuid-Hollandse Milieufederatie).

De gemeente Rotterdam is een verzameling van een grote hoeveelheid aan partijen. De gemeenteraad bestaat uit meer dan tien verschillende regionale politieke partijen en eenmansfracties die allemaal een eigen standpunt innemen ten opzichte van de luchthaven. Daarom is er gekozen om binnen dit onderzoek de gemeenteraad te reduceren naar twee actoren, zijnde de coalitiepartijen en de oppositiepartijen. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om beslissingen door middel van stemmingen te nemen maar de dagelijkse leiding van de gemeente is in handen van het college van Burgemeester en Wethouders. Het college van B&W volgt een beleid opgesteld aan de hand van het coalitieakkoord en zal daarom qua percepties niet of nauwelijks verschillen van de coalitiepartijen. Om deze reden wordt het college van B&W niet expliciet meegenomen in de verdere analyse.

De uiteindelijke lijst bestaat uit de volgende actoren, die in het rapport in **alfabetische** volgorde zullen worden behandeld.

Actoren	
Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast (Btv)	Omliggende gemeenten
Coalitiepartijen gemeenteraad Rotterdam	Provincie Zuid-Holland
Oppositiepartijen gemeenteraad Rotterdam	Rotterdam Airport BV
Luchtvaartmaatschappijen	Stichting Airport Coordination Netherlands
Luchtverkeersleiding Nederland	Zuid-Hollandse Milieufederatie
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	

Tabel 4: Gefilterde actorenlijst

3.3 Actorenanalyse

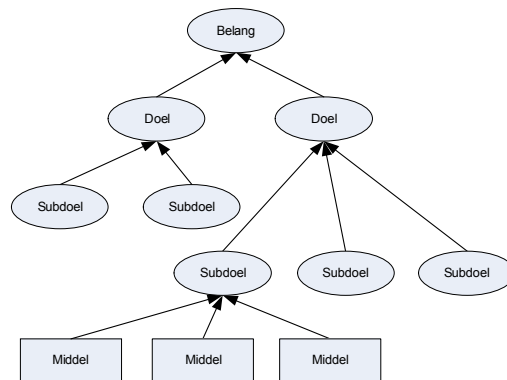
Na de identificatie van de relevante actoren in paragraaf 3.2, worden in deze paragraaf stap drie tot en met vijf van de actorenanalyse beschreven. In paragraaf 3.3.1 gaat in op de gebruikte methoden en technieken en het gebruik van het *format*, paragraaf 3.3.2 beschrijft kort de resultaten van de analyse.

3.3.1 Methodiek actorenanalyse

Per actor zijn de institutionele context en de percepties, doelen, middelen en belangen in kaart gebracht. Hiervoor is gebruik gemaakt van het doelmiddelen schema, bronnenonderzoek en interviews met de actoren.

Doelmiddelen schema

Aan de hand van het bronnenonderzoek en voorafgaand aan de interviews (als leidraad) zijn er doelmiddelen schema's per actor opgesteld. Doelmiddelen schema's (zie Figuur 3) visualiseren het belang van een actor en hoe dit belang bereikt kan worden. Om het belang te bereiken stelt de actor zich een aantal doelen, die vervolgens kunnen worden onderverdeeld in subdoelen. Aan de hand van de subdoelen kunnen instrumenten of middelen worden geïdentificeerd waarover de actor beschikt om zijn doelen te bereiken.



Figuur 3: Voorbeeld doelmiddelen schema

De relaties in dit model zijn causaal: middelen dragen bij aan de realisatie van (sub)doelen. De (sub)doelen dragen bij aan het realiseren van het belang.

Belang: Een belang van een actor is een kernwaarde, die ongeacht de situatie of tijd onveranderd blijft. Alle handelingen van een actor dragen in principe bij aan het bereiken van het belang.

Doel: Met behulp van doelen wordt het belang nagestreefd. Een doel is aangepast aan een huidige problematiek of situatie en is afgebakend in een realiseerbaar onderdeel.

Middel: Middelen zijn concrete acties die door de actor ondernomen kunnen worden. Deze acties hebben als functie doelen te (helpen) realiseren.

Het doelmiddelen schema kan met een voorbeeld verduidelijkt worden: Het belang van een bedrijf is continuïteit van de bedrijfsvoering. Ongeacht de omstandigheden zal dit belang niet veranderen. Om het belang te waarborgen zal een bedrijf concrete doelen stellen zoals het vergroten van het marktaandeel of het reduceren van de kosten. Hiervoor staat het bedrijf een aantal middelen ter beschikking, bijvoorbeeld een reclamecampagne opstarten of saneren in de overhead.

(Formeel) bronnenonderzoek

Het formele bronnenonderzoek is gebruikt om de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en afhankelijkheidsrelaties van de verschillende actoren in kaart te brengen.

Uitgangspunt bij het formele bronnenonderzoek was de vraag "hoe verloopt het proces van aanwijzing of verandering van aanwijzing voor een luchthaventerrein?" Met behulp van procedures en wetteksten zijn de formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden geïdentificeerd.

Daarnaast is er gebruik gemaakt van krantenartikelen, brieven en persberichten om de percepties van de verschillende actoren verder aan te vullen.

Interviews

De actoren zijn geïnterviewd om de verschillende percepties te inventariseren. Aan elk van de respondenten is gevraagd wat hun standpunt ten opzichte van de regionale luchthaven is en welke probleemgebieden zij identificeren (en wat daarvan de oorzaak is). De interviews, in combinatie met het bronnenonderzoek zijn gebruikt om:

- kwesties of issues, en de daar achterliggende gepercipieerde oorzaak, ten aanzien van de luchthaven te identificeren,
- (waargenomen) beïnvloedinginstrumenten te inventariseren,
- de resultaten uit de doelmiddelen analyse te toetsen,
- de percepties op mogelijke gevolgen van decentralisatie voor de respondent te inventariseren.

Format actorengegevens

De resultaten van de actorenanalyse zijn per actor overzichtelijk samengevat in een *format*. De vormgeving en de inhoud worden met behulp van het voorbeeld uit Tabel 5 uiteengezet. Het *format* heeft een bredere functie dan alleen het overzichtelijk weergeven van de informatie. Het format is tijdens de interviews en het bronnenonderzoek als leidraad gebruikt om een zo volledig mogelijk beeld per actor te kunnen scheppen.

Het format biedt informatie over een drietal onderwerpen;

- *De institutionele positie binnen het netwerk.* Hierbij worden bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de functie van de actor binnen het netwerk beschreven. Daarnaast zijn ook de formele afhankelijkheden van andere actoren en de afhankelijkheden van andere actoren ten opzichte van de behandelde actor aangegeven.
- *De perceptie van de actor.* In dit gedeelte wordt beschreven hoe de actor de huidige situatie percipieert, welke probleemgebieden hij onderscheidt en welke instrumenten hij meent in te kunnen zetten om die probleemsituatie aan te pakken.
- *De verandering na decentralisatie.* Het derde en laatste deel in het format is een combinatie van de twee voorgaande onderdelen, enkel toegespitst op de te verwachte situatie na decentralisatie van beleidsbevoegdheid. In dit deel worden de verschillen tussen de huidige situatie uiteengezet en worden mogelijke probleemgebieden na invoering van decentralisatie opgenomen. Deze verwachte probleemsituaties zijn afkomstig uit interviews met de betrokken actoren.

Selectie en identificatie van de actoren

Rotterdam Airport BV		Percepties	
Bevoegdheden	- Opstellen havengelden - Weren luidruchtige vliegtuigen - Inrichten landside luchthaven - Contracteren diverse dienstverleners - Meefinancieren gezamenlijke campagnes - Toelaten maatschappijen (ism SACN)	Belang: Continuïteit bedrijfsvoering	Doelen: - Positie Rotterdam als business-airport versterken. - Groei in zakelijk verkeer realiseren
Verantwoordelijkheden	- Het niet overschrijden van de geluidszone - Uitvoeren MER voor aanwijzingsbesluit - Opmaken gebruiksplan ter goedkeuring door V&W	Kwestiekader	Kwestie
Functie	Zelfstandig rendabel exploiteren van de luchthaven	1. Geluidscontouren	"Environmental capacity" belemmert autonome groei
Basis	Luchtvaartwet + Planologische kernbeslissing	2. Toekomstige groei	Omgeving houdt in bestemmingsplannen geen rekening met eventuele uitbreiding van de luchthaven
Afhankelijkheden	- Min. V&W (ministerie keurt aanwijzingsbesluit goed, moet het gebruiksplan goedkeuren, stelt de havengelden vast en is verantwoordelijk voor de indeling aan de airside) - Luchtvaartmaatschappijen (bepalen de bestemmingen (aantrekkelijkheid van de luchthaven) en vormen de klanten van de luchthaven) - SACN (coördineert de luchthaven, bepaalt welke maatschappijen en wanneer gebruik kunnen maken van de luchthaven) - LVNL (bepaalt de aanvliegeroutes van de luchthaven en regelt het vliegverkeer) - Gemeente Rotterdam (is eigenaar van de grond, is partner in onderhandelaarakkoord) - IVW (handhaaft nakoming regels uit aanwijzingsbesluit, kan sancties opleggen)	3. Beeld luchthaven	Omwonenden hebben een verkeerd beeld van de vliegtuigen en functie zakenluchthaven.
Afhankelijken	- Overige bedrijvigheid - Luchtvaartmaatschappijen (contract, handling, havengelden)	4. Valkenburg	Toename vluchten door sluiting Valkenburg is extra belasting voor luchthaven
		5. Luchtverkeersleiding	Extra overlast door toedoen luchtverkeersleiding verwacht.
		6. Klachten	Aantal klachten ongegrond en verkeerd geïnterpreteerd
		Oorzaken	beïnvloeding
		1. Luchthaven heeft de contouren bereikt, contouren zijn te krap gesteld	- Beleidsnemers overtuigen van het belang van Rotterdam Airport om zich verder te ontwikkelen. - Met tarief differentiatie aircraft mix beïnvloeden
		2. Luchthaven kan geen invloed uitoefenen op bestemmingsplannen buiten de geluidszone. Gemeenten maken oprekking geluidscontouren in de toekomst onmogelijk	Bezwaar indienen bij veranderingen in bestemmingsplannen.
		3. Het beeld dat een 737 altijd een vakantievlucht is, is zwaar achterhaald	Omwonenden voorlichten dat 737's ook zakelijk verkeer kan zijn.
		4. Sluiting Valkenburg en tekort aan capaciteit Rotterdam (schaarse geluidsruimte wordt ingenomen)	Geen
		Perceptie na decentralisatie	
		Bevoegdheden	Geen verandering
		Verantwoordelijkheden	Zelfde + zelfstandigheid tov het gebruiksplan
		Functie	Geen verandering
		Basis	Wet Luchtvaart + aanstelling provincie
		Kwesties	
		1. Luchthavens worden verder beperkt / verlies daadkracht luchthaven	Extra bestuurslaag zal meer beperkingen opleggen
		2. kleine velden zullen worden gesloten	Toename recreatievluchten op Rotterdam
		Oorzaken	Oorzaken
		1. extra bestuurslaag zal verdere beperkingen opleggen met het oog op openingstijden e.d. er bemoeien zich al 4 actoren met de luchthaven	2. economisch interessant om grasbanen te sluiten voor provincies, gevolg: toename General Aviation op Rotterdam

Tabel 5: Voorbeeld Format

3.3.2 Resultaten actorenanalyse

In deze paragraaf is een korte samenvatting per actor weergegeven. De volledige informatie is in bijlage 2 terug te vinden.

Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast

De bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast (BtV) behartigt de belangen van alle omwonenden die hinder ondervinden van de aanwezigheid van de luchthaven. Het belang voor de omwonenden is het realiseren van een gezonde, veilige leefomgeving. De toename van het zware vliegverkeer (straalvliegtuigen) en de toename van vluchten in de randen van de nacht zijn de grootste probleemveroorzakers. Volgens de Bewonersgroep is dit een direct gevolg van de toename aan vakantievluchten op de luchthaven, terwijl de luchthaven zich volgens de afspraken zou ontwikkelen als luchthaven met een zakelijk karakter. Bovendien is het aantal overschrijdingen van de geluidsruimte de afgelopen twee jaar weer toegenomen, zonder dat er door de bevoegde instanties is ingegrepen. De bewonersgroep behartigt haar belangen door deelname in de commissie milieuhygiëne, door bezwaren in te dienen en door de problematiek aan te kaarten in de media, de politiek en bij de gemeente.

Coalitie en oppositie gemeenteraad Rotterdam

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het gemeentelijke beleid, een beleid dat als doel heeft de belangen van de gemeente en haar inwoners te dienen door een integrale afweging te maken tussen bewoners- en bedrijfsbelangen in Rotterdam. In de gemeenteraad is een onderscheid gemaakt tussen coalitie- en oppositiepartijen.

De **coalitiepartijen** (Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD) zien de groei van de Rotterdamse luchthaven als een belangrijke ontwikkeling voor de stad. De luchthaven draagt bij aan de werkgelegenheid en de aantrekkelijkheid van de stad voor bedrijven. Duurzame groei van de luchthaven wordt in de optiek van de coalitie belemmerd door een aantal factoren. De geluidsruimte biedt niet voldoende perspectief voor autonome groei. Door de sluiting van het militaire vliegveld Valkenburg, dat gebruikt werd voor regeringsvluchten, heeft de luchthaven te maken met een extra belasting van deze geluidsruimte. Een ander probleem in de ogen van de coalitie is het feit dat de klachten over de luchthaven niet representatief zijn voor de werkelijke overlast. De coalitie kan de ontwikkeling van de luchthaven beïnvloeden door onder andere te werken aan de bereikbaarheid van de luchthaven en door de luchthaven te steunen bij aanvragen voor verruiming van geluidsruimte en openingstijden bij het ministerie.

De **oppositiepartijen** (waarvan de PvdA de grootste is) zien de luchthaven meer als een noodzakelijk kwaad. De luchthaven mag blijven bestaan, maar wel binnen het kader dat enkele jaren geleden is afgesproken. Hierin werd gesteld dat de luchthaven een zakelijk karakter zou krijgen. Door de toename van het aantal vakantievluchten, het toenemende aantal klachten en de verruiming van de openingstijden schiet de luchthaven haar doel voorbij. De oppositie heeft zijn twijfels bij de veronderstelde toename aan werkgelegenheid. De oppositie behartigt haar belangen door problematiek over de luchthaven op de politieke agenda te zetten, zowel in de gemeente als op landelijk niveau. Dit gebeurt middels vragen en het inschakelen van de media.

Luchtvaartmaatschappijen

De luchtvaartmaatschappijen bieden commerciële passagiersvluchten aan vanaf en naar de Rotterdamse luchthaven. Dit kunnen zowel diensten van een reguliere maatschappij, een prijsvechter of een chartermaatschappij zijn. De voornaamste gebruikers van de luchthaven zijn Transavia, VLM en KLM Cityhopper. De continuïteit van de onderneming is het hoofdbelang van deze maatschappijen. Hierdoor zijn ze gebaat bij lage kosten, snelle afhandeling en ruime openingsuren van de luchthaven. De krappe openingsuren en de geluidsruimte vormen een beperking voor de bedrijfsvoering van de maatschappijen. Enkele actoren maken zich tevens zorgen om de toekomstige uitbreidingsmogelijkheden van de luchthaven, belangrijk voor de strategische groeimogelijkheden van de maatschappijen. De maatschappijen kunnen druk op de situatie uitoefenen door te dreigen met vertrek naar een andere luchthaven.

Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)

Luchtverkeersleiding Nederland, een zelfstandige bestuursorganisatie onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van V&W, is verantwoordelijk voor de veilige begeleiding van het verkeer in het luchtruim en de coördinatie op de start- en landingsbanen. Veiligheid van het luchtruim en optimale benutting van het luchtruim zijn de kernbelangen van de luchtverkeersleiding. Op regionale luchthavens, zoals Rotterdam, probeert LVNL een kosten effectieve service te bieden, wat niet altijd even gemakkelijk is omdat dezelfde veiligheidseisen

worden gesteld, als aan nationale luchthavens. Bij regionale luchthavens zijn er echter minder klanten (vliegtuigen) die gebruik maken van de diensten van de luchtverkeersleiding¹⁰. Vanuit het oogpunt van veiligheid en capaciteit (in combinatie met het baangebruik op Schiphol) ziet de luchtverkeersleiding graag een tweede Instrument Landing System (ILS) gerealiseerd op Rotterdam, waardoor het over een grotere flexibiliteit zal beschikken ten aanzien van het afhandelen van starts en landingen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor een duurzame bescherming tegen water en het onderhouden en ontwikkelen van veilige en adequate verbindingen (spoor, weg, water en lucht) van internationale kwaliteit. Het ministerie formuleert en handhaaft beleid. Tijdens de beleidsformulering dient het ministerie een afweging te maken tussen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Twee onderdelen van het ministerie zijn direct betrokken bij de luchtvaart;

- Directoraat-generaal Luchtvaart (DGL) *Beleidsvorming*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Luchtvaart (IVW) *Handhaving*

Directoraat-generaal Luchtvaart (DGL)

Overeenkomstig met de doelen gesteld door het ministerie, houdt het DGL zich bezig met de beleidsvorming omtrent luchtvaart. Hierbinnen dient het DGL een afweging te maken tussen economie, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit.

Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Luchtvaart (IVW)

De IVW houdt toezicht op de veiligheid en de naleving van milieunormen in de luchtvaartsector. Hiervoor heeft het IVW twee primaire middelen ter beschikken, zijnde vergunningverlening en inspectie.

Omliggende gemeenten

Delen van de geluidscontouren van de luchthaven van Rotterdam overlappen de gemeentegrenzen van Bergschenhoek, Berkel & Rodenrijs en Schiedam. Omdat deze gemeenten overlast kunnen ondervinden van de luchthaven worden zij betrokken in besluitvorming en advies rondom de luchthaven. Deze gemeenten participeren onder andere in commissie milieuhygiëne en zijn betrokken bij het bestuurlijk overleg.

Provincie Zuid-Holland

Met het oog op decentralisatie van bevoegdheden rondom regionale luchthavens is er besloten om te decentraliseren naar provinciaal niveau. Deze keuze is voor de hand liggend omdat zowel de lusten als de lasten doorgaans de grenzen van de gemeenten overstijgen. Overeenkomstig met gemeenten heeft de provincie ook de taak om de belangen van haar inwoners en bedrijfsleven zo evenwichtig mogelijk af te wegen zodat een duurzame samenleving gecreëerd kan worden. De provincie heeft momenteel betrekkelijk weinig directe invloed op de ontwikkelingen rondom de luchthavens. De overlast en de gevolgen van de luchthaven op de ruimtelijke ordening, maar evengoed het economisch belang van de luchthaven voor de regio, zijn aandachtspunten van de provincie.

Rotterdam Airport BV

Rotterdam Airport BV, de exploitant van de luchthaven, is voor honderd procent eigendom van de Schiphol Group NV. Rendabele exploitatie en groei zijn de hoofddoelstellingen van het bedrijf. De luchthaven wil uitgroeien tot één van Europa's beste zakelijke luchthavens. De exploitant neemt beslissingen over de inrichting van de luchthaven en de prijsstelling van de dienstverlening. De kern van het probleem voor Rotterdam Airport BV is het gebrek aan capaciteit om de marktvraag te kunnen accommoderen. Het tekort wordt veroorzaakt door de toename van niet geplande vluchten (van Valkenburg) en de te krappe geluidsruimte. Bovendien is de exploitant van mening dat de opposanten een verkeerd beeld hebben van vakantie- en zakelijke vluchten.

Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN)

De Stichting Airport Coordination Netherlands is een onafhankelijke stichting die slots verdeelt aan luchtvaartmaatschappijen op gecoördineerde luchthavens. De luchthavens van Rotterdam, Schiphol en Eindhoven worden gecoördineerd door de airport coördinator. Het is de taak van de SACN om tot een eerlijke verdeling van de beschikbare slots te komen.

¹⁰ Deze problematiek gaat hoogstwaarschijnlijk niet op voor de Rotterdamse luchthaven. In de nabije toekomst zal het luchtruim (en daarom ook de verkeersleiding) van de luchthavens Rotterdam, Schiphol en Lelystad samengevoegd worden, waardoor LVNL de kosten van de verkeersleiding over de klanten van de drie luchthavens zal mogen verdelen.

Zuid-Hollandse Milieufederatie (ZHMF)

Er zijn verschillende organisaties actief die de milieu- en natuurwaarden rondom de luchthaven behartigen. Milieudefensie Rotterdam en de Stichting Natuur en Milieu zijn de meest bekende actoren. Meer dan 90 organisaties in en rondom Rotterdam laten zich vertegenwoordigen door de Zuid-Hollandse milieufederatie, waarvan enkelen opkomen voor regio's waar effecten van het vliegverkeer worden ondervonden. De toename van het vliegverkeer en de langere openingstijden leiden tot extra belasting voor de omgeving. Dit is vooral een gevolg van de toename aan straalvliegtuigen voor de vakantiebestemmingen. Tevens stelt de milieufederatie vraagtekens bij de economisch toegevoegde waarde van de luchthaven, wanneer Schiphol op een steenworp afstand ligt. De milieufederatie kan de situatie beïnvloeden door de media in te schakelen, door bezwaren in te dienen en door de problematiek bij de bevoegde instanties aan te kaarten.

4 Institutionele analyse regionale luchthavens

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de vernieuwde vormgeving van de wet- en regelgeving ten aanzien van regionale luchthavens. Dit zal worden voorafgegaan door een beschrijving van de huidige institutionele verhoudingen in paragraaf 4.2 gebaseerd op huidige wetgeving en besluiten, behandeld in paragraaf 4.1. Hierop volgend wordt kort de stand van zaken van de regelgeving regionale en kleine luchthaventerreinen (RRKL) toegelicht (paragraaf 4.3). Aan de hand van de huidige institutionele context, beschreven in 4.1 en 4.2, worden in paragraaf 4.4 de institutionele veranderingen en bijbehorende gevolgen voor de verschillende actoren toegelicht. Het hoofdstuk eindigt met een vergelijkende samenvatting en een korte reflectie van de RRKL op de beleidsdoelen uit de nota RELUS.

4.1 Huidige wetgeving

In de bestaande wetgeving, de Luchtvaartwet, ligt de eindverantwoordelijkheid ten aanzien van beleid van en toezicht op regionale luchthavens bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast wordt er in de Luchtvaartwet aangegeven

1. welke procedure doorlopen moet worden om een aanwijzing vast te stellen of te wijzigen en wie hierin welke rol vervult,
2. wie verantwoordelijk is voor de handhaving van wet- en regelgeving en welke interventie instrumenten daarbij horen en
3. welke adviesorganen gevormd dienen te worden en wat het doel van deze organen is.

In de reeds gedeeltelijk ingevoerde Wet Luchtvaart en in het besluit slotallocatie wordt beschreven

4. wie verantwoordelijk is voor de verkeersleiding en voor de regulering van de capaciteit in het luchtruim en op de luchthaven.

Aan de hand van deze vier punten zullen de institutionele relaties worden toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 een overzicht gegeven wat voor effecten deze wet- en regelgeving heeft op de institutionele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de actoren rondom de luchthaven Rotterdam.

1. Procedure tot vaststellen of wijzigen van een aanwijzingsbesluit¹¹

Een aanwijzingsbesluit bevat regels en voorschriften waaraan een luchthaven moet voldoen om te mogen opereren (vergelijkbaar met een exploitatievergunning). In de aanwijzing worden onder andere de geluidszones en vliegprocedures vastgelegd. Het besluit is opgenomen in de Luchtvaartwet, Hoofdstuk IV. Luchtvaartterreinen Afdeling 1. Aanwijzing van luchtvaartterreinen.

De *luchthavenexploitant* dient een verzoek tot aanwijzing voor de luchthaven in bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De aanvraag moet voldoende onderbouwd zijn en dient voorzien te zijn van een milieueffectenrapportage (MER). Met deze aanvraag, die een startnotitie wordt genoemd, begint de procedure.

1. Het *ministerie van V&W* en het *ministerie van VROM* initiëren een bestuurlijk overleg met de regionale overheden om de ontwerpaanwijzing (die op basis van de startnotitie en de Luchtvaartwet geschreven is) door te nemen.
2. De *Rijksplanologische Commissie (RPC)* en de *Rijksmilieuhygiënische commissie (RMC)* brengen advies uit over de ontwerpaanwijzing.
3. De (eventueel) aangepaste ontwerpaanwijzing wordt samen met de ontwerpaanwijzing op basis van de wet Ruimtelijke Ordening en de milieueffectenrapportage gedurende 4 weken ter inzage gelegd.
4. De commissie 21¹² (ingesteld en voorgezeten door de *provincie*) leest alle zienswijzen (percepties) en brengt hierover advies uit.
5. De *commissie milieueffectenrapportage* brengt advies uit over de MER.
6. De (aangepaste) ontwerpaanwijzing wordt voorgelegd aan de *Tweede Kamer*.
7. Na instemming van de Tweede Kamer, stellen de staatssecretarissen van VROM en V&W de aanwijzing definitief vast.
8. De aanwijzing wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Vanaf hier is er nog mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Bezwaren worden door de minister behandeld. Op deze "beslissing op bezwaar" kan vervolgens een beroep worden aangetekend bij de *Raad van State*. De beslissing van de Raad van State kan het bezwaar gegrond verklaren of vernietigen, deze uitspraak is onherroepelijk.

¹¹ Gebaseerd op Transfair 6 (p.3), Transfair 7 (p.3-4) en de Luchtvaartwet

¹² In de begripsbepalingen (pagina 67) is de samenstelling en het takenpakket van de commissie 21 beschreven.

In de procedure tot aanwijzing of wijziging hierin hebben de ministeries de uiteindelijke bevoegdheid. Andere actoren kunnen slechts gehoord worden tijdens het bestuurlijk overleg of hun zienswijze uitbrengen tijdens de inzage van de ontwerpaanwijzing. Na de afronding van de aanwijzing blijft de mogelijkheid tot bezwaar en beroep als laatste interventiepunt mogelijk.

2. Verantwoordelijkheid handhaving

De handhaving in de luchtvaartsector is primair de verantwoordelijkheid van de dienst Inspectie Verkeer en Waterstaat, divisie luchtvaart (IVW) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en staat beschreven in artikel 25h van de Luchtvaartwet. De taak van de IVW is om toezicht te houden op de technische veiligheid van de luchtvaartsector en de milieunormen in de luchtvaartsector te handhaven. De handhaving gebeurt door inspecties en het verstrekken van vergunningen. Bij overtreding van de milieunormen of bij onvoldoende technische veiligheid van de toestellen of de luchthaveninfrastructuur kan de IVW sancties als bestuursdwang opleggen of vergunningen intrekken. In Rotterdam is de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) aangesteld om de geluidsproductie te meten en de klachten in ontvangst te nemen. Aan de hand van de rapportages van het DCMR kan de IVW besluiten sancties op te leggen (via de minister van Verkeer en Waterstaat). De exploitant dient tevens elk kalenderjaar een gebruiksplan in te dienen. Dit gebruiksplan is een preventief handhavingmechanisme.

3. Verantwoordelijkheid verkeersleiding en capaciteitsregulering

De verkeersleiding voor burgerluchtvaart valt in Nederland onder de verantwoordelijkheid van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) (Wet Luchtvaart, Hoofdstuk 5). De verkeersveiligheid in het luchtruim en de coördinatie van landen en starten op de luchthavens zijn de verantwoordelijkheden van de luchtverkeersleiding. Met uitzondering van luchthavens die vallen onder het burgermedegebruik (commerciële luchtvaart vanaf militaire luchthavens¹³) heeft de LVNL een monopoliepositie binnen Nederland. Op basis van het Besluit Slotallocatie is de Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN) belast met het, volgens internationaal afgesproken regels, verdelen van de beschikbare capaciteit aan luchtvaartmaatschappijen op gecoördineerde luchthavens¹⁴.

4. Wettelijk ingestelde adviesorganen

Het aanstellen van een commissie milieuhygiëne (ook bekend als commissie 28, naar artikel 28 uit de Luchtvaartwet) door het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verplicht bij alle luchtvaartterreinen waarbij sprake is van zoneringen, bijvoorbeeld geluidszoneringen. De commissie milieuhygiëne is een onafhankelijke commissie die als doel heeft hinder te vermijden middels overleg tussen de direct betrokken actoren.

Daarnaast geeft de commissie milieuhygiëne gevraagd en ongevraagd advies aan het ministerie van V&W en is zij belast met het behandelen van klachten over geluidshinder.

De commissie milieuhygiëne bestaat uit vertegenwoordigers van:

- Gemeenten die binnen de geluidszone vallen
- Provincie waar de luchthaven gevestigd is
- Omwonenden van de luchthaven
- De luchthavenexploitant
- Milieuorganisaties
- Lokale luchtvaartmaatschappijen
- Gebruikers van luchtvaartuigen
- Ministerie van VROM
- Ministerie van V&W
- Luchtverkeersleiding

4.2 Formele rollen betrokken actoren in huidige situatie

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden, verkregen uit de wet, komen in deze paragraaf per actor aan bod.

Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast (BtV)

Door zitting te nemen in de commissie milieuhygiëne is de BtV in staat om punten op de agenda te plaatsen. Reële bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft de BtV echter niet. Wel wordt verwacht dat de gemeenten één van de twee afgevaardigden in de commissie 21 als een belangenbehartiger van de omwonenden laat optreden.

¹³ De verkeersleiding van burgerluchtvaart op militaire vliegvelden valt onder de verantwoordelijkheid van het Military Air Traffic Control Centre (MilATCC).

¹⁴ Een luchthaven wordt gecoördineerd wanneer de vraag de capaciteit overstijgt. De capaciteit kan beperkt worden door fysieke omstandigheden, maar ook door een volgevlagen geluidsruijme of bijvoorbeeld een beperkte inzetbaarheid van veiligheidsdiensten op de luchthaven. (zie pagina 117 voor meer informatie)

Luchtvaartmaatschappijen

Door zitting te nemen in de commissie milieuhygiëne zijn de luchtvaartmaatschappijen in staat om punten op de agenda te plaatsen. Reële bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben de maatschappijen echter niet.

Luchtverkeersleiding Nederland

De luchtverkeersleiding is verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid in het luchtruim en op de luchthavens. Tevens is het haar taak de capaciteit van het Nederlandse luchtruim en de landingsbanen van de luchthavens optimaal te benutten zonder dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt. De Luchtverkeersleiding beschikt niet over bevoegdheden ten aanzien van aanwijzingen of wijzigingen hierin. Wel is de verkeersleiding vertegenwoordigd in de commissie milieuhygiëne.

Ministerie van Defensie

Indien er sprake is van een aanwijzingsbesluit voor commercieel luchthavengebruik op een militaire luchthaven heeft het ministerie van Defensie bevoegdheid over het vaststellen van aanwijzing. Tevens is dit ministerie betrokken bij alle aan het luchtruim gerelateerde beslissingen. In civiele gevallen zoals bij de luchthaven Rotterdam is dit ministerie niet betrokken.

Ministerie van Verkeer van Waterstaat

Het ministerie heeft eindverantwoordelijkheid voor het Nederlandse luchtvaartbeleid. Zij is verantwoordelijk voor het toekennen van het aanwijzingsbesluit. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor de goedkeuring van het gebruiksplan, het vaststellen van tarieven (havengelden en tarieven luchtverkeersleiding) en het waarborgen van de veiligheidsmaatregelen die worden opgedragen door de International Civil Aviation Organisation (ICAO). De Inspectie Verkeer en Vervoer heeft formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de luchthavens. De inspectiedienst is verantwoordelijk voor de (technische) veiligheid in de luchtvaartsector en de handhaving van de milieunormen. Een afgevaardigde van het ministerie participeert in de commissie milieuhygiëne.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Het ministerie heeft mede verantwoordelijkheid voor het vaststellen van aanwijzingsbesluiten. De verantwoordelijkheid van dit ministerie ligt bij de ruimtelijke ordening en het milieubeheer. Het ministerie is verantwoordelijk voor de planologische kernbeslissingen en de evaluatie van de gevolgen die verandering in deze beslissingen met zich mee kunnen brengen. Het ministerie neemt met twee vertegenwoordigers plaats in de commissie milieuhygiëne.

Omliggende gemeenten

De omliggende gemeenten zijn alle gemeenten waarvan een deel van het grondgebied binnen de geluidszone ligt van de (ontwerp)aanwijzing. De gemeenten hebben het recht om tijdens het bestuurlijke overleg te worden gehoord. Zij beschikken niet over enige beslissingsbevoegdheid ten aanzien van aanwijzingsbesluiten. De gemeenten participeren eveneens in de commissie milieuhygiëne.

Provincie(s)

De provincie heeft geen beslissingsbevoegdheden ten opzichte van het aanwijzingsbesluit. Wel is de provincie verantwoordelijk voor de samenstelling van de commissie 21, die bezwaren op de ontwerp-aanwijzing toetst en vervolgens advies hierover uitbrengt, en participeert de provincie in de commissie milieuhygiëne. De provincie heeft verantwoordelijkheden en bevoegdheden op de ruimtelijke ordening door de verantwoordelijkheid voor de streekplannen. Echter moeten de streekplannen worden aangepast aan de planologische kernbeslissingen die door het ministerie van VROM zijn opgesteld.

Rotterdam Airport BV (Luchthavenexploitant)

De exploitant kan beperkt prijsdifferentiatie toepassen op type vliegtuigen (gewicht en geluidsproductie), maar blijft afhankelijk van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de goedkeuring van de voorgestelde tarieven. De exploitant wordt verantwoordelijk gehouden voor het voorkomen van de overschrijding van de geluidsruimte. Hiervoor is de exploitant verplicht om per jaar een gebruiksplan op te stellen ter goedkeuring door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De luchthavenexploitant is betrokken bij de aanwijzingsprocedure door haar initiatiefrecht voor het indienen van een ontwerpvoorstel of wijziging hierin. Hierbij is de exploitant verplicht een MER uit te laten voeren. De exploitant neemt tevens zitting in de commissie milieuhygiëne.

Stichting Airport Coordination the Netherlands (SACN)

De SACN is verantwoordelijk voor de slotverdeling op gecoördineerde luchthavens. Wanneer er geen sprake is van coördinatie ligt deze bevoegdheid bij de luchthavenexploitant. Aan de hand van de geluidsruimte en de verwachte vliegtuigmix wordt een capaciteitsverklaring afgegeven. Wanneer het aantal aanvragen voor de luchthaven groter zijn dan de beschikbare capaciteit, zal de SACN interveniëren en garant staan voor de toekenning van slots aan de hand van internationaal geldende regels. De SACN heeft de bevoegdheid om sancties op te leggen aan maatschappijen die structureel van hun toegewezen slots afwijken. De SACN is niet betrokken bij de procedure van aanwijzingen, noch vertegenwoordigd in de commissie milieuhygiëne.

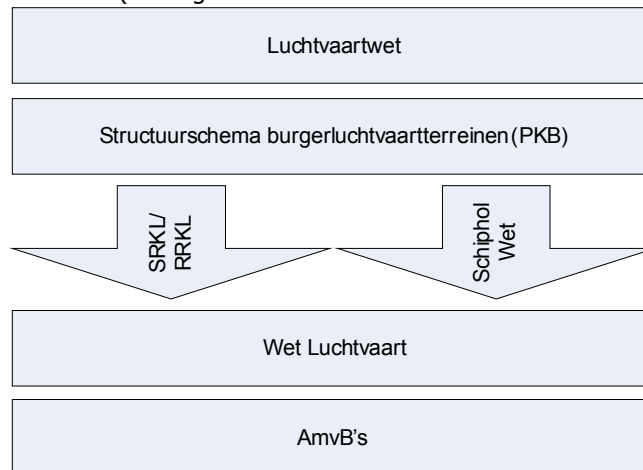
Zuid-Hollandse Milieufederatie

De ZHMF is de enige actor die niet beschikt over formele bevoegdheden zoals beschreven in dit hoofdstuk en die geen zitting heeft in een overkoepelend adviesorgaan zoals de commissie milieuhygiëne. Toch is besloten deze actor in de analyse mee te nemen. Dit komt omdat het een overkoepelend orgaan is voor alle milieupartijen, waaronder de leden die wel zitting hebben in de commissie milieuhygiëne.

4.3 Nieuwe wet- en regelgeving

In de jaren negentig is het besluit genomen de verantwoordelijkheidsverdeling voor regionale en kleine luchthavens te herzien. Het kabinet Kok I (beleidsnota RELUS, 1997) heeft besloten te decentraliseren zodat de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen over deze luchthavens komt te liggen waar de lusten en de lasten worden gevoeld en integraal kunnen worden afgewogen¹⁵. Wel zal het Rijk randvoorwaarden stellen ten aanzien van het milieu en de externe veiligheid.

Vanaf 1958 was het luchthavenbeleid vastgelegd in de Luchtvaartwet en de planologische kernbeslissing Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL). De geldigheid van het SBL is eind 2003 afgelopen en zal naar verwachting vervangen worden door de Wet Luchtvaart en Algemene Maatregelen van Bestuur in 2006 (zie Figuur 4: Van Luchtvaartwet naar Wet Luchtvaart).



Figuur 4: Van Luchtvaartwet naar Wet Luchtvaart

In de tijd liggend tussen het verlopen van het SBL en de invoering van de nieuwe Wet Luchtvaart is er een aparte kernbeslissing voor de luchthaven Schiphol en het Structuurschema Regionale en Kleine Luchtvaartterreinen (SRKL) opgesteld. Per luchthaven is er een aanwijzingsbesluit uitgegeven. Echter door het verdwijnen van de planologische kernbeslissing (het structuurschema) als instrument, zal de juridische basis voor de randvoorwaarden worden gelegd in de Wet Luchtvaart. Het SRKL project is daarom voortgezet in het project Regelgeving Regionale en Kleine Luchtvaartterreinen (RRKL), wat zal resulteren in een hoofdstuk in de Wet Luchtvaart.

Momenteel zijn vertegenwoordigers van het rijk en de provincies bezig met invulling te geven aan de RRKL, wat in 2006 tot inpassing in de Wet Luchtvaart moet leiden. Op hoofdlijnen ligt de wet inmiddels vast, men is nog bezig met de specifieke invulling van bepaalde kaders en randvoorwaarden. In de volgende paragraaf wordt de concrete invulling van de beleidshervorming, zover die bekend is, besproken door de huidige en de te verwachte situatie met elkaar te vergelijken.¹⁶

¹⁵ www.luchtvaartbeleid.nl van het van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-generaal Luchtvaart. (24 januari 2004)

¹⁶ "Wat komt er in de wet?" in: Transfair 6, December 2003. Ministerie Verkeer en Waterstaat, Directoraat-generaal Luchtvaart.

4.4 Vergelijking tussen de nieuwe en bestaande situatie

In paragraaf 4.3 is uitgelegd waarom en wanneer de beleidsverantwoordelijkheid van het Rijk ten aanzien van regionale luchthavens wordt overgeheveld naar de provincie. Echter het Rijk draagt niet al haar verantwoordelijkheden over. In deze paragraaf wordt beschreven welke delen wel en welke delen niet aan de provincie worden overgedragen aan de hand van de nu geldende bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals beschreven in paragraaf 4.2.

Veranderingen ten aanzien van verantwoordelijkheden en bevoegdheden:

Het uitgangspunt bij het decentraliseren van bevoegdheden is om de bevoegdheden te verplaatsen naar een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau tot waar de externe effecten nog geïnternaliseerd kunnen worden. Aangezien de lusten, maar vooral ook de lasten van een luchthaven, met name de geluidsoverlast, de gemeentegrenzen overschrijden heeft de rijksoverheid besloten om de bevoegdheden naar provinciaal niveau te decentraliseren.

Concreet houdt dit in dat alle landzijdige verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar de provincie. De provincie zal in staat zijn om luchthavenbesluiten en wijzigingen hierop uit te geven. Wel zal de Wet Luchtvaart kaders en randvoorwaarden stellen waarbinnen de provincie haar beleid kan realiseren. Zowel de beleidsvorming van als de handhaving op regionale luchthavens zal een taak van de provincie worden.

Aan de landzijde zal de provincie geen zeggenschap krijgen over de keuze van de verkeersleiding en geen verantwoordelijkheid dragen voor de naleving van de internationaal geldende veiligheidseisen (ICAO).

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van het luchtruim blijven de verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het betreft hier de luchtvaartveiligheid, het beheer van het luchtruim, het afsluiten van bilaterale luchtvaartverdragen en het implementeren van internationale regelgeving.

Parallel aan de nieuwe bevoegdheden voor de provincie, zal het taken- en verantwoordelijkheidspakket van het ministerie van Verkeer en Waterstaat slinken.

Een andere belangrijke verandering, niet direct verbonden met de decentralisatie maar wel met het streven om rollen en verantwoordelijkheden tussen de overheid en de markt te ontvlechten, is afschaffing van de goedkeuring van het gebruiksplan. Een overzicht van de veranderingen is weergegeven in Tabel 6:

	Luchtvaartwet	Wet Luchtvaart
Beleid		
Aanwijfsbesluit	V&W + VROM	• Komt te vervallen
Luchthavenbesluit	V&W + VROM	• Kaderwetgeving: V&W + VROM • Concrete invulling: Provincie
Beleid t.a.v. ruimtelijke indeling	VROM	• Kaderwetgeving: VROM • Concrete invulling: Provincie
Beleid t.a.v. luchtruim	V&W	V&W
Sluiten luchtvaartverdragen	Rijk	Rijk
Implementatie internationale regelgeving	V&W	V&W
Handhaving		
Veiligheid (extern)	V&W (IVW)	Nog onzeker
Veiligheid (intern)	V&W (IVW)	V&W
Geluidszonering	V&W (IVW)	Provincie
Emissies	V&W (IVW)	Provincie
Gebruiksplan	V&W	Komt te vervallen

Tabel 6: Veranderingen in bevoegdheden

Veranderingen ten aanzien van wet- en regelgeving

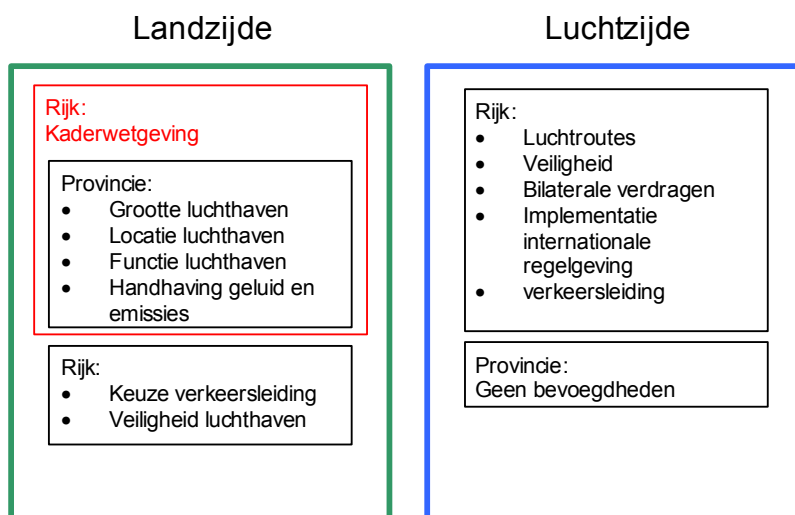
De veranderingen op het gebied van wet- en regelgeving zijn al eerder aan de orde gekomen in voorgaande paragrafen. De meest belangrijke verandering is het verdwijnen van de planologische kernbeslissing als ruimtelijk beleidskader. De combinatie planologische kernbeslissing (of structuurschema) en Luchtvaartwet zullen vervangen worden de Wet Luchtvaart aangevuld met Algemene maatregelen van Bestuur. De Wet Luchtvaart zal de kaders en randvoorwaarden scheppen, concrete invulling zal met behulp van de AMvB's worden vormgegeven.

De commissie milieuhygiëne zal in zijn huidige vorm komen te vervallen. In de plaats hiervoor komt de Commissie Regionaal Overleg (CRO). Groot verschil met de huidige situatie is dat de provincie zelf de

samenstelling van deze commissie zal mogen bepalen, in tegenstelling tot de samenstelling van de commissie milieuhygiëne die wettelijk is vastgelegd. Daarnaast zal de mogelijkheid verdwijnen om bij de bestuursrechter beroep en bezwaar in te dienen tegen de luchthavenbesluiten.

4.5 Conclusie

Hoewel de vormgeving en het transitietraject van de Luchtvaartwet naar de Wet Luchtvaart nog niet voltooid is, kan geconcludeerd worden dat de provincie praktisch de volledige bevoegdheid krijgt over het landzijdige beleid ten aanzien van regionale luchthavens. Wel stelt het rijk door middel van kaderwetgeving randvoorwaarden ten aanzien van milieu(belasting) en veiligheid waar de provincie zich aan zal moeten houden. Er is hier sprake van een partiële decentralisatie. In de onderstaande Figuur 5 zijn de bevoegdheden na decentralisatie weergegeven:



Figuur 5: Veranderingen in bevoegdheden na decentralisatie

De in hoofdstuk 2 beschreven doelen ten aanzien van de nieuwe wet en regelgeving worden als volgt ingevuld:

Ontvlechting van rollen en verantwoordelijkheden tussen de overheid (Rijk of provincie) en de luchtvaartsector.

De overheid zal zich beperken tot het stellen en handhaven van kaders. De luchthavenexploitant probeert binnen deze grenzen maximaal rendement te behalen. Hiervoor krijgt de exploitant meer mogelijkheden, zoals prijsdifferentiatie, om het gebruik van de luchthaven te beïnvloeden. De goedkeuring van het gebruiksplan zal komen te vervallen. De ontvlechting is deels afgerond. De overheid heeft inmiddels haar belangen (financieel en bestuurlijk) uit de regionale luchthavens overgedragen aan andere actoren en heeft door middel van een lumpsumconstructie verwachte exploitatieverliezen tot het jaar 2015, het jaar waarin de luchthavens een volledige "financieel" onafhankelijke bedrijfsvoering moeten hebben, afgekocht.

Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar de provincie

De provincie krijgt de verantwoordelijkheid over het (landzijdige) luchtvaartbeleid van de regionale luchthavens. Luchthavens die een nationale belang hebben, zullen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk blijven.

Invoering van normering voor externe veiligheid en de Europese dosismaat voor omgevingslawaaai

De BKL en de Kosten eenheid zullen vervangen worden door de Europese dosismaat L_{den} . Tevens zullen er voorwaarden ten aanzien van een veiligheidscontour worden opgesteld binnen de wetgeving.

Stroomlijning van de besluitvormingsprocedures

De stroomlijning van de besluitvorming wordt op verschillende niveaus doorgevoerd. De planologische kernbeslissing komt te vervallen, alsmede de mogelijkheden van bezwaar en beroep. De besluitvorming rondom luchthavens is een complexe aangelegenheid waar vraagstukken een rol spelen die betrekking hebben op economie, bereikbaarheid, ruimtelijke ordening, milieu,...

De provincie kan binnen één bestuursorgaan omgaan met al deze verantwoordelijkheden terwijl de nationale overheid al deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden gescheiden heeft over diverse ministeries.

5 Netwerkanalyse

De netwerkanalyse is gebruikt om de door de actoren gepercipieerde gevolgen van decentralisatie te analyseren. De percepties op de huidige situatie en de verwachtingen voor de toekomstige situatie zijn in kaart gebracht om de weerstand van de actoren ten aanzien van de aankomende beleidsveranderingen te kunnen verklaren (hoofdstuk 6).

De analyse is opgedeeld in twee delen. De eerste analyse heeft als doel inzicht in de complexiteit van het actorennetwerk te verkrijgen en de kwesties en afhankelijkheden te identificeren zoals ze door de actoren momenteel ervaren worden. De tweede analyse biedt inzicht in de verschillende percepties over de geplande decentralisatie en is gebruikt om de positie van de actoren aan de hand van hun persoonlijke opvattingen te bepalen.

De resultaten van dit hoofdstuk zullen in het volgende hoofdstuk vergeleken worden de resultaten uit de institutionele analyse.

5.1 Huidige situatie

In de probleemstelling is geformuleerd dat niet alle actoren tevreden zijn met de decentralisatieplannen van de Rijksoverheid. In hun optiek draagt de decentralisatie niet of in onvoldoende mate bij aan het oplossen van de problemen die zij rondom de luchthaven percipiëren. In deze paragraaf zal het netwerk zoals dat door de actoren waargenomen wordt, worden bestudeerd.

Wanneer actoren een kloof ervaren tussen de huidige situatie en de voor hen gewenste situatie is er sprake van een probleem of kwestie. Deze kwesties kunnen per actor verschillen. Actoren ervaren verschillende problemen en identificeren verschillende oorzaken van de problemen. Het geheel aan probleempercepties of kwesties rondom de Rotterdamse luchthaven wordt in dit onderzoek als kapstok gebruikt om de positie van de actoren in het netwerk te bepalen.

Vergelijkbaar met de institutionele analyse is eerst de huidige situatie in kaart gebracht. In plaats van een bronnen- en literatuuronderzoek is er nu voornamelijk gebruik gemaakt van interviews. Met deze interviews zijn de percepties, doelen en belangen van de actoren geïdentificeerd. Er is gekozen om de huidige percepties in kaart te brengen door ze te structureren rond gepercipieerde kwesties. Hiervoor is de respondenten gevraagd aan te geven hoe zij de ontwikkelingen rondom de luchthaven percipiëren, welke doelen ze nastreven ten aanzien van de luchthaven en welke kwesties ervaren worden. Van elke kwestie is gevraagd waar de oorzaak van het probleem ligt en wie over productie- en/of blokkademacht beschikt om hier verandering in te brengen. Deze informatie is vervolgens geordend en in tabelvorm opgeschreven. De resultaten zijn in paragraaf 5.1.1 weergegeven, de volledige informatie is in de formats (bijlage 2) terug te vinden.

De percepties op de verschillende kwesties zijn vervolgens causaal gemodelleerd in het programma DANA¹⁷. Dit programma ondersteunt het ordenen van een grote hoeveelheid informatie (uit verschillende percepties) en biedt de mogelijkheid om op het gemodelleerde "netwerk" een aantal analyses uit te voeren. In dit onderzoek zijn de analysefuncties van DANA primair als ondersteuning gebruikt om de gepercipieerde afhankelijkheden te identificeren en om de kwesties te kunnen ordenen in kwestiekaders. De resultaten van deze analyses zijn in paragraaf 5.1.2 beschreven.

5.1.1 Beschrijving huidige percepties

Deze paragraaf beschrijft het standpunt en de percepties van de actoren ten aanzien van de luchthaven Rotterdam.

Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast

Standpunt:

- De overlast door toedoen van de luchthaven mag niet toenemen
- De nadruk moet blijven liggen op het zakelijke karakter van de luchthaven

Percepties van de Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast	
<i>Belang:</i> het leef- en woonklimaat en de veiligheid voor de bewoners rondom de luchthaven Rotterdam verbeteren	<i>Doelen:</i> Verminderen overlast van luchthaven Verhogen veiligheid rondom luchthaven
<i>Kwestiekaders</i>	<i>Kwesties</i>
1. Omvang geluidsruijnte	Luchthaven overschrijdt de geluidsruijnte

¹⁷ Dynamic Actor Network Analysis. Informatie over DANA en het gebruik van DANA in dit onderzoek is te lezen in bijlage 4.

Netwerkanalyse

2. Geluidsoverlast	Klachten zijn afgelopen jaar weer verdubbeld
3. Beeld en karakter luchthaven	Luchthaven is in plaats van een zakenluchthaven een vakantieluchthaven geworden
4. Handhaving	Gemeente onderneemt geen stappen tegen overtredingen door luchthaven
<i>Oorzaken</i>	<i>beïnvloeding</i>
1. het extra verkeer door het extra uur in de randen van de nacht, toename straalvliegtuigen van de charters in plaats van een groei in zakelijk verkeer	Media, procedures, inspraakronden Bezwaar en beroep op besluit van de staatssecretaris Aankaarten veranderend karakter luchthaven niet overeenkomstig met aanwijzingsbesluit
2. frequentie straalvliegtuigen neemt toe, vooral 's ochtends en 's avonds (gevolg van de LCC Transavia als homecarrier)	Media, procedures, inspraakronden Bezwaar en beroep op besluit van de staatssecretaris Aankaarten veranderend karakter luchthaven niet overeenkomstig met aanwijzingsbesluit
3. de wens van de luchthaven voor een home-carrier, in dit geval Transavia, een vakantie vlieger, + het aantal charters in plaats van zakenvliegtuigen	Media, inspraakronden Via de media en brieven aan de staatssecretaris en gemeente druk uitoefenen met als doel het aantal grote vliegtuigen terug te dringen
4. Gemeente en luchthaven zijn te goed bevriend, luchthaven kan zich veroorloven overtredingen te maken, + gemeente heeft dubbele pet als eigenaar grond.	Media, procedures, inspraakronden Gemeente en ministerie ter verantwoording roepen middels de media, inspraakronden en procedures.

Coalitie gemeenteraad Rotterdam

Standpunt:

- De luchthaven van Rotterdam heeft een nationaal belang.
- Het economische belang van de luchthaven is groot, terwijl uitgebreider gebruik het leefklimaat niet ernstig aantast.

Percepties coalitie gemeenteraad Rotterdam	
<i>Belang:</i> Duurzame economische groei Rotterdam	<i>Doelen:</i> • Rotterdam airport erkennen als luchthaven van nationaal belang • Luchthaven ruimte geven om aan marktvraag te voldoen • verhogen werkgelegenheid • verhogen aantrekkelijkheid Rotterdam • verhogen bereikbaarheid Rotterdam
<i>Kwestiekaders</i>	<i>Kwesties</i>
1. Regionaal belang overstegen	Rotterdam moet als luchthaven van nationaal belang worden geclassificeerd, niet als regionaal.
2. Bijzonder gebruik geluidszone	Extra niet geplande vluchten leiden tot onbedoeld gebruik geluidsruimte
3. Economisch belang luchthaven	Oppositie ziet economisch belang luchthaven niet goed in
4. Klachten	Klachten zijn geen goede graadmeter voor overlast
5. Openingstijden luchthaven	Nachtelijke sluiting beperkt potentieel luchthaven
<i>Oorzaken</i>	<i>Beïnvloeding</i>
1. Rotterdam is uitwijkvluchthaven en vervult functie als regeringsvluchthaven, functies Rotterdamse vluchthaven overstijgen regionaal belang	• Sfeer creëren waarin de importantie en de functie van de vluchthaven duidelijk wordt gemaakt bij alle betrokkenen en centrale overheid. • Overtuigen centrale overheid (DGL) van functie van Rotterdam airport
2. Status als uitwijkvluchthaven van Schiphol en sluiting van vliegbasis Valkenburg leidt tot extra vervoersbewegingen. Deze bewegingen bezetten een deel van de capaciteit van de geluidsruimte	• Pleiten voor aanpassing van de geluidsnormering ten aanzien van uitwijkers en regeringsvluchten
3. De toegevoegde economische waarde van een vluchthaven (vestigingsfactor en banen) wordt niet voldoende door de oppositie onderkend. De oppositie bekijkt de "regionale" vluchthaven niet met regionaal perspectief. Alleen de direct omringende gemeenten en deelgemeenten vallen onder hun aandacht.	• Oppositie overtuigen van breder systeemkader vluchthaven • Aanvraag tot onderzoek over economische bijdrage Rotterdam Airport voor de regio Rijnmond om belang aan te tonen.
4. Het grootste deel van de klachten wordt door de oppositie geleverd om later mee te schermen. De klachtencijfers zijn niet representatief voor de werkelijke overlast.	Initiatie tot vormen van een andere meet- en handhavingmethode ten aanzien van vliegtuigeluid.
5. openingsuren beperken aantrekkelijkheid en bereikbaarheid vluchthaven	Vluchthaven steunen in aanvraag bij ministerie voor verruiming van openingstijden

Oppositie gemeenteraad Rotterdam

Standpunt:

- De nadruk moet blijven liggen op het zakelijke karakter van de vluchthaven
- De vluchthaven moet zich ontwikkelen binnen de bestaande toegekende milieu ruimte

Netwerkanalyse

Percepties van de oppositie gemeenteraad Rotterdam	
<i>Belang:</i> Leefbaarheid Rotterdam verbeteren	<i>Doelen:</i> Voorkomen dat de luchthaven haar grenzen overschrijdt Inperken overlast Terugdringen recreatieve vluchten Bevorderen zakelijk karakter luchthaven
<i>Kwestiekaders</i>	<i>kwesties</i>
1. Beeld en karakter luchthaven	Rotterdam airport is een zakenluchthaven, dit karakter komt niet overeen met de huidige situatie
2. Geluidsoverlast	Het aantal klachten ten aanzien van geluidsoverlast neemt toe.
3. Kostprijs vliegen	Kosten van vliegen worden niet integraal doorberekend
4. Economisch belang luchthaven	Twijfel over de hoeveelheid banen dat de luchthaven oplevert
5. Openingstijden luchthaven	Het extra uur open past niet binnen het bestemmingsplan van de luchthaven
6. Handhaving	Er wordt niet afdoende opgetreden tegen overtredingen
<i>Oorzaken</i>	<i>Beïnvloeding</i>
1. toename van vakantievluchten en een tekort aan zakelijke bestemmingen en frequenties	Middels media, procedures en vragen veranderend karakter aankaarten in de raad en bij het ministerie
2. Toename van zwaar vliegverkeer (737) in de randen van de nacht.	Middels media, procedures en vragen avondgebruik aankaarten in de raad en bij het ministerie
3. Milieukosten worden niet doorgerekend in de ticketprijs	In gang zetten procedure om btw en accijnzen op brandstof te zetten.
4. Luchthaven overschat het aantal banen dat de luchthaven oplevert.	Met behulp van onderzoek reële banenaantal in kaart brengen
5. Het extra uur open dient alleen de chartermaatschappijen en past niet binnen de gemaakte afspraken	Bezwaren indienen en procedures starten om het uur extra terug te draaien
6. stelselmatige overtredingen in 2003 en 2004 zijn niet bestraft. Er werd meer gevlogen dan toegestaan.	In de gemeenteraad, bij de minister en bij de media er op aan dringen dat overtredingen niet onbestraft mogen blijven

Luchtvaartmaatschappijen

Standpunt:

- De luchthaven van Rotterdam heeft een nationaal belang
- Noodzaak tot verruiming van de geluidsruimte en openingsuren

Percepties van de Luchtvaartmaatschappijen	
<i>Belang:</i> Continuïteit onderneming	<i>Doelen:</i> Duurzame groei realiseren Winst maken Optimaliseren gebruik toestellen Aantal routes vanaf Nederland uitbreiden
<i>Kwestiekaders</i>	<i>kwesties</i>
1. Openingstijden luchthaven	Openingsuren luchthaven beperken optimale bedrijfsvoering
2. Omvang geluidsruimte	strategische groei niet mogelijk, Rotterdam zit aan haar grenzen (geluidsruimte)
3. Impact omgeving	Strategische groei niet mogelijk
<i>Oorzaken</i>	<i>Beïnvloeding</i>
1. Beperkte openingsuren luchthaven beperken het aantal vluchten per toestel per dag en daarmee de utilisatiegraad van de vliegtuigen.	Luchthaven en gemeente aansporen om de openingstijden te verhogen met dreiging vertrek naar andere luchthaven
2. Er is geen capaciteit in geluidsruimte over, waardoor er geen extra vluchten kunnen worden toegevoegd.	Luchthaven en gemeente aansporen om meer vluchten toe te laten met dreiging vertrek van de luchthaven
3. bouwgedrag gemeenten belemmert toekomstige verruiming van de geluidscontouren	geen

Luchtverkeersleiding Nederland

Standpunt:

- Bereiken van een autonoom kostendekkend niveau bij regionale dienstverlening

Percepties van Luchtverkeersleiding Nederland	
<i>Belang:</i> Veilig optimaal beheren luchtruim Nederland	<i>Doelen:</i> • Capaciteit maximaliseren • Cost effective Service bieden • Veiligheid vergroten
<i>Kwestiekaders</i>	<i>Kwesties</i>
1. Kostprijs vliegen	Kosten recuperatie verkeersleiding niet altijd mogelijk
2. ILS	protest tegen implementatie ILS
<i>Oorzaken</i>	<i>beïnvloeding</i>
1. Kosten kunnen niet integraal worden doorberekend op	Dreigen met effectieve doorberekening kosten naar min V&W

Netwerkanalyse

luchthavens met klein aantal vervoersbewegingen LVNL wordt afgerekend op kosteneffectief werken, maar de tarieven worden door het ministerie vastgesteld.	(gevolg sluiting luchthavens) Problematiek vergroot in de media aan de kaak stellen
2. Lokale actoren zijn tegenstanders van implementatie ILS Ze menen dat ILS een toename aan geluidsbelasting tot gevolg heeft.	Voorlichten belanghebbenden over het nut en de voordelen van een ILS

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Standpunt:

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat onderscheidt geen onoverkomelijke kwesties ten aanzien van de huidige situatie rondom de Rotterdamse luchthaven.

Omliggende gemeenten

Standpunt:

Van de omliggende gemeenten is geen reactie ontvangen. Uit de gesprekken met andere actoren kan worden opgemaakt dat de gemeenten vooral de lasten voelen in de vorm van geluidsoverlast. Het toegenomen gebruik van de luchthaven en het extra uur openingstijd zijn een doorn in het oog van de omliggende gemeenten. De gemeenten kunnen de situatie beperkt beïnvloeden door bezwaren in te dienen en de media in te schakelen (om druk creëren op de actoren die wel over productiemacht beschikken).

Provincie Zuid-Holland

Standpunt:

- De luchthaven biedt een economische meerwaarde aan de regio
- De nadruk moet blijven liggen op het zakelijke karakter van de luchthaven
- De luchthaven moet zich ontwikkelen binnen de bestaande toegekende milieu ruimte

Percepties van de Provincie Zuid-Holland	
<i>Belang:</i> Creëren van een leefklimaat met goede balans tussen leefbaarheid en economische groei	<i>Doelen:</i> Duurzame verbetering leefklimaat Duurzame verbetering bedrijfsklimaat
<i>Kwestiekaders</i>	<i>Kwesties</i>
1. Geluidsoverlast	Omwonenden ondervinden overlast van gebruik luchthaven
2. Impact omgeving	contouren hebben gevolgen voor de omgeving
<i>Oorzaken</i>	<i>beïnvloeding</i>
1. toename aantal verkeersbewegingen, extra openingsuur luchthaven	- Bestuurlijk overleg en adviesrecht naar min. V&W namens de provincie Problematiek via commissie 28 op de agenda zetten en vervolgens advies uitbrengen naar het ministerie namens de com. 28
2. de aanwezigheid van contouren hebben invloed ontwikkeling van bepaalde regio's	geen

Rotterdam Airport BV

Standpunt:

- De luchthaven moet de ruimte krijgen om duurzame groei te realiseren

Percepties van Rotterdam Airport BV	
<i>Belang:</i> Continuïteit bedrijfsvoering	<i>Doelen:</i> • Vergroten acceptatie luchthaven omgeving - o Aantal klachten reduceren - o Zakelijk karakter verhogen • Duurzame groei in zakelijk verkeer realiseren - o Verhogen aantrekkelijkheid luchthaven - o Verhogen aantal zakelijke bestemmingen - o Verhogen environmental capacity
<i>Kwestiekader</i>	<i>Kwesties</i>
1. Omvang geluidszone	Grenzen "Environmental capacity" belemmeren autonome groei
2. Impact omgeving	In bestemmingsplannen wordt niet voldoende rekening gehouden met eventuele toekomstige uitbreiding van de luchthaven
3. Karakter luchthaven	Luchthaven ondervindt veel oppositie van omwonenden over het type vliegtuigen en de "niet-zakelijke" functie van de luchthaven.
4. Bijzonder gebruik geluidszone	Toename regeringsvluchten is extra belasting voor de geluidsruimte luchthaven
5. ILS	Extra overlast verwacht door toedoen plannen luchtverkeersleiding.

Netwerkanalyse

6. Klachten	Aantal klachten ongegrond en verkeerd geïnterpreteerd
7. Aantal Bestemmingen	Aantal zakelijke bestemmingen is beperkt
<i>Oorzaken</i>	<i>beïnvloeding</i>
1. De geluidscontouren zijn krap gesteld, hierdoor is de geluidsruimte niet voldoende groot om verdere groei te accommoderen.	• Beleidsnemers overtuigen van het belang van Rotterdam Airport om zich verder te ontwikkelen (lobby voor verruiming geluidsruimte) • Met tariefdifferentiatie nachtvluchten ontmoedigen • Met tariefdifferentiatie gebruik luidruchtige vliegtuigen ontmoedigen
2. Gemeenten belemmeren toekomstige verruiming geluidscontouren door woning- en bedrijfsbouw net buiten de huidige contouren.	Bezwaar indienen bij wijzigingen in bestemmingsplannen en bouwvoorvragen
3. Beeld bij de omwonenden dat een Boeing 737 enkel voor recreatieve bestemmingen gebruikt wordt en een Fokker F50 enkel voor zakelijke bestemmingen.	Omwonenden voorlichten dat 737's ook zakelijk verkeer kan zijn.
4. Sluiting van Valkenburg genereert extra (niet gewild) verkeer. Dit verkeer gebruikt capaciteit van de geluidsruimte	Verzoek/lobby: verruiming geluidsruimte voor regeringsvluchten bij ministerie
5. LVNL wilt een tweede ILS aanleggen, hierdoor verandert het baangebruik en de geluidscontouren.	Geen
6. Aantal mensen is niet op de hoogte dat de luchthaven 's nachts geopend is voor kleine luchtvaart. Klachten over straalvliegtuigen (gepercipieerd als vakantievluchten) is een politiek instrument.	• Omwonenden voorlichten dat 737's ook zakelijk verkeer kan zijn. • Omwonenden voorlichten over de nachtelijke openstelling voor kleine luchtvaart
7. Door beperkte groeimogelijkheden breiden maatschappijen hun netwerk niet uit en kunnen er geen nieuwe maatschappijen de luchthaven aandoen.	• Beleidsnemers overtuigen van het belang van Rotterdam Airport om zich verder te ontwikkelen (lobby voor verruiming geluidsruimte) • Maatschappijen ondersteunen met gezamenlijke campagnes

Stichting Airport Coordination Netherlands

Standpunt:

De stichting Airport Coordination Netherlands neemt geen standpunt in ten opzichte van de luchthaven Rotterdam.

Zuid-Hollandse Milieufederatie

Standpunt:

- De nadruk moet blijven liggen op het zakelijke karakter van de luchthaven
- De luchthaven moet zich ontwikkelen binnen de bestaande toegekende milieu ruimte

Percepties van de Zuid-Hollandse Milieufederatie	
<i>Belang:</i> Waarborgen van milieu- en natuurwaarden	<i>Doelen:</i> Duurzame kwaliteitsverbetering omgeving luchthaven Terugdringen overlast
<i>Kwestiekader</i>	<i>Kwesties</i>
1. Omvang geluidsruimte	Luchthaven overschrijdt de geluidsruimte
2. Geluidsoverlast	Klachten zijn afgelopen jaar gestegen
3. Beeld en karakter luchthaven	Luchthaven is in plaats van een zakenluchthaven een vakantievluchthaven geworden
4. Economisch belang luchthaven	Toename werkgelegenheid door uur extra openstelling luchthaven is discutabel
5. Impact omgeving	Luchthaven beperkt ontwikkeling van de omgeving
<i>Oorzaken</i>	<i>Beïnvloeding</i>
1. het extra aantal vluchten in de randen van de nacht	<i>Media, procedures, inspraakronden gebruiken om de late openingsuren bij het ministerie aan te kaarten</i>
2. frequentie straalvliegtuigen neemt toe, vooral 's ochtends en 's avonds (gevolg van toename van low cost carriers en charters)	<i>Media, procedures, inspraakronden</i> Bezwaar maken besluit van de staatssecretaris voor extra openingstijden Aankaarten veranderend karakter luchthaven niet overeenkomstig met aanwijzingsbesluit
3. de wens van de luchthaven voor een home-carrier, in dit geval Transavia, een vakantie vlieger. + het aantal charters ipv zakenvliegtuigen	<i>Media, Inspraakronden</i> Via de media en brieven aan de staatssecretaris en gemeente druk uitoefenen met als doel het aantal grote vliegtuigen terug te dringen
4. werkgelegenheid verschuift zich slechts van Schiphol. Cijfers over aantal banen (die de luchthaven zouden rechtvaardigen) zijn niet hard te maken.	<i>Media, procedures, inspraakronden</i> Consulteren expert om beperkte omvang banengroei en verschuiving van banen aan te tonen
5. Door externe veiligheidseisen strekt de invloed van de luchthaven veel verder dan de geluidscontouren. Dit stelt beperkingen aan de ruimtelijke ontwikkelingen.	<i>geen</i>

5.1.2 Analyse huidige actorenpercepties

Veel van de in de vorige paragraaf geïdentificeerde kwesties zijn sterk aan elkaar gerelateerd en komen bij meerdere actoren voor. In deze paragraaf zijn de verschillende kwesties geclassificeerd in kwestiekaders. Met behulp van deze kaders zijn er in DANA causale modellen gemaakt met als hoofddoel te identificeren hoe de afhankelijkheden door de actoren worden waargenomen. De resultaten worden in hoofdstuk 6 vergeleken met de institutionele structuur uit hoofdstuk 4.

A. KWESTIEKADERS

Kwestiekader 1. Klachten

Kwestiekader "klachten" bevat alle kwesties die gerelateerd zijn aan het aantal, de oorzaak en de betekenis van de lawaai- en stankklachten veroorzaakt door de vliegtuigen.

Klachten naar aanleiding van vliegtuiglawaai worden in opdracht van de commissie milieuhygiëne verzameld en geanalyseerd door Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR). De Dienst DCMR registreert de tijd en de locatie van alle klachten en voert deze in het Rotterdam Airport Noise Monitoring system (RANOMOS) systeem. Met dit systeem kunnen klachten (zowel geluid als stank) direct worden gekoppeld aan vliegtuigbewegingen, vluchtinformatie en de gemeten geluidsniveaus. Doel van het RANOMOS systeem is het objectief meten van de geluidsproductie.

De meningen over de oorzaak en de legitimiteit van de klachten lopen sterk uiteen tussen de verschillende actoren. Rotterdam Airport BV geeft aan dat een deel van de klachten ongegrond is omdat sommige klagers niet op de hoogte zijn dat de luchthaven 's nachts opengesteld is voor kleine luchtvaart. Bovendien meent de coalitie dat de klachten, waarvan 80% door 20% van de klagers wordt ingediend, vooral als een politiek instrument wordt gebruikt en dat de het aantal klachten toeneemt wanneer Rotterdam Airport op de politieke agenda staat.

De oppositie meent juist dat door het gebruik van RANOMOS de klachten goed te herleiden zijn. Zij maken zich vooral zorgen over de toename aan klachten de laatste twee jaren, wat volgens hen ligt aan de stelselmatige overtreding van de regels, beschreven in het aanwijzingsbesluit, door Rotterdam Airport.

Kwestiekader 2. Openingstijden luchthaven

Rotterdam Airport heeft recentelijk een uur extra openingstijd gekregen. Dit zorgt volgens de coalitiepartijen en de luchthaven dat de concurrentiepositie en aantrekkelijkheid van de luchthaven voor luchtvaartmaatschappijen toenemen. Bovendien realiseert de luchthaven hierdoor 500 extra banen, wat de werkgelegenheid ten goede komt. Volgens de luchtvaartmaatschappijen zijn de openingstijden zelfs nu nog een "bare minimum" om rendabel vanuit Rotterdam te kunnen opereren. Tevens zijn ze van mening nu een concurrentienadeel te ondervinden omdat maatschappijen gevestigd op buitenlandse luchthavens (met ruimere openingstijden) een slag meer per dag kunnen maken. De oppositiepartijen trekken de kosten/baten verhouding van het extra uur sterk in twijfel, in het bijzonder het aantal realiseerbare banen. De mening heerst dat het extra uur een toegeving is geweest voor de vakantievluchten en vooral leidt tot extra overlast in plaats van een toename aan werkgelegenheid.

Kwestiekader 3. Omvang geluidsruimte

De luchthaven zit aan de grens van zijn geluidsruimte. De luchthaven is de mening toegedaan dat de geluidscontour te krap gesteld is en dat autonome marktgroei hierdoor belemmerd wordt. Daar komt bij dat de sluiting van het militaire vliegveld Valkenburg een extra belasting is op de toch al geringe capaciteit van de luchthaven. Luchtvaartmaatschappijen kunnen door deze begrenzing geen strategische groei realiseren (het plaatsen van een extra toestel op de luchthaven is niet mogelijk) en zodanig niet bijdragen aan de uitbreiding van het netwerk. Oppositiepartijen en belangenverenigingen voor natuur en milieu denken anders over de geluidsruimte. Zij zijn van mening dat de geluidscontour vooral niet mag worden uitgebreid ten behoeve van extra geluidsruimte. De luchthaven kan voldoende capaciteit (of ruimte) winnen als het de hoeveelheid nachtvluchten terugdringt (die factor 5 tot 10 extra meewegen in de telling). Ook het stimuleren van geluidsarmere toestellen biedt volgens hen voldoende kansen voor groei van de luchthaven binnen de bestaande grenzen.

Kwestiekader 4. Beeld en karakter luchthaven

De luchthaven van Rotterdam is gepositioneerd als zakenluchthaven. De Bewonersgroep, de milieufederatie en de oppositiepartijen menen echter dat de luchthaven zich de laatste jaren vooral ontwikkelt als een vakantieluchthaven. De toename van het aantal grote straalvliegtuigen van de vakantie charters is volgens hen dan ook een van de voornaamste redenen van toename van overlast. De luchthaven brengt hier tegenin dat het beeld van de opposanten niet correct is. Zij beschouwen een Fokker F50 als een zakentoeistel en een Boeing 737 als een vakantiecharter. Echter 70% van de 737's in gebruik bij Transavia bieden gewoon lijndiensten aan zowel voor zakelijk als recreatief verkeer. Tevens geeft de luchthaven aan dat zij in haar beslissingen tot toelating van maatschappijen afhankelijk is van internationale regelgeving en de SACN en daardoor niet op type vlucht mag of kan discrimineren.

Kwestiekader 5. Instrument Landing System (ILS)

De luchthaven vreest dat door de komst van het multi-airport systeem¹⁸ de luchtverkeersleiding zal pleiten voor een ILS aan beide kanten van de landingsbaan. Hierdoor is het waarschijnlijk dat de verdeling van het baangebruik aan beide kanten van de landingsbaan zal veranderen en het aantal klachten buiten de schuld van de luchthaven om zal toenemen. De luchtverkeersleiding ziet de implementatie van een tweede ILS noodzakelijk om de capaciteit te verhogen en de veiligheid tijdens de start en landingsprocedures (in combinatie met Schiphol) te verhogen. Het probleem bij de verkeersleiding ligt vooral bij weerstand die bewoners onder de verwachte aanvliegeroute genereren.

Kwestiekader 6. De omgeving van de luchthaven/ impact op de omgeving

De luchthaven heeft een impact op de omgeving. Rondom de luchthaven zijn veiligheids¹⁹- en geluidscontouren vastgesteld die bepalen wat er wel en niet gebouwd mag worden binnen die contouren. De provincie is van mening dat door de aanwezigheid van deze contouren de gebieden rondom de luchthaven niet goed ontwikkeld kunnen worden. Rotterdam Airport en de luchtvaartmaatschappijen geven juist aan dat omliggende gemeenten buiten de contouren bouwprojecten realiseren wat latere aanpassing van de geluidscontour haast onmogelijk zal maken.

Kwestiekader 7. Handhaving

Rotterdam Airport heeft in twee opeenvolgende jaren de geluidscontouren overschreden, maar sancties hierop blijven uit. De oppositiepartijen zijn van mening dat de coalitie een gedoogbeleid voert ten aanzien van de luchthaven terwijl het harde maatregelen moet nemen.

Kwestiekader 8. Bijzonder gebruik geluidszone

Recentelijk is het militaire vliegveld Valkenburg gesloten. Dit vliegveld werd gebruikt voor regeringsvluchten. De Rotterdamse luchthaven zal nu deze vluchten gaan accommoderen. Hierdoor zal volgens de coalitie en luchthaven de capaciteit voor commerciële luchtvaart afnemen. De luchthaven krijgt ongevraagd een extra functie (en vliegverkeer), maar de contouren worden hierop niet aangepast. Ook de functie als uitwijkvluchthaven voor vliegtuigen met bestemming Schiphol is een kwestie die speelt binnen dit kader.

Kwestiekader 9. Economisch belang luchthaven en werkgelegenheid

De aanwezigheid van een luchthaven draagt bij aan de directe en indirecte werkgelegenheid in een regio. Daarnaast is de nabijheid van de luchthaven een positieve vestigingsfactor voor het bedrijfsleven. Dit economische belang wordt gebruikt als een rechtvaardiging voor het bestaan en de uitbreiding van de luchthaven. De percepties lopen echter uiteen in welke mate de luchthaven bijdraagt aan deze twee factoren.

Kwestiekader 10. Regionaal belang overstegen

Een regionale luchthaven heeft volgens de definitie als karakteristieken dat het een bijdrage levert aan de regio, maar dat het geen significant belang heeft voor de economie en de bereikbaarheid op nationale schaal. Percepties over het belang van de luchthaven, regionaal dan

¹⁸ Rotterdam Airport valt met Schiphol & Lelystad onder de tarifieringsregels van een multi-airport-systeem. Dit komt doordat de luchtruimen van deze twee luchthavens aangrenzend zijn. Hierdoor zal coördinatie tussen de luchtavens Rotterdam en Schiphol bij de groei van het aantal vliegbewegingen steeds noodzakelijker worden. De verkeersleiding behandelt deze twee vliegvelden (en in de toekomst eventueel ook Lelystad) als één entiteit en mag daarom de verkeersleidingkosten middelen over alle toestellen die één van de luchthavens aandoen.

¹⁹ Het betreft hier veiligheidseisen opgesteld door de ICAO, waarin onder andere normen zijn opgesteld over maximale bouwhoogte onder de aanvliegeroutes van een luchthaven. Dit is niet hetzelfde als de externe veiligheidsnorm die in de nieuwe wet- en regelgeving zal worden ingesteld. De nieuwe veiligheidsnorm gaat over het risico dat een omwonende binnen een bepaalde straal rondom de luchthaven loopt om te sterven door een neerstortend vliegtuig.

wel nationaal, verschillen bij de actoren. Voorstanders van de luchthaven geven aan dat omwille van onder andere de uitwijkfunctie voor vluchten van en naar Schiphol en als regeringsluchthaven het belang van de luchthaven het regionale niveau ontstijgt. Een derde argument is dat de luchthaven reizigers aantrekt die van buiten de regio (in dit geval de provincie) afkomstig zijn. Opposanten claimen echter dat deze argumenten allemaal weerlegbaar zijn en dat passagiers uit de andere regio's vooral recreatieve reizigers zijn, wat in principe ongewenst is vanwege het zakelijke karakter dat de luchthaven zou moeten hebben.

Kwestiekader 11. Geluidsoverlast

Geluidsoverlast, veroorzaakt door de aankomende en vertrekkende vliegtuigen is voor veel betrokkenen het grote probleem van de luchthaven. De oorzaak van deze overlast wordt vooral gelegd bij de overschrijding van de geluidsruimte en het toenemende gebruik van straalvliegtuigen op de luchthaven.

Kwestiekader 12. Aantal bestemmingen

Een goed ontwikkelde zakelijke luchthaven heeft een groot aantal zakelijke bestemmingen nodig. Rotterdam Airport beschikt slechts over een beperkt aantal zakelijke bestemmingen. Het tekort aan zakelijke bestemmingen wordt zowel door de luchthaven onderkend (beperkte aantrekkelijkheid luchthaven) als door de oppositiepartijen in de gemeente (willen meer zakelijke bestemmingen in plaats van vakantievluchten).

Kwestiekader 13. Kostprijs vliegen

Doordat de afgelopen jaren de kosten om te vliegen enorm gedaald zijn, kent Europa een sterke groei aan passagiers en vliegbewegingen. Bepaalde actoren zijn van mening dat door het ontbreken van accijnzen en belastingen op de kerosine, het vliegtuig een te goedkope optie is geworden die niet eerlijk concurreert met andere vervoersmodaliteiten. Anderzijds vreest Luchtverkeersleiding Nederland dat wanneer de echt gemaakte kosten voor verkeersbegeleiding integraal aan de gebruikers worden doorgerekend, vliegen vanaf regionale luchthavens niet meer economisch rendabel kan zijn.

Samenvatting kwestiekaders

De kwesties die spelen bij de opposanten kunnen worden teruggebracht naar een centrale factor: de afweging tussen overlast en economische voordelen. Gebruik van de luchthaven resulteert in externe effecten, die voor de opposanten ongewenst zijn. De externe effecten bestaan uit geluidsoverlast, stankoverlast en een verhoogd veiligheidsrisico, wat afbreuk doet aan de kwaliteit van het leven (van omwonenden en natuur). Ook heeft het gebruik van de luchthaven positieve externe effecten. Deze effecten bestaan uit een toename van werkgelegenheid, aantrekkelijkheid van de regio en bereikbaarheid. Doordat vliegtuigen overlast veroorzaken, is het gebruik van de luchthaven op verschillende manieren begrensd. De kern van het probleem bij de voorstanders is dat de beperkingen te streng zijn om het maximale uit de luchthaven te halen. Naast de afweging tussen overlast en economische voordelen is er ook onenigheid over de invulling van het karakter van de luchthaven. De luchthaven heeft zijn aanwijzing (exploitatievergunning) verworven met als hoofdargument dat het als een luchthaven met zakelijk karakter toegevoegde waarde voor de regio biedt. De toename van recreatieve vluchten op de luchthaven is daarom een doorn in het oog van de opposanten. Zij beschuldigen de luchthaven van het zich niet houden aan de eerder gemaakte afspraken. In Tabel 7 is samengevat welke kwesties door de actoren worden waargenomen. In deze tabel zijn het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de SACN niet opgenomen omdat zij ten aanzien van de Rotterdamse luchthaven geen standpunt innemen.

Netwerkanalyse

Actor	Klachten	Openingstijden	Omvang ruimte	Beeld en karakter	Omgeving	Handhaving	Bijzonder gebruik	Economisch belang	Regionaal belang	Kostprijs vliegen	Geluidsoverlast	bestemmingen	ILS
Rotterdam Airport BV	X		X	X	X		X					X	X
Luchtvaartmaatschappijen		X	X		X								
Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast			X	X		X					X		
Zuid-Hollandse Milieufederatie			X	X				X			X		
Provincie Zuid-Holland					X						X		
Coalitie gemeente Rotterdam	X	X					X	X	X				
Oppositie gemeente Rotterdam		X		X		X		X		X	X		
Luchtverkeersleiding										X			X
Omliggende gemeenten		X			X						X		

Tabel 7: Overzicht kwestiekaders en actoren huidige situatie

B. AFHANKELIJKHEDEN

Aan de hand van de kwestiekaders zijn in DANA de percepties per actor en kwestie gemodelleerd. Voor elke perceptie is een causaal model gemaakt. De perceptie is opgebouwd uit een verzameling van doelen, factoren, relaties en acties (van de actor zelf of die van andere actoren). Vervolgens zijn onderlinge afhankelijkheden onderzocht. De resultaten van deze analyse zijn in (de actoren in de rijen zijn afhankelijk van de actoren in de kolommen)

Tabel 8 weergegeven:

	Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast	Coalitiepartijen	Luchtvaartmaatschappijen	Luchtverkeersleiding Nederland	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Omliggende gemeenten	Oppositiepartijen	Provincie Zuid-Holland	Rotterdam Airport BV	Stichting Airport Coordination Netherlands	Zuid-Hollandse Milieufederatie
Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast											
Coalitiepartijen											
Luchtvaartmaatschappijen											
Luchtverkeersleiding Nederland											
Ministerie van Verkeer en Waterstaat											
Omliggende gemeenten											
Oppositiepartijen											
Provincie Zuid-Holland											
Rotterdam Airport BV											
Stichting Airport Coordination Netherlands											
Zuid-Hollandse Milieufederatie											

(de actoren in de rijen zijn afhankelijk van de actoren in de kolommen)

Tabel 8: Afhankelijkhedenmatrix luchthaven Rotterdam

Bewonersgroep tegen vliegtuigoverlast

Er zijn geen actoren die een directe afhankelijkheid van de BtV ondervinden

Coalitie gemeenteraad Rotterdam

Een aantal actoren onderkent een afhankelijkheid van de gemeente, hier als de coalitie gemodelleerd. Dit zijn de BtV, de oppositiepartijen, de ZHMF en Rotterdam Airport BV. De eerste drie actoren zijn van mening dat de gemeente invloed uit kan oefenen op de openingstijden, de vliegtuigmix en eventuele handhavingvraagstukken. Rotterdam Airport BV meent de ondersteuning van de gemeenteraad nodig te hebben voor het aanpassen van het luchthavenbesluit.

Luchtvaartmaatschappijen

Alleen Rotterdam Airport is afhankelijk van de luchtvaartmaatschappijen. De luchthaven heeft de maatschappijen nodig om haar netwerk uit te kunnen breiden.

Luchtverkeersleiding Nederland

Alleen Rotterdam Airport ziet zich afhankelijk van de LVNL. De LVNL is een belangrijke speler voor het realiseren van een tweede ILS, waarmee de luchthaven volgens de LVNL beter kan insprijngen op toekomstige groei.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Alle actoren, met uitzondering van de SACN, erkennen voor het bereiken van hun doelen afhankelijk te zijn van het ministerie. Dit komt omdat in de huidige wetgeving het ministerie het bevoegde orgaan is om alle officiële beslissingen ten aanzien van luchthavens te nemen.

Omliggende gemeenten

Zowel de luchtvaartmaatschappijen als de luchthaven zijn in een kleine mate van de omliggende gemeenten afhankelijk. Zij vrezen dat de gemeenten door nieuwbouw toekomstige verruiming van de luchthaven en strategische groei voor de maatschappijen op Rotterdam onmogelijk maken.

Oppositie gemeenteraad Rotterdam

De coalitie is in beperkte mate van de oppositie afhankelijk om de werkbaarheid van de gemeenteraad niet te torpederen.

Provincie Zuid-Holland

In de huidige situatie is geen enkele partij afhankelijk van de provincie. In de toekomst zal deze situatie echter veranderen.

Rotterdam Airport BV

Een groot aantal actoren is afhankelijk van de luchthaven, deze afhankelijkheden zijn niet echt sterk. De BtV, Oppositie en ZHMF achten de luchthaven in staat veranderingen door te voeren. De luchtvaartmaatschappijen hebben de luchthaven nodig als belangenvertegenwoordiger en de coalitie acht de medewerking van de luchthaven noodzakelijk om haar doelen wat betreft bereikbaarheid en economische vooruitgang te kunnen realiseren.

Stichting Airport Coordination Netherlands

Rotterdam airport ziet zich afhankelijk van de SACN. De SACN bepaalt namelijk welke maatschappijen wel en niet slots op de luchthaven krijgen toebedeeld.

Zuid-Hollandse Milieufederatie

De actoren hebben geen significante afhankelijkheidsrelatie met de ZHMF.

5.2 Toekomstige situatie

De kwestiekaders zijn gebruikt om de huidige percepties op de situatie in kaart te brengen. Met het verworven inzicht uit deze analyse is een beter beeld ontstaan van de verschillende afhankelijkheden en de oorzaak en gevolgrelaties die de verschillende actoren waarnemen. Aan de actoren is gevraagd wat voor effect de decentralisatie van beleidsbevoegdheid naar de provincie zal hebben op hun huidige positie in het netwerk. Concreet is gevraagd of zij van mening zijn dat hun belangen beter vertegenwoordigd zullen worden (door hen zelf of door andere actoren) in de nieuwe situatie. Daarnaast is de actoren gevraagd of ze nog andere verwachtingen hebben ten aanzien van de decentralisatie.

Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast

Het contact met de beleidsmakers zal **soepeler** verlopen omdat de afstand tussen de burger en de provincie kleiner is dan de afstand tussen de burger en de rijksoverheid. Wel is er de vrees dat de **afweging van de bewonersbelangen** in gedrang kan komen omdat economische belangen gaan prevaleren in de besluitvorming.

Coalitiepartijen

Decentralisatie is geen goede ontwikkeling voor Rotterdam Airport. De luchthaven dient immers door haar uitwijkfunctie en als regeringsluchthaven een nationaal belang. Wanneer de provincie bevoegdheden over de luchthaven krijgt, zal het de ontwikkeling van de luchthaven belemmeren door **extra beperkingen** in te stellen. Bovendien mist de provincie **daadkracht** doordat het al jaren een administratief orgaan is met weinig bestuursverantwoordelijkheid en -ervaring.

Oppositiepartijen

De decentralisatie is een **vooruitgang** voor het luchthavenbeleid omdat de provincie dichter bij de maatschappij staat en daardoor beter in staat is de lusten tegen de lasten af te wegen.

Luchtvaartmaatschappijen

De provincie is niet het juiste **bestuursniveau** voor de decentralisatie. Dit komt doordat een groot deel van de passagiers afkomstig is uit andere provincies en zelfs uit Vlaanderen. Het verzorgingsgebied van de luchthaven is groter dan het gebied waarover de provincie zeggenschap heeft. Daardoor worden in een afweging tussen de lusten en lasten niet alle lusten meegenomen.

Een tweede probleem is het tekort aan **kennisniveau** bij de provincie. Er zijn geen personen aanwezig met een grondige kennis van de luchtvaartsector.

Een derde probleem is het tekort aan **daadkracht** bij de provincie. De kans op **verzanding van de besluitvorming** na decentralisatie neemt toe. Doordat de beleidsbeslissingen op een lager niveau gemaakt zullen worden, zal de focus van besluitvorming een lokaal karakter krijgen. De provincie behartigt primair de belangen van de inwoners en het bedrijfsleven, gevestigd in de provincie. Hierdoor zal de stem van lokale belangenactoren met **NIMBY²⁰-argumenten** toenemen. Juist in de luchthavensector is er een tendens naar mondialisering, het belang van regionale luchthavens voor de economie en de nationale bereikbaarheid is groot. Op provinciaal niveau zal de provincie niet over voldoende daadkracht en kennis bezitten om een objectieve belangenafweging te maken over de luchthavens.

Luchtverkeersleiding Nederland

De **levensvatbaarheid** van enkele regionale luchthavens dreigt in gevaar te komen na decentralisatie. Naar aanleiding van de beleidsnota RELUS heeft de overheid de overheidssteun voor regionale luchthavens afgeschaft. Met een lumpsum aan de luchthavens zijn toekomstige exploitatieverliezen tot 2015 afgekocht. De luchthavens zullen vanaf dat jaar kostendekkend moeten zijn. Door het geringe vervoersvolume zullen de kosten voor verkeersleiding relatief hoog liggen. Wanneer de provincies als nieuwe **bestuurslaag** extra voorwaarden zullen scheppen voor het gebruik van de luchthaven, zal nog het moeilijker worden voldoende verkeer en voldoende inkomsten te genereren. Aangezien de LVNL zowel bevoegdheden heeft op de luchthaven als in het luchtruim is een bestuurlijke spagaat ook niet ondenkbaar. De organisatie vreest in bepaalde omstandigheden van het kastje naar de muur te worden gestuurd.

De decentralisatie zal leiden tot een toename in de **kosten** voor de LVNL. Zo zal het aantal gesprekspartners (mèt een lager **kennisniveau**) sterk toenemen en de lobbykosten en rapportagekosten toenemen. Waar vroeger het nut en de noodzaak van bijvoorbeeld een ILS met Verkeer en Waterstaat overlegd kon worden (en waarbij de mensen van Verkeer en Waterstaat wisten wat de voor- en nadelen van ILS waren), zal de LVNL nu elke maal opnieuw met andere mensen in gesprek moeten gaan en elke maal opnieuw de strijd moeten voeren om het nut van een ILS aan te tonen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is als initiatiefnemer een voorstander van de decentralisatie. Er zijn echter nog enkele horden die genomen dienen te worden. Zo moet er nog gewerkt worden aan het aanvullen van het **kennistekort** bij de provincies. Verantwoordelijkheid voor luchthavenbeleid en -handhaving heeft immers nog niet eerder bij de provincies gelegen. Een tweede horde is het decentralisatie dilemma: Het ministerie blijft eindverantwoordelijke en stelt om zorgvuldige afweging van haar belangen te garanderen, kaders waarbinnen de provincie zal opereren. Wanneer deze kaders te krap zijn, valt er voor de provincie niets te winnen met het nieuwe beleid en wanneer de kaders te ruim gesteld worden, kan het ministerie haar belangen niet blijven waarborgen.

Omliggende gemeenten

Er zijn geen gegevens over de omliggende gemeenten uit interviews aanwezig, maar er kan worden aangenomen dat de gemeentes positief, eventueel met enkele kleine bedenkingen tegenover decentralisatie van de bevoegdheden staan omdat hun invloed op de provincie aanzienlijk groter is dan de invloed op het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland staat positief tegenover het idee van decentralisatie van bevoegdheden naar de provincie. Wel zijn er nog enkele hindernissen te overwinnen voordat de bevoegdheid werkelijk zou kunnen worden overgedragen. Een eerste hindernis is het **kennistekort** dat de provincie momenteel heeft. De handhaving en de precieze invulling van het **takenpakket** en het handhavinginstrumentarium is de tweede hindernis. De provincie is van mening dat in de huidige situatie de handhaving niet optimaal functioneert en wilt dan ook duidelijke afspraken hierover maken alvorens deze bevoegdheid over te nemen. Een groter probleem is de acceptatie van de andere provincies. Volgens het IPO zijn lang niet alle provincies het eens met de decentralisatieplannen. Redenen hiervoor zijn onder andere het beperkte mandaat en de hoge te maken kosten voor de handhaving.

²⁰ Not In My BackYard, aanduiding voor verzet dat partijen enkel laten zien tegen een bepaalde ontwikkeling wanneer de effecten in hun directe omgeving gevoeld zullen worden.

Rotterdam Airport BV:

Rotterdam Airport BV is geen voorstander van decentralisatie van bevoegdheden naar de provincie.

Het gebruiksplan zal in de nieuwe situatie niet meer moeten worden goedgekeurd, wat meer autonomie voor de luchthaven met zich mee zou moeten brengen. De luchthaven is echter van mening dat het zelf niet of nauwelijks kan bepalen welke maatschappijen de luchthaven aandoen, omdat ze enerzijds afhankelijk zal blijven van de luchtvaartmaatschappijen en anderzijds van de SACN die volgens de Europese regels bepaalt welke maatschappijen slots toegedeeld krijgen.

Wanneer een deel van de bevoegdheden gedecentraliseerd wordt, vreest de luchthaven voor het ontstaan van een extra **bestuurslaag**. Deze bestuurslaag zal mogelijk extra eisen en beperkingen opleggen aan de luchthaven. De provincie Zuid-Holland heeft jarenlang de Rotterdamse luchthaven willen sluiten en het idee dat deze zelfde provincie nu bevoegdheid gaat krijgen over het luchthavenbeleid zorgt voor de nodige onrust.

Een laatste punt van zorg is het **voortbestaan van de kleinere vliegvelden** in de omliggende provincies. Het zou namelijk economisch interessanter zijn voor de provincies om deze banen, die maar een beperkt aantal mensen in hun vrijetijdsbesteding voorziet, te sluiten en de vrij gekomen grond te gebruiken voor economisch interessantere bestemmingen zoals woningen of bedrijfsterreinen. Hierdoor zal de kleine luchtvaart genoodzaakt zijn uit te wijken naar Rotterdam Airport.

Stichting Airport Coordination Netherlands

De SACN voorziet geen noemenswaardige problemen na decentralisatie. De organisatie is vooral belast met een uitvoerende taak en coördineert de beschikbare slots aan de hand van de toegekende capaciteit op de luchthaven. Hoe deze capaciteit wordt bepaald is strikt genomen niet van belang voor de SACN.

Zuid-Hollandse Milieufederatie

De ZHMF onderschrijft de visie van de BtV. Daar voegt de federatie nog aan toe dat de **politieke verhoudingen** mogelijk sterker zullen gaan spelen bij de beleidsvorming en stelt door deze gevoeligheid voor de politiek en door het ontbreken van kennis bij de provincie vraagtekens bij het nut van decentralisatie.

6 Vergelijking institutionele en netwerkanalyse

In dit hoofdstuk worden analyses van de voorgaande twee hoofdstukken met elkaar vergeleken. In lijn met de opbouw van de vorige hoofdstukken zal de eerste paragraaf de vergelijking tussen de institutionele analyse en de netwerk analyse van de huidige situatie beschrijven. In de tweede paragraaf wordt de verwachte situatie vanuit het perspectief van de overheid vergeleken met de verwachtingen van de actoren.

6.1 Vergelijking afhankelijkheden in de huidige situatie

Een groot deel van de institutionele relaties wordt door de actoren in het netwerk hetzelfde ervaren. Twee actoren, de coalitie van de gemeenteraad en Rotterdam Airport BV, vallen echter op doordat de percepties over hun bevoegdheden niet overeenkomen met hun institutionele taken en bevoegdheden.

Rol coalitie gemeenteraad Rotterdam

De bewonersgroep, de milieufederatie, de oppositie en de luchthaven menen dat de coalitie een sterkere positie heeft dan de institutionele analyse doet vermoeden. De actoren zien zich afhankelijk van de gemeente, of menen dat de gemeente over voldoende middelen beschikt om veranderingen te realiseren. Dit is te verklaren doordat de coalitie een grote interesse voor de luchthaven toont en de belangen van de luchthaven verdedigt. Immers, een groot deel van de effecten zoals overlast en werkgelegenheid wordt ondervonden door de inwoners van Rotterdam. De verdediging van de luchthavenbelangen is een gevolg van het coalitiestandpunt. Zij ziet de luchthaven als een belangrijke vestigingsfactor voor het bedrijfsleven en als een sector die veel banen oplevert. Wanneer echter de institutionele structuur wordt bekeken, heeft de gemeenteraad van Rotterdam weinig tot geen bevoegdheden ten aanzien van de luchthaven. De gemeente heeft geen noemenswaardig eigendomsbelang in de luchthaven en is niet bevoegd tot het wijzigen van vergunningen of bijvoorbeeld het opleggen van bestuursdwang bij overschrijding van de geluidsruimte.

Ondanks dat de gemeente geen directe bevoegdheden ten opzichte van de luchthaven heeft, is er een aantal actoren, waaronder de oppositiepartijen en de Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast, die via de gemeenteraad veranderingen probeert te initiëren en die de coalitie verantwoordelijk houdt van het uitblijven van sancties op de overschrijding van de geluidsruimte.

De luchthaven is tevens gebaat bij een goede relatie met de coalitie. Zonder bijvoorbeeld de steun van de coalitie was de aanvraag voor verruiming van de openingsuren niet (met het zelfde gemak) goedgekeurd. Tevens beschikt de coalitie over middelen om de landzijdige ontsluiting van de luchthaven te verbeteren.

Rol Rotterdam Airport BV

Rotterdam Airport positioneert zich als een organisatie die zeer afhankelijk is van andere actoren. Ze zegt haar best te doen het aantal zakelijke bestemmingen en het percentage zakelijke klanten te verhogen, maar hiervoor afhankelijk te zijn van een groot aantal actoren. Zonder de luchtvaartmaatschappijen komen de bestemmingen niet tot stand. De luchthaven beschikt over weinig mogelijkheden om de luchtvaartmaatschappijen naar de luchthaven te trekken omdat geen kortingen mogen worden gegeven en de SACN bepaalt aan wie de slots worden toegekend. Wanneer er voldoende capaciteit zou zijn, kunnen meer maatschappijen worden aangetrokken. De omliggende gemeenten blokkeren echter met hun bouwplannen toekomstige verruiming van de geluidscontour en daarmee de geluidsruimte.

Daarentegen is in de optiek van een aantal actoren Rotterdam Airport wel degelijk in staat om veranderingen door te voeren die de luchthaven een meer zakelijk karakter geven, maar wilt de luchthaven dit gewoonweg niet. De luchthaven zou te afhankelijk zijn van enkele grote gebruikers die de richting van de luchthaven meebepalen.

Conclusie afhankelijkheden

Er is een duidelijk verschil merkbaar tussen de institutionele en de gepercipieerde verantwoordelijkheden, bevoegdheden en afhankelijkheden:

- De coalitie gedraagt zich alsof zij beschikt over bepaalde verantwoordelijkheden en werpt zich op als belangenbehartiger van de luchthaven. Logisch gevolg hiervan is dat de andere actoren de coalitie dan ook aanspreken op de door hun gepercipieerde mistanden.
- De macht van de luchtvaartmaatschappijen wordt hoog ingeschat. Het extra uur openingstijd zou vooral tot stand zijn gekomen onder druk van de luchtvaartmaatschappijen.
- Rotterdam Airport BV wordt gezien als een machtige speler met veel productiemacht, zelf echter zegt het bedrijf weinig tot niets te kunnen doen aan de problemen.
- De omliggende gemeenten beschikken volgens de luchtvaartmaatschappijen en Rotterdam Airport BV over een vorm van blokkademacht omdat zij toekomstige verruiming van de luchthaven met bouwprojecten kunnen tegenhouden.

6.2 Vergelijking percepties toekomstige situatie

De provincie zal volgens de institutionele analyse garant staan voor een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen. Uit de gesprekken met de betrokken actoren bleek echter dat een aantal vraagtekens wordt gesteld bij onder andere de effectiviteit van de provincie als bevoegd orgaan. Deze paragraaf vergelijkt de verwachtingen van de betrokken actoren met de verwachtingen van de overheid, door de geplande regelgeving uit de institutionele analyse te spiegelen aan de resultaten van het vorige hoofdstuk.

De overheid heeft vier hoofdpunten geformuleerd voor het nieuwe beleid. In hoofdstuk vier is te lezen hoe men de nieuwe wet- en regelgeving aan de hand van deze punten gaat invullen. In deze paragraaf wordt de nadruk gelegd op de voordelen waartoe de nieuwe aanpak zal moeten leiden.

De decentralisatiegedachte van de overheid is gebaseerd op de decentralisatienota (Wiegel, 1980) en het subsidiariteitsbeginsel. Decentralisatie heeft de voorkeur boven centralisatie omdat het de lokale democratie versterkt, de toegankelijkheid tot het bestuur verhoogt en zorgt voor een kleinere afstand tussen bestuurders en de maatschappij. Bovendien wordt decentralisatie gezien als een oplossing van enkele functioneringsproblemen van de overheid, zoals verkokering, gebrek aan maatwerk en gebrek aan slagvaardigheid (Fleurke et al, 1997, p.7).

De verwachtingen van de actoren ten aanzien van de decentralisatie laten echter een ander beeld zien dan de hierboven genoemde voordelen.

Waar de overheid decentralisatie verkiest boven centralisatie, gebaseerd op bijvoorbeeld de argumenten dat door de kleinere afstand (grotere politieke betrokkenheid) en betere toegankelijkheid een meer evenwichtige afweging van belangen zal plaatsvinden, vrezen de actoren juist dat deze effecten averechts zullen werken. De kleine actoren zullen door de toegenomen toegankelijkheid oververtegenwoordigd zijn, waardoor de provincie niet in staat zal zijn een evenwichtige afweging te maken. Ook de verhoogde politieke betrokkenheid wordt niet als een voordeel gezien. De actoren vrezen juist voor extra grilligheid omdat de beslissingen rondom de luchthaven eerder gebaseerd zullen zijn op resultaten van politieke machtsverhoudingen in plaats van een goede afweging van de verwachte effecten. Decentralisatie leidt volgens de overheid tevens tot procedureversnellingen en een verhoogde slagvaardigheid. Door het gebrek aan kennis bij de provincie en de oververtegenwoordiging van kleine belangengroepen vrezen de actoren juist dat besluitvorming alleen maar stroperiger zal gaan verlopen.

De verschillen in de verwachtingen staan in onderstaande tabel, geclusterd rond de vier peilers van het nieuwe beleid samengevat:

	Verwachtingen Overheid	Verwachtingen Actoren
Ontvlechting overheid en sector	• Toename marktwerking • Sector kan binnen enkele kaders t.a.v. veiligheid en lawaai zich zelfstandig ontwikkelen	• Het schrappen van het gebruiksplan verhoogt de autonomie niet. • Luchthaven blijft afhankelijk van verdragen en van de SACN.
Decentralisatie van bevoegdheden	• Lusten en lasten kunnen beter gevoelden worden • Kleinere afstand tussen overheid en maatschappij verhoogt toegankelijkheid en kwaliteit besluitvorming	• Door het kennistekort, de politieke gevoeligheid op provinciaal niveau, en de oververtegenwoordiging van lokale belangengroeperingen geen betere of slechts eenzijdige belangenafweging • Decentralisatie is slechts partieel, leidt slechts tot een extra bestuurslaag met eigen set aan beperkingen.
Introductie Europese veiligheids- en geluidsnormen ²¹		
Stroomlijning van besluitvorming	• Besluitvormingstraject wordt sterk ingekort door het verdwijnen van o.a. het PKB. • Alle aspecten worden onder een centraal orgaan samengebracht, hierdoor zal slagvaardiger ingesprongen kunnen worden op marktveranderingen	• Door kennistekort en oververtegenwoordiging van kleine lokale actoren zal de besluitvorming stroperiger worden. • De toegenomen politisering van de besluitvorming zal leiden tot minder daadkracht en slagvaardigheid.

Tabel 9: Vergelijking van de verwachtingen

Conclusie verwachtingen

De actoren reageren gereserveerd op de overheidsplannen ten aanzien van decentralisatie van de beleidsbevoegdheid naar de provincie. Er is een kloof tussen de percepties van de actoren en de institutionele vormgeving. De weerstandsargumenten van de actoren kunnen worden ingedeeld in vier hoofdcategorieën. Daarnaast zijn de actoren op basis van hun positie, bepaald door hun perceptie, in te delen op een schaal waarbij "tegen" en "voor" de decentralisatie de uitersten waarden vormen.

A. de vier hoofdcategorieën

Decentralisatie leidt slechts tot een extra bestuurslaag

Rotterdam Airport BV, de coalitiepartijen en de luchtverkeersleiding geven aan dat de decentralisatie enkel leidt tot een grotere groep aan betrokken actoren. Voor grote beslissingen zal men afhankelijk blijven van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waardoor de partiele bevoegdheden voor de provincie slechts leiden tot een extra bestuurslaag in de beleid- en besluitvorming rondom regionale luchthavens.

Reserveringen ten opzichte van de competenties van de provincie als juist bestuursniveau

De reserveringen van de actoren ten aanzien van de competenties van de provincie zijn gestoeld op drie hoofdargumenten; goede afweging van belangen door, daadkracht van en kennisniveau van de provincie.

Afweging belangen

De vrees voor een al dan niet goede afweging van belangen is gebaseerd op een aantal argumenten. De Bewonersgroep en de Milieufederatie vrezen dat besluitvorming in de provincie onderhevig is aan een grotere politieke gevoeligheid waardoor economische argumenten wel eens de boventoon zouden kunnen gaan voeren (Een vergelijkbare ontwikkeling vond immers plaats in de gemeente Rotterdam nadat de combinatie LR-CDA-VVD de coalitie vormden).

²¹ De introductie van de veiligheidsnormen staat niet ter verder ter discussie. Zie hoofdstuk 2 voor extra uitleg.

De afweging van de belangen zal in het voordeel van de kleine lokale actoren wegen volgens de luchtvaartmaatschappijen. De provincie zal gevoeliger zijn voor de NIMBY-argumenten van de omgeving dan voor de argumenten van de luchtvaartmaatschappijen. De inwoners van de omgeving (provincie) vormen immers het electoraat.

Rotterdam Airport vreest dat de provincies groene velden zullen sluiten omdat het creëren van extra woonruimte belangrijker geacht wordt dan het vliegplezier van enkelen.

Gebrek aan daadkracht

Het gebrek aan daadkracht en slagvaardigheid is volgens de coalitiepartijen te wijten aan het feit dat de provincie van origine een administratief orgaan is, zonder daadwerkelijke beslissingsbevoegdheden. De luchtvaartmaatschappijen vrezen juist doordat de provincie de lokale actoren een grotere stem zal geven, dat in de besluitvorming kleinere onderwerpen en problemen de boventoon gaan voeren en dat daardoor de besluitvorming zal verzanden.

Gebrekkig kennisniveau

Het laatste argument tegen de provincie als bevoegd orgaan is het gebrek aan kennis over de sector. Dit kennisniveau wordt ook door het ministerie en de provincie zelf onderkend. In hun optiek echter is dit een tijdelijk probleem wat een logisch gevolg is van het feit dat de provincie niet eerder bevoegdheden ten aanzien van de luchthavens gehad heeft. De luchtverkeersleiding meent extra tijd en kosten kwijt te zullen zijn wanneer in plaats van met één partij, het ministerie, nu met 12 verschillende instanties moeten worden gesproken. Deze nieuwe gesprekspartners missen bovendien nog de nodige "technische" kennis om de problemen en oplossingen van de LVNL onmiddellijk te kunnen vatten. De luchtvaartmaatschappijen koppelen de gebrekkige kennis over de luchtvaartsector aan de afweging van de belangen. Doordat het kennisniveau bij de provincie ten aanzien van de ruimtelijke ordening veel groter is dan die van de luchtvaartsector zal men eerder geneigd zijn minder belang te hechten aan de belangen van de luchtvaartsector.

Geen voordelen met decentralisatie

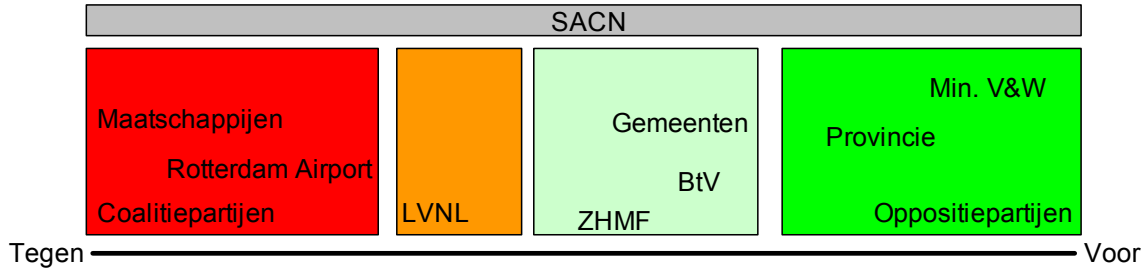
Rotterdam Airport BV, de coalitiepartijen en de luchtvaartmaatschappijen voeren een aantal argumenten waarmee de voordelen van decentralisatie in twijfel worden getrokken. Volgens de huidige vormgeving van de beleidsveranderingen zal de luchthaven meer vrijheid krijgen om op de markt in te spelen. De luchthaven ziet deze nieuwe mogelijkheden echter niet, omdat de handelingsvrijheid van de luchthaven sterk beperkt wordt door internationale regelgeving (verdrag van Chicago) en door de afhankelijkheid van de SACN. De luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven exploitant zijn van mening dat decentralisatie van de luchthavens niet gepast is omdat de luchtvaartsector als geheel van nationaal belang is voor Nederland, vanwege het feit dat de regionale luchthavens een toegevoegde waarde hebben voor een veel groter gebied dan alleen de omliggende regio of provincie.

Onvoldoende vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van decentralisatie

Decentralisatie biedt volgens de actoren weinig of geen verbetering in het oplossen van de huidige gepercipieerde problemen. In de optiek van de actoren zal de provincie Zuid-Holland slechts een klein pakket van de verantwoordelijkheden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat overgedragen krijgen. De door het ministerie gepresenteerde voordelen, zoals betere en snellere besluitvorming en belangenafweging, worden niet gedeeld door de betrokken actoren.

B. Classificatie

De hierboven beschreven classificatie suggereert misschien dat met de decentralisatie alleen maar bezwaren gepaard gaan. De decentralisatie wordt echter door een deel van de actoren positief ontvangen. Aan de hand van onderstaande Figuur 6 is de positie van de actoren in kaart gebracht.



Figuur 6: Positionering van de actoren

Aan de linkerkant van de balans zijn de luchtvaartmaatschappijen, de luchthavenexploitant en de coalitiepartijen geplaatst. Dit zijn de grootste tegenstanders van de decentralisatie. De luchtverkeersleiding heeft serieuze bezwaren tegen decentralisatie, maar in het geval van de Rotterdamse luchthaven voorziet de verkeersleiding geen problemen²². De bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast en de Milieufederatie zijn voorstanders van de decentralisatie, al hebben ze enkele bedenkingen over de afweging van hun belangen. De provincie, de oppositiepartijen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn de grootste voorstanders van de decentralisatie. De SACN is indifferent voor de voorgenomen veranderingen. De positie van de omliggende gemeenten is niet bekend maar kan met redelijke zekerheid geplaatst worden aan de rechterkant van de balans.

²² Het grootste bezwaar van de luchtverkeersleiding is het feit dat naast de decentralisatie ook de financiële steun van het Rijk voor de luchthavens is stopgezet. De verkeersleiding plaatst daardoor vraagtekens bij de levensvatbaarheid van de regionale luchthavens, zeker omdat door het geringe aantal vliegbewegingen de verkeersleidingskosten relatief hoog uit zullen vallen. In het geval van Rotterdam Airport kan de verkeersleiding de kosten van Schiphol en Rotterdam combineren en ook verhalen op de vliegbewegingen op beide luchthavens.

7 Verklaring van de acceptatiekloof

In de vergelijking tussen de institutionele vormgeving van de decentralisatie en de perceptie van de actoren hierop is in hoofdstuk 6 een kloof geïdentificeerd. Gedurende het onderzoek is, onder andere uit de gesprekken met de respondenten, duidelijk geworden dat er een dieper liggende oorzaak voor het verzet bij de actoren aanwezig is. In dit hoofdstuk worden twee mogelijke verklaringen aangedragen voor de argumenten die de actoren in de interviews hebben gegeven waarom ze de beleidsverandering niet of moeilijk kunnen accepteren.

7.1 Argumenten gebaseerd op achterhaalde beelden

De eerste twee weerstandsargumenten, beschreven in hoofdstuk 6, zijn bevatten argumenten waarin betoogd wordt dat decentralisatie slechts zal leiden tot een extra bestuurslaag en waarin de provincie niet als een geschikt bestuursorgaan gezien wordt.

Deze argumenten berusten op feitelijke onjuistheden in het beeld van de actoren wat betreft de invulling van de nieuwe wet- en regelgeving en op een achterhaald beeld van de competenties en de rol van provincie.

Zowel ten aanzien van de huidige probleempercepties als ten aanzien van de verwachte situatie, is bij de meeste actoren het beeld van de werkelijkheid door de jaren heen "vervormd". Concreet houdt dit in dat actoren vasthouden aan een mening die ze in het verleden gevormd hebben en slechts met grote moeite de "vastgeroeste" percepties kunnen aanpassen. Dit is op zich niet onlogisch. De problematiek rondom het decentraliseren van de beleidsbevoegdheid speelt al jaren en door de tijd heen is een grote variëteit aan ontwerpen de revue gepasseerd (zie onderstaand voorbeeld over de CO₂ emissie plafonds). Op een gegeven moment vormt een actor zijn mening over de plannen voor beleidsverandering dat zijn verdere kijk op het proces zal kleuren²³ (Festinger, 1957). De actoren nemen informatie na verloop van tijd alleen nog maar selectief op zodat het past binnen de hun persoonlijke perceptie. Tegenstrijdige informatie wordt genegeerd, bevestigende informatie omarmd²⁴ (Neighbour, 1992). Het bestaan van deze "selectieve" percepties, waarin gedateerde standpunten en beleidsplannen een plaats blijven innemen, verklaren deels het wantrouwen voor de provincie als bevoegd orgaan (zie onderstaand voorbeeld over de veranderende rol van de provincie) en de gebrekkige kennis over de exacte invulling van de aankomende wet- en regelgeving.

Deze voorbeelden illustreren het fenomeen van de "vastgeroeste percepties"²⁵:

CO₂ emissie plafonds in het SRKL

In 1999, ten tijde van het tweede kabinet Kok, werd in het SRKL door minister Pronk geopperd om alle regionale luchthavens in Nederland een gezamenlijk CO₂ emissie plafond te geven. Dit plafond zou worden vormgegeven als een bevrozing van de milieuruimte, waarbinnen de luchthavens zich vervolgens zouden mogen ontwikkelen. De luchthavens zouden de mogelijkheid krijgen om onderling CO₂ certificaten uit te wisselen. Het plan om naast geluidsproductie ook een begrenzing van emissies op te leggen, werd door het Interprovinciaal Overleg (IPO) van de tafel geveegd omdat decentralisatie in deze vorm onvoldoende ruimte zou bieden aan de provincies om zelfstandig beleid te kunnen ontwikkelen.

Desondanks heerst er bij een aantal actoren nog steeds het idee dat én de overheid én de provincie grenzen zullen stellen, en dat voor grote veranderingen de actoren afhankelijk blijven van de Rijksoverheid. In het huidige ontwerp bepaalt de Rijksoverheid de geluidsnorm voor de regionale luchthavens. Deze norm is niets meer dan een verzameling regels over het toegestane geluidsvolume bij een bepaald gebruik en de minimale woningafstand tot deze gebieden. Het is de taak van de provincies om luchthavenbesluiten te nemen die voldoen aan de norm, deze norm zegt niets over de grootte van de geluidscontour.

Het idee van de dubbele beperking, waarvan er één door de centrale overheid opgelegd zou worden is echter nooit uit de percepties van alle actoren verdwenen. Wanneer in overheidsdocumenten over het stellen van een milieu"norm" wordt gesproken, interpreteren de actoren dit als fysieke begrenzing van de luchthavens.

²³ Leon Festinger beschreef dit gedrag als eerste in 1957 als cognitieve onenigheid (cognitive dissonance), een psychologisch fenomeen dat refereert naar de waargenomen onbehaaglijkheid tussen dat wat je weet of gelooft en de nieuwe informatie die het tegengestelde beweert.

²⁴ Neighbour schreef over cognitieve onenigheid dat actoren eerder geneigd zijn om vast te houden aan hun bekende kennis dan nieuwe informatie of interpretaties tot zich te nemen. Dit leidt uiteindelijk tot een kloof tussen wat actoren geloven en wat de werkelijkheid is.

²⁵ De voorbeelden zijn afkomstig van de heer Können, beleidsmedewerker van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (p. 101).

De veranderende rol van de provincie

De provincie heeft jarenlang niet beschikt over reële beslissingsbevoegdheden, maar vervulde een soort oppositierol ten opzichte voor plannen van de Rijksoverheid. Gedeputeerden konden, doordat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid niet bij hen lag, zich als "advocaat van de duivel" opstellen. Hierdoor is een beeld ontstaan dat de provincie haar belangen niet evenwichtig afweegt en heeft ze vertrouwen verloren bij de (markt)partijen. Echter wanneer de provincie beschikt over de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid om de beslissingen zelf te nemen zal haar rol veranderen en zal ze zich niet meer op een vergelijkbare wijze kunnen gedragen. Het wantrouwen ten aanzien van de belangenafweging door de actoren wordt deels gevoed door een gedateerd beeld van de vroegere rol van provincie.

7.2 Fundamentele argumenten tegen decentralisatie

De laatste twee weerstandsargumenten uit hoofdstuk 6 bestaan uit meer fundamentele argumenten tegen de geplande decentralisatie.

De decentralisatie van de beleidsbevoegdheid zou volgens de actoren niet geschikt zijn om de volgende argumenten:

- De regionale luchthavens van Nederland dienen een nationaal belang in de bereikbaarheid en de voortstuwing van de economie.
- Het verzorgingsgebied van de luchthavens is groter dan het beïnvloedingsgebied van de provincies. Daardoor is de provincie niet het juiste bestuursorgaan.
- De decentralisatie draagt niet bij aan het oplossen van bestaande kwesties.

Deze argumenten berusten juist niet op verkeerde beelden of "vastgeroeste percepties", maar zijn in de rationaliteit van de actoren gefundeerd op een dieper liggende overtuiging. Een actor vormt op basis van zijn eigen "beliefsysteem" (Sabatier et al, 1993) een mening, opgebouwd uit causale en normatieve assumpties over de werkelijkheid die in zijn perceptie juist en als gevolg daarvan niet weerlegbaar is.

Echter kan het ook zijn dat enkele argumenten niet de echte redenen zijn van weerstand tegen de decentralisatie. In dit geval worden de argumenten strategisch ingezet om het doel, gebaseerd op een ander argument bijvoorbeeld "de prestige van een *rationale* luchthaven" te bereiken.

7.3 Conclusie

De weerstand van de actoren tegen de decentralisatie kent twee fundamenteel verschillende oorzaken. De percepties zijn gebaseerd op "verkeerde beelden" over de actuele stand van zaken enerzijds en op "fundamentele meningsverschillen" anderzijds. De hier gepresenteerde verklaringen van de "kloof" tussen de verschillende argumenten vormen de basis voor het ontwerpen van een oplosrichting, gepresenteerd in de aanbevelingen.

8 Conclusies en aanbevelingen

Aan het begin van het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Waarom wordt het decentralisatiebeleid ten aanzien van regionale luchthavens niet positief ontvangen door de betrokken actoren?

En

Met welke strategieën kan deze kloof tussen de perceptie van de betrokken actoren en de institutionele vormgeving verkleind worden?

Het eerste lid van de onderzoeksvraag wordt in de conclusies beantwoord. De beantwoording van het tweede lid van de onderzoeksvraag is in de aanbevelingen geformuleerd.

8.1 Conclusies

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn eerst de plannen van de Nederlandse overheid ten aanzien van de beleidsbevoegdheid over regionale luchthavens beschreven (hoofdstuk 2). Daarna is een uitgebreide actorenanalyse uitgevoerd (hoofdstuk 3). Vervolgens is de verandering van de institutionele context onderzocht (hoofdstuk 4) en is met behulp van de gegevens uit de actorenanalyse en de interviews, met behulp van het programma DANA, een netwerkanalyse uitgevoerd, waarbinnen de percepties van de actoren zowel de in huidige situatie als hun verwachtingen naar de toekomst toe geanalyseerd zijn (hoofdstuk 5). De resultaten van de analyses uit het vierde en vijfde en zesde hoofdstuk zijn in hoofdstuk 6 met elkaar vergeleken en leiden tot de beantwoording van het eerste lid van de onderzoeksvraag.

Huidige situatie

De huidige kwesties rondom de luchthaven concentreren zich rondom de balans tussen bereikbaarheid, economische vooruitgang, de leefkwaliteit van de omgeving en mate van overlast.

Institutioneel gezien draagt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de eindverantwoordelijkheid van zowel het beleid als de handhaving van luchthavens. De overige actoren hebben formeel gezien geen beslissingsmacht. Uit de netwerkanalyse blijkt echter dat de coalitie van de gemeenteraad Rotterdam en de exploitant, Rotterdam Airport BV, volgens de overige actoren wel degelijk in staat zijn om de huidige kwesties te beïnvloeden.

Toekomstige situatie

In de nieuwe wet- en regelgeving zal de provincie de landzijdige beleids- en handavingsbevoegdheden over regionale luchthavens overnemen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie stelt milieu- en veiligheidsnormen op waarbinnen de provincie vrij eigen beleid kan ontwikkelen. Concreet houdt dit in dat de provincie in staat zal zijn om beslissingen te nemen over het aantal en de grootte van de regionale luchthavens en vliegvelden binnen haar grondgebied. Er is voor decentralisatie van beleidsbevoegdheden gekozen omdat de overheid van mening is dat de provincie beter, dan de rijksoverheid in staat is ene evenwichtige afweging te maken tussen de lusten en lasten van een regionale luchthaven op de omgeving.

De meeste actoren zijn het met elkaar eens dat de decentralisatie van de bevoegdheden naar de provincie nauwelijks bij zal dragen aan het oplossen van de huidige kwesties. Niet alle actoren echter staan negatief tegenover de decentralisatie. De weerstand is het sterkst aanwezig bij de exploitant van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen, de coalitie van de gemeenteraad Rotterdam en de luchtverkeersleiding Nederland. De bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast, de Zuid-Hollandse milieufederatie en de omliggende gemeenten staan gematigd positief ten opzichte van de beleidsverandering. De posities die de actoren innemen, hebben direct te maken met de mate waarin decentralisatie bijdraagt aan de gepercipieerde doelbereiking van de actoren, immers "where you stand depends on where you sit".

De beoogde voordelen van decentralisatie zoals de overheid het zich voorstelt, wordt niet door alle betrokken actoren hetzelfde ervaren, wel zijn de argumenten tegen decentralisatie te herleiden naar vier hoofdcategorieën:

1. Decentralisatie leidt slechts tot een extra bestuurslaag

Enkele actoren menen dat de decentralisatie enkel leidt tot een grotere groep aan betrokken actoren. Voor grote beslissingen zal men afhankelijk blijven van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waardoor de decentralisatie van partiele bevoegdheden naar de provincie slechts zal leiden tot een extra bestuurslaag in de beleid- en besluitvorming rondom regionale luchthavens.

2. Onvoldoende vertrouwen van de actoren in de competenties van de provincie

De provincie geniet niet voldoende vertrouwen als bevoegd orgaan omdat het kennisniveau van de provincie te laag wordt ingeschat, er onvoldoende vertrouwen is dat de provincie in staat is om evenwichtig de belangen af te wegen en er twijfels bestaan aan de daadkracht van de provincie als bestuursorgaan.

3. Onvoldoende vertrouwen van de actoren in het probleemoplossend vermogen van decentralisatie

Decentralisatie biedt weinig of geen verbetering in het oplossen van de huidige gepercipieerde problemen. In de optiek van de actoren zal slechts een gedeeltelijke verschuiving van verantwoordelijkheden plaatsvinden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar de provincie Zuid-Holland. De door het ministerie gepresenteerde voordelen, zoals betere en snellere besluitvorming en belangenafweging, worden niet als zodanig herkend door de betrokken actoren.

4. Geen voordelen met decentralisatie

Er zijn een aantal argumenten die de voordelen van decentralisatie in twijfel trekken, waaronder het argument dat de luchthaveninfrastructuur een belangrijke rol speelt voor de Nederlandse economie en de bereikbaarheid en daarom een nationale aangelegenheid moet blijven. Een ander argument waarom de beleidsbevoegdheid over de regionale luchthavens beter past bij de Rijksoverheid is dat het verzorgingsgebied, en daardoor ook de voordelen van de luchthaven, een groter geografisch gebied bestrijken dan het gebied waarover de provincie de lasten afweegt.

In hoofdstuk 7 is een verklaring aangedragen voor deze vier hoofdargumenten. Daaruit blijkt dat de weerstandsargumenten twee verschillende verklaringen kennen. Enerzijds zijn er argumenten gebaseerd op achterhaalde beelden van de actuele stand van zaken, anderzijds zijn er argumenten gebaseerd op fundamentele meningsverschillen.

8.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben betrekking op het tweede lid van de onderzoeksvraag: **met welke strategieën kan de overheid de kloof tussen de actoren percepties en de institutionele vormgeving verkleinen?** Aan de hand van verklaring van de kloof uit hoofdstuk 7 zijn in deze paragraaf een aantal aanbevelingen geformuleerd die de weerstand tegen decentralisatie kunnen verkleinen. De problematiek is door de fundamentele meningsverschillen en het grote netwerk aan actoren dermate complex dat een eenduidige inhoudelijke oplossing niet of moeilijk te vinden zal zijn (de Bruijn et al, 2002, p.14). Een procesmatige aanpak biedt de ruimte om complexe problemen met een grote variëteit aan actoren en meningen middels verschillende methoden bespreekbaar te maken. Mijn aanbeveling is om door middel van een interactief proces met de actoren naar een oplossing te zoeken. De weerstand van de actoren kent twee fundamenteel verschillende oorzaken. De percepties zijn gebaseerd op "verkeerde beelden" over de actuele stand van zaken enerzijds en op "fundamentele meningsverschillen" anderzijds. Het overbruggen van de kloof tussen de meningsverschillen, vergt voor elk van de geïdentificeerde oorzaken een eigen strategie en zullen zeker in het procesontwerp moeten worden opgenomen:

1. "Losweken" en "informereren"

Zowel in de analyse van de kwesties als in de analyse ten aanzien van de toekomstige situatie hebben de actoren argumenten aangevoerd waaruit blijkt dat ze in hun referentiekader gebruik maken van achterhaalde beelden en vastgeroeste percepties. Door het bestaan van deze achterhaalde beelden op de huidige situatie is er geen overeenstemming over de feiten tussen de actoren. Deze informatie asymmetrie vertroebelt de discussie rondom de regionale luchthavens dient daarom zo vroeg mogelijk in het proces te worden aangepakt.

De hier gepresenteerde strategie heet "losweken" en "informereren". Doel van deze strategie is het verkleinen van de kloof door het vertrouwen in de provincie te doen toenemen en de informatie asymmetrie te verkleinen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan mogelijk de weerstand verlagen door de overige actoren goed **te informeren** over de exacte inhoud van de beleidsveranderingen en door **duidelijkheid te scheppen**, bijvoorbeeld aan de hand van enkele voorbeelden, over de invulling van de toekomstige situatie.

Ook het onvoldoende vertrouwen in de provincie is gebaseerd op de "vastgeroeste percepties". De provincie zal moeten proberen aan te tonen dat zij wel degelijk in staat is evenwichtige beslissingen te nemen. Een **uitgebreide voorlichting** aan de betrokken actoren over de procedures die de provincie zal gaan volgen en het benadrukken van het huidige beleid, waar de continuïteit van de luchthaven is opgenomen, zal de eerste stap zijn in het proces om meer vertrouwen te wekken.

Enkele mogelijkheden om de het vertrouwen te verhogen zijn het samenstellen van een adviesgroep (met vertegenwoordigers van de actoren) voor de provincie, een transparante beslissingsstructuur ten aanzien van beslissingen over regionale luchthavens stimuleren en experts van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beschikbaar stellen aan de provincie om kennislieden op te vullen.

Een mogelijkheid om de reductie aan informatie asymmetrie te realiseren is naast het voorlichten van de actoren bijvoorbeeld het organiseren van interactieve workshops, waarin de nadruk ligt op het "losweken" van de vastgeroeste percepties over de verschillende kwesties.

2. "In dialoog treden" en "uitwisselen"

De tweede oorzaak voor de weerstand is te vinden in de fundamentele meningsverschillen van de actoren onderling en met de overheid. In dit geval is het niet mogelijk om met leer- en voorlichtingsstrategieën naar een oplossing te zoeken.

Onder andere Van Eeten (1999) en de Bruijn et al (2002) reiken in verschillende elementen aan hoe er procesmatig om kan worden gegaan met de impasses, waarbij de partijen met de hakken in het zand hun positie verdedigen en zich afsluiten van nieuwe argumenten. Het debat kan bijvoorbeeld worden opgebroken door met een nieuwe agenda het probleem te herformuleren, waardoor er andere verbanden tussen conflicterende argumenten kunnen ontstaan (van Eeten, 1999, p.186). Een andere optie is om de meningsverschillen zo diep mogelijk in het proces weg te leggen (de Bruijn et al, 2002, p. 160). Met behulp van compensaties aan bepaalde actoren of door het maken van package deals is het alsnog mogelijk de kloof te verkleinen.

De hierboven beschreven aanbeveling vormt slechts een aanzet tot het ontwerp van een proces om de acceptatie te verhogen. Nader onderzoek naar de te hanteren methoden en de vormgeving van dit proces is noodzakelijk.

9 Reflectie op het onderzoek

Geen enkel onderzoek waarin percepties centraal staan heeft een statisch karakter. Ook is bij de aanvang van een onderzoek het onderzoeksgebied en de effectiviteit van de gebruikte methoden vaak nog onduidelijk. In dit hoofdstuk wordt kort gereflecteerd op de validiteit van de in dit onderzoek gehanteerde aanpak en de gebruikte methoden en op de generaliseerbaarheid van de conclusies over Rotterdam Airport op andere Nederlandse regionale luchthavens.

Dynamiek in het netwerk

De dynamiek in het netwerk wordt gekenmerkt door de beperkte houdbaarheid van de percepties. Dit onderzoek is een **momentopname**. De hier gepresenteerde percepties zijn in de werkelijkheid onderhevig aan veranderingen in de tijd. Voortgang in het proces naar decentralisatie, veranderingen in de geplande regelgeving en het beschikbaar komen van informatie leiden er toe dat actoren constant hun perceptie zullen bijstellen. Deze dynamiek kan goed geïllustreerd worden aan de hand van de standpuntinname van de provincies. Vroeg in het proces waren de provincies terughoudender ten opzichte van de geplande beleidsverandering. Deze terughoudendheid is te verklaren door bijvoorbeeld de onduidelijkheid over de financiële gevolgen voor de provincie en het gebrek aan duidelijkheid over de reikwijdte van het toekomstige beleidsinstrumentarium. Op het moment van schrijven is er meer duidelijkheid gekomen over deze aspecten en is de weerstand sterk afgenomen.

Dynamiek in de omgeving

De beleidsnota RELUS, het startsein voor de herziening van het regionale luchthavenbeleid, is in grote mate tot stand gekomen aan de hand van de resultaten van het TNLI. Echter is er veel veranderd in de luchtvaartsector tussen de tijd dat deze beslissingen genomen zijn en de datum dat de wet- en regelgeving daadwerkelijk geïmplementeerd wordt. In 1997 was er nog niet of nauwelijks sprake van low cost carriers. Dit segment van de luchtvaartmarkt heeft de laatste jaren echter een aanzienlijke groei gekend en heeft ervoor gezorgd dat de regionale luchthavens in Europa een steeds belangrijkere rol innemen. De vraag kan gesteld worden in welke mate de geplande beleidsverandering, geformuleerd eind jaren negentig, nog past op de huidige situatie.

Strategisch gedrag

Een aantal actoren, vooral de actoren met commerciële belangen zoals de luchtvaartmaatschappij Transavia en de exploitant Rotterdam Airport BV, vertoonden strategisch gedrag tijdens de interviews. Meer dan bij de andere actoren was het duidelijk dat deze actoren niet bereid waren te vertellen hoe bepaalde kwesties in elkaar zaten. Er werden koppelingen gemaakt tussen niet bestaande oorzaken en gevolgen. Om de echte beweegredenen van deze actoren te achterhalen zal verder onderzoek noodzakelijk zijn. Aangezien de argumenten bepaald worden door achterhaalde percepties en fundamentele bezwaren tegen de decentralisatie lijkt het ontbreken van de echte reden niet een significante invloed te hebben op de resultaten van dit onderzoek. Wel zal het een verrijking betekenen en wellicht iets meer mogelijkheden bieden om tot oplossingen te komen.

Actoren clustering

De standpunten van de verschillende actoren zijn verzameld middels (geschreven) bronnenonderzoek en interviews met de betrokken actoren. In het onderzoek zijn enkele actoren in groepen geclusterd, Voorbeeld hiervan zijn de luchtvaartmaatschappijen, gepresenteerd als één actor, terwijl in de werkelijkheid sprake is van verschillende bedrijven. Per actorgroep is er één interview gehouden en waar mogelijk zijn de percepties van de groep schriftelijk dan wel telefonisch geverifieerd met een andere partij uit dezelfde actorgroep. Gevolg van de gevolgde strategie is dat de perceptie van de samengestelde actoren wellicht niet een volledig overeenkomt met de percepties van de individuele actoren binnen de actorgroep. De nauwkeurigheid van de percepties van de actorengroepen kan vergroot worden door alle actoren binnen de groepen te splitsen en te interviewen. Ik denk echter dat de extra tijd die hiervoor voor nodig is en de extra complexiteit die deze splitsing met zich meebrengt niet opweegt tegen de betrekkelijk kleine toename aan nauwkeurigheid die hier mee gewonnen kan worden.

De bruikbaarheid van DANA in dit onderzoek

Aan het begin van dit onderzoek is gekozen om met behulp van DANA het netwerk rondom de Rotterdamse luchthaven in kaart te brengen. DANA biedt namelijk de mogelijkheid om de verschillende percepties van de actoren te bewaren en daar analyses op uit te voeren. De methode bleek bijvoorbeeld uitermate geschikt om informele afhankelijkheden te inventariseren.

Toch zijn lang niet alle mogelijkheden die DANA biedt, benut. Onvoldoende vertrouwen in de robuustheid van het model heeft mij doen beslissen de kwantitatieve resultaten van diverse analyses niet expliciet te gebruiken in het onderzoek. Wel heeft het gebruik van DANA een grote rol gespeeld in

het begrijpen van de actoren en de relaties in het netwerk. Aan het gebruik van DANA is een speciaal hoofdstuk gewijd dat in bijlage 4 is terug te vinden, met onder andere een paragraaf waarin aanbevelingen worden gedaan om de bruikbaarheid te verhogen.

Toepasbaarheid op andere luchthavens

Voor dit onderzoek is gekozen om tegenstand van de actoren rondom Rotterdam Airport te onderzoeken. Elke regionale luchthaven kent specifieke problemen en omstandigheden. De Rotterdamse luchthaven heeft bijvoorbeeld problemen met de beschikbare geluidsruijnte, wat er voor zorgt dat deze problematiek een zwaardere rol speelt in de percepties van de actoren dan bijvoorbeeld op een luchthaven als Eelde of Twente. Met name het gebrek aan vertrouwen in de provincie bij de actoren hoeft niet noodzakelijk bij de andere regionale luchthavens een even zware rol te spelen aangezien het wantrouwen deels gebaseerd is op de vroegere specifieke standpuntinname van de provincie Zuid-Holland. Juist door de specifieke problemen per luchthaven en de geschiedenis van de onderlinge verhoudingen van de betrokken actoren is het niet eenvoudig te bepalen in welke mate de resultaten van dit onderzoek ook van toepassing zijn op de andere regionale luchthavens. Wel moet het mogelijk zijn om met betrekkelijk weinig aanpassingen (door de informele netwerkanalyse ook rondom andere regionale luchthavens uit te voeren) dit onderzoek uit te breiden naar de andere regionale luchthavens in Nederland.

Literatuurlijst

Airports Council International (European Region) (may 2004) "*Study on the use of airport capacity*" www.aci-europe.com (sectie documents)

Airports Council International (10 juni 2004) "*Airport Capacity – the next major challenge*", Press release van www.aci-europe.com

Airports Council International (13 februari 2004) "*Traffic growth returns to European airports*", Press release van www.aci-europe.com

Urs Binggeli, Lucio Pompeo (2002), "*Hyped hopes for Europe's low-cost airlines*" The McKinsey Quarterly, 2002 nr. 4

PWG. Bots (1998) "*Inleiding Technische Bestuurskunde*" Faculteit Technische Bestuurskunde, Delft.

PWG Bots, MJW van Twist, JHR van Duin (2000) "*Automatic pattern detection in stakeholder networks*". In: Proceedings HICSS-33, JF Nunamaker, RH Sprague (eds); Los Alamitos: IEEE Press.

PWG Bots, MJW van Twist, JHR van Duin (1999) "*Designing a Power Tool for Policy Analysts: Dynamic Actor Network Analysis*". In: Proceedings HICSS-32, JF Nunamaker, RH Sprague (eds); Los Alamitos: IEEE Press

H. de Bruijn, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld (2002) "*Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*" Academic Service, Schoonhoven

Drs. P.J.M. de Bruijn et al. (2004) "*De positie van het Nederlandse lucht- en ruimtevaartcluster*" TNO Inro rapport 2004-2005, Delft/Den Haag

Danny Burns et al (1997) "*The policies of decentralisation, Revitalising local democracy*" The Macmillan Press LTD, Londen

M.J.G. van Eeten (1999) "*Dialogues of the deaf. Defining New agenda's for environmental Deadlocks*" Eburon Publishers, Delft

B. Enserink, J.F.M. Koppenjan, W.A.H. Thissen, D.P. Kamps, G. Bekebrede (2004) "*Analyse van Complexe omgevingen*" Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Opleiding Technische Bestuurskunde, Delft

European Civil Aviation Conference: Collaborative Forum of Air Transport Stakeholders (2003) "*Final report on Air Transport Growth Management, recommendations and conclusions*" ECAC/27-WP-14, www.ecac-ceac.org

European Civil Aviation Conference (2003) "*Study on constraints to growth*", volume 1.p.8, www.ecac-ceac.org

L. Festinger (1957) "*A Theory of Cognitive Dissonance*" Row Peterson, Evanston, Ill.

"*De paradox van meer passagiers*". Financieel Dagblad, 30 mei 2005

F. Fleurke, R. Hulst, P.J. de Vries (1997) "*decentraliseren met beleid*". Sdu Uitgevers, Den Haag

Anne Cor Groeneveld en Gerrit Jol (31 oktober 2003) "*Geef regionale luchtvaart de Ruimte*" Nieuwsblad Transport

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (26 oktober 2001) "*Aanwijzing luchtvaartterrein Rotterdam*" DGL/04.U01562 (www.luchtvaartbeleid.nl)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (26 oktober 2001) "*Toelichting Wijziging Aanwijzing Rotterdam 26 oktober 2001*" (www.luchtvaartbeleid.nl)

Ministerie van Verkeer Waterstaat, Directoraat-Generaal Luchtvaart (februari 2002 – november 2004) "*Transfair, Project Regelgeving Regionale en Kleine Luchthavens (RRKL)*", nrs. 2-8.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksluchtvaartdienst (6 juni 2002) "*Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen*, Deel E: Door de beide Kamers der Staten-Generaal goedgekeurde planologische kernbeslissing"

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (14 juli 2004) "*Toelichting Verruiming openingstijden 14 juli 2004*" (www.luchtvaartbeleid.nl)

Nederlands Luchtvaart Overleg (2001) "*Luchtvaart verbindt*, Over de rol van de luchtvaart in de moderne samenleving" (www.pnl.nl)

R. Neighbour (1992) "*The Inner Apprentice*" Petroc Press, Plymouth

Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith (1993) "*Policy change and learning: an advocacy coalition approach*" Westview Press, Boulder

Schiphol Group NV (2004) "*Statistical annual review 2003*" www.schiphol.nl, Amsterdam

Schiphol Group NV (2005) "*Statistical annual review 2004*" www.schiphol.nl, Amsterdam

Stuurgroep Toekomstige Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur (TNLI) (1998) "*Hoeveel Ruimte geeft Nederland aan luchtvaart*, Integrale Beleidsvisie over de toekomst van luchtvaart in Nederland"

Stuurgroep Toekomstige Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur (TNLI) (1999) "*Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart*, Waar ligt de toekomst van Nederland?"

C.N Teulings et al (2003) "*Het calculus van het publieke belang*" Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken, Den Haag

B. Veldman et al (april 2004) "*Regionale luchthavens in Nederland, Een raamwerk voor het bepalen van het maatschappelijk belang van regionale luchthavens in Nederland*" RAND Europe, Leiden

Kamerstukken Tweede Kamer der Staten-Generaal

Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens

Brief van de minister van verkeer en waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999-2000, 26893. nr. 1 en nr. 23

"*Relus, Regionale luchthavenstrategie*" De financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de regionale luchthavens (1997)

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1996-1997, 25 230 Regionale-luchthavenstrategie, nrs. 1-2.

Tweede Kamer der Staten Generaal (1980) "*Structuurschema burgerluchtvaartterreinen, deel a: beleidsvoornemen*" Kamerstukken 1979-1980, 15880, nrs. 1-2, Den Haag

Tweede Kamer der Staten Generaal (1983) "*Decentralisatieplan*" kamerstukken II, 1982-1983, 16492, nrs. 7-8, Den Haag

Wetteksten en besluiten:

Besluit van 24 november 1997, houdende regelen met betrekking tot de toewijzing van <<slots>> op communautaire luchtvaartterreinen (Besluit Slotallocatie) 's-Gravenhage, 24 november 1997. (geldige versie vanaf 09-07-2003)

Besluit, houdende wijziging van de Aanwijzing luchtvaartterrein Rotterdam in verband met aanpassing van de openingstijd en het opnemen van enkele uitzonderingen op de nachtsluiting Ministerie van Verkeer en Waterstaat (14 juli 2004) (www.luchtvaartbeleid.nl)

Wet van 18 juni 1992, houdende algemene regeling met betrekking tot luchtverkeer (Wet luchtvaart) 's-Gravenhage 18 juni 1992. (geldige versie vanaf 01-05-2005)

Wet van 15 januari 1958, houdende nieuwe regelen omtrent de luchtvaart (Luchtvaartwet) Paleize Soestdijk, 15 januari 1958 (geldige versie vanaf 16-03-2005)

Geraadpleegde internetsites:

www.aci-europe.org	www.leefbaarrotterdam.nl	www.schiphol.nl
www.btv-rotterdam.nl	www.luchtvaartnieuws.nl	www.transavia.com
www.cdarotterdam.nl	www.luchtvaartbeleid.nl	www.slotcoordination.nl
www.dcmr.nl	www.pnl.nl	www.vandale.nl
www.eraa.org	www.pzh.nl	www.verkeerenwaterstaat.nl
www.ipa.nl	www.rotterdam.nl	www.vvdrotterdam.nl
www.ivw.nl	www.rotterdam-airport.nl	www.vlm-airlines.com
www.milieufederatie.nl	www.rotterdam-airport.cjb.net	www.wettenbank.nl
www.milieuhelp.nl/luchtvaart	www.rotterdam.milieudefensie.nl	www.wikipedia.org

Begripsbepalingen

35Ke zone

Geluidbelasting veroorzaakt door vliegverkeer wordt uitgedrukt in Kosten-eenheden, genoemd naar de bedenker van de formule waarmee de geluidbelasting wordt berekend, de heer Kosten. In de formule wordt een relatie gelegd tussen drie aspecten van luchtvaartlawaai, namelijk:

- het aantal vliegtuigpassages gedurende een jaar
- het door elk vliegtuig veroorzaakte geluidsniveau
- de periode van het etmaal waarin de vliegtuigpassages optreden

De Ke-contouren zijn lijnen die punten met eenzelfde geluidbelasting verbinden. De grenswaarde voor luchtvaartlawaai is gesteld op 35 Ke. Geluidwerende voorzieningen worden aangebracht wanneer het lawaai de 40 Ke grens overschrijdt. Indien de geluidbelasting hoger wordt dan 55 Ke, worden gebouwen in de zone onttrokken aan een woonbestemming²⁶. In de nabije toekomst zal de meting met behulp van de Kosten Eenheid vervangen worden door het Europese dosismaat L_{den} .

Aanwijzingsbesluit

Een aanwijzingsbesluit bevat de regels en voorschriften waaraan een luchthaven aan moet voldoen. Het besluit komt tot stand na overleg met diverse betrokkenen en het doorlopen van een procedure tot aanwijzing en wordt vastgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In het besluit zijn opgenomen (conform artikel 18 dan wel 27 van de Luchtvaartwet):

- de geografische begrenzing van een luchtvaartterrein
- de ligging van de start- en landingsbanen
- de geluidszone(s)
- de gebruiksvoorschriften: voorkeur voor baangebruik en baantoewijzing, vertrek- en aankomstprocedures en een toelatingsbeleid afhankelijk van de geluidsproductie
- schaderegelingen

Actor

Een actor is een partij betrokken bij een kwestie. Dit kan zowel een individu als een bedrijf of instantie zijn. Wanneer een actor behalve bepaalde middelen ook nog een preferentie heeft in de richting of uitkomst van een probleem of kwestie, spreekt men van een *stakeholder* of *belanghebbende*. Indien de actor geen belang heeft bij de uitkomst van een kwestie en slechts over bepaalde middelen beschikt, spreekt men over een *agent*.

Arena

Een Arena is de benaming van een kwestiekader in DANA. In een Arena worden de percepties van verschillende actoren gemodelleerd rondom een gemeenschappelijke kwestie of issue.

Belanghebbende

Zie actor

Bestuurlijk overleg

Het bestuurlijk overleg is een overleg waar de het ministerie de adviezen en meningen van verschillende bestuurlijke organen inwint. Op dit overleg zijn de gedeputeerde staten van de provincie en gemeenteraden van alle gemeenten wiens oppervlakte (deels) wordt bestreken door de ontwerpaanwijzing, vertegenwoordigd.

BKL-zone

De geluidsbelasting in de kleine luchtvaart wordt weergegeven in BKL (geluidBelasting Kleine Luchtvaart). Er zijn twee BKL-zones: de grootste is die van 47 BKL, de kleinste is die van 57 BKL. Binnen de genoemde zones is nieuwbouw in principe niet toegestaan. De BKL maat zal vervangen worden door de L_{den} .²⁷

Commissie 21

De commissie 21 brengt advies uit op de zienswijzen voor de ontwerpaanwijzing. De commissie wordt voorgezeten door een lid van het college van Gedeputeerde Staten. Samenstelling van de commissies bestaat uit:

- 1 vertegenwoordiger van het ministerie van V&W

²⁶ overgenomen van www.luchtvaartbeleid.nl, sectie Jargon, 13 april 2005

²⁷ deels overgenomen van www.luchtvaartbeleid.nl, sectie Jargon, 13 april 2005

- 2 vertegenwoordigers van het ministerie van VROM
- 2 vertegenwoordigers per gemeente (zelfde gemeenten als in het bestuurlijk overleg) waarvan tenminste 1 vertegenwoordiger zich als belangenbehartiger van de omwonenden moet opstellen.

De provincie kan op eigen initiatief meerdere actoren uitnodigen voor participatie in de commissie 21.

Commissie 28

Het aanstellen van een commissie milieuhygiëne (ook bekend als commissie 28, naar artikel 28 uit de luchtvaartwet) door het ministerie van V&W is verplicht bij alle luchtvaartterreinen waarbij sprake is van zoneringen, bijvoorbeeld geluidszoneringen. De commissie milieuhygiëne is een onafhankelijke commissie die als doel heeft beperkbare hinder te vermijden middels overleg tussen de direct betrokken actoren.

Daarnaast geeft de commissie milieuhygiëne gevraagd en ongevraagd advies aan het ministerie van V&W en is zij belast met het behandelen van klachten over geluidshinder.

De commissie milieuhygiëne bestaat uit vertegenwoordigers van:

- Gemeenten die binnen de geluidszone vallen
- Provincie waar de luchthaven gevestigd is
- Omwonenden van de luchthaven
- De luchthavenexploitant
- Milieuorganisaties
- Lokale luchtvaartmaatschappijen
- Gebruikers van luchtvaartuigen
- Ministerie van VROM (VROM-Inspectie)
- Ministerie van V&W
- Luchtverkeersleiding

Externe veiligheidszone

De externe veiligheidszone in enge zin is gebaseerd op de 5×10^{-5} individuele risicocontour. Voor het gebied dat deze contour bestrijkt, geldt dat de kans op overlijden als gevolg van een luchtvaartongeval per jaar er groter of gelijk is aan 1 op 20.000.

Binnen deze zone geldt een bouwverbod voor woningen en is de vestiging van nieuwe bedrijven niet toegestaan. Bestaande bedrijven kunnen worden gehandhaafd mits er sprake is van een gering aantal arbeidsplaatsen per hectare. Woningen binnen de externe veiligheidszone in engere zin moeten uiterlijk in 2015 gesloopt worden²⁸.

Gebruiksplan

Een gebruiksplan is het document dat een luchthaven jaarlijks ter goedkeuring indient bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat waarin het verwachte gebruik van de luchthaven wordt vastgelegd. Doel van het gebruiksplan is om mogelijke overschrijding van de geluidsruijnte preventief te voorkomen.

Geluidscontour

De geluidscontour is een geografisch gebied rondom de luchthaven dat op een landkaart met een lijn wordt aangegeven. De grootte van dit gebied bepaalt de geluidsruijnte. De lijn geeft een maximumgrens aan geluidsbelasting voor een regio weer. Tot op heden worden geluidscontouren voor regionale luchthaven in Nederland berekend met behulp van de Kosten Eenheid. In de nabije toekomst zal in overeenstemming met Europa L_{den} worden gebruikt. De contouren geven een identificatie van de gemiddelde geluidsbelasting op een bepaald punt en worden vooral gebruikt als instrument voor de ruimtelijke ordening.

Geluidsruijnte

De geluidsruijnte of geluidsgebruiksruijnte is de jaarlijkse capaciteit van een luchthaven voor het verwerken van starts en landingen. De ruijnte wordt begrensd door de maximale geluidsbelasting op de omgeving (geluidszone). De geluidshinder van de overvliegende toestellen in de nacht wegen zwaarder in de telling. De geluidsruijnte is een vastgesteld gegeven. Binnen deze ruijnte kan het aantal vluchten worden vermeerderd door bijvoorbeeld minder nachtvluchten toe te laten of door het gebruik van stilleren vliegtuigen te stimuleren.

²⁸ Beschrijving overgenomen van www.luchtvaartbeleid.nl, sectie veiligheid

General Aviation

General aviation is de verzamelnaam voor alle luchtvaart met uitzondering van militaire luchtvaart en lijndiensten van de burgerluchtvaart.

Interprovinciaal Overleg

Het interprovinciale Overleg (IPO) is de koepelorganisatie van de 12 Nederlandse provincies. Als functies heeft het IPO heeft om kennis uit te wisselen, gezamenlijke innovatieprojecten op te zetten en als belangenbehartiger van de provincies naar buiten te treden

Kwestiekader

Een kwestie of issue is een bepaalde toestand rondom een thema waar actoren verschillend tegenaan kijken. De verschillen tussen het leggen van de oorzaak en gevolgrelaties en de (on)wenselijkheid van de situatie maken een thema tot een kwestie. Wanneer deze kwesties per thema gegroepeerd worden spreekt men van kwestiekaders.

Level day-evening-night

De level day-evening-night (L_{den}) is een maat om de geluidsbelasting door omgevingslawaai uit te drukken. Met ingang van 2004 wordt het gebruik van de L_{den} in alle Europese landen verplicht. Voor de bepaling van L_{den} wordt het etmaal in drie periodes verdeeld:

- dagperiode 07.00-19.00 uur
- avondperiode 19.00-23.00 uur
- nachtperiode 23.00-07.00 uur

Low Cost Carrier

De Prijsvechters of Low Cost Carriers, zijn vrije jonge bedrijven die sinds de liberalisering van de Europese luchtvaartmarkt zijn toegetreden tot de markt. Zij onderscheiden zich van reguliere luchtvaartmaatschappijen door enkel te vliegen op lijnen met voldoende dikke vervoerstromen. Zoals de naam aangeeft, ligt de kracht van de Low Cost Carrier in het minimaliseren van de kosten. Om dit te bereiken wordt er weinig tot geen service gegeven en prefereren de maatschappijen te vliegen van kleinere (regionale) luchthavens waar de kosten lager zijn en de afhandelingsijd korter is. Schattingen voorspellen een marktaandeel variërend van 25 tot 50 procent in 2012 voor dit type maatschappijen²⁹.

Luchthaven

Vliegveld voor verkeersvliegtuigen met accommodatie voor ontvangst en vertrek van passagiers en verzending van goederen³⁰.

Maximum Take-Off Weight

Maximum Take-Off Weight is het maximale gewicht dat een vliegtuig kan hebben wil het nog in staat zijn te vliegen. Dit maat wordt beïnvloed door het ontwerp van het vliegtuigskellet, het type motoren en de luchtdruk. Het gewicht bevat de lading, brandstof en het vliegtuig zelf.

Milieueffectrapportage

De Milieueffectenrapportage is een wettelijk verplicht onderzoek naar de effecten of gevolgen van een ruimtelijke verandering (vb. aanleg van een weg of een fabriek) op de omgeving.

NIMBY

NIMBY is een acroniem voor het Engelse Not In My BackYard, hetgeen betekent dat er tegen overheidsplannen vaak tegenwerking komt door de mensen die daar in de buurt van de toekomstige ontwikkelingen wonen.

Prijsvechter

Zie Low Cost Carrier.

Regionale luchthaven

In het structuurschema burgerluchtvaartterreinen³¹ (TK,1979-1980) wordt een regionale luchthaven als volgt omschreven: "Een regionale luchthaven fungeert als begin- en eindstation voor het luchtverkeer en luchtvervoer, dat voortkomt uit de regionale behoefte, van en naar bestemmingen op korte en middellange afstanden, en als tussen- of overstapstation" De regionale

²⁹ Urs Binggeli, Lucio Pompeo (2002), "Hyped hopes for Europe's low-cost airlines" The McKinsey Quarterly, 2002 nr. 4

³⁰ Definitie afkomstig van www.vandale.nl, online woordenboek

³¹ Structuurschema burgerluchtvaartterreinen, deel a: beleidsvoornemen, pag.35, Tweede Kamer, 1979-1980, 15 880 , nrs. 1-2.

luchthaven heeft om vervoer te accommoderen als beschreven in de definitie een verharde baan en luchtverkeersleiding nodig. Met deze definitie onderscheidt de regionale luchthaven zich duidelijk van de kleine "ongecontroleerde" luchthavens. Tevens onderscheidt het zich van de luchthavens van "nationaal" belang, omdat in tegenstelling tot een nationale luchthaven zich richt op verkeer ontstaan uit een regionale behoefte en haar transfair functie zeer gering is.

Ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening is het proces waarbij de ruimte planmatig wordt benut en ingericht aan de hand van regelgeving. Daarbij wordt rekening gehouden met individuele en gemeenschappelijke belangen. In Nederland worden ruimtelijke plannen en ook de bestaande ruimtelijke situatie vastgelegd in planologische kernbeslissingen (van de rijksoverheid), in streekplannen (van de provinciale overheden) en in bestemmingsplannen (van de gemeenten).

Slot

De IATA definitie van een slot: Een geplande tijd van aankomst of vertrek op een specifieke datum op een luchthaven. Hierin wordt een onderscheid gemaakt in drie niveau's met betrekking op capaciteit:

- niveau 1: luchthavens met voldoende capaciteit om aan de vraag te voldoen (niet-gecoördineerde luchthavens)
- niveau 2: Luchthavens waar de capaciteit bijna verzadigd is (SFA, Schedules Facilitated Airports)
- niveau 3: Luchthavens waar de vraag groter is dan de capaciteit en geen korte termijn oplossing beschikbaar is (gecoördineerde luchthavens)

Subsidiariteitsbeginsel

Het beginsel dat een centraal gezag zich niet met zaken moet bemoeien die beter op een lager niveau geregeld kunnen worden³².

Verdrag van Chicago

Het verdrag van Chicago is een in 1944 opgesteld verdrag waarin de internationale economische spelregels van de burgerluchtvaart zijn vastgelegd. In dit verdrag zijn onder andere de afspraken over bilaterale verdragen opgenomen. Luchtvaartmaatschappijen en luchthavens dienen zich aan dit verdrag te houden.

Vliegveld

Een vliegveld is een groot, effen terrein met verharde banen waar vliegtuigen kunnen opstijgen en landen³³.

³² Definitie afkomstig van www.vandale.nl, online woordenboek

³³ Definitie afkomstig van www.vandale.nl, online woordenboek

Bijlagen

1 Actorenscaan

1.1 Primaire scan

Voor de actorenscaan is er gebruik gemaakt van twee, deels complementaire/overlappende methoden. De gebruikte methoden en de resultaten hiervan worden in deze paragraaf uiteengezet.

Bronnen en literatuur

Voor de bronnenstudie is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten, juridische stukken en websites van overheidsinstanties (zie Tabel 10). De meeste op deze methode geïdentificeerde actoren hebben een formele bevoegdheid.

Actoren
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Directoraat Generaal Luchtvaart (DGL)
- Handhavingdienst Luchtvaart, Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM)
- VROM Inspectie (geluidshinder)
Provincie Zuid-Holland
Gemeente Rotterdam
N.V. Luchthaven Schiphol (eigenaar)
Rotterdam Airport BV (exploitant)
Gemeente Bergschenhoek
Gemeente Berkel en Rodenrijs
Gemeente Schiedam
Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast (BTV)
Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR)
Commissie milieuhygiëne (commissie 28)

Tabel 10: Actoren uit bronnenstudie

Methode Thissen

De methode Thissen stelt een aantal vragen over betrokken actoren waardoor ook actoren zonder directe duidelijke relatie of bevoegdheid geïdentificeerd kunnen worden. De volgende vragen worden gebruikt ter identificatie van de betrokken actoren:

- Welke actoren zijn actief bij het probleem of situatie betrokken?
- Welke actoren beschikken over bevoegdheden die bij het ontstaan of verhelpen van de probleemsituatie een rol spelen?
- Welke actoren beschikken over andere hulpbronnen die voor het probleem van belang zijn?
- Van welke actoren kan worden verwacht dat zij op enig moment betrokken willen zijn?
- Welke actoren zullen waarschijnlijk niet actief participeren maar worden wel door het probleem of de aanpak ervan geraakt?

In dit onderzoek is er geen probleem eigenaar met een duidelijke probleemstelling gedefinieerd. De hierboven beschreven methode gaat uit van de aanwezigheid van een probleem. Een probleemstelling is daarom geformuleerd om deze methode te gebruiken: *Hoe kan het aantal vluchten worden vergroot op luchthaven Rotterdam?*

1. Welke actoren zijn actief bij het probleem betrokken?

Actoren
Rotterdam Airport BV
Schiphol Group NV
Luchtvaartmaatschappijen
- Lijndiensten
• KLM Cityhopper
• VLM airlines
• Welcom Air
- Low cost Carriers (LCC)

• Transavia
- Charters
• Transavia • VLM airlines • Onur Air • Inter airlines

Tabel 11: Actief betrokken actoren

2. Welke actoren spelen over bevoegdheden die bij het ontstaan of verhelpen van de probleemsituatie een rol spelen?

Actoren
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Provincie Zuid-Holland
Gemeente Rotterdam
Gemeenten binnen geluidscontouren
- Bergschenhoek - Berkel en Rodenrijs - Schiedam

Tabel 12: Actoren met bevoegdheden (productiemacht)

3. Welke actoren beschikken over andere hulpbronnen die voor het probleem belangrijk zijn?

Actoren
Reisbureau's
Nederlandse Spoorwegen
RET
Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN)

Tabel 13: Actoren met hulpmiddelen

4. Van welke actoren kan verwacht worden dat zij op enig moment betrokken willen zijn?

Actoren
Omwonenden
- Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast - Ongeorganiseerde omwonenden
Milieugroeperingen
- Zuid-Hollandse milieu federatie - Milieu defensie (afdeling Rotterdam) - Stichting Natuur en Milieu - Platform Noordrand
Kamer van Koophandel Rotterdam

Tabel 14: Actoren met wil tot betrokkenheid

5. Welke actoren zullen waarschijnlijk niet actief participeren maar worden wel door het probleem of de aanpak ervan geraakt?

Actoren
Gemeenten buiten officiële geluidszone
- Vlaardingen - Gouda - ...
Douane
Marrechaussee
Ground Handling
General Aviation
- Kroonduif Air - Lion Air - Dynamic Airlines

Tabel 15: Actoren zonder actieve participatie

1.2 Verfijning en selectie actorenscaan

Niet elke geïdentificeerde actor zal in de huidige vorm in het verdere onderzoek worden meegenomen. Enkele actoren kunnen worden samengevoegd, anderen zullen verder gespecificeerd worden. In deze paragraaf is de verantwoording te lezen van de selectie van uiteindelijke groep aan actoren die in het vervolgonderzoek zullen worden meegenomen.

Luchthaven	Regionale overheden
Rotterdam Airport BV	Provincie Zuid-Holland
Schiphol Group NV	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
Gebruikers	Gemeenten
Charter maatschappijen	Gemeente Rotterdam
Low Cost Carriers	Gemeente Bergschenhoek
Lijndiensten	Gemeente Berkel en Rodenrijs
General Aviation	Gemeente Schiedam
Centrale overheden	Indirect betrokkenen
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Douane
Directoraat Generaal Luchtvaart	Marechaussee
Handhaving Luchtvaart, IVW	Ground Handling
Luchtverkeersleiding Nederland	Omliggende gemeenten
Ministerie VROM	Kamer van Koophandel
Inspectie VROM	Openbaar vervoer maatschappijen
Stichting Airport Coordination Netherlands	Reisbureau's
Omgevingsactoren	
Omwonenden	
Milieugroeperingen	

Tabel 16: Resultaten gecombineerde actorenscaan**Samengevoegde actoren:**

De onderstaande actoren zijn samengevoegd. Het samenvoegen wordt om twee redenen gedaan, enerzijds zorgt de reductie van het aantal actoren (of groepen van actoren) voor een beter overzicht, anderzijds liggen de belangen en doelen van sommige actoren zo dicht bij elkaar dat het een aparte behandeling niet noodzakelijk is.

Luchtvaartmaatschappijen

Er zijn drie verschillende typen commerciële gebruikers geïdentificeerd op de luchthaven Rotterdam die passagiers vervoeren. Het betreft hier de Low Cost Carriers, de reguliere lijndiensten en de chartermaatschappijen. Hoewel deze maatschappijen andere eisen stellen aan de luchthaven, worden ze in de verdere analyse toch als één actor beschouwd, namelijk de "luchtvaartmaatschappij". Deze keuze is enerzijds gemaakt omdat een groot aantal van de maatschappijen die de Rotterdamse luchthaven aandoen zowel chartervluchten als lijndiensten of low cost lijndiensten aanbieden. Anderzijds komen de eisen die ze aan de regionale luchthaven stellen voldoende overeen om ze als één actor verder mee te nemen.

Milieuorganisaties

Er zijn verschillende milieuorganisaties actief rondom de luchthaven. Allen zijn aangesloten bij de Zuid-Hollandse Milieufederatie. Deze organisatie behartigt de belangen van haar leden op provinciaal niveau en is daarom in de vervolganalyse opgenomen als de vertegenwoordiger van de milieuactoren.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat bestaat uit verschillende afdelingen, die belast zijn met zowel het beleid als met de handhaving van dit beleid. Beide taken (beleidsvorming en handhaving) vallen uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van een zelfde persoon, de minister van Verkeer en Waterstaat. De verschillende departementen en de minister zullen als één actor behandeld worden.

Omliggende gemeenten binnen de 35Km zone

De drie gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Schiedam ondervinden lasten maar haast geen lusten door de aanwezigheid van de luchthaven Rotterdam. De kern van de problematiek en de beïnvloedingsinstrumenten van deze drie gemeenten komen sterk overeen. Zij worden samengevoegd tot de actor "omliggende gemeenten".

Omwonenden

De omwonenden van de luchthaven zijn in te delen in ongeorganiseerde en georganiseerde omwonenden, hun belangen zijn echter identiek. In dit onderzoek is besloten om de omwonenden te laten vertegenwoordigen door een georganiseerde belangengroep, namelijk de "Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast".

Verwijderde actoren:

De onderstaande actoren worden in het verdere onderzoek niet meegenomen. De reden hiervoor verschilt van actor tot actor, maar globaal gezien zijn er twee redenen. Enerzijds heeft de actor zo weinig invloed (of grote mate van vervangbaarheid) op de situatie, noch heeft het de wens om betrokken te raken in de "probleemsituatie". Anderzijds zijn er een aantal actoren wiens belangen feitelijk door andere actoren behartigd worden waardoor aparte behandeling niet noodzakelijk is.

Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond

De Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond inventariseert en registreert de klachten ten aanzien van vliegtuigoverlast. Dit doet zij in opdracht van de commissie milieuhygiëne. Aangezien dit zuiver een uitvoerende taak is, wordt de actor niet verder behandeld.

Douane & Marechaussee

De douane en de Marechaussee, respectievelijk vallend onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën en het ministerie van Defensie, vervullen een publieke taak op de luchthaven. Beide organisaties hebben geen opmerkelijk belang bij uitbreiding of inkrimping van de luchthaven en zijn vooral op operationeel niveau betrokken.

General aviation

General aviation neemt de laatste jaren enorm af op de Rotterdamse luchthaven, bovendien is deze groep niet georganiseerd. De rol van General aviation is zeer beperkt.

Ground handling

Ground handling zijn de bedrijven die zorgen voor de bevoorrading en het lossen van de vliegtuigen. In deze markt is er een grote mate aan vervangbaarheid. Bovendien worden deze organisaties meestal direct gecontracteerd door de luchthavenexploitant of de luchtvaartmaatschappijen.

Kamer van Koophandel

De Kamer van Koophandel speelt in onder andere Twente een voortrekkersrol bij de ontwikkeling en realisatie van regionale vliegvelden. De Rotterdamse Kamer van Koophandel hoeft deze rol niet op zich te nemen omdat er voldoende andere actoren zich hiervoor hard maken. Hierdoor houdt de KvK zich niet expliciet met de luchthaven bezig.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Ook het ministerie van VROM is betrokken bij de regionale luchtvaart. Hun betrokkenheid is vooral van belang tijdens de aanwijzingsprocedures en wijzigingen hierop. Omdat hun rol verder uitermate beperkt is, en het ministerie van Verkeer en Waterstaat de VROM belangen mede zal behartigen in de besluitvorming wordt dit ministerie niet meegenomen in de verdere analyse.

Omliggende gemeenten buiten de 35Ke zone

Een aantal gemeenten heeft inwoners die hinder ondervinden van de luchthaven. Het aantal klachten uit deze gemeenten is vrij gering en de gemeenten hebben niet zoals de overige drie gemeenten de mogelijkheid om tot het bestuurlijk overleg te worden uitgenodigd. De beïnvloedingsmogelijkheden van, maar ook de ondervonden overlast voor deze drie gemeenten is dermate klein dat ze niet verder in de analyse worden meegenomen. Bovendien behartigt de BtV de belangen van alle omwonenden die overlast ondervinden, ook de belangen van inwoners van deze gemeenten.

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam

Het ontwikkelingsbedrijf Rotterdam is een ambtelijke organisatie van de gemeente Rotterdam die zich bezig houdt met de infrastructurele ontwikkeling van de stad. De dienst werkt in opdracht van de gemeente en zorgt voor een bijdrage aan het gemeentelijke beleid.

Openbaar vervoer maatschappijen

Busverbindingen van de RET en de taxi maken het mogelijk om de luchthaven te bereiken. Deze actoren spelen geen aanmerkelijke rol vanwege de grote mate van vervangbaarheid.

Reisorganisaties

Reisorganisaties zijn de klanten van de chartermaatschappijen. De bedrijven zijn zeer prijsgevoelig en gaan in zee met een maatschappij die de diensten voor een goede prijs kan leveren. Hierbij oefent de reisorganisatie geen significante invloed uit op de vliegveldkeuze.

Schiphol Group NV

De Schiphol Group NV is de eigenaar van de exploitant Rotterdam Airport BV. Deze organisatie geniet echter een grote autonomie. Eventuele belangen van de moedermaatschappij worden behartigd door de Rotterdam Airport BV.

Gesplitste actoren:

De onderstaande actoren zijn in het verdere onderzoek uitgebreider behandeld. Het betreft hier in de primaire actorenscaan geïdentificeerde actoren die na nadere bestudering een beter kunnen worden opgesplitst in verschillende subactoren. De meest voorname reden hiervoor is de significant verschillende doelen en belangen die worden nagestreefd.

Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam is een verzameling van een grote hoeveelheid aan actoren. De gemeenteraad bestaat uit meer dan tien verschillende actoren en eenmansfracties die allemaal een eigen standpunt innemen ten opzichte van de luchthaven. Daarom is er gekozen om binnen dit onderzoek de gemeenteraad te reduceren naar twee actoren, zijnde de coalitiepartijen en de oppositiepartijen. Daarnaast is de dagelijkse leiding van de gemeente, het college van burgemeester en wethouders samengevoegd met de coalitiepartij omdat het beleid van het college van B&W gestoeld is op het coalitieakkoord van de coalitiepartijen.

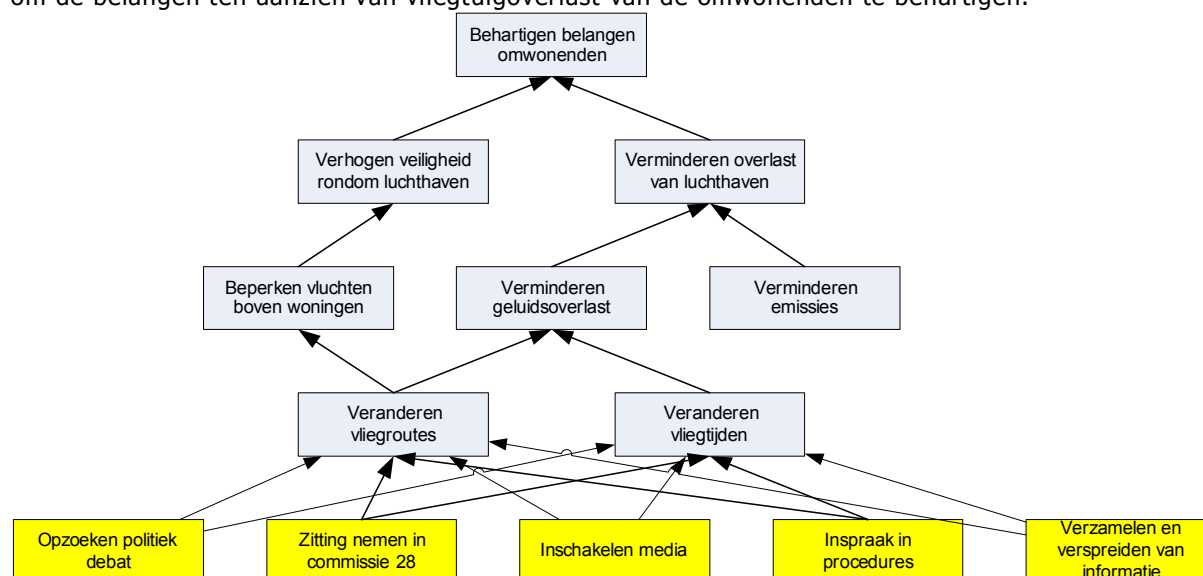
Onveranderde actoren:

- Luchtverkeersleiding Nederland
- Provincie Zuid-Holland
- Rotterdam Airport BV
- Stichting Airport Coordination Netherlands

2 Formats

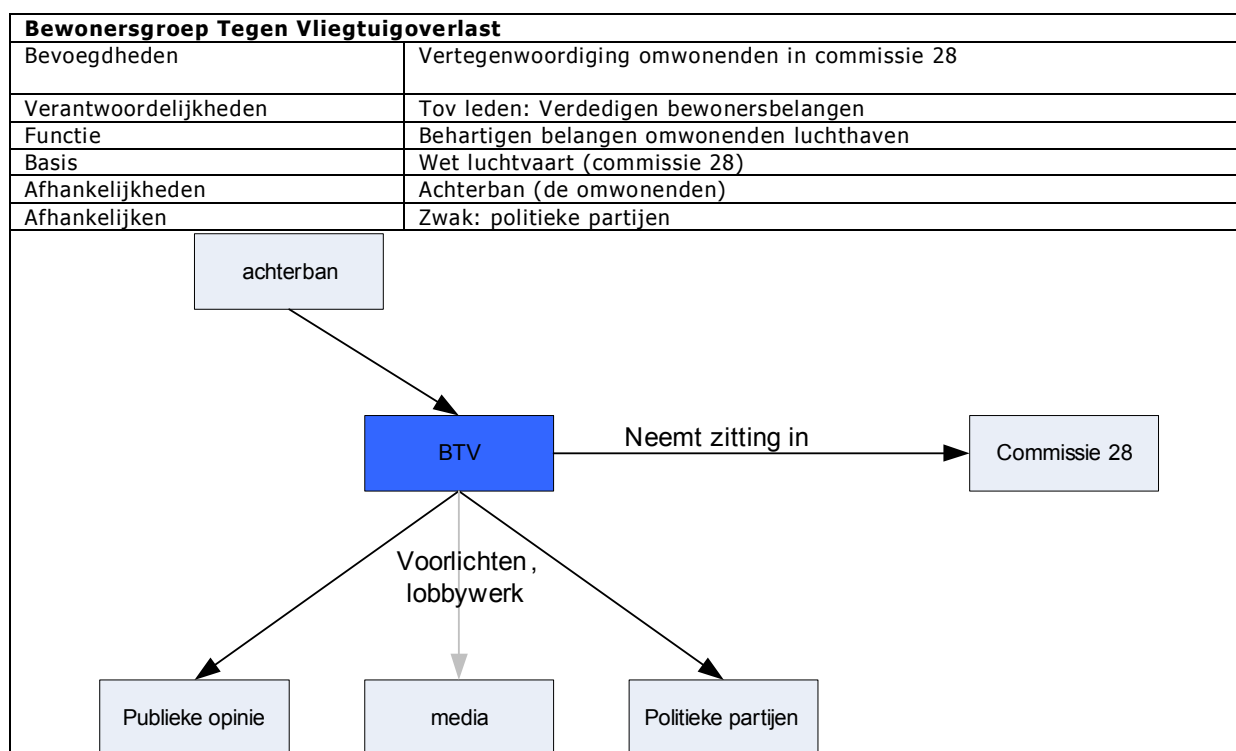
2.1 Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast

De bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast is de georganiseerde vertegenwoordiging van de omwonenden van Rotterdam Airport. Deze vereniging neemt deel in verschillende overlegstructuren om de belangen ten aanzien van vliegtuigoverlast van de omwonenden te behartigen.



Figuur 7: Doel middelen Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast

De BtV behartigt de belangen van de omwonenden. Het belang voor de omwonenden is het realiseren van een gezonde, veilige leefomgeving. Haar doel is om de overlast van de luchthaven en het veiligheidsrisico dat aan leven nabij een luchthaven verbonden is, te verminderen. De vereniging beschikt hiervoor over een aantal instrumenten; Zij is participant van de commissie 28 (milieuhygiëne), waar zij gevraagd en ongevraagd advies kan geven over de ontwikkelingen op de luchthaven. Tevens kan de vereniging de politiek en de media opzoeken en houdt ze zich bezig met het verzamelen en verspreiden van informatie.



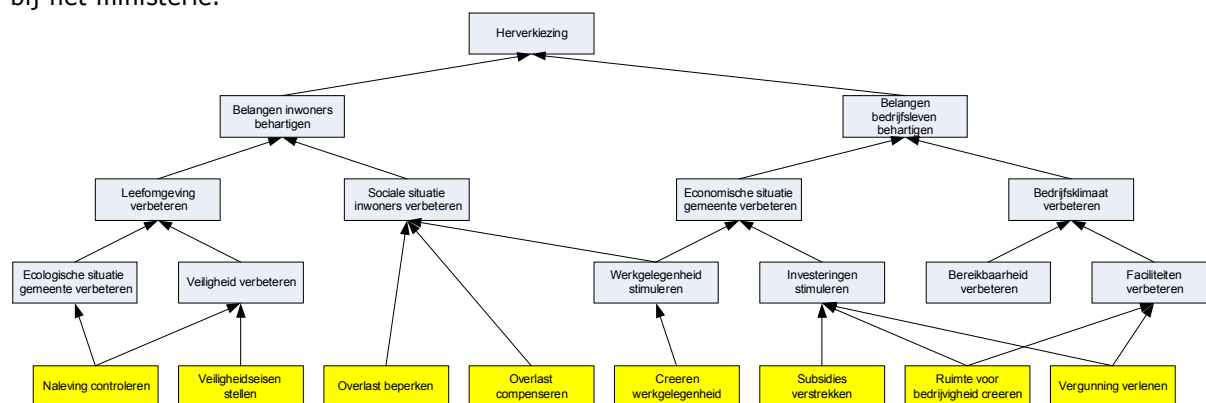
Percepties van de Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast	
<i>Belang:</i> Creëren van een goede leefomgeving	<i>Doelen:</i> Verminderen overlast van luchthaven Verhogen veiligheid rondom luchthaven
<i>Kwestiekader</i>	<i>kwesties</i>
1. Omvang geluidsruimte	Luchthaven overschrijdt de geluidsruimte
2. Geluidsoverlast	Klachten zijn afgelopen jaar weer verdubbeld
3. Beeld luchthaven	Luchthaven is in plaats van een zakenvliegveld een vakantieluchthaven geworden
4. Handhaving	Gemeente onderneemt geen stappen tegen overtredingen door luchthaven
<i>Oorzaken</i>	<i>beïnvloeding</i>
1. het extra verkeer door het extra uur in de randen van de nacht, toename straalvliegtuigen van de charters in plaats van een groei in zakelijk verkeer	Media, procedures, inspraakronden Bezwaar en beroep op besluit van de staatssecretaris Aankaarten veranderend karakter luchthaven niet overeenkomstig met aanwijzingsbesluit
2. frequentie straalvliegtuigen neemt toe, vooral 's ochtends en 's avonds (gevolg van de LCC Transavia als homecarrier)	Media, procedures, inspraakronden Bezwaar en beroep op besluit van de staatssecretaris Aankaarten veranderend karakter luchthaven niet overeenkomstig met aanwijzingsbesluit
3. de wens van de luchthaven voor een home-carrier, in dit geval Transavia, een vakantie vlieger. + het aantal charters in plaats van zakenvliegtuigen	Media, inspraakronden Via de media en brieven aan de staatssecretaris en gemeente druk uitoefenen met als doel het aantal grote vliegtuigen terug te dringen
4. Gemeente en luchthaven zijn te goed bevriend, luchthaven kan zich veroorloven overtredingen te maken. + gemeente heeft dubbele pet als eigenaar grond.	Media, procedures, inspraakronden Gemeente en ministerie ter verantwoording roepen middels de media, inspraakronden en procedures.

Perceptie na decentralisatie	
Bevoegdheden	Geen verandering
Verantwoordelijkheden	Geen verandering
Functie	Niet minder
Basis	CRO (Commissie Regionaal Overleg)

<i>kwesties</i>	
1. gevaar voor afweging belangen	Vrees voor niet grondige afweging omwonenden belangen
<i>Oorzaken</i>	
- economisch belang gaat prevaleren - politieke verhoudingen gaan sterker spelen bij beleidsvorming	

2.2 Coalitie gemeenteraad Rotterdam

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het gemeentelijk beleid, een beleid dat als doel heeft de belangen van de ontwikkeling van de gemeente de dienen door een integrale afweging te maken tussen bewoners- en bedrijfsbelangen. Het beleid is opgeschreven door de coalitiepartijen. De coalitie kan de ontwikkeling van de luchthaven beïnvloeden door onder andere te werken aan de bereikbaarheid van de luchthaven en door de luchthaven te steunen bij aanvragen voor verruiming bij het ministerie.



Figuur 8: Doel middelen Gemeenteraad

Coalitiepartijen	
Bevoegdheden (middelen)	• Voorstellen indienen • Stemmen in de raad • Vragen stellen
Verantwoordelijkheden (doelen, resultaat gericht)	• Problemen van de maatschappij aanpakken en oplossen
Functie	
Basis	Democratisch stelsel
Afhankelijkheden	• Kiezers • Coalitiegenoten • Oppositie (eventueel)
Afhankelijke	• Coalitiegenoten • Oppositie • Burgemeester en wethouders

Percepties coalitie gemeenteraad Rotterdam	
Belang: Duurzame economische groei Rotterdam	Doelen: Rotterdam airport erkennen als luchthaven van nationaal belang Luchthaven ruimte geven om aan marktvraag te voldoen verhogen werkgelegenheid verhogen aantrekkelijkheid Rotterdam verhogen bereikbaarheid Rotterdam
Kwestiekaders	kwesties
1. Regionaal belang overstegen	Rotterdam moet als luchthaven van nationaal belang worden geclassificeerd, niet als regionaal.
2. Bijzonder gebruik geluidszone	Extra niet geplande vluchten leiden tot onbedoeld gebruik geluidsruimte
3. Economisch belang	Oppositie ziet economisch belang luchthaven niet goed in
4. Klachten	Klachten zijn geen goede graadmeter voor overlast
5. Openingstijden	Nachtelijke sluiting beperkt potentieel luchthaven
Oorzaken	Beïnvloeding
1. Rotterdam is uitwijkvluchthaven en vervult functie als regeringsluchthaven, functies Rotterdamse luchthaven overstijgen regionaal belang	• Sfeer creëren waarin de importantie en de functie van de luchthaven duidelijk wordt gemaakt bij alle betrokkenen en centrale overheid. • Overtuigen centrale overheid (DGL) van functie van Rotterdam airport

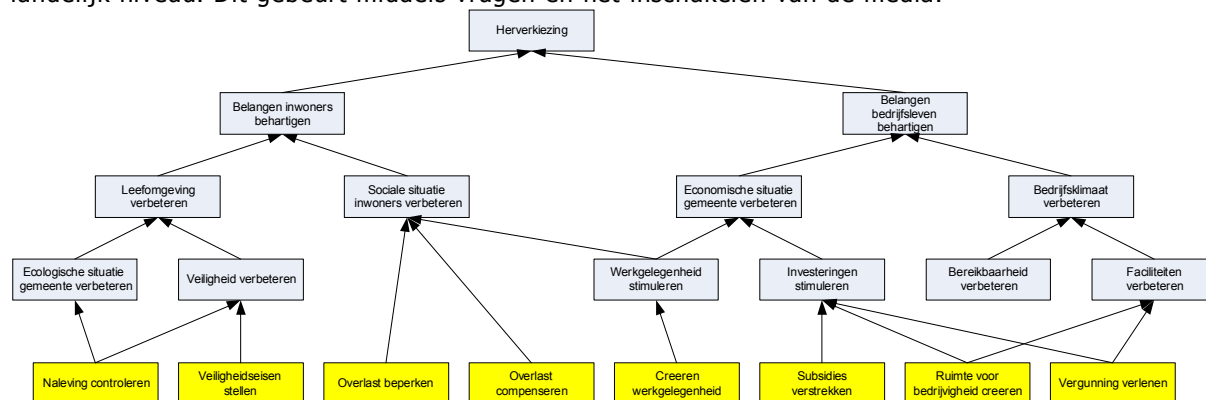
2. Status als uitwijkvluchthaven van Schiphol en sluiting van vliegbasis Valkenburg leidt tot extra vervoersbewegingen. Deze bewegingen bezetten een deel van de capaciteit van de geluidsruimte	Pleiten voor aanpassing van de geluidsnormering ten aanzien van uitwijkers en regeringsvluchten
3. De toegevoegde economische waarde van een vluchthaven (vestigingsfactor en banen) wordt niet voldoende door de oppositie onderkend. De oppositie bekijkt de "regionale" vluchthaven niet met regionaal perspectief. Alleen de direct omringende gemeenten en deelgemeenten vallen onder hun aandacht.	- Oppositie overtuigen van breder systeemkader vluchthaven - Aanvraag tot onderzoek over economische bijdrage Rotterdam Airport voor de regio Rijnmond om belang aan te tonen.
4. Het grootste deel van de klachten wordt door de oppositie geleverd om later mee te schermen. De klachtencijfers zijn niet representatief voor de werkelijke overlast.	Initiatie tot vormen van een andere meet- en handhavingmethode ten aanzien van vliegtuiggeluid.
5. openingsuren beperken aantrekkelijkheid en bereikbaarheid vluchthaven	Vluchthaven steunen in aanvraag bij ministerie voor verruiming van openingstijden

Perceptie na decentralisatie	
Bevoegdheden	Geen verandering
Functie	Geen verandering
Basis	Geen verandering

<i>Kwesties</i>	
1. Provincie niet geschikt	Provincie is niet de juiste bestuurslaag voor het nemen van beleidsbeslissingen ten aanzien van de vluchthaven
2. Provincie tegen groei	De provincie zal verdere economische ontwikkeling van de vluchthaven inperken
3. Vluchthaven van nationaal belang kan niet afhankelijk grillen regionale overheid	
<i>Oorzaken</i>	
1. de macht van de provincie is te beperkt, zij is slechts een administratief orgaan dat draagvlak mist.	
2. Links georiënteerde samenstelling	

2.3 Oppositie gemeenteraad Rotterdam

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het gemeentelijk beleid, een beleid dat als doel heeft de belangen van de ontwikkeling van de gemeente de dienen door een integrale afweging te maken tussen bewoners- en bedrijfsbelangen. Het beleid is opgeschreven door de coalitiepartijen. Het is de taak van de oppositie om tegengas te geven aan de coalitie. De oppositie behartigt haar belangen door problematiek over de luchthaven op de politieke agenda te zetten, zowel in de gemeente als op landelijk niveau. Dit gebeurt middels vragen en het inschakelen van de media.



Figuur 9: Doel middelen Gemeenteraad

Oppositiepartijen	
Bevoegdheden (middelen)	Voorstellen indienen Stemmen in de raad Vragen stellen
Verantwoordelijkheden (doelen, resultaat gericht)	Problemen van de maatschappij aanpakken en oplossen
Functie	
Basis	Democratisch stelsel
Afhankelijkheden	- Kiezers - Coalitie - Oppositie
Afhankelijke	- Coalitie - Oppositie - Burgemeester en wethouders

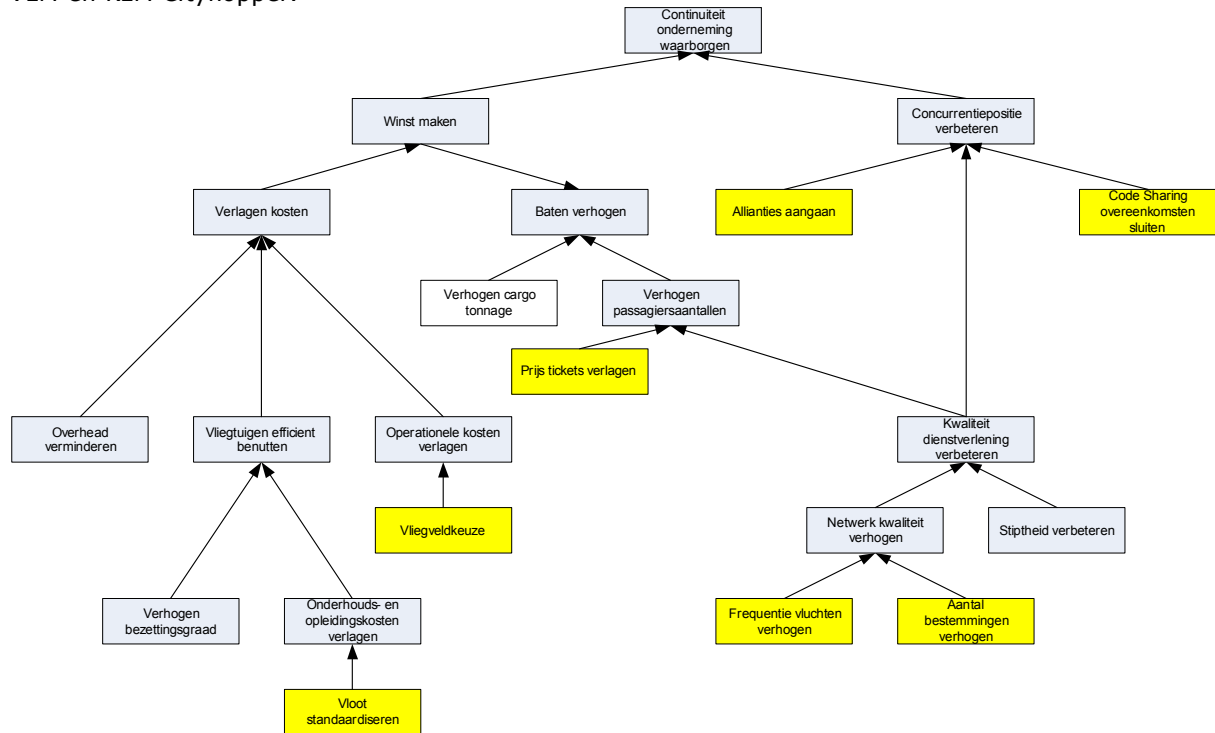
Percepties van de oppositie gemeenteraad Rotterdam	
Belang: Leefbaarheid Rotterdam verbeteren	Doelen: Voorkomen dat de luchthaven haar grenzen overschrijdt Inperken overlast Terugdringen recreatieve vluchten Bevorderen zakelijk karakter luchthaven
Kwestiekaders	Kwesties
1. Beeld luchthaven	Rotterdam airport is een zakenliegveld, dit karakter komt niet overeen met de huidige situatie
2. Geluidsoverlast	Het aantal klachten ten aanzien van geluidsoverlast neemt toe.
3. Vliegen is te goedkoop	Kosten van vliegen worden niet integraal doorberekend
4. Economisch belang	Twijfel over de hoeveelheid banen dat de luchthaven oplevert
5. Openingstijden	Het extra uur open past niet binnen het bestemmingsplan van de luchthaven
6. Handhaving	Er wordt niet afdoende opgetreden tegen overtredingen
Oorzaken	Beïnvloeding
1. toename van vakantievluchten en een tekort aan zakelijke bestemmingen en frequenties	Middels media, procedures en vragen veranderend karakter aankaarten in de raad en bij het ministerie
2. Toename van zwaar vliegverkeer (737) in de randen van de nacht.	Middels media, procedures en vragen avondgebruik aankaarten in de raad en bij het ministerie

3. Milieukosten worden niet doorgerekend in de ticketprijs	In gang zetten procedure om btw en accijnzen op brandstof te zetten.
4. Luchthaven overschat het aantal banen dat de luchthaven oplevert.	Met behulp van onderzoek reële banenaantal in kaart brengen
5. Het extra uur open dient alleen de chartermaatschappijen en past niet binnen de gemaakte afspraken	Bezwaren indienen en procedures starten om het uurtje extra terug te draaien
6. stelselmatige overtredingen in 2003 en 2004 zijn niet bestraft. Er werd meer gevlogen dan toegestaan.	In de gemeenteraad, bij de minister en bij de media er op aan dringen dat overtredingen niet onbestraft mogen blijven

Perceptie na decentralisatie	
Bevoegdheden	Geen verandering
Functie	Geen verandering
Basis	Geen verandering
<i>kwesties</i>	
1. Provincie geschikt	Provincie kan beter de voor en tegens afwegen dan het Rijk
<i>Oorzaken</i>	

2.4 Luchtvaartmaatschappijen

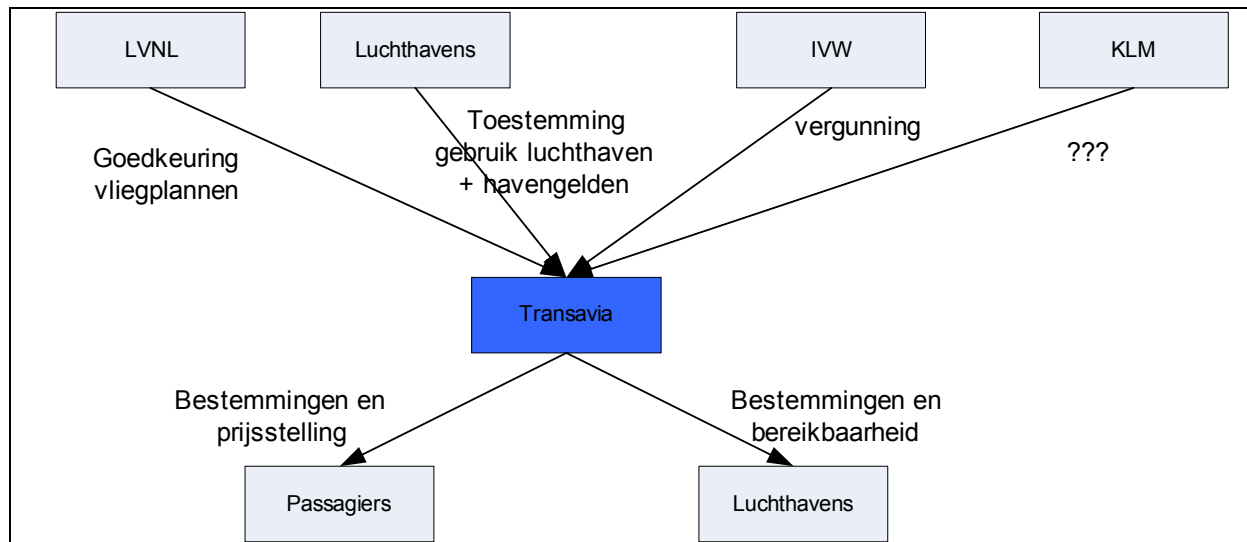
De luchtvaartmaatschappijen bieden commerciële passagiersvluchten aan vanaf en naar de Rotterdamse luchthaven. Dit kunnen zowel lijndiensten van een reguliere maatschappij of een prijsvechter als chartervluchten zijn. De voornaamste gebruikers van de luchthaven zijn Transavia, VLM en KLM Cityhopper.



Figuur 10: Doel middelen reguliere carrier

De continuïteit van de onderneming is het hoofdbelang van deze maatschappijen. Hierdoor zijn ze gebaat bij lage kosten, snelle afhandeling en ruime openingsuren van de luchthaven.

Transavia (luchtvaartmaatschappij)	
Bevoegdheden	Bepalen bestemmingen (+ frequentie) Prijstelling diensten
Verantwoordelijkheden	Niet overschrijden geluidszoneringen
Functie	Passagiersverbindingen bieden tussen verschillende vliegvelden
Basis	markt
Afhankelijkheden	- Luchthavens (contracten/toestemming tot gebruik luchthaven) - Luchtverkeersleiding (toestemming voor betreden luchtruim) - IVW (vergunningverlening) - KLM (eigenaar)
Afhankelijke	- Passagiers (prijsstelling + bestemmingen) - Luchthavens (bestemmingen en bereikbaarheid)



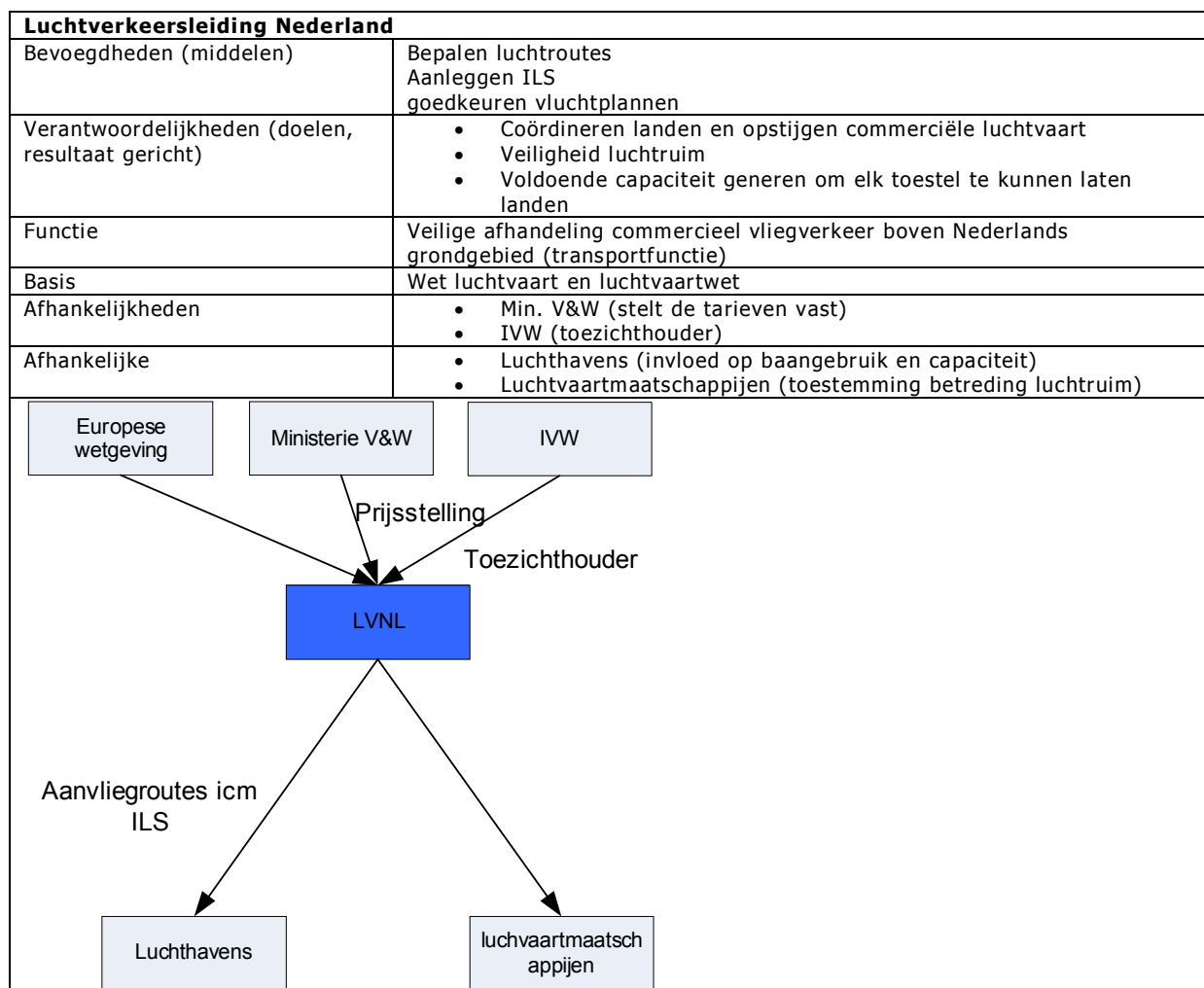
Percepties	
Belang: Continuïteit onderneming	Doelen: Duurzame groei realiseren Winst maken Optimaliseren gebruik toestellen Aantal routes vanaf Nederland uitbreiden
Kwestiekaders	Kwesties
1. Openingstijden	Openingsuren luchthaven beperken optimale bedrijfsvoering
2. Omvang geluidsruimte	strategische groei niet mogelijk, Rotterdam zit aan haar grenzen (geluidsruimte)
3. Impact omgeving	Strategische groei niet mogelijk
Oorzaken	Beïnvloeding
1. Beperkte openingsuren luchthaven beperken het aantal vluchten per toestel per dag en daarmee de utilisatiegraad van de vliegtuigen.	Luchthaven en gemeente aansporen om de openingstijden te verhogen met dreiging vertrek naar andere luchthaven
2. Er is geen capaciteit in geluidsruimte over, waardoor er geen extra vluchten kunnen worden toegevoegd.	Luchthaven en gemeente aansporen om meer vluchten toe te laten met dreiging vertrek van de luchthaven
3. bouwgedrag gemeenten belemmert toekomstige verruiming van de geluidscontouren	geen

Perceptie na decentralisatie	
Bevoegdheden	Geen verandering
Verantwoordelijkheden	Geen verandering
Functie	Geen verandering
Basis	Geen verandering

Kwesties	
1. meer dan regionaal belang	Rotterdam Airport groter dan provinciaal
2. Kennis provincie te laag	
3. verzanding besluitvorming	Besluitvorming zal nog trager gaan
Oorzaken	
1. Groot deel van de passagiers is afkomstig uit andere provincies + Vlaanderen	
2. geen experts aanwezig, focus op lokaal	
3. toename aan aantal "kleine" belangenpartijen + niveau verschil discussie	

2.5 Luchtverkeersleiding Nederland

Luchtverkeersleiding Nederland, een zelfstandige bestuursorganisatie onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van V&W, is verantwoordelijk voor de veilige begeleiding van de luchtvaart rondom het vliegveld en de coördinatie op de start- en landingsbanen. Veiligheid van het luchtruim en optimale benutting van het luchtruim zijn de kernbelangen van de luchtverkeersleiding. Op regionale luchthavens zoals Rotterdam probeert LVNL een kosten effectieve service te bieden, wat niet altijd even evident is omdat dezelfde veiligheidseisen worden gesteld aan de regionale luchthavens maar er minder klanten (vliegtuigen) gebruik maken van de diensten van de luchtverkeersleiding³⁴. Vanuit het oogpunt van veiligheid en capaciteit (in combinatie met het baangebruik op Schiphol) ziet de luchtverkeersleiding graag een tweede ILS gerealiseerd op Rotterdam, waardoor het over meer flexibiliteit zal beschikken ten aanzien van het afhandelen van starts en landingen.



Percepties van Luchtverkeersleiding Nederland	
<i>Belang:</i> Veilig optimaal beheren luchtruim Nederland	<i>Doelen:</i> • Capaciteit maximaliseren • Cost effective Service bieden • Veiligheid vergroten
<i>Kwestiekaders</i>	kwesties
1. Kostprijs vliegen	Kosten recuperatie verkeersleiding niet altijd mogelijk
2. ILS	protest tegen implementatie ILS

³⁴ Deze problematiek gaat hoogstwaarschijnlijk niet op voor de Rotterdamse luchthaven. In de nabije toekomst zal het luchtruim (en daarom ook de verkeersleiding) van de luchthavens Rotterdam, Schiphol en Lelystad samengevoegd worden, waardoor LVNL de kosten van de verkeersleiding over de klanten van de drie luchthavens zal mogen verdelen.

<i>Oorzaken</i>	<i>beïnvloeding</i>
2. Kosten kunnen niet integraal worden doorberekend op vliegvelden met klein aantal vervoersbewegingen LVNL wordt afgerekend op kosteneffectief werken, maar de tarieven worden door het ministerie vastgesteld.	Dreigen met effectieve doorberekening kosten naar min V&W (gevolg sluiting luchthavens) Problematiek vergroot in de media aan de kaak stellen
2. Lokale partijen zijn tegenstanders van implementatie ILS Ze menen dat ILS een toename aan geluidsbelasting tot gevolg heeft.	Voorlichten belanghebbenden over het nut en de voordelen van een ILS

Perceptie na decentralisatie

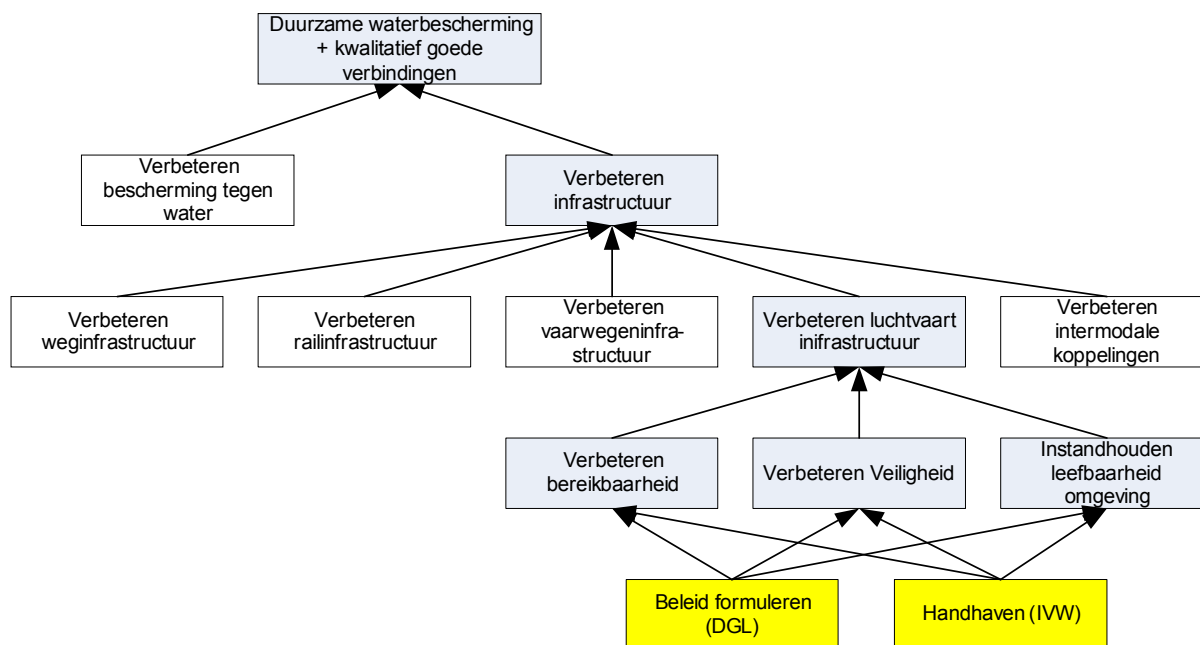
Bevoegdheden	Geen verandering
Verantwoordelijkheden	Geen verandering
Functie	Geen verandering
Basis	Geen verandering

<i>Kwesties</i>	
1. Luchthavens worden verder beperkt	Extra bestuurslaag zal meer beperkingen opleggen
2. Bestuurlijke spagaat	Onduidelijkheid positie eindbevoegdheden
3. Toename kosten	Extra lobby- en rapportagewerk noodzakelijk door toename aantal betrokken partijen
<i>Oorzaken</i>	
1. extra bestuurslaag zal verdere beperkingen opleggen wat het moeilijker maakt om cost effective te opereren. Nationaal belang regionale luchthaven wordt onderschat.	
2. Provincie en Overheid zullen elkaar de bal toespelen, angst voor "kastje naar de muur"	
3. toename aantal gesprekspartners die bovendien een lager kennisniveau hebben.	

2.6 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor een duurzame bescherming tegen water en het onderhouden en ontwikkelen van veilige en adequate verbindingen (spoor, weg, water en lucht) van internationale kwaliteit. Het ministerie formuleert en handhaaft beleid. Tijdens de beleidsformulering dient het ministerie een afweging te maken tussen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Twee onderdelen van het ministerie zijn direct betrokken bij de luchtvaart;

- Directoraat-generaal Luchtvaart (DGL)
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Luchtvaart (IVW)



Figuur 11: Doel middelen ministerie van Verkeer en Waterstaat

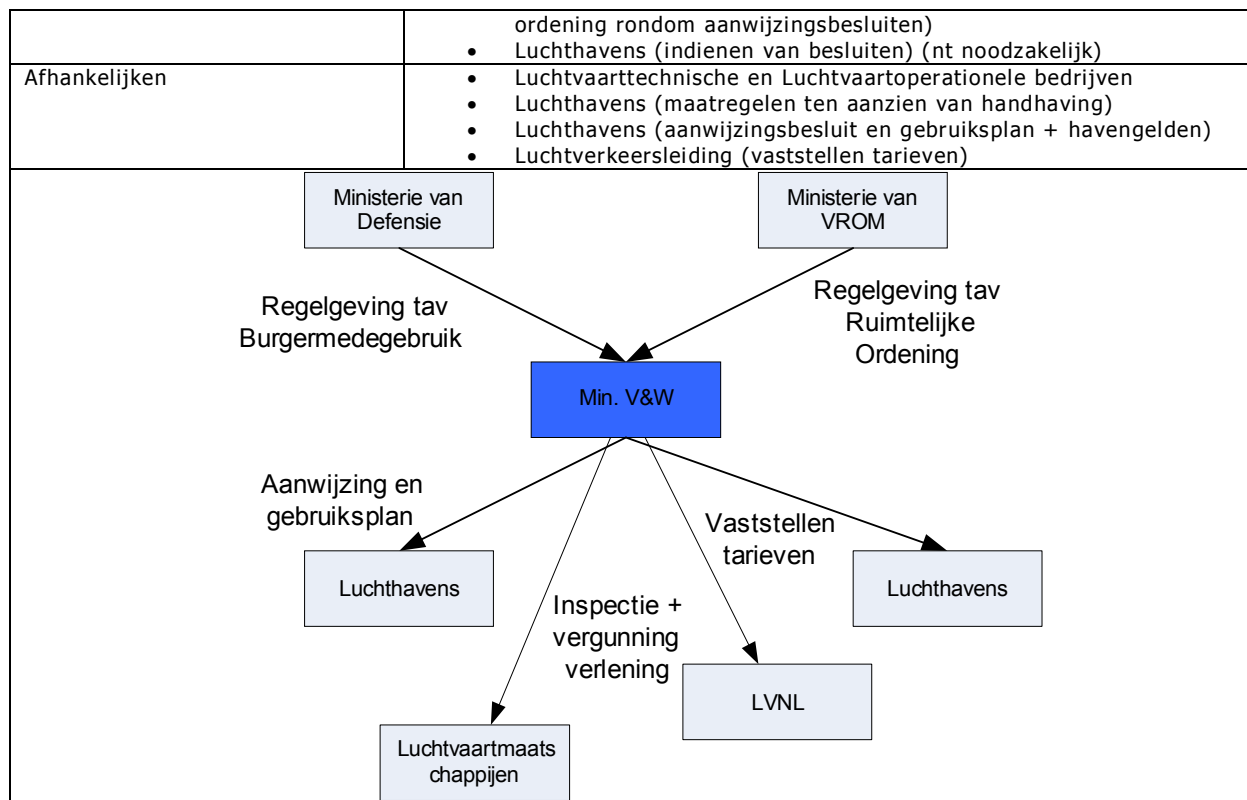
Directoraat-generaal Luchtvaart

Overeenkomstig met de doelen gesteld door het ministerie, houdt het DGL zich bezig met de beleidsvorming omtrent luchtvaart. Hierbinnen dient het DGL een afweging te maken tussen economie, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit.

Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Luchtvaart (IVW)

De IVW houdt toezicht op de veiligheid en de naleving van milieunormen in de luchtvaartsector. Hiervoor heeft het IVW 2 primaire middelen ter beschikken, zijnde vergunningverlening en inspectie.

Ministerie van verkeer en Waterstaat	
Bevoegdheden	Handhaven door middel van inspectie en vergunningverlening • Opleggen sancties en bestuursdwang • Verlenen en intrekken vergunningen aan diverse partijen Aanwijzingsbesluiten en veranderingen daarin toe kennen of afkeuren Zeggenschap over inrichting luchthaven (ICAO) Inspraak in gebruiksplan luchthaven
Verantwoordelijkheden	• Veiligheid van de luchtvaartsector (Technische veiligheid) • Toetsen/handhaven emissies en geluidsproductie • Bepalen inhoud wet luchtvaart • Vastleggen jaarlijkse tarieven voor luchtverkeersleiding en luchthavengelden • Toetsen "aanvragen voor aanwijsbesluiten" • Toezicht op naleving ICAO eisen
Functie	Toezichthouder op veiligheid en handhaving van milieunormen in de luchtvaartsector Bevoegde gezag van de Nederlandse overheid over de civiele luchtvaart
Basis	Luchtvaartwet
Afhankelijkheden	• Internationale verdragen • Ministerie van Defensie (voor het opstellen van regelgeving in het kader van burgermedegebruik) • Ministerie van VROM (ten aanzien van milieu en ruimtelijke



Percepties	
Belang: Handhaven van duurzame en veilige luchtvaart boven Nederland. Onderhouden en ontwikkelen bereikbaarheid Nederland.	Doelen: • bevorderen van de veiligheid van verkeer en vervoer op luchtvaartgebied; • bijdragen aan de ontwikkeling en instandhouding van een op de vraag aangepast, efficiënt logistiek luchtvaartnetwerk, bestaande uit de nationale luchthaven en het luchtruim; • voorzien in een efficiënt luchtvaartbestel door bij te dragen aan de ontwikkeling en bestendigheid van een goed functionerende luchtvaartmarkt; • Bewerkstelligen en instandhouden van een duurzame ontwikkeling van de luchtvaart.
Issues	
Geen issues ten aanzien van Rotterdam Airport	

Perceptie na decentralisatie	
Bevoegdheden	• Inspectie toestaan • Sancties opleggen • Bepalen kaderwetgeving • luchtruim
Verantwoordelijkheden	Alle verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale vliegvelden zullen worden overgeheveld naar de provincies. Enkel de veiligheidseisen (ICAO) op de luchthavens en alle "luchtruim" gerelateerde issues zullen de verantwoordelijkheid van het DGL blijven
Functie	Bevoegde gezag van de Nederlandse overheid over de civiele luchtvaart, enkel op hoofdlijnen en toezichthouder op veiligheid. Handhaving van milieunormen in de luchtvaartsector slechts kaderstellend
Basis	Wet luchtvaart

Kwesties	
1. Kennis tekort bij de provincies	
Oorzaken	
1. momenteel zijn er nog weinig ambtenaren met inhoudelijke kennis over luchthavens in de provincies, omdat de verantwoordelijkheid voor luchthavens eerder niet bij de provincie lag.	

2.7 Omliggende gemeenten

Delen van de geluidscontouren van het vliegveld van Rotterdam overlappen de gemeentegrenzen van Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Schiedam. Omdat deze gemeenten overlast kunnen ondervinden van de luchthaven worden zij betrokken in besluitvorming en advies rondom de luchthaven. Deze gemeenten participeren onder andere in commissie milieuhygiëne en zijn betrokken bij overleg op provinciaal niveau over de luchthaven. De doelen en belangen van deze gemeenten komen in grote lijnen overeen met die van de gemeente Rotterdam, alleen hun bevoegdheden ten op zichte van de luchthaven liggen anders. Deze gemeenten hebben een stem en worden betrokken bij activiteiten of plannen die effect kunnen hebben op situatie in de betreffende gemeenten.

Delen van de geluidscontouren van het vliegveld van Rotterdam overlappen de gemeentegrenzen van Bergschenhoek, Berkel & Rodenrijs en Schiedam. Omdat deze gemeenten overlast kunnen ondervinden van de luchthaven worden zij betrokken in besluitvorming en advies rondom de luchthaven. Deze gemeenten participeren onder andere in commissie milieuhygiëne en zijn betrokken bij het bestuurlijk overleg.

Met geen enkel van de betrokken gemeenten is het gelukt om een interview te regelen of antwoord te krijgen op schriftelijke vragen. De hieronder staande gegevens zijn een "educated guess".

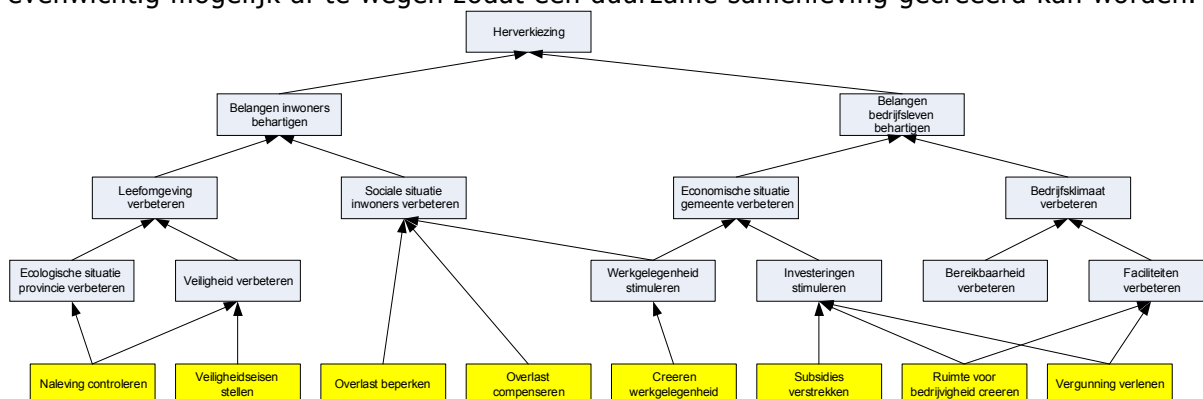
Omliggende gemeenten	
Verantwoordelijkheden	Geen
Bevoegdheden	Geen (participatie in c28 en bestuurlijk overleg)
Functie	Integrale belangenafweging van verschillende partijen binnen de gemeenten
Basis	
Afhankelijkheden	- Kiezers - VROM en Provincie (PKB en streekplannen)
Afhankelijke	

Percepties	
<i>Belang:</i> Behartigen belangen inwoners gemeente	<i>Doelen:</i> Terugdringen omwonendenoverlast door luchthaven
<i>Issues</i>	
Overlast	De omwonenden van de gemeente ondervinden overlast van toegenomen gebruik luchthaven
<i>Oorzaken</i>	<i>beïnvloeding</i>
Toename aan zwaar verkeer	Opzoeken media, indienen bezwaren en participeren in diverse overlegorganen.
Toename aantal vluchten in de late uren	

Perceptie na decentralisatie	
Bevoegdheden	Geen verandering
Functie	Geen verandering
Basis	-

2.8 Provincie Zuid-Holland

Er is besloten de bevoegdheden rondom regionale vliegvelden is te decentraliseren naar provinciaal niveau. Deze keuze is voor de hand liggend omdat zowel de lusten als de lasten doorgaans de grenzen van de gemeenten overstijgen. Overeenkomstig met gemeenten heeft de provincie ook de taak om de belangen van haar inwoners en bedrijfsleven zo evenwichtig mogelijk af te wegen zodat een duurzame samenleving gecreëerd kan worden.



Figuur 12: Algemene doel middelen provincie

Opgemerkt moet worden bij deze doel middelen boom dat het een zeer generieke boom is voor de provincie. De provincie heeft momenteel betrekkelijk weinig directe invloed op de ontwikkelingen rondom de luchthavens. De overlast en de gevolgen van de luchthaven op de ruimtelijke ordening zijn aandachtspunten van de provincie

Provincie Zuid-Holland	
Verantwoordelijkheden	Medeverantwoordelijkheid voor Ranomos
Bevoegdheden	Voorzitten en samenstellen commissie 21 Participeren in commissie 28 Advies geven aan ministerie
Functie	Integrale belangenafweging van verschillende partijen binnen de provincie (gemeenten, deelgemeenten, bewoners en commercie)
Basis	Nederlands staatsbestel
Afhankelijkheden	- Nationale overheid - Kiezers
Afhankelijke	Momenteel geen

```

graph TD
    K[Kiezers] -- "Legitimiteit provinciebestuur" --> P[Provincie Zuid-Holland]
    N[Nationale overheid] -- "PKB's" --> P
    P --> G[geen]
  
```

Percepties van de Provincie Zuid-Holland	
Belang: Creëren van een leefklimaat met goede balans tussen leefbaarheid en economische groei	Doelen: Duurzame verbetering leefklimaat Duurzame verbetering bedrijfsklimaat

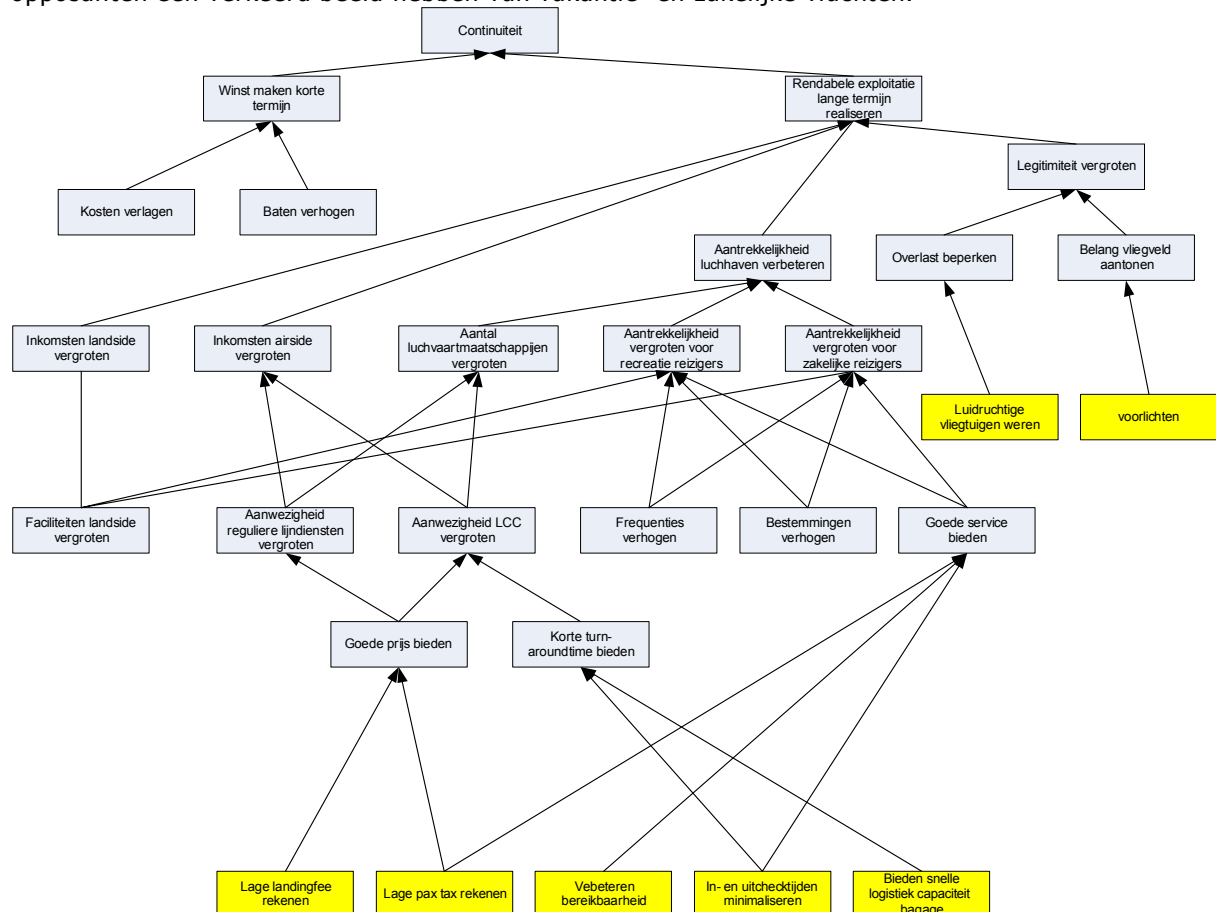
<i>Kwestiekaders</i>	<i>Issues</i>
1. Geluidsoverlast	Omwonenden ondervinden overlast van gebruik luchthaven
2. Impact omgeving	contouren hebben gevolgen voor de omgeving
<i>Oorzaken</i>	<i>beïnvloeding</i>
1. toename aantal verkeersbewegingen, extra uur open vliegveld	Bestuurlijk overleg en adviesrecht naar min. V&W namens de provincie Problematiek via commissie 28 op de agenda zetten en vervolgens advies uitbrengen naar het ministerie namens de com. 28
2. de aanwezigheid van contouren hebben invloed ontwikkeling van bepaalde regio's	geen

Perceptie na decentralisatie	
Bevoegdheden	• Handhaven (sancties opleggen) • Beoordelen en beslissen over vergunningaanvragen en wijzigingen
Functie	Beleidsvorming + concrete invulling handhaving
Basis	RRKL
Afhankelijkheden	• Rijksoverheid (kaderwetgeving) • Kiezers
Afhankelijke	• Luchthaven • Gemeenten

<i>Issues</i>	
1. kennis	Momenteel nog niet voldoende kennis aanwezig
2. handhavingvoorschriften	Goede voorschriften zijn nodig voor efficiënte handhaving
<i>Oorzaken</i>	
1. geen bevoegdheid ten aanzien van luchthavens (voor decentralisatie)	
2. onoverzichtelijkheden rondom handhaving bij het IVW.	

2.9 Rotterdam Airport BV

Rotterdam Airport BV, de exploitant van de luchthaven, is voor honderd procent eigendom van de Schiphol Group NV. Rendabele exploitatie en groei zijn de hoofddoelstellingen van het bedrijf. De luchthaven wil uitgroeien tot één van Europa's beste zakelijke luchthavens. De exploitant neemt beslissingen over de inrichting van de luchthaven en de prijsstelling van de dienstverlening. De kern van het probleem voor Rotterdam Airport BV, is het gebrek aan capaciteit om de marktvraag te kunnen accommoderen. Het tekort wordt veroorzaakt door de toename van niet geplande vluchten (van Valkenburg) en de te krappe geluidsruipe. Bovendien is de luchthaven van mening dat de opposanten een verkeerd beeld hebben van vakantie- en zakelijke vluchten.

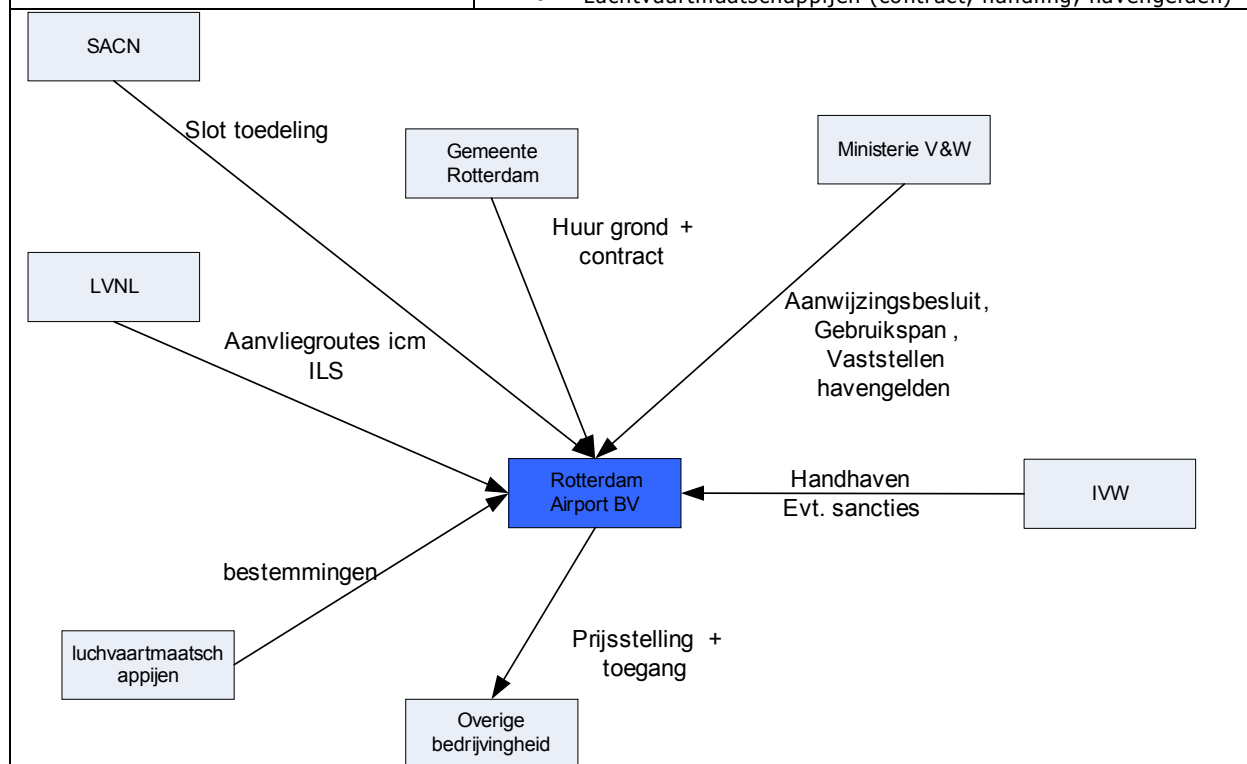


Figuur 13: Doel middelen boom exploitant

Het hoofddoel van de exploitant is continuïteit van de onderneming. Winst maken en de realisatie van een rendabele exploitatie op de lange termijn dragen daar aan bij. Om een rendabele exploitatie te realiseren zullen er voldoende inkomsten uit land-side en air-side activiteiten moeten worden gewonnen, moet de luchthaven aantrekkelijk zijn voor haar gebruikers en zal er een legitieme bestaansbasis moeten bestaan voor de luchthaven. De legitimiteit kan worden vergroot door het belang van de luchthaven op de regio aan te geven en door maatregelen te nemen die de overlast beperken. De luchthaven kan aantrekkelijker worden gemaakt op 3 terreinen, voor de maatschappijen, de zakenreizigers en de recreatieve reizigers. Aantrekkelijkheid stijgt bij de reizigers wanneer service en bereikbaarheid toeneemt op de luchthaven. Maatschappijen zijn echter gevoelig voor de kosten en de turn-around time.

Rotterdam Airport BV	
Bevoegdheden	• Opstellen havengelden • Weren luidruchtige vliegtuigen • Inrichten landside luchthaven • Contracteren diverse dienstverleners • Meefinancieren gezamenlijke campagnes • Toelaten maatschappijen (ism SACN)
Verantwoordelijkheden	• Het niet overschrijden van de geluidsruipe • Uitvoeren MER voor aanwijzingsbesluit

	• Opmaken gebruiksplan ter goedkeuring door V&W
Functie	Zelfstandig rendabel exploiteren van de luchthaven
Basis	• Luchtvaartwet + Planologische kernbeslissing
Afhankelijkheden	• Min. V&W (ministerie keurt aanwijzingsbesluit goed, moet het gebruiksplan goedkeuren, stelt de havengelden vast en is verantwoordelijk voor de indeling aan de airside) • Luchtvaartmaatschappijen (bepalen de bestemmingen (aantrekkelijkheid van de luchthaven) en vormen de klanten van de luchthaven) • SACN (coördineert de luchthaven, bepaalt welke maatschappijen en wanneer gebruik kunnen maken van de luchthaven) • LVNL (bepaald de aanvliegeroutes van de luchthaven en regelt het vliegverkeer) • Gemeente Rotterdam (is eigenaar van de grond, is partner in onderhandelaraakkoord) • IVW (handhaaft nakoming regels uit aanwijzingsbesluit, kan sancties opleggen)
Afhankelijken	• Overige bedrijvigheid • Luchtvaartmaatschappijen (contract, handling, havengelden)



Percepties	
<i>Belang:</i> Continuïteit bedrijfsvoering	<i>Doelen:</i> • Vergroten acceptatie luchthaven omgeving - o Aantal klachten reduceren - o Zakelijk karakter verhogen • Duurzame groei in zakelijk verkeer realiseren - o Verhogen aantrekkelijkheid luchthaven - o Verhogen aantal zakelijke bestemmingen - o Verhogen environmental capacity
<i>Kwestiekader</i>	<i>Kwesties</i>
1. Omvang geluidsruimte	Grenzen "Environmental capacity" belemmeren autonome groei
2. Impact omgeving	In bestemmingsplannen wordt niet voldoende rekening gehouden met eventuele toekomstige uitbreiding van de luchthaven
3. Karakter luchthaven	Luchthaven ondervindt veel oppositie van omwonenden over het type vliegtuigen en de "niet-zakelijke" functie van de luchthaven.
4. Bijzonder gebruik geluidszone	Toename regeringsvluchten is extra belasting voor de geluidsruimte luchthaven
5. ILS	Extra overlast verwacht door toedoen plannen luchtverkeersleiding.
6. Klachten(systeem)	Aantal klachten ongegrond en verkeerd geïnterpreteerd
7. Aantal Bestemmingen	Aantal zakelijke bestemmingen is beperkt
<i>Oorzaken</i>	<i>beïnvloeding</i>
1. De geluidscontouren zijn krap gesteld, hierdoor is de geluidsruimte niet voldoende groot om verdere groei te accommoderen.	• Beleidsnemers overtuigen van het belang van Rotterdam Airport om zich verder te ontwikkelen (lobby voor verruiming geluidsruimte) • Met tariefdifferentiatie nachtvluchten ontmoedigen • Met tariefdifferentiatie gebruik luidruchtige vliegtuigen ontmoedigen
2. Gemeenten belemmeren toekomstige verruiming geluidscontouren door woning- en bedrijfsbouw net buiten de huidige contouren.	Bezwaar indienen bij wijzigingen in bestemmingsplannen en bouwaanvragen
3. Beeld bij de omwonenden dat een Boeing 737 enkel voor recreatieve bestemmingen gebruikt wordt en een Fokker F50 enkel voor zakelijke bestemmingen.	Omwonenden voorlichten dat 737's ook zakelijk verkeer kan zijn.
4. Sluiting van Valkenburg genereert extra (niet gewild) verkeer. Dit verkeer gebruikt capaciteit van de geluidsruimte	Verzoek/lobby: verruiming geluidsruimte voor regeringsvluchten bij ministerie
5. LVNL wilt een tweede ILS aanleggen, hierdoor verandert het baangebruik en de geluidscontouren.	Geen
6. Aantal mensen is niet op de hoogte dat de luchthaven 's nachts geopend is voor kleine luchtvaart. Klachten over straalvliegtuigen (gepercipieerd als vakantievluchten) is een politiek instrument.	• Omwonenden voorlichten dat 737's ook zakelijk verkeer kan zijn. • Omwonenden voorlichten over de nachtelijke openstelling voor kleine luchtvaart
7. Door beperkte groeimogelijkheden breiden maatschappijen hun netwerk niet uit en kunnen er geen nieuwe maatschappijen de luchthaven aandoen.	• Beleidsnemers overtuigen van het belang van Rotterdam Airport om zich verder te ontwikkelen (lobby voor verruiming geluidsruimte) • Maatschappijen ondersteunen met gezamenlijke campagnes

Perceptie na decentralisatie	
Bevoegdheden	Geen verandering
Verantwoordelijkheden	Zelfde + zelfstandigheid tov het gebruiksplan
Functie	Geen verandering
Basis	Wet Luchtvaart + aanstelling provincie

<i>Issues</i>	
1. Luchthavens worden verder beperkt / verlies daadkracht vliegveld	Extra bestuurslaag zal meer beperkingen opleggen
2. kleine velden zullen worden gesloten	Toename recreatievluchten op Rotterdam
3. ?? Provincie wilde sluiting??	

<i>Oorzaken</i>	
1. extra bestuurslaag zal verdere beperkingen opleggen met het oog op openingstijden e.d. er bemoeien zich al 4 partijen met de luchthaven	
2. economisch interessant om grasbanen te sluiten voor provincies, gevolg: toename GA op Rotterdam	

2.10 Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN)

De Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN) is een onafhankelijke stichting die slots verdeelt aan luchtvaartmaatschappijen op gecoördineerde luchthavens. Naast het toekennen van slots heeft de organisatie ook een adviesfunctie richting de minister van Verkeer en Waterstaat. De vliegvelden van Rotterdam, Schiphol en Eindhoven worden gecoördineerd door de SACN.

Een luchthaven dient te worden gecoördineerd wanneer de vraag groter is dan de beschikbare capaciteit. Deze capaciteitstekorten kunnen zich op verschillende niveau's voor doen:

1. Baan capaciteit (vb. Schiphol in de piekuren)
2. Geluidscapaciteit (vb. Rotterdam)
3. Capaciteit van de terminal (vb. vakantieluchthavens Spanje en Griekenland)
4. Capaciteit additionele noodzakelijkheden (vb. beperkte mogelijkheid inzet brandweer)

Luchthaven Rotterdam is een gecoördineerde luchthaven omdat de grenzen van de geluidszone bereikt zijn en de capaciteit in de terminal voor vertrekkende passagiers beperkt is³⁵. Coördinatie is van toepassing op alle vliegtuigen met een startgewicht (MTOW³⁶) hoger dan 6.000 kg of toestellen die ruimte bieden aan meer dan 19 passagiers.

Wanneer een luchthaven gecoördineerd wordt, veranderen er een aantal verantwoordelijkheden en bevoegdheden op de luchthaven. Luchthavenexploitanten zien coördinatie gewoonlijk als een niet wenselijke situatie.

Wanneer een luchthaven gecoördineerd wordt (bv. Op geluid) neemt de stichting ook de verantwoordelijkheid over om binnen de geluidscontouren te opereren. De bevoegdheid tot coördineren is vastgelegd in het besluit slotallocatie, wat gebaseerd is op Europese regelgeving (95/93) en IATA sector regels. Met deze bevoegdheid bepaalt de stichting welke luchtvaartmaatschappijen een slot krijgen toegewezen op de luchthaven. Deze beslissingen kunnen ongunstig zijn voor de luchthavenexploitant³⁷.

De SACN stelt in principe 2 maal per jaar (voor de winter en voor de zomerdienstregeling) schema's voor slotallocatie op. Echter veranderen de vluchtschema's van luchtvaartmaatschappijen voortdurend en is de dynamiek zo groot dat het hele jaar extra coördinatie noodzakelijk is. De SACN heeft de bevoegdheid om maatschappijen die structureel van hun slots afwijken (per seizoen) sancties op te leggen. Dit kan in de vorm door hen minder slots toe te kennen in een volgend seizoen.

De SACN wordt geadviseerd door het coördinatie comité. In dit comité zijn luchthaven en maatschappijen vertegenwoordigd. Doel van dit adviesorgaan is het bereiken van een optimalere verdeling van de slots.

Stichting Airport Coordination Nederland	
Bevoegdheden	• Toekennen slots • Sancties opleggen aan maatschappijen die structureel van hun slots afwijken
Verantwoordelijkheden	• Voorkomen overschrijding geluidscontouren • Verdelen aantal beschikbare slots adh internationale regelgeving
Functie	het verdelen van slots op de luchthavens Schiphol, Eindhoven en Rotterdam. (congested airports)
Basis	EU95/93, Besluit Slotallocatie, IATA sector regels
Afhankelijkheden	• Geen = onafhankelijk orgaan
Afhankelijke	• Luchtvaartmaatschappijen • Luchthaven

³⁵ Rotterdam Airport. Capacity declaration Rotterdam Airport. www.slotcoordination.nl

³⁶ MTOW: Maximum Take-Off Weight is het maximale gewicht dat een vliegtuig kan hebben wil het nog in staat zijn te vliegen. Dit maat wordt beïnvloed door het ontwerp van het vliegtuigskellet, het type motoren en de luchtdruk. Het gewicht bevat de lading, brandstof en het vliegtuig zelf.

³⁷ Voorbeeld: Op basis van haar beslismodel neemt SACN de keuze om een slot toe te delen aan een maatschappij die vliegt met een Fokker 50 terwijl er ook een gegadigde is voor hetzelfde slot met een Boeing 777. Wanneer de luchthaven hier zelf over zou kunnen beslissen zou de Boeing gekozen worden omdat dat toestel meer inkomsten en meer passagiers genereert.

Percepties huidige situatie

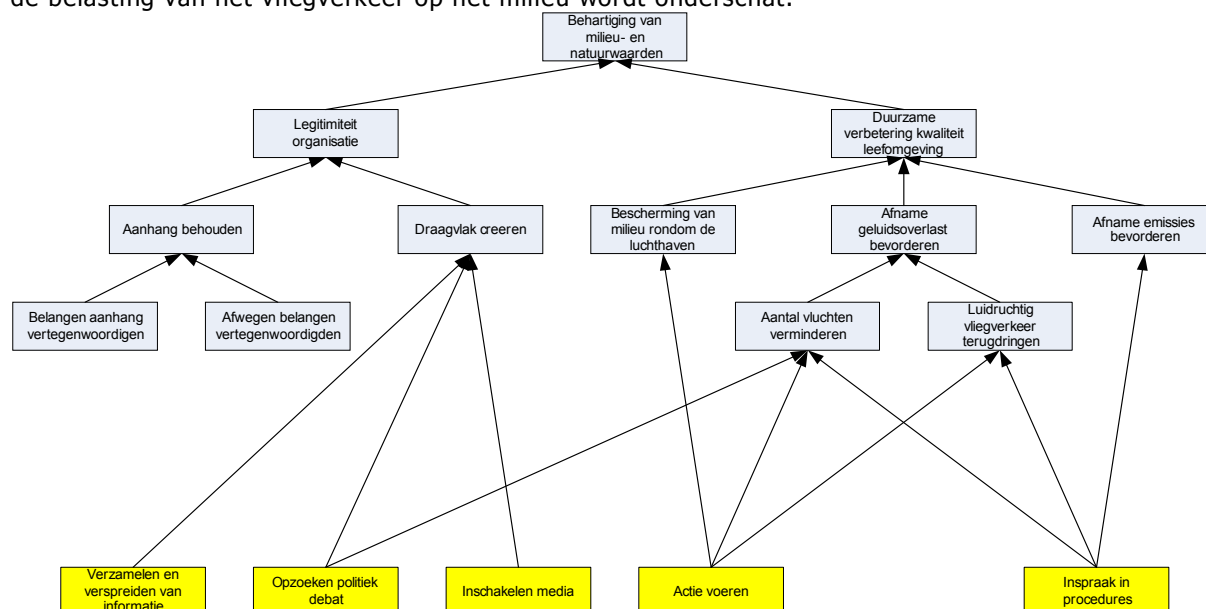
De SACN heeft geen specifieke probleempercepties ten aanzien van Rotterdam Airport. Haar taak en bevoegdheden zijn door internationale regelgeving vastgelegd en niet onderhevig aan de politieke veranderingen.

Perceptie na decentralisatie

Er zullen voor de SACN geen noemenswaardige veranderingen optreden na decentralisatie.

2.11 Zuid-Hollandse Milieufederatie

Er zijn verschillende organisaties actief die de milieu- en natuurwaarden rondom de luchthaven behartigen. Milieudefensie Rotterdam en de Stichting Natuur en Milieu zijn de meest bekende partijen. Meer dan 90 organisaties in en rondom Rotterdam laten zich vertegenwoordigen door de Zuid-Hollandse milieufederatie, waarvan enkelen opkomen voor regio's waar effecten van het vliegverkeer worden ondervonden. Deze federatie zal in het onderzoek dan ook worden gezien als de belangenbehartiger van alle betrokken milieuorganisaties. De milieu organisaties zijn van mening dat de belasting van het vliegverkeer op het milieu wordt onderschat.



Figuur 14: Doel middelen milieuorganisatie

Het behartigen van de natuur en milieu belangen is het hoofddoel van de organisatie. Hiervoor dient de organisatie een legitieme basis te hebben, met andere woorden moet zij zowel door de organisaties die zij vertegenwoordigt als door haar opposanten worden erkend. Rondom de luchthaven bevordert de milieufederatie duurzame verbetering van de omgeving door natuur te beschermen en zich in te zetten voor afname van geluids- en emissieoverlast. Hiervoor beschikt ze over dezelfde middelen als de bewonersvereniging tegen vliegtuigoverlast.

Zuid-Hollandse Milieufederatie	
Bevoegdheden	Belangenbehartiger op provinciaal niveau voor diverse milieugroeperingen. Adviesrecht op diverse niveau's
Verantwoordelijkheden	
Functie	Behartigen belangen diverse milieupartijen op provinciaal niveau
Basis	Maatschappelijk belang + achterban
Afhankelijkheden	Achterban (de verenigingen die de federatie steunen bieden de legitimiteit waardoor de ZHMF zich als belangrijke gesprekspartner in het beleidsbeslissingveld kan manifesteren)
Afhankelijken	Zwak: politieke partijen

```

graph TD
    A[milieugroepering en] --> B[Zuid-Hollands Milieufederatie]
    B --> C[media]
    B --> D[Politieke partijen]
    
```


Percepties van de Zuid-Hollandse Milieufederatie	
<i>Belang:</i> Waarborgen van milieu- en natuurwaarden	<i>Doelen:</i> Duurzame kwaliteitsverbetering omgeving luchthaven Terugdringen overlast
<i>Kwestiekaders</i>	<i>Kwesties</i>
1. Omvang geluidsruimte	Luchthaven overschrijdt de geluidsruimte
2. Geluidsoverlast	Klachten zijn afgelopen jaar gestegen
3. Beeld luchthaven	Luchthaven is in plaats van een zakenvliegveld een vakantieluchthaven geworden
4. Economisch belang	Toename werkgelegenheid door uur extra openstelling luchthaven is discutabel
5. Impact omgeving	Luchthaven beperkt ontwikkeling van de omgeving
<i>Oorzaken</i>	<i>Beïnvloeding</i>
1. het extra aantal vluchten in de randen van de nacht	<i>Media, procedures, inspraakronden gebruiken om de late openingsuren bij het ministerie aan te kaarten</i>
2. frequentie straalvliegtuigen neemt toe, vooral 's ochtends en 's avonds (gevolg van toename van low cost carriers en charters)	<i>Media, procedures, inspraakronden</i> Bezwaar maken besluit van de staatssecretaris voor extra openingstijden Aankaarten veranderend karakter luchthaven niet in overeenstemming met met aanwijzingsbesluit
3. de wens van de luchthaven voor een home-carrier, in dit geval Transavia, een vakantie vlieger. + het aantal charters ipv zakenvliegtuigen	<i>Media, Inspraakronden</i> Via de media en brieven aan de staatssecretaris en gemeente druk uitoefenen met als doel het aantal grote vliegtuigen terug te dringen
4. werkgelegenheid verschuift zich slechts van Schiphol. Cijfers over aantal banen (die de luchthaven zouden rechtvaardigen) zijn niet hard te maken.	<i>Media, procedures, inspraakronden</i> Consulteren expert om beperkte omvang banengroei en verschuiving van banen aan te tonen
5. Door externe veiligheidseisen strekt de invloed van de luchthaven veel verder dan de geluidscontouren. Dit stelt beperkingen aan de ruimtelijke ontwikkelingen.	<i>geen</i>

Perceptie na decentralisatie	
Bevoegdheden	Geen verandering
Functie	Niet minder
Basis	Maatschappelijk belang + achterban

<i>Kwesties</i>	
1. gevaar voor afweging belangen	Politiek en economisch gevoelig?
2. twijfel nut decentralisatie	Kan de provincie de situatie beter beoordelen?
<i>Oorzaken</i>	
1. - economisch belang gaat prevaleren - politieke verhoudingen gaan sterker spelen bij beleidsvorming	
2. - ontbreken kennis - gevoeliger voor politiek	

3 Interviews

3.1 Geïnterviewde personen

Mevr. W.L.E. Aarts

Beleidsmedewerker mobiliteit
Zuid-Hollandse Milieufederatie

Mevr. Marie José Fles

Beleidsmedewerker luchtvaart
Provincie Zuid-Holland

Dhr. G. van Gent³⁸

Fractievoorzitter
VVD Rotterdam

Dhr. F. J. van der Heijden

Raadslid
CDA Rotterdam

mr. R.J. van de Heuvel

Cluster Criteria Luchthavens UNIT infrastructuur
Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie
Luchtvaart

Dhr. Hans Keetman

Directeur Regional Unit
Luchtverkeersleiding Nederland

Dhr. Steven M. van der Kleij

Manager Information, Capacity and Policies
Rotterdam Airport

drs. Ing. J.E. Können

*senior Beleidsmedewerker Regelgeving Regionale
en Kleine Luchthavens*
Ministerie van Verkeer Waterstaat, Divisie
Luchtvaart

Dhr. Matthijs van Muijen

Raadslid
PVDA Rotterdam

Dhr. Peter Nederveen

Voorzitter
Bewonersgroep tegen vliegtuigoverlast

Mevr. Nicole Dierdorp

Beleidsmedewerker milieu en mobiliteit
Provincie Zuid-Holland

Dhr. Maarten Struyvenberg³⁹

Beleidsmedewerker mobiliteit
Leefbaar Rotterdam

Dhr. Job van Unnik^{40 41}

Airlines/Marketing
Schipholgroup NV

Dhr. Norbert F.J. Zoet M.A.

Manager Direct Marketing & Sales
Transavia Airlines

³⁸ Schriftelijk, ter aanvulling op het coalitiestandpunt dat al door de heer van der Heijden was uiteengezet.

³⁹ Schriftelijk, ter aanvulling op het coalitiestandpunt dat al door de heer van der Heijden was uiteengezet.

⁴⁰ Met de heer Unnik ging het gesprek over de rol van de SACN. In het recente verleden heeft hij veelvuldig met deze stichting samengewerkt.

⁴¹ Telefonisch

3.2 Interviewverslagen

3.2.1 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Luchtvaart

Interview met drs. Ing. J.E. Können, senior beleidsmedewerker Ministerie Verkeer en Waterstaat, divisie Luchtvaart. 25 februari 2005 10:00

Hoe kunt u de functie van het ministerie/DGL omschrijven ten aanzien van de regionale luchtvaart?

Het DGL is het bevoegde gezag van de Nederlandse overheid over de civiele luchtvaart. Haar functie is het formuleren van beleid ten aanzien van de luchtvaart.

Wat is de basis van deze functie

Wetgeving/ Nederlands staatsbestel. De wet luchtvaart en de luchtvaartwet

Over welke bevoegdheden beschikt het ministerie/DGL?

Het ministerie heeft bevoegdheid ten aanzien van milieu, nut & noodzaak, capaciteit en veiligheid op luchtvaartgebied. Concreet houdt dit in dat het ministerie de bevoegdheid heeft om aanwijzingen en veranderingen daarin toe te kennen of te weigeren. Het IVW heeft binnen het ministerie diverse handhavingbevoegdheden. Ten opzichte van veiligheid en capaciteit verschillen de bevoegdheden van het ministerie met die van luchtverkeersleiding dat de LVNL operationeel verantwoordelijk is voor de veiligheid in het luchtruim (vb. zij hebben de bevoegdheid om vliegtuigen te laten afwijken van normale routes). Het ministerie heeft bevoegdheid over de inrichting van de luchthaven (ICAO richtlijnen). Bovendien kan het DGL wanneer het noodzakelijk is een ambtelijk besluit nemen om aanwijzingsbesluiten aan te passen. (vb. voor regeringsvluchten)

Welke verantwoordelijkheden heeft het ministerie/DGL ten aanzien van de regionale luchthavens?

- Bepalen in samenwerking met het ministerie van Defensie de wet luchtvaart
- Vastleggen jaarlijkse tarieven voor verkeersleiding en luchthavengelden
- Toetsen aanvragen voor aanwijzingsbesluiten

Welke partijen zijn er direct van u afhankelijk?

- Luchthavens (toekenning luchthavenbesluit + tarieven)
- LVNL (toekenning tarieven)
- Alle andere partijen die veranderingen wensen die onder de bevoegdheid van DGL vallen

Van welke partijen is het DGL afhankelijk?

- Ministerie van Defensie (opstellen regelgeving)
- Ministerie VROM (opstellen regelgeving, goedkeuren aanwijzingsbesluiten) VROM heeft mede besluitvormingsbevoegdheid ten aanzien van milieu en ruimtelijke ordening. Het aanwijzingsbesluit zelf hoeft niet door de tweede kamer heen, maar de aanpassing op het gedeelte dat over ruimtelijke ordening gaat wel. Gezien deze twee onderdelen gekoppeld zijn, komt ook het aanwijzingsbesluit ter sprake.

Concreet beschikken alle betrokken partijen niet over bevoegdheden. Wel is het zo dat de partijen gehoord moeten worden door het DGL.

Het is de verantwoordelijkheid van de luchthaven om een verzoek tot aanpassing van het aanwijzingsbesluit in te dienen. Dit moet worden voorzien van argumentatie en een milieu effecten rapportage. Deze aanvraag wordt de startnotitie genoemd. Wanneer deze is ingediend start de volgende procedure:

- Het ministerie van V&W en VROM raadplegen de regionale overheden over de ontwerpaanwijzing (op basis van de luchtvaartwet). (bestuurlijk overleg)
- De Rijksplanologische Commissie (RPC) en de Rijksmilieuhygiënische commissie (RMC) brengen advies uit over de ontwerpaanwijzing.
- De (eventueel) aangepaste ontwerpaanwijzing wordt samen met de ontwerpaanwijzing op basis van de wet Ruimtelijke Ordening en het MER (door de exploitant uitgevoerd) gedurende 4 weken ter inzage gelegd.
- De commissie 21 (ingesteld en voorgezeten door de provincie) leest alle zienswijzen (percepties) en brengt hierover advies uit.
- De commissie milieueffectenrapportage brengt advies uit over het MER.
- De (aangepaste) ontwerpaanwijzing wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer.

- Na instemming van de Tweede Kamer, stellen de staatssecretarissen van VROM en V&W de aanwijzing definitief vast.
- De aanwijzing wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Vanaf hier is er nog mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Bezwaren worden door de minister behandeld. Op deze "beslissing op bezwaar" kan vervolgens een beroep worden aangetekend bij de Raad van State. De beslissing van de Raad van State kan het bezwaar gegrond verklaren of vernietigen, deze is uitspraak is onherroepelijk.

Het bestuurlijk overleg en het advies van de commissie 21 geven alle betrokken partijen de mogelijkheid om gehoord te worden. Hun rol beperkt zich strikt genomen echter tot een adviserende rol. Als laatste beïnvloedingsinstrument kan het bezwaar en beroep worden gebruikt.

De aanvraag voor "het uurtje extra" op de Rotterdamse luchthaven werd ingediend door de gemeente Rotterdam en de luchthaven Rotterdam gezamenlijk. De enige reden dat de gemeente dit gedaan heeft is om extra kracht proberen bij te zetten bij de aanvraag omdat zij in het bestuurlijk overleg alsnog gehoord zou worden. Er is geen nut of noodzaak voor de ondersteuning van de gemeente, daar zij geen bevoegdheden noch verantwoordelijkheden kent ten aanzien van de luchthaven.

Actor	Bevoegdheden	Verantwoordelijkheden
Gemeente	Gehoord worden	Geen
Provincie	Gehoord worden Samenstellen commissie 21	Advies uitbrengen op zienswijzen
Andere gemeenten	Gehoord worden	Geen
Luchthaven exploitant	Gehoord worden	Indienen startnotitie Uitvoeren MER
Luchtverkeersleiding	Gehoord worden	Geen
Luchtvaartmaatschappijen	Geen	Geen
Inspectie verkeer en vervoer	Gehoord worden	Geen

Tabel 17: Rollen in het besluitvormingsproject

Andere partijen worden geraadpleegd bij beleidsvorming (in het zelfde voorbeeld). Betreft het hier slechts een adviserende rol?

Over het algemeen worden enkel nog partijen gehoord die inhoudelijke expertise hebben die van nut is voor de beleid- of besluitvorming.

Decentralisatie

Wat is de grondslag voor decentralisatie.

Allereerst moet je een onderscheid maken tussen decentralisatie en de wet luchtvaart. De wet luchtvaart heeft als doel kaderwetgeving te stellen (o.a. voor milieu) en om de besluitvorming te stroomlijnen.

Voor decentralisatie volgende vraag.

De grondslag voor de decentralisatie werd gelegd toen Jorritsma minister was. Voor elke beslissing hoe klein ook van een regionale luchthaven hield in dat de minister zich er over uit moest spreken. De nut en noodzaak om deze issues te behandelen op nationaal niveau bleek vaak niet relevant. Vergelijk dit met bijvoorbeeld besluitvorming rondom een jachthaven, daar is het volstrekt normaal dat de minister zich er niet mee bemoeit, dus waarom wel bij regionale luchthavens.

Wat probeert men met de decentralisatie te bereiken?

- **Ontvlechting centrale overheid en exploitanten** (momenteel heeft het ministerie invloed op de luchthaven door zich met het gebruiksplan te bemoeien. Het is de bedoeling dat de luchthavensector meer als een normale bedrijfstak gaat werken, waar inspraak van het ministerie in het beleid van de exploitant niet gewenst is).
- **Beslissen over lusten en lasten waar ze gevoeld worden** (Het heeft weinig zin om op nationaal niveau beslissingen te nemen over beslissingen die op nationaal een klein of geen effect opleveren. De provincie is veel beter in staat de lusten en lasten van deze beslissingen te voelen en moet daarom ook zelf de beslissingen gaan nemen)
- **Provincie kan beter afwegingen maken** [Efficiëntie voordeel besluitvorming] (de besluitvorming rondom luchthavens is een complexe aangelegenheid waar vraagstukken met een economisch, RO en milieukarakter voorkomen. De centrale overheid heeft deze

verantwoordelijkheden (verzuilt) gescheiden in verschillende ministeries, in de provincie wordt binnen 1 bestuursorgaan omgegaan met deze verschillende vraagstukken).

In tegenstelling tot wat verschillende partijen denken heeft de decentralisatie niets te maken met een **lastenverlichting** voor de centrale overheid. (de recente ronden van bezuinigingen zijn later ingezet dan het proces van decentralisatie begonnen is). Waar het om gaat is " waarom moet een nationale instantie zich bemoeien met regionale kwesties?".

Welke voor- en nadelen kunt u onderscheiden en hoe worden mogelijke nadelen opgevangen?

Het grote probleem waar nu hard aan werken is het gebrek aan kennis bij de provincies. Het is noodzakelijk om meer kennis in te brengen bij de lokale ambtenaren.

Welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden zullen veranderen ten opzichte van de huidige situatie?

In principe zullen alle verantwoordelijkheden van het DGL die niet met het beheer van het luchtruim te maken hebben worden verschoven naar de provincie. Provincies zullen de mogelijkheid hebben om extra regels op te stellen, maar ook om de geluidsruimte te bepalen en zo ruimte te maken voor groei. DGL verliest dus zijn verantwoordelijkheid voor de geluidszoneringen. Wel stelt het kaders op over de methode van meten en vaststellen van de geluidszoneringen, niet over de grootte ervan!. Wanneer het noodzakelijk blijkt om aanvliegroutes te veranderen zal dit wel onder de verantwoordelijkheid vallen van DGL en defensie. Handhaving zal deels naar de provincie worden verschoven. (bepaalde veiligheidsverantwoordelijkheden en de handhavings bevoegdheid zal centraal gecoördineerd blijven (zie Interview IVW)). Een kattenluik is ingebouwd dat het ministerie bij chronisch wanbeleid het roer kan overnemen van de provincie.

Alle ICAO gerelateerde eisen (inrichting luchthaven) blijven de verantwoordelijkheid van DGL.

hoe groot zal de speelruimte zijn voor de regionale overheid (maw, welke beleidsbevoegdheden blijven bij het DGL?)

Al beantwoord, zeer groot

Hoe wordt de RRKL vormgegeven (kaderwet + AMvB) wat komt er in te staan?

De kaderwet geeft bijvoorbeeld aan wanneer er met een "geluidszone" gewerkt zal moeten worden, met een AMvB wordt dit specifiek ingericht. De kaderwetgeving geeft rekenvoorschriften en algemene randvoorwaarden.

Wat zijn de gevolgen voor uw organisatie na decentralisatie?

Vrij klein, er werken slechts een 8 tal mensen op RRKL, waarvan veel slechts parttime.

Supplementaire vragen:

In antwoorden op kamervragen wordt er gesteld dat de luchthaven van Rotterdam beroep kan doen op SACN bij het bereiken van de geluidsgrenzen. Houdt dit dan ook in dat de verantwoordelijkheid ten aanzien van overschrijding bij de SACN komt te liggen en niet bij de luchthaven?

Antwoord van Job van Unnik -> SACN

De MER wordt geschrapt uit de RRKL, wat voor mechanisme zal dit gaan vervangen?

Is niet waar, foutieve perceptie komt door het verschil tussen luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen waar geen MER voor nodig is, dit gaat om terreinen waar de effecten van de luchthaven niet de grenzen van de luchthaven overschrijden (vb. helipad).

Ook de commissie 28, advies orgaan milieuhygiëne verliest zijn bestaansbasis, zal DGL kaders stellen aan de provincies om een soortgelijke commissie in te stellen?

Bij luchthavens met geluidszonering is de commissie 28 wettelijk verplicht. Deze zal vervangen worden door de CRO, Commissie regionaal overleg. Groot verschil met C28 is dat de provincie zelf de samenstelling kan bepalen, wat met de C28 in de wet geregeld is.

In Transfair 6 wordt de nieuwe wet op hoofdlijnen beschreven, daarin staat o.a. dat de luchthaven exploitant meer mogelijkheden krijgt om het gebruik van de luchthaven te beïnvloeden. Aan welke mogelijkheden/bevoegdheden wordt dan gedacht?

Karakter wordt privater (ontvlechting) dus meer mogelijkheden tot prijsdifferentiatie

MEESTE ZONES worden niet vol gevlogen, laat de maatschappijen eerst maar eens zien dat ze voldoende verkeer kunnen trekken voor dat ze wet- en regelgeving aanwijzen als schuldige voor de beperkte groei

Rotterdam wilt gewoon groeien, zakenluchthaven of niet, omzet en bewegingen zijn belangrijk, de reden waarom Ryanair de boot is afgehouden is dat zij niet genoeg opleveren.

De enige beperking is de geluidscontour, wel kan het zijn dat luchthavens extra convenanten met de omgeving hebben gesloten om draagvlak te creëren, later snijden deze afspraken natuurlijk weer in hun groei-behoefte en kloppen ze voor hulp bij ons aan. Wij hebben echter niets met die afspraken van doen.

Andere mogelijkheid is dat ze pers opzoeken met een of ander verhaal.

De markt heeft goede lijntjes met politiek (wondoleck bv, heeft veel lijntjes naar de 2^e kamer).

Rotterdam heeft echt geen nationaal belang want:

- Uitwijkvluchthaven concept: er zijn meerdere vluchthavens (bv. Eindhoven), het is niet noodzakelijk om Rotterdam te gebruiken.
- Groei van geluidszonering is niet nodig voor deze functie
- Alle bestemmingen van Rotterdam kunnen ook vanaf schiphol worden gevlogen (wel is er regionaal nut)
- Capaciteit is ook niet van belang, schiphol kan gemakkelijk de bewegingen van Rotterdam opvangen.
- De bereikbaarheid van Nederland zal niet afnemen door sluiting Rotterdam

Het uurtje extra dat Rotterdam heeft gekregen wordt nog nauwelijks gebruikt (hoofdstuk 3 (+5) klasse vliegtuigen, alleen landen). Wel komen er al veel klachten over. Het uur extra is een investering om de vluchthaven aantrekkelijker te maken voor nieuwe maatschappijen. (maatschappijen stellen bijvoorbeeld eisen aan het aantal openingsuren).

Bij de handhaving in de toekomst gaat het niet expliciet meer om de schuldvraag, maar meer hoe toekomstige problemen voorkomen kunnen worden.

Momenteel is in principe de vluchthaven verantwoordelijk voor de overschrijding van de normen. Na decentralisatie zal het probleem worden erkend en maatregelen moeten worden genomen tegen nog meer overschrijding op latere momenten. Wanneer de partijen zich daar niet aan houden kan er bestuursdwang worden toegepast.

Momenteel keurt DGL een gebruiksplan van de vluchthaven goed, bij overschrijding wordt ons verweten dat we het plan hebben goedgekeurd. Daar wilt het DGL vanaf.

3.2.2 Transavia Airlines

**Interview met de heer Norbert Zoet, Manager Direct Marketing & Sales, Transavia
2 februari 2005 15:00**

Geschiedenis Transavia en Transavia op Rotterdam

Transavia is begonnen als Chartermaatschappij, in de jaren 80 zijn we begonnen met lijndiensten (vooral op vakantiebestemmingen), later is basisq air geïntroduceerd.

Transavia gebruikt al decennia Rotterdam airport maar de echte groei kwam met de start van lijndiensten en de plaatsing van 3 toestellen van basisq air op de luchthaven.

Transavia ziet dat de chartermarkt zijn grootste groei wel gehad heeft, de groei in deze markt is niet bijzonder groot meer (op de lange termijn). De toekomstige groei zal dan ook in de lijndiensten worden gerealiseerd. Door de lagere tarieven die tegenwoordig gehanteerd worden is het vliegen voor grotere groepen personen aantrekkelijker geworden. Transavia is onderdeel van de KLM, maar heeft geen officiële feederfunctie voor de KLM. Transavia biedt alleen vluchten van en naar Nederland. De groei in de LCC markt bedraagt tot 20%, additionele markten worden aangeboord, enorm potentieel voor de regionale velden.

De reden waarom er voor Rotterdam gekozen is:

- Vliegen vanaf Rotterdam is aantrekkelijk voor onze klanten die korte wachttijden en lage parkeertarieven als prettig ervaren (voordelen kleinschalige luchthaven)
- Voor de passagiers is de luchthaven goedkoper, voor de maatschappij is er weinig verschil merkbaar
- Door de korte "turn-around time" vergeleken met Schiphol kan er een extra slag per dag gemaakt worden

Wat is de verhouding zakelijke en recreatieve vluchten?

Het merendeel van onze vluchten op Rotterdam vallen onder het zakelijke segment (of hebben een aanzienlijk deel (schatting 50%) zakelijke reizigers aan boord)

Hoe kunt u invloed uitoefenen op de problematiek?

Beïnvloeding op kleine velden als Rotterdam is aanzienlijk, de luchthaven probeert zo goed als het kan tegemoet te komen aan onze wensen. Zo heeft de maatschappij baat bij ruime openingstijden, dit biedt meer ruimte voor planning en aanpassing van routes en het opvangen van vertragingen. Momenteel heeft Rotterdam het bare minimum aan openingstijden om voor luchtvaartmaatschappijen interessant te zijn.

Zonder die ruimere openingstijden ondervinden we een concurrentienadeel ten opzichte van maatschappijen die hun toestellen elders gestationeerd hebben en wel nog een extra vlucht kunnen inplannen per dag.

Welke problemen onderscheidt u op de Rotterdamse luchthaven?

1. beperkte openingstijden (hoewel extra uur verbetering heeft geboden)
2. groei is aan grenzen gebonden, strategische groei (extra vliegtuig) en bestemmingen is niet meer mogelijk (*axel: vergelijk wens extra bestemmingen RA*)
3. Bouwactiviteiten in het verlengde van de geluidszones door randgemeenten is vreemd. Hier wordt de nabijheid van de luchthaven als een pre behandeld, maar met geen woord gerept over mogelijke toekomstige overlast.

Er is voldoende vraag om een extra toestel op Rotterdam te stationeren en additionele lijnen te openen.

Decentralisatie is geen goede ontwikkeling want:

1. luchthaven Rotterdam heeft meer dan een regionale functie. De luchthaven bedient ook klanten uit bijvoorbeeld Zeeland, Brabant en Vlaanderen
2. het niveau van de discussies en besluitvorming gaat veranderen. De provincie zal veel meer rekening houden met kleine belangenverenigingen wat stroperige besluitvorming en administratieve rompslomp tot gevolg heeft.
3. Er is onvoldoende kennis aanwezig bij de provinciale overheid

Velden als RA, EA en MAA hebben eerder een nationale of internationale dan een regionale functie. In het geval van Rotterdam zijn denk ik zeker 50 % van de passagiers niet uit de provincie

afkomstig. Misschien dat de lasten wel binnen de provincie vallen maar de lusten van de luchthaven liggen breder dan alleen het provinciaal niveau alleen.

Rotterdam is bijna 100% een "origin-destination" luchthaven, wanneer de passagiers via Amsterdam moeten worden vervoerd lijdt dit tot extra milieubelasting op de weg en files.

In het buitenland is een grotere groei te zien van de regionale luchthavens, mede door de toename in "Point to Point" verbindingen. Daar zijn ook grote spin-offs merkbaar.

Wanneer de provincie bevoegd wordt:

- lasten worden zwaarder aangezet dan de lusten
- is er te weinig "macht en daadkracht" ten opzichte van het totaalplaatje van de luchthaven. -
 - > hun invloeden en verantwoordelijkheden in andere regio's maar ook op andere beleidsgebieden is te klein om optimaal te kunnen profiteren van deze bevoegdheden (maw de overheid houdt verantwoordelijkheid in bijvoorbeeld stimuleren van de arbeidsmarkt)

Als laatste is er een vreemde tendens waar te nemen:

De branche rijgt steeds meer naar mondialisering (vb. Single European Sky) terwijl de bevoegdheden van vliegvelden worden teruggebracht naar een provinciaal niveau waar de "grotere" impact van een regionale luchthaven op de Europese economie niet overzien kan worden.

3.2.3 Provincie Zuid-Holland

**Interview met mevrouw Fles, Beleidsmedewerker luchtvaart en mevrouw Dierdorp, Beleidsmedewerker milieu en mobiliteit, Provincie Zuid-Holland.
2 maart 2005 10:00**

De provincie beschikt momenteel over 3 **bevoegdheden** ten aanzien van de luchthaven:

- De gedeputeerde is de voorzitter van de commissie 28 (alleen deelname is een bevoegdheid, voorzitter wordt door commissie aangesteld)
- De provincie stelt de commissie 21 samen. De commissie 21 is een wettelijk adviesorgaan dat wordt ingeschakeld wanneer er sprake is van nieuwe aanwijzingen of grote wijzigingen in aanwijzingsbesluiten. (het uurtje extra op Rotterdam viel hier niet onder). De leden van deze commissie zijn deels wettelijk bepaald, de provincie en het Rijk kunnen echter nog andere partijen toevoegen. (na decentralisatie alleen de provincie).
- Adviesrecht aan de staatssecretaris (via de commissie 28 anders alleen gevraagd (of ongevraagd in het kader van de algemene wet bestuursrecht) advies namens provincie

Concrete bevoegdheden en verantwoordelijkheden van of voor de provincie zijn momenteel vrij klein en beperkt zich tot adviesrecht. De planologische kernbeslissingen (rondom luchthavens) overrulen de plaatselijke bestemmingsplannen en zodoende valt ook hier weinig te veranderen. In de toekomst echter zal de planologische kernbeslissing komen te vervallen.

De provincie ziet een belangrijke meerwaarde in de **decentralisatie**, omdat het beter in staat is de verschillende zeer diverse (economische, sociale, ruimtelijke,...) belangen af te wegen.

De huidige visie (**standpuntinname**) van Provincie op de luchthaven (conform RR2020):

- De luchthaven biedt een economische meerwaarde aan de regio
- De nadruk moet blijven liggen op het zakelijke karakter van de luchthaven
- De luchthaven moet zich ontwikkelen binnen de bestaande toegekende milieu ruimte

Momenteel identificeert de provincie een viertal **kwesties**:

- Geluidsoverlast voor de omwonenden
- Externe veiligheid
- Economisch belang
- Toerisme

Deze twee kwesties geven richting aan de verdere ruimtelijke ontwikkeling rondom het luchthaventerrein.

De provincie heeft al een stuk **verantwoordelijkheid** naar de burgers toe genomen door voor een derde te participeren in het RANOMOS⁴² systeem. Dit systeem kan klachten over vliegtuigoverlast koppelen aan vluchtnummers en type vliegtuigen. Hiermee kan het inzicht in de oorzaken van de geluidsoverlast worden vergroot.

Beïnvloedingsmogelijkheden voor de provincie zijn formeel gezien momenteel vrij klein, maar informeel is er veelvuldig contact met het ministerie.

Bij afwijkende (beleids)visie kan de provincie de procedures van bezwaar en beroep gebruiken, maar vindt dit tot nu toe niet gepast tussen twee overheden onderling.

Decentralisatie

De gesprekken over de decentralisatie worden gevoerd door de IPO (interprovinciaal overleg) met het Rijk. Er is een positieve houding aangenomen ten opzichte van het decentralisatie traject omdat het in het verlengde ligt van de provincie als "regionale gebiedsautoriteit".

Momenteel zijn er 6 provincies die met een "ja, mits" de liberalisatie tegemoet zien. Ook wanneer het IPO standpunt niet duidelijk voor of tegen is, kan het wetsvoorstel RBML (regelgeving burger en militaire luchthavens) nog steeds naar de kamer worden gestuurd, maar door gebrek aan draagvlak zal dit het proces aardig complexer maken.

⁴² Rotterdam Airport Noise Monitoring System

De "ja, mits" bij de Provincie duidt op een ja, wanneer er een oplossing wordt gezocht voor enkele problemen (kennis, financiën, duidelijkheid relatie Schiphol en Rotterdam Airport, Handhaving, concrete invulling onderliggende AMvB en wijziging nationale/regionale status via wetswijziging)

Sturingsprobleem: momenteel zijn er een aantal onduidelijkheden over de handhaving. Er zal meer duidelijkheid in de handhavingvoorschriften moeten komen vooraleer de provincie effectief zal kunnen handhaven.

Tevens is er momenteel nog niet voldoende kennis in huis om aanwijzingen goed af te wegen en een goede handhaving te garanderen. Aangezien het kennisoverdrachtstraject nog niet is afgerond.

Nieuwe verantwoordelijkheden en bevoegdheden:

- Beleidsvrijheid openen, sluiten, beperken en verruimen
- Handhaving veiligheid, Ruimtelijk ordening en geluid

Werklast:

Toename door aantal af te geven vergunningen (luchthaven besluiten en regelingen), handhaving nog onduidelijk

Afstand gemeente - Rijk is kleiner dan gemeenten- provincies

Instemming met het Gebruiksplan door het bevoegd gezag wordt in de nieuwe regelgeving geschrapt, wel kan door de provincie om het gebruiksplan worden gevraagd Ter informatie en voor maatregelen

Inspraakprocedure is verzwaaard bij luchthavenbesluiten (oude aanwijzing) en hierop is geen beroep en bezwaar meer mogelijk (wel civiel recht)

3.2.4 CDA Rotterdam

**Interview met de heer van der Heijden, Raadslid, CDA Rotterdam.
22 februari 2004 11:00**

De heer van der Heijden begint met een uiteenzetting van zijn visie op provincies als bestuursorgaan. Naar zijn mening is de provincie een achterhaald concept. Hij was tijdens het laatste kabinet van Lubbers een van de initiatiefnemers voor de hervorming naar stadsprovincies, waar regionale, gemeentelijke en provinciale bevoegdheden zouden samenvallen onder 1 bestuurslaag. Rotterdam zou hierin als proefgebied een voortrekkersrol krijgen.

Het provinciale bestuur heeft vandaag de dag weinig nut meer. Zij is vooral een administratief orgaan, praktisch heeft ze echter nog wel bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening (streekplannen). Maar ook deze bevoegdheid wordt steeds verder ingeperkt door de nationale planologische kernbeslissingen.

Het standpunt dat het CDA hanteert ten aanzien van Rotterdam is het standpunt van de coalitie Leefbaar Rotterdam – CDA - VVD.

De kern van het standpunt is dat de luchthaven Rotterdam niet als een regionale luchthaven maar als een luchthaven van nationaal belang moet worden geclassificeerd. Dit standpunt wordt onderbouwd met de volgende argumenten:

1. de luchthaven Rotterdam is eerste uitwijkvluchthaven voor veel maatschappijen die op Schiphol vliegen. Behalve de geringe afstand is er meestal ook sprake van verschillende meteorologische omstandigheden.

Het is dan ook volstrekt onnuttig om de vliegbewegingen op regionale basis te beperken als Schiphol vluchten kan redigeren naar Rotterdam. Deze vluchten worden namelijk wel meegeteld met het maximale aantal jaarlijkse bewegingen en worden meegenomen in de geluidsbepalingen, terwijl Rotterdam Airport en de regio hier geen baten van terugziet.

2. Een tweede argumentatie om de luchthaven te doen gelden als luchthaven van nationaal belang is de sluiting van vliegbasis Valkenburg. Vliegbasis Valkenburg was tot voor kort de officiële luchthaven voor regeringsvluchten. Deze functie moet nu door de luchthaven Rotterdam worden overgenomen. Ook in dit geval geldt de zelfde argumentatie dat de het maximale aantal vliegbewegingen niet wordt aangepast aan de nieuwe situatie. Concreet betekent dit een inkrimping aan commerciële vluchten voor de luchthaven. Bovendien is het ontvangen van regeringsvluchten een functie die de regionale functie van een vliegveld overstijgt.

3. De luchthaven is een economische vestigingsfactor voor groei. De economische ontwikkeling van de regio Noordrand moet volop kansen krijgen om zich te ontwikkelen tot een woon- en werkgebied. De luchthaven levert immers veel directe en nog meer indirecte arbeidsplaatsen op. De luchthaven zal gezien moeten worden als belangrijke personenluchthaven.

Hoe kijkt het CDA tegen de argumenten aan die tegen de luchthaven pleiten?

De geluidsproblematiek is zwaar overtroffen. Het aantal klachten is geen goede graadmeter voor de overlast van de luchthaven. Er is een klein aantal mensen actief die elk in de avond passerend vliegtuig gebruiken om een klacht in te dienen. Maar de geluidsbelasting van die enkele vliegtuigen per dag stelt niets voor vergeleken met de overlast die de tram produceert of het nachtelijke vervoer van goederen over het spoor.

Wij zijn er voorstander dat er een betere methode komt om te meten hoe en waar de geluidsbelasting het grootst is en daar mee verder te gaan in plaats van de nu bestaande geluidscontouren.

Tegenstanders van de luchthaven bekijken de problematiek in een te eng kader, zij kijken enkel naar de gevolgen in de directe nabijheid van de luchthaven, maar de luchthaven nu heeft een regionale functie, dus zouden ze de effecten ook moeten bekijken op regionale schaal. Wat de coalitiepartijen betreft zijn de geluidscontouren een bespreekbaar onderwerp voor verruiming.

Recent is er een kleine overwinning door de coalitie geboekt doordat de verruiming van de openingstijden voor de luchthaven door de staatssecretaris is goedgekeurd. Momenteel hebben we

aan het Economic Development Board Rotterdam gevraagd of zij een onderzoek kunnen uitvoeren naar de economische invloed van de luchthaven op de regio Rijnmond. De Economic Development Board Rotterdam is een college bestaande uit 25 experts uit de wetenschap en het bedrijfsleven die concrete problemen aanpakken EN oplossen. De directeur van Rotterdam Airport is een van de leden van deze commissie. (voordeel commitment en snelle informele lijnen). Deze aanvraag van het CDA is door Wethouder van Sluis overgenomen.

Dit alles past binnen een sfeer die we proberen te creëren die aangeeft: de luchthaven is van groot belang, Rotterdam wil dat de luchthaven zich ontwikkelt.

In ons regeerakkoord is in het hoofdstuk over de economie ook opgenomen (zonder problemen, in overeenstemming) dat de ontwikkeling van de regionale luchthaven Rotterdam een van de speerpunten is, te beginnen met het verruimen van de openingstijden. Dit hebben we voor elkaar gekregen, het onderzoek is de volgende stap.

Belemmeringen voor ontwikkeling:

- De grenzen die niet alleen aan het geluid maar ook aan het aantal bewegingen worden gesteld. Zo is het momenteel niet mogelijk om meer dan het vastgestelde aantal vluchten af te handelen, ook al wordt de geluidsgrens niet overschreden. (2 grensdeels voor groei)
- Wijze van meten en hoe de contouren daardoor worden vastgesteld
- Sluiting van de luchthaven in de nacht

Vanaf 1974 zijn linkse partijen aan zet geweest in Rotterdam, zij hebben geprobeerd de luchthaven te sluiten. CDA met de VVD hebben dit plan kunnen omvormen in beheerd behoud door een consensus te bereiken waarbij lesverkeer en sportvluchten zouden verdwijnen (geluidscontour, zakenluchthaven)

Werkgelegenheid directe toename 500 personen
Indirect van 1500 naar 2500

Gemeente beschikt over weinig bevoegdheden ten opzichte van de luchthaven, wel kan ze omstandigheden moeilijker of makkelijker maken (voorbeeld openbaar vervoer). De directe invloed is zeer beperkt. Beheer is overgedragen aan schiphol, die een financiële relatie met de gemeente heeft en waarmee beheersafspraken gemaakt zijn (tav ruimtelijke beperkingen)

Grote discrepantie tussen die enkele klagers en die 1,2 miljoen tevreden passagiers (UIT de regio)

3.2.5 Rotterdam Airport BV

**Interview met de heer M. van der Kleij, Manager Information, Capacity and Policies, Rotterdam Airport.
17 februari 2005 14:00**

Tot 1990 was de luchthaven Rotterdam eigendom van de gemeente Rotterdam. Momenteel huurt de Schiphol Group NV het terrein van de gemeente en is er een privaatrechtelijk contract tussen de gemeente en Schiphol. In dit contract staan eisen met betrekking tot de functie van de luchthaven en het aantal toegestane vluchten. Dit eisen pakket is overgenomen in het aanwijzingsbesluit van 2001 wat nu de bestaansbasis van de luchthaven vormt.

Rotterdam Airport is gepositioneerd als zakenluchthaven. Dit wil zeggen dat het zich richt op de zakelijke reiziger. Wet- en regelgeving verplichten de luchthaven echter alle maatschappijen die wensen te vliegen op Rotterdam Airport toe te staan zolang de geluidscontouren nog niet benaderd zijn. Op het moment dat de geluidscontouren bijna benaderd zijn neemt de SACN de toewijzing van de landingsrechten over. Aan het SACN kan de luchthaven haar voorkeur voor zakenverkeer aangeven. Om haar positie als zakelijke luchthaven te benadrukken, is het van belang dat de luchthaven verbindingen heeft met Europese economische centra. Enkele centra staan nog op het verlanglijstje van de luchthaven, maar hiervoor is er toch afhankelijkheid van de bereidheid van de maatschappijen om een dienst te openen tussen de twee steden.

Het is voor de luchthaven niet mogelijk om te differentiëren in prijzen tussen verschillende type maatschappijen om zo de verhouding zakelijk verkeer en vakantieverkeer te regelen. De havengelden worden vastgesteld door het ministerie van V&W. Wel is het mogelijk om samen met maatschappijen bijvoorbeeld pormoties en reclamecampagnes op te zetten waarin de kosten worden gedeeld.

Rotterdam ziet de rol van de luchthaven vooral als een ondersteuning van het lokale bedrijfsleven (vestigingsfactor).

De cargo is de laatste jaren sterk afgenomen, dit komt vooral omdat er steeds met grotere toestellen wordt gevlogen, die niet passen op de Rotterdamse luchthaven.

Het grootste probleem van de luchthaven is de beperkende geluidszone. Gelukkig hebben we het voor elkaar gekregen een extra uur openingstijd te realiseren, wat onze klanten VLM, KLM en Transavia de mogelijkheid biedt om een hogere utilisatiegraad van haar toestellen te realiseren. Door de aanwezigheid van de geluidscontouren zijn er afgelopen jaar 6000 vluchten afgewezen. Dit betreft ongeveer 800.000 passagiers.

Een ander probleem is dat de low cost carrier door veel partijen niet wordt gezien als zakelijke dienstverlener, echter vliegen steeds vaker zakelijke reizigers met deze carriers. Het beeld bestaat nog steeds dat zakenvliegtuigen enkel de Fokker 50's zijn en dat elke 737 een vakantievlucht is. Dit is allang niet meer zo. Van de 10 bestemmingen die Transavia bedient vanaf Rotterdam Airport zijn er slechts 3 echte vakantiebestemmingen.

De luchthaven is sterk tegen de decentralisatie omdat het vreest dat provincie de luchthaven zal sluiten of erg beperken in haar doen en laten. Enkele jaren geleden wilde de provincie de luchthaven al sluiten.

Bovendien zien we 3 soorten luchthavens in Nederland, type Schiphol, type Rotterdam en Eindhoven en kleine (gras)banen zoals Seppe. De kans bestaat dat na decentralisatie de provincies na een economische & ecologische afweging juist die kleine grasbanen gaan sluiten. Dit zal leiden tot een vershraling van de luchtvaartinfrastructuur en tevens zorgen voor een extra belasting voor de "groot"regionale velden.

Tevens zijn er momenteel al vijf verschillende bestuurslagen op nationaal en internationaal niveau betrokken bij de luchthaven, op een extra niveau, zonder gedegen kennis, zitten we dan ook niet te wachten. We verwachten slechts meer overheidsbemoeienis in plaats van verschuiving van bevoegdheden. Grote vraagtekens stellen we bij de kundigheid en stabiliteit wanneer de provincie bevoegd orgaan wordt.

Een derde probleem betreft de vluchten die van Valkenburg komen. Dit zijn overheidsvluchten waar nog veel onduidelijkheid over bestaat, momenteel schatten we dat dit 1000 tot 3000 bewegingen per jaar zullen worden, een extra belasting op de luchthaven.

Een vierde bedreiging voor de luchthaven betreft het feit dat zij geen invloed heeft over wat er net buiten de geluidscontouren wordt besloten. Veranderingen in de streekplannen en bouwactiviteiten kunnen er mogelijk voor zorgen dat het uitbreiden van de contouren ernstig bemoeilijkt zal worden.

Geluidsoverlast: aantal klachten is afhankelijk van de politieke agenda, deel van de nachtklachten worden verklaard vanwege onduidelijkheid openstelling in de nacht

LVNL, de LVNL verzorgt het vliegverkeer op onze luchthaven, wij zijn gebonden aan de dure LVNL die over een monopolie beschikt. Liever zouden we een tender uitbrengen en zo een commercieles ATC'er binnenhalen die volgens marktconforme prijzen werkt. Wanneer de Rotterdamse luchthaven in hetzelfde multi-airport systeem komt te liggen als Schiphol, wilt LVNL een tweede ILS aanleggen zodat de luchthaven van beide kanten kan worden aangevlogen. Dit zal leiden tot een verschuiving in de geluidscontouren.

3.2.6 Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast en Zuid-Hollandse Milieufederatie

Interview met mevrouw Aarts, beleidsmedewerker mobiliteit, Zuid-Hollandse Milieufederatie en de heer Nederveen, Voorzitter, Bewonersgroep tegen vliegtuigoverlast. 10 februari 2005 10:00

Mevrouw Aarts is beleidsmedewerker mobiliteit bij de Zuid-Hollandse Milieufederatie en vanwege haar functie betrokken bij de luchthavenproblematiek van Rotterdam. Mijnheer Nederveen is voorzitter van de Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast, een organisatie die de belangen van de omwonenden van Rotterdam Airport behartigt.

De Zuid-Hollandse Milieufederatie is een organisatie die op provinciaal niveau zich inzet om de milieubelangen te behartigen. In haar werkzaamheden weegt ze belangen van haar leden (kleinere milieuorganisaties) af. De federatie legt zich voornamelijk toe op problemen van een groter schaalniveau. De Rotterdamse luchthaven is een van haar aandachtspunten

De Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast is zeer nauw betrokken bij de ontwikkelingen rondom de luchthaven. De luchthaven veroorzaakt overlast voor de omwonenden (afgelopen jaar 2004, is het aantal klachten verdubbeld). Dit is te wijten aan een aantal factoren:

De toename van het vliegverkeer, en dan vooral de toename van straalvliegtuigen. In midden jaren negentig is er een convenant gesloten dat de Rotterdamse luchthaven zich zou ontwikkelen als een zakenluchthaven. De groei van de afgelopen jaren bestaat echter vooral uit charter en low-cost vluchten die door de grote reisorganisaties worden volgeboekt. Het is een vakantievliegveld geworden. De luchthaven zit momenteel aan de limiet, maar de gemeente wilt de contouren gaan aanpassen. Een groot deel van de overlast komt bovendien van de nachtvluchten vandaan. 400 vluchten jaarlijks zijn toegestaan maar, we verwachten zeker het dubbele of meer dit jaar.

Kortom: het probleem ligt hem hierin: het vliegveld is zijn doel voorbijgeschoten (zakenluchthaven), hierdoor is er een toename van grote straaljagers en (mede door het extra uurtje) wordt er vaker in de nacht gevlogen.

Karakteristiek aan de charters en low-cost carriers is dat men enkele malen per dag heen en weer willen vliegen en daarom vroeg in de ochtend beginnen en pas in de nacht stoppen. Dit leidt tot meer overlast. Een incidentele overvlucht van een vliegtuig is geen probleem, maar wanneer er meerdere per uur overkomen, leidt dit tot ergernis en overlast.

De federatie is in principe tegen het vliegveld, maar heeft zich destijds neergelegd bij het plan voor een zakenvliegveld met beperkte overlast. Weliswaar ziet zij het nu van het vliegveld niet in, Schiphol ligt immers op een steenworp afstand en er is veel bewoning rondom de luchthaven. Het argument dat het vliegveld een goede vestigingsfactor is wordt niet aangenomen.

De schuld van de groei de afgelopen jaren kan vooral gelegd worden bij de exploitant, maar ook bij de gemeente.

De exploitant heeft jaren geprobeerd een homecarrier (in dit geval VLM, die zakelijke verbindingen levert) te verwerven. Dit is niet gelukt, het is Transavia geworden die zich richt op de low cost en chartermarkt.

ROL LEEFBAAR ROTTERDAM

De gemeente heeft zich hier niet uitdrukkelijk tegen verzet en heeft tevens een dubbele pet op. De gemeente is immers eigenaar van de 325 ha luchthaventerrein en ontvangt huur, waarvan de hoogte bepaald wordt door het aantal vluchten. (bovendien is de huur absurd laag)

De invloed van de luchthaven strekt veel verder dan die 325 ha, een ruim gebied eromheen wordt beïnvloed door de aanwezigheid van de luchthaven (denk maar aan bebouwing, bomen, plassen).

Middelen

- Bezwaren, hoorzittingen
- Media, persberichten
- Politieke partijen spreken
- Proberen publieke opinie te veranderen/bereiken

Decentralisatie naar de provincie wordt over het algemeen niet als een vooruitgang gezien omdat beide partijen van mening zijn dat economische ontwikkelingen en politieke verhoudingen nog

sterker een rol gaan spelen bij de beleidsvorming. (parallel Haven Rotterdam). Lichtpunt is de verbeterde bereikbaarheid.

Hoe gaat het ambtelijke apparaat worden omgevormd, wordt de provincie niet slechts een uitvoerend orgaan binnen scherp afgebakende kaderwetgeving?

Wat is de meerwaarde van decentralisatie? Kan de provincie wel beter de situatie beoordelen dan de rijksoverheid.

3.2.7 PvdA Rotterdam

Interview met Matthijs van Muijen, Raadslid, PVDA Rotterdam.

Dinsdag 17 februari 2005 17:00

Het extra uur openingstijd moet worden teruggedraaid, past niet bij het bestemmingsplan van de luchthaven

Groei is mogelijk, enkel binnen de het aanwijzingsbesluit

De luchthaven is teveel een vakantieluchthaven geworden, er zijn te weinig zakelijke routes, wel gaat de zakelijke ontwikkeling rondom de luchthaven de goede kant op.

Twijfel over de toename aan luchthavengerelateerde banen, en Schiphol ligt straks maar 19 minuten verder

De luchthaven zet gemeenten onder druk dat nieuwe bewoners een verklaring tekenen niet te zullen klagen bij overlast.

Wethouder komt te weinig op voor het milieubelang

Sancties worden door het IVW gesteld, de luchthaven moet als een normaal bedrijf met milieuvergunning behandeld worden.

De extra uren zijn vooral ingezet door de luchtvaartmaatschappijen die door met vertrek te dreigen de luchthaven en de gemeente gemobiliseerd hebben een aanvraag in te dienen bij het ministerie

Decentralisatie biedt een aantal voordelen:

Provincie kan de milieubelangen beter afwegen en gebruiksplannen evalueren en vaststellen

Momenteel heeft Rotterdam de lusten, de randgemeenten de lasten

Er is een gevoel van machteloosheid bij de burgers, ze klagen al niet meer. 60% van alle klachten zijn luchthaven gerelateerd.

De luchthaven moet meer met vraag en aanbod werken, de luchthaven mag stukken duurder, zakelijk verkeer betaalt toch wel

Groot probleem = transparantie

Politiek wordt niet goed geïnformeerd, duidelijk strategisch gedrag

Probleem: er wordt blijkbaar niet opgetreden tegen overtredingen van de luchthaven

3.2.8 Stichting Airport Coordination Netherlands

**Interview met Job Unnik (telefonisch), Airlines/Marketing, Schiphol Group NV, over Stichting Airport Coordination Netherlands.
Maandag 14 maart 16:00**

Functie van de organisatie: het verdelen van slots op de luchthavens Schiphol, Eindhoven en Rotterdam.

DE SACN regelt de slotallocatie voor vliegvelden die op een of andere manier tegen hun grenzen aanlopen. Volgens EU95/93 moet dit door een onafhankelijke partij worden beheerd. Het doel hiervan is om de sfeer van belangenverstrengeling te vermijden. Dit leidt echter wel tot een suboptimale positie voor de luchthaven, die wilt er liever niet een extra partij tussen hebben.

De SACN neemt slot allocatie over als er 1 of meer van de volgende vier parameters de grenzen worden bereikt:

5. Baancapaciteit (vb. Schiphol in de piekuren)
6. Geluidscapaciteit
7. Capaciteit van de terminal
8. Capaciteit additionele noodzakelijkheden (bijvoorbeeld beperkte inzet brandweer)

Luchthaven Rotterdam is een gecoördineerde luchthaven omdat de grenzen van de geluidszone bereikt zijn en tevens omdat ze over een beperkte departure terminal capacity beschikt.

Voor een luchthaven is het een onwenselijke situatie om gecoördineerd te worden en is het zaak daar zo snel mogelijk vanaf zien te komen door de capaciteitsproblemen op te lossen.

Wanneer een luchthaven gecoördineerd wordt (bv. Op geluid) neemt zij ook de verantwoordelijkheid over om binnen de geluidscontouren te opereren. Deze bevoegdheid tot coördineren is vastgelegd in het besluit slotallocatie, wat gebaseerd is op Europese regelgeving en IATA sector regels.

De SACN stelt in principe 2 maal per jaar (voor de winter en voor de zomerdienstregeling) schema's voor slotallocatie op. Echter veranderen de vluchtschema's van luchtvaartmaatschappijen voortdurend en is de dynamiek zo groot dat het hele jaar extra coördinatie noodzakelijk is. DE SACN heeft de bevoegdheid om maatschappijen die structureel van hun slots afwijken (per seizoen) sancties op te leggen. Dit kan in de vorm door hen minder slots toe te kennen in een volgend seizoen.

De SACN wordt geadviseerd door het coördinatie comité. In dit comité zijn luchthaven en maatschappijen vertegenwoordigd. Doel van dit adviesorgaan is het bereiken van een optimalere verdeling van de slots.

Hoe krijgt een maatschappij toestemming om te vliegen op een luchthaven?

1. De maatschappij meldt zich aan bij de luchthaven, en onderhandelt airport-charges en legt voor welke afhandelaar zij zullen gebruiken.
2. De maatschappij moet een vergunning verkrijgen van IVW voor het vliegen op Nederlandse luchthavens
3. De maatschappij vraagt Slots aan bij SACN

Wanneer al deze zaken zonder problemen verlopen zijn, kan de maatschappij zijn diensten op de betreffende luchthaven openen.

Waarom coördinatie ongewenst is kan gemakkelijk met het volgende voorbeeld worden uitgelegd:

Op basis van haar beslismodel neemt SACN de keuze om een slot te alloceren aan een maatschappij met een Fokker 50 terwijl er ook een gegadigde is voor hetzelfde slot met een Boeing 777. Wanneer de luchthaven hier zelf over zou kunnen beslissen zou de Boeing gekozen zijn omdat dat toestel meer inkomsten en meer passagiers genereert.]

Adviesfunctie aan minister

3.2.9 Inspectie Verkeer en Waterstaat, divisie Luchtvaart

**Interview met mr. R.J. van de Heuvel, Cluster Criteria Luchthavens UNIT infrastructuur, IVW luchtvaart.
14 februari 2005**

IVW is een uitvoerend en handhavend orgaan. Zij handhaaft veiligheid en milieunormen.

De uitgangspunten van het RRKL (dat door DGL gemaakt worden, wij toetsen en adviseren slechts)

- Decentralisatie mogelijk maken
- Invoering Lden
- Stroomlijnen besluitvorming (zaken dubbelop)
- Ontvlechten overheid en luchtvaartsector

Veiligheid en beveiliging zullen onder de verantwoordelijkheid van de centrale overheid blijven.

Binnen de beleidsvorming speelt IVW twee rollen:

- Waakhond (veiligheidsprincipes)
- Inbrengen van wensen (agendavorming)

De decentralisatie in het kort:

	Vroegernu	
Besluiten	Rijk	provincie
Handhaven	Rijk	provincie
Milieunormering	Rijk = randvoorwaardenstelsel	
	Provincie = concrete invulling	

Tweede lijnstoezicht door IVW op provincie (oa. ABBB) en ingrijpen op beleid mogelijk.

Het IVW zal een kader moeten stellen voor provinciale handhaving, de vorm is nog niet bekend.

Het eeuwige dilemma is om de regionale overheden voldoende ruimte te geven zonder zelf te moeten inboeten (veiligheid).

3.2.10 Luchtverkeersleiding Nederland

Interview met de heer Keetman, Directeur Regional Unit, Luchtverkeersleiding Nederland 14 februari 2005 10:00

Luchtverkeersleiding Nederland ontleent haar bestaansrecht krachtens de Wet Luchtvaart. LVNL heeft een publiek taak, namelijk het afhandelen van vliegverkeer in het civiele deel van het Nederlands luchtruim (Amsterdam FIR). Daarnaast wordt het verkeer op de civiele luchthavens Schiphol, Eelde, Beek en Rotterdam door LVNL "geleid". LVNL heeft daarmee een monopoliepositie t.a.v. het civiele luchtruim en -luchthavens. Daarnaast verzorgt de Koninklijke Luchtmacht de verkeersleiding in het militaire luchtruim en -luchthavens.

Kosten voor de verkeersleiding worden in principe op de gebruikers (de operators van de vliegtuigen) verhaald volgens het Full Cost Recovery principe. Op regionale vliegvelden is dit omwille van het lage aantal vliegbewegingen praktisch niet haalbaar waardoor er van oudsher een Rijksbijdrage aan LVNL wordt toegekend. Zonder deze Rijksbijdrage zou een landing op de luchthaven Rotterdam met de huidige vliegtuigmix leiden tot een factor 4 hoger tarief (Terminal Charges).

Momenteel hanteert het LVNL 3 tarieven t.a.v. de Terminal Charges:

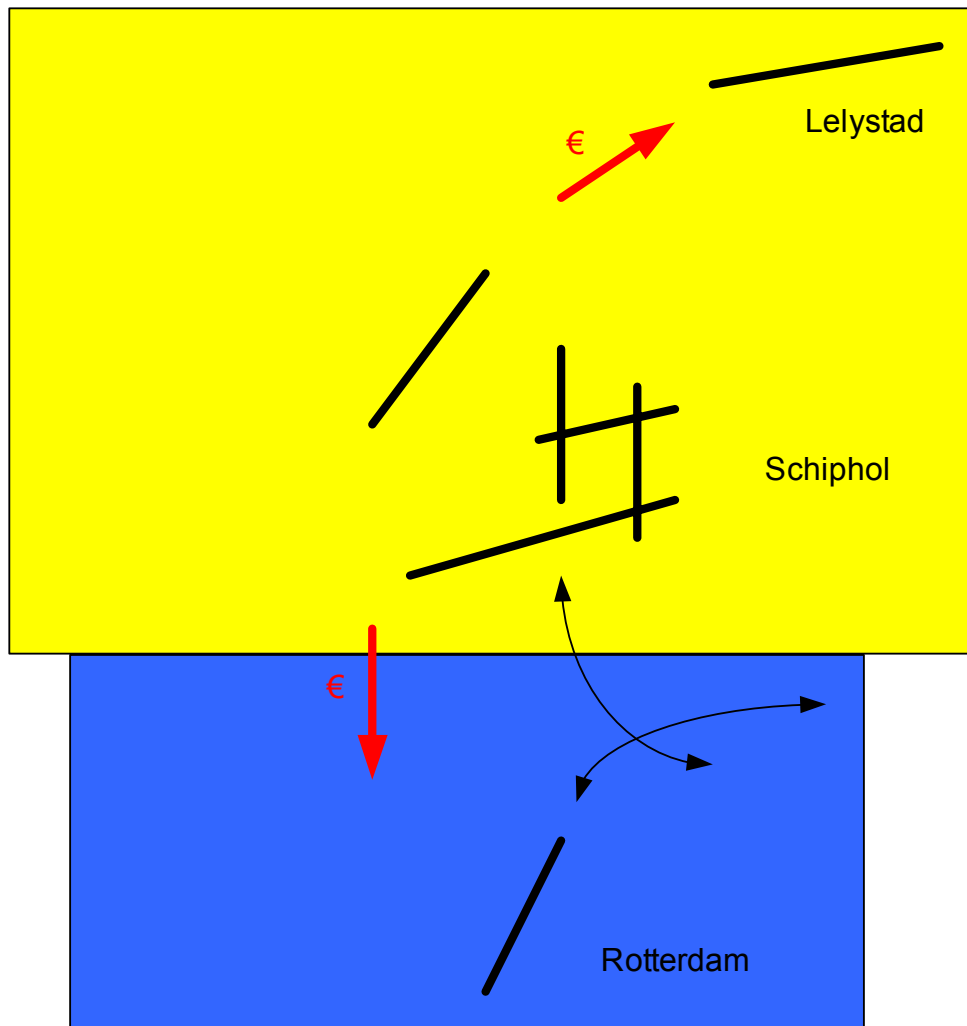
- overland vlucht (A->B)
- trainingsvlucht (les)
- terreinvlucht (A->A)

Voor de laatste twee geldt een gereduceerd tarief. Bij deze vluchten is het tarief afhankelijk van het vliegtuig max. startgewicht (MTOW), met 100 T als prijsplafond. LVNL mag vooralsnog geen andere prijsdifferentiatie toepassen. Aan de hand van jaarlijkse prognoses stelt het LVNL de tarieven voor het komende jaar vast die vervolgens per decreet worden vastgesteld door de minister. De luchthaven kan echter wel op meerdere vlakken in prijs differentiëren of zelfs kortingen bieden.

Eelde en Beek worden momenteel gesubsidieerd met een beperkte Rijksbijdrage, verliezen op Rotterdam airport worden gedekt door Schiphol Airport. Dit is het geval omdat Rotterdam geldt als de belangrijkste uitwijkluchthaven voor KLM toestellen. (er is een grote onderlinge verbintenis), bovendien is het luchtruim van Rotterdam aangrenzend aan dat van Amsterdam en is synchronisatie van de operatie op deze twee luchthavens derhalve steeds noodzakelijker, gelet op de groei van Schiphol.

Vroeger lagen alle lusten en lasten van de regionale luchthavens en bijbehorende luchtverkeersleiding bij de Rijksoverheid. Daar is in 1999 met de nota RELUS verandering in gekomen. Hierin is o.a. uitvoering aan gegeven door de aandelen in deze regionale velden te verkopen en de exploitatieverliezen en benodigde investeringen tot 2015 in een lump-sum af te kopen.

RRKL zal hieraan invulling geven door de grond gerelateerde aspecten t.a.v. verkeersleiding als beleidsruimte aan de provincie te gunnen. Alle lucht gerelateerde zaken (zoals routes, luchtruim) blijven hierbij echter onder de verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Dit houdt in dat op het moment dat geluidscontouren veranderen (o.a. door gewijzigde aanvliegroutes) de provincie bij het Rijk zal moeten aankloppen.



Wat gaat er nu veranderen in de toekomst?

In het geval van Rotterdam ligt alles iets anders dan bij de overige regionale velden. Rotterdam zal samen met Schiphol en Lelystad vallen onder de tarifieringregels van een multi-airport-systeem. Dit is vanwege het feit dat deze twee luchtruimten aangrenzend zijn. Coördinatie tussen deze twee vliegvelden zal bij groei aan vliegtuigbewegingen dan ook steeds noodzakelijker worden. Aangezien deze luchthavens (met eventueel Lelystad inbegrepen) als 1 entiteit zullen worden gezien binnen de verkeersleiding, zullen de kosten verbonden aan het landen en opstijgen dan ook gemiddeld worden over alle toestellen die 1 van deze 3 luchthavens aandoen. Hiermee is de financiële continuïteit wat betreft Rotterdam verkeersleiding veilig gesteld.

Visie op decentralisatie:

Decentralisatie biedt minder perspectieven voor de regionale luchtvaart aangezien de regionale luchthavens daarbij niet meer als een integraal onderdeel van de nationale infrastructuur meer worden gezien, met alle bijkomende nadelen.

De overheid zet in op de groei van de nationale economie met als focal points: mainport Schiphol en de haven van Rotterdam. Dit heeft echter ook andere gevolgen:

Hierdoor zullen de geldstromen naar verwachting ook gaan afbuigen van de provincies naar de randstad en zal er een ander infrastructuurbeleid moeten worden gevoerd in de provincies. Deze minder bevolkte gebieden zullen een kleinere financiële daadkracht krijgen waardoor zowel de industriële nijverheid als de bevolking af zal nemen. (versterkende lus, neergaande spiraal) Randstad wordt rijker, de provincies armer. Hierdoor zal zowel de aantrekkelijkheid alsook de verstopping van de randstad toenemen. Het Rijk dat geen of weinig belang hecht aan minder economisch interessante regio's is het beeld dat heerst, kijk naar de parallel van de onrendabele bus- en spoorlijnen.

(in tegenstelling tot Frankrijk waar luchthavens als essentieel onderdeel van de (luchthaven)infrastructuur worden gezien. Hier krijgen alle velden, ongeacht de grootte van het belang voor de regio dezelfde faciliteiten ter beschikking, desnoods legt de overheid bij. Hier is de keuze gemaakt dat de vliegvelden een hoger nut hebben.)

LVNL heeft als taak om commercieel vliegverkeer af te handelen, ook op regionale velden. Op het moment dat de regionale velden niet meer genoeg verkeer kunnen genereren om de kosten van het LVNL te dekken zal er een ander financieringsmodel gezocht moeten worden. Hierbij valt te denken aan steun door luchthaven, provincie, gemeenten of verhogen van de tarieven of het invoeren van bijvoorbeeld een ATC tax per passagier. Het LVNL kan zich niet uit de verliesgevende regio terugtrekken vanwege haar publieke karakter, maar wordt gelijktijdig wel afgerekend op haar financiële resultaten. Het enige middel waarover we beschikken is het dreigen met integrale kostendoorberekening, wat inherent is aan het sluiten van het vliegveld.

Het LVNL is tevens bang dat de nieuwe laag beleidsmakers (provincies) de regels betreft het luchthavengebruik nog verder gaan aanscherpen waardoor het kostendekkend aanbieden van verkeersleiding op Eelde en Beek steeds lastiger kan worden.

Samengevat ziet LVNL de volgende gevolgen bij decentralisatie:

- Er komen meer beperkingen dan vroeger door bemoeienis lagere overheden
- Angst voor een bestuurlijke spagaat tussen Provincie en Rijk, partijen kunnen van het kastje naar de muur worden gestuurd
- Decentralisatie leidt tot kostenverhoging door extra lobbywerk en verhoogde rapportagekosten (een extra bestuurlijke laag betekent extra papier)
- Lokaal kennisniveau is gebrekkig voor goede afweging (gemis aan ervaring met luchtvaart)

Dit betekent voor LVNL waarschijnlijk extra werk en kosten, aangezien in plaats van enkele deskundige centrale gesprekspartners er in de toekomst een veelheid aan minder deskundige, politiek gevoelige partijen de tegenspelers kunnen komen.

LVNL is afhankelijk van de grillen van de politiek en markt, maar kan deze ontwikkelingen slechts beperkt beïnvloeden (enkel proberen negatieve beïnvloeding (prijsverhoging) te voorkomen.)

80% van de Europese luchthavens verwerken jaarlijks minder dan 500.000 passagiers en 90% van de Europese bevolking leeft "regionaal". Als het Nederlandse beleid op een zelfde manier zou worden toegepast in Europa zal dat enorme gevolgen hebben voor de Europese luchthaveninfrastructuur. In Europees verband wordt wel gewerkt aan ontsluiting van de verschillende regio's maar hierbij wordt vooral aandacht gegeven aan ontsluiting dmv treinen.

Bedreiging:

De decentralisatie zal een enorme impact hebben op de regionale velden en leiden tot sluitingen: De velden zullen naar verwachting geen level-playing field hebben met hun Duitse en Belgische concurrenten.

Kans:

Geluidsruimte wordt schaars in de toekomst, eens zal Schiphol haar maximum bereiken en wordt het vliegen van regionale velden met mogelijkheden tot uitbreiden steeds interessanter.

De overheid moet een keuze maken om regionale velden wel of niet te steunen. Momenteel heeft ze een halfslachtig besluit genomen door delen af te kopen en voor andere delen verantwoordelijk te blijven.

Behalve de regionale ontwikkeling- en verbindingsfunctie zijn deze velden ook nog van belang voor medische en governmental flights. Alleen naar de catchment area of economische waarde kijken is zinloos, de vliegvelden dienen juist te worden gewaardeerd op hun toegevoegde waarde in totaal.

4 DANA

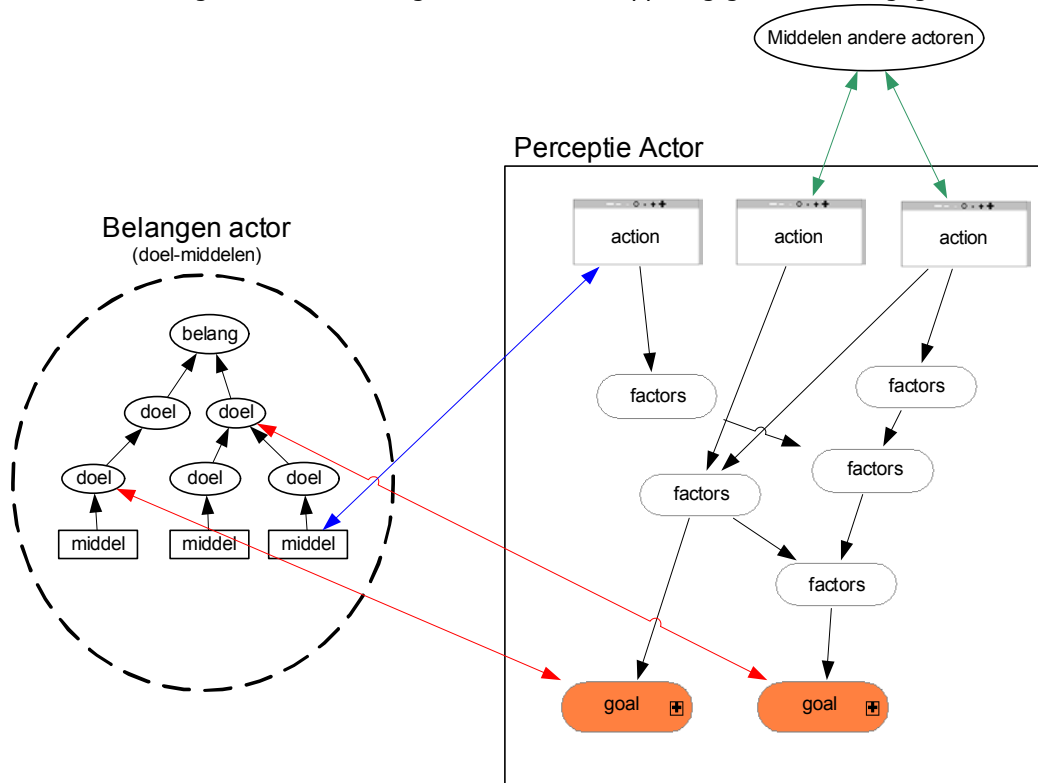
Aan het begin van het onderzoek is er een kloof vastgesteld tussen de actorenpercepties en het regeringsstandpunt ten aanzien van regionale luchthavens. Een van de doelen van het onderzoek was, door het actoren netwerk te analyseren, inzicht te krijgen in de verschillende zienswijzen. Er is gekozen om het programma DANA te gebruiken om de verschillende percepties te ordenen en te analyseren. Uiteindelijk is de bruikbaarheid van het DANA model beperkt gebleken. In dit hoofdstuk wordt het gebruik van DANA geëvalueerd. Paragraaf 4.1 bevat een korte introductie op het programma. In paragraaf 4.2 wordt de modelbouw en het gebruik beschreven. In deze paragraaf komen de modelconstructie, gemaakte aannames, de validatie en de verificatie aan bod in zoverre die gemaakt konden worden.

Paragraaf 4.3 beschrijft op basis van het model waarom de methode beperkte bruikbaarheid heeft gehad in dit onderzoek.

4.1 Introductie op DANA

DANA staat voor Dynamic Actor Network Analysis en is een instrument bedoeld om beleidsanalisten te ondersteunen in het weergeven en analyseren van actoren netwerken in een bepaalde (probleem)situatie. De achterliggende gedachte van Dynamic Actor Network Analysis is dat de (probleem)percepties van de verschillende actoren de drijvende kracht zijn van beleids- en besluitvormingsprocessen (Bots et al. 1999). Onder een perceptie worden alle aannames (in causaliteit) verstaan die een belanghebbende in een situatie ten aanzien van die situatie maakt (Bots et al. 1999).

Iedere actor in een netwerk heeft zijn eigen "normen, doelen en belangen" ten aanzien van de situatie. De formulering van oorzaken en effecten van problemen en mogelijke instrumenten (al dan niet van een andere actor) kunnen per actor verschillen. DANA houdt rekening met het feit dat verschillende actoren ieder met een persoonlijk perspectief naar een situatie kijken. In DANA worden kwestiekaders arena's genoemd. Deze verschillende percepties zijn verbonden met de doelen en de middelen van de belanghebbenden. In Figuur 15 is deze koppeling grafisch weergegeven.



Figuur 15: Koppeling tussen perceptie en doel-middelen schema actor

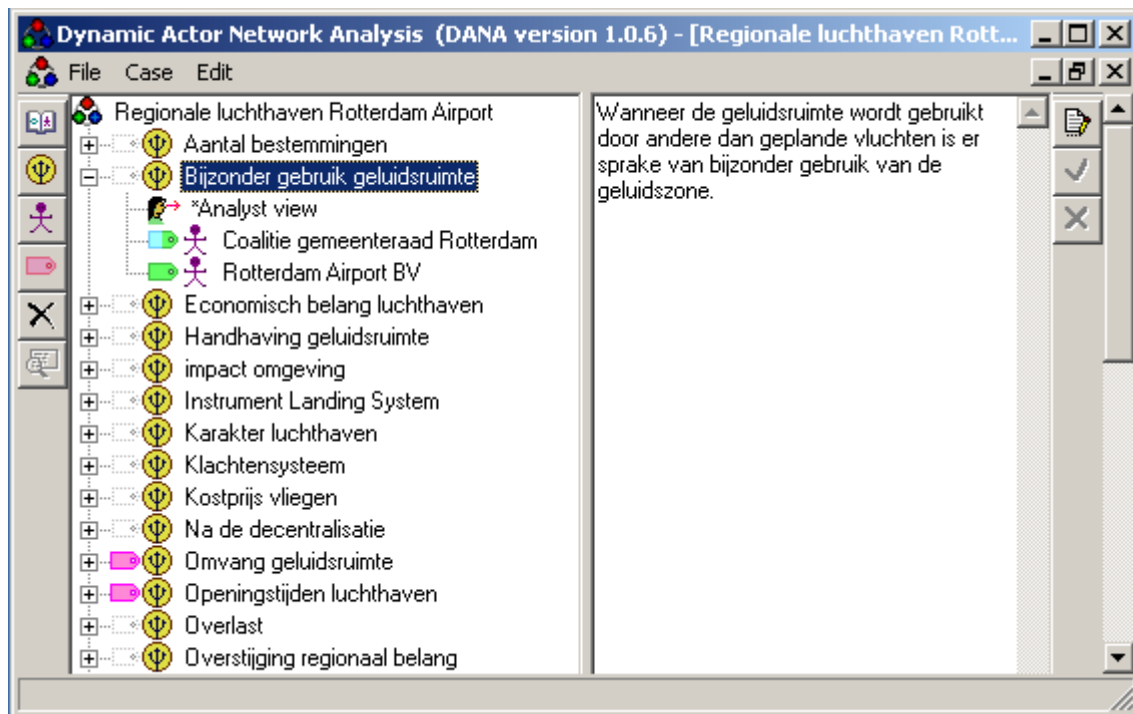
DANA biedt de analist de mogelijkheid een variëteit aan analyses uit te voeren op het actoren netwerk.

4.2 Gebruik DANA in dit onderzoek

Deze paragraaf beschrijft aan de hand van een voorbeeld hoe alle percepties in DANA gemodelleerd zijn en hoe de validatie van het model is vormgegeven.

4.2.1 Modelstructuur

De structuur van het model is gebaseerd op de kwestiekaders die zijn opgesteld aan de hand van de actoren analyse. Elk van deze kwestiekaders wordt vertaald naar een aparte arena in DANA waar de percepties van de actoren in de betreffende arena's zijn toegevoegd. Met behulp van de arena structuur is het niet alleen mogelijk om een analyse te maken van de volledige situatie, maar stelt het de analist ook in staat om per kwestiekader een analyse uit te voeren. Figuur 16 laat de arena's in overeenstemming met de kwestiekaders zien zoals ze in DANA zijn weergegeven. De arena "Bijzonder gebruik geluidsruimte" is geselecteerd en laat zien dat er twee actoren een perceptie hebben over deze kwestie.



Figuur 16: Overzicht van de arena's in DANA.

Aannames

Tijdens de modelconstructie zijn een aantal aannames gemaakt. Deze aannames zorgen voor een aantal onnauwkeurigheden. Het gaat hier om twee soorten aannames, de volledigheid van kwestiekaders en aannames over de waarden van de prospects, goals en de relaties.

Volledigheid kwestiekaders

Er zijn een aantal kwestiekaders gedefinieerd waaronder kwesties en percepties van de actoren gegroepeerd zijn. Niet elke partij heeft voor elke kwestiekader een probleem geïdentificeerd. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat de actor ten aanzien van deze kwesties geen mening en doelstellingen heeft. Er is voor gekozen om deze percepties niet verder aan te vullen. Enkel de kwesties waar de actoren een uitgesproken mening hebben zijn gemodelleerd, er wordt aangenomen dat de actoren voor de niet specifiek genoemde kwesties indifferent zijn.

Waarden van de prospects, de goal en de relaties

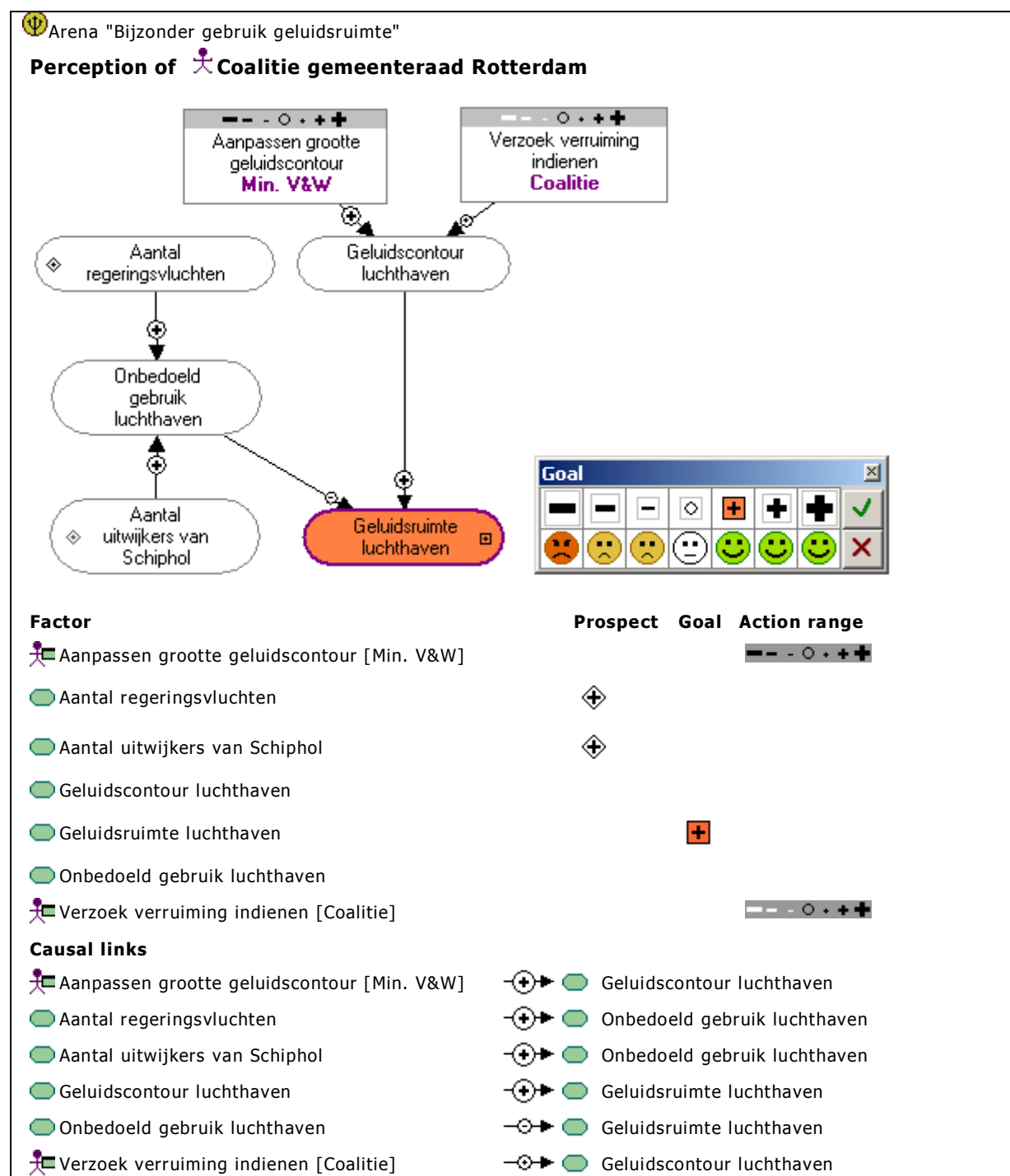
In DANA krijgen de prospects, goals en relaties een bepaald gewicht mee. Aangezien de hoogte van deze waarden niet specifiek door de actoren vermeld is, zijn hierover aannames gemaakt. Later in dit hoofdstuk wordt er nog uitgebreid op dit onderwerp ingegaan.

Voorbeeld modellering perceptie

De perceptie van de coalitie gemeenteraad Rotterdam in de arena "bijzondere gebruik van de geluidsruimte" wordt als voorbeeld gehanteerd om te laten zien hoe de percepties naar het model vertaald zijn. Een deel van het format van de coalitiepartijen is in Tabel 18 weergegeven. Dit vormt, samen met het interviewtranscript de basis voor het modelleren van de perceptie in DANA.

Kwestiekade	Issues
Bijzonder gebruik geluidszone	Extra niet geplande vluchten leiden tot onbedoeld gebruik ruimte gebruikszone
Oorzaken	Beïnvloeding
Status als uitwijkvluchthaven van Schiphol en sluiting van vliegbasis Valkenburg leidt tot extra vervoersbewegingen. Deze bewegingen worden meegenomen in de geluidstelling, zonder dat ze gepland zijn.	Pleiten voor aanpassing van de geluidsnormering ten aanzien van uitwijkers en regeringsvluchten

Tabel 18: Format "coalitie gemeenteraad Rotterdam (fragment)



Figuur 17: Perceptie Coalitie in de Arena "Bijzonder gebruik geluidszone"

De coalitie is voorstander van verdere groei en ontwikkeling van de luchthaven. Om groei te realiseren mag de *geluidsruimte* zeker niet afnemen, het liefst zou de ruimte groter worden. De oranje kleur en het plus teken (onder "goal") geven aan dat toename van de geluidsruimte (het doel) gewenst is. De *geluidsruimte*, hier te beschouwen als een eindige voorraad toegelaten productie van geluidseenheden, wordt positief beïnvloed door de grootte van de (geografische) *geluidscontour* en negatief door het *onbedoelde gebruik* van de luchthaven. Er zijn meerdere factoren die ook invloed uitoefenen op de geluidsruimte, zoals het reguliere gebruik van de luchthaven, maar deze hebben geen relatie met het onbedoelde ruimtegebruik en zijn daarom in een andere arena weergegeven. Het onbedoelde gebruik van de luchthaven komt door de sluiting van Valkenburg en het feit dat vliegtuigen met bestemming Schiphol soms moeten uitwijken naar Rotterdam. Deze oorzaken zijn vertaald naar respectievelijk *aantal regeringsvluchten* en *aantal uitwijkers van Schiphol*. De coalitiepartijen verwachten dat deze aantallen de komende jaren zullen toenemen. Deze groeiverwachting is aan het model toegevoegd door middel van een "prospect", wat in feite een externe beïnvloeding is op het systeem.

Er wordt in deze perceptie weergegeven dat door het onbedoelde gebruik van de *geluidsruimte*, de beschikbare capaciteit, bestemd voor lijndiensten, afneemt. De coalitie ziet een oplossing voor dit probleem, namelijk door de geluidscontouren aan te passen aan het onbedoelde gebruik. De verantwoordelijke voor deze aanpassing is het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Om die verruiming te realiseren kan de coalitie een verzoek tot verruiming indienen bij de minister. De effectiviteit van deze actie is zeer beperkt en wordt daarom met een kleine causale pijl weergegeven (in vergelijking met het ministerie, dat wel veel invloed uit kan oefenen en waardoor de relaties is weergegeven met een "dikke pijl").

Het *verzoek tot verruiming indienen* grijpt eigenlijk niet direct in op de geluidscontouren van de luchthaven. Het zal effect hebben op de beslissing van het ministerie, maar in DANA is het niet mogelijk om acties rechtstreeks te beïnvloeden. Voor alle acties is een "action range" definieerbaar. Deze range wordt aangegeven op een zeven-puntschaal. De modelleur is hierdoor in staat om niet reële acties of bepaalde extrema uit te sluiten van verdere analyse.

4.2.2 Validatie en verificatie

Vergelijkbaar met het bovenstaande voorbeeld zijn alle kwesties van de actoren in het DANA model gemodelleerd. Voordat er conclusies kunnen worden getrokken uit de analyses van het model dient het model eerst gecontroleerd te worden op haar bruikbaarheid en representativiteit ten opzichte van de werkelijkheid.

Structuurtests

Het model is gecontroleerd op haar betrouwbaarheid en de mate waarin het overeenkomt met de werkelijkheid. Het model is gebaseerd op de, uit eerdere hoofdstukken geformuleerde, formats. Deze formats zijn aan de hand van interviews en bronnenonderzoek tot stand gekomen.

De eerste stap betreft de controle of **percepties juist vertaald** zijn naar het model. Aan de hand van de interviewverslagen en de verzamelde bronnen is gecontroleerd of alle relevante problemen met bijbehorende oorzaken en verbanden in het model zijn opgenomen. Vervolgens is de **interne consistentie en juistheid** van het model onderzocht. Hiervoor zijn er per actor en per arena alle verbanden (causale relaties) nagekeken en is met behulp van een "quick analysis" onderzocht of het model bij een toename of afname van een bepaalde actie zorgt voor de verwachte verandering bij de verschillende factoren. Het model is vervolgens nogmaals nagekeken door de resultaten van een aantal analyses met elkaar te vergelijken. De modelresultaten van "multi-criteria analysis" zijn vergeleken met de "rating of tactics" en de resultaten van "resource dependency" met "inferred strategies". Uit deze laatste analyses werd duidelijk dat er een **grote gevoeligheid of onzekerheid** is met betrekking tot de waarde van de goals, de prospects en de causale relaties.

Gevoeligheidsanalyse

De hierboven beschreven gevoeligheid is de aanleiding geweest om te onderzoeken of er een gevoeligheidsanalyse kon worden uitgevoerd. Er zijn een tijdens de modelconstructie **aannames** gemaakt bij de invulling van de percepties van de actoren. Deze aannames zijn noodzakelijk omdat de gegevens uit de *formats* ruimte voor eigen interpretatie open laten. Het is in DANA mogelijk om de "prospects", de "goals" en de causale relaties met verschillende waarden en probaliteiten in te vullen. Het totale aantal verschillende variaties is door het gebruik van de zevenpuntsschaal enorm groot. Enkele tests zijn uitgevoerd door de waarden te laten variëren. Uit deze tests bleek dat de resultaten van de analyses sterk afhankelijk zijn van de ingevulde waarden. Door de gevoeligheid van de waarden en het feit dat de vertaling van de interviews naar het model gebaseerd is op aannames, is de robuustheid en de betrouwbaarheid van het model discutabel.

4.2.3 Conclusie

Na het uitvoeren van enkele validatiestappen heeft het model niet voldoende vertrouwen kunnen winnen om het gebruik van de analyseresultaten in het onderzoek te verantwoorden. Dit betekent echter niet dat de het gebruik van DANA geen toegevoegde waarde gehad heeft voor het onderzoek. Met name de fase waarin het model geconstrueerd is en de controle op de consistentie van de structuur en causaliteiten heeft bijgedragen het verworven inzicht in het netwerk.

4.3 Oorzaak beperkte bruikbaarheid DANA

Deze paragraaf probeert de oorzaak van de beperkte bruikbaarheid te duiden en aan te geven hoe de bruikbaarheid mogelijk verhoogd kan worden.

4.3.1 Vertaling van percepties naar het model

De beperkte bruikbaarheid van de methode is grotendeels te wijten aan het aantal onzekerheden van de aannames. De interviews vormden het voorwerk voor de modellering van de percepties in DANA, de actoren hebben per kwestie uitgelegd hoe zij de causaliteiten ervaren, welke doelen ze ten aanzien van de kwestie nastreven en welke actor(en) in staat is(zijn) om veranderingen te realiseren. Het vertalen van de interviewgegevens naar een "actor-perception" heeft de nodige problemen opgeleverd. De causale verbanden, middelen en doelen waren betrekkelijk eenvoudig te modelleren, de moeilijkheid zat in de vertaalslag van de waardebepalingen die aan doelen, verwachtingen en causale relaties kunnen worden toegekend.

Waardebepaling doelen

In DANA kan een de verandering van de waarde van een factor worden gekoppeld aan een doel met een bepaald gewicht en een bepaalde richting. Per doel kan een toename, een afname of een onveranderde situatie worden geformuleerd. Hierin zijn in beide richtingen drie gradaties mogelijk. Deze zeven mogelijkheden kunnen worden voorzien van een gewicht, weergegeven met blijde, indifferente of boze gezichtjes, die aan de hand van de kleurintensiteit weergeven hoe tevreden of ontevreden de actor is met een bepaalde toe- of afname. Een doel kan ook geformuleerd worden in de trend van "zéker geen toe- of afname".



Figuur 18: Doel selecteren DANA

Waardebepaling van relaties en prospects

De causale relaties (links) in DANA kunnen worden gespecificeerd als een toename, geen verandering of een afname (Figuur 19). Dit is vergelijkbaar met de zeven gradaties bij de doelen. Aan deze gradaties kan een waarschijnlijkheid worden toegevoegd. De som van deze waarschijnlijkheden bedraagt 100%. In DANA zijn een aantal standaardverdelingen aanwezig die hiervoor gebruikt kunnen worden. Echter komen deze verdelingen niet altijd overeen met de waargenomen situatie wordt er bewust een kleine fout in het model geconstrueerd. Niet beïnvloedbare verwachtingen (prospects) worden op een vergelijkbare manier worden geconstrueerd.



Figuur 19: Prospects en links

De oorzaak van dit probleem is dat er niet voldoende betrouwbare informatie verkregen is uit de interviews om de deze verschillende waarden correct in te kunnen vullen. Daardoor is het maken van aannames noodzakelijk geweest, waarbij de waarden van deze variabelen een grote invloed hadden op de analyseresultaten.

4.3.2 Methode om de bruikbaarheid te verhogen

Er zijn in mijn kan de bruikbaarheid van het model te verhoogd worden door het proces van dataverzameling en validatie aan te passen.

Het vertalen van de percepties naar het model levert problemen op. Deze problemen uiten zich in de hoeveelheid aannames die gemaakt dienen te worden ten aanzien van de verschillende waarden. Door de dataverzameling grondiger aan te pakken is het mogelijk om het aantal onzekerheden te reduceren. Indien de analist over voldoende tijd beschikt kan hij het aantal onzekerheden terugbrengen door bijvoorbeeld een tweede interviewronde te houden waarin hij de modelspecificatie doorneemt met de actoren. Een andere optie is om voor de interviews, eventueel met behulp van experts, een uitgebreide "analist view" te creëren en daar de respondenten op laten reageren.

Volledige informatie zal de betrouwbaarheid van de representatie van de werkelijkheid in het model doen toenemen, doordat de onzekerheden ten aanzien van de aannames worden gereduceerd. De robuustheid van het model wordt echter hierdoor niet verhoogd. Het model blijft gevoelig voor kleine veranderingen in de input.

4.4 Conclusie

DANA heeft in dit onderzoek vooral bijgedragen aan het inzichtelijk maken van het netwerk en het begrijpen van de percepties, door de percepties in de arena's onder te verdelen en door de percepties te vertalen naar causale verbanden. De analyses hebben een kleinere bijdrage gehad voor het onderzoek. De analyses zijn nuttig geweest om bijvoorbeeld trade-offs te identificeren en om de afhankelijkheden in kaart te brengen. Door de gevoeligheid van het model was het echter niet mogelijk om gedetailleerdere conclusies uit de analyseresultaten te maken.

Een grondigere dataverzameling en controle op de vertaling van de data naar het model kan er toe bijdragen dat er meer resultaten uit deze methode gehaald kunnen worden.

4.5 Bugs en eigenaardigheden

In deze paragraaf worden enkele bugs en eigenaardigheden die ik in het model ben tegengekomen behandeld.

Verschillen in uitkomsten tussen verschillende analyses

Het verwachte nut van een tactic kan uit verschillende analyses worden uitgelezen. De waardes zijn echter niet in alle analyses gelijk. Een voorbeeld hiervan zijn de waarden van het verwachte nut verkregen uit de *Rating of Tactics* en de *Multi Criteria Analysis*. In beide gevallen is er een analyse gemaakt onder gelijke condities. In sommige gevallen komen de gegevens overeen. In andere gevallen komen de resultaten van de nutsfuncties niet overeen met elkaar.

Voorbeeld: vergelijking Rating of Tactics (Rot) met de Multi Criteria Analysis (MCA)

Arenanaam: "Alles samen"
Actors: no grouping / per actor aparte analyse
Factors: no grouping

Bewonersgroep		RoT		MCA	
	Action range	Affected goals	Expected Utility	Affected goals	Expected Utility
Aanpassen aantal recreatieve vluchten [RA]	-3	4	-0.55	4	2
	-2	4	-1.8	4	1.5
	-1	4	-2.0	4	1.0
	0	4	-2.7	4	-0.5
	1	4	-2.8	4	-1.7
	2	4	-2.9	4	-2.0
	3	4	-3.0	4	-3.0

Rotterdam Airport		RoT		MCA	
	Action range	Affected goals	Expected Utility	Affected goals	Expected Utility
Aanpassen aantal recreatieve vluchten [RA]	-3	4	-2.0	4	-2.0
	-2	4	-1.5	4	-1.5
	-1	4	-1.3	4	-0.75
	0	4	-1.0	4	0
	1	4	-0.53	4	0.25
	2	4	0.23	4	0.50
	3	4	0.50	4	0.50

Single goal strategies

Wanneer *single goal strategies* worden geanalyseerd geeft DANA de resultaten niet goed weer wanneer de actoren per groep geclusterd worden. Alleen de eerste actor wordt doorgerekend, niet de overige actoren. Workaround: alle actoren apart doorrekenen.

Agents worden niet meegenomen in de analyses

"Stakeholders" is de verzameling van partijen die betrokken zijn rond een probleem. DANA maakt een onderscheid tussen Actoren en *Agents*. Actoren beschikken over percepties ten aanzien van de kwesties. *Agents* beschikken over bepaalde bevoegdheden of middelen om verandering in het systeem te realiseren (*Actions* in DANA), maar hebben geen perceptie ten aanzien van de behandelde kwesties. Ook actoren kunnen over middelen beschikken.

Wanneer er in DANA analyses worden uitgevoerd, worden alleen de actoren meegenomen in de analyse, en niet de *agents*. Hierdoor worden bijvoorbeeld *resource dependencies* onvolledig weergegeven. De work-around voor dit probleem is om de *agents* ook als actoren in een arena toe te voegen.

Support and Opposition Ministerie V&W

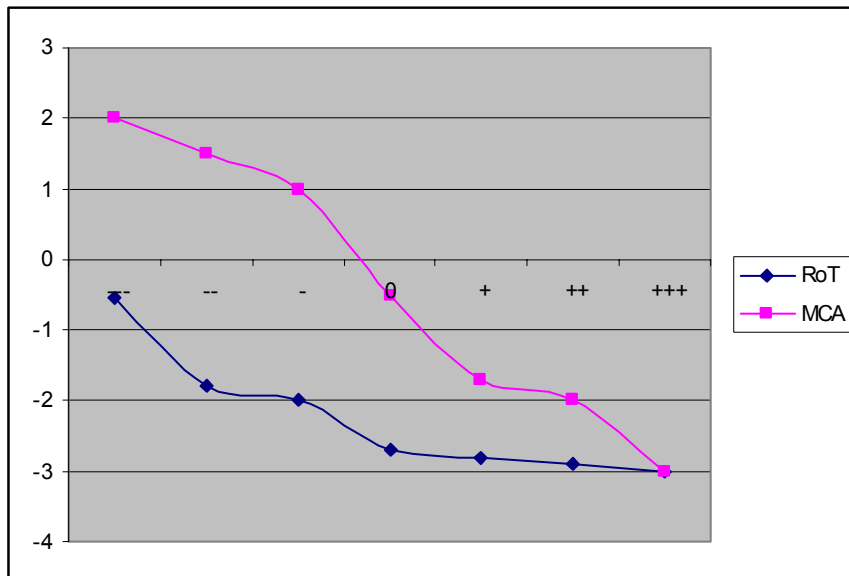
Het ministerie is in het DANA model een agent die niet beschikt over eigen doelen. In de *support and opposition* analyse echter frustreert het ministerie zichzelf wel terwijl het aantal *opportune* en *threatening actions* beide op nul staan.

	Ministerie van Verkeer en Waterstaat		
	Utility	Satisfaction	Frustration
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	-4.9 ... -3.1	0% ... 2%	54% ... 82%

4.6 Wish list

In deze paragraaf staan een aantal wensen voor latere versies van het programma.

- **Export functie van analyses naar Excel.** Sommige analyses produceren enorm grote tabellen in html formaat die moeilijk over te zijn in andere documenten. Ook het printen van deze tabellen is niet altijd even gemakkelijk.
- **Optie om het preview venster (IE-component) uit te schakelen.** Het venster is te klein om uitgebreide analyses in te bekijken en neemt ruimte in op het scherm. Wanneer er een reeks verschillende analyses na elkaar worden uitgevoerd, scheelt het ook tijd dat er niet telkens hoeft te worden gewacht tot de tabellen gerenderd zijn.
- **De mogelijkheid om resultaten grafisch weer te geven** in plaats van in een tabel met cijfers. Een voorbeeld is de weergave van de *expected utility* uit de *RoT*. Met een simpele grafische weergave is in 1 oogopslag zien wat de effecten van een bepaalde *actionrange* zijn op een bepaald doel.



- **Aanpassing van de autocomplete.** Bij het toevoegen van een factor aan een perceptie, vult DANA na het invullen van enkele letters automatisch de naam aan als de factor al in de bibliotheek aanwezig is. Door op het groene vinkje te klikken wordt de aangevulde factor vervolgens toegevoegd aan de perceptie. Wanneer je echter de entertoets gebruikt wordt een factor aangemaakt bestaande uit enkel de getypte letters. Bij het aanpassen van goals en prospects echter is de functie van de entertoets wel gelijk aan het groene vinkje. Hetzelfde probleem komt voor bij het toevoegen van actoren bij arena's.
- **Filtermogelijkheid voor ongebruikte actoren, factoren, attributen en acties.** De DANA case.html file geeft een overzicht van alle *concepts* gebruikt in een case. Door het hierboven beschreven probleem en het feit dat bepaalde concepten soms geschrapt worden in de arena's staan er in de concept lijst ook een aantal niet meer gebruikte *concepts*. Bij een uitgebreide case is het veel werk om de niet gebruikte *concepts* weg te filteren uit de lijst. Een functie waar de ongebruikte *concepts* geïdentificeerd kunnen worden zou dit opschoonproces kunnen versnellen.
- **Probaliteiten zelf invullen.** De mogelijkheid om percentuele verdeling bij causale pijlen en *prospects* zelf in te kunnen vullen in plaats van te moeten kiezen tussen een aantal standaard percentages.
- **Veranderen van attribuutnamen.** Het veranderen van attribuutnamen gaat niet soepel in DANA, het programma reageert niet goed op muisklikken. De implementatie van een shortcut, zoals **F2** in Windows, is een mogelijke verbetering.