

De Provincie als decentrale gezagvoerder

Een discoursanalyse omtrent de decentralisatie van het bevoegd gezag over drie luchthavens van nationale betekenis



Jesper Coeleveld

Masterthesis Milieu-maatschappijwetenschappen

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2014

De Provincie als decentrale gezagvoerder

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Colofon

Auteur:

Jesper Coeleveld

Studentnummer:

4048504

Begeleiders Planbureau voor de Leefomgeving:

Drs. Ing. Wim Blom

Ir. Ton Dassen

Begeleider Radboud Universiteit Nijmegen:

Prof. Dr. Pieter Leroy



Planbureau voor de Leefomgeving

Radboud University Nijmegen



Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie *De Provincie als decentrale gezagvoerder*. Deze scriptie is het resultaat van 6 maanden onderzoek in dienst van het Planbureau voor de Leefomgeving en is het sluitstuk van mijn opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen.

Na het schrijven van mijn bachelor thesis en met name na het gesprek dat ik had met Anton van Hoorn van het PBL wist ik al waar ik mijn opleiding wilde gaan afsluiten: bij het PBL. Door contact te houden met Anton in de zomervakantie werd ik gewezen op een stage-sollicitatie bij het PBL. Helaas wisten we, ondanks wederzijdse interesse, toen niet tot een overeenkomst te komen. Het sollicitatie gesprek met Ton Dassen verliep echter plezierig en niet veel later kwam Ton met ander stage voorstel: luchtvaart. Ondanks het gebrek aan kennis over dit onderwerp besloot ik de sprong te wagen.

Geen moment heb ik van deze keuze spijt gehad, luchtvaart is een erg interessante tak van sport en is diep verbonden met de Nederlandse historie en toekomst. Ik heb in deze beperkte tijd ontzettend veel geleerd en daarvoor wil ik mijn begeleiders bij het PBL, Wim Blom en Ton Dassen heel erg bedanken. Ik wil hen bedanken voor hun kennis, interesse, enthousiasme en af en toe sterke kritiek die nodig was om het onderzoek met een goed resultaat af te kunnen ronden. Verder wil ook de andere collega's van het PBL bedanken die mij een fijne afstudeerplek hebben geboden. Verder wil ik in het bijzonder mijn begeleider van de Radboud Universiteit, Pieter Leroy, graag bedanken voor zijn interesse, kritische blik en erg prettige persoonlijke begeleiding.

Tot slot gaat mijn dank uit naar alle respondenten die bereid waren de tijd vrij te maken om met mij te spreken en me met hun inhoudelijke kennis en scherpe visie in staat hebben gesteld deze scriptie te voltooien. En naar Tobias Wolters die het concept verslag van commentaar heeft voorzien.

Augustus 2014

Bilthoven/Den Haag/Oss

Inhoudsopgave

Samenvatting	p. 7
Lijst van figuren	p. 9
Lijst met afkortingen	p. 10
H1 Inleiding	p. 11
1.1 Introductie	p. 11
1.2 Doelstelling	p. 13
1.3 Vraagstelling	p. 14
1.4 Relevantie	p. 15
1.5 Leeswijzer	p. 15
H2 'Setting the scene' - luchtvaart en decentralisatie	p. 16
2.1 Decentralisatie	p. 16
2.2 Ruimtelijke ordening	p. 19
2.3 Wet- en regelgeving	p. 21
2.4 Milieuhinder	p. 23
2.5 Luchtverkeersleiding	p. 25
2.6 Staatssteun	p. 27
2.7 Afsluiting	p. 29
H3 Theoretisch kader	p. 30
3.1 Discoursanalyse	p. 30
3.1.1 Discoursanalyse, een rijke historie	p. 30
3.1.2 Discoursanalyse in beleid	p. 31
3.1.3 'storylines'	p. 31
3.2 Model of argument	p. 32
3.3 Conceptueel model	p. 33
H4 Methodologisch kader	p. 35
4.1 Onderzoeksstrategie	p. 35
4.2 Multiple casestudy onderzoek	p. 35
4.3 Data: materiaal, verzameling en analyse	p. 36
4.3.1 Dataverzameling en onderzoeksmateriaal	p. 36
4.3.2 Data analyse	p. 38
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	p. 39
4.4.1 Betrouwbaarheid	p. 39
4.4.2 Validiteit	p. 39
4.5 Empirische filosofie	p. 40

H5	‘Setting the discourse’ –Maastricht Aachen airport	p. 43
	5.1 Introductie en historie	p. 43
	5.2 Storylines	p. 45
	5.2.1 Het voorkomen van de “bestuurlijke dubbele pet”	p. 45
	5.2.2 Zichtbaarheid in Den Haag	p. 46
	5.2.3 Kennisvraagstuk	p. 48
	5.2.4 Waarom niet?	p. 48
	5.2.5 Betere lusten en lasten afweging	p. 49
	5.3 Conclusie	p. 50
H6	‘Setting the discourse’- Groningen airport Eelde	p. 53
	6.1 Introductie en historie	p. 53
	6.2 Storylines	p. 54
	6.2.1 Nationale coördinatie	p. 54
	6.2.2 “Bestuurlijke dubbele pet”	p. 56
	6.2.3 Kennisvraagstuk	p. 57
	6.2.4 Regionale aangelegenheid	p. 57
	6.3 Conclusie	p. 58
H7	‘Setting the discourse’- Twente airport	p. 62
	7.1 Introductie en historie	p. 62
	7.2 Storylines	p. 63
	7.2.1 Bestuurlijk wantrouwen vanuit de regio	p. 63
	7.2.2 Regionale afweging vanuit provinciaal perspectief	p. 64
	7.3 Conclusie	p. 65
H8	Conclusie en reflectie	p. 67
	8.1 Overeenkomsten en verschillen in argumentatie	p. 67
	8.2 Conclusie en aanbevelingen	p. 69
	8.3 Reflectie	p. 70
	Literatuur	p. 72
	Bijlagen	p. 76
	I Oriënterende interviews	p. 77
	II Regionale-interviews	p. 80

Samenvatting

De toenemende groei van luchtvervoer en het belang van Europese luchthavens als knooppunten of hubs van transport heeft tot gevolg dat veel luchthavens door heel Europa hun capaciteit (willen) uitbreiden om een verdere groei te kunnen accommoderen. Rondom veel grote Europese luchthavens zijn de groeimogelijkheden echter minimaal. Vaak liggen deze luchthavens in stedelijke gebieden en zijn groeimogelijkheden fysiek erg beperkt. Ook de nationale luchthaven van Nederland, Schiphol, heeft al decennia te maken met beperkende milieunormen, met de ruimtelijke inpassing en niet te vergeten met het steeds afnemende draagvlak in de regio. De groeimogelijkheden van het vliegverkeer op Schiphol wordt hierdoor beperkt. De mainport Schiphol vervult echter een erg belangrijke rol voor de Nederlandse economie. De luchthaven is een grote hub voor internationaal vliegverkeer en draagt bij aan de connectiviteit van de Randstad en Nederland. Vanwege dit grote economische belang heeft Schiphol altijd op een sterke Rijksbetrokkenheid kunnen rekenen. Om de mainportfunctie van de luchthaven te behouden en te versterken binnen de gestelde beperkingen is het noodzakelijk om extra capaciteit op regionale luchthavens mogelijk te maken ten behoeve van een selectieve ontwikkeling van Schiphol. Hierbij wordt met name gedacht aan de luchthavens in Eindhoven en Lelystad. Op deze manier wordt de economische rol van Schiphol in stand gehouden en wordt er tegelijkertijd ruimte gecreëerd voor toekomstige groei.

Discussies over decentralisatie van het bevoegd gezag spelen hierbij een aanzienlijke rol. Het Rijk is de afgelopen decennia veel bezig geweest met het decentraliseren van bevoegdheden. Ook het bevoegd gezag over de regionale luchthavens in Nederland was genomineerd om gedecentraliseerd te worden (wetsvoorstel Regelgeving Burger en Militaire Luchthavens, 2006). Alle luchthavens, behalve Schiphol, moesten onder provinciaal gezag komen te staan. In 2008 werd echter duidelijk (bij de Aldersakkoorden) dat Schiphol niet veel mogelijkheden heeft om verder uit te breiden, waardoor de noodzaak voor het creëren van extra capaciteit op regionale luchthavens opeens erg groot werd. Het eerdergenoemde decentralisatievoorstel (voor alle luchthavens behoudens Schiphol) werd om deze reden bijgesteld tot alleen het overdragen van bevoegdheden over de kleinste regionale vliegvelden van ons land. In de Luchtvaartnota (2009) werden een aantal luchthavens van nationale betekenis onderscheiden die volgens het ministerie van Infrastructuur & Milieu onder nationaal gezag moesten blijven. Het gaat hier om de luchthavens Rotterdam-The Hague, Groningen-Eelde, Maastricht-Aachen en Lelystad. De luchthavens Eindhoven en Twente beschikten destijds nog over een militaire aanwijzing en vielen dus onder het directe gezag van Defensie. Voor Eindhoven is dit nog steeds van kracht, de militaire status van Twente is in 2007 beëindigd. Mocht de situatie zich voordoen dat deze twee luchthavens dienst gingen doen als commerciële luchthavens dan zouden zij eveneens in de categorie van nationale betekenis vallen. Aan drie van deze luchthavens van nationale betekenis werd ook nog eens een nationaal belang toegekend in de vorm van een mainport-ondersteunde werking en belang voor de Randstedelijke ontwikkeling. Het gaat hierbij om Rotterdam-The Hague, Lelystad en het civiele deel van Eindhoven.

Vanwege het voortschrijdende decentralisatiebeleid onder Rutte I en de tegenvallende groeicijfers in de luchtvaart staat decentralisatie weer op de kaart. De luchthavens Maastricht-Aachen, Groningen-Eelde en Twente dienen geen nationaal belang. Het Rijk heeft dan ook aangekondigd om in lijn met

de decentralisatieambitie uit het regeerakkoord decentralisatie te overwegen. Dit heeft de nodige discussies tot gevolg. Het is van belang dat eventuele decentralisatiediscussies op de juiste manier gevoerd gaat worden. Dit onderzoek richt zich op deze mogelijke decentralisatiediscussie aan de hand van de volgende vraagstelling geformuleerd: *Welke patronen van argumenten kunnen herkend worden in de discussie over decentralisatie (voor de drie luchthavens van nationale betekenis) en hoe verhoudt deze discussie zich tot de voor decentralisatie relevante beleidsaspecten?*

Mogelijke plannen om de decentralisatie van regionale luchthavens definitief door te zetten zullen direct te maken krijgen met deze patronen van argumenten. Het is dan ook nuttig om een reconstructie en analyse te maken van de discussie zoals die gevoerd wordt in de desbetreffende regio's. Door deze regionale visie te vergelijken met de Rijksvisie kunnen overeenkomsten en verschillen in de discussie(s) waargenomen worden. Uit een aantal oriënterende interviews (met experts en vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur & Milieu) en literatuurstudie blijken de meest relevante aspecten van de decentralisatiediscussie met betrekking tot luchtvaart: ruimtelijke ordening, wet- en regelgeving, milieu, luchtverkeersleiding en staatssteun. Uit interviews en literatuuronderzoek in de drie cases blijken argumenten deels gevormd te worden in lijn met deze vijf aspecten. Tevens blijkt de unieke historie van iedere luchthaven een sterke invloed uit te oefenen op de regionale argumenten en discussie. Aan de hand van de discoursanalyse en het *model of argument* van Toulmin zijn in de verkregen data uit interviews en literatuur een aantal patronen van argumentatie, of storylines, te herkennen.

De steun die de provincies Limburg, Groningen en Drenthe (tegen de wil van een deel van de bewoners) verleenden aan respectievelijk de beoogde Oost-Westbaan (Maastricht-Aachen airport) en de gerealiseerde baanverlenging op Groningen airport Eelde hebben regionale actoren het vertrouwen in de provincie doen verliezen. Vanwege de grote financiële betrokkenheid en impact die een luchthaven heeft op zijn omgeving, zien ook de provincies zelf problemen bij de invulling van deze nieuwe rol. Dit argument is nagenoeg niet aan bod gekomen in de Rijksvisie op de discussie, maar blijkt in elk van de cases toch van groot belang. Andere veelgenoemde argumenten hebben betrekking tot kennis (is er genoeg kennis bij provincies en zijn de provincies in staat deze kennis waar nodig in huis te halen?), de zichtbaarheid in Den Haag en financiële onzekerheid. Zo is het onduidelijk wat decentralisatie voor invloed gaat hebben op de beleidsvoering van het ministerie van Infrastructuur & Milieu als het gaat om luchtvaart gerelateerde zaken en de herverdeling van luchtverkeersleidingskosten. Het kennisvraagstuk, de zichtbaarheid in Den Haag en de financiële onzekerheid zijn argumenten die sterk terugkomen in de regionale visies, maar worden lang niet zo nadrukkelijk (als er al aandacht aan wordt besteed) gebruikt in de Rijksvisie. Argumenten die wel overeenkomen tussen het Rijk en de regio's hebben voornamelijk te maken met de ruimtelijke ordening en de wet- en regelgeving.

Voor zowel de regio als het Rijk is het belangrijk om in de toekomst de discussie te verbreden. Mocht het zo zijn dat het decentraliseren van het bevoegd gezag over Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport weer actueel wordt, dan is het zaak de discussies beter op elkaar af te stemmen. Dit houdt in dat de punten; bestuurlijke belangenverstrengeling, zichtbaarheid in Den Haag, het kennisvraagstuk en de financiële onzekerheid vooraf al tegen het licht gehouden moeten worden. Het is dan de taak van zowel het Rijk als de regionale actoren om ervoor te zorgen dat deze punten voldoende besproken worden.

Lijst van figuren

- Figuur 1: Schiphol als hub- en spokes systeem (Schiphol group, 2012, p. 10)
- Figuur 2: Argumenten rondom decentralisatie (eigen ontwerp, gebaseerd op een aantal bronnen)
- Figuur 3: Model of Argument (Toulmin, 1958)
- Figuur 4: Conceptueel model (eigen ontwerp)
- Figuur 5: Lijst van respondenten (eigen ontwerp)
- Figuur 6: Maastricht-Aachen airport (Google afbeeldingen)
- Figuur 7: Groningen airport Eelde (Google afbeeldingen)
- Figuur 8: Twente airport (Google afbeeldingen)
- Figuur 9: De ligging van Maastricht-Aachen airport (eigen bewerking Google maps)
- Figuur 10: Kengetallen MAA 2010-2013 (E,til, 2014)
- Figuur 11: Schema storylines voor een behoud van centraal bevoegd gezag MAA (eigen ontwerp)
- Figuur 12: Schema storylines voor het decentraal bevoegd gezag MAA (eigen ontwerp)
- Figuur 13: De ligging van Groningen airport Eelde (eigen bewerking Google maps)
- Figuur 14: Schema storylines voor het behoud van het centraal bevoegd gezag GAE (eigen ontwerp)
- Figuur 15: Schema storylines voor decentraal bevoegd gezag GAE (eigen ontwerp)
- Figuur 16: De ligging van Twente airport (eigen bewerking Google maps)
- Figuur 17: Schema storylines voor het behoud van het centraal bevoegd gezag Twente airport (eigen ontwerp)
- Figuur 18: Schema storylines voor een decentraal bevoegd gezag Twente airport (eigen ontwerp)

Lijst van afkortingen

ACI:	Airports Council International
ADT:	Area Development Twente
ATC:	Air traffic control
BBL:	Besluit Burgerluchthavens
BBP:	Bruto Binnenlands Product
CRO:	Commissie Regionaal Overleg
DVD BV:	Dura Vermeer Deelnemingen BV (infrastructuur)
EC:	Europese Commissie
EHS:	Ecologische Hoofdstructuur
EU:	Europese Unie
GAE:	Groningen Airport Eelde
I&M:	Ministerie van Infrastructuur & Milieu
Kim:	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
KLM:	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
LIB:	Luchthaven Indelingsbesluit
LVLK:	Luchtverkeersleidingskosten
LVNL:	Luchtverkeersleiding Nederland
MAA:	Maastricht Aachen Airport
MKB-Noord:	Belangenbehartiger voor het midden- en kleinbedrijf in Noord-Nederland
NIMBY:	'Not in my Backyard'
NNAC:	Noord Nederlandse Aero Club
NOM:	Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland
OGA:	'one group of airports'
OMDV BV:	De holdingmaatschappij bestaande uit een aantal ondernemingen die zich onder andere bezighouden met de exploitatie van Maastricht Aachen Airport en met de bijbehorende dienstverlening.
PBL:	Planbureau voor de Leefomgeving
PIMBY:	'Please in my Backyard'
RBML:	Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens
RBL:	Regeling Burgerluchthavens
RELUS:	nota Regionale Luchthavenstrategie
Rli:	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
RRKL:	Regelgeving Regionale en Kleine Luchthavens
RPB:	Ruimtelijk Planbureau
RVGL:	Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen
SBE:	Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta
SRKL:	Hoofdlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine luchthavens
SRVE:	Stichting Rondom Vliegveld Eelde
VGUVB:	Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek
VOLE:	Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde
VOLT:	Vereniging Omwonenden Luchthaven Twente
VROM:	het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VTM:	Vliegwielen Twente Maatschappij
V&W:	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Wro:	Wet ruimtelijke ordening
WRR:	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1 Inleiding

1.1 Introductie

De toenemende groei van luchtvervoer en het belang van Europese luchthavens als knooppunten, of hubs van transport heeft tot gevolg dat veel luchthavens door heel Europa hun capaciteit (willen) uitbreiden om een verdere groei te kunnen accommoderen. Rondom veel grote Europese luchthavens zijn de groei mogelijkheden echter beperkt. Vaak liggen deze luchthavens in grote stedelijke gebieden en worden ze omringd door dichte bebouwing (Bonnefoy, & Hansman, 2005). Daarnaast heerst er grote onzekerheid over hoe sterk de groei van economie en luchtvaart in de komende jaren zal zijn. Ook de nationale mainport van Nederland, Schiphol, heeft al decennia te maken met milieunormen, met de ruimtelijke inpassing en niet te vergeten het draagvlak onder de plaatselijke bevolking. Dit stelt randvoorwaarden aan de mate en wijze waarop Schiphol het vliegverkeer kan laten groeien.

Wat betreft de toekomstige ontwikkeling van Schiphol is de Rijksoverheid het bevoegd gezag. Een sterke Rijksbetrokkenheid heeft zich historisch op deze wijze ontwikkeld en houdt verband met het feit dat Schiphol een belangrijke rol heeft binnen de Nederlandse economie. Bovendien vergroot de luchthaven de economische aantrekkingskracht van de regio en verbetert het zo het vestigingsklimaat voor internationale bedrijven (Raspe et al., 2012, p. 37). Op jaarbasis (cijfers 2012) voegt Schiphol ruim 26 miljard euro (ongeveer 5%) toe aan het Nederlandse BBP (Schiphol group, 2012, p10) en biedt de luchthaven werkgelegenheid aan 64.000 mensen. De bedrijvigheid rondom de luchthaven creëert



Figuur 1: Schiphol als hub- en spokes systeem
(Schiphol group, 2012, p. 10)

uiteindelijk nog eens ruim 290.000 banen (Schiphol group, 2012, p.10). Deze grote economische betekenis van de luchthaven houdt verband met twee nauw verweven functies van Schiphol als mainport. Ten eerste heeft de luchthaven een belangrijke functie als hub in het uitgebreide internationale vliegverkeer waardoor elke bestemming ter wereld binnen 24 uur bereikbaar is (zie Figuur 1). Ruim 40% van de reizigers die Schiphol aandoen hebben Nederland niet als vertrekpunt of eindbestemming van hun reis. Het feit dat men via Schiphol reist, betekent echter wel dat veel vluchten naar verschillende bestemmingen rendabel zijn en daarom vanaf Schiphol uitgevoerd kunnen worden. Om deze reden floreert Schiphol al jaren vanwege een hoog aantal zakelijke vluchten. Ten tweede draagt Schiphol door de hoge mate van connectiviteit ook bij aan het creëren van een hoogwaardig grootstedelijk gebied waar veel bedrijven concurrerend kunnen opereren (ministerie V&W, 2005, p.15). Het is niet voor niets dat Schiphol op de vijfde plek staat op de Europese lijst van de meest gunstigste bedrijfslocaties (ACI-Europe, 2004, p.70).

De inzet van de Rijksoverheid is dan ook primair gericht op het behoud en de versterking van de kwaliteit van het luchthavennetwerk. De ligging van Schiphol in de Randstad brengt, naast duidelijke zakelijke voordelen, echter ook milieu- en geluidhinder met zich mee (Van der Wouden et al., 2008,

p. 10). Aangezien het niet mogelijk is om de mainport te verplaatsen, heeft het kabinet daarom gekozen om de internationale hub-functie van Schiphol optimaal te benutten binnen de gestelde ruimtelijke en milieugrenzen (LIB, Dassen & Diederens, 2006). Door de grote onzekerheden omtrent toekomstige economische ontwikkelingen is het lastig te voorspellen wanneer de maximale capaciteit van de luchthaven bereikt zal worden. Uit onderzoek blijkt tevens dat een deel van de verwachte groei op Schiphol niet bijdraagt aan de kwaliteit van het netwerk (niet-mainportgebonden verkeer) en om die reden mogelijk ook geacommodeerd zou kunnen worden op andere, nabij gelegen regionale luchthavens, met name Eindhoven en Lelystad.

In de Aldersafspraken (Alders, 2008) voor Schiphol is opgenomen dat Schiphol tot 2020 kan doorgroeien tot 580.000 vluchten per jaar, waarvan er 70.000 overgeplaatst moeten worden naar regionale luchthavens. In de Luchtvaartnota (2009) is daarom een onderscheid aangebracht tussen de regionale luchthavens in Nederland. Hierbij staan een drietal begrippen centraal; regionale betekenis, nationale betekenis en nationaal belang

Een groot aantal van de luchthavens in Nederland zijn slechts van beperkte omvang. Een korte baanlengte (minder dan 1200 meter) en minimale voorzieningen kenmerken deze luchthavens. In de Luchtvaartnota (2009) zijn deze kleinere luchthavens benoemd als luchthavens van regionale betekenis.

Luchthavens van nationale betekenis zijn luchthavens die nu of in de toekomst voldoende uitgerust zijn voor groot handelsverkeer en internationale bereikbaarheid. Een vereiste om aan dit criterium te kunnen voldoen is een baanlengte van minimaal 1800 meter om commercieel luchtverkeer te kunnen ontvangen (bijvoorbeeld een Boeing 737 of een Airbus A320). Verder moeten deze luchthavens beschikken over luchtverkeersleiding om het commerciële vliegverkeer in goede banen te leiden (Luchtvaartnota, 2009, p. 57).

In de Luchtvaartnota (2009) worden op basis van de eerder genoemde criteria zes luchthavens aangewezen als zijnde van nationale betekenis. Rotterdam-The Hague, Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde, Lelystad, Eindhoven airport en Twente airport. Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat Eindhoven en Twente destijds nog een militaire aanwijzing hadden en onder het gezag van het ministerie van Defensie vielen. Eindhoven valt ook nu nog onder Defensie, maar de militaire status van Twente is in 2007 beëindigd.

De luchthavens Rotterdam-The Hague, Lelystad en Eindhoven dragen in de ogen van het ministerie van Infrastructuur & Milieu ook nog eens gezamenlijk bij aan de (ruimtelijk) economische ambities van de Randstad en aan de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Deze bijdrage heeft een zeker nationaal belang. Een samenhangende aanpak ten behoeve van het mainportbeleid en een actieve samenwerking met Schiphol wordt hiervoor als essentieel beschouwd. *Het stelsel van luchthavens moet zich richten op het realiseren van een complementaire functie in de optimale verdeling van het luchtverkeer ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk* (Ministerie van V&W en VROM, 2009, p. 58). Het Rijk behoudt in deze gevallen, vanwege coördinatie overweging dan ook het bevoegd gezag.

De discussie over decentralisatie speelt hierbij een grote rol. Het Rijk is de laatste jaren veel bezig geweest met het decentraliseren van bevoegdheden op allerlei verschillende beleidsvelden. Provincies en gemeenten krijgen steeds meer taken toebedeeld. Met het wetsvoorstel Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (2006) werd voorgesteld om ook het gezag over regionale luchthavens over te dragen aan de provincies. Dit is opgenomen in de Regelgeving Regionale en Kleine Luchthavens (RRKL) (RPB, 2005, p.16). In aanloop naar de Aldersakkoorden in 2008 werd duidelijk dat de groei van Schiphol beperkt zou blijven binnen de bestaande geluids- en veiligheidsnormen. De noodzaak om vluchten van Schiphol over te plaatsen naar regionale luchthavens werd hiermee groter en leidde er bovendien toe dat het eerder genoemde decentralisatievoorstel op de lange baan werd geschoven (Van der Wouden et al., 2008).

Door het voortschrijdende decentralisatiebeleid en lagere groeicijfers in de luchtvaart dan eerder aangenomen werd, heeft het Rijk aangekondigd decentralisatie van het bevoegd gezag over Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport nader te onderzoeken. Dit zou aanpassingen vergen van de wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire luchthavens (RBML). Vraagstukken die betrekking hebben tot (de)centralisatie brengen echter altijd de nodige discussies met zich mee, zo ook met betrekking tot het luchthavenbeleid. Het is dan ook erg interessant om te onderzoeken wat voor (patronen van) argumenten in deze discussies gebruikt worden.

1.2 Doelstelling

Op basis van de introductie kan de doelstelling van het onderzoek worden geformuleerd. Dit onderzoek zal praktijkgericht zijn. Er is sprake van een actueel beleidsvraagstuk dat kan worden onderzocht. De nadruk ligt op het herkennen van argumenten om het bevoegd gezag over de luchthavens van nationale betekenis wel of niet te decentraliseren. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

Het in kaart brengen van patronen van argumenten omtrent de decentralisatie van het bevoegd gezag over de drie luchthavens van nationale betekenis.

Deze doelstelling maakt duidelijk dat argumenten een essentiële rol spelen in dit onderzoek. Het gaat hierbij om de argumenten die gebruikt worden door direct betrokken actoren rondom de drie luchthavens om decentralisatie al dan niet als een goede ontwikkeling te beschouwen. Hierbij is het belangrijk om in ogenschouw te nemen dat lang niet alle argumenten en opmerkingen die respondenten maken een duidelijke reden en/of oorsprong hebben en dat de persoonlijke meningen van betrokkenen een sterke invloed hebben op de inhoud van argumenten. Dit geeft al aan dat er veel belang gehecht wordt aan de denkbeelden, of discoursen, die de argumenten van de verschillende actoren beïnvloeden. Het selecteren van de juiste actoren is dan ook een belangrijke stap in het onderzoekstraject. In hoofdstuk vier zal dieper op deze actorenselectie ingegaan worden. Een belangrijke notie die hierbij gemaakt moet worden is dat dit onderzoek zich slechts richt op de actoren rondom de drie luchthavens van nationale betekenis, waardoor de resultaten ook slechts voor deze gevallen toepasbaar zijn en moeilijk te generaliseren zijn.

Een reconstructie en analyse van de visies en opvattingen van de verschillende betrokken actoren geeft de inzichten waar dit onderzoek naar op zoek is. Het theoretisch kader geeft door middel van

de discoursanalyse en het *model of argument* een kader om deze inzichten te analyseren en te interpreteren. Deze theoretische begrippen zullen in het derde hoofdstuk van deze scriptie nader toegelicht worden.

1.3 Vraagstelling

Op basis van de doelstelling kan de volgende vraagstelling worden geformuleerd:

Welke patronen van argumenten kunnen herkend worden in de discussie over decentralisatie (voor de drie luchthavens van nationale betekenis) en hoe verhoudt deze discussie zich tot de voor decentralisatie en luchtvaart relevante beleidsaspecten?

Op basis van deze vraagstelling zijn een aantal deelvragen opgesteld, die bij elkaar genomen de onderzoeker in staat stellen antwoord te geven op de vraagstelling. De eerste deelvragen zijn sterk terug te voeren op de cases die in dit onderzoek centraal staan: Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport (verder MAA, GAE en Twente). Het gaat hierbij dus om luchthavens die van nationale betekenis zijn, zonder dat er een nationaal belang aan is toegekend.

1. Wat zijn in een recent verleden de dominante thema's van discussie geweest?
2. Hoe zien de discourses van de verschillende direct betrokken actoren rondom elk van deze luchthavens eruit?

De tweede set deelvragen richt zich op het concept decentralisatie. Het gaat hierbij om het genereren van een duidelijk beeld over wat verstaan wordt onder decentralisatie. Bovendien is het van belang om decentralisatie te koppelen aan het luchtvaartdossier. Het doel hiervan is om een beter beeld te vormen van wat het eigenlijk in kan houden als het bevoegd gezag over de drie luchthavens van nationale betekenis gedecentraliseerd wordt.

3. Welke beleidsaspecten zijn relevant in een discussie over luchtvaart en decentralisatie?
4. Wat wordt in elk van deze beleidsaspecten precies bedoeld met decentralisatie?

De vijfde deelvraag heeft vooral betrekking op de analyse. Aan de hand van de discoursanalyse en het *model of argument* zullen de gegevens geanalyseerd worden om patronen van argumentatie te kunnen herkennen (zie hoofdstuk 3: Theoretisch kader). Hierbij is het interessant om te kijken waar overeenkomsten of juist verschillen zitten tussen de drie cases.

5. Waar kunnen overeenkomsten en verschillen in de terugkerende patronen van argumentatie tussen de drie cases herkend worden?

Ten slotte is de laatste deelvraag gericht op het vergelijken van de Rijksvisie en de regionale visies op decentralisatie van het bevoegd gezag. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de overeenkomsten en verschillen die waar te nemen zijn tussen deze visies en hoe dit zich verhoudt tot de eerder genoemde beleidsaspecten. Dit zal uiteindelijk resulteren in een aantal constatering en aanbevelingen.

6. Wat valt er, gegeven de ontdekte patronen, te zeggen over de over- en/of onderwaardering van bepaalde aspecten van het debat?

1.4 Relevantie

Dit onderzoek geeft een uniek inzicht in de wijze waarop de decentralisatiediscussie gevoerd en ervaren wordt in de regio's rondom Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport. Het creëert een beeld van de gebruikte (patronen van) argumenten vanuit een regionaal- en vanuit het Rijks-perspectief. Op deze wijze kunnen overeenkomsten en verschillen herkend worden. Verder gaat het hier om een vraagstuk dat eerder op de politieke agenda gestaan heeft en destijds op de lange baan geschoven is. In een tijd waarin het Rijk in toenemende mate taken overdraagt aan provincies is de kans aanwezig dat de decentralisatiediscussie rondom de luchtvaart eveneens weer opstaat.

Dit onderzoek heeft tevens een wetenschappelijke relevantie, het is namelijk een toevoeging op de bekende bestuurlijke analyses van decentralisatievraagstukken. Hierin wordt slechts gekeken naar de mogelijke- voor- en nadelen van decentralisatie, terwijl in dit onderzoek juist de discussie over decentralisatie onder de loep wordt genomen. Ogenscheinlijke voordelen die decentralisatie van het bevoegd gezag zou kunnen hebben voor het Rijk, kunnen in de regio juist heel anders gezien worden. Het is goed om in de gaten te hebben dat er twee verschillende visies op het decentralisatie vraagstuk bestaan, die elk een andere insteek hebben. De grote impact die een luchthaven heeft op zijn omgeving maakt het interessant om juist dit onderwerp vanuit een sociale invalshoek te benaderen.

1.5 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk richt zich op het concept decentralisatie en de wijze waarop het zich verhoudt tot de Nederlandse luchtvaart. Het derde hoofdstuk, het theoretisch kader, staat in teken van de discoursanalyse en het *model of argument* waarmee de onderzoeksdata geanalyseerd is. In het daaropvolgende methodologische hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de onderzoeksmethode, selectie van respondenten, de wijze waarop het onderzoeksmateriaal verkregen wordt en de wijze waarop het verkregen materiaal geanalyseerd is. In de hoofdstukken vijf, zes en zeven worden achtereenvolgens de cases MAA, GAE en Twente beschreven, waarbij er stilgestaan wordt bij de ontdekte patronen van argumentatie. In het laatste hoofdstuk wordt de scriptie met de conclusie en reflectie afgesloten.

2 'Setting the scene' - decentralisatie en luchtvaart

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zal stil worden gestaan bij het concept decentralisatie. De rest van het hoofdstuk staat in het teken van een aantal relevante beleidsaspecten met betrekking tot luchtvaart en decentralisatie. Uit een aantal oriënterende gesprekken zijn de volgende aspecten als relevant naar voren gekomen: ruimtelijke ordening, wet- en regelgeving, milieuhinder, luchtverkeersleiding en staatsteunregelingen. In paragraaf twee tot en met zes zullen deze beleidsaspecten nader worden toegelicht en uitgewerkt, gevolgd door een korte conclusie in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

2.1 Decentralisatie

Nederland is al van oudsher een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Hennekens et al., 1998, p.1; Boogers et al., 2008, p. 9). Het decentrale karakter van de eenheidsstaat is in 1814 in de Grondwet vastgelegd, decentrale eenheden werden erkend en wetgevende en bestuursmacht werd toegekend (Hennekens et al., 1998, p.1). Het Nederlandse staat- en bestuurssysteem wordt volgens de wet gekenmerkt door drie verschillende bestuurslagen; Rijk, provincie en gemeenten. Het hele land is 'bedekt' met decentrale eenheden als provincies en gemeenten. De mate van decentralisatie wordt sinds 1814 voortdurend bediscussieerd (Boogers et al., 2008). Verschillen in opvattingen over het binnenlands bestuur, maatschappelijke veranderingen en de samenstelling van het openbaar bestuur bleken allemaal van invloed op de mate van decentralisatie (Boogers et al., 2008). Al in het pre-Napoleon tijdperk werden in Nederland bestuurlijke taken gedecentraliseerd. Bij het ontstaan van het koninkrijk der Nederlanden in 1815 werd dit volledig omgedraaid, er werd juist weer veel gecentraliseerd om zo een krachtige overheid te creëren. Deze krachtige overheid was vooral terug te voeren tot de bescherming van collectieve goederen en hangt, zeker in Nederland, sterk samen met de verzorgingsstaat (Hoogerwerf & Herwijer, 2008). De eens zo machtige provincies (gewesten) verloren op deze wijze veel van hun macht en werden mogelijk het zwakste overheidsorgaan in Nederland (Andeweg & Irwin, 2009, p. 192). De capaciteiten van de provincie om beleid te maken is hierdoor sterk beperkt. Met de oprichting van de EU is er nog een vierde bestuurslaag bijgekomen en lijkt de macht van decentrale overheden nog verder af te zwakken (Andeweg & Irwin, 2009, p.200).

Bij het opstellen van het regeerakkoord Rutte I stond decentralisatie weer op de agenda. In het coalitieakkoord is expliciet aandacht geschonken aan de decentralisatie van overheidstaken (Boogers et al., 2008, p.2). Het akkoord spreekt van het *met kracht bevorderen* van decentralisatie en *decentraal wat kan, centraal wat moet*. Dit moet verder ingevuld worden aan de hand van de decentralisatie-impuls, uit te werken in twee bestuursakkoorden met provincies en gemeenten (Schilder, et al., 2008, p. 10; de Gier et al., 2011, p.15). Voorstanders van decentralisatie zien dit als een positieve ontwikkeling, terwijl tegenstanders juist aangeven dat dit een voorbeeld is van het 'over de schutting' gooien van Rijkstaken, meestal zonder hier financiële hulpmiddelen tegenover te zetten.

In de huidige discussie rondom decentralisatie verdient de resultaatverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid de aandacht. Het Rijk is verantwoordelijk voor nationale belangen en is verplicht

doelen te formuleren waar het verantwoordelijk voor gehouden kan worden. Het gaat hier om belangen en verantwoordelijkheden van het Rijk. Het Rijk kan bijvoorbeeld belang hebben bij het behouden van het centrale gezag over grote ruimtelijke projecten. Het kan hier gaan om situaties waarbij sprake is van een bepaald nationaal belang. Dit argument wordt ook naar voren gebracht in het geval van de regionale luchthavens Eindhoven, Lelystad en Rotterdam. Aan de andere kant is het rijk ook verantwoordelijk voor externe effecten en het afstemmen van bestemmingen; twee taken die in deze context mogelijk conflicterend kunnen zijn.

Bij projecten van nationaal belang heeft het zwaartepunt van de besluitvorming altijd bij het Rijk gelegen. De besluitvorming bleek zeker niet altijd consistent. Er vindt te weinig interactie plaats tussen de verschillende bestuursniveaus om goede planning van de grond te krijgen (Lurks, 2001, p. 317). Opvallend is dat decentrale overheden een erg afwachtende houding aannemen ten aanzien van het Rijk met betrekking tot decentralisatievoorstellen. Een gedeelte van deze terughoudendheid heeft te maken met de vraag of decentralisatieplannen überhaupt op een meerderheid kunnen rekenen in de Tweede Kamer. Decentrale overheden nemen hierdoor pas erg laat deel aan het besluitvormingsproces en verliezen veel mogelijkheden tot inspraak (Schilder et al., 2008, p.17).

Veel argumenten en doelstellingen voor decentralisatie zijn vergelijkbaar. Kort gezegd kunnen ze worden teruggebracht tot een aantal argumenten/motieven die zouden moeten leiden tot een beter presterende overheid. Hierbij wordt verondersteld dat dit gerealiseerd wordt door verantwoordelijkheden over te dragen aan decentrale overheden. Termen die hierbij veel de revue passeren zijn efficiency, slagvaardigheid, toegankelijker, gestroomlijnder. Fleurke et al. (1997) benoemen vier centrale argumenten/motieven:

1. *Integraal beleid.* De eerste doelstelling van decentralisatie is het tegengaan van ongecoördineerd handelen. De gedachte is hierbij dat de sectorale oplossingen onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de problemen zoals die zich op een lokale schaal voordoen.
2. *Maatwerk* De tweede doelstelling van decentralisatieoperaties is dat landelijk beleid op deze wijze beter kan worden afgestemd op lokale omstandigheden, aangezien gemeenten en provincies hier een beter beeld van hebben.
3. *Slagvaardigheid.* De derde doelstelling van decentralisatie is de vergroting van de slagvaardigheid van het beleid. Niet alleen omdat het lokaal bestuur beter tot integrale maatwerkoplossingen in staat zou zijn (zie a en b), maar ook omdat de gemeente sneller zou kunnen inspelen op veranderde omstandigheden op regionale of lokale schaal.
4. *Democratisering.* De laatste doelstelling heeft betrekking op de democratisering van de beleidsvoering. Aangezien verondersteld wordt dat het lokaal bestuur voor burgers toegankelijker is, kan de betrokkenheid onder burgers op deze wijze worden vergroot.

De bovenstaande doelstellingen en argumenten worden echter ook vaak tegengesproken, tegenstanders halen daarbij veelal de volgende punten aan:

1. De operationalisatie van begrippen als slagvaardigheid blijft veelal uit. Zonder een adequate operationalisatie blijven dergelijke begrippen betekenisloos.
2. Er wordt al verondersteld dat decentralisatie leidt tot een verbetering in efficiency en andere zaken, terwijl dit kan natuurlijk worden betwijfeld. Zijn decentrale overheden wel beter in staat om adequaat op te treden bij veranderende omstandigheden? Omstandigheden die

een zekere expertise verlangen kunnen de grenzen van de decentrale overheid overschrijden. Bovendien is het niet noodzakelijkerwijs zo dat de invloed van burgers op lokaal niveau groter is (de beoogde democratisering). De opkomst bij verkiezingen is immers in beide gevallen laag en protest richt zich zowel op lokale als nationale overheid.

3. Ten slotte worden de argumenten voor decentralisatie vaak niet afgezet tegen de argumenten tegen decentralisatie. In het schema hieronder worden de voor- en tegenargumenten wel tegen elkaar afgezet. Het schema is gebaseerd op Gilsing (2009), Schilder et al. (2008) en de *Notitie Decentralisatie* van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Decentraal	Centraal
Decentralisatie verbetert de integrale beleidsvoering. Taken en bevoegdheden zijn bij één bestuurslaag geconcentreerd en er kan zo effectiever gehandeld worden.	Aan het maken en uitvoeren van beleid zijn schaalvoordelen verbonden, die kunnen pleiten voor een centrale in plaats van decentrale uitvoering.
Decentralisatie maakt maatwerk beter mogelijk. Beleid kan afgestemd worden op de eigen aard van het specifieke geval of probleem dat zich op lokale schaal voordoet.	De schaal waarop een maatschappelijk probleem zich ontwikkeld kan uitstijgen boven de bestuurlijke schaal van de decentrale overheid.
Decentralisatie helpt om te komen tot een slagvaardiger optreden van de overheid en verbetert zo de kwaliteit van het openbaar bestuur.	Decentralisatie vraagt om capaciteit en financiële reserves om de nieuwe taken en bevoegdheden uit te kunnen voeren.
Decentralisatie zorgt ervoor dat het bestuur dichterbij de burger wordt gebracht en versterkt zo ook de lokale democratie doordat er direct rekening wordt gehouden met wensen van burgers en de toegankelijkheid van bestuur wordt vergroot.	Decentralisatie kan leiden tot verschillen in de omvang en/of kwaliteit van voorzieningen. Dit gaat dan weer te kosten van een andere democratische waarde in Nederland, namelijk gelijkheid van burgers.
Decentralisatie leidt tot minder bestuurlijke drukte en zorgt voor een duidelijker onderscheid tussen beleidsopvattingen op verschillende overheidslagen.	Decentralisatie kan ook leiden tot negatieve effecten wat betreft de macro-economische ontwikkelingen.

Figuur 2: Argumenten rondom decentralisatie

Evaluaties van decentralisatieoperaties op verschillende beleidsvelden leveren uiteindelijk een erg variërend beeld van succes op. De Groot (2005) is positief over de gevolgen van decentralisatie op het onderwijs, vooral waar het de mogelijkheden tot lokaal en regionaal maatwerk, de betrokkenheid van actoren en de efficiëntie betreft. Gilsing (2007) trekt soortgelijke conclusies ten aanzien van het jeugdbeleid. Daartegenover staan ook negatieve resultaten. Zo wijst Moulijn (2003) op de ongewenste gevolgen die decentralisatie heeft gehad in het geval van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, op het gebied van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Ook bij de verwachting dat decentralisatie de materiële beleidsvrijheid van provincies en gemeenten vergroot, waardoor zij ook de middelen in handen krijgen om in alle vrijheid beleid te voeren, kunnen vraagtekens worden geplaatst (zie bijv. Denters et al., 1999).

Om een goed beeld te krijgen van wat decentralisatie betekent in het kader van dit onderzoek moet er goed gekeken worden naar het luchthavenbeleid in Nederland. Het luchthavenbeleid in Nederland heeft te maken met een grote verscheidenheid aan zaken, zoals werkgelegenheid, economie, milieu, natuur, ruimtelijke ontwikkeling, bereikbaarheid, veiligheid, enzovoorts. Het decentraliseren van het luchthavenbeleid wordt dus ook op haar beurt beïnvloed door een aantal

aspecten. Het gaat hierbij voornamelijk om ruimtelijke ordening, wet- en regelgeving, milieuhinder, luchtverkeersleiding en staatssteun. Deze aspecten komen nu één voor één aan bod.

2.2 Ruimtelijke ordening

Bij de ontwikkeling van luchthavens spelen ruimtelijke overwegingen vanzelfsprekend een rol van betekenis. Zeker in een dichtbevolkt land als Nederland is het essentieel om ruimtelijke aspecten omtrent luchthavens goed af te wegen. Hierbij is het van belang om zicht te hebben op het ruimtelijk beleid in Nederland en wat decentraliseren precies tot gevolg zou hebben voor de luchthavens van nationale betekenis.

Ruimtelijk beleid in Nederland

Al sinds de jaren '90 wordt er gewerkt aan een fundamentele herziening van het Nederlandse ruimtelijk beleid, met als doel dit beleid effectiever te maken. Het WRR-rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (1998) was het startpunt voor een overheid die zich actief bezig ging houden met ruimtelijke ontwikkeling op regionale schaal. Vanaf dat moment verschoof de focus van het dicteren van het ruimtelijk beleid naar het actief zoeken naar samenwerking tussen publieke en private partijen ter bevordering van de ruimtelijke ontwikkeling. De Rijksoverheid was niet langer als enige verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening, ook andere overheidsorganen moesten in staat zijn deze rol op zich te nemen. Dit is later ook vastgelegd in de Wro. De Wro (voorheen WRO) vormt een flexibel wettelijk raamwerk waarbinnen zowel een centrale als een decentrale beleidsvoering mogelijk is. In het flankerend beleid moeten de aanpassingen gemaakt worden ter bevordering van de decentralisatie. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2011) zegt dan ook:

Binnen de Wro is een verregaande, verantwoorde decentralisatie goed mogelijk. De flankerende regelgeving en de algemene regels die op grond van de Wro zijn opgesteld, zijn nog steeds in hoge mate sturend voor de beslissingen die decentraal genomen kunnen worden (p. 19).

Het kabinet Rutte I noemde een verdere decentralisatie van het ruimtelijk beleid als een belangrijke ambitie. In het regeerakkoord kwam het kabinet dan ook met voorstellen om de ruimtelijke ordening over te laten aan provincies en gemeenten onder het motto *je gaat erover of niet*. Decentralisatie houdt dan in dat het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening naar de provincies gaat. Het kabinet is van mening dat ruimtelijke ordening plaats moet vinden op basis van een integrale afweging van verschillende belangen, waarbij een transparante besluitvorming belangrijk is. Tevens moet deze besluitvorming dicht blijven bij hen die dit direct aangaat (Rli, 2011, p. 15). Welk niveau dat precies is blijft echter onduidelijk. Tevens blijft onduidelijk of er één nationale visie ontwikkeld moet worden waar naar gehandeld moet worden of dat decentrale overheden de ruimte krijgen een eigen visie te ontwikkelen. Minister Schultz benadrukt dat in haar beleidsbrief van 26 november 2010:

Er moet ruimte ontstaan voor decentrale overheden om eigen afwegingen en ruimtelijke keuzes te kunnen maken, bijvoorbeeld in relatie tot de uiteenlopende bevolkingsontwikkeling. Het Rijk stelt alleen kaders op waar dat nodig is; voor het overige ontstaat ruimte voor gebiedsgericht maatwerk.

Om daadwerkelijk te komen tot een effectievere ruimtelijke ontwikkeling en besluitvoering is het nodig dat de regio, naast het bevoegd gezag, ook over de mogelijkheden beschikt om taken, bevoegdheden en verantwoordelijken van het Rijk over te nemen (Rli, 2011, p. 2; Buitelaar et al., 2010). Op veel onderdelen van het ruimtelijk beleid in Nederland heeft het Rijk zich inderdaad teruggetrokken. Zo houdt het Rijk zich niet meer bezig met de Nationale Landschappen, recreatiegebieden om de stad, Rijksbufferzones, de sanering van bedrijventerreinen, het natuurbeleid en de uitvoering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Volgens sommigen (waaronder de Rli, 2011) is er echter wel een duidelijke en richtinggevende Rijksvisie nodig voor een succesvolle decentralisatie. Deze nationale kaders zijn op veel terreinen leidend, maar hebben tot gevolg dat er geen beleidsvrijheid voor de decentrale overheid ontstaat, waardoor decentralisatie geen meerwaarde heeft. Zo investeert het Rijk nog aanzienlijk in projecten met grote ruimtelijke invloed (infrastructurele projecten) en bestaat er veel wet- en regelgeving naast de Wro met betrekking tot het ruimtegebruik.

De snelle decentralisatie van veel van deze eerder genoemde beleidsvelden heeft echter ook geleid tot de nodige onzekerheid. Andere problemen die onmiddellijk de kop opsteken hebben te maken met financiën en kennis. Gemeenten en provincies zijn vooralsnog financieel erg afhankelijk van het Rijk. Zolang er decentraal maar beperkt over publieke investeringen kan worden besloten, is de decentrale zeggenschap over de ruimtelijke ordening ook beperkt (Rli, 2011, p. 20). De inzet van het kabinet voor decentralisatie zal dus gepaard moeten gaan met het vergroten van de mogelijkheden voor decentrale overheden, om publieke middelen in te zetten voor het voeren van ruimtelijk beleid zonder daarbij leefomgevingskwaliteiten uit het oog te verliezen. Dit creëert meer beleidsruimte op regionaal niveau, terugkerend naar 'regio's op eigen kracht' uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Buitelaar et al., 2012). Tevens is de kennisbehoefte vanuit decentrale overheden erg hoog: voor een succesvol ruimtelijk project heeft men al snel kennis nodig van een groot aantal zaken (technische mogelijkheden, juridische mogelijkheden, cultuurhistorie, etc.). Decentrale overheden zijn op zoek naar manieren om op verschillende terreinen effectiever samen te werken met andere overheden, om zo de beleidsdoelen te behalen (PBL, 2013, p. 5). Daarnaast heeft men bij decentrale overheden de behoefte om de verschillende stappen van de beleidscyclus beter op elkaar aan te laten sluiten. Hierbij ondervindt men vaak moeilijkheden, vanwege het feit dat decentrale overheden moeite hebben inhoudelijke vragen scherp te verwoorden in heldere kennisvragen aan kennisleveranciers. Het decentraliseren van het omgevingsbeleid heeft één groot risico, namelijk het fragmenteren en dupliceren van kennis (PBL, 2013, p. 5). Na decentralisatie ontplooiën decentrale overheden, los van elkaar, allerlei initiatieven op soortgelijke vlakken. Er is tevens weinig stimulans om kennis te delen. Naast het dupliceren van kennis heeft dit ook fragmentatie tot gevolg, het Rijk heeft niet langer het overzicht over de kennisproductie en is niet in staat bij te sturen. Hoe kan het Rijk dan met één visie naar buiten treden?

Ten slotte houdt het kabinet een slag om de arm wat betreft de volledige decentralisatie van het ruimtelijk beleid. In het regeerakkoord wordt ruimtelijke ordening namelijk direct gekoppeld aan economische ontwikkeling. Ruimtelijk beleid kan een bijdrage leveren aan de economische groei van Nederland in zijn geheel wanneer dat beleid zich richt op de sterke punten van de Nederlandse economie. Een aantal onderwerpen die hierbij genoemd worden zijn: 'mainports', 'brainports',

‘greenports’, de ontwikkeling van ‘valleys’ en de bereikbaarheid. Het Rijk blijft altijd in staat om invloed uit te oefenen op beleid omtrent deze zaken.

Verbinding met luchtvaart

Een luchthaven heeft natuurlijk verstreckende gevolgen voor zijn directe omgeving. Vanwege de geluids- en externe veiligheidscontouren rondom een luchthaven worden bouw mogelijkheden voor een veel groter gebied dan de luchthaven beperkt. Ook de hoogte van bebouwing in een grote straal rondom een luchthaven wordt beperkt. Een vliegtuig start en landt namelijk onder een relatief kleine hoek en dit vereist veel vrije ruimte. Ook hoge objecten die niet direct in de buurt van een luchthaven staan kunnen botsinggevaar opleveren. Verder kunnen hoge objecten het signaal van communicatie-, navigatie- en surveillance- (radar)apparatuur verstoren en op deze manier veel gevaar opleveren. Sinds de toevoeging van de wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) als hoofdstuk in de Wet Luchtvaart in 2009 is het verplicht om de eerder genoemde beperkingsvlakken vast te leggen in een luchthavenbesluit (waarover zo meer). Het handhaven van deze bepalingen uit het luchthavenbesluit zal plaats vinden op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening. Zolang het Rijk het bevoegd gezag is over de luchthavens van nationale betekenis, houdt de VROM-inspectie (is nu ILT) toezicht op de juiste toepassing van de Wro en het in stand houden van de beperkingsvlakken. Bij een decentralisatie van het bevoegd gezag komt deze handhaving in de handen van de provincies. In de huidige situatie is het wel zo dat provinciale structuurvisies en gemeentelijke bestemmingsplannen m.b.t. de luchthaven tweemaal ter inzage liggen, eerst bij het bevoegd gezag en vervolgens bij de Raad van State. Bij decentralisatie komt de eerste stap te vervallen en wordt het luchthavenbesluit alleen nog bij de Raad van State ter inzage gelegd.

Naast deze directe gevolgen voor de ruimtelijke ordening is het belangrijk om ook de indirecte gevolgen te benoemen. Eén van de belangrijkste onderdelen van het verdienmodel van een luchthaven is een nabijgelegen bedrijventerrein. Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is tegenwoordig een gemeentelijke taak, maar de provincie is het bevoegd gezag in het geval van bovenlokale bedrijvigheid. Aangezien veel bedrijvigheid in de nabijheid van luchthavens import- en export- georiënteerd is en veelal een regio-overstijgende functie vervult, is het de provincie die bedrijvigheid rondom luchthavens inricht. Het (economische) belang van een luchthaven voor een regio wordt hiermee vergroot, aangezien deze bedrijvigheid veel banen oplevert.

Het is duidelijk dat er binnen de Wro veel mogelijkheden voor decentralisatie zijn en dat er al op veel ruimtelijke velden decentralisatie heeft plaatsgevonden. In veel van deze gevallen is een nationaal kader echter nog steeds leidend. Bij een decentralisatie van het bevoegd gezag over de luchthavens van nationale betekenis blijft het voorsnog onduidelijk of er ook hier een nationaal kader meegegeven wordt. Er liggen mogelijkheden om provinciaal beleid beter af te stemmen met de ruimtelijke inpassing van een luchthaven, aansluitend bij decentralisatieargumenten als maatwerk en integrale beleidsvoering. Om daadwerkelijk tot maatwerk en integrale beleidsvoering te komen is het van belang dat provincies ook beleidsvrijheid krijgen. De provincies moeten de mogelijkheid krijgen om eigen keuzes te maken die in de provinciale visie passen en niet binnen strenge nationale kaders. Een leidend nationaal kader perkt juist deze vrijheid erg in, waardoor de provincie slechts de uitvoerder van nationaal beleid wordt waarbij decentralisatie niet zo veel nut dient.

2.3 Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving rondom luchthavens in Nederland is omvangrijk en beslaat meerdere wetteksten. De belangrijkste om in het verband van dit onderzoek te noemen zijn de Wet luchtvaart en de daaronder hangende besluiten en regelingen. Met name de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML) en het luchthavenbesluit zijn relevant in het kader van dit onderzoek. In deze paragraaf zullen deze twee nader toegelicht worden.

Van nota RELUS tot RBML

In 1997 stelde het Rijk de nota Regionale Luchthavenstrategie (RELUS) op. Hierin werd een nieuwe beleidskoers uitgezet voor de financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en regionale luchthavens. Tot die tijd participeerde het Rijk in het beheer en de bijdrage in de verliesafdekking van de regionale velden, een situatie die in een veranderend krachtenveld om aanpassing van het Rijksbeleid vroeg. In de nota RELUS heeft dit uiteindelijk geleid tot het beëindigen van de financiële betrokkenheid van het Rijk. Dit heeft geresulteerd in een overeenkomst tussen Rijk en de NV van de regionale luchthaven waarbij een eenmalige afkoopsom voor toekomstige exploitatietekorten, plus een eenmalige investeringsbijdrage is toegekend.

In 1999 is de hoofdlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens gepresenteerd. In dit beleidsdocument komt voor het eerst een duidelijke ambitie naar voren om het bevoegd gezag over de regionale luchthavens te decentraliseren. In het licht van de concentratie op zijn kerntaken, ingegeven door de wens van de politiek, om de omvang van de overheid terug te dringen, was het Rijk van plan om taken over te dragen aan lagere overheden.

Vanuit deze decentralisatie ambitie volgde in 2006 het wetsvoorstel Regeling Burgerluchthavens en Militaire luchthavens (RBML). Hierin werd voorgesteld om het bevoegd gezag over de regionale luchthavens in Nederland te decentraliseren. In de Tweede Kamer stuitte dit voorstel echter op het nodige verzet. Een motie werd ingediend (motie Haverkamp) om nog eens goed te kijken naar de verschillen tussen de regionale luchthavens in Nederland, en niet zomaar alles te decentraliseren. In 2008 volgde hieruit een gewijzigd wetsvoorstel dat uiteindelijk wel werd aangenomen in de Tweede Kamer. In de gewijzigde RBML was nu het onderscheid opgenomen tussen luchthavens van nationale en regionale betekenis, waardoor de grotere regionale luchthavens onder centraal gezag bleven. Het gaat hier om de luchthavens: Rotterdam-The Hague, Maastricht-Aachen, Groningen-Eelde, Lelystad, Eindhoven airport en Twente airport. De kleinere regionale luchthavens werden wel allemaal gedecentraliseerd. Op 1 november 2009 is de RBML officieel in werking getreden.

Luchthavenbesluit

Het opstellen van een luchthavenbesluit wordt een verplichting naarmate de beperkingscontouren voor een luchthaven (met name geluid) het luchthaventerrein overstijgen. Het luchthavenbesluit bevat bepalingen omtrent het luchthavenverkeer en de ruimtelijke indeling van het gebied rondom de luchthaven. Het gaat hier met name om het opnemen van grenswaarden met het oog op geluidsbelasting en met het oog op de vliegveiligheid. Tevens kunnen er regels of grenswaarden worden opgenomen met het oog op andere zaken zoals luchtverontreiniging. In het besluit worden twee verschillende gebieden vastgesteld, het luchthavengebied en het beperkingsgebied. Het luchthavengebied beslaat de omvang en vormgeving van de luchthaven zelf: het gaat hier om de

baan, verkeerstoren en andersoortige luchthaven gerelateerde bebouwing. Het beperkingsgebied omvat in ieder geval regels ten aanzien van (a) de bestemming en het gebruik van grond in verband met het externe-veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer, (b) de bestemming en het gebruik van grond in verband met de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer en (c) de bestemming en het gebruik van de grond waaronder begrepen de maximale hoogte van objecten in, op of boven de grond, in verband met de vliegveiligheid. Indien een beperkingsgebied gedeeltelijk valt binnen de grenzen van een andere provincie dan de provincie waarbinnen de luchthaven is gelegen, dan wordt het luchthavenbesluit vastgesteld in overeenstemming met de provinciale staten van de andere provincie.

Verder is het van belang om te weten dat het vaststellen van het beperkingsgebied onderhevig is aan nationale wetgeving. In verschillende besluiten en regelingen (Wet Luchtvaart, Besluit Burgerluchthavens, Regeling Burgerluchthavens, Regeling Veilig Gebruik Luchthaven- en andere terreinen) worden kaders met verschillende bandbreedtes aangereikt waarbinnen geopereerd moet worden.

Op grond van de door de RBML gewijzigde Wet Luchtvaart moet voor elke burgerluchthaven van nationale betekenis in eerste instantie een omzettingsregeling en vervolgens een luchthavenbesluit worden vastgesteld. Hiervoor is een termijn van vijf jaar vastgesteld. Het is van belang om te weten dat het hier gaat om een termijn van orde, dat betekent dat aanwijzingsbesluiten/ omzettingsregelingen niet vervallen op 1 november 2014, maar van kracht blijven tot er een luchthavenbesluit is vastgesteld. In de omzettingsregeling is de gebruikruimte voor het luchthavenverkeer vastgelegd sinds de aanwijzingsbesluiten bij de inwerkingtreding van de RBML vervangen zijn. Vervolgens komen er nieuwe luchthavenbesluiten. Het bevoegd gezag is in staat om, binnen de toelaatbare bandbreedtes, meer of minder ruimte te bieden aan een luchthaven. Hierdoor verkrijgt het bevoegd gezag veel invloed op de ontwikkeling van een luchthaven, maar toch is het goed om één ding in acht te nemen. Het luchthavenbesluit is de invulling van de ruimtelijke inpassing van de luchthaven, maar legt geen uit- en aanvliegeroutes vast. Zelfs in het oorspronkelijk wetsvoorstel om alle luchthavens met uitzondering van Schiphol te decentraliseren stond het luchtruim niet ter discussie. Op het moment dat een vliegtuig opstijgt worden andere regimes van kracht in het kader van de luchtzijdige bereikbaarheid van de luchthaven. Zaken als luchtvaartrechten, landingsrechten en het luchtruim in het algemeen worden dan relevant en deze zaken zijn in de huidige regelgeving nationaal verankerd. De voornaamste reden hiervoor is simpel, de schaal van het Nederlandse luchtvaartstelsel is te klein om met een aantal verschillende luchtruimbepalingen te werken. Dat zou inhouden dat het onduidelijk is voor vliegtuigen die het Nederlandse luchtruim betreden welk regime van kracht is en dat het onduidelijk is hoe er, en hoe hoog er, gevlogen moet worden. Eén nationaal luchtruim neemt deze onzekerheden weg. Wel wordt hierbij de afstemming gezocht tussen Rijk en provincie.

2.4 Milieuhinder

Het opereren van een luchthaven gaat altijd gepaard met milieuhinder. Een luchthaven brengt de nodige neveneffecten met zich mee, waarbij met name geluid voor de meeste overlast zorgt. Het milieu, in het bijzonder geluidsoverlast, is dan ook een van de redenen voor het Rijk om regionaal luchtverkeer aan banden te leggen (Gordijn et al., 2005, p. 39). Al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw voert geluidsoverlast de boventoon in luchthaven discussies (Gordijn et al., 2006, p. 8).

Geluidsoverlast treedt vooral op bij het opstijgen en landen van vliegtuigen en wordt dus met name dicht bij een luchthaven ervaren. Hoeveel omwonenden er geconfronteerd worden met geluidshinder is afhankelijk van de ligging van de luchthaven en het type vliegtuigen. Een luchthaven in een dunbevolkt gebied met weinig bebouwing zal minder geluidsoverlast tot gevolg hebben dan een luchthaven als Schiphol. In de laatste decennia zijn er veel technologische innovaties geweest waardoor vliegtuigen al vele malen minder geluid produceren dan in de jaren zestig. Tegelijkertijd is ook het luchtverkeer explosief toegenomen.

Om beter te kunnen begrijpen wat de geluidsproblematiek nu precies inhoudt worden drie aspecten nader bekeken, te weten emissie, immissie en hinder.

- *Emissie*: hier gaat het om de eigenlijke geluidproductie van de vliegtuigen die komen en gaan op een luchthaven. Maatregelen om deze vorm van overlast tegen te gaan zijn: stillere of minder vliegtuigen, maar bijvoorbeeld ook de beperking van avond- en nachtvluchten.
- *Immissie*: het gaat hier om de geluidsbelasting op het gebied rondom de luchthaven. Dit raakt direct aan de ruimtelijke ordening, omdat men hier kan denken aan het slopen of beter isoleren van woningen dicht bij de luchthaven. Verder kan gedacht worden aan het aanpassen van aanvliegroutes.
- *Hinder*: hier gaat het om de daadwerkelijke overlast die men in de regio ervaart. Dit is erg persoonlijk en dus lastig in kaart te brengen. Maatregelen om de hinder tegen te gaan kunnen compenserend van aard zijn en/of kunnen zich richten op het beter informeren van burgers over vluchten en overlast. Regionale omstandigheden waarin de luchthaven zich bevindt (economisch, cultureel en politiek) kunnen van invloed zijn op de beleving van het geluid in de regio. Bekend is bijvoorbeeld dat mensen die zelf op een luchthaven werken, vaak minder geluidshinder ondervinden dan omwonenden die geen economische relatie met de luchthaven hebben (Boon & Schroten, 2009, 27). Avond- en nachtvluchten worden als hinderlijker ervaren dan reguliere dagvluchten. Bij de bepaling van de gemiddelde geluidsbelasting wordt hiermee rekening gehouden door het geluid in die perioden zwaarder mee te tellen.

Hoewel de discussies over milieueffecten gedomineerd worden door geluidshinder, is het toch belangrijk om even stil te staan bij een tweetal andere neveneffecten van een luchthaven.

- *Veiligheid*: rondom luchthavens bestaat altijd een verhoogd risico op een ongeluk. Hier moet rekening mee gehouden worden. Dit vertaalt zich in een contour voor de externe veiligheid rondom een luchthaven, waarin de kans wordt weergegeven om te overlijden ten gevolge van een neerstortend vliegtuig. Aangezien het grootste risico ontstaat bij de start en landing van vliegtuigen is de contour vorm gegeven in het verlengde van de start- en landingsbaan.
- *Luchtkwaliteit*: hierbij gaat het om de uitstoot van vliegtuigen en het aandeel dat zij hebben in de regionale luchtvervuiling. Verder kan het hier ook gaan om klachten met betrekking tot stank.

Naast een betere aansluiting bij het specifieke regionale karakter van regionale luchthavens, biedt het gezag over de luchthavens provincies ook meer mogelijkheden om hun rol als gebiedsregisseur goed te vervullen. Er zijn hierbij echter wel twee punten te noemen waardoor de beleidsvrijheid van het regionale bestuur ingeperkt wordt ten aanzien van de bestrijding van de milieueffecten:

1. De geluidscontouren die door het regionale bestuur vastgesteld kunnen worden hebben betrekking op de geluidsoverlast op en rondom de luchthaven zelf en leggen geen beperkingen op aan de af- en aanvliegeroutes van vliegtuigen. Deze routes dragen echter wel bij aan de algehele hinder en kunnen als versterkende factor werken. Het vaststellen van deze routes valt onder de nationale regelgeving met betrekking tot het luchtruim (Boon & Schroten, p.30).
2. De beperkingen die worden opgenomen in het luchthavenbesluit kunnen door het regionale bestuur vastgelegd worden, maar dat kan niet geheel vrijblijvend. De RBML noemt contouren met een daarbij behorend regime (Besluit en Regeling Burgerluchthavens). De provincie moet daar minimaal aan voldoen, maar mag ook strenger opereren. De provincie kan, anticiperend op toekomstige groei van de luchthaven, in een groter gebied beperkingen aan de woningbouw opleggen.

2.5 Luchtverkeersleiding

In de hele decentralisatiediscussie rondom de luchthavens van nationale betekenis zijn de luchtverkeersleidingskosten één van de meest genoemde belemmeringen voor een succesvolle decentralisatie. Het is daarom ook van belang om hier dieper op in te gaan.

Sinds 1923 is de Luchtverkeersleiding Nederland (verder LVNL) verantwoordelijk voor de luchtverkeersleiding in Nederland. De LVNL verleent luchtverkeersleiding op aanwijzing van de minister van I&M en legt verantwoording af aan de staatssecretaris over zijn prestaties. Voor civiele luchtverkeersaangelegenheden vormt de LVNL de schakel tussen overheid en alle overige betrokken partijen. Een aantal taken van het LVNL zijn wettelijk vastgelegd:

- Het verlenen van luchtverkeersdiensten binnen het vluchtinformatiegebied Amsterdam.
- Het verlenen van communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten.
- Het verlenen van luchtvaartinlichtingendiensten en het uitgeven van luchtvaartpublicaties en kaarten.
- Het verzorgen of doen verzorgen van opleidingen ten behoeve van luchtverkeersbeveiliging.
- Het adviseren van de minister van I&M alsmede de minister van Defensie betreffende aangelegenheden op het gebied van de luchtverkeersbeveiliging.
- Het verrichten van andere opgedragen taken bij of krachtens de Wet Luchtvaart.

Uit een aantal oriënterende interviews kwam naar voren dat de kosten voor de luchtverkeersleiding in Nederland erg hoog zijn vergeleken met buurlanden. Verder werd ook een herverdeling van deze kosten genoemd als mogelijk struikelblok voor luchthavens van nationale betekenis. Deze kosten worden gevormd door de inzet van mensen (luchtverkeersleiders) en van infrastructuur (radar, communicatie, etc.). Met name de investeringen in het onderhoud van de infrastructuur en de inzet van personeel (73% van de kosten) zorgen voor hoge vaste kosten per luchthaven, los van het verkeersvolume (Blok & Boosten, 2013, p. 8). In de nota-RELUS heeft het Rijk aangegeven de LVNL niet langer te willen financieren voor alle regionale velden in Nederland. Het Rijk draaide op voor deze hoge kosten en wilde naar een situatie toe waarbij iedere luchthaven inzake de Luchtverkeersleiding *de eigen broek ophoudt*. In de ontwikkeling van het beleid rondom de LVNL is het nuttig om drie verschillende perioden te onderscheiden. Deze drie perioden laten duidelijk de veranderende houding van het Rijk zien.

Vóór 2008: aanleiding voor een ander Air Traffic Control-systeem

Deze periode werd gekenmerkt door een voortdurende druk op het Rijk om de exploitatietekorten van LVNL op de regionale velden te dekken. De tarieven die betaald werden door de gebruikers bleken niet toereikend (Rebel & Boosten Consultancy, 2011, p. 6). Air Traffic Control (ATC)-tarieven werden per luchthaven vastgesteld met uitzondering van Rotterdam Airport, deze luchthaven viel onder het Multi-airport systeem van Schiphol en daarom gold daar hetzelfde tarief. De hoogte van de tarieven werd niet gebaseerd op het principe van volledige kostendekking door de gebruikers (Rebel & Boosten Consultancy, 2011, p. 6). Het Rijk dekte daarbij alle tekorten af. Dit was vóór 2008 structureel het geval voor GAE en MAA. In lijn met de nota-RELUS werd ook hier getracht de financiële bijdragen door het Rijk te verminderen. In 2006 is daarom een werkgroep in het leven geroepen om te adviseren over een structurele oplossing voor de exploitatietekorten op de regionale luchthavens.

2008/2009: One Group of Airports system (OGA-systeem)

Per 1 januari 2008 werd het ATC systeem aangepast. De exploitatietekorten zouden op deze manier teruggebracht worden en het Rijk hoefde niet langer jaarlijks vele miljoenen bij te dragen aan de bekostiging van de LVNL.

1. Financiële herindeling: de kosten voor LVNL van naderend verkeer werd geschaard onder en-route kosten. Dit betekent dat maatschappijen die vliegen op een luchthaven een vast tarief betalen voor elk vliegtuig dat daar landt.
2. Herverdelingsprincipe: In plaats van het werken met verschillende plaatselijke tarieven, die veelal verschilden per luchthaven, werd er voortaan een uniform tarief gehanteerd (Rebel & Boosten Consultancy, 2011, p. 8). Het plaatsen van alle luchthavens binnen één tariefzone werd gezien als een solidariteitsprincipe waarbij de kosten voor alle LVNL in Nederland samen door alle luchthavens gedragen zou worden. In feite was dit een poging van het Rijk om te zien of het luchtverkeersleidingssysteem in Nederland zo efficiënter ingericht kon worden. De luchthavens met een militaire aanwijzing (Eindhoven en destijds ook Twente) maakten hier geen deel van uit.
3. Volledige kostendekking door gebruikers: de totale kosten van de LVNL moesten in hun geheel te verhalen zijn op de gebruikers. Dit hield in dat eenieder die gebruik maakte van de LVNL ook diende te betalen. Dit in tegenstelling tot de oude situatie waarbij het Rijk alle tekorten op zich nam. Tarieven worden vastgesteld op basis van een raming van de LVNL kosten en een geraamd aantal belastbare eenheden (Rebel & Boosten Consultancy, 2011, p.8).

Vanaf 2010: OGA onder de loep

Vanwege de discussie die het OGA systeem met zich mee bracht (de gebruikers van de mainport Schiphol betaalden in feite mee aan de tekorten op de regionale velden) werden er voor de periode 2010-2014 nieuwe afspraken gemaakt tussen V&W (I&M) en LVNL. Aanleiding hiervoor was de dreiging dat de tarieven voor 2010 enorm zouden gaan stijgen ten gevolg van de verkeersvolumedaling (Rebel & Boosten Consultancy, 2011, p. 9). Rekening houdend met de economische crisis en de effecten op luchtverkeer en de concurrentiepositie van Schiphol (behoud mainportpositie) werd het behoud van het OGA-systeem als ongewenst beschouwd. Hierom werd op een aantal punten afgeweken van het eerder aangenomen ATC beleid.

- Het plaatselijke tarief wordt niet meer jaarlijks vastgesteld, maar voor een periode van vijf jaar. De totale kosten en opbrengsten moeten over de periode van vijf jaar gelijk zijn. In een enkel jaar hoeven deze niet aan elkaar gelijk te zijn. Dit betekent dat verwachte (en werkelijke) groei geen invloed heeft op de kosten voor LVNL. Hierdoor kunnen voor de regionale luchthavens verschillen ontstaan in de opbrengsten en kosten van de LVNL, omdat de vervoersaantallen nog al eens veranderen.
- Het kostenniveau en het verwachte aantal vliegbewegingen zijn niet langer leidend en bepalend voor het tarief. Er wordt een gefixeerd bedrag ingesteld dat leidend is. In 2012 werd dit bedrag nog eens verder verlaagd en op dat niveau bevroren voor het restant van de vijfjarige periode (Blok & Boosten, 2013, p. 4).

In feite zijn we dus weer terug bij af zijn en is niets veranderd. In 2013 bracht het adviesbureau REBEL een rapport uit waarin het OGA-systeem geëvalueerd is. Belangrijkste conclusie is dat het OGA systeem deels voldoet aan een efficiënter en effectiever LVNL beleid. Door de kosten te verdelen en volledig af te dekken heeft het Rijk geen exploitatietekorten hoeven te dichten. Door het OGA systeem ontstaat er een situatie waarin de gebruikers van Maastricht-Aachen airport en Groningen airport Eelde bevoordeeld worden, terwijl gebruikers van de mainport meer moeten betalen (Blok & Boosten, 2013, p.4). Opvallend hierbij is dat Rotterdam-The Hague airport met dezelfde luchtverkeersleiders werkt als Schiphol en dat de luchtverkeersleiding op Eindhoven door Defensie verzorgd wordt. Een volledige doorrekening van de eigen ATC-kosten voor de regionale velden Maastricht-Aachen en Groningen-Eelde zou een belangrijk concurrentienadeel opleveren ten opzichte van de luchthavens Rotterdam-The Hague en Eindhoven en de exploitatie nog ingewikkelder maken. Hoewel uit interviews naar voren is gekomen dat Schiphol te veel betaald in het OGA-systeem is het niet duidelijk geworden hoe dit opgelost moet worden. Een herverdeling die gewenst is met het oog op de bevoordeelde positie van Maastricht-Aachen airport en Groningen airport Eelde zal deze luchthavens erg onder druk zetten. Uit interviews is niet duidelijk geworden wat precies de visie op de herverdeling van de luchtverkeersleidingskosten is bij decentralisatie. Hierover is geen afgerond overleg en dit heeft veel onduidelijkheid tot gevolg. Wel is het ministerie van I&M bezig met het formuleren van nieuw beleid, waarin het OGA-systeem in 2020 vervangen moet zijn door een ander systeem.

2.6 Staatssteun

Evenals de LVNL is staatssteun een onderwerp dat sterk naar voren kwam in gesprekken en literatuur. Voor het bekostigen van de LVNL zijn regionale luchthavens in het verleden vaak (deels) afhankelijk gebleken van directe steun van een overheid. En hier houdt de steun van overheden meestal niet op. Ruim 90% van de regionale luchthavens in Europa kan open blijven vanwege financiële steun van overheden. In sommige landen heeft deze steun enorme proporties aangenomen, waardoor er geen sprake meer is van eerlijke concurrentie. Om deze ongeoorloofde staatssteun een halt toe te roepen heeft de EU in februari 2014 een nieuwe richtlijn uitgevaardigd die het verlenen van staatssteun enigszins aan banden legt.

In 2012 heeft de Europese Commissie een grootschalig onderzoek gestart naar de Belgische, Franse en Duitse luchtvaartsector. Hiermee wilde de Europese Commissie (verder EC) nagaan of de financiële regelingen tussen overheden en de luchthavens Charleroi (België), Angoulême (Frankrijk) en Dortmund (Duitsland) wel in overeenstemming waren met EU staatssteunregels (2005).

Investerings van overheden zijn in overeenstemming met de EU-staatssteunregels wanneer ook een particuliere investeerder daarmee had kunnen instemmen. Subsidies die door een overheid aan een luchthaven worden verleend, zijn alleen geoorloofd als de subsidie absoluut noodzakelijk is, evenredig is, een doelstelling van algemeen belang dient, niet zorgt voor discriminerende toegang voor alle gebruikers en het handelsverkeer op de interne markt niet buitensporig verstoort. De EC moest oordelen over de mate waarin hieraan voldaan wordt.

Op 20 februari 2014 zijn de nieuwe richtlijnen rondom staatssteun in de luchtvaart van kracht geworden. De nieuwe richtlijnen werden gepresenteerd in een beleidsnota van de commissie: *New State aid rules for a competitive aviation industry*. De steun aan luchthavens vergroten ziet de commissie niet als een constructieve oplossing en de nieuwe richtlijn is er dan ook gericht om de huidige staat van publieke goederen efficiënter in te zetten en duidelijkheid te scheppen wat betreft het verlenen van overheidssteun. In feite bestaat deze richtlijn uit vier kernpunten (EC, 2014):

1. *Transitional periods for operating aid*: een nieuw element in de richtlijn is het instellen van een transitieperiode. Tijdens deze periode kan 50-80% van het exploitatietekort voor het opereren van kleine luchthavens komen van staatssteun. Voor kleine luchthavens geldt een transitieperiode van 10 jaar waarna de luchthaven in staat moet zijn om de kosten te dekken. Dit vereist een businessplan waarin aangetoond wordt dat de luchthaven hier ook daadwerkelijk toe in staat is. De exploitatietekorten van luchthavens met minder dan 3 miljoen passagiers op jaarbasis, kunnen voor 50% met publieke gelden worden afgedekt en voor luchthavens tot 700.000 passagiers geldt het maximum van 80%. In dit laatste geval wordt er na 5 jaar opnieuw gekeken hoe de luchthaven ervoor staat.
2. *Better target investment aid*: binnen de oude staatssteunregels was erg veel ruimte voor interpretatie wanneer het geoorloofd was om publiek geld in te zetten. Onder de huidige wetgeving is hier meer duidelijkheid in aangebracht. Investerings mogen alleen gedaan worden als er een reële vraag naar transport is en er aantoonbare positieve effecten aan verbonden zijn, zoals regionale ontwikkeling of connectiviteit, of als dat een vermindering van drukte op grotere luchthavens tot gevolg heeft. De mate waarin steun verleend mag worden is tevens afhankelijk geworden van de omvang van een luchthaven. Voor luchthavens met minder dan 1 miljoen passagiers mogen de investeringen maximaal voor 75% uit publiek geld bestaan. Voor luchthavens met een passagiersaantal tussen de 1 en 3 miljoen bedraagt dit 50% en voor luchthavens van meer dan 3 miljoen passagiers is het 25%.
3. *Simpler start-up rules for new airlines*: om de connectiviteit tussen regio's te bevorderen waren in de oude richtlijn een aantal erg ingewikkelde en onoverzichtelijke regels opgenomen met betrekking tot nieuwe bestemmingen en vluchtfrequenties. In de nieuwe regels zijn duidelijke condities opgenomen voor het instellen van vluchten naar nieuwe bestemmingen. Voor een periode van maximaal 3 jaar mag de helft van de luchthavenkosten door een overheid gesubsidieerd worden.
4. *Clear rules for the assesment of Arline-airport arrangements*: deze regels hebben betrekking op de invloed van staatssteun op overeenkomsten die gesloten worden tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Vanwege de grote betrokkenheid die veel overheden hebben bij luchthavens in Europa hebben de nieuwe staatssteunregels hier betrekking op. Publieke organisaties zijn immers vaak betrokken bij het aantrekkelijk maken of marketen van een luchthaven met als doel de connectiviteit van de regio te verhogen. Dit houdt dus in dat overeenkomsten tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens pas vrij van de invloed

van een publieke organisatie worden beschouwd als een particuliere investeerder in een normaal marktklimaat eenzelfde keuze gemaakt zou kunnen hebben.

Deze toch wat strengere regels in combinatie met de transitieperiodes van 5 of 10 jaar voor staatssteun zouden er voor moeten zorgen dat luchthavens efficiënter te werk gaan. De EC is ervan overtuigd dat de meeste Europese luchthavens in staat zullen zijn binnen de transitieperiode hun zaken op orde te krijgen en dat het sluitingspercentage erg laag zal liggen. Luchthavens die gelegen zijn in een afgelegen gebied kunnen overigens rekenen op flexibelere handhaving van de regels, aangezien de EC een luchthaven als essentieel ziet in de verbetering van de connectiviteit van Europese regio's. Het is belangrijk om mee te nemen dat de EC vrij coulant oordeelt over het inzetten van staatssteun. In de praktijk komt het voor dat men bij de verantwoording zaken als connectiviteit benadrukt om zo toestemming van de EC te krijgen om de steun voort te zetten.

De regels voor het verlenen van overheidssteun veranderen niet bij een decentraliseren van het bevoegd gezag. Ondanks dit feit wordt dit aspect van overheidssteun veel genoemd in gesprekken omtrent decentralisatie. Vanwege het feit dat dit aspect geen invloed heeft op decentralisatie vertroebeld het de discussie. Het speelt namelijk een aanzienlijke rol in de ogen van beleidsmakers en zal dan ook zeker ter sprake komen in de discussie.

2.7 Afsluiting

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden welke beleidsaspecten relevant zijn in het kader van een discussie over decentralisatie en luchtvaart. De vijf genoemde aspecten; ruimtelijke ordening, wet- en regelgeving, milieuhinder, luchtverkeersleiding in staatssteun, vormen zo een referentiekader voor de regionale visies in het vervolg van deze scriptie.

3 Theoretisch kader

In dit derde hoofdstuk wordt het theoretisch kader van het onderzoek toegelicht. In paragraaf 3.1 wordt de discoursanalyse, beschreven. In paragraaf 3.2 wordt het *model of argument* van Toumin geïntroduceerd, dat handvatten levert voor het uitvoeren van het onderzoek. Ten slotte wordt in paragraaf 3.3 het conceptuele model van het onderzoek weergegeven.

3.1 Discoursanalyse

3.1.1 Discoursanalyse, een rijke historie

‘Discoursanalyse’ is een begrip dat tegenwoordig in allerlei sociaalwetenschappelijke disciplines opduikt (Van den Berg, 2004). Enkele decennia geleden leek het nog het exclusieve domein van de linguïstiek, maar daar is inmiddels verandering in gekomen (Van den Berg, 2004). De term discours heeft verschillende betekenissen in de sociale wetenschap, maar over het algemeen gaat het over ideeën, idealen en aannames van actoren. Vaak is er sprake van een set van ideeën en aannames die onderling sterk met elkaar verbonden zijn en zo structuur brengen in de wijze waarop men de wereld interpreteert en begrijpt (Humphreys, 2009, Hajer & Versteeg, 2006). Discoursen creëren als het ware acceptabele (gedrags)regels waarbinnen sociaal leven plaatsvindt. Deze definitie dankt veel aan het werk van filosoof Michel Foucault die redeneerde dat een discours de grenzen van ons denken en handelen bepaalt (Humphreys, 2009). Hierbij vormt taal het beeld op de werkelijkheid, in tegenstelling tot het klassieke beeld van taal als neutraal medium dat de werkelijkheid weergeeft (Hajer & Versteeg, 2006).

Over het algemeen geldt dat discoursanalyse gericht is op het verkrijgen van kennis over (1) hoe sociale werkelijkheden geconstrueerd worden en (2) hoe deze constructies vanzelfsprekend kunnen worden (Van den Berg, 2004). Dagelijkse patronen kunnen ontrafeld worden en gewoontes verklaard. Hiermee komt de discoursanalyse dicht in de buurt van institutionalisering. Discoursanalyse brengt discursieve interacties tussen actoren in kaart en kan zo inzicht bieden in het ontstaan van coalities (Hajer & Versteeg, 2006). Het is immers zo dat verschillende actoren een discours met elkaar kunnen delen en dat daar communicatie uit voort kan vloeien. Als gevolg van deze communicatie kan vervolgens een coalitie ontstaan (Foucault, 1994). De meest succesvolle discoursen zijn dan ook algemeen geaccepteerde ideeën die als normaal of “gezond verstand” gezien worden en door velen gedeeld worden (Humphreys, 2009).

Foucaults discoursanalyse benadrukt verder het belang van kennis en macht. Hij beschouwt kennis en macht als sterk onderling verbonden. Discursieve worstelingen zijn in feite worstelingen om macht. Om samen één beeld van de wereld te ontwikkelen is kennis nodig, het hebben van deze kennis heeft indirect macht tot gevolg (Feindt & Oels, 2006). Hajer & Versteeg (2005) benadrukken om deze reden meer de invloed van actoren. Zo stellen zij dat actoren actief proberen een probleemdefinitie te beïnvloeden om die zo naar eigen hand te zetten en zo aan macht te winnen. Hajer legt bovendien de nadruk op het democratiseren van het beleidsproces. Hij is vooral geïnteresseerd in de democratische kwaliteit van het publiekelijk beleidsdebat (Hajer & Wagenaar, 2003).

Ondanks de vele verschillende toepassingen van discoursanalyse zijn er sterke gemeenschappelijke punten te onderscheiden (Feindt & Oels, 2006). Discoursanalyse vestigt de aandacht op de rol van taal in politiek en beleid en neemt hierbij taal in de vorm van sociaal gedrag als uitgangspunt (Van den Berg, 2004). Dit benadrukt tevens het feit dat taal en kennis een sturend vermogen bezitten. Ook biedt discoursanalyse een ander perspectief op verhoudingen van kennis en macht in een beleidsveld en levert het een opzet tot een meer democratische wijze van kennis- en beleidsvorming in de vorm van discourscoalities.

3.1.2 Discoursanalyse in beleid

Een democratische wijze van kennis- en beleidsvorming is in het verleden van Nederland niet altijd even goed vertegenwoordigd gebleken. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de Hogesnelheidslijn (HSL) en de Betuwelijn. Bestuurders en parlement produceerden in deze voorbeelden op basis van inadequate analyses suboptimale oplossingen, met falend beleid tot gevolg (Hajer, 2000, p. 7). Het beleid faalde mede doordat het onvoldoende aansloot op de gevoerde discussies in de maatschappij. Democratische besluitvorming, waarbij beleid juist zo goed mogelijk aan moet sluiten op de gevoerde discussies in de maatschappij, heeft in de gevallen van de HSL en de Betuwelijn onvoldoende plaatsgevonden. Een discoursanalyse kan hierbij uitkomst bieden. Het denken in discourses vestigt volgens Hajer (1989) de aandacht op *de manier waarop bestuurders met andere stakeholders en niet-georganiseerden kunnen proberen van de ene discourscoalitie in de andere te komen*. Op deze wijze wordt tegelijkertijd draagvlak en legitimiteit voor beleidskeuzes gecreëerd. De analyse van een discours richt zich niet alleen op de begrippen waarmee actoren elkaar bestrijden, maar ook naar posities die actoren innemen. Er wordt snel gedacht aan een vraag als wie beslist? Hajer wil niet zozeer kijken naar deze vragen, maar juist naar praktijken. Hij schrijft:

Ik zoek naar de wijze waarop het politiek proces via bepaalde praktijken vorm krijgt, welke actoren in deze praktijken macht uitoefenen en op welke manier, welke domeinen via deze discursieve machtsvorming object worden van overheidsbeleid en welke hier ook van gevrijwaard blijven, welke vraagstukken worden uitgelicht en welke maatschappelijke fenomenen dientengevolge juist in de schaduw blijven staan (Hajer, 2000, p. 8).

Het gaat om concrete praktijken waarin identiteit gestalte krijgt. Feindt & Oels, 2006 benadrukken dit nog eens. Politiek wordt gezien als de vormgeving van een gedeeld idee. In tijden van politieke onrust blijkt dit echter geen gemakkelijke taak. Het is lastig ruimte voor dialoog te vinden die verder gaat dan de representatieve democratie. Politieke partijen blijken zelfs niet eens in staat om nieuwe vertogen te ontwikkelen over een grote verscheidenheid aan zaken. Hajer (2000) beschrijft dat er een nieuwe ethiek tussen representatieve organen en de ambtenarij nodig is. De koppeling tussen het maatschappelijk debat en de politieke besluitvorming dient verhelderd te worden.

3.1.3 'Storylines'

In dit onderzoek staan de patronen van argumentatie van verschillende actoren centraal. Deze patronen van argumentatie sluiten goed aan bij het idee van 'storylines'. In dit onderzoek vormen deze storylines de patronen van argumentatie van actoren om voor of tegen de decentralisatie van het bevoegd gezag te zijn. Storylines zijn hierbij een hulpmiddel om in kaart te brengen hoe verschillende actoren gepositioneerd zijn, en wat voor argumenten en ideeën daaraan ten grondslag liggen. Hajer (1995) beschrijft storylines als volgt:

“Story lines are devices through which actors are positioned or framed, and through which specific ideas of blame and responsibility, and of urgency and responsible behavior are attributed” (p. 65)

Storylines zijn als het ware versimpelde verhalen waarin brede en complexe debatten over een bepaald onderwerp vormgegeven zijn (Bingham, 2010, p. 6). Deze verhalen bestaan dan uit symbolische onderwerpen en kernwoorden en kunnen onderlinge tegenstrijdigheden en leemtes in een begrip verhullen, met positieve en negatieve effecten tot gevolg. Storylines zijn in staat om beleid te legitimeren en tegelijkertijd incomplete argumenten en institutionele verwarring te verhullen. Aan de andere kant zijn dezelfde storylines in staat om discussies en acties te faciliteren waar normaliter geen gezamenlijke basis voor zou bestaan (Hajer & Versteeg, 2005, p.177).

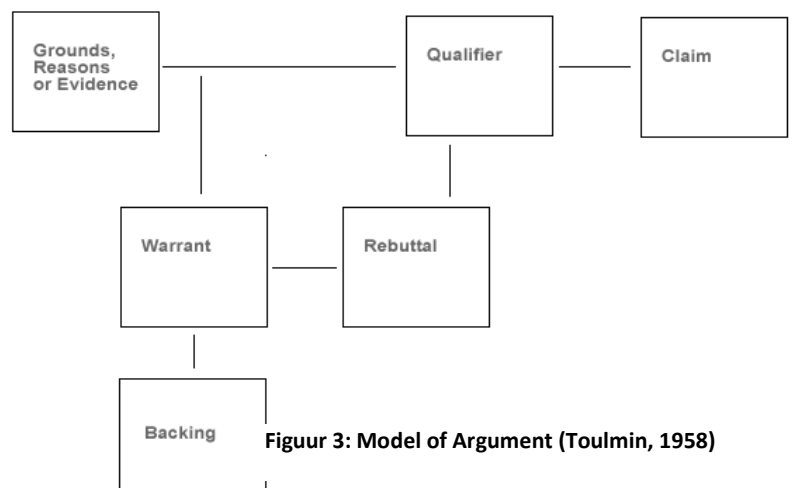
Dit ligt in lijn met Foucaults idee van *tactical polyvalence*, waarbij afwijkende discourses samen kunnen komen op een strategisch niveau. Een verzameling van actoren met eenzelfde storyline kan dan ook omschreven worden als een discourscoalitie. Een groep actoren werkt dan in eenzelfde context, binnen een te identificeren set van praktijken en gebruikmakend van eenzelfde soort storylines over een bepaald tijdsvlak. Actoren kunnen heel verschillend zijn en volstrekt andere doelen nastreven, maar toch kunnen ze ervoor kiezen om eenzelfde storyline aan te nemen omtrent een bepaald conflict of beleidsstandpunt. Door discourses op deze manier te bekijken zijn er een drietal voordelen waar te nemen (Hajer, 1995):

- Het creëert een brug van begrip tussen strategische acties en individuele belangen van actoren door een specifiek probleem in een bredere context te onderzoeken.
- Het verkleint het idee van individuele belangen tot op een niveau van gelijke doelen, ruimte makend voor compromissen en samenwerking.
- Het is nuttig om mobilisaties rond specifieke tegenstrijdigheden in kaart te brengen die kunnen ontstaan bij het vormen van coalities.

Het kijken en het denken in discourscoalities is erg bruikbaar om onconventionele en decentrale knooppunten van politieke macht nader te onderzoeken. Het vormen van dergelijke coalities heeft namelijk direct invloed op een beleidsproces.

3.2 ‘Model of argument’

Een storyline berust sterk op ideeën en standpunten. Dit maakt het lastig een storyline scherp te formuleren en te herkennen. Een goed afgebakend analysekader biedt hier uitkomst. Het doel van dit onderzoek is om bepaalde patronen van argumenten te herkennen. Deze patronen vormen binnen het kader van dit onderzoek als het ware samen een storyline om te (de)centraliseren. Om de onderzoeker in staat te stellen deze patronen te herkennen is er gekozen om het ‘model of argument’ van Stephen Toulmin (Toulmin, 1958) te hanteren. Dit analysekader geeft de onderzoeker houvast waarbij niet alleen de bredere



Figuur 3: Model of Argument (Toulmin, 1958)

storylines herkend kunnen worden, maar ook de argumenten die hierachter schuil gaan geanalyseerd kunnen worden, om zo de onderbouwing die men aan deze argumenten verleend te kunnen plaatsen. Het model fungeert hierbij als het gereedschap om argumentaties te ontleden. Het model bestaat uit drie kernelementen en kan eventueel worden uitgebreid met drie optionele elementen (zie Figuur 3).

De kern van het model wordt gevormd door de drie volgende elementen:

- *Claim*: Dit kan gezien worden als de conclusie, de thesis. De kracht van een claim wordt bepaald door de onderbouwing die hieraan verleend wordt. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld *“Harry is a British subject”* (p. 99). Er wordt een concluderende uitspraak gedaan, die zonder verdere toelichting nietszeggend is.
- *Grounds*: De *grounds* worden gevormd door de redenen, de argumenten die de *claim* ondersteunen. Het gaat hier om het leveren van bewijsmateriaal. Dit kan vormgegeven worden als feiten, statistieken, meningen van experts, voorbeelden en logische redeneringen. Om verder te gaan op het voorbeeld dat geïntroduceerd werd kan de *ground* bijvoorbeeld zijn: *“Harry was born in Bermuda”* (p. 99).
- *Warrant*: Hierbij gaat het om de onderliggende aannames en vooronderstellingen van het argument. Het gaat hier in het algemeen om geaccepteerde overtuigingen, waarden, en standpunten. Omdat *warrants* zo alledaags zijn worden ze nagenoeg niet uitgesproken en worden ze vaak geïmpliceerd. Het gaat om een uitspraak die de beweging van *grounds* naar *claim* legitimeert. Om van de *grounds* (*Harry was born in Bermuda*) naar de *claim* te komen (*Harry is a British subject*) moet men het aanvullen met een *warrant* om het gat tussen de *claim* en *grounds* te overbruggen. In dit geval is dat *“A man born in Bermuda will be a British subject.”* (p. 99). Door dit element toe te voegen is de argumentatie sluitend gemaakt.

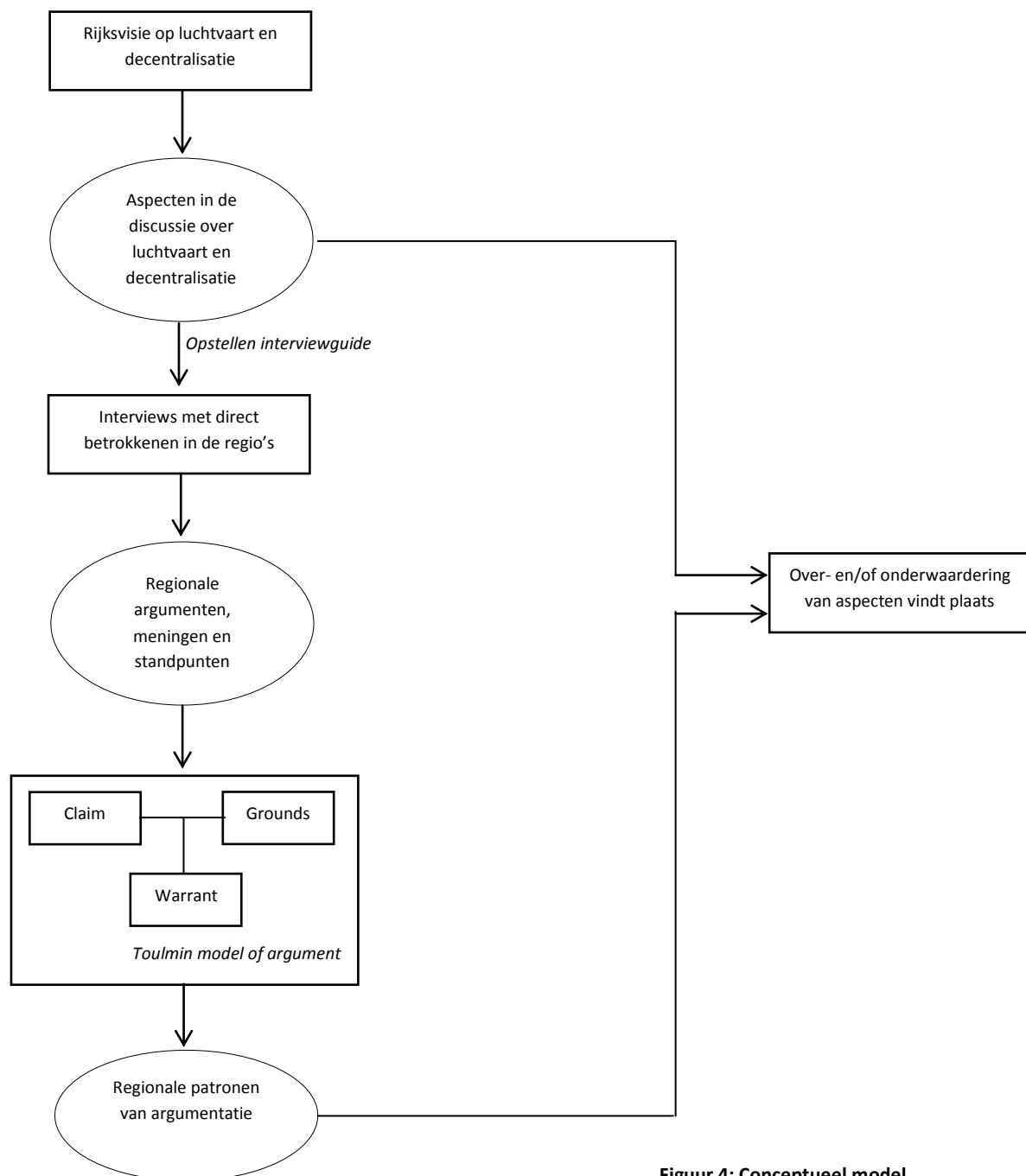
De drie optionele elementen van het model zijn de volgende:

- *Qualifiers*: Argumentatie wordt altijd gevormd door waarschijnlijkheden en mogelijkheden en niet door zekerheden. Men kan dus nooit woorden gebruiken als altijd, nooit, niemand, etc. om uitspraken te onderbouwen. Het is belangrijk dat men de *claim* kwalificeert door woorden te gebruiken als vaak, soms, weinig.
- *Rebuttal*: Bij het geven van bepaalde argumenten moet er rekening gehouden worden met conflicterende standpunten. Deze conflicterende standpunten moeten de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen en eerlijk behandeld te worden anders verzwakt men het eigen argument. In feite gaat het hier om het anticiperen op eventuele tegenwerpingen.
- *Backing*: Soms is het nodig om ook de *warrant* te voorzien van verdere onderbouwing. Dit om de geloofwaardigheid te vergroten en zo het argument verder te versterken.

3.3 Conceptueel model

In Figuur 4 hieronder wordt het conceptueel model voor het onderzoek weergegeven. Op basis van de oriënterende gesprekken die gevoerd zijn met respondenten van I&M en met onafhankelijke deskundigen is de Rijksvisie op luchtvaart en decentralisatie gereconstrueerd. Dit bracht de het onderzoek tevens op vijf aspecten die voor het Rijk erg belangrijk bleken in de discussie. Vanwege het belang dat aan deze aspecten werd toegekend heeft dit een sterke invloed uitgeoefend op het opstellen van de interviewguides voor de interviews met regionale actoren. Aan de hand van deze

interviews is er een hoop data, in de vorm van argumenten, meningen en standpunten, verzameld. Deze data is vervolgens geanalyseerd met behulp van het *model of argument*, wat leidt tot de regionale patronen van argumentatie. Ten slotte zijn deze patronen van argumentatie vergeleken met de aspecten die het Rijk hoog in het vaandel had staan, om te zien of er een over- en/of onderwaardering van deze aspecten plaatsvindt.



Figuur 4: Conceptueel model

4 Onderzoeksopzet en methode

In het voorgaande hoofdstuk is stilgestaan bij de theoretische grondslag van het onderzoek. Dit hoofdstuk staat in het teken van de methodische aanpak van het onderzoek. In paragraaf 4.1 zal de wetenschapsfilosofische insteek van het onderzoek toegelicht worden. In de paragraaf 4.2 zal de onderzoeksstrategie van het onderzoek worden beschreven. In de paragraaf 4.3 zal stil worden gestaan bij de gehanteerde methode, de casestudy. In paragraaf 4.4 zal aandacht worden besteed aan de verzamelde data, de wijze waarop de data verzameld zijn en de wijze waarop de data vervolgens geanalyseerd en geïnterpreteerd zijn. Ten slotte zal in paragraaf 4.5 aandacht worden besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.5 Empirische filosofie

Bij het doen van empirisch onderzoek zijn er een aantal verschillende filosofische uitgangspunten van waaruit een onderzoek gestart kan worden. Aan de ene kant van het spectrum kan men vanuit een positivistische (naturalistische) traditie een onderzoek benaderen, aan de andere zijde van het spectrum kan dit gedaan worden vanuit een constructivistisch standpunt. Positivisten gaan er vanuit dat kennis over de sociale wereld objectief verkregen worden (Thomas, 2013, p. 107). Zaken in de sociale en fysieke wereld kunnen wetenschappelijk geobserveerd, gemeten en bestudeerd worden op vrijwel eenzelfde manier als natuurwetenschappers onderzoek doen (Thomas, 2013, p. 107). Constructivisten daarentegen zijn van mening dat de sociale wereld niet zomaar objectief waar te nemen is, maar dat ieder mens de werkelijkheid anders construeert. Er is niet zomaar een werkelijkheid *'out there'*, maar de werkelijkheid is anders voor ieder van ons en voor iedere situatie. Dit houdt in dat onderzoek niet verricht kan worden op een soortgelijke wijze als de natuurwetenschappen, maar rekening moet houden met context en interpretatie (Thomas, 2013, p. 108).

Vanuit een positivistische traditie staan falsificatie en voorspellend vermogen centraal. Waarnemingen kunnen empirisch getest worden door middel van falsificatie en de correspondentietheorie van de waarheid. Casestudyonderzoek wordt hierbij als laagste in de hiërarchie van geschikte onderzoeksmethode gezien, vanwege het feit dat ze slechts resultaten aanleveren over één enkele situatie (Moses & Knutsen, 2012). Vanuit een constructivistisch denkbeeld staat eveneens het begrijpen van een bepaald fenomeen centraal, maar in plaats van het ontrafelen van de waarheid, proberen constructivisten de betekenis van sociale handelingen van mensen te begrijpen. Het doen van casestudyonderzoek sluit hier bijzonder goed op aan en het is dan ook hierom dat constructivisten veel belang hechten aan deze onderzoeksmethode (Moses & Knutsen, 2012).

Dit onderzoek is gericht op een kwalitatieve benadering van een beperkt aantal onderzoekseenheden (de drie luchthavens) en het doel daarbij is niet om te kunnen voorspellen of te generaliseren. Met name het gebruik van de discoursanalyse (een sterke narratieve methode) geeft aan dat de onderzoeker uitgaat van een geconstrueerde werkelijkheid en de verschillende wereldbeelden die dat met zich meebrengt. Het is juist dat verschillende patronen van

argumentatie over decentralisatie van het luchthavenbeleid ontstaan. Bovendien zijn de interpretaties en patronen van argumentatie erg relevant voor beleidsmakers en toekomstig beleid.

4.2 Onderzoeksstrategie

Bij de start van een onderzoek is het essentieel dat de onderzoeksstrategie vooraf helder en eenduidig opgesteld wordt. Verschuren & Doorewaard omschrijven een onderzoeksstrategie als een *“geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop u het onderzoek gaat uitvoeren”* (2007, p. 159). Er is sprake van een diepgaand onderzoek waar in deze cases tijdruimtelijk beperkte fenomenen in al hun facetten bekeken worden. Deze keuze heeft tot gevolg dat het onderzoek minder generaliseerbare kennis oplevert. Wel stelt deze keuze de onderzoeker in staat om het onderzoek te voorzien van meer diepgang, detaillering, complexiteit en een sterkere onderbouwing van de resultaten. Zoals al duidelijk naar voren is gekomen uit de inleiding van deze scriptie staan drie luchthavens centraal, te weten Groningen-Eelde, Maastricht-Aachen en Twente. De keuze voor deze drie gevallen, toont al aan dat er sprake is van een casestudy onderzoek. Dit sluit goed aan bij de keuze voor diepgang en een kwalitatieve wijze van onderzoek.

In dit onderzoek gaat het om drie luchthavens van nationale betekenis in Nederland. In het verleden is ervoor gekozen om zowel de luchthavens van nationaal belang en de luchthavens van nationale betekenis onder het bevoegd gezag van het Rijk te plaatsen. Tegenvallende groeicijfers en een versterking van decentralisatie onder Rutte I heeft dit echter weer ter discussie gesteld en het is onduidelijk wat men nu precies met deze drie luchthavens wil gaan doen. Het gaat dus om het onderzoeken van drie specifieke situaties in Nederland. Geheel in lijn hiermee kunnen er een aantal onderzoeksmethoden om kwalitatieve gegevens te verzamelen worden gebruikt. Interviews, observaties, documentenverzameling en inhoudsanalyses zijn veel gehanteerde methoden in een casestudyonderzoek. Deze methoden zullen gebruikt worden en om het onderzoeksmateriaal voor de drie verschillende cases, te ontsluiten en zo een integraal beeld per case te verkrijgen.

4.3 Multiple casestudy onderzoek

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is dit onderzoek een multiple casestudy. Een multiple casestudyonderzoek biedt een gedetailleerd inzicht in een aantal specifieke gevallen. De onderzoeker tracht hierdoor zijn of haar kennis over de onderzochte situatie(s) te vergroten (Johansson, 2002, p.2).

Casestudyonderzoek is een veel bekritiseerde onderzoeksmethode, omdat aangenomen wordt dat de generaliseerbaarheid erg laag ligt. Volgens Flyvbjerg (2001) ligt dit anders. Het is natuurlijk lastig om op basis van situatie-specifieke resultaten iets te zeggen over een algemene situatie, maar hij zet vraagtekens bij de aanname dat er überhaupt generaliseerbare kennis kan bestaan. Iedere situatie heeft zo zijn unieke kenmerken. Vanzelfsprekend kunnen er gevallen zijn waarbij er veel van dit soort overeenkomsten zijn, maar er zijn weinig tot geen gevallen waarbij twee situaties voor 100% overeenkomen. Daarnaast biedt een (multiple) casestudyonderzoek veel meer ruimte voor diepgang, detaillering, complexiteit en een sterke onderbouwing van de resultaten (Verschuren & Doorewaard, 2007).

4.4 Data: materiaal, verzameling en analyse

In elk onderzoek staan gegevens centraal. Er zijn echter vele verschillende manieren om gegevens te verzamelen en vervolgens te analyseren. Het is van belang de keuze hiervoor goed te onderbouwen en vervolgens helder te verantwoorden. In deze paragraaf zal achtereenvolgens stil worden gestaan bij de wijze van data verzamelen, het gebruik van het onderzoeksmateriaal en de wijze waarop dit materiaal geanalyseerd is.

4.4.1 Dataverzameling en onderzoeksmateriaal

In dit onderzoek zijn twee vormen van gegevensverzameling gebruikt: literatuurstudie en semigestructureerde interviews. De literatuur is op verschillende manieren verzameld: via het internet door gebruik te maken van een aantal zoektermen (bijvoorbeeld luchthavenbesluit, decentralisatie, nationale betekenis, luchtvaartnota, etc.), de websites van betrokken instanties te bezoeken en de universiteitsbibliotheek te raadplegen. Aan de hand van openbare publicaties zoals jaarverslagen, persberichten en onderzoeksrapporten is het mogelijk gebleken om veel achtergrondinformatie over de luchtvaartsector te verzamelen. Vanwege de bestuurlijke relevantie van de discussie zijn ook beleidsstukken en kamerbrieven essentieel voor dit onderzoek. Deze zijn gevonden in de database van de Rijksoverheid. Ten slotte is gebleken dat krantenartikelen belangrijke informatie kunnen bevatten om bepaalde standpunten van betrokkenen beter te begrijpen. Het inwinnen van deze informatie heeft tevens een goede indicatie gegeven van de relevante direct betrokken partijen in de drie cases van dit onderzoek.

De belangrijkste data is echter gewonnen uit zevenentwintig semigestructureerde interviews met de direct betrokken actoren. Door in eerste instantie interviews uit te voeren met enkele deskundigen in het dossier is niet alleen duidelijk geworden wat de Rijksvisie op decentralisatie is, maar is tevens de structuur duidelijk geworden waar de interviewgids voor de diepte-interviews op gebaseerd is. Door deze tweedelige benadering is het mogelijk geweest om grote stappen te zetten wat betreft de structurering van het onderzoek. Op basis van deze oriënterende interviews en het bestuderen van de eerder genoemde beleidsstukken is vervolgens een respondentenlijst opgesteld met daarop de verschillende partijen rondom iedere luchthaven. Vervolgens is elk van deze partijen benaderd voor een interview, om zo een dieper inzicht en meer kennis te verkrijgen in ieder van de cases.

Semigestructureerd betekent dat er een aantal open vragen gesteld worden die op een bepaalde wijze gestructureerd zijn door de onderzoeker. Om deze reden wordt er ook gewerkt met een interviewgids, de onderzoeker beschikt hiermee namelijk over een leidraad om de belangrijkste onderwerpen aan bod te laten komen. Op basis van een eerste set oriënterende interviews zijn de uiteindelijke gidsen voor de regionale interviews in de cases opgesteld. Deze oriënterende interviews zijn gehouden met een aantal beleidsvoerders bij het ministerie van I&M en met enkele onafhankelijke deskundigen die veel kennis hebben over decentralisatie en/of luchtvaart. Zie voor de gidsen van zowel de oriënterende als de diepte-interviews bijlage I van deze scriptie. Op vier interviews na, zijn al deze interviews face-to-face uitgevoerd. Deze vier interviews zijn telefonisch afgehandeld, op verzoek van de respondent of vanwege organisatorische redenen.

Het houden van semigestructureerde interviews brengt een aanzienlijk risico met zich mee. Het is namelijk essentieel dat de juiste respondenten worden aangesproken. Is dit niet het geval dan is de verkregen data slechts beperkt bruikbaar voor het onderzoek. Om deze reden is er erg zorgvuldig

omgegaan met de respondentenselectie. Hiervoor is een indeling van verschillende actoren opgezet om er zo zeker van te zijn dat alle relevante respondenten in kaart worden gebracht. Voor dit onderzoek zijn vier groepen respondenten relevant:

- Deskundigen: onafhankelijke personen die veel kennis hebben over de luchtvaartsector en/of de historie rondom het decentralisatievraagstuk en die niet direct betrokken zijn dit vraagstuk.
- Overheden: vertegenwoordigers van het Rijk, waaronder ook I&M, en de betrokken provincies en/of gemeenten.
- Marktpartijen: respondenten die als private partij betrokken zijn bij één van de luchthavens of die verantwoordelijk zijn voor het opereren van de luchthaven.
- Milieu- en bewonersorganisaties: organisaties die een rol spelen in het verzet tegen een luchthaven, meestal vanuit milieuoverwegingen.

Voor de selectie van de eerste groep respondenten, de deskundigen, is gebruik gemaakt van de kennis en het netwerk van het Planbureau voor de Leefomgeving. De andere drie groepen van respondenten zijn op basis van deze gesprekken en verder literatuuronderzoek geselecteerd. Op basis hiervan zijn er uiteindelijk zevenentwintig respondenten geïnterviewd. Figuur 5 toont een lijst van respondenten.

Respondent	Organisatie	Onderwerp	Case	Datum
Olav-Jan van Gerwen	PBL	Decentralisatie, spanningen tussen Rijk en provincie	Deskundige	12-02-2014
Maarten Jenniskens	I&M	Indeling van luchthavens, aanpak van het onderzoek en decentralisatie	-	13-02-2014
Yvette Oostendorp Tim Zwanikken	Rli	Decentralisatie, beleid rondom luchthavens	Deskundige	03-03-2014
Hugo Gordijn Maarten Kansen	KiM	Regionale luchthavens, toekomstbeeld, decentralisatie en storende factoren	Deskundige	05-03-2014
Maaïke van Asten Rob Morsink	I&M	Decentralisatie, de drie cases, toekomstbeelden en decentralisatie gevolgen	-	10-03-2014
Titus Ahrens	Noord-Holland	Luchtvaartbeleid Nederland, decentralisatie, beleid en toekomstbeelden	Deskundige	13-03-2014
Michiel Vlam	Schiphol	Luchtvaartbeleid, factoren, regionale luchthavens	Deskundige	20-03-2014
Jan Pas Coen Eggen	VGUVB	Luchthaven Maastricht en Rijksbeleid	MAA	15-04-2014
Martien Knigge	Landschap Overijssel	Luchthaven Twente en landschapsgevolgen	Twente	22-04-2014
Christiaan Teule	Natuur- en milieufederatie Drenthe	Luchthaven Groningen en weerslag op milieu en rol provincies	GAE	24-04-2014
Wout Vochteloo	ADT	Luchthaven Twente, beleid	Twente	24-04-2014
Nol Graas	VOLT-Twente	Luchthaven Twente, beleid en rol provincie	Twente	25-04-2014
Ralph Hendriks Rhea Reints	Gemeente Beek	Luchthaven Maastricht, reddingsplan, andere regionale luchthavens en Rijksbeleid	MAA	29-04-2014
Jan Tindemans	MAA	Luchthaven Maastricht, reddingsplan,	MAA	29-04-2014

		andere regionale luchthavens en Rijksbeleid		
Hilgard van Alphen	Aveco de Bondt	Luchthaven Twente, toekomst en verhoudingen overheden	Twente	09-05-2014
Gé Waeijen	Provincie Limburg	Luchthaven Maastricht, reddingsplan, andere regionale luchthavens, rol van provincie en Rijksbeleid	MAA	14-05-2014
Hans Roelofs Geertje Akkerman	Provincie Groningen Provincie Drenthe	Luchthaven Groningen, rol van provincies, toekomstbeelden	GAE	19-05-2014
Peter Simons	Provincie Limburg	Luchthaven Maastricht, reddingsplan, andere regionale luchthavens, rol van provincie en Rijksbeleid	MAA	20-05-2014
Chiel Stutterheim	GAE	Luchthaven Groningen	GAE	04-06-2014
Harrie Hamstra	Provincie Overijssel	Luchthaven Twente, rol provincie, heden en verleden	Twente	05-06-2014

Figuur 5: Lijst van respondenten

4.4.2 Data analyse

De juist respondenten selecteren is van groot belang voor de kwaliteit van een onderzoek. Je moet immers met die respondenten praten die nauw betrokken zijn bij het vraagstuk en die de meeste kennis van zaken hebben. De wijze waarop de interviews geanalyseerd en verwerkt worden is een volgende belangrijke stap.

Het verkrijgen van de onderzoeksdata (uit literatuur en interviews) is ingegeven vanuit de drie specifieke cases van dit onderzoek. Dit betekent dat er inhoudelijke informatie is verkregen over Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport. Dit resulteerde uiteindelijk in een aantal algemene punten per case. Voor het analyseren van deze data is de methode iets anders geweest. Aan de hand van het theoretisch kader (storylines en model of argument) is in de beschikbare data op zoek gegaan naar patronen van argumentatie. In plaats van te zoeken naar allerlei argumenten, meningen, standpunten, enzovoorts met betrekking tot decentralisatie is er gezocht naar enkele sterke, breed gedragen uitspraken die iets zeggen over decentralisatie. Door deze breed gedragen argumenten (storylines) als uitgangspunt te nemen, is het mogelijk om de dragende argumenten en toelichting beter in kaart te brengen. Deze deductieve methode is vervolgens gecontroleerd door vanuit de onderbouwing van iedere storylines te kijken of de argumentatie sluitend is. Door de analyse zowel deductief als inductief uit te voeren kunnen uitspraken met meer zekerheid gedaan worden.

Door te kiezen voor deze wijze van analyseren wordt dicht bij het *model of argument* gebleven. De storylines worden (*Claim*) als eerste vastgesteld, waarna er op zoek wordt gegaan naar argumenten (*Support*) die de storylines onderbouwen. Ten slotte wordt er nog een laatste stap gemaakt om deze twee aan elkaar te verbinden en de argumentatie sluitend te maken (*Warrant*). Hoewel er zeker sporen zijn waar te nemen van de drie optionele elementen van het model, wordt hier niet gedetailleerd op ingegaan. Dit is een bewuste keuze geweest, vanwege het feit dat zowel de onderzoeker als de lezer het risico loopt om verloren te raken in een eindeloze lijst van details en citaten. Voor het verhelderen, begrijpen en analyseren van de verschillende patronen van argumentatie zijn de drie kernelementen essentieel, de optionele elementen niet.

Door de analyse op deductieve wijze te benaderen is de onderzoeker in staat om de vraagstelling van het onderzoek scherp te beantwoorden. Door zich te beperken tot deze drie kernelementen is het tevens mogelijk om uitspraken te doen op een wat hoger abstractieniveau, waardoor de bruikbaarheid en praktische weerslag van het onderzoek mogelijk verhoogd wordt.

In de empirische hoofdstukken die volgen worden de geïdentificeerde storylines per case in kaart gebracht en toegelicht. Tevens wordt aandacht geschonken aan de verschillende sociale actoren die fungeren als *agent* van de verschillende argumenten.

4.5 Betrouwbaarheid & Validiteit

De kwaliteit van een casestudyonderzoek wordt op basis van een aantal criteria bepaald. De twee belangrijkste zijn de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek. Binnen een casestudyonderzoek worden deze twee criteria elk op een bepaalde wijze uitgewerkt, in deze paragraaf volgt daarvan een toelichting.

4.5.1 Betrouwbaarheid

Bij het criterium betrouwbaarheid staan de controleerbaarheid en inzichtelijkheid van het onderzoek centraal. Het onderzoek en de gegevensverzameling moeten herhaald kunnen worden met dezelfde resultaten (Yin, 1994, p. 33). Om deze reden is het erg belangrijk om te laten zien op welke wijze de gegevens verzameld zijn en op welke wijze ze door de onderzoeker geïnterpreteerd en verwerkt zijn. Fouten en vertekeningen worden op deze wijze zo veel mogelijk vermeden. Bij een kwalitatief onderzoek als dit is de mate van betrouwbaarheid moeilijk te bepalen, omdat de metingen (interviews) niet op exact gelijke wijze herhaald kunnen worden (Vennix, 2006).

Discoursanalyse wordt sterk beïnvloed door de interpretatie van de onderzoeker en zet daardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek onder druk. Om het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk te houden, is getracht het onderzoek zo transparant mogelijk uit te voeren. Er is inzichtelijk gemaakt wat de onderzoeksstrategie is en met welke respondenten gesproken is. Door de interviews uitgebreid terug te laten komen in de uitwerking van de cases is getracht duidelijk te maken hoe de onderzoeker het empirisch materiaal heeft verwerkt, gestructureerd en geïnterpreteerd. Verder worden respondenten zoveel mogelijk letterlijk geciteerd en wordt er nauwkeuring verwezen naar documenten die gehanteerd zijn bij het uitvoeren van de literatuurstudie. Door de interviewgide en de lijst van respondenten toe te voegen is het tevens mogelijk om de denktrend van de onderzoeker te volgen en te herhalen.

4.5.2 Validiteit

De validiteit of geldigheid van een onderzoek wordt bepaald door de vraag of gegevens een juiste weergave van de onderzochte situatie(s) bieden (Vennix, 2006). De verzamelde data moet nauw verbonden zijn met de onderzoeksvraag en dus specifiek gericht zijn op het ontsluiten van geldige data. Binnen dit criterium wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit.

Bij interne validiteit gaat het om de onderbouwing die de onderzoeker verleent aan de beweringen die hij doet. Hierbij dient de onderzoeker aan te geven op basis waarvan hij tot bepaalde uitspraken en conclusies komt (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 139). De interne validiteit bepaalt of de

getrokken conclusies aansluiten op de onderzoeksvraag en of de onderzoeker ook daadwerkelijk heeft gemeten wat hij wilde meten (Boeije, 2006). Voor de analyse is een selectie van onderzoeksmateriaal gemaakt. Vanwege de beperkte tijd en omvang van dit onderzoek gaat het hier om een beperkte hoeveelheid onderzoeksmateriaal. Om de interne validiteit van het onderzoek op peil te houden is getracht zo compleet mogelijk te zijn bij het selecteren van het onderzoeksmateriaal. Voor de interne validiteit van een onderzoek is het tevens van groot belang dat er duidelijkheid en overeenstemming is tussen de onderzoeker en de respondenten over wat bepaalde concepten precies inhouden. Deze conceptvaliditeit is binnen het kader van dit onderzoek met name relevant voor het concept decentralisatie. Door in de interviewguide een vraag op te nemen wat een respondent eigenlijk onder decentralisatie verstaat en hier als onderzoeker onmiddellijk op in te haken zodat de respondent hetzelfde beeld van decentralisatie krijgt, is ervoor gezorgd dat de conceptvaliditeit van het concept decentralisatie hoog is.

De externe validiteit van een onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de bevindingen van het onderzoek te generaliseren. In praktijkgericht onderzoek is dit minder van belang dan bij theoriegericht onderzoek, omdat het onderzoek zich richt op een specifieke situatie en het creëren van generaliseerbare kennis niet als hoofddoel heeft. Het uitvoeren van een casestudy onderzoek heeft wel tot gevolg dat de generaliseerbaarheid van de resultaten laag ligt. Met andere woorden, bij het uitvoeren van een casestudy onderzoek zal de externe validiteit van het onderzoek altijd onder enige druk staan.

‘Setting the discourse’



Figuur 6: Maastricht-Aachen airport (Google afbeeldingen)



Figuur 7: Groningen airport Eelde (Google afbeeldingen)



Figuur 8: Twente airport (Google afbeeldingen)

5 Maastricht-Aachen airport

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf Maastricht-Aachen airport (MAA) en zijn historie kort geïntroduceerd. De tweede paragraaf behandelt de storylines rondom MAA. De laatste paragraaf bevat een korte conclusie.

5.1 Introductie en historie

De luchthaven Maastricht ligt op het grondgebied van de gemeente Beek, acht kilometer ten noorden van Maastricht en ongeveer tien kilometer ten zuiden van Sittard-Geleen (zie Figuur 9). Al in 1919 was er op de huidige locatie een luchthaven operationeel, vliegveld Beek. In 1922 werd deze luchthaven echter alweer gesloten. Decennia lang bleef een luchthaven in het zuiden van het land een veel besproken onderwerp. Pas toen in 1944 de geallieerden het vliegveldje als uitvalsbasis gebruikten leek de luchthaven zich definitief te vestigen in Beek. Na de Tweede Wereldoorlog onderhield de KLM kortstondig een lijndienst van Maastricht naar Amsterdam en van Maastricht naar Eindhoven, maar na enkele jaren werd die dienst alweer opgeheven. In 1949 werd de oude landingsbaan vervangen door de 1200 meter lange Noord-Zuidbaan om de luchthaven aantrekkelijker te maken voor de KLM, maar ondanks de verbeterde infrastructuur trok de KLM zich terug.



Figuur 9: De ligging van Maastricht-Aachen airport (eigen bewerking Google maps)

In 1951 blies het ministerie van Oorlog de luchthaven nieuw leven in. Het ministerie wilde MAA aanwijzen als oorlogsvliegveld voor de Koninklijke Luchtmacht. In 1952 werd hierover overeenstemming bereikt en vrijwel onmiddellijk werd gestart met de benodigde verbeteringen van de luchthaven om zijn nieuwe functie uit te kunnen voeren. De Noord-Zuidbaan werd verlengd tot 1.850 meter en er werd een 13 meter hoge verkeerstoren gebouwd. Met de oprichting van de N.V. Luchthaven Zuid-Limburg in 1957 kwam de luchthaven in het vizier van commerciële luchtvaart. Naarmate het aantal vluchten toenam werden de voorzieningen ook steeds verder uitgebreid.

In de jaren '60 bleek een KLM-lijn tussen Beek en Amsterdam en Beek en Eindhoven wél levensvatbaar. De baan werd tevens voorzien van baanverlichting, waardoor het landen onder slechte omstandigheden en in de nacht mogelijk werd.

De verbeterde faciliteiten hadden eveneens een groei in lesvluchten tot gevolg, een bezigheid die leidde tot veel klachten over geluidsoverlast van de plaatselijke bevolking. Men vond gehoor en de les- en testvluchten van de KLM verdwenen, maar ook de lijndiensten beleefden een terugval als

gevolg aan de klachten. In deze tijd boorde de luchthaven een nieuw segment aan: vracht. In 1975 werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (verder V&W) een onderzoek gestart naar de mogelijkheden van een tweede en langere baan op MAA, de Oost-Westbaan. Dit zou de luchthaven in staat stellen om de modernste vliegtuigen te kunnen accommoderen en zo een enorme groei door te maken. Omwonenden klaagden nog steeds veel over geluidsoverlast en met de aanleg van de Oost-Westbaan zou dit nog veel erger worden. Vooral de provincie zag de Oost-Westbaan wel zitten en maakte zich samen met V&W sterk voor de realisatie daarvan. Omwonenden waren het niet eens met deze gang van zaken en organiseerden zich in de *Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek* (VGUVB). De VGUVB leverde jarenlange strijd tegen deze mogelijke Oost-Westbaan. Uiteindelijk werd in 1999, na meer dan 168 rechtszaken en procedures, het besluit genomen om de realisatie van de Oost-Westbaan niet door te zetten. De luchthaven investeerde veel in het vernieuwen van de terminal, kantoorgebouwen, de verkeerstoren en de bouw van een grote vrachtloods om zo ten volle te kunnen profiteren van de groei in het vrachtsegment.

Net als op alle regionale velden in Nederland werden de openingstijden van de luchthaven echter ingeperkt (nachtsluiting), waardoor 's nachts vliegen niet tot de mogelijkheden behoorde. Met name door deze nachtsluiting verloor de luchthaven de interesse van expresvracht maatschappijen zoals TNT. Binnen de beperkingen van de nachtsluiting bleef het full freighter segment op de luchthaven groeien en was men in staat om ook een aantal charters aan te trekken. De vrachtluchthaven die inmiddels bekend stond als Maastricht airport deed het goed en trok hiermee de aandacht van buitenlandse investeerders. Zo investeerde de Kamer van Koophandel uit Aachen in de luchthaven (vandaar de naam). Het openbreken van het ijzeren gordijn bleek de definitieve doorbraak van MAA, dat een enorme toename aan vrachtluchten zag ontstaan. Grote Russische Antonov vliegtuigen vlogen naar Maastricht, wat een toename van geluid met zich mee bracht. Klachten namen wederom explosief toe en het bestuur van de luchthavens stelde de zogenaamde '8-20 regeling' in. Dit soort toestellen mochten alleen landen en opstijgen tussen 08:00 en 20:00 uur.

Toen door het Rijk beleid ontwikkeld werd om de vergunningverlening over alle regionale velden te decentraliseren (wetsvoorstel RBML uit 2006), zag de provincie Limburg de bui al hangen. Naast haar grote financiële betrokkenheid (het Rijk beëindigde bij alle regionale velden zijn financiële betrokkenheid, waardoor de provincie de exploitatietekorten van MAA voor haar rekening kreeg (nota RELUS), zou met het wetsvoorstel RBML ook de vergunningverlening bij de provincie komen te liggen. Dit leidde tot gemengde gevoelens onder bestuurders en ambtenaren. Uit interviews is gebleken dat de provincie verwachtte in een moeilijke positie te komen en mede daarom besloot de luchthaven te gaan privatiseren. In 2004 werden de aandelen van de luchthaven overgenomen door Omniport-Duravermeer B.V.

In 2004 stelde V&W het aanwijzingsbesluit voor MAA vast. Dit besluit bood de luchthaven veel groeimogelijkheden. Naast de toenemende vrachtstromen kreeg ook het passagierssegment een impuls toen Ryanair zich vestigde op MAA. De economische crisis sloeg echter hard toe. Met name het vrachtsegment kreeg het zwaar te verduren. Het vrachtvolume liep terug van 92.500 ton in 2011 tot 75.000 ton in 2012. Ook in 2013 viel het vervoerscijfer tegen met 79.000 ton vracht (zie ook Figuur 10). Na deze twee moeizame jaren lijkt het vrachtsegment zich te herstellen tot het niveau van voor de crisis. De crisisjaren hadden echter nog een ander gevolg, Omniport-Duravermeer B.V. (het samenwerkingsverband tussen Omniport en Dura Vermeer B.V.) bleek niet

langer in staat om de luchthaven draaiende te houden en klopte bij de provincie aan voor steun. Na een eenmalige investering van 4,5 miljoen in 2013 stelde de provincie in samenwerking met een aantal omliggende gemeenten een reddingsplan op voor de luchthaven. Op 16 mei 2014 is het reddingsplan goedgekeurd door de Provinciale Staten van Limburg en de luchthaven zal voor het symbolische bedrag van 1 euro weer overgenomen worden. Zodra de EC de plannen beoordeeld heeft ten aanzien van de staatssteunregels kan het reddingsplan in werking treden.

Maastricht Aachen Airport	2010	2011	2012	2013
Passagiers (in aantallen)	260.000	363.000	345.000	465.000
- w.o. handelsverkeer ¹	227.000	334.000	305.000	425.000
- w.o. overig passagiersverkeer ²	33.000	29.000	40.000	40.000
Vrachtvolume (in tonnen)	90.000	92.500	75.000	79.000
- w.o. gevlogen vracht	62.000	65.400	52.600	54.100
- w.o. getruckte vracht	28.000	27.100	22.400	24.900
- aandeel luchtvaart	68,9%	70,7%	70,1%	68,5%
- aandeel wegvervoer	31,1%	29,3%	29,9%	31,5%
Work load Units (WLU) ³	1.127.000	1.259.000	1.055.000	1.215.000

Figuur 10: Kengetallen MAA 2010-2013 (E,til, 2014)

1: Verkeersvluchten met als doel het vervoeren van reizigers, vracht en post tegen betaling

2: Passagiersverkeer niet zijnde handelsverkeer (private & business aviation en transit)

3: Eén WLU is 100 kilogram vracht of 1 passagier

5.2 Storylines MAA

In de vorige paragraaf is ingegaan op de geschiedenis van de luchthaven en op de discussies die het dossier jarenlang hebben gedomineerd. In deze paragraaf zal dit alles gekoppeld worden aan het decentralisatievraagstuk. Op basis van de gevoerde gesprekken zijn een aantal storylines te herkennen, die in deze paragraaf worden toegelicht. Figuur 11 en Figuur 12 geven een schematische weergave van de storylines.

5.2.1 Het voorkomen van de “bestuurlijke dubbele pet”

Ten tijde van de hoofdlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens van 1999 ontstond bij de provincie Limburg het idee dat er een lastig pettenprobleem zou ontstaan bij decentralisatie. Bij decentralisatie zou de provincie de vergunningverlener zijn geworden van haar eigen luchthaven. Vanwege de enorme consequenties voor de omgeving op sociaal, economisch en nog vele andere vlakken en vanwege de beperkingen door de nachtsluiting is het volgens respondenten erg lastig voor de provincie om te gaan met deze dubbele verantwoordelijkheid. Door de luchthaven te privatiseren en de vergunning onder haar gezag te krijgen werd de provincie direct betrokken bij de ontwikkeling van de luchthaven, maar zorgde de provincie ervoor dat ze niet in een lastig parket kwam te zitten. Uiteindelijk is dit niet gebeurd en is het bevoegd gezag bij het Rijk gebleven. Na het besluit van de Provinciale Staten van 16 mei 2014 wordt de provincie wederom financieel verantwoordelijk voor MAA en dreigt bij decentralisatie van het bevoegd gezag een soortgelijke situatie te ontstaan als ten tijde van de hoofdlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens (SRKL) en het oorspronkelijke wetsvoorstel RBML. Ditmaal is de financiële betrokkenheid van de provincie zelfs nog groter, aangezien ze nu het volledige eigendom van de luchthaven op zich neemt, waar het eigendom ten van de hoofdlijnennotitie SRKL nog gedeeld werd met het Rijk en een aantal andere regionale partijen. Dat het in de ogen van regionale actoren onverstandig is om als provincie de dubbele pet te dragen onderschrijft ook het volgende citaat.

Het is nu een stuk moeilijker geworden om de dubbele pet te ontwijken, want je bent nu rechtsreeks eigenaar en degene die de boel financieel overeind houdt. Als je nu ook nog eens het bevoegd gezag zou krijgen dan zit je wel met een hele duidelijke dubbele pet op' (persoonlijke communicatie)

De provincie zal zich dan in een moeilijke positie bevinden. De verschillende petten die men dan bij de provincie op heeft kunnen "*door elkaar heen gaan lopen en dat moet je niet willen*". Deze situatie zal als onwenselijk worden ervaren door de provincie.

Nou de provincie zal zich met hand en tand verzetten tegen pogingen van Den Haag om vervolgens weer de vergunningverlening bij de provincie neer te leggen, want dan zitten we weer in eenzelfde systeem waarbij men de vergunningverlener en eigenaar is. (persoonlijke communicatie)

Niet alleen de voorzichtige houding van de provincie is een teken van de onwil het bevoegd gezag te worden, omwonenden zoals de gemeente Beek en bewonersorganisaties zien de *dubbele pet* als een struikelblok voor decentralisatie.

Je komt dan in de situatie waarbij je dadelijk enerzijds de eigenaar van de luchthaven bent en anderzijds de vergunningverlener. Dat is wel iets waarvan ik denk, mocht het zo ver komen, hoe ga je dat dan als provincie regelen? (persoonlijke communicatie).

De moeizame verhoudingen tussen de luchthaven en omwonenden, met name gevoed door het Oost-Westbaandossier, heeft er tevens toe geleid dat delen van de Zuid-Limburgse bevolking wantrouwig is geworden ten aanzien van de luchthaven. Met name de actieve houding van de provincie bij de gewenste Oost-Westbaan heeft geleid tot twijfels bij omwonenden over de betrokkenheid van de provincie bij de luchthaven. Besluiten die de provincie maakt ten aanzien van de luchthaven worden sceptisch ontvangen, omdat men vreest dat de provincie het economisch belang van de luchthaven sterker laat wegen dan de nadelige effecten op de omgeving. Ondanks het feit dat het provinciaal bestuur democratisch verkozen is blijkt dit toch voor sommige groepen een probleem. Deze vrees voor *tunnelvisie* ziet men alleen nog maar groter worden bij het verleggen van het bevoegd gezag. Bij het behoud van het nationale gezag zal dit minder het geval zijn.

Op het moment dat het om het vliegveld gaat, komen de drogredenen naar boven. De provincie doet dan toch lekker wat ze zelf wil. (persoonlijke communicatie)

Kortom: noch de provincie zelf, noch de omwonenden van de luchthaven willen in een situatie terechtkomen waarin de provincie het bevoegd gezag over de luchthaven krijgt. Hoewel de respondenten dit standpunt delen, zijn hier twee verschillende invalshoeken te zien. Enerzijds het wantrouwen vanuit de omwonenden (bewonersorganisaties) en anderzijds de terughoudendheid van de provincie zelf.

5.2.2 Zichtbaarheid in Den Haag

Een ander patroon van argumenten richt zich tot de complexe regelgeving ten aanzien van luchtvaart in Nederland. Zo is het luchtruim een nationale aangelegenheid en zal in de toekomst mogelijk zelfs supranationaal worden bepaald (met het inwerkingtreden van het 'Single European Sky' systeem). Dit betekent dat het bepalen van aanvliegroutes, vertrekroutes en het toekennen van luchtvaartrechten (de luchtzijdige bereikbaarheid van een luchthaven) een Rijksbevoegdheid is en ook zal blijven. Volgens verschillende respondenten kan het voor het toekennen van deze rechten belangrijk zijn dat Den Haag het bevoegd gezag blijft over MAA. Zo vliegt er sinds 2014 een Ethiopische luchtvaartmaatschappij via MAA. De luchthaven heeft dit voor elkaar weten te krijgen door bij I&M aan te dringen op het belang van Maastricht als vrachtluchthaven van Nederland. Het is in de ogen van de regionale actoren maar de vraag of dit soort rechten eveneens verleend worden als de MAA niet langer in Den Haag behandeld hoeft te worden. Het is natuurlijk maar de vraag of dit verschil ook daadwerkelijk zal ontstaan.

Voor het behoud of zelfs de verbetering van de concurrentiepositie is het voor MAA van belang dat de luchthaven gelijk behandeld wordt als Rotterdam, Lelystad en Eindhoven. Anders kan er een situatie ontstaan waarbij het ministerie zijn beleid slechts op deze luchthavens afstemt, wat negatieve concurrentiegevolgen kan hebben voor MAA. Tussen luchthavens als Maastricht en Rotterdam kunnen op deze manier volgens respondenten grote verschillen ontstaan, waardoor MAA uit de markt geprijsd kan worden. Met name het management van de luchthaven en de provincie Limburg zien dit als een belangrijk argument in het decentralisatievraagstuk. Belangrijk hierbij is het feit dat er binnen de luchthavens van nationale schaal (nationale betekenis en nationaal belang) volgens respondenten eigenlijk geen verder onderscheid gemaakt zou moeten worden. De verhoudingen tussen de luchthavens van Schiphol en MAA wordt dan ook een punt van discussie.

Waak ervoor dat je je als regio niet op achterstand laat zetten, want als ze die kans krijgen zullen ze het niet laten. (persoonlijke communicatie)

Hier spreekt wantrouwen richting het Rijk uit. Regionale actoren vrezen dat het Rijk minder voor MAA zal doen: *'uit het oog, uit het hart'*. Ten slotte spelen ook financiële overwegingen een rol. Hierbij gaat het met name om de luchtverkeersleidingskosten. De luchtverkeersleidingskosten voor MAA zijn ongeveer 1-1,5 miljoen euro per jaar en kunnen een cruciale kostenpost zijn. Het huidige OGA-systeem staat in Nederland ter discussie en de kans is aanwezig dat er een herverdeling van de luchtverkeersleidingskosten komt waarbij *iedere luchthaven zijn eigen broek op moet houden* aldus het ministerie van I&M. Het doorrekenen van de luchtverkeersleidingskosten op MAA kan een grote aanslag betekenen op de financiën van de luchthaven. Dit zorgt ervoor dat de concurrentiepositie verslechtert, exploitanten zich niet melden voor de luchthaven en de provincie (mogelijk) een extra kostenpost op hun bord krijgt.

Als je de LVL-kosten integraal doorrekend naar regionale luchthavens dan zijn we de klos. (persoonlijke communicatie)

Bij het in werking treden van het OGA-systeem zijn de luchthavens MAA en GAE meegenomen omdat het luchthavens van nationale betekenis zijn en dus onder het centrale gezag vallen. Bij een decentralisatie van het bevoegd gezag worden de verschillende luchthavens niet langer allemaal

door één bevoegdheid behandeld, maar door verschillende bevoegdheden. Hierdoor bevinden de verschillende luchthavens zich in verschillende kringen van besluitvorming. Voor een luchthaven als Maastricht-Aachen airport zou dit erg nadelig kunnen uitvallen. De luchtverkeersleiding op Rotterdam-The Hague en eventueel Lelystad maken onderdeel uit van die van Schiphol, terwijl die in Eindhoven wordt verzorgd door Defensie, en hebben dus lagere kosten dan Maastricht-Aachen airport of Groningen airport Eelde.

5.2.3 Kennisvraagstuk

Het opstellen van vergunningen voor luchtvaart vereist zeer specifieke en specialistische kennis. Zaken als geluidsbelasting, externe veiligheid, veiligheid en beperkingsgebieden zijn erg specialistisch en toegespitst op luchtvaart. Om haar taken goed in te kunnen vullen zal de provincie Limburg moeten beschikken over voldoende kennis ten aanzien van de procedurele kant, maar vooral ook de inhoudelijke kant. Deze kennis is vooralsnog niet in huis en zal binnengehaald moeten worden. Het creëren van voldoende capaciteit om deze kennis op te nemen is volgens velen nog wel te overzien, maar bij decentralisatie zijn vaak ook bezuinigingsoverwegingen aan de orde, waardoor het ook nog eens goedkoper moet. In een tijd waarin Rijk en provincie hun ambtenarenapparaten moeten verkleinen creëert dit een lastige situatie. De capaciteit van de provincie moet op andere velden inkrimpen terwijl ze voor de vergunningverlening rondom MAA haar capaciteit uit zal moeten breiden. Dit gaat mogelijk ten koste van het provinciaal beleid op andere velden.

Bij de procedures rondom luchthavens zitten erg ingewikkelde zaken. Nu vertrouw ik best de provincie om die kennis bij elkaar te krijgen, maar wat ben je dan aan het doen, als je als provincie zaken als geluidscontouren en externe veiligheid apart gaat doen? Het zijn maar vijf luchthavens concentreer dat dan alsjeblieft gewoon in Den Haag, waar ze die kennis al hebben. (persoonlijke communicatie)

Achter dit citaat schuilt vooral een idee van efficiëntie. Eén van de vooronderstelde voordelen van decentralisatie, efficiëntere beleidsvoering bij de provincie, wordt hiermee tegengesproken. Het decentraliseren van het bevoegd gezag over de luchthavens van nationale betekenis creëert een situatie waarin de verschillende betrokken provincies de benodigde kennis in huis moeten halen. In zekere zin ontstaat hiermee een situatie waarin iedere provincie het wiel uit gaat vinden. Niet alleen de extra kosten die het verkrijgen van deze specifieke kennis met zich meebrengt speelt een rol, maar een tijdsoverweging is ook van belang. Om de inhoudelijke zaken en de procedures omtrent het luchthavenbesluit op eenzelfde wijze te organiseren als het Rijk zal de provincie Limburg tijd nodig hebben.

5.2.4 Waarom niet?

Het verleggen van het bevoegd gezag over MAA kan volgens anderen juist gezien worden als formalisering van de praktijk. Hier overheerst juist het idee dat de provincie in praktijk al veel invloed op de beslissing(en) van I&M heeft. Bij het verlenen van een vergunning maakt I&M in de ogen van de respondenten geen inhoudelijke afweging. Het idee heerst dat als er een aanvraag in Den Haag binnenkomt, I&M alleen kijkt of het juridisch klopt. Vervolgens wordt de inhoudelijke afweging met name in de regio neergelegd. In samenwerking met het regionale bestuur (provincie en gemeenten) wordt dan gekeken of de vergunning verleend moet worden. Door de grote invloed die de regionale besturen hebben op het vergunningsbeleid, kan men op basis van efficiëntie

overwegingen kiezen de gehele besluitvorming in de regio neer te leggen. De provincie organiseert dan het overleg tussen regionale besturen in een kortere tijd en waarschijnlijk tegen lagere kosten.

Sinds de beëindiging van de financiële betrokkenheid van het Rijk in de regionale velden aan het begin van de 21^{ste} eeuw heeft de provincie Limburg de verantwoordelijkheid voor de luchthaven op zich genomen. De eenmalige afkoopsom voor toekomstige exploitatietekorten en een eenmalige Rijksinvesteringsbijdrage markeerden het einde van de financiële steun van het Rijk aan MAA. Tijdens de economische crisis was het dan ook de provincie die de luchthaven de helpende hand toestak, voornamelijk vanwege het regionale belang dat de provincie toekent aan de luchthaven. De facto kun je zeggen dat hier al sprake is van een soort van decentralisatie. Het opstellen van het reddingsplan, waarbij de toekomst van de luchthaven voor de komende 10 jaar verzekerd wordt, is hier het meest recente voorbeeld van. Door het bevoegd gezag ook in Maastricht neer te leggen wordt deze verantwoordelijkheid ook formeel vastgelegd.

De aansprakelijkheid van de provincie is een laatste belangrijk argument. Het overleg tussen Rijk, provincie en overige regionale betrokkenen kan erg traag verlopen. Bovendien is MAA in Den Haag slechts één van de vele punten op de agenda. Voor de regio is MAA echter van groot belang. Door de besluitvorming bij de provincie neer te leggen kunnen besluiten ten aanzien van de luchthaven sneller tot stand komen. Veel tijd gaat verloren door op en neer naar Den Haag te reizen en het vinden van het juiste aanspreekpunt bij I&M. Dat traject kan veel korter zijn door het bevoegd gezag bij de provincie Limburg neer te leggen. Bovendien kunnen contacten tussen regionale partijen, als de VGUVB en het management van de luchthaven, veel eenvoudiger gelegd worden. De bestuurlijke afstand is voor alle partijen minder groot en de kans op overleg en het identificeren van een algemeen belang neemt dan toe. De bestuurlijke aansprakelijkheid van Maastricht kan tevens leiden tot inhoudelijk beter beleid en een betere afweging voordat een vergunning verleend wordt. Het is voor burgers nu eenmaal eenvoudiger om de provincie aan te spreken op haar verantwoordelijkheden dan het nationale bestuur in Den Haag. Dit zou de bewoners de mogelijkheid bieden om gehoord te worden. Aan de andere kant heeft het ook invloed op de houding van de provinciale politiek. Ook deze politici willen herkozen worden en het is voor hen van belang geen beslissingen te nemen die slecht vallen bij de kiezer. Dit is veel meer dan het geval voor de politici in Den Haag, waarbij een herverkiezing niet staat of valt bij de inwoners van Zuid-Limburg.

Men moet toch door één deur kunnen met de omliggende gemeenten, maar ook met de VGUVB, de federatie en allerlei andere soorten groepen. De regio kan dat net zo goed als de nationale overheid. (persoonlijke communicatie)

5.2.5 Beter regionale lusten en lastenafweging

De insteek van de hoofdlijnennotitie SRKL en de RBML stuitte in eerste instantie niet op veel verzet van de provincie Limburg. De argumenten die gebruikt werden spraken de provincie aan. Een provincie is veel beter op de hoogte van regionale ontwikkelingen en zou dan ook veel beter in staat moeten zijn hier afwegingen in te maken. Bovendien is de bestuurlijke afstand tussen Den Haag en de luchthaven veel te groot om in Den Haag een goede overweging te kunnen maken voor wat er moet gebeuren in Zuid-Limburg. Het is in het belang van de regio dat de provincie in staat wordt gesteld om met haar beleid maatwerk te leveren. Zolang het bevoegd gezag voor MAA in Den Haag ligt is dit echter slechts beperkt mogelijk. Verder is de provincie beter in staat het overleg tussen

voor- en tegenstanders van de luchthaven te organiseren, omdat ze veel dichterbij die partijen staat dan het nationale gezag. Op deze manier kan een dialoog worden georganiseerd om mogelijk meer draagvlak voor de luchthaven te creëren.

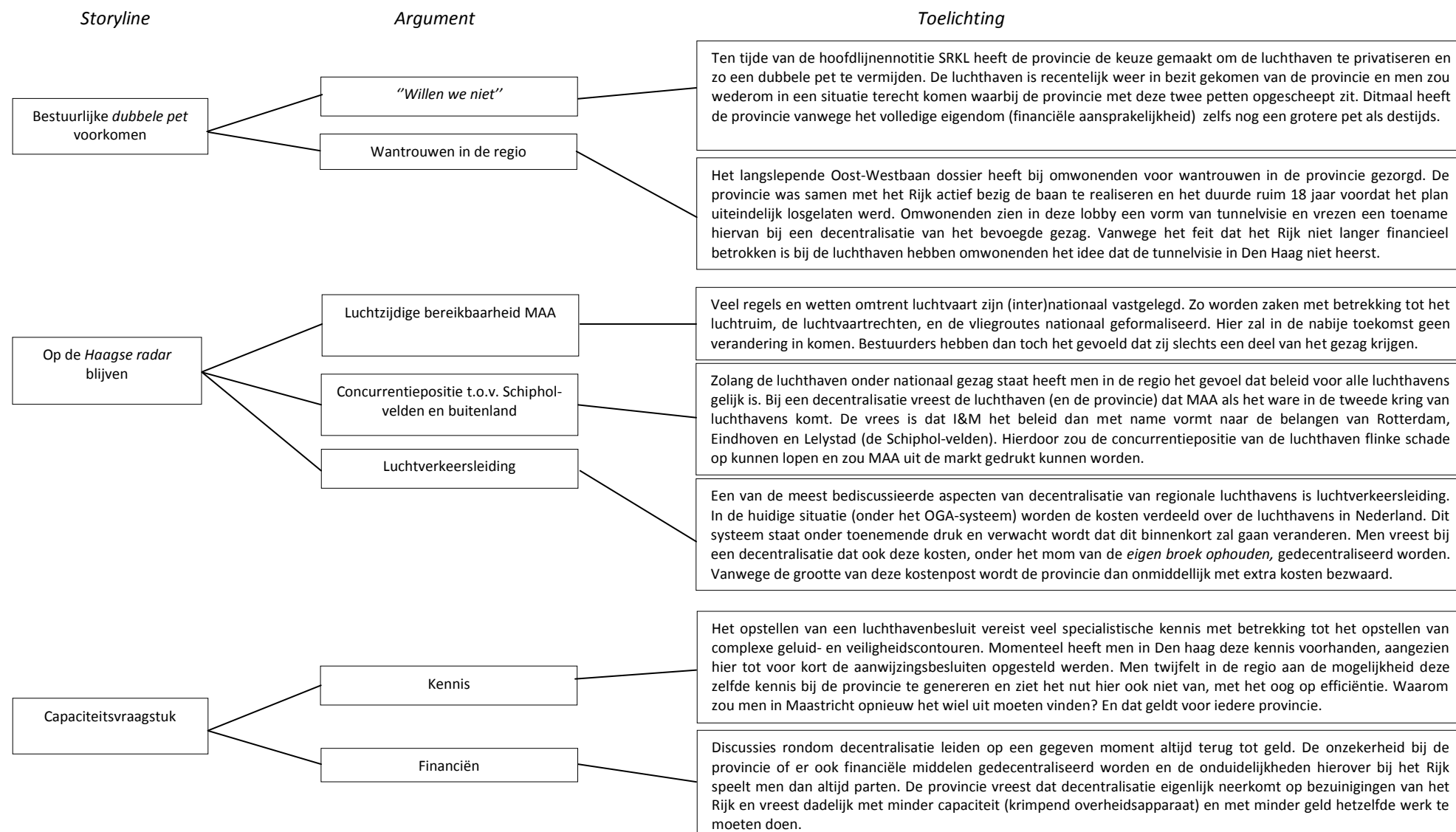
Een ander belangrijk argument richt zich op het belang van de luchthaven voor de regio. Zuid-Limburg is een regio die sterk afhankelijk is van industrie. Voor veel bedrijven is het interessant om zich dichtbij de luchthaven te vestigen. Met het bevoegd gezag kan de provincie deze ruimte bieden en zo gunstige omstandigheden voor bedrijvigheid creëren. De gemeente mag dan tegenwoordig verantwoordelijk zijn voor bedrijvigheid op eigen grondgebied, de provincie heeft nog steeds het gezag als het gaat om bovenlokale bedrijventerreinen. Daar komt het grote economische belang van de luchthaven om de hoek kijken. MAA betekent veel meer voor de regio dan een paar honderd banen. De luchthaven creëert ook een vestigingsklimaat dat noodzakelijk is voor twee topsectoren van de Zuid-Limburgse economie, agro en chemie. Juist vanwege deze regionale component lijkt de provincie het aangewezen orgaan om het luchthavenbesluit op te stellen.

5.3 Conclusie

Het moeizame verleden tussen burgers en provincie ten aanzien van de luchthaven (Oost-Westbaandossier) heeft geleid tot grote twijfels omtrent decentralisatie van het bevoegd gezag. Omwonenden vrezen een soortgelijke situatie bij het verleggen van het bevoegd gezag. De provincie is zich bewust van de lastige situatie waarin ze terecht zou komen en vreest een soortgelijke situatie die dreigde in het verleden (angst voor de dubbele pet). Om deze reden zal de provincie ervoor pleiten het bevoegd gezag in Den Haag te laten. Anderzijds zien sommige respondenten wel voordelen van decentralisatie, met name op het gebied van de regionale afweging van lusten en lasten en de mate van invloed in de huidige procedure.

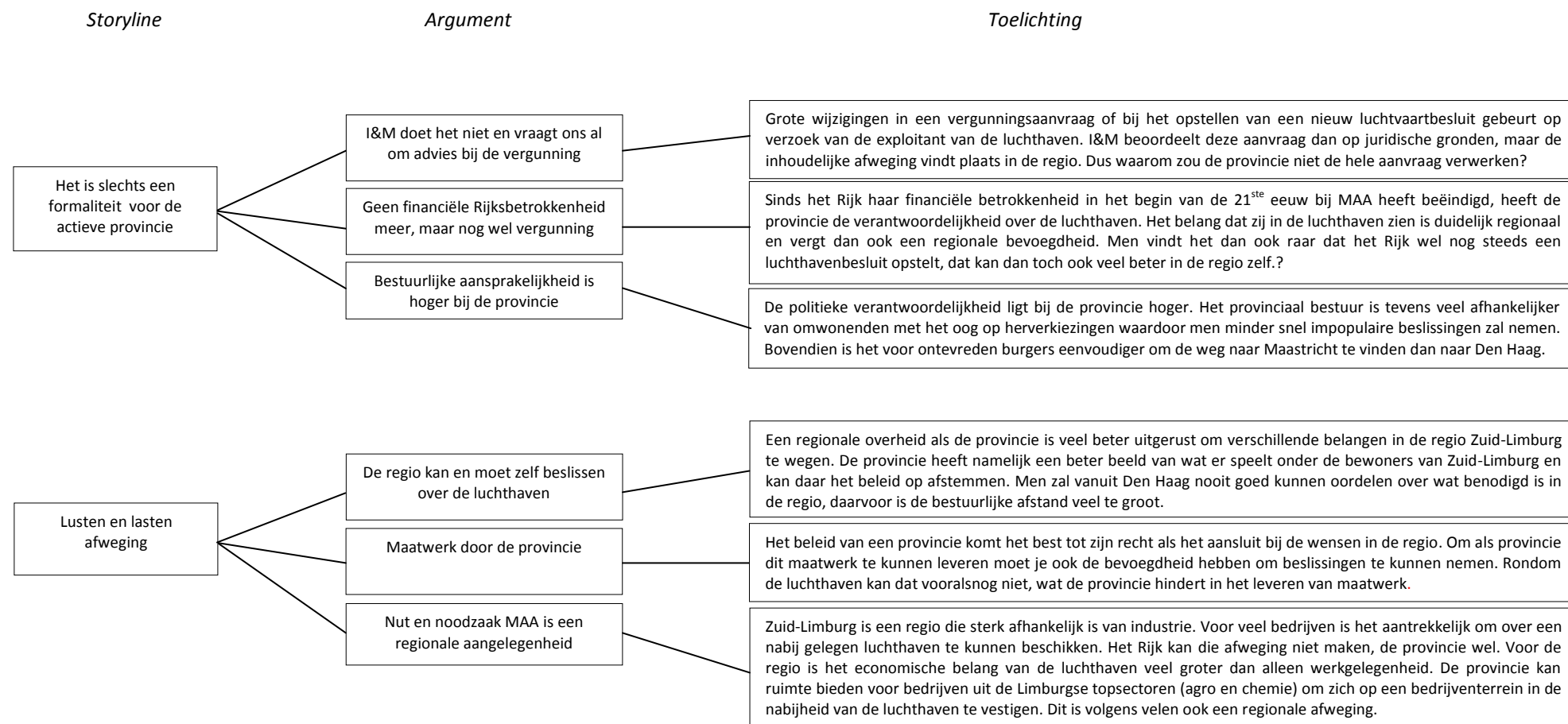
De geluiden om het bevoegd gezag in Den Haag te houden laten zich sterker horen. Alle respondenten konden zich vinden in de huidige invulling van luchthavenbesluit en noemen het omgaan met de *dubbele pet* als voornaamste reden om de procedure ook zo te blijven invullen. Vanuit het management van de luchthaven en vanuit regionale besturen spelen ook concurrentieoverwegingen en kennis een belangrijke rol. Bij een decentralisatie van het bevoegd gezag ligt volgens respondenten namelijk een verslechtering van de concurrentiepositie ten opzichte van de andere Nederlandse luchthavens op de loer, iets wat met name op financieel gebied desastreus kan zijn. Vanwege de specialistische kennis die het luchtvaartdossier Rijk is kan ook het organiseren en inzetten van kennis een heikel punt blijken te zijn.

MAA: Decentraal bevoegd gezag



Figuur 11: Schema storylines voor een behoud van centraal bevoegd gezag MAA

MAA: Centraal bevoegd gezag



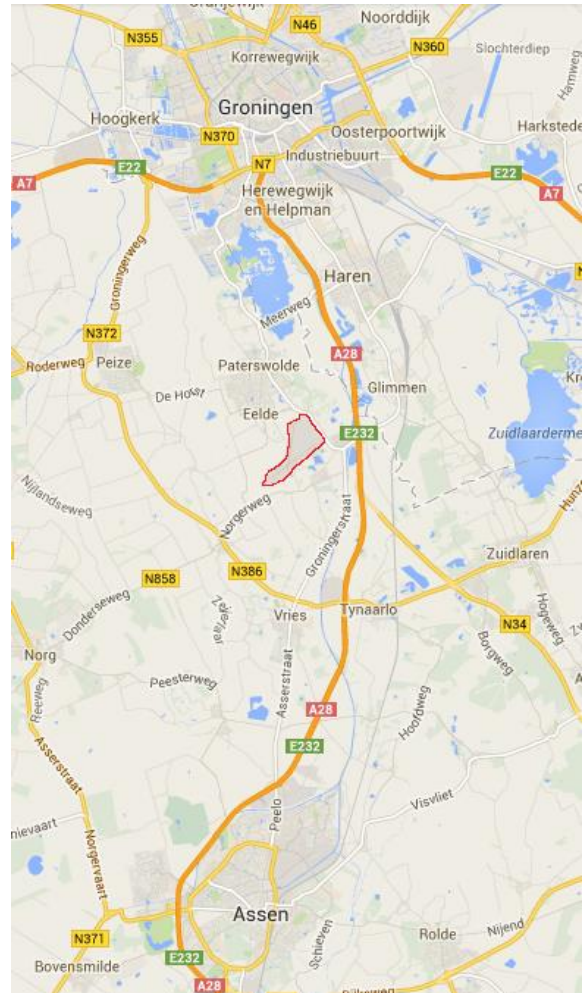
Figuur 12: Schema storylines voor het decentraal bevoegd gezag MAA

6 Groningen Airport Eelde

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk staat de tweede case Groningen-airport-Eelde en zijn historie centraal. De tweede paragraaf behandelt de storylines rondom GAE. De laatste paragraaf bevat een korte conclusie.

6.1 Introductie en historie

Groningen airport Eelde is de meest noordelijk gelegen luchthaven van Nederland. GAE ligt nabij Eelde in de provincie Drenthe, ten zuiden van de stad Groningen (zie Figuur 13). Het vliegveld werd officieel geopend op 23 mei 1931 en zou *'een vlieghaven voor het hele Noorden worden'* aldus initiatiefnemer Hayo Hindriks. De beoogde lijndienst tussen Schiphol en Groningen bleek echter niet levensvatbaar. De luchthaven werd lange tijd slechts minimaal gebruikt. Om dit te veranderen werd in 1955 op initiatief van het Rijk de GAE NV opgericht. Deze naamloze vennootschap had als doel: *'de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van de luchthaven.'* Deze vennootschap was voor 80% eigendom van het Rijk, de andere 20% van de aandelen was in handen van de regionale overheden (Noordelijke Rekenkamer, 2013, p. 15). In samenwerking met de KLM werden plannen ontwikkeld om de luchthaven een functie te geven als opleidingscentrum. Het plan om op Eelde trainingsvluchten te gaan houden met zware Hansa-straaljagers viel niet goed bij omwonenden. Omwonenden organiseerden zich in anti-bulderbaancomités en probeerden te voorkomen dat Eelde deze functie als opleidingscentrum zou krijgen. Uiteindelijk werd Eelde in 1988 alsnog het opleidingscentrum dat KLM voor ogen had. Op de luchthaven zijn momenteel drie verkeersscholen gevestigd, waarvan de KLM Flight Academy de grootste is (Noordelijke Rekenkamer, 2013, p. 10). Het zijn juist de lesvluchten die door omwonden gezien worden als de grote storende factor in het gebied. De luchthaven vervult nog een aantal andere belangrijke maatschappelijke functies, met name ambulancediensten (traumahelikopter), spoedvluchten voor het Universitair medisch Centrum Groningen en reddingsdiensten (Noordelijke rekenkamer, 2013, p. 10).



Figuur 13: De ligging van Groningen airport Eelde (eigen bewerking Google maps)

In 1980 diende het volgende probleem op GAE zich aan. Op hoorzittingen voor het Structuurschema Burgerluchtvaart terreinen in 1980 werden de eerste plannen gepresenteerd voor een baanverlenging. Bewoners kwamen wederom in actie en organiseerden zich in diverse plaatselijke werkgroepen en buurtcomités. De Stichting Randon Vliegveld Eelde (SRVE) en later Vereniging

Omwonenden Luchthaven Eelde (VOLE, opgericht in 1992) zijn in het leven geroepen om het woon- en leefklimaat rondom het vliegveld te waarborgen. De stichting SVRE bracht bij haar oprichting een rapport uit waaruit bleek dat ook met een baanverlenging de exploitatie van het vliegveld economisch niet rendabel zou zijn. Bij elke volgende stap in de richting van baanverlenging bracht de stichting SVRE weer een rapport uit met haar bezwaren. In 1987 volgde een gesprek met de minister en werden er voorlichtingsavonden voor omwonenden georganiseerd. Bezwaarschriften werden ingediend, maar werden verworpen. Na een vertraging van bijna dertig jaar ging de Europese Commissie op 19 november 2009 akkoord met financiële steun van de Nederlandse overheid voor de baanverlenging. Op 24 april 2013 opende de staatssecretaris officieel de verlengde baan van GAE.

Met het beëindigen van haar financiële betrokkenheid had het Rijk in 2001 de aandelen overgedragen aan de regionale overheden in het gebied (GAE, 2013, p. 7). De luchthaven ontving een eenmalige afkoopsom voor toekomstige exploitatietekorten en daarnaast een budget voor de baanverlenging (ongeveer 20 miljoen) en voor de vervanging van het rioolstelsel. Bij de afkoop is met de regionale aandeelhouders overeengekomen dat zij gedurende 10 jaar een jaarlijkse bijdrage van ruim € 1 miljoen moesten bijdragen aan het eigen vermogen van de NV. De overeenkomst is in 2012 ten einde gekomen en is ook nog kortstondig onderzocht door de EC, die ook hier oordeelde dat er geen sprake was van ongeoorloofde staatssteun (GAE, 2013, p.7). Sinds 2001 zijn de aandelen van de vennootschap in handen van de provincie Drenthe (30%), de provincie Groningen (30%), de gemeente Groningen (26%), de gemeente Assen (10%) en de gemeente Tynaarlo (4%) (Reckman, 2003, p. 7).

De luchthaven sloot 2011 af met een tekort van 587.000 euro. In 2012 werd dit verlies teruggebracht tot 422.000 euro. In 2012 vlogen er voor het eerst twee Low Cost Carriers vanaf Eelde naar Barcelona, Marseille, Bergamo/Milaan en Palma de Mallorca. Aan het einde van 2012 werden de bestemmingen Barcelona, en Marseille geschrapt. Daarvoor in de plaats kwam Ryanair met vluchten naar Girona. Transavia schrapte twee bestemmingen op Corfu en Rhodos en BMI regional schrapte de lijn naar Aberdeen. Eind 2013 kondigde Ryanair aan de bestemming Bergamo/Milaan te schrappen en Transavia schrapte de bestemmingen Dalaman en Malaga. Wel komt Arkefly in 2014 met twee maal per week een vlucht naar Antalya. De luchthaven verwacht als gevolg hiervan voor 2013 een daling van 10.000 passagiers. Voor 2014 kan daar nog eens een daling van 10.000 passagiers bij komen vanwege de opgeheven bestemmingen.

De luchthaven kwam eind november 2013 met een nieuw business plan waarin ze juist een groei in passagiers voorspelde van 175.000 naar 600.000 in 2025. Verder werd hier ook aan gekoppeld dat de luchthaven vanaf 2020 een positief exploitatieresultaat zou bewerkstelligen (GAE, 2013, p. 31).

6.2 Storylines GAE

In de vorige paragraaf is ingegaan op de geschiedenis van de luchthaven en welke discussies het dossier jarenlang hebben gedomineerd. In deze paragraaf zal dit alles gekoppeld worden aan het decentralisatievraagstuk. Op basis van de gevoerde gesprekken zijn een aantal storylines te herkennen, die in deze paragraaf worden toegelicht. Figuur 14 en Figuur 15 geven een schematische weergave van de storylines.

6.2.1 Nationale coördinatie

Bij bepaalde zaken zoals luchtvaartrechten, landingsrechten, aanvliegroutes en andere luchtruim gerelateerde zaken is en blijft het ministerie van I&M het bevoegd gezag. Dit zal ook in de toekomst niet veranderen, sterker nog, er is juist een beweging waar te nemen waarbij de schaal nog verder vergroot wordt en de EU het bevoegd gezag op zich gaat nemen over het luchtruim in het *Single European Sky* principe. Een decentralisatie van het bevoegd gezag over de landzijdige bereikbaarheid, lees het opstellen van het luchthavenbesluit, is slechts één kant van het verhaal. Hierdoor ontstaat een coördinatievraagstuk. Er ontstaat een situatie waarbij twee overheden elkaar verplicht op de hoogte moeten houden en beleid inhoudelijk op elkaar af moeten stemmen. De vraag is of men dit gaat kan gaan doen. Volgens respondenten is het is veel efficiënter en eenvoudiger om het bevoegd gezag in Den Haag te houden. Het nationale gezag kan deze afstemming tussen land- en luchtzijdige bereikbaarheid van de luchthaven wel coördineren. Tevens kan het gunstiger zijn voor de ontwikkeling van de luchthaven om deze facetten van de bevoegdheid bij elkaar te houden en zo beter beleid op te kunnen stellen. Volgens respondenten zorgt dit er eveneens voor dat GAE geen terrein verliest ten opzichte van de Schiphol-velden, die vanwege het nationale belang hoe dan ook onder nationaal gezag blijven. Op deze wijze blijft het idee van een level-playing field gehandhaafd.

GAE is de enige luchthaven van zijn soort in Nederland vanwege een aantal belangrijke maatschappelijke functies die de luchthaven herbergt. Zo is de luchthaven hét opleidingscentrum voor verkeersvliegers in Nederland en levert het piloten voor de gehele Nederlandse luchtvaart, GAE is ook de standplaats voor één van de vier trauma helikopters die Nederland rijk is en fungeert als uitvalbasis voor de transplantatievluchten van het academisch ziekenhuis van Groningen. Dit zijn belangen die de regio overstijgen en een zeker nationaal belang vertegenwoordigen. Dit heeft tevens tot gevolg dat de luchthaven af en toe buiten reguliere openingstijden operationeel moet zijn om een team van artsen in staat te stellen organen snel te kunnen verplaatsen, maar ook om bij ernstige ongelukken de trauma helikopter in staat te stellen gebruik te maken van de luchthaven. De noodopenstelling en met name de luchtvaartscholen zorgen voor veel overlast rondom de luchthaven. Vanwege het belang van deze functies die op GAE gevestigd zijn is het beter om een nationale afweging te maken over de (ver)plaatsing van deze diensten. Lokale en regionale overheden denken vanuit een lokaal en regionaal belang en zijn volgens betrokkenen niet het aangewezen orgaan om over dit soort bovenregionale diensten te oordelen. Bovendien zijn een aantal van deze diensten, met name de luchtverkeersscholen, volgens respondenten overall ongewenst terwijl het voor de ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart noodzakelijk is om een goed opleidingscentrum in Nederland te hebben. Het Rijk is het enige overheidsorgaan dat in staat is om hierover beslissingen te nemen en de spreiding van deze diensten over het hele land te coördineren.

Door die faciliteiten hebben we als luchthaven een belang dat verder gaat dan alleen dat van Assen of Groningen. (persoonlijke communicatie)

Maar wat je ook niet te veel aan de lokale bevolking moet overlaten of dat nu gewenst is of niet. (persoonlijke communicatie)

Een ander belangrijk punt heeft te maken met de luchtverkeersleidingkosten van de luchthaven. Op jaarbasis bedragen deze kosten 1,2 miljoen. Nu het One Group of airports systeem ter discussie

staat, is de kans aanwezig dat er gekozen gaat worden voor een nieuw herverdelingssysteem. Zolang GAE nog onder nationale bevoegdheid staat, wordt de kans groter geacht dat de luchthaven meegenomen wordt in een eventueel nieuw solidariteitsprincipe. Hoewel het los staat van decentralisatie, denken respondenten toch dat er een koppeling bestaat. Waarbij er bij decentralisatie een grotere kans zou zijn dat ook de kosten van de LVL voor de rekening van de regio komen. Het nieuwe bevoegd gezag wordt dan onmiddellijk met een enorme kostenpost opgezadeld, aangezien de luchthaven niet in staat is deze kosten zelf op te brengen.

Ik denk als er gedecentraliseerd wordt dat men dan ook makkelijker de luchtverkeersleidingskosten naar de provincie drukt. (persoonlijke communicatie)

Ten slotte is de ligging van de luchthaven een punt van zorg. De luchthaven is namelijk dicht bij de grens tussen Drenthe en Groningen gelegen. Daardoor zijn er grensoverschrijdende belangen ontstaan. Geluidsoverlast beperkt zich niet tot de provinciegrens en hindert ook mensen in Groningen. Eveneens profiteren ook Groningers van de nabijheid van de luchthaven, ook al ligt deze officieel in Drenthe. Beide provincies ondervinden zowel hinder als profijt van de luchthaven en het decentraliseren van bevoegdheden creëert een complexe situatie. Volgens de wet kan er namelijk maar één bevoegd gezag zijn, en vanwege de ligging op Drents grondgebied zou in dit geval de provincie Drenthe de bevoegdheid krijgen. Drenthe zou dan in principe de vrijheid krijgen om het beleid rondom de luchthaven vorm te geven, ondanks de mogelijke gevolgen voor Groningen. Volgens sommige respondenten zou dit tot spanningen tussen de provincies kunnen leiden. Zolang het Rijk de luchthavens van nationale betekenis coördineert, bestaan deze spanningen niet. In de Wet luchtvaart is hierover een artikel opgenomen (§8.3.2.9) dat er in voorziet dat het vaststellen van het luchthavenbesluit in dit geval alleen in overeenstemming met de Provinciale Staten van betrokken provincie mag gebeuren.

Het belang van de luchthaven is duidelijk grensoverschrijdend als het gaat om de provincies, het is echt een luchthaven voor Noord-Nederland. (persoonlijke communicatie)

6.2.2 Bestuurlijke dubbele pet

De provincies Drenthe en Groningen zijn sinds het Rijk haar financiële betrokkenheid uit GAE heeft teruggetrokken nauw betrokken bij de luchthaven in hun rol als aandeelhouders. De provincies hebben vervolgens samen met de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo het aandeelhouderschap op zich genomen. Vanaf dat moment hebben beide provincies een grote financiële betrokkenheid in de luchthaven gehad, aangezien ze tot 2013 verplicht jaarlijks €1 miljoen bij moesten dragen aan de exploitatie van de luchthaven. Daarnaast hebben beide provincies verantwoordelijkheden op het gebied van landschap en natuur. Het combineren van deze taken blijkt lastig, getuige ook de discussies omtrent de baanverlenging, waarbij er spanningen ontstonden als gevolg van de verschillende rollen van de provincies. Een situatie waarbij het bevoegd gezag verlegd wordt naar de provincie creëert nog een extra verantwoordelijkheid voor de provincie Drenthe en dan ontstaat er een lastig *pettenprobleem*.

We hebben behoorlijk geworsteld met dat dubbele petten verhaal. We waren altijd aandeelhouder, maar anderzijds gingen we beleidsmatig de luchthaven ondersteunen. Ja, je schiet jezelf toch liever niet in de voet hé (persoonlijke communicatie)

Daar komt nog eens bovenop dat de provincies nu al een rol van betekenis spelen bij de totstandkoming van de vergunningen. Voor het maken van de inhoudelijke afweging voor de vergunning raadpleegt men bij I&M de provincies om zo beleid op te kunnen stellen dat past in de regio. Bij een decentralisatie van bevoegd gezag behouden de provincies in de ogen van betrokkenen in feite dezelfde verantwoordelijkheid (namelijk inhoudelijke afwegen aanvragen), maar krijgen ze opeens te maken met bergen van bezwaarschriften die tijdens de procedures binnen komen stromen. Het Rijk heeft de beschikking over een landsadvocaat die deze bezwaren afhandelt, maar de provincie heeft de capaciteit niet om dezelfde afhandeling te kunnen organiseren. In de huidige rol kan de provincie toch haar steentje bijdragen zonder overspoeld te worden. Dit creëert niet alleen een onwenselijke situatie, maar wekt tevens de schijn van beleidsvrijheid. Het verleggen van het bevoegd gezag binnen de gestelde beperkingen van het Rijk zou de provincie slechts schijnmacht opleveren. De nationale kaders geven de provincie weinig ruimte om in vrijheid beslissingen te nemen. Dat zorgt ervoor dat de provincie verandert in een soort uitvoeringsorganisatie, een situatie die meer problemen oplevert dan oplost.

Bovendien denken mensen dat als je de taken hebt dat je het ook voor hen op kan lossen.
(persoonlijke communicatie)

Naast het feit dat de provincie dan een immense hoeveelheid bezwaarschriften te verwerken zou krijgen zou de situatie zich zo kunnen ontwikkelen dat de schijn gewekt wordt dat de provincie de vrijheid heeft om in vrijheid over de luchthaven te beslissen. Dit is niet het geval en dat geeft een vertekend beeld aan de bevolking. Het is echter maar de vraag of het Rijk daadwerkelijk anders in de bezwaarprocedure staat, de landsadvocaat wordt hiervoor ingehuurd en dat zou de provincie eventueel ook kunnen doen.

6.2.3 Kennisvraagstuk

Het inrichten en opstellen van het luchthavenbesluit is een complexe procedure die veel kennis en expertise vereist. Hoewel de provincie Groningen over de nodige ervaring beschikt ten aanzien van complexe vergunningsprocedures (met name ten aanzien van de Eemshaven), geldt dit veel minder voor Drenthe. Drenthe is echter wel de provincie waar eventueel het bevoegd gezag komt te liggen. De kennis bevindt zich momenteel in Den Haag waar men zich al jaren bezig houdt met het opstellen van het aanwijzingsbesluit en ervaring heeft met de organisatie van deze kennis. Het is dan ook niet efficiënt om die kennis als provincie binnen te moeten halen wanneer het elders beschikbaar is. Daarnaast zal het ook heel veel extra geld gaan kosten. Dit speelt zich ook nog eens af tegen een achtergrond van bezuinigingen. Het ambtenarenapparaat van Nederlandse overheden moet inkrimpen. Dit houdt in dat de provincie Drenthe met een verminderde capaciteit in staat moet zijn hetzelfde werk af te leveren als het Rijk dat nu doet. Ondanks dat het Rijk eveneens moet inkrimpen zijn respondenten van mening dat de druk op provincies groter is. Het inrichten van deze verantwoordelijkheid zal dan niet alleen erg lastig worden, maar ook gepaard gaan met de druk om met minder geld kwalitatief goede producten af te leveren. Bovendien is het zo dat de financiële middelen die hiervoor beschikbaar worden gesteld omringd worden door onzekerheid en onduidelijkheid. Het is namelijk niet helder in hoeverre het Rijk financiële middelen beschikbaar stelt aan de provincie om zich deze diensten eigen te maken. De afnemende capaciteit, de beperkte

hoeveelheid en onduidelijkheid van de financiële middelen kunnen vervolgens van invloed zijn op de afhandeling van het luchthavenbesluit.

6.2.4 Regionale aangelegenheid

Het verleggen van het bevoegd gezag naar de provincie heeft ook een aantal voordelen. In feite kunnen al deze voordelen herleid worden tot het schaalniveau waar de luchthaven invloed op heeft, de regio Noord-Nederland. Het feit dat GAE betiteld is als luchthaven van nationale betekenis en niet van nationaal belang onderschrijft het idee dat de lusten en lasten van de luchthaven een regionale aangelegenheid zouden moeten zijn. Het is dan ook logisch dat een regionale overheid in staat wordt gesteld die lusten en lasten ook daadwerkelijk af te wegen. Het is de lokale en regionale politiek waar deze afweging gemaakt moet worden.

Waarom zou het Rijk op dat niveau eigenlijk moeten buigen over politiek die zich eigenlijk veel meer lokaal en regionaal ontwikkeld? (persoonlijke communicatie)

De bestuurlijke afstand tussen Den Haag en de luchthaven zorgt er tevens voor dat de luchthaven mogelijk niet op waarde wordt geschat. De luchthaven vervult een erg belangrijke rol in de regionale ontwikkelingsvisie van beide provincies, maar Den Haag stelt het luchthavenbesluit vast. Bovendien geeft de aanwezigheid van de luchthaven de regio meer aanzien in de internationale samenleving en het kan een reden voor bedrijven zijn om zich in het noorden van Nederland te vestigen. Om de ontwikkelingsvisie van de provincies goed in te vullen zou het beter zijn als de provincie Drenthe het bevoegd gezag heeft om het beleid goed af te stemmen. Het Rijk is minder goed in staat om een afweging te maken wat betreft het regionale belang van de luchthaven, iets dat de provincie wel zou kunnen.

Het is wel leuk hè dat je kunt zeggen dat je in het Noorden van Nederland een luchthaven hebt. (persoonlijke communicatie).

Dit heeft ook tot gevolg dat de provincie in staat wordt gesteld maatwerk te leveren. Er kan beter gezocht worden naar een breed gedragen invulling van de luchthaven in de regio. Zolang het bevoegd gezag nog in Den Haag ligt heeft de provincie geen macht om ook daadwerkelijk afspraken te maken over uitbreiding, openingstijden, vluchten en zijn er geen mogelijkheden een passend regime omtrent de luchthaven op te stellen.

6.3 Conclusie

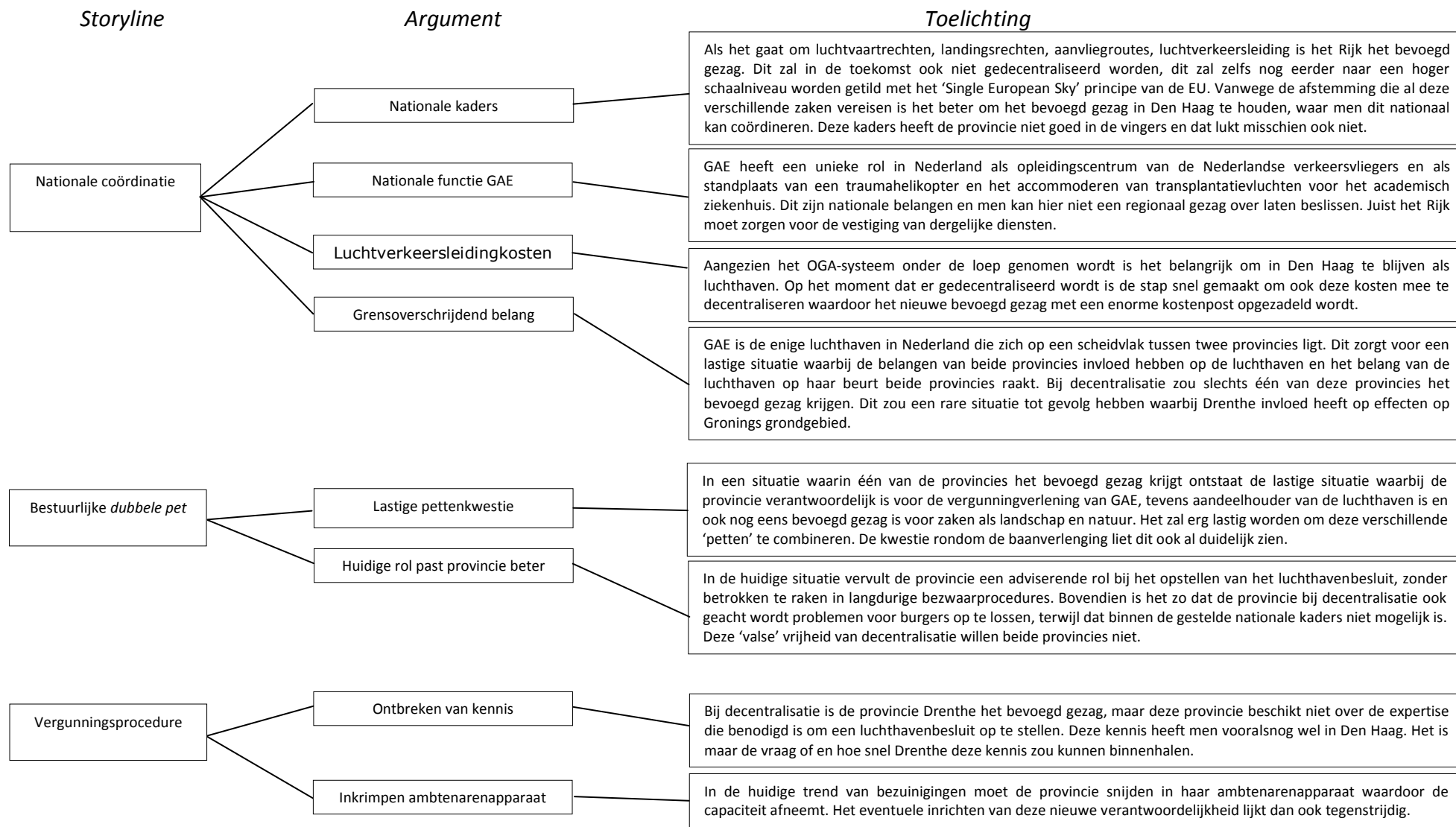
GAE is een unieke luchthaven in Nederland. Het is de enige luchthaven waar (onder andere door de KLM) verkeersvliegers worden opgeleid en het is tevens een uitvalbasis voor de traumahelikopter en transplantatievluchten van het academisch ziekenhuis van Groningen. De aanwezigheid van deze diensten zorgt ervoor dat de luchthaven relatief veel hinder veroorzaakt (in het bijzonder de verkeersscholen) en soms buiten officiële openingstijden open is (voor de accommodatie van trauma- en transplantatievluchten). Omdat met name de verkeersscholen door omwonenden als ongewenst ervaren worden, maar toch een bepaald nationaal belang behartigen lijkt nationale coördinatie nodig om deze diensten te kunnen blijven faciliteren. Tevens is de luchthaven gelegen op de grens tussen de provincies Drenthe en Groningen en zou een decentralisatie lastige situaties

creëren, aangezien de effecten van de luchthaven in hoge mate provincie grens overstijgend zijn, terwijl er slechts één provincie het bevoegd gezag over de luchthaven zou krijgen.

Wat betreft de inrichting van het bestuur zien we eenzelfde soort argumenten terug als bij MAA. Ook hier komt de provincie liever niet terecht in een situatie waarbij verschillende petten een rol gaan spelen. En ook hier hebben ze in het verleden, ten tijde van de baanverlening, moeite gehad om om te gaan met die verschillende verantwoordelijkheden als het ging om de luchthaven. Om niet de schijn te wekken bepaalde belangen sterker te wegen zal het beter zijn het bevoegd gezag in Den Haag te laten. Bovendien vinden de provincies dat ze in de huidige situatie al voldoende inspraak hebben. Bij decentralisatie komt er tevens een grote hoeveelheid bezwaren richting Assen, waar de provincie ten eerste niet op zit te wachten en ten tweede naar eigen zeggen niet toe is uitgerust.

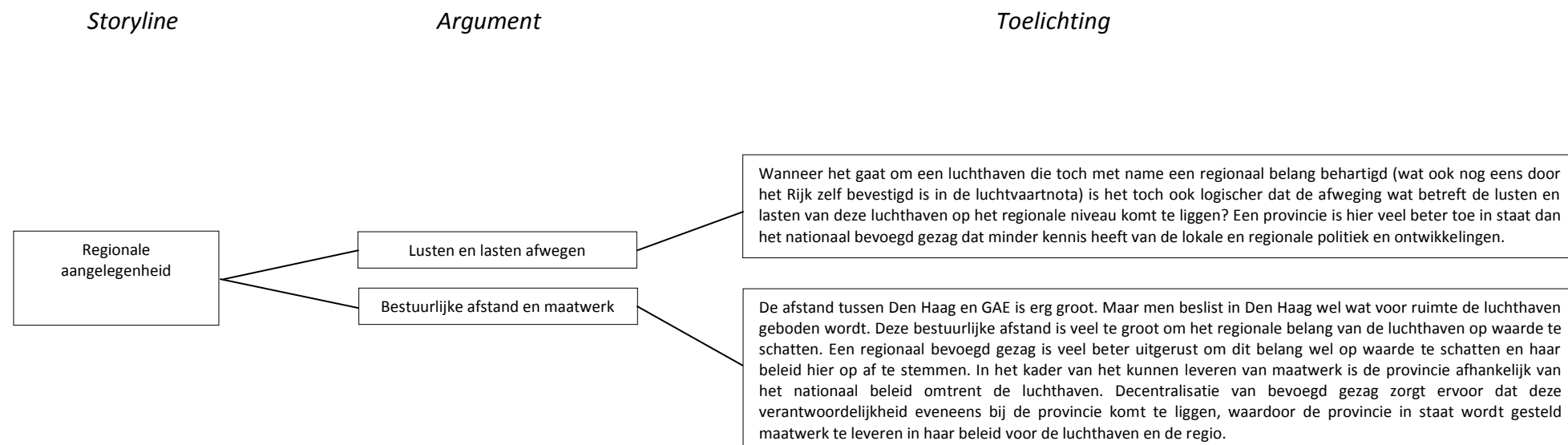
Wel zou een decentralisatie de provincie in staat stellen maatwerk af te leveren en de lokale en regionale belangen van de luchthaven de afweging te geven die ze verdient. Het regiobestuur is namelijk veel beter in staat in te schatten wat goed is voor de ontwikkeling van de regio en welke rol de luchthaven daarin kan spelen.

GAE: Centraal bevoegd gezag



Figuur 14: Schema storylines voor het behoud van het centraal bevoegd gezag GAE

GAE: Decentraal bevoegd gezag



Figuur 15: Schema storylines voor decentraal bevoegd gezag GAE

7 Twente Airport

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf Twente airport en zijn historie beschreven. De tweede paragraaf behandelt de storylines rondom de luchthaven Twente. De derde paragraaf bevat een korte conclusie van de case.

7.1 Introductie en historie

In 1918 ontstond op een groot stuk wei ten noorden van Enschede het eerste vliegverkeer in de regio. Het huidige luchtvaartterrein kreeg haar vorm in 1929 op datzelfde stuk weide tussen Enschede, Hengelo en Oldenzaal (zie Figuur 16). Er werden plannen ontwikkeld om in dit gebied een commerciële luchthaven te realiseren en in 1931 werd deze luchthaven geopend. Tijdens de Tweede Wereld oorlog namen Duitse troepen bezit van de luchthaven. Het complex werd verder uitgebreid door drie start- en landingsbanen aan te leggen. De uitgebreide infrastructuur was de reden dat de luchthaven na de Tweede Wereldoorlog omgedoopt werd tot *Vliegbasis Twenthe*, een militaire vliegbasis voor straaljagereskaders. De militaire basis werd onderdeel van de Twentse cultuur en creëerde veel werkgelegenheid in het gebied. In 2003 kondigde de toenmalige minister van Defensie, Kamp, aan dat de vliegbasis Twenthe gesloten zou worden. Door bezuinigingen bij Defensie werd in 2004 het 315 squadron opgeheven en in 2005 werd het laatste squadron (313) overgeplaatst naar vliegbasis Volkel. Het vliegveld werd de jaren daarna nog wel gebruikt voor onderhoud en reparaties. Op 7 december 2007 kwam er, na 68 jaar, een einde aan de militaire aanwezigheid op de luchthaven.



Figuur 16: De ligging van Twente airport (eigen bewerking Google maps)

Al sinds de sluiting bekend werd heeft men geprobeerd een doorstart als burgerluchthaven te realiseren, maar het uitblijven van vliegbewegingen zorgde ervoor dat de luchthaven op 1 januari 2008 voor al het militaire- en burgerverkeer werd gesloten. In deze tijd werd de Vliegwielen Twente Maatschappij (VTM) in het leven geroepen om de herinrichting van het gebied te gaan verzorgen. Dit samenwerkingsverband tussen het Rijk, de provincie Overijssel en de gemeente Enschede zette sterk in op een doorstart van de luchthaven. De grote klap qua werkgelegenheid die gepaard ging met de sluiting van de vliegbasis moest opgevangen worden. De VTM-tijd eindigde in 2010 met de officiële overdracht van de gronden van het Rijk. Voor bijna €30 miljoen kwamen de gronden in het bezit van de provincie Overijssel en de gemeente Enschede.

ADT moest zich bezighouden met de verdere ontwikkeling van het gebied. De herinrichting van het gebied leidde tot erg veel discussies tussen verschillende partijen, waarbij overlast en landschapsaantasting heikele punten waren.

De structuurvisie met luchthaven kon eenvoudig doorgang vinden in de gemeenteraad, maar stuitte op verzet in de Provinciale Staten. De grootste partij, PvdA, worstelde met de voor- en nadelen van de luchthaven en sommigen partijleden waren van mening dat beide structuurvisies nog te veel onduidelijkheden bevatten. Een motie werd ingediend om de plannen nader te bekijken en mogelijk verder uit te werken. Regeerpartner CDA was hier niet gelukkig mee en uiteindelijk werd de motie ingetrokken, maar de coalitie viel uit elkaar. De coalitie werd snel weer gelijmd, maar leden van de PvdA-fractie konden in het vervolg wel verdeeld stemmen met betrekking tot de luchthaven. Uiteindelijk werd de structuurvisie met luchthaven ook goedgekeurd in de Provinciale Staten.

Een politieke belofte om in 2014 het eerste vliegtuig te laten vertrekken van Twente volgde en er werd gestart met de aanbestedingsprocedure. In december 2012 werd duidelijk dat er geen enkele partij gereageerd had op de openbare aanbesteding van de luchthaven, waardoor de plannen ernstige vertraging op liepen. In 2013 werd overeenstemming bereikt tussen ADT en de Reggeborgh-group over de ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven. Bij het indienen van het luchthavenbesluit voor de luchthaven kwamen er echter een aantal problemen aan het licht. Ten eerste leverde het luchthavenbesluit een aantal verassende punten op, waar omwonenden niet eerder van op de hoogte waren. Het gaat hierbij om discussies rondom de bomenkap in het gebied. In een gebied van 800 hectare rondom de luchthaven moesten, tot grote schrik van vele omwonenden, bomen gekapt worden. Tegenstanders van de luchthaven grepen dit punt aan om het verzet tegen de luchthaven te versterken. De potentiële bomenkap stuitte op erg veel verzet van bewoners, maar ook van natuurorganisaties zoals Landschap Overijssel. Staatssecretaris Mansveld heeft in juni 2014 geconcludeerd dat grootschalige bomenkap niet aan de orde was. VOLT-Twente, de bewoners organisatie in het gebied, diende tegelijkertijd een verzoek in bij de EC om te zien of er geen sprake was van ongeoorloofde staatssteun bij de ontwikkeling van de luchthaven. Na enige tijd gaf de EC aan meer tijd nodig te hebben om Twente beter onder de loep te nemen, waardoor de politieke belofte van vliegen in 2014 in gevaar kwam.

In juni 2014 kwam het nieuws naar buiten dat de doorstart van de luchthaven definitief van de baan is. De EC zal niet voor 1 september 2014 uitspraak doen over de al dan niet ongeoorloofde staatssteun die verleend wordt aan de luchthaven, waardoor het niet mogelijk is om in 2014 te vliegen vanaf Twente. Instemming van de EC was voor de gemeente Enschede, de provincie Overijssel en het Rijk een harde eis om verder te gaan met het plan. Inmiddels hebben gemeenteraad en Provinciale Staten besloten om de inspanningen voor een grote commerciële luchthaven te staken. Ten tijde van de dataverzameling was dit nog niet bekend, vandaar dat er bij de resultaten geen aandacht aan geschonken is.

7.2 Storylines Twente airport

In de vorige paragraaf is ingegaan op de geschiedenis van de luchthaven en welke discussies het dossier jarenlang hebben gedomineerd. In deze paragraaf zal dit gekoppeld worden aan het decentralisatievraagstuk, die in deze paragraaf worden toegelicht. Figuur 17 en Figuur 18 geven een schematische weergave van de storylines.

7.2.1 Bestuurlijk wantrouwen vanuit de regio

Alle gesprekken en discussies die gevoerd worden met betrekking tot Twente airport zijn terug te voeren tot één vraag: moet er een luchthaven komen? Al sinds de VTM-tijd wordt een doorstart van

Twente airport in de politiek als aantrekkelijk gezien. Met name de gemeente Enschede en de provincie Overijssel zagen in de doorstart de ideale mogelijkheid om de hoge werkloosheid in de regio aan te pakken. Het verzet in de regio leidde er uiteindelijk toe dat de twee structuurvisies ontwikkeld werden. Het moment dat de beide structuurvisies ter inzage werden gelegd is cruciaal geweest. Er werd een minimale meerderheid behaald bij de stemming in de Provinciale Staten met één stem verschil. Het gevoel van tegenstanders dat beide plannen nog niet ver genoeg uitgewerkt waren bleef echter meespelen. Economische argumenten, met name werkgelegenheid, leken soms de overhand te voeren, waardoor discussies beperkt bleven tot economische argumenten. Bovendien waren tegenstanders van mening dat de rapporten waarmee ADT kwam wel een erg eenzijdig beeld gaven van de situatie. Hierin werd alleen gefocust op de werkgelegenheid die de luchthavens zou genereren. Omwonenden en betrokken kregen twijfels bij de intenties van de provincie om koste wat kost een luchthaven te realiseren zonder daarbij ruimte te bieden voor een goede nut-noodzaak discussie.

“Wat bepalend is en zeker op dit dossier, is de mate van het gevangen zitten in één idee, de tunnelvisie.” (persoonlijke communicatie).

De afstand van het nationale gezag tot de luchthaven kan er voor zorgen dat de nut-noodzaak discussie wel gevoerd wordt. Het bestuur in Den Haag weegt waarschijnlijk de economische argumenten voor de luchthaven eerder af aan de impact die de luchthaven op zijn omgeving heeft. Bovendien bleek uit het ontwerp luchthavenbesluit dat de plannen in strijd zijn met de Natura2000 gebieden, met name de bomenskap, wat heeft geleid tot nog meer vraagtekens bij omwonenden en betrokkenen als het gaat om de rol die de provincie heeft bij de luchthaven. Het openbaar maken van vele verschillende cijfers van werkgelegenheid (variërend van 1000 tot 195) heeft tot veel onduidelijkheid geleid. Dit heeft samen met de potentiële bomenskap en het door VOLT-Twente ingegeven onderzoek van de EC naar ongeoorloofde staatssteun het vertrouwen van de Twentse bevolking alleen nog maar verder geschaad.

7.2.2 Regionale afweging vanuit provinciaal oogpunt

Een situatie waarin het bevoegd gezag over Twente airport verlegd wordt naar de provincie zou de provincie in staat stellen een regionale afweging te maken waar de effecten van de luchthaven ook daadwerkelijk ervaren worden. Het geeft de provincie de gelegenheid de beperkingsgebieden zo vast te stellen dat er zo min mogelijk mensen hinder ondervinden, nu en in de toekomst. Vanuit de provincie worden voornamelijk de schaalvoordelen van decentralisatie gezien. Twee elementen zijn voor de provincie van belang. Ten eerste is er sprake van een regionaal lusten en lasten verhaal. Zowel de lusten als de lasten die de luchthaven genereert blijven beperkt tot het regionale niveau. Vooral de gecreëerde werkgelegenheid wordt genoemd als grote meerwaarde van de luchthaven en dat is een regionale lust.

Het grootste milieueffect van de luchthaven, de geluidsoverlast is een regionale last. De effecten van de luchthaven beperken zich tot de regio Twente en moeten om die reden ook door de daarvoor aangewezen bevoegdheid worden afgewogen. Binnen de Provinciale Staten is men prima in staat dit debat adequaat te voeren, kijk alleen al maar naar het feit dat men het binnen de PvdA fractie niet eens is over de invulling van de structuurvisie en om deze reden verdeeld is gaan stemmen. Hier wordt toch duidelijk dat er ruimte voor discussie geboden wordt. Ten tweede heeft de provincie

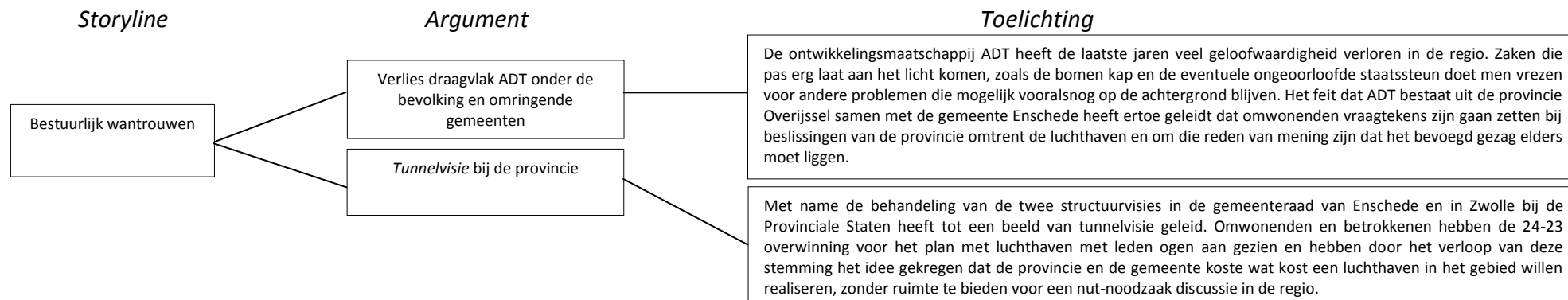
tegenwoordig een uitgebreid pakket aan verantwoordelijkheden en taken. Een aantal van deze bevoegdheden raken aan de ruimtelijke ontwikkeling van de provincie, opgesteld in een omgevingsvisie. Vanwege de aanzienlijke ruimtelijke impact van de luchthaven is het logisch dat het bevoegd gezag over de luchthaven eveneens bij de provincie komt te liggen. Zo wordt de provincie in staat gesteld om integraal beleid op te stellen dat beter past in de regio.

“Maar het punt is natuurlijk ook, dat je als provincie een aantal bevoegdheden hebt ook ten aanzien van je omgevingsvisie waardoor je juist ook op bevoegdheden niveau zaken met elkaar kunt afwegen en tot een bepaalde besluitvorming kunt komen.” (persoonlijke communicatie)

7.3 Conclusie

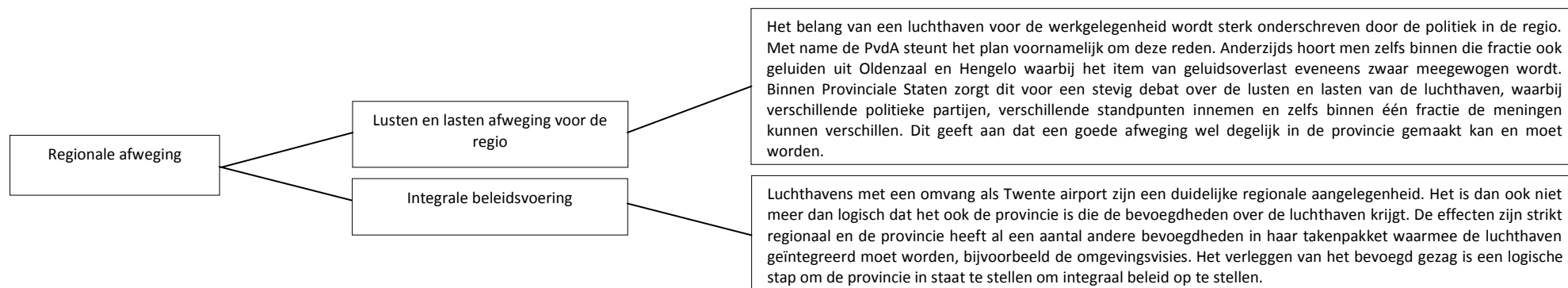
Vanwege het feit dat er in Twente nog geen sprake is van een operationele luchthaven blijkt het lastig een discussie rondom het bevoegd gezag weer te geven. Deze discussie is er namelijk niet. De discussie in de regio zit in een fase waar de vraag *“Komt er wel een luchthaven?”* belangrijker is. Argumenten die genoemd worden hebben dan ook met name te maken met deze discussie. Wel valt op dat de discussies rondom de doorstart van de luchthaven een diepe deuk hebben gemaakt in het vertrouwen dat omwonenden en bewonersorganisaties hebben in de provincie.

Twente: Centraal bevoegd gezag



Figuur 17: Schema storylines voor het behoud van het centraal bevoegd gezag Twente airport

Twente: Decentraal bevoegd gezag



Figuur 18: Schema storylines voor een decentraal bevoegd gezag Twente airport

8 Conclusie en reflectie

Dit afsluitende hoofdstuk van de scriptie bestaat uit drie delen. In het eerste deel worden een aantal constatering en gedaan met betrekking tot de verschillen en overeenkomsten in argumentatie tussen het Rijk en de drie regionale luchthavens, Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport. Het tweede deel staat in teken van het beantwoorden van de centrale vraagstelling en het formuleren van een tweetal aanbevelingen. Afsluitend wordt in het laatste deel een reflectie op het onderzoek gegeven.

8.1 Overeenkomsten en verschillen in argumentatie

In dit onderzoek zijn vier clusters van argumentatiepatronen (Den Haag, Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport) rondom decentralisatie en luchtvaart gereconstrueerd en geanalyseerd. Op een aantal aspecten van de discussie komen de visies van het Rijk en de regio's in grote lijnen met elkaar overeen. Het gaat hierbij voornamelijk op het gebied van ruimtelijke ordening, wet- en regelgeving en staatssteun. De wijze waarop het Rijk en de regionale actoren de discussie rondom decentralisatie en luchtvaart bezien komt echter vaak ook niet overeen. Met name op het gebied van (1) bestuurlijke belangenverstrengeling, (2) de zichtbaarheid in Den Haag, (3) het kennisvraagstuk en (4) de onzekerheid omtrent de financiën zijn substantiële verschillen in argumentatie waar te nemen. Deze verschillende visie zorgen soms dan ook tot tegenstellingen.

Bestuurlijke belangenverstrengeling bij provincies

Decentraliseren van het bevoegd gezag over de luchthavens Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport zorgt voor een lastige afweging van bestuurlijke belangen voor de verantwoordelijke provincie(s). Decentralisatie creëert de onwenselijke situatie waarbij de provincie financieel verantwoordelijk is voor een luchthaven (eigenaar MAA, aandeelhouderschap in GAE), tevens verantwoordelijk is voor natuurbescherming en daarnaast ook bestuurlijk verantwoordelijk is voor diezelfde luchthaven. Ook burgers en omwonenden zien dit als probleem. De historie van de luchthaven en de rol die de provincies gespeeld hebben in het Oost-Westbaandossier (Maastricht-Aachen airport) en de baanverlenging (Groningen airport Eelde) zijn hier de voornaamste oorzaak van. In beide gevallen heeft de provincie ondanks het vele verzet vanuit de omgeving de plannen voor respectievelijk de aanleg van de Oost-Westbaan en de baanverlenging gesteund. Ondanks het feit dat de Oost-Westbaan uiteindelijk niet gerealiseerd is heeft dit het vertrouwen in de provincie wel geschaad. Hoewel de regionale visies op dit punt vergelijkbaar zijn gebeurd dit wel vanuit twee verschillende invalshoeken. De provincie is terughoudend vanwege de afweging van belangen, waar het bij de bewoners voornamelijk een gebrek aan vertrouwen in de provincie is om dit argument te ondersteunen. De Rijkvisie is totaal anders. Voor het Rijk is deze bestuurlijke belangenverstrengeling namelijk géén punt van zorg. Verwacht wordt dat provincies in staat zijn verschillende verantwoordelijkheden te combineren, zoals ook gebeurd op andere beleidsvelden. Het Rijk ziet geen problemen bij decentralisatie en heeft dit tevens laten formaliseren in de Nota Deelnemingen.

Zichtbaarheid in Den Haag

Decentraliseren van het bevoegd gezag over de luchthavens Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport heeft in de ogen van regionale actoren grote gevolgen voor de zichtbaarheid in Den Haag. Het gemaakte onderscheid in de Luchtvaartnota (2009) staat hierbij

centraal. Zodra het Rijk niet langer het bevoegd gezag heeft over de luchthavens van nationale betekenis (Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport) bestaat bij respondenten in de regio het idee dat er een beleidsmatig onderscheid gemaakt gaat worden tussen deze luchthavens en de luchthavens waar het Rijk nog wel het bevoegd gezag over is (Eindhoven, Lelystad en Rotterdam). Dat de luchthavens Rotterdam, Lelystad en Eindhoven eigendom zijn van de Schiphol-group versterkt dit idee nog verder. Het is de vraag of dat ook daadwerkelijk zo is. Schiphol kan dan haar dominantie op het luchtvaartbeleid inzetten om nieuw beleid te sturen, zodat het goed of beter aansluit op de vraag van de dochterluchthavens. Het beleidsmatige onderscheid dat gemaakt kan worden heeft vooral betrekking op de luchtruim gerelateerde aspecten van luchthavenbeleid. Het verkrijgen van luchtvaartrechten of het verleggen van uit- en aanvliegeroutes valt onder het nationale gezag en dat zal niet veranderen. Het ministerie van Infrastructuur & Milieu kan hiermee luchthavens beïnvloeden, door gewenste routes al dan niet goed te keuren. Het bevoegd gezag over het luchtruim heeft hierdoor enige invloed op de ontwikkeling van de luchthaven, maar speelt volgens respondenten toch een aanzienlijke rol in de discussie over decentralisatie. Het is moeilijk in te schatten of er daadwerkelijk een andere beleidsmatige situatie zal ontstaan bij decentralisatie, maar het speelt wel een grote rol in de ogen van respondenten. De invloedrijke rol van Schiphol op het luchtvaartbeleid in het verleden versterkt dit idee extra.

Kennisvraagstuk

De vereiste kennis voor het opstellen van een luchthavenbesluit is erg specialistisch (geluidscontouren, externe veiligheid, etc.). Het is onduidelijk in hoeverre deze kennis momenteel aanwezig is bij de betreffende provincies. Wel is het van belang om mee te nemen dat bij het in werking treden van de RBML, enige kennis over luchtvaart voor de kleine regionale velden al overgedragen is aan sommige provincies. Wanneer deze kennis niet of onvoldoende aanwezig is, zal hierop door de provincies moeten worden geanticipeerd. Tegen de achtergrond van een krimpend ambtenarenapparaat wordt dit echter een lastige kwestie. De provinciale capaciteit dient te krimpen, maar tegelijkertijd verplicht decentralisatie de provincie(s) waarschijnlijk om meer menskracht aan te wenden om het luchthavenbesluit op te stellen. Naast de vraag of provincies hiertoe in staat zijn, beschouwen regionale actoren het fragmenteren van deze specifieke kennis als inefficiënt. De vereiste kennis voor het opstellen van een luchthavenbesluit is grotendeels vergelijkbaar met de kennis die nodig is voor het opstellen van het aanwijzingsbesluit (onder de oude procedure) en deze kennis is op dit moment gecentreerd in Den Haag. Respondenten zien een decentralisatie dan ook niet als nuttig, omdat dit ertoe leidt dat men voor de verschillende luchthavens bij iedere provincie de vereiste kennis in huis moet halen. Zo kost het veel meer menskracht dan in de huidige situatie. De kans op fragmentatie neemt hierdoor toe. De inefficiëntie die de fragmentatie van kennis met zich meebrengt is een punt van zorg voor regionale actoren. De visie van het Rijk ten aanzien van dit kennisvraagstuk blijft enigszins onduidelijk en richt zich voornamelijk op het ontbreken van mogelijkheden die men in de provincie heeft om het overleg te organiseren.

Financiële onzekerheid

Elk decentralisatievraagstuk kent een financiële kant. Verwacht wordt dat het overdragen van bevoegdheden gepaard gaat met het overdragen van financiële middelen om aan deze bevoegdheden invulling te kunnen geven. Onder de regionale respondenten bestaat echter juist op dit punt veel onzekerheid. De kans wordt groot geacht dat de door het Rijk beschikbaar gestelde financiële middelen bij lange na niet voldoende zullen zijn. Een andere belangrijke financiële factor

zijn de luchtverkeersleidingskosten voor de regionale luchthavens. Zowel het Rijk als de regionale actoren zien de kosten van de luchtverkeersleiding als punt van zorg. Een decentralisatie van bevoegdheden heeft volgens de regionale actoren gevoelsmatig invloed op de herverdeling hiervan. Het voornemen van het Rijk om het One Group of Airport systeem, waarbij de luchtverkeersleidingskosten evenredig over alle regionale luchthavens in Nederland verdeeld worden af te schaffen en een ander systeem te ontwikkelen heeft veel onzekerheid tot gevolg. Een ongunstige herverdeling kan dan ook grote gevolgen hebben op de bereidheid van provincies om de bevoegdheden op zich te nemen. Regionale luchthavens hebben tegenwoordig al erg veel moeite om het hoofd boven water te houden en kunnen een extra kostenpost als luchtverkeersleiding niet betalen. Aangezien de luchthavens deze kosten niet op zich kunnen nemen, zal financiële steun noodzakelijk worden. Regionale partijen zijn van mening dat in een dergelijke situatie het bevoegd gezag deze kosten voor zijn rekening neemt, wat eventueel een extra kostenpost voor de provincie met zich meebrengt. Het Rijk vindt dit juist niet zo vanzelfsprekend en is hard op zoek naar een nieuwe vormgeving van het luchtverkeersleidingsbeleid.

8.2 Conclusie en aanbevelingen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van het onderzoek. Deze vraag luidt als volgt:

Welke patronen van argumenten kunnen herkend worden in de discussie over decentralisatie (voor de drie luchthavens van nationale betekenis) en hoe verhoudt deze discussie zich tot de voor decentralisatie en luchtvaart relevante beleidsaspecten?

Het beantwoorden van deze hoofdvraag volgt in feite uit paragraaf 8.1 waar de overeenkomsten en verschillen tussen de regionale en Rijksvisie op de decentralisatiediscussie uiteengezet zijn. Voordat hier dieper op ingegaan wordt is het belangrijk om even stil te staan bij Twente airport. De regionale discussie in deze case wijkt namelijk aanzienlijk af van de discussies rondom Maastricht-Aachen airport en Groningen airport Eelde. Vanwege het feit dat er ten tijde van het onderzoek nog veel discussie was over de vraag of er überhaupt een luchthaven zou komen, bleek het lastig de discussie over decentralisatie te reconstrueren. Opvallend was hierbij wel dat de discussie heel anders bezien werd dan bij Maastricht-Aachen airport en Groningen airport Eelde. De regionale respondenten zagen de rol voor een goede belangenafweging vooral weggelegd voor het Rijk. In de cases van Maastricht-Aachen airport en Groningen airport Eelde zagen sommige respondenten juist in de provincie het aangewezen orgaan om die afweging te maken. De gedachten van de provincie Overijssel met betrekking tot de bevoegdheden bleken ook afwijkend. De provincies Limburg, Drenthe en Groningen zien een decentralisatie van het bevoegd gezag niet zitten, terwijl de provincie Overijssel daar juist erg positief tegenover staat. Mogelijk heeft dit eveneens te maken met de situatie waarin de ontwikkeling van de luchthaven zich op dat moment bevond. De provincie Overijssel heeft geen soortgelijke ervaringen omtrent de Oost-Westbaan en de baanverlenging als respectievelijk de provincie Limburg en Drenthe en Groningen.

Het Rijk en de regionale partijen zijn min of meer gelijkwaardige partners in de discussie, die ieder vanuit eigen verantwoordelijkheden een visie op de discussie hebben ontwikkeld. Op een aantal punten vertoonden deze visies sterke overeenkomsten. Zo erkent men vanuit beide visies de ruimtelijke voordelen die het opstellen van het luchthavenbesluit met zich meebrengt. Ook is er

overeenstemming wat betreft de wet- en regelgeving en staatssteun. Relevanter in het kader van dit onderzoek zijn echter de verschillen tussen de visies die ontdekt zijn. De visies wijken op een aantal punten van elkaar af:

1. De bestuurlijke verstrengeling is een sterk ondergewaardeerd aspect in de discussie. Het Rijk ziet dit niet als probleem vanwege het formeel vastgelegde beleid in de nota Deelnemingen, terwijl dit in de regio een belangrijk onderdeel van de discussie vormt.
2. Het belang van de bevoegdheid over het luchtruim (en alle daarbij komende bepalingen) van het Rijk heeft invloed op de wijze waarop een luchthaven opereert. Voor regionale actoren zou dit een punt van discussie kunnen vormen, terwijl het Rijk dat niet zo beziet en het luchtruim centraal blijft inrichten. Ook is het behoud van het level-playing field tussen de luchthavens van nationale betekenis (Maastricht-Aachen, Groningen-Eelde en Twente) en de luchthavens met een nationaal belang (Rotterdam-The Hague, Lelystad en Eindhoven) een punt van zorg. Het Rijk gaat ervan uit dat er geen beleidsmatig onderscheid zal ontstaan en dat daarmee het level-playing field gehandhaafd blijft.
3. Het organiseren en eventueel in huis halen van de vereiste kennis voor het opstellen van het luchthavenbesluit is met name voor regionale actoren een punt van zorg, in het bijzonder vanwege het krimpende ambtenarenapparaat.
4. Financiële onzekerheden oefenen een sterke invloed uit op de visies op decentralisatie en luchtvaart. De onzekerheid voor de provincies ten aanzien van voldoende beschikbare financiële middelen maakt de provincies huiverig voor decentralisatie. Bovendien speelt de toekomstige inrichting van het luchtverkeersleidingskostensysteem hierin ook een rol. Bij decentralisatie achten regionale partijen de kans aanwezig dat de herverdeling negatief voor hen uitvalt.

Concluderend kan er gesteld worden dat de verschillende actoren vanuit verschillende invalshoeken naar het vraagstuk kijken en dus op sommige punten afwijkende visies hebben. Verschillende partijen hanteren andere begrippen, leggen andere accenten, waardoor ze elkaar in sommige gevallen tegenspreken. Dit is met name het geval als het gaat om de bestuurlijke belangenverstrengeling, de zichtbaarheid, het kennisvraagstuk en de financiële onzekerheid in Den Haag.

Het is om deze reden dan ook aan te bevelen om, als het ministerie van Infrastructuur & Milieu in de toekomst wederom voor de keuze komt te staan om wel of niet te decentraliseren, de discussie aan te gaan met de verschillende regionale partijen en de eerdergenoemde punten gronding te bespreken. Anderzijds is het ook van belang dat regionale partijen inzien dat de discussie met betrekking tot luchtvaart en decentralisatie anders gezien wordt in Den Haag en dat er om die reden verschillen qua visie zijn ontstaan.

8.3 Reflectie

In dit onderdeel wordt gereflecteerd op dit onderzoek en in hoeverre de geselecteerde cases, de theorieën en de methode geschikt zijn gebleken voor dit onderzoek.

Reflectie op de cases

In dit onderzoek zijn de cases geselecteerd op basis van de luchtvaartnota uit 2009. De specifieke stelling van de onderzoeksvraag geeft jammer genoeg geen mogelijkheid een soortgelijk onderzoek

uit te voeren voor andere luchthavens in Nederland of in het buitenland. Het is namelijk onbekend in wat voor situatie buitenlandse luchthavens zich ontwikkelen en de verwachting is dat de overige Nederlandse luchthavens niet gedecentraliseerd zullen worden. Met dit onderzoek is de onderzoeker er wel in geslaagd de patronen van argumentatie in de drie cases, Maastricht-Aachen airport, Groningen airport Eelde en Twente airport te reconstrueren en analyseren, resulterend in enkele constatering. De facto bleek dat de luchthaven in Twente niet veel bijdroeg aan het onderzoek en het afvallen van deze case, vanwege het definitief afblazen van de doorstart, kwam dan ook niet als een verassing. In elk van de cases bleek de unieke context een sterke invloed te hebben op de meningsvorming van respondenten.

Reflectie op theorie

De keuze voor de discoursanalyse om patronen van argumenten te herkennen en analyses was de juiste. Het werken met de discoursanalyse is echter lastig gebleken. Het heeft enige tijd geduurd om de theorie van een passende operationalisatie te voorzien. Uiteindelijk is het *model of argument* hiervoor gebruikt, een theoretisch model dat een goed analysekader vormde en mij in staat stelde argumenten en patronen van argumenten niet alleen te herkennen, maar ook met elkaar te verbinden en tot storylines te reconstrueren.

Reflectie op de methode

De gehanteerde onderzoeksstrategie is geschikt gebleken voor het uitvoeren van dit onderzoek. De literatuurstudie creëerde een stevig fundament voor het herkennen van argumenten en vooral de interviews bleken doorslaggevend. Door de vele gesprekken die gevoerd zijn met een grote verscheidenheid aan actoren was ik in staat een beeld van patronen van argumenten te schetsen. Door het onderzoek te baseren op twee onderdelen, oriënterende interviews en regionale interviews, is er veel informatie boven tafel gekomen. Door de informatie verkregen uit de oriënterende interviews bleek ik in staat om de regionale interviews te structureren. Het is wel van belang om hierbij een kanttekeningen te plaatsen. Het is nagenoeg onmogelijk om uit literatuur op te maken hoe men een bepaalde opmerking of argumentatie inzet in een discussie. De gevoelswaarde van uitspraken en ook de lichaamstaal waarmee men iets vertelt zijn erg belangrijk bij het analyseren van meningen en argumenten. De enige manier om dit adequaat te doorgronden is door middel van interviews. Als onervaren onderzoeker heb ik hier in het begin moeite mee gehad, maar gaandeweg kon ik het interviewen me meer eigen maken en nam de kwaliteit toe. Een leer punt hierbij is wel dat ik in toekomstig(e) onderzoek(en) waar het kan wat meer tijd moet plannen tussen interviews om beter te kunnen doorvragen en zo nog meer informatie boven tafel te krijgen.

Literatuur

- ACI-Europe. (2004). *The social and economic impact of airports in Europe*. York Aviation. January 2004.
- Alders, H. (2010). *Hans Alders*. Brief aan de minister van V&W, de heer C. Eurlings, en de minister van VROM, mevrouw T. Huizinga. Amsterdam, 19 augustus 2010.
- Algemene rekenkamer. (2012). *Duurzame Ruimtelijke Inrichting*. September 2012.
- Andeweg, R. B. & Irwin, G. A. (2009). *Governance and politics of the Netherlands*. Derde editie. Palgrave Macmillan, UK.
- Beck, J., van den Broek, L. & van Gerwen, O-J. (2013). *Kennis maken met decentrale overheden. Een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid*. VijfKeerBlauw, Martin Middelburg, uitgeverij PBL, Den Haag
- Berg van den, H. (2004). Discoursanalyse. In KWALON 26, 2004, jaargang 9, nr. 2.
- Bingham, A. (2010). *Discourse of the dammed: a study of the impacts of sustainable development discourse on indigenous peoples in the Brazilian Amazon in the context of the proposed Belo Monte hydroelectric dam*. POLIS Journal Vol 4, Winter 2010. University of Leeds.
- Blok, P. & Boosten, G. (2013). *ATC-heffingen tegen het licht*. Rebeladvisory group. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Datum 05-07-2013
- Bonnefoy, P.A. & Hansman, R.J. (2005). Emergence of secondary airports and dynamics of regional airportsystems in the United states. MIT ICAT 2005-02. Cambridge MA 02139 USA. May 2005.
- Boogers, M., Schaap, L., van den Munckhof, E.D., Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburgse school voor politiek en bestuur. Februari 2008.
- Buitelaar, E., Bregman, A., van den Broek, L., Evers, D., Galle, M., Nieuwenhuizen, W. & Sorel, N. (2010). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening*. Planbureau voor de Leefomgeving. De Maasstad, Rotterdam.
- Buitelaar, E., Bregman, A., van den Broek, L., Evers, D., Galle, M., Meijer, T. & Sorel, N. (2012). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: Tweede rapportage*. Planbureau voor de Leefomgeving. De Maasstad, Rotterdam.

- Dassen, A.G.M. & Diederer, H.S.M.A. (2006). *Opties voor Schipholbeleid. Balans tussen binnen- en buitengebied*. MNP, Bilthoven, mei 2006.
- Driessen, P., Goverde, H. & Leroy, P. (2007). *Milieubeleid als interactie vraagstuk*. In Driessen, P. & Leroy, P. *Milieubeleid. Analyse en perspectief*, Couthino, Bussum, pp. 159-184
- Eigenraam, A. (2012). *Niemand wil vliegveld Twente hebben*. NRC Handelsblad. Geraadpleegd op 24-02-2014. <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/12/04/niemand-wil-vliegveld-twente-hebben/>
- Europese Commissie. (2014). *New state aid rules for a competitive aviation industry*. In *Competition policy brief*. Issue 2, February 2014.
- Feindt, P.H. & Oels, A. (2006). *Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making*. In: *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol 7, Nr 3, September 2005.
- Foucault, M. (1994). *The Archaeology of Knowledge*. Routledge, London.
- Gier, de A.A.J., Witsen, P.P., Needham, B. (2011). *Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid. Drie essays opgesteld op verzoek van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur ten behoeve van het RU-briefadvies 'toekomst ruimtelijk beleid'*. Voorjaar 2011.
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid* (proefschrift). Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Gilsing, R. (2009). *Beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing*. In *decentralisatie en bestuurskracht van de gemeenten* (p. 37-49). Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag, oktober 2009.
- Gordijn, H., van Hoorn, A., Schuur, J. & Borsboom- van Beuren, J. (2005). *Verkenning regionale luchthavens*. NAI uitgevers, Rotterdam. RPB Den Haag, Veenman Drukkers, Ede.
- Gordijn, H., Hornis, W. & Aykaç, R. (2006). *Geluid rondom luchthavens*. NAI uitgevers, Rotterdam. RPB Den Haag, Veenman Drukkers, Ede.
- Hajer, M. (1989). *Discourscoalities in politiek en beleid*. In: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 3, pp. 242-263.
- Hajer, M. & Wagenaar, H. (Ed.) (2003) *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, M. & Versteeg, W. (2006). *A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives*. In: *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol 7, Nr 3, September 2005.

- Hennekens, H.Ph.J.A.M., van Geest, H.J.A.M., Fernhout, R. (1998). *Decentralisatie*. 4^{de} herziene druk. Nijmegen.
- Hoogerwerf, A. (2003). *Beleid, processen en effecten*. In Hoogerwerf & Herwijer. *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, 7^e druk, Kluwer, Alphen aan de Rijn, pp 17-35
- Humphreys, D. (2009). Discourse as ideology: Neoliberalism and the limits of international forest policy. In Elsevier: *Forest policy and Economics*, 2009, nr. 11.
- LIB (2006). Integrale versie van het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol 2014.
- Lurks, M. (2001). *De spanningen tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening*. Kluwer, Deventer
- Meijerink, S. & van Tatenhove, J. (2007). *Milieubeleid als vraagstuk van institutionele (her)vorming*. In Driessen, P. & Leroy, P. *Milieubeleid. Analyse en perspectief*, Couthino, Bussum, pp. 185-210
- Ministerie V&W, VROM en EZ (2005). *Mainport Schiphol. Beleidsinformatie. Achtergronddocument*. Repro Ministerie van Verkeer en Waterstaat. ISBN 90 369 19134
- Ministerie V&W en VROM (2009). *Luchtvaartnota. Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie*. Repro van verkeer en Waterstaat. ISBN 9789036917445.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. (2012). Ways of knowing. *Competing Methodologies in Social and Political Research*. Palgrave MacMillan
- Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur. (2011). *Toekomst van het ruimtelijk beleid*.
- Raspe, O., Weterings, A. & Thissen, M. (2012). *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*. Planbureau voor de leefomgeving
- Rebelgroup & Boosten Consultancy (2010). *Evaluatie plaatselijk ATC Heffingbeleid*. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Datum 14-11-2010
- Runhaar, H. & Driessen, P. (2007). *Milieubeleid als vraagstuk van doelrationeel handelen*. In Driessen, P. & Leroy, P. (2007). *Milieubeleid. Analyse en perspectief*, Couthino, Bussum, pp 131-158
- Schilder, N.A.C., Halff, A., Riezebos, K., van Miltenburg, W. (2008). *Decentralisatie in perspectief*. BMC advies Amersfoort. Drukkerij BakkerBaarn, Baarn.
- Schiphol group. (2012). *Schiphol group jaarverslag 2012*. Bandt communicatie B.V. Breda. Schiphol group, Schiphol Amsterdam.

- Thomas, G. (2013). *How to do Your Research Project. A Guide for Students in Education and Applied Social Sciences*. Sage, London.
- Toulmin, S. E. (1958). *The uses of argument*. Cambridge University Press, Brooke Crutchley university printer.
- Vennix J., (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Verschuren, P.J.M., Doorewaard, J.A.C.M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Yin, R.K. (1994). *Case study research, design and methods. Second edition*. California: Sage Publications.
- Wouden van der, R., Kuiper, R. & Eijgenraam, C. (2008). *Exantetoets startnotitie Randstad 2040*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2008.
- Wynsberghe van R. & Khan, S. (2007). *Redefining Case Study*. In: International Journal of Qualitative Methods nr. 6, 2007. University of Alberta.
- Website Luchtverkeersleiding Nederland (z.j.). Geraadpleegd op 7 april 2014. URL: www.lvnl.nl.

Bijlage

I Oriënterende interviews

II Regionale interviews

I Interviewguide

I-I Oriënterende interviews

Oriënterend interview	{Naam Respondent}	(Instelling)	{Plaats}	{datum}
-----------------------	-------------------	--------------	----------	---------

{korte informatie over de instelling waar de respondent deel van uit maakt en taken die respondent uitvoert binnen die organisatie}

Interview

Op basis van literatuuronderzoek en het opstellen van hypothesen is er een voorlopige vragenlijst opgesteld, waar veel ruimte wordt geboden voor de respondent om antwoorden aan te dragen en eventueel bij te sturen. Tevens wordt zo in de hand gespeeld dat de respondent mogelijk nader uitweidt over een bepaald onderdeel. De vragen zijn geclusterd in groepen van vragen (**Toestemming vragen om interview op te nemen**):

U bent in het verleden bezig geweest met regionale luchthavens. Dit onderzoek richt zich op drie regionale luchthavens die niet aangewezen zijn als luchthavens van nationaal belang; Groningen, Maastricht en Twente. Hier zou ik dan ook graag wat meer over willen weten, maar misschien eerst kort over de luchtvaart in Nederland in het algemeen.

Link met andere beleidsvelden

Een omvangrijk dossier als luchtvaart raakt waarschijnlijk op een aantal vlakken en punten met andere beleidsvelden. Deze links kunnen bruikbaar en nuttig blijken te zijn in dit onderzoek. Misschien dat u hier een beter beeld bij hebt.

- Welke beleidsvelden zijn relevant binnen het kader van dit onderzoek?
- Hoe zien de machtsverhoudingen tussen verschillende velden/actoren eruit?

Actor- analyse

Zoals u gelezen heeft staat het uitvoeren van een discoursanalyse in dit onderzoek centraal, dit houdt in dat de verhaallijnen/argumentatielijnen van betrokken actoren in kaart worden gebracht. Hiervoor is het noodzakelijk om eerst een duidelijk beeld te krijgen van wie de relevante actoren eigenlijk zijn.

- Welke nationale actoren zijn relevant?
 - Wat zijn standpunten van de betrokken actoren?
 - Op welke punten is overeenstemming waar te nemen tussen verschillende partijen?
 - Zo ja waar worden deze overeenkomsten (coalities) op gebaseerd?
 - Op welke punten zien we juist fikse discussies ontstaan?
- Welke regionale actoren zijn relevant (provincie, gemeente, bewoners)?

Standpunt van het Rijk

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek heeft te maken met het in kaart brengen van het decentralisatievraagstuk waar het Rijk mee zit. Mogelijkerwijs kan op basis van dit onderzoek de keuze duidelijker worden en zal er ge(de)centraliseerd worden. Zaak hierbij is om in de gaten te hebben hoe het Rijk zich eigenlijk opstelt ten aanzien van de luchthavens die niet van nationaal belang zijn:

- Hoe staat het Rijk tegenover de luchtvaart in Nederland in het algemeen?
- Hoe ziet de visie van het Rijk eruit met betrekking tot de luchthavens die niet van nationaal belang zijn? (dit ook met het oog op de toekomst?)

Gedachten over (de)centralisatie

Zoals al duidelijk is geworden is decentralisatie een begrip dat door het hele onderzoek terug blijft komen. Het is hierbij belangrijk om het uit te splitsen in de mate van bevoegd gezag (kader- en regelstellend) en de mate van beleidsbetrokkenheid die het Rijk heeft. Dus hebben ze de beslissingsmacht, zijn ze één van de actoren of blijven ze volledig buiten een discussie?

- Hoe wordt door de verscheidenheid aan actoren gedacht over decentralisatie?
 - Welke klassieke argumenten voor decentralisatie gaan in dit geval op?
 - Wat voor belang hebben de verschillende actoren bij een bepaalde ontwikkeling? (centralisatie/ decentralisatie).
 - Welke belangen bij (de)centralisatie komen hierbij duidelijk naar voren?
 - Welke belangen worden niet of niet voldoende behartigd in de discussies?

Link met Alders

De Alderstafel is in de laatste jaren één van de meest besproken luchtvaart gerelateerde gebeurtenissen. Het is mogelijk dat argumenten die in dit overleg de revue gepasseerd hebben, ook in de specifieke cases van dit onderzoek op kunnen gaan.

- Hoe sluiten argumenten aan op de argumenten die gebruikt zijn in de Aldersakkoorden? Zijn er argumenten die gebruikt werden in de Aldersakkoorden die in deze discussies nog niet naar voren zijn gekomen?

Impact voor de regio

Puttend uit uw kennis van regionale luchthavens zou ik graag voor willen stellen om iets nader op de cases in te gaan. Hierbij wil ik dan vooral ingaan op de impact die een mogelijk decentralisatiebeleid zou kunnen hebben voor de regio's.

- Wat voor invloed heeft een regionale luchthaven op de regionale economie?

- Werkgelegenheid?
 - Innovatie?
 - Eventueel andere?
- Wat voor invloed heeft een regionale luchthaven op de noodzaak van extra infrastructuur?
 - Bereikbaarheid?
 - Netwerk
- Wat voor invloed heeft een regionale luchthaven op urbane gebieden?
 - Verstedelijking?
 - Huisvesting?
- Wat is de invloed van regionale luchthavens op het milieu?
 - Geluidhinder?
 - Luchtkwaliteit?
 - Secundaire milieueffecten voor toenemend verkeer?
- Wat is de invloed van regionale luchthavens op de leefomgeving?
 - Natuur?
 - Open ruimte?
 - Groene gebieden?

Respondent(en) bedanken voor de moeite en tijd. Tevens vragen of zij misschien nog mensen weten met kennis van zaken m.b.t. dit onderwerp. En eventueel in een later stadium van het onderzoek bereid is nog een keer met me te praten.

I-II **Diepte interviews**

Interviewguide Diepte-interviews Masterthesis (datum)

Gesprek met: (...naam...) van (...naam instantie...)

- Voorstellen en toestemming vragen voor de opname

Introductie (± 5 minuten)

- Kunt u me vertellen wat precies uw functie is binnen (... naam instantie...)
- Is het duidelijk voor u wat mijn onderzoek precies inhoudt?

Decentralisatie (± 10 minuten)

- Wat zijn uw eerste associaties met de term 'decentralisatie'?
- Hoe verhoudt dit zich tot de luchtvaart in Nederland denkt u?

De case (± 15 minuten)

- Wat is precies uw rol met betrekking tot de luchthaven (...naam relevante luchthaven...)?
- (Wat vindt u van de luchthaven Maastricht?) → alleen voor Twente en Groningen
- (wat kunnen de andere luchthavens van Maastricht leren?) → alleen voor Maastricht
- (En wat kunnen ze mogelijk beter doen?) → alleen voor Maastricht
- Wat zou het betekenen voor (...naam relevante luchthaven...) als het bevoegd gezag bij de provincie komt te liggen?
 - o Wat voor argumenten kunt u bedenken om het bevoegd gezag in Den Haag te laten?
 - Rol van wet- en regelgeving?
 - o Wat voor argumenten kunt u bedenken om het bevoegd gezag inderdaad te verleggen naar de regio?
 - Invloed op ruimtelijke ordening?
 - Invloed van omwonenden (hinder)?

Confrontatie Rijksbeeld (± 20 minuten)

- Wat vindt u van de luchthavens Eindhoven en Lelystad?
- Wat kan (...naam relevante luchthaven...) mogelijk van deze luchthavens leren?
- Of waarvan bent u overtuigd dat (...naam relevante luchthaven...) het beter kan doen?
- Wat is uw mening met betrekking tot de benoeming van Rotterdam, Eindhoven en Lelystad als luchthavens van nationaal belang?
 - o Wat betekent het voor (...naam relevante luchthaven...) dat ze niet als luchthaven van nationaal belang is aangewezen?
 - o Is het voor de betrokken überhaupt wel duidelijk waar het onderscheid zit tussen nationaal belang en nationale betekenis?

Confrontatie met de luchthavens over de grens (± 10 minuten)

- Wat is uw mening met betrekking tot de luchthaven die net over de grens gelegen zijn?
- Op welke wijze spelen concurrentieoverwegingen hierbij een rol?
 - o Bent u op de hoogte van de staatssteunregelingen m.b.t. regionale velden? Zo ja hoe spelen die een rol in deze discussie?
 - o Bent u op de hoogte van de LVLK op de regionale velden in vergelijking met deze velden over de grens? Zo ja hoe spelen die een rol in deze discussie?

Afsluiting (± 5 minuten)

- Heeft u mogelijk nog zaken waarvan u denkt dat ze nog van belang zijn of die onderbelicht zijn gebleven?

Respondent(en) bedanken voor de moeite en tijd. Tevens vragen of ze mogelijk interesse hebben in het ontvangen van de scriptie zodra deze voltooid is.
