

## Buren van een basis

De rol van COVM's voor Defensie en de omgeving

## / Managementsamenvatting

COVM's zijn bij wet en instellingsbesluit ingestelde commissies waarin het ministerie van Defensie (verder: Defensie) met omwonenden, milieuorganisaties en lokale bestuursorganen spreekt over de gevolgen die militaire luchthavens op hun leefomgeving hebben. De COVM's kennen drie wettelijke taken:

1. Overleggen over de uit de wet voortvloeiende maatregelen inzake het milieu die hun weerslag vinden op de omgeving, om advies uit te brengen of voorstellen te doen aan de minister van Defensie;
2. Het geven van voorlichting aan de omgeving;
3. Evalueren van de eindresultaten van de jaarlijkse rapportage over de jaarcontouren van de geluidbelasting.

Voor elke van de acht militaire luchthavens in Nederland is er een COVM<sup>1</sup>. De COVM's zijn (wettelijk) samengesteld uit een vertegenwoordiger van de provincie, twee vertegenwoordigers van gemeenten in het beperkingengebied, vertegenwoordigers van de luchthaven en van Defensie, vertegenwoordigers van milieuorganisaties en eventueel burgermedegebruikers. Het voorzitterschap is belegd bij de provincie. Defensie voorziet in een secretariaat voor de commissie. In de praktijk wordt deze rol uitgevoerd door belangenbehartigers van het Rijksvastgoedbedrijf. De COVM's komen minimaal één tot maximaal vier keer per jaar bijeen. Periodieke rapportages voeden het gesprek met inzichten over enerzijds de geluidsbelasting en anderzijds geluidhinder.

In onze evaluatie hebben we het functioneren van de COVM's onderzocht door documentonderzoek te doen, interviews te houden en focusgroepen te organiseren met typen betrokkenen. Naast het praktisch functioneren, formuleren we ook een beleidstheorie over het bedoelde functioneren en effect van de COVM's. Door het theoretisch en praktisch functioneren te vergelijken komen we tot conclusies en aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de COVM's.

### *Onze conclusies*

De COVM's voldoen op hoofdlijnen aan de wettelijke kaders en aan de kaders genoemd in de instellingsbesluiten, maar zijn in gebreke ten aanzien van de milieutaak, samenstelling en vertegenwoordiging van de burgermedegebruikers. Soms is dat met recht en rede (zoals bewuste vertegenwoordiging van groepen die niet in de wet zijn opgenomen), maar ook zijn onwenselijke afwijkingen in de praktijk ontstaan. De belangrijkste is dat bredere milieuvraagstukken bij veel COVM's niet op de agenda staan. Ook is de administratieve kant van de COVM's niet op orde en zijn groepen als burgermedegebruikers slechts in enkele gevallen vertegenwoordigd. Samen zorgt dit ervoor dat COVM's in de praktijk niet altijd opleveren wat de wet beoogt.

De COVM-overleggen zelf vinden over het algemeen plaats in goede sfeer. De commissieleden geven aan dat het goed is dat er met het bestaan van COVM's structureel overleg geborgd is tussen Defensie, de bureaus van de bases, gemeenten, milieuorganisaties en de provincie. Ook geven zij aan dat dit leidt tot meer begrip voor elkaars standpunten. De leden zijn over het algemeen tevreden hoe de voorzitter de vergadering leidt en iedereen de kans geeft inbreng te hebben. Dit leidt er echter

---

<sup>1</sup> Het betreft: vliegbasis Deelen, Maritiem Vliegveld De Kooy, Vliegbasis De Peel, Vliegbasis Eindhoven, Vliegbasis Gilze-Rijen, Vliegbasis Leeuwarden, Vliegbasis Volkel, Vliegbasis Woensdrecht.

niet automatisch toe dat de dialoog als constructief wordt ervaren. Leden ervaren geen duidelijke gedeelde doelstelling met betrekking tot de COVM's, ook is de oorspronkelijke doelstelling niet bij hen bekend. De COVM's worden te vaak als 'eenrichtingsverkeer' van Defensie naar de overige leden ervaren. Bij gebrek aan duidelijkheid over de doelstelling benaderen de leden het overleg veelal vanuit hun eigen belang en hebben ze een verschillend beeld van wat er besproken wordt, en zou moeten en mogen worden, tijdens de COVM's en tot welke uitkomsten dat kan leiden. Het heeft tot gevolg dat veel betrokkenen weinig toegevoegde waarde ervaren van het overleg en onvoldoende hun belangen gediend zien met dit overleg. Ook komen de COVM's nauwelijks tot formele adviezen richting de minister of staatssecretaris van Defensie.

## *Onze aanbevelingen*

Het bestaan van de COVM's wordt door vrijwel alle betrokkenen gewaardeerd, als formele vorm van overleg tussen Defensie en haar bureaus. We identificeren daarbij een aantal ontwikkelrichtingen die nodig zijn om de toegevoegde waarde (voor alle partijen) van de COVM's te vergroten.

Om de effectiviteit van de COVM's te vergroten bevelen wij aan dat Defensie, in goed overleg met de betrokken partijen, het gewenste maatschappelijke effect (impact) van het overleg beter en explicieter afbakent. Zoals beschreven in onze interpretatie van de beleidstheorie denken wij dat het beoogde maatschappelijk effect van de COVM drieledig is: 1) een constructieve dialoog tussen defensie en haar omgeving, 2) mogelijkheden voor het beperking van geluidshinder en milieu-impact onderzoeken en 3) verbeterde (ervaren) leefbaarheid rondom militaire luchthavens.

Wanneer er een gedeeld beeld is van het gewenste maatschappelijke effect, vormt dat beeld vervolgens de basis voor de doorontwikkeling van de COVM's. Om richting aan die doorontwikkeling te geven, dient een keuze gemaakt te worden over enerzijds de **primaire activiteiten** van het overleg en anderzijds over de **reikwijdte van de onderwerpen**. De gekozen primaire activiteiten, in combinatie met de reikwijdte van de gespreksonderwerpen van de COVM's, krijgen vorm in een aantal scenario's voor doorontwikkeling die we beschrijven. We bevelen aan dat Defensie een keus maakt over het gewenste ambitieniveau voor doorontwikkeling, en op basis daarvan samen met de partners een ontwikkelplan opstelt.

Uit ons onderzoek zijn vier mogelijke **primaire activiteiten** voor het overleg naar voren gekomen die volgens ons bij de COVM's passen:

- 1) Wederzijds informeren en opbouwen van een gezamenlijke kennispositie,
- 2) Adviseren richting Defensie,
- 3) Komen tot afspraken over milieu- en geluidshinder,
- 4) Monitoren van gemaakte afspraken.

De **reikwijdte van de onderwerpen** moet scherper worden beschreven. De huidige wettelijke kaders laten (te)veel ruimte en geven onvoldoende inzicht in welke onderwerpen een COVM wel én niet kan behandelen. Het concretiseren hiervan in de wet is intensief en ingewikkeld, en is in onze ogen niet noodzakelijk. Er is voldoende constructieve dialoog om de gewenste reikwijdte in onderling overleg vast te stellen. Het is allereerst aan Defensie om deze concretiseringsslag op nationaal niveau te slaan, uiteraard in samenwerking met alle partners. COVM's kunnen vervolgens een meerjarenagenda per COVM vaststellen waarin ze de onderwerpen formuleren die de commissie ieder jaar behandelt op het gebied van geluid en milieu.

In de doorontwikkeling van de COVM's is het nodig dat Defensie zorgt voor de benodigde randvoorwaarden, passend bij het gekozen ontwikkelscenario. Zo moet er binnen Defensie voldoende tijd en capaciteit beschikbaar zijn voor de doorontwikkeling zelf en voor de benodigde

coördinatie en ondersteuning die de scenario's vragen, zowel lokaal als landelijk. Ook moeten voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld om de gewenste primaire activiteiten uit te voeren. Algemeen gesteld moeten mandaat, samenstelling van het overleg en achterliggende organisatie aansluiten bij de beoogde maatschappelijke impact, primaire activiteiten en reikwijdte van onderwerpen.

Grofweg zien we op basis van onze conclusies en aanbevelingen drie mogelijke invullingen van de toekomst voor de COVM's die, al naargelang het door Defensie gekozen ambitieniveau, op elkaar kunnen voortbouwen.

- A. **Technisch compliant maken van COVM's.** Defensie en betrokkenen gebruiken de COVM met name om inzicht te krijgen in elkaars belangen en met name de ervaringen met geluidhinder met elkaar te wisselen. We adviseren om binnen het huidige mandaat het construct aan te passen om wederzijds informeren te faciliteren. Zo worden de COVM's meer in lijn gebracht met de wet of vice versa, intensiveert de overlegfrequentie, professionaliseert de organisatie en ziet Defensie mogelijkheden om via COVM's het omgevingsmanagement (contact en dialoog met de omgeving over hun belangen en ervaringen) strategischer te benaderen. Daarnaast adviseren we om met behoud van het huidige takenpakket de organisatie te optimaliseren en professionaliseren.
- B. **Verbeteren van de COVM.** Defensie en betrokkenen gebruiken de COVM om over concrete ontwikkelingen te praten rondom Defensie en de luchthaven die de omgeving raken. De COVM wordt dan gebruikt om vroegtijdig te kijken hoe men omgaat met de impact van deze ontwikkelingen. Dit heeft zowel gevolgen voor het mandaat, construct en de organisatie. Het huishoudelijk reglement stelt de werkwijze en besluitvormingsprocedure van de COVM's beter vast, er komt een landelijke werkgroep voor het versterken van de kennispositie en milieuvraagstukken worden in de instellingsbesluiten geëxpliciteerd. De COVM werkt aan de representatiekracht van lokale omwonenden en een onafhankelijk voorzitter stuurt op het versterken van de adviserende taak.
- C. **Constructief partneroverleg.** Defensie en betrokkenen bespreken de langdurige rol van de luchtmachtbasis in de omgeving en de interactie tussen de luchtmachtbasis en de omgeving. Daarbij inventariseren ze welke belangen (commercieel, milieu, omwonenden) er spelen en hoe deze worden geraakt door ontwikkelingen op de luchtmachtbasis. De COVM's voeren daar vervolgens gericht voorlichtingsbeleid op en halen op hoe deze belangen zo min mogelijk kunnen worden geschaad. Naast de voornoemde aanpassingen komt ook de adviesfunctie van COVM's voor de militaire luchthaven zelf nadrukkelijker naar voren. COVM's krijgen een vaste plek in besluitvormingsprocessen binnen defensie ter consultatie.

Het realiseren van variant A is in onze ogen in ieder geval noodzakelijk, waarbij de noodzakelijke compliantie wordt versterkt, maar waarbij nog een beperkt effect plaatsvindt op de beleefde meerwaarde van het overleg en hoe constructief het is. We bevelen daarom aan om variant B na te streven. Deze variant levert een concrete en haalbare verbetering op, waarmee wel de toegevoegde waarde wordt vergroot, en de COVM's daadwerkelijk worden ervaren als een constructief overlegorgaan. Variant C bouwt voort op variant B, en levert volgens ons op termijn duurzamer relaties op tussen Defensie en de omgeving. In het licht van de ontwikkeling van het ruimtegebruik van Defensie in de komende jaren bevelen we aan om de wenselijkheid van variant C te onderzoeken als ambitie voor de langere termijn.

## / Inhoud

/	Managementsamenvatting	2
/ 1	Aanleiding evaluatie	6
/ 2	Onderzoeksopzet	8
/ 3	Theoretische werking	11
/ 4	Praktische werking	14
/ 5	Conclusies	29
/ 6	<b>Aanbevelingen</b>	<b>31</b>
/ A	Vergelijking met de CAL-evaluatie	42
/ B	Vragen enquête	46
/ C	Gesprekspartners	51

## / 1 Aanleiding evaluatie



Defensie heeft AEF verzocht het functioneren van de COVM's te onderzoeken. Defensie spreekt met lokale bestuurslagen, milieuorganisaties en omwonenden over hinder die zij ervaren van militaire luchthavens. De commissies bestaan sinds de jaren '80, maar zijn nog niet eerder geëvalueerd. Vergelijkbare commissies voor andere luchthavens (zoals burgerlijke luchthavens) zijn wel eerder onderzocht. Geopolitieke ontwikkelingen maken dat de impact van Defensie op de omgeving naar verwachting de komende jaren zal toenemen. In dit hoofdstuk beschrijven we de oorsprong van de COVM's en de aanleiding voor deze evaluatie.

### Oorsprong COVM's

De Commissie Overleg & Voorlichting Milieu (COVM) is een commissie ingesteld door de minister van Defensie. De oorsprong van de COVM's is terug te voeren op de wijziging van de Luchtvaartwet in 1978.<sup>2</sup> Hierin werd de mogelijkheid geboden aan de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie „ten behoeve van overleg en voorlichting omtrent milieuhygiëne rond het luchtvaartterrein [...] een commissie [in te stellen]”.<sup>3</sup> De taak van de commissie als het gaat om milieueffecten werd destijds vooral omschreven in termen van geluidhinder, waarover de commissie (on)gevraagd advies aan de minister uitbracht. Voor een luchtvaartterrein met geluidszone werd dan ook een COVM verplicht gesteld.<sup>4</sup>

In 2008 werd met de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens een afzonderlijke positie voor de COVM's bij militaire luchthavens gecreëerd.<sup>5</sup> De COVM's overleggen en adviseren de minister van Defensie over milieumaatregelen en -voorschriften. Hierin zijn zij in soort gelijk aan de Commissie Regionaal Overleg (CRO) die dezelfde taak vervult voor burgerluchthavens.

Het gros van de COVM's werden in de jaren negentig ingesteld, nadat de minister van Defensie voor de luchtvaartterreinen een geluidszone had aangewezen. Het gaat om militaire luchtvaartterreinen in Deelen, De Kooy, Gilze-Rijen, Leeuwarden, Soesterberg, Twente en Valkenburg. De geluidszones rond de militaire luchtvaartterreinen Eindhoven, De Peel, Volkel en



Figuur 1: Kaart locaties Commissies Overleg & Voorlichting Milieu

<sup>2</sup> Art. 28 Wet van 7 juni 1978, houdende wijziging van de Luchtvaartwet (Stb. 1958,47) met betrekking tot de aanwijzing van luchtvaartterreinen.

<sup>3</sup> Art. 28 Wet van 7 juni 1978, houdende wijziging van de Luchtvaartwet (Stb. 1958,47) met betrekking tot de aanwijzing van luchtvaartterreinen.

<sup>4</sup> Art. 28 Wet van 7 juni 1978, houdende wijziging van de Luchtvaartwet (Stb. 1958,47) met betrekking tot de aanwijzing van luchtvaartterreinen.

<sup>5</sup> Art. I, M. onder 10.25 jo art. XX Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens.

Woensdrecht zijn later vastgesteld.<sup>6</sup> Begin 2000 worden militaire luchtvaartterreinen Valkenburg, Twente en Soesterberg opgeheven, COVM's inclusief.<sup>7</sup>

Anno 2024 zijn er in totaal acht COVM's actief (zie figuur 1), elk voor een militaire basis: vliegbasis Deelen, Maritiem Vliegbasis De Kooy, Vliegbasis De Peel, Vliegbasis Eindhoven, Vliegbasis Gilze-Rijen, Vliegbasis Leeuwarden, Vliegbasis Volkel, Vliegbasis Woensdrecht en er is één Commissie AWACS Limburg (CAL) actief voor de NAVO-vliegbasis Geilenkirchen (in groen weergegeven).

## Welke relevante ontwikkelingen geven aanleiding tot evaluatie?

De staatsecretaris van Defensie heeft AEF verzocht de COVM's te evalueren. De staatsecretaris volgt hiermee het voorbeeld van de evaluatie van de Commissie Regionaal Overleg (CRO's) voor burgerluchthavens in 2018 en de evaluatie van de Commissie AWACS Limburg in 2023.

Sinds de COVM's zijn opgericht, zijn deze nog niet extern geëvalueerd. Hierdoor kan een risico op eenzijdig denken over de functie, rolinvulling en dagelijkse praktijk van de COVM's ontstaan. De geopolitieke situatie zorgt voor meer dreiging voor Nederland en haar bondgenoten. De maatschappij doet een nadrukkelijk beroep op Defensie om hun veiligheid te handhaven. Om aan dit beroep invulling te geven heeft Defensie meer ruimte nodig. Zowel in fysieke zin, in termen van kazernes en oefengebieden, als milieuruimte om activiteiten te kunnen ontplooiën. Dit betekent dat Defensie intensiever dan voorheen met partners in overleg wil, ook over de betekenis hiervan rondom vliegbases.<sup>8</sup> Een externe evaluatie kan helpen om beter zicht te krijgen op de COVM's en hoe deze kunnen bijdragen aan een integrale en eerlijke afweging tussen nationale en lokale belangen.

Ook de gemeentelijke herindelingen van afgelopen jaren hebben weerslag op de dynamiek van de COVM's. Deze zorgen voor een groter verzorgingsgebied van de leden, zonder dat de bezoldiging hiervoor omhoog is gegaan. Daarnaast kunnen hierdoor minder vertegenwoordigers van omwonenden aansluiten, na een fusie bestaan er immers minder gemeenten die een vertegenwoordiger kunnen laten aansluiten bij de COVM's. In Leeuwarden is daarom ook de plaatsvervangend vertegenwoordiger lid gemaakt van het COVM.

---

<sup>6</sup> Staatscourant 1997, nr. 77, Geluidssanering militaire vliegvelden. P. 23.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1983-1984, 16666, nr. 10.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld de plannen zoals geformuleerd in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/ruimte-voor-defensie>

## / 2 Onderzoeksopzet



Onze evaluatie draagt bij aan het inzicht in het functioneren van de COVM's en onderzoekt aanbevelingen voor het versterken ervan. We baseren ons daarbij op een uitgebreid onderzoek van documenten, interviews, een enquête onder betrokkenen en focusgroepen.

In dit hoofdstuk geven we de onderzoeksvragen en een omschrijving van onze onderzoeksopzet waarmee we deze willen beantwoorden.

### Doelstellingen

De evaluatie heeft als doel om conclusies te trekken over het functioneren van de COVM's en daarbij aanbevelingen te doen wanneer sprake is van tekortkomingen. Er zijn twee hoofdoelstellingen geformuleerd:

1. Inzicht in het functioneren en toegevoegde waarde van de COVM's als overlegorgaan;
2. Formuleren van aanbevelingen in geval van tekortkomingen.

Om op onderdelen van het functioneren en toegevoegde waarde van de COVM's conclusies te trekken zijn er drie subdoelstellingen geformuleerd:

1. Vaststellen of de COVM's voldoen aan de in de wet genoemde taken;
2. Vaststellen of dit orgaan vanuit de beleving van de leden en externe belanghebbenden voldoende functioneert en bijdraagt aan een constructief overleg;
3. Vaststellen of de leden en externe belanghebbenden vinden dat de COVM een toegevoegde waarde heeft.

### Onderzoeksvragen

Op basis van de doelstellingen van de evaluatie zijn door Defensie, als opdrachtgever, vier onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Voldoen de COVM's aan de in wet- en regelgeving genoemde bepalingen, onder andere inzake de samenstelling, de organisatie van het overleg, de verslaglegging, en de financiën?
2. Functioneren de COVM's vanuit de beleving van leden en externe belanghebbenden voldoende, en dragen ze bij aan een constructief overleg?
3. Zijn leden tevreden over hun inbreng, over het functioneren van het gremium als geheel alsmede over het functioneren van de voorzitter en secretaris?
4. Vinden de leden en externe belanghebbenden dat de COVM's een toegevoegde waarde hebben?



## Uitgangspunten van het onderzoek

Met dit onderzoek evalueren we hoe 8 COVM's<sup>9</sup> op dit moment functioneren. We onderzoeken daarbij steeds enerzijds het feitelijk en waarneembaar handelen van de commissies, en anderzijds de waargenomen en beleefde effectiviteit van het handelen van de commissies, in lijn met de huidige doelstelling.

Tijdens het onderzoek hanteren we een landelijk perspectief: we zoeken actief naar bevindingen die voor (bijna) alle COVM's gelden. Lokale voorbeelden kunnen daarbij interessant zijn om nader te onderzoeken, wanneer wij denken dat deze illustratief zijn voor een breder gedeelde bevinding. Ook voor de betrokkenheid van de externe belanghebbende kijken we in eerste instantie naar het algemene beeld en maken we geen onderscheid in de verschillende doelgroepen (zoals milieuorganisaties of omwonenden).

AEF voert dit onderzoek onafhankelijk uit en in opdracht van Defensie. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van een klankbordgroep, met daarin afgevaardigden van Defensie en alle doelgroepen van de COVM's. Wij zien de klankbordgroep als een sparringpartner om de resultaten van het onderzoek aan te scherpen of te verdiepen.

## Onderzoeksmethoden

In de evaluatie hanteren we vier verschillende onderzoeksmethoden. De onderzoeksmethoden zijn complementair en zorgen dat we de vragen uit het evaluatiekader objectief en volledig kunnen beantwoorden. We lichten onze methoden hieronder toe.

### *Documentstudie*

We starten met de documentstudie uit documenten die openbaar toegankelijk zijn (zoals via covm.nl) en door geïnterviewden en defensie zijn aangeleverd. De documentstudie bestaat uit twee onderdelen:

- Vaststellen van de kaders van de COVM, waaronder de taakomschrijving, samenstelling en werkwijze. De wet Luchtvaart en instellingsbesluiten zijn hiervoor een belangrijke bron.
- Feitelijke analyse van de taakuitvoering van de COVM's, waarbij a.d.h.v. de beschikbare documenten (o.a. de vergaderverslagen en adviezen) wordt geanalyseerd of aan de bepalingen over de taakomschrijving wordt voldaan. Is bijvoorbeeld advies uitgebracht, informatie verstrekt en voorlichting gegeven? En is de geluidzonering beoordeeld?

### *Interviews*

De informatie uit de documentstudie verdiepen we op basis van interviews. De interviews zijn semi-structureerd: we maakten gebruik van een, vooraf opgestelde, interviewleidraad maar wijken hier ook van af wanneer nodig. We hielden interviews met verschillende vertegenwoordigers in COVM's en binnen Defensie. De totale lijst van geïnterviewden is als bijlage C bij dit rapport gevoegd.

### *Vragenlijst onder commissieleden*

Om alle commissieleden van de 8 COVM's de kans te geven om mee te doen aan de evaluatie verspreiden we een compacte vragenlijst. De vragenlijst gaat in op het feitelijk handelen van de commissies en op de waargenomen en beleefde effectiviteit. De voorgelegde vragen zijn in bijlage B opgenomen.

---

<sup>9</sup> Het betreft COVM Deelen, De Kooy, De Peel, Eindhoven, Gilze-Rijen, Leeuwarden, Volkel en Woensdrecht

## *Focusgroepen*

Aanvullend op de interviews verbreden en verdiepen we ons beeld in drie focusgroepen, een kwalitatieve onderzoeksmethode waarin we met stakeholders met een vergelijkbaar perspectief in gesprek gaan. Deze methode stelt ons in staat de inzichten vanuit documentonderzoek en interviewronde te verbreden en verdiepen. We organiseren drie focusgroepen in deze evaluatie:

1. Focusgroep met gemeentelijke en provinciale beleidsambtenaren;
2. Focusgroep met omwonenden vertegenwoordigers;
3. Focusgroep met in COVM's deelnemende milieuorganisaties.

## *Van methoden naar conclusies en aanbevelingen*

Tot slot hebben we uit deze verschillende bronnen per deelvraag de bevindingen gehaald, die we in het hoofdstuk 4 bespreken. Vervolgens hebben we deze bevindingen gerelateerd aan de beleidstheorie die we in hoofdstuk 3 hebben opgesteld en daaruit conclusies getrokken over het functioneren van de COVM's in hoofdstuk 5. Op basis van deze conclusies en de bespreking van verbetermogelijkheden in interviews en focusgroepen hebben we aanbevelingen opgesteld die in hoofdstuk 6 zijn genoemd. Het uitgangspunt voor alle scenario's is dat het gewenste maatschappelijke effect voorop staat.

In bijlage A hebben we een vergelijking opgenomen tussen de conclusies en aanbevelingen van SEO ten aanzien van de CAL en onze conclusies en aanbevelingen.



## / 3 Theoretische werking



In dit hoofdstuk beschrijven wij de wettelijke taak en samenstelling van de COVM's, de daaruit volgende beleidstheorie en het evaluatiekader. Een beleidstheorie maakt de veronderstelde werking van beleid duidelijk, door inzicht te geven in de keten van beoogde effecten tussen activiteiten, eerste orde uitkomsten, tweede orde uitkomsten en impact. Het is daarmee het belangrijkste uitgangspunt voor het toetsen van doeltreffendheid en doelmatigheid in een evaluatie. In het evaluatiekader wordt per onderzoeksvraag uiteengezet aan de hand van welke indicatoren deze wordt beantwoord en welke onderzoeksmethode daarvoor worden ingezet.

### 3.1 Wettelijke taak en samenstelling

**De Wet Luchtvaart regelt de positie van burgerluchthavens en militaire luchthavens.** Militaire luchtvaart heeft in de wet een bijzondere positie. Dit komt doordat militaire luchthavens een specifiek nationaal belang dienen voor het operationeel optreden van de krijgsmacht en voor het houden van oefeningen om dat mogelijk te maken. Wat er in de Wet Luchtvaart bepaald is ten aanzien van burgerluchthavens geldt dus niet één-op-één voor militaire luchthavens.<sup>10</sup>

Onder luchthavens worden verstaan terreinen voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen, daarmee verband houdende bewegingen van luchtvaartuigen op de grond, afwikkeling van luchtverkeer of bedrijfsmatige activiteiten die hiermee samenhangen (art. 1, A onder 3 Wet luchtvaart). De militaire luchthavens zijn ingesteld krachtens een luchthavenbesluit, waarin het luchthavengebied en het beperkingengebied zijn vastgesteld en regels zijn opgenomen omtrent de bestemming en het gebruik van de grond en met het oog op het gebruik van de luchthaven (art. 10.15, lid 1 en 2 en 10.16 Wet luchthavens).

**Sommige militaire luchthavens worden ook recreatief of commercieel gebruikt** (zoals commerciële vluchten vanaf luchthaven Eindhoven of recreatieve zweefvluchten vanaf luchthaven Leeuwarden). In dat geval kan voor een militaire luchthaven een medegebruikvergunning voor structureel burgermedegebruik, een vrijstelling voor categorieën vluchten, of een ontheffing voor incidentele burgervluchten worden afgegeven. Voor dit gebruik gelden niet de normen voor burgerluchthavens, maar wordt in de vergunning een geluidsruimte of maximum aantal vliegbewegingen opgenomen.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Par. 7.1 van de memorie van toelichting Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens.

<sup>11</sup> Par. 7.3.3 1 van de memorie van toelichting Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens.

**De COVM's zijn ingesteld ten behoeve van overleg en voorlichting omtrent milieuaspecten bij een luchthaven.** Voor militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit vereist is, zijn krachtens de Wet Luchtvaart COVM's ingesteld. Art. 10.25 van Wet Luchtvaart regelt de wettelijke taak en samenstelling van de COVM's. De COVM's:

1. overleggen over de uit de wet voortvloeiende maatregelen inzake het milieu die hun weerslag vinden op de omgeving, om advies uit te brengen of voorstellen te doen aan de minister van Defensie over alle maatregelen en voorschriften ter beperking van met name geluidhinder veroorzaakt door het gebruik van de luchthaven;
2. geven voorlichting aan de omgeving;
3. evalueren de eindresultaten van de jaarlijkse rapportage over de jaarcontouren van de geluidbelasting.<sup>12</sup>

De commissie is samengesteld uit een vertegenwoordiger van de provincie, twee vertegenwoordigers van gemeenten in het beperkingengebied, vertegenwoordigers van de luchthaven en Defensie en eventueel ook uit vertegenwoordigers van milieuorganisaties. Als voor de militaire luchthaven ook een vergunning voor burgermedegebruik<sup>13</sup> is verleend, treedt ook een vertegenwoordiger van deze gebruikers tot de commissie toe (art. 10.27 Wet Luchtvaart). Niet-ambtelijke leden van de COVM's (m.n. de vertegenwoordigers van omwonenden en milieubelangenorganisaties) ontvangen een vergoeding voor hun werkzaamheden voor het COVM op grond van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

**De vertegenwoordiger van de provincie is voorzitter van de COVM.** Deze wordt aangesteld, geschorst en ontslagen door de minister van Defensie. Deze benoemt, schorst en ontslaat vervolgens de andere leden. Zowel de voorzitter als andere leden worden voor een termijn van vier jaar benoemd en zijn herbenoembaar (art. 8.37 jo. 10.25, lid 4 Wet luchtvaart). In de praktijk benoemt het instellingsbesluit welk lid de voorzitterstaak vervult. Defensie voorziet in een secretariaat van de commissie. De commissie stelt een bestuursreglement van orde vast dat door de minister van Defensie wordt goedgekeurd (art. 8:38 jo. 10.25, lid 4 Wet luchtvaart). Per COVM is er een apart bestuursreglement (ook wel: huishoudelijk reglement).

## 3.2 Beleidstheorie

De beleidstheorie beschrijft de wijze waarop COVM's effectief willen zijn ten aanzien van de hierboven beschreven wettelijke taken (doeltreffendheid) en de manier waarop de COVM's dit met een minimale inzet van middelen (doelmatigheid van de uitvoering) en kosten (doelmatigheid van beleid) willen realiseren. De beleidstheorie draagt daarmee bij aan inzicht hoe processen binnen de COVM's bijdragen aan het doel en hoe inzicht kan worden verkregen in de voortgang daarop.

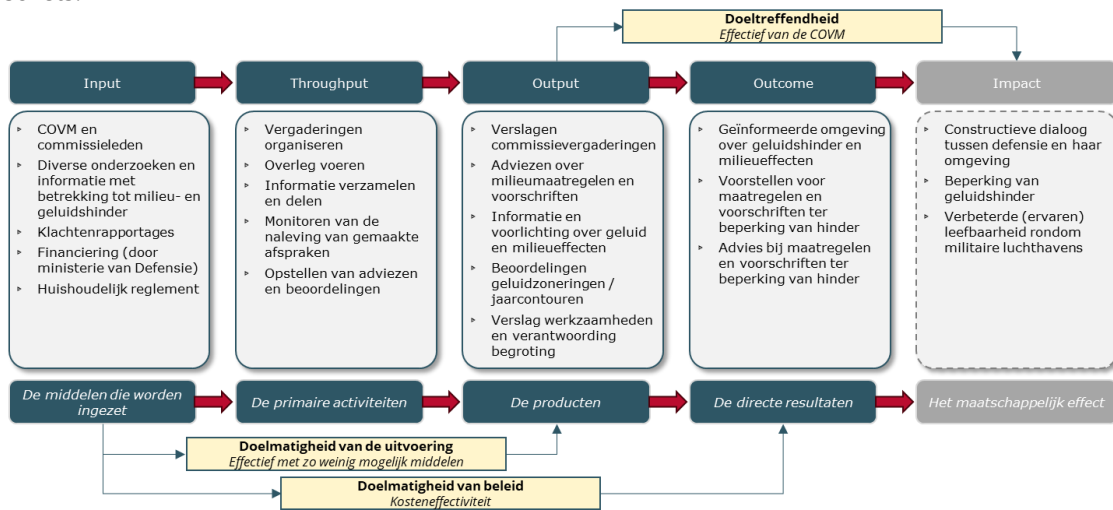
De beleidstheorie is niet expliciet omschreven voor alle COVM's, maar vloeit impliciet voort uit de impact die COVM's willen hebben op het milieu rondom militaire luchthaventerreinen (*impact*) en de doelen die zij nastreven om dit te bereiken (*outcome*). Deze doelen willen COVM's verwezenlijken door het gebruik van mensen (vertegenwoordigers in COVM) en middelen (informatie, kennis en financiële middelen) in bepaalde activiteiten (*throughput*) (zoals bijeenkomsten en overleggen) om daarmee tot resultaten te komen (zoals adviezen en voorlichtingsproducten).

---

<sup>12</sup> Par. 7.9 van de memorie van toelichting Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens.

<sup>13</sup> Het gebruik van een militaire luchthaven door andere dan militaire luchtvaart (art. 1.1, lid 1 onder 'burgermedegebruik' Wet Luchtvaart).

AEF heeft op basis van de interviews en documentstudie de beleidstheorie gereconstrueerd. Het gaat hierbij om wat betrokkenen in theorie als rol, taak en doel van de COVM's zien. Dit kan afwijken tussen hoe verschillende betrokkenen deze beleven, maar in algemene zin zien wij de volgende schets:



Figuur 2 Schets van de beleidstheorie

## COVM's gaan over de throughput en output

Individuele COVM's hebben invloed op de activiteiten van de COVM en de uitkomsten daarvan, maar de inputs en outcome worden met name door Defensie bepaald omdat het ministerie gaat over de budgetteringsvraag, het opstellen van rapportages, het regelgevend kader (instellingsbesluiten en blauwdrukken voor huishoudelijke reglementen) en de omgang met de adviezen vanuit de COVM. Omdat zij over de outcome gaan, staat ook de impact van COVM's voor een belangrijk deel vast.

Ten aanzien van de *throughput* zien we dat COVM's vergaderingen houden waarin ze rapportages van Defensie op het gebied van geluidscontouren, -hinder en -klachten bespreken, onderwerpen die deelnemers aan het overleg op de agenda zetten, afspraken maken met Defensie en de voortgang op deze afspraken in volgende overleggen bespreken en op verschillende manieren opmerkingen maken of adviezen geven over de manier waarop Defensie impact heeft op de omgeving. Dat gebeurt soms in aparte commissies, zoals auditcommissies of commissies die -al dan niet met externe hulp-onderzoek doen naar een specifieke milieubelasting.

De *output* van de COVM's zijn adviezen aan Defensie, notulen van de vergadering waarin evaluaties van de geluidsrapportages en geluiden vanuit de verschillende stakeholders in zijn vastgelegd, maar ook afspraken die met Defensie zijn gemaakt over de omgang met hinder voor geluid en milieu. Tot slot zien we informatie en voorlichting aan de omgeving ook als output, aangezien één van de taken van de COVM ziet op het voorlichten van de omgeving. In termen van geluidhinder zou dat bijvoorbeeld zichtbaar zijn wanneer Defensie de omgeving op correcte en effectieve wijze informeert over vliegbewegingen waarvan de organisatie weet dat dit klachten kan opleveren voor omwonenden.

AEF heeft deze theoretische werking geschetst, maar ziet dat betrokkenen daar nog niet altijd een gedeeld beeld van hebben. Er zijn ook witte vlekken ten aanzien van de manier waarop COVM's en Defensie met advisering omgaan. Deze beleidstheorie helpt daarom met name om onze aanbevelingen op te stoelen en als aanzet voor het verdere gesprek binnen COVM's.

## / 4 Praktische werking



Aan de hand van de verschillende bronnen voor dit onderzoek hebben we aan de hand van de vier deelvragen van het onderzoek de bevindingen gecategoriseerd naar:

- ▶ Compliantie met wet- en regelgeving;
- ▶ Collectief functioneren van de COVM's;
- ▶ Rol, positie en verantwoordelijkheid van stakeholders in de COVM;
- ▶ Toegevoegde waarde van de COVM's voor verschillende belanghebbenden.

### 4.1 Compliantie met wet- en regelgeving

Voor de toetsing van de compliantie van de COVM's met wet- en regelgeving hebben we gekeken naar de Wet Luchtvaart, instellingsbesluiten, huishoudelijke reglementen en andere wet- en regelgeving die op de COVM's betrekking hebben. Daarbij hebben hierover ook informatie ingewonnen bij de Dienst Juridische Zaken van Defensie. Hieruit halen we de volgende bevindingen:

#### **De eisen aan COVM's vloeien voort uit de wet en de instellingsbesluiten**

De Wet Luchtvaart bevat bepalingen over de oprichting en samenstelling van COVM's. De instellingsbesluiten bevatten per COVM bepalingen over de verdere invulling van de samenstelling, inrichting en taak. Deze kunnen formeel afwijken tussen luchthavens, maar kennen in de praktijk een vergelijkbare inhoud en opbouw. Artikel 2 specificeert de aangewezen vertegenwoordiger van een stakeholder, artikel 3 omschrijft de taak, artikel 4 regelt de kaders voor de inrichting van de COVM en artikel 5 regelt de ondersteuning door een secretaris.

#### **Naast de wet en de instellingsbesluiten leggen COVM's zichzelf ook regels op in de huishoudelijke reglementen**

Wij hebben onderzocht of de huishoudelijke reglementen ondersteunen in de taakuitoefening van de COVM's, hoewel de instellingsbesluiten slechts vereisen *dat* er een huishoudelijk reglement is. Daarbij hebben we gekeken naar de instelling en bevoegdheden van organen in de COVM, regels over de vergaderorde en over de totstandkoming van adviezen en besluiten. Enkelens noemen dat dit ook leidt tot onduidelijkheden in rollen tussen de verschillende vertegenwoordigers.

## We zien dat COVM's gebrekkig<sup>14</sup> zijn of niet voldoen aan wet en regelgeving<sup>15</sup> ten aanzien van de taak, vertegenwoordiging en verslaglegging

Ook zien wij verbeterkansen voor het uitwerken van het huishoudelijk reglement. In onderstaande tabel geven we een overzicht in hoeverre de COVM's voldoen aan het wettelijk kader en de instellingsbesluiten.

Tabel 1 Overzicht per COVM van conformiteit met wet- en regelgeving

	Leeuwarden	Eindhoven	Gilze-Rijen	De Peel	Volkel	Woensdrecht	De Kooy	Deelen
<b>Conform</b> <b>Gebreken</b> <b>Niet conform</b> <b>Niet bepaald/niet verstrekt</b>								
<i>Wettelijke eisen</i>								
COVM opgericht per instellingsbesluit	●	●	●	●	●	●	●	●
Vertegenwoordiging:								
defensie	●	●	●	●	●	●	●	●
gemeenten	●	●	●	●	●	●	●	●
provincie	●	●	●	●	●	●	●	●
milieuorganisaties	●	●	●	●	●	●	●	●
militaire luchthaven	●	●	●	●	●	●	●	●
burgermedegebruiker	●	●	●	●	●	●	●	●
Secretariële ondersteuning	●	●	●	●	●	●	●	●
<i>Instellingsbesluiten</i>								
Huishoudelijk reglement	●	●	●	●	●	●	●	○
Advisering over geluidhinder	●	●	●	●	●	●	●	●
Advisering over milieuaspecten	●	●	●	●	●	●	●	●
Voorlichting geluidhinder	●	●	●	●	●	●	●	●
Evalueren geluidsrapportages	●	●	●	●	●	●	●	●
Jaarlijkse algemene en financiële verslaglegging	●	●	●	●	●	●	●	●
Jaarlijkse begroting	○	○	○	○	○	○	○	○

## De omschrijving van de adviestaak uit de instellingsbesluiten sluiten niet aan op het wettelijk kader

In de memorie van toelichting van de Wet Luchtvaart worden de regels met betrekking tot de taak en samenstelling van de COVM's nader uitgewerkt. Hieruit blijkt dat de wettelijk gezien de COVM's drie doelen hebben:

- Advisering
- Voorlichting
- Evaluatie

<sup>14</sup> De manier waarop het formeel is geregeld klopt niet of laat ruimte voor een andere uitleg, maar in de praktijk volgen COVM's de (geest van de) Wet Luchtvaart wel.

<sup>15</sup> De uitwerking van de Wet Luchtvaart naar de COVM klopt niet.

De instellingsbesluiten werken de kaders voor de individuele COVM's nader uit en dienen daarin het wettelijk kader te volgen. In alle instellingsbesluiten zijn de b- en c-taak (voorlichting en evaluatie) integraal overgenomen. De a-taak (advisering) sluit echter qua reikwijdte van onderwerpen niet aan op het wettelijk kader. De memorie van toelichting omschrijft de a-taak als:

*“De commissie overlegt over de uit de wet voortvloeiende maatregelen inzake het milieu die hun weerslag vinden op de omgeving, om advies uit te brengen of voorstellen te doen aan de minister van Defensie over alle maatregelen en voorschriften ter beperking van met name geluidhinder veroorzaakt door het gebruik van de luchthaven.”<sup>16</sup>*

Alleen het tweede deel van deze taak vindt zijn weg naar de instellingsbesluiten, meestal in de formulering:

*“het voeren van overleg teneinde uit eigen hoofde of naar aanleiding van vragen of klachten advies uit te brengen dan wel voorstellen te doen aan de Staatssecretaris van Defensie of andere instanties over alle maatregelen en voorschriften ter beperking van met name de geluidhinder veroorzaakt door het gebruik van het luchtvaartterrein van de Vliegbasis [x]”*

Het weglaten van het eerste deel van de a-taak maakt dat de instellingsbesluiten een gebrekkige doorvertaling van het wettelijk kader bevatten en maakt dat verschillende betrokkenen denken dat COVM's alleen over geluidhinder gaan. De Wet Luchtvaart stelt echter dat de a-taak ook ziet op maatregelen inzake het milieu die zijn weerslag vinden op de omgeving. De opgenomen a-taak kunnen COVM's ook breder uitleggen: de COVM Leeuwarden deed bijvoorbeeld onderzoek naar de invloed van de vliegbewegingen op de luchtkwaliteit zonder dat dit relateert aan een specifieke maatregel van Defensie.

In geval van vliegveld Eindhoven is de doorvertaling niet conform de Wet Luchtvaart. De opgenomen taak in het instellingsbesluit bevat de frase “met name” niet.<sup>17</sup> Hierdoor wordt de scope van de taak beperkt tot alleen geluidhinder, en maken overige *maatregelen inzake het milieu die hun weerslag vinden op de omgeving* daar dus geen deel van uit.

### **Vertegenwoordigers zijn ten overvloede genoemd of ontbreken in het instellingsbesluit en de samenstelling wisselt per COVM**

In de praktijk hebben COVM's doorgaans rond de twintig tot vijftientig leden. Defensie, provincie, gemeenten en omwonenden zijn in alle COVM's gerepresenteerd. Ten aanzien van de beoogde samenstelling uit de instellingsbesluiten, de daadwerkelijke invulling en de samenhang daartussen zien we variatie over de COVM's. De variatie in de samenstelling kan een resultaat zijn van een gewenste *couleur locale*. We sommen de meest opvallende zaken hieronder op.

De instellingsbesluiten vermelden in het tweede lid van art. 2 dat één van de gemeentelijke vertegenwoordigers ook omwonende is van de luchthaven.<sup>18</sup> In Gilze-Rijen, Deelen en Eindhoven zijn ook de regionaal inspecteurs milieuhygiëne aangesloten.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Par. 7.9 Memorie van Toelichting Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens, Kamerstukken 30 452, no. 2.

<sup>17</sup> Artikel 3 aanhef en onder a van het Instellingsbesluit COVM Eindhoven.

<sup>18</sup> Zie bijv. Instellingsbesluit Eindhoven en Gilze-Rijen.

<sup>19</sup> Art. 2, lid 1 onder e Instellingsbesluit Gilze-Rijen en art. 2, lid 1 onder d Instellingsbesluit Eindhoven.



Waar de Wet Luchtvaart minimaal één vertegenwoordiger van de provincie vereist, hebben De Peel en Gilze-Rijen er twee.<sup>20</sup> Daarnaast heeft een aantal COVM's naast een vertegenwoordiger van de provincie als voorzitter ook bestuurlijke of ambtelijke vertegenwoordigers in de commissie.

Het instellingsbesluit van Woensdrecht voegt als aanvullende vertegenwoordigers ook vertegenwoordigers van de gemeente Essen (België) uitgenodigd. Het is in de geest van de Wet Luchtvaart en uit sociaal belang relevant om ook buitenlandse gemeenten die hinder ondervinden van de luchthaven bij de COVM te betrekken, maar in enge zin biedt de Wet Luchtvaart hier geen ruimte voor.

Verschillende COVM's hebben commandanten van aldaar gestationeerde eenheden, vertegenwoordigers van de directie Geluidzoning van de luchtmacht in de COVM vertegenwoordigd. In verschillende COVM's hebben ook vertegenwoordigers van de verkeersleiding zitting.<sup>21</sup>

In Eindhoven en De Kooy hebben ook de vergunninghouder voor burgermedegebruik zitting. Dat is in Leeuwarden, De Peel en Gilze-Rijen niet het geval, ondanks dat er wel sprake is van burgermedegebruik.<sup>22</sup> Burgermedegebruik kan op basis van een vergunning die Defensie verstrekt aan een civiele gebruiker. In de vergunning staan kaders die relateren aan de extra hinder die burgermedegebruik mag veroorzaken. Dat kan verschillen tussen en ten opzichte van de luchthaven als geheel: waar Defensie voor haar luchthavens een geluidscontour vaststelt en de belasting op basis van zogenaamde kE-eenheden berekent, kan in de vergunning van een burgermedegebruiker een aantal vliegbewegingen zijn voorzien. We zien ook dat burgermedegebruik verschillende vormen kent: het kan gaan om met name commerciële civiele vluchtbewegingen (Eindhoven), recreatieve vliegbewegingen (Deelen) en/of hulpverlening (Leeuwarden). Ook regelt de vergunning voor burgermedegebruik in Deelen dat de commandant de leiding heeft en aanwijzingen kan geven aan de gebruikers. Dat regelt de vergunning voor burgermedegebruik in Eindhoven niet.

## **Huishoudelijke reglementen geven een basis op hoofdlijnen voor het functioneren van de vergaderingen**

De huishoudelijk reglementen van de COVM's kennen grotendeels dezelfde bepalingen. Ze bevatten een minimale vergaderfrequentie, een quorum voor de vergaderingen en regels over meerderheid bij stemmingen. De reglementen geven een aantal meer impliciete bevoegdheden aan de voorzitter of organen, zoals ten aanzien van het opstellen van de agenda of insprekrecht van burgers. Daarnaast voorzien de huishoudelijk reglementen in mogelijkheid tot het horen van deskundigen of insprekers, vertegenwoordiging en vervanging en voorbereiding van de vergadering. Ook vermeldt het welke organen er zijn (zoals commissies) of hoe de COVM ze kan oprichten.

De reglementen geven weinig inzicht in de bevoegdheden van de voorzitter en de vergaderorde. Zo is onduidelijk of de voorzitter spreektijd mag geven of mag ingrijpen als mensen anderen onheus bejegenen. Ook geven de reglementen beperkt inzicht in hoe de COVM tot bepaalde producten (als adviezen of evaluaties) komt. Verder bevatten de reglementen bepalingen (bijvoorbeeld ten aanzien

---

<sup>20</sup> Art. 2, lid 1 onder a Instellingsbesluit Gilze-Rijen.

<sup>21</sup> Eindhoven, Leeuwarden, Deelen.

<sup>22</sup> Voor Leeuwarden, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?zv=MLA%2F028%2F2024>, voor Gilze-Rijen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-48348.html>, voor De Peel: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-133.html>

van de jaarlijkse verslaglegging en begroting) die in de instellingsbesluiten zijn geregeld en daarmee ten overvloede in de huishoudelijke reglementen zijn opgenomen.

Enkele bepalingen wijken af. Zo regelt Woensdrecht in het huishoudelijk reglement de vervanging van de voorzitter bij diens afwezigheid en verschilt tussen de huishoudelijk reglementen de wijze waarop en wie de vergadering voorbereidt. Het huishoudelijk reglement van COVM Leeuwarden kent de mogelijkheid tot het vragen van inspraak voorafgaand aan de vergadering nog niet, maar staat dit in de praktijk wel toe.



## 4.2 Functioneren van de COVM's in relatie tot het doel waaraan deze commissies willen bijdragen

COVM's hebben ten doel Defensie te adviseren, de omgeving voor te lichten en bepaalde activiteiten van Defensie te evalueren gerelateerd aan geluids- en milieuhinder, zoals we in de beleidstheorie hebben omschreven. In deze paragraaf onderzoeken we of het functioneren van de COVM's bijdraagt aan deze doelen. We maken een onderscheid tussen het verloop van de vergaderingen en het inhoudelijke proces.

### Verloop van de vergaderingen

#### **Verantwoordelijkheden binnen de COVM zijn helder, de werkprocessen niet**

De huishoudelijke reglementen bieden onvoldoende houvast voor de werkprocessen rondom de COVM's en het verloop van de commissievergaderingen. Processen rondom de voorbereiding van commissievergaderingen evenals de procedure om tot een agenda te komen zijn vaak niet beschreven. In de praktijk is hiervoor vaak een agendacommissie ingesteld, waar de secretaris een ondersteunende rol inneemt of zelf lid is van de commissie. Wie verder lid is van de agendacommissie verschilt per COVM. Leden die niet vertegenwoordigd zijn in de agendacommissie kunnen op eigen initiatief een agendapunt agenderen. De secretaris van het overleg is na opstellen van de agenda verantwoordelijk voor het verspreiden, inclusief de bijbehorende stukken.

Uit de documentenstudie en interviews blijkt dat de secretaris van de COVM voorziet in het opstellen van het conceptverslag. In een aantal gevallen maakt de secretaris hiervoor gebruik van een notuleerservice. Uit de conceptverslagen en de agenda's van de vergaderingen blijkt dat het bespreken van het conceptverslag een vast punt is op de agenda. In de commissievergadering stelt de COVM het verslag vast, met in achtneming van gemaakte op- en aanmerkingen.

Onderdeel van de werkprocessen is het beheer van het archief op de COVM-website. Uit onze eigen ervaringen tijdens de documentenstudie blijkt dat de informatie op de website vaak niet compleet is, met ontbrekende stukken of hiaten bevatten in de documentatie. Bijvoorbeeld als het gaat om het huishoudelijke reglement of om de begroting. Bovendien gaat de documentatie op de website niet verder terug dan oktober 2018. Ook is de status van documenten niet altijd helder. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of er definitieve verslagen worden opgesteld.

### **Leden zijn tevreden over het verloop van commissievergaderingen, maar zien weinig dialoog**

Aan de ene kant constateren we dat commissieleden overall tevreden te zijn met het verloop van de vergaderingen. Respondenten geven het verloop van de vergaderingen gemiddeld een voldoende. De commissieleden stellen zich over het algemeen constructief op, ook wanneer leden het niet eens zijn met elkaar. Aan de andere kant constateren we op basis van de interviews dat er weinig sprake is van constructief dialoog. Geïnterviewden typeren de dynamiek in een commissievergadering als 'eenrichtingsverkeer' tussen vertegenwoordigers van Defensie en de andere commissieleden.

### **Commissieleden voelen de vrijheid en ruimte om hun eigen inbreng te leveren maar zien hiervan niet altijd meerwaarde**

Uit de gehouden interviews blijkt dat de betrokkenheid van de commissieleden tijdens de vergaderingen varieert. Hoewel het merendeel van de commissieleden aanwezig is, is niet iedereen actief betrokken. De betrokkenheid lijkt daarbij samen te hangen met het belang dat de partijen zien bij een bepaald onderwerp of vergadering. Daarop voortbordurend wordt het beeld geschetst dat bepaalde groepen vaker afwezig zijn bij bepaalde commissievergaderingen en ervoor kiezen om agenda lid te zijn.

### **Lage frequentie van de vergaderingen beperkt het constructieve karakter van de dialoog**

De COVM's worden 1 á 4 vier keer per jaar georganiseerd. Hierdoor is het beperkt mogelijk om écht met elkaar in gesprek te komen. De lange tussenliggende periodes maken het onmogelijk om een doorlopende dialoog te hebben en een gelijkwaardige kennispositie op te bouwen, bijvoorbeeld voor wethouders die in een ambtsperiode maar vier keer een vergadering kunnen hebben. Daarnaast maakt het opvolging van actiepunten uit de vergadering traag en ineffectief.

## **Het uitvoeren van commissieactiviteiten**

Om het functioneren van de uitvoering in beeld te brengen, kijken we naar de activiteiten die de COVM's uitvoeren om tot concrete resultaten te komen. In de beleidstheorie onderscheiden we vier commissieactiviteiten ten aanzien van geluidshinder- en milieuvraagstukken:

- ▶ Uitbrengen van adviezen
- ▶ Beoordelen van klachten
- ▶ Beoordelen van geluidszonering
- ▶ Informatie en voorlichting geluid richting omgeving

## *Uitbrengen van adviezen*

### **De adviesfunctie van de COVM's in de praktijk sluit niet aan op het wettelijk kader**

De commissieleden begrijpen de adviesfunctie van de COVM verschillend. We constateren een discrepantie tussen het beeld van formeel advies aan de minister of staatssecretaris van Defensie, waarvan geïnterviewden aangeven dat dit bijna niet voorkomt. En advies aan vertegenwoordigers van Defensie in de context van een commissievergadering of het volgen van een reguliere zienswijzeprocedure, waarover gezegd wordt dat dit vaker voorkomt.

### **COVM's adviseren minister of staatssecretaris van Defensie (bijna) niet**

De minister of staatssecretaris van Defensie adviseren is een kerntaak van de COVM. Op basis van de documenten op de COVM-website en de interviews maken we op dat de COVM's de minister of staatssecretaris van Defensie in de praktijk (bijna) niet inhoudelijk adviseren. Een aantal geïnterviewden konden weliswaar één à twee voorbeelden van een uitgebracht advies aanhalen, maar de overgrote meerderheid gaf aan dat de commissie geen advies uitbrengt. Het komt bijvoorbeeld wel voor dat een COVM de minister of staatssecretaris verzoekt de leden van de auditcommissie te vergoeden voor hun werk of hen adviseert een geluidmeetnet aan te leggen.

### **Advies namens volledig COVM met huidige werkprocessen beperkt haalbaar**

Voor het merendeel van de COVM's geldt in de praktijk dat alle leden een advies moeten onderschrijven voordat dit namens de COVM kan worden uitgebracht of dat bepaalde leden zich kunnen verschonen.<sup>23</sup> De belangen en perspectieven van commissieleden liggen ver uit elkaar, waardoor één advies namens de COVM niet mogelijk wordt geacht. Het Luchthaven Eindhoven Overleg is hierop een uitzondering, waar de onafhankelijk voorzitter namens de vergadering een advies kan uitbrengen. Dit maakt dat de gevallen waar de overige COVM's advies hebben uitgebracht, het vaak gaat om adviezen vanuit deelgroepen van de commissie, bijvoorbeeld vanuit gemeenten die overlast ervaren. Desgevraagd geven de leden aan dat het voor de COVM's een uitdaging is om tot een gezamenlijk standpunt te komen.

## *Beoordeling van klachten*

### **COVM's bespreken klachtenrapportages**

Bij alle COVM's staan de klachtenrapportages op de agenda en worden deze besproken. De commissieleden geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de manier waarop de rapportages over geluidhinder in de COVM worden behandeld. We zien echter bij verschillende COVM's wel ontevredenheid over de manier waarop Defensie inzicht heeft in de aard en oorzaak van de klachten. Defensie heeft aangekondigd dat met een nieuw klachtsysteem meer in deze behoefte voorzien zal kunnen worden.

### **De rapportages geven wisselend aanleiding tot het bespreken ervan**

De leden van de COVM's geven aan dat het lastig is om de gepresenteerde informatie in de rapportages te duiden. Informatie over de exacte locatie, tijdstip en piekmomenten ontbreekt. De kennispositie van commissieleden verschilt en dit bemoeilijkt een zinvol gesprek over de klachten. Het helpt hierbij als de commandant of een vertegenwoordiger van bureau geluidhinder toelichting geeft over de rapportage, het verschilt per COVM in welke mate dit al gebeurt.

---

<sup>23</sup> Uit de huishoudelijk reglementen wordt niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld; verschonen betekent in andere omstandigheden dat men zich vanwege de functie of relatie kan onthouden van het innemen van een positie of geven van een antwoord.

Doordat er niet altijd een helder beeld is bij de inhoud van de rapportages, gaat de bespreking vaak over de processen van klachtenafhandeling en de hindernissen daarin. De door ons geïnterviewden leden van de COVM's geven aan dat hierdoor het bespreken van de klachten wisselend productief is. Dit wordt grotendeels toegeschreven aan de onduidelijkheid rondom de status van de besproken kwesties en de mogelijkheid om acties te ondernemen naar aanleiding van de klachten.

## ***Beoordeling van geluidszonering***

### **COVM's bespreken jaarrapportages geluidbelasting, maar mate van diepgang verschilt**

Uit de conceptverslagen en agenda's blijkt dat alle COVM's de jaarrapportages geluidbelasting in de commissievergadering bespreken en daarmee voldoen aan de gestelde eisen voor het bespreken van de jaarrapportages geluidbelasting. Uit de conceptverslagen van de COVM-vergaderingen blijkt dat de rapportages vaak niet uitvoerig worden besproken.

### **De rapportages lenen zich niet voor een constructief gesprek over geluidhinder**

We constateren op basis van de documentenstudie en interviews dat de rapportages geluidbelasting zich niet lenen voor een constructief gesprek over geluidhinder. De rapportages zijn hiervoor te technisch en kwantitatief van aard. Voor commissieleden zonder expertise over geluidsnormen zijn de rapportages moeilijk te begrijpen. Een gevolg hiervan is dat commissieleden veelal verhelderende of technische vragen stellen aan de vertegenwoordigers van Defensie. Dit beperkt de reikwijdte en diepgang van het gesprek over de jaarrapportages. We zien hierbij een sterke parallel met de klachtenrapportages.

### **Auditcommissies versterken de kennispositie van commissieleden en de dialoog**

Een aantal COVM's werkt met subgroepen of werkgroepen die meer inhoud toevoegen aan het overleg en de kennispositie van commissieleden verbetert. Deze commissies bestaan veelal uit omwonenden die werken aan een specifiek onderwerp zoals geluid of gezondheid. De auditcommissie – waarin de leden de metingen van het geluidmeetnet controleren – komt het meest voor. De resultaten van deze audit rapporteert de commissie terug aan de COVM. Dit is vaak een vast punt op de agenda.



## ***Informatie en voorlichting geluid richting bredere omgeving***

### **Niet de COVM maar Defensie voorziet de bredere omgeving van voorlichting**

Er is een discrepantie tussen de opdracht aan de COVM en de manier waarop voorlichting aan de bredere omgeving over (geluid)hinder in de praktijk wordt vormgegeven. Het geven van voorlichting is een wettelijke taak van de COVM. Uit de gehouden interviews blijkt dat Defensie dit in de praktijk

doet. Via diverse communicatielijnen (buurtbijeenkomsten, buurtmails, persberichten) onderhoudt Defensie contact met de directe omgeving. De intensiteit en frequentie hiervan verschilt per militaire luchthaven. Al blijkt uit de vragenlijst dat bij alle COVM's de omgeving in meer of mindere mate wordt voorgelicht over (geluid)hinder. De vergaderingen van de COVM's zijn openbaar, dus toegankelijk voor het bredere publiek. Ook is hier soms (lokale) pers bij aanwezig, die over de COVM's rapporteert.

### **De COVM is één van de manieren waarop Defensie de omgeving voorlicht**

Uit de interviews blijkt dat Defensie primair zorg draagt voor het voorlichten van de bredere omgeving, en dat de COVM daarvoor één manier is. De COVM fungeert als gremium waarbinnen Defensie de commissieleden voorlicht over (geluid)hinder. Volgens sommige geïnterviewde commissieleden is het idee hierachter dat vertegenwoordigers van omwonenden optreden als vooruitgeschoven post van de omgeving. Maar het is niet duidelijk of en hoe deze commissieleden de ontvangen informatie doorgeven aan de bredere omgeving. Dit kan ook per COM verschillen. En dus niet vast te stellen of de informatie de bredere omgeving via de COVM bereikt.

Het Luchthaven Eindhoven Overleg (LEO) vormt een noemenswaardige uitzondering in de manier waarop zij de bredere omgeving voorlicht. Het LEO maakt gebruik van een uitgebreide website en een Regionaal Informatie Centrum (RIC) om omwonenden en betrokkenen te informeren. Op de website vinden bezoekers informatie over o.a. vliegbewegingen, geluidhinder, het leefbaarheidsfonds en het LEO. Het Regionaal Informatie Centrum (RIC) fungeert daarnaast als loket waar omwonenden terecht kunnen met vragen of meldingen over het vliegverkeer.

## 4.3 Rol, positie en verantwoordelijkheid van stakeholders in de COVM

Voor de beantwoording van deze deelvraag gaan we in op de perspectieven van de commissieleden over de rol, positie en verantwoordelijkheid van de verschillende vertegenwoordigers in de COVM's: de voorzitter en secretaris, commandant, wethouders, omwonenden, vertegenwoordigers milieuorganisaties. Tot slot gaan we nog in op de samenstelling van de COVM als geheel.

Omdat de vertegenwoordiger van de burgermedegebruikers in veel gevallen niet in de COVM aanwezig is, hebben we het functioneren van deze rol niet afzonderlijk kunnen beschouwen.

### ***Voorzitter***

Het voorzitterschap van COVM's is belegd bij de provincies. Voor de COVM's buiten Brabant wordt deze rol ingevuld door de verantwoordelijk gedeputeerde. Voor het Luchtvaart Overleg Eindhoven wordt deze rol ingevuld door een onafhankelijk voorzitter. Voor de overige drie COVM's in de provincie Brabant wordt deze rol vervuld door een ambtelijk plaatsvervanger.

**De vertegenwoordiger van de provincie kan als voorzitter vaak geen vertegenwoordigende rol innemen.** Ongeveer de helft van de voorzitters die namens de provincies optreden geeft aan dat het een gemis is dat zij niet de belangen van de provincie kunnen behartigen wanneer zij de vergaderen voorzitten. In sommige COVM's wordt dit gebrek ingevuld met een ambtelijke vertegenwoordiging namens de provincie, maar dit wordt veelal gezien als een scheve verhouding ten opzichte van de bestuurlijk vertegenwoordiging vanuit de gemeenten.

## **Geïnterviewden zien de voorzitter als kundig, maar niet als geheel onafhankelijk**

De leden van de COVM's zijn tevreden over het functioneren van de voorzitter, die de rol vaak invult als technisch voorzitter. De commissieleden waarderen het wanneer de voorzitter ruimte geeft aan leden om hun standpunten toe te lichten en de leden – met name omwonenden – het gevoel geeft dat ze gehoord worden. Tegelijkertijd is het voor geïnterviewden niet vanzelfsprekend dat een vertegenwoordiger van de provincie de commissie voorziet. Bij een deel van de geïnterviewden heerst het beeld dat een vertegenwoordiger van de provincie niet inhoudelijk onafhankelijk kan zijn. Een ander deel ziet hier juist de meerwaarde van in omdat de provincie gewicht geeft aan het overleg en de regio in bredere zin vertegenwoordigd.

## **Secretaris**

Defensie voorziet in een secretariaat van de commissies. In de praktijk vervult een belangenbehartiger van het Rijksvastgoedbedrijf de functie van secretaris.

## **Rol en taak secretaris onvoldoende ingekaderd**

Voor de functie van secretaris geldt dat een rol- of taakomschrijving ontbreekt waardoor het de secretaris vrij staat de functie naar eigen inzicht in te richten. Dit gegeven, gecombineerd met het gebrek aan beschrijving van de werkprocessen in de huishoudelijk reglementen, maakt dat de invulling van de rol sterk wisselt per COVM. Daarnaast is het door dit gebrek onduidelijk voor sommige secretarissen in hoeverre ze inhoudelijk kunnen en mogen bijdragen aan de vergadering, vanuit kennis en expertise die zij opdoen uit hun primaire functie als belangenbehartiger. Dit heeft mogelijk een negatief effect op de kwaliteit van het overleg.

## **Kwaliteit secretariaat volgens respondenten voldoende, maar wel ruimte voor verbetering**

De ervaringen met de verslaglegging en archivering van de vergaderstukken zijn over het algemeen voldoende maar verschillen per COVM. Over de gehele linie blijken er specifieke aandachtspunten te bestaan te verbetering. Dit zijn: de verzendtermijn van agendastukken, de kwaliteit en de verzendtermijn van de verslaglegging en de vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van het archief.

## **Commandant**

De commandant van de militaire luchthaven vertegenwoordigt de luchthaven in de COVM. En fungeert als primair aanspreekpunt vanuit Defensie voor de omgeving in de COVM.

## **Afspraken vallen of staan bij goodwill commandant**

Naast dat de commandant in de COVM communiceert over geluid(hinder) en toelichting geeft over gemaakte keuzes, kan de commandant de COVM ook op bepaalde punten tegemoetkomen, wat de relatie tussen Defensie en haar omgeving kan versterken. Bijvoorbeeld door een 'knikje' te maken bij het opstijgen zodat een woongebied wordt ontzien of door niet te vliegen tijdens schoolpauzes. Maar we constateren dat de reikwijdte van deze tegemoetkomingen beperkt is door de exploitatieplicht, die vereist dat de militaire luchthaven operationeel actief is. Daarnaast heeft de COVM beperkte middelen om de commandant aan gemaakte afspraken te houden, waardoor dit valt of staat bij de goodwill van de commandant.

## **Een open opstelling van de commandant doorslaggevend voor constructief dialoog**

Commissieleden waarderen het wanneer de commandant zich constructief opstelt in de commissievergaderingen. Een commandant die effectief en transparant communiceert creëert een open en respectvolle sfeer waarin commissieleden zich gehoord en begrepen voelen. Duidelijke en empathische communicatie van de commandant over (te verwachte) geluidhinder en geplande

oefeningen en vliegbewegingen speelt een cruciale rol in het constructieve overleg tussen Defensie en omgeving.

## **De commandant is niet altijd in staat de volledige informatiebehoefte vanuit de overige leden richting Defensie af te dekken**

De commandant is het primaire aanspreekpunt van Defensie binnen de COVM's. Dit gaat goed zolang het de exploitatie van de basis en aanverwante (lokale) zaken betreft. Wanneer het echter over meer landelijke en beleidsmatige zaken gaat, missen sommige leden van de COVM een aanvullende vertegenwoordiger vanuit Defensie die in deze informatiebehoefte kan voorzien. Dit wordt nu opgelost doordat de commandant het uitzoekt en de volgende vergadering de vragen beantwoordt. Gezien het beperkte aantal vergadering in het jaar, wordt deze oplossing als suboptimaal gezien en draagt het bij aan het beeld dat sommige leden van de COVM hebben dat Defensie ontoegankelijk is.



## ***Hoofd bureau geluidhinder***

Het hoofd van het bureau Geluidhinder bij de luchtmacht sluit bij de COVM's aan en maakt de geluids- en klachtenrapportages die hier op de agenda staan. Deze rapportages publiceert het bureau Geluidhinder op de website van de COVM waar de leden de informatie kunnen ophalen voorafgaand aan de vergadering.

Volgens het hoofd van het bureau Geluidhinder verschilt per COVM hoe met deze rapportages wordt omgegaan en in hoeverre een effectief gesprek mogelijk is over de balans tussen de taken van Defensie en de hinder voor omwonenden. In sommige gevallen is het gesprek hierover negatief geweest met de bewoners, waarbij deze zich soms grensoverschrijdend hebben gedragen. Ook bereikt hij een select deel van de omwonenden via de COVM's die relatief veel aandacht vragen voor beperkte overlast. Het hoofd van het bureau Geluidhinder hoopt door aanpassing van het klachtensysteem en incorporatie van nieuwe datapunten meer zicht te krijgen op onder welke omstandigheden bewoners hinder ervaren.

## ***College van Burgemeester & Wethouders***

Gemeenten worden vaak door wethouders in de COVM vertegenwoordigd.



## **Wethouders vaak minder actief, maar wel betrokken**

We constateren op basis van onze gesprekken enerzijds dat wethouders over het algemeen deelnemen aan de COVM om belangen vanuit hun gemeente te bewaken. Wethouders zitten dan aan tafel om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op hun gemeente, zoals veranderingen in opstijg- of landingsbewegingen. We constateren anderzijds dat wethouders vaak betrokken zijn bij het omwonersperspectief COVM en graag op de hoogte willen zijn van wat er speelt in hun gemeente, al hangt de mate van betrokkenheid af van de wethouder.

## **Wethouders voert het gesprek met Defensie vaak buiten de COVM om**

Wethouders geven aan dat er naast de COVM meer gremia zijn waar de gemeente aan tafel zit met Defensie. De afstemming tussen gemeenten en Defensie vindt vaak plaats in aparte overleggen. In dergelijke bestuurlijke overleggen vindt het constructieve dialoog tussen gemeenten en Defensie plaats. Omdat wethouders de COVM hiervoor niet benutten, heeft de COVM als platform voor dialoog met Defensie minder meerwaarde.

## **Vertegenwoordigers omwonenden**

Gemeenten wijzen één omwonende aan als vertegenwoordiger. Op grond van de instellingsbesluiten zien de gemeenten erop toe dat één vertegenwoordiger van de gemeente kan worden beschouwd als omwonende, waarbij geldt dat de omwonende binnen de grens van 35 Kosteneenheden woont.<sup>24</sup> De vertegenwoordigers omwonenden ontvangen een vaste vergoeding en een vacatievergoeding per vergadering die conform de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies is.<sup>25</sup>

## **De rol en positie van omwonenden in de commissie is vaak onduidelijk**

Uit onze evaluatie komt het beeld naar voren dat de betrokkenheid van vertegenwoordigers omwonenden die lokale belangen vertolken binnen de COVM wordt gewaardeerd. Vertegenwoordigers die contact onderhouden met omwonenden – contact met dorpsraden zien we hiervoor als *best practice* – leveren waardevolle input vanuit de bredere omgeving. Deze betrokkenheid zorgt ervoor dat de COVM beter inzicht krijgt in de lokale behoeften en zorgen of in bredere zin in 'wat er leeft'.

Tegelijkertijd geven verschillende betrokkenen aan moeite te hebben met het begrijpen en plaatsen van de rol van omwonenden in de COVM. Het gangbare construct, in termen van samenstelling en vergadervorm, wekt namelijk meer de indruk van een bestuurlijk overleg dan van een platform voor burgerparticipatie. Daarnaast is door de gangbare rolopvatting van de wethouders het belang van de omwonenden dubbel geborgd. De huidige invulling van de commissie lijkt soms te botsen met de verwachtingen van omwonenden, die hopen op een meer directe en gelijkwaardige inspraak.

Daarnaast geeft een deel van de geïnterviewden aan dat de input van omwonenden niet altijd als constructief wordt ervaren. Dit gebrek aan constructieve bijdrage wordt toegeschreven aan onvoldoende kennis of begrip van de technische aspecten van (geluid)hinder. Of aan de standpunten van omwonenden over de militaire luchtbasis *an sich*. Hierdoor ontstaat er een spanningsveld waarbij de verwachtingen en bijdragen van omwonenden niet altijd overeenkomen met de verwachtingen van andere commissieleden bij de doelen van de COVM.

---

<sup>24</sup> De Wet Luchtvaart stelt echter dat vanuit de omwonenden "twee vertegenwoordigers van elke gemeente waarin het beperkingengebied geheel of gedeeltelijk is gelegen [worden aangesteld], waarvan één vertegenwoordiger van elke gemeente een omwonende van de luchthaven is" (Art. 10:25, lid 2 onder b Wet Luchtvaart. De instellingsbesluiten zijn hier echter nog niet op aangepast.

<sup>25</sup> Voor zover wij dat bij overlegde begrotingen hebben kunnen vaststellen.

## **Band tussen vertegenwoordigers en omwonenden niet altijd herleidbaar**

Voor een aantal COVM's geldt dat er een duidelijke vertegenwoordigende waarde van de omwonendenvertegenwoordiger te vinden is. Deze is bijvoorbeeld vanuit een (in)formele lokale kring als de dorpsraad voorgedragen en heeft daarin zitting. Dat is niet duidelijk voor alle vertegenwoordigers van omwonenden. We zien dat de procedure waarmee gemeenten deze vertegenwoordigers aanstellen, niet altijd duidelijk is en dat niet altijd helder is waarom juist deze persoon een sterke vertegenwoordigende kracht is van de omwonenden. Ook is onvoldoende herleidbaar hoeveel draagvlak de opvattingen van deze vertegenwoordiger hebben binnen de lokale omgeving. Wel staan veel COVM's toe dat omwonenden die zich via de vertegenwoordigers onvoldoende gehoord voelen, bij de vergaderingen inspreken.

## ***Vertegenwoordiger milieuorganisatie***

De milieuorganisaties zijn in het verleden aangewezen vanwege hun band met de omgeving en het natuurbelang dat ze daarin dienen. Voor deze organisaties hebben we niet kunnen traceren waarom juist deze organisaties zijn aangezocht voor deelname aan de COVM's ten opzichte van andere milieubelangenorganisaties. Daarentegen blijkt uit hun sterke regionale oriëntatie en doelstellingen van de rechtsvorm wel een grote vertegenwoordigingskracht binnen de COVM's. Er is weinig contact tussen de verschillende milieubelangenorganisaties die in COVM's zitting hebben; zij focussen zich met name op de aspecten die betrekking hebben op de luchthaven in hun regio.

## ***Samenstelling***

### **De samenstelling is gericht op het faciliteren van contact met de omgeving**

In de samenstelling van de COVM's is in de instellingsbesluiten goed nagedacht om zowel indirecte vertegenwoordigers (bestuurslagen) als directe vertegenwoordigers (omwonenden en milieuorganisaties) een plek te geven. Daarbij heeft Defensie soms de vrijheid genomen ook buitenlandse partijen deel te maken van de COVM, iets dat alle belangen bij een COVM alleen maar dient. Deze indirecte en directe vertegenwoordiging is een krachtpunt voor de COVM's: de omgeving kan signalen daarmee direct en ongefilterd met Defensie delen en Defensie kan de omwonenden direct informeren of ontwikkelingen toelichten.

Ook de vertegenwoordiging vanuit de provincie en gemeenten dragen bij aan het contact over de impact die de militaire luchthaven op de omgeving heeft en ruimtelijke vraagstukken die daarmee in de knel kunnen komen. Zij vertegenwoordigen daarnaast indirect het belang van omwonenden en andere inwoners uit hun verzorgingsgebied. De gemeentelijke herindeling heeft echter gemaakt dat het een kleiner aantal gemeenten vertegenwoordigd wordt in de COVM. Soms verschilt de hinder ook tussen dorpskernen in dezelfde gemeente: dorpskernen onder de aanvliegroute ervaren andere vormen van hinder dan gemeenten die elders liggen. We zien dat gemeenten dit belang vaak proberen te onderstrepen door de vertegenwoordiger van omwonenden uit deze dorpskernen te benoemen.

### **Bepaalde vertegenwoordigers kunnen aan kracht winnen**

Milieuorganisaties kunnen ook een positie hebben, ware het niet dat milieuonderwerpen bij COVM's op de achtergrond zijn geraakt. Met één vertegenwoordiger per COVM vragen wij ons ook af of dat gesprek voldoende tot wasdom kan komen, als dit belang de vertegenwoordigers van bestuurslagen minder voor ogen staat. Enkel signaleren dat bijvoorbeeld een waterschap ook een belang heeft dat door militaire luchthavens kan worden geraakt.

We namen waar dat er bredere vragen leven over of de manier waarop omwonenden nu vertegenwoordigd zijn, voldoende mandaat heeft vanuit de omgeving en deze op een goede manier

representeert. Volgens ons vloeit dit mandaat onvoldoende voort uit de wijze waarop deze vertegenwoordigers worden benoemd en zitting houden in de COVM. Op dit moment dragen gemeenten omwonenden voor en benoemt de voorzitter van het COVM deze voor telkens een periode van vier jaar. Afgezien van dat deze vertegenwoordigers binnen de geluidscoutour moeten wonen, geven de instellingsbesluiten verder geen kaders voor de benoeming, het functioneren en het ontslag.<sup>26</sup>

Opvallend is dat slechts in een enkel geval de vertegenwoordiging van de burgermedegebruiker is geregeld. Deze lijkt niet door de andere vertegenwoordigers te worden gemist en waar daarvanuit een toelichting nodig is, hebben we bij de COVM Leeuwarden gezien dat de commandant van de luchthaven daarover het woord kan voeren.<sup>27</sup> In Eindhoven heeft deze logischerwijs een belangrijke positie in het LEO vanwege het aantal vluchtbewegingen op deze luchthaven.



## 4.4 Toegevoegde waarde

In de beantwoording van de vorige vragen hebben we stilgestaan bij het functioneren van het gremium als geheel. In deze vraag gaan we in op de toegevoegde waarde van de COVM.

---

<sup>26</sup> Artikelen 10.25 lid 4 jo. 8.37 Wet Luchtvaart.

<sup>27</sup> In dat geval ging het over de locatie van een reddingshelicopter binnen de luchthaven waardoor een incidentele overschrijding was ontstaan.

## **Door de COVM is er dialoog tussen Defensie en haar omgeving**

Op basis van de gehouden interviews constateren we dat de COVM's op een tweetal thema's duidelijk toegevoegde waarde heeft, waarover consensus is:

- ▶ Het organiseren van dialoog tussen Defensie en haar omgeving
- ▶ Het creëren van wederzijds begrip en draagvlak

In het komen tot een constructief dialoog hebben vertegenwoordigers van Defensie enerzijds en de overige commissieleden anderzijds een rol te vervullen: vertegenwoordigers van Defensie **informer** de commissieleden over zaken aangaande (geluid)hinder en in enkele of incidentele gevallen over milieuvraagstukken. De overige leden houden een vinger aan de pols door potentiële problemen en kansen te **signal**eren, die anders mogelijk over het hoofd zouden worden gezien. De COVM's hebben duidelijk toegevoegde waarde wanneer deze interactie leidt tot wederzijds begrip.

## **Door verschillende verwachtingen bij het doel van de COVM's lopen de beelden over toegevoegde waarde uiteen**

Een duidelijk en gedeeld beeld bij het gewenste maatschappelijke effect (impact) van de COVM's is cruciaal voor de toegevoegde waarde van de commissies. Wanneer commissieleden verschillend denken over het doel van de COVM, ontstaan er uiteenlopende ideeën over de impact en richting van hun werk. Dit leidt tot verwarring onder leden over hun specifieke rol en verantwoordelijkheden, evenals over het mandaat en de scope van de COVM. Waardoor het moeilijk is voor de commissieleden om samen resultaten te behalen.

Op basis van de door ons uitgewerkte beleidstheorie in hoofdstuk 2, beogen de COVM's op dit moment drie maatschappelijke effecten te bewerkstelligen:

1. Constructieve dialoog tussen Defensie en omgeving;
2. Beperken van de ervaren geluidhinder;
3. Verbeterde ervaren leefbaarheid rondom militaire luchthavens.

Op dit moment vinden leden dat de toegevoegde waarde het meest in lijn is met het doel om een constructieve dialoog tussen Defensie en de omgeving te bevorderen. De andere doelen worden tijdens de evaluatie niet als toegevoegde waarde genoemd. Dit komt deels omdat zij deze niet (meer) als onderdeel van het doel van de commissie beschouwen en deels omdat de invulling en uitvoering van het overleg in de COVM's en de daaraan gelieerde activiteiten niet tot de beoogde resultaten leiden. Gedeeltelijk lijkt dit overeen te komen met de conclusies uit de eerdere evaluatie van de commissies regionaal overleg burgerluchthavens dat SEO Economisch Onderzoek en Twynstra Gudde in 2018 hebben verricht, maar waarvan de gevolgen in overleg als het LEO minder merkbaar zijn<sup>28</sup>: betrokkenen uiten zich daarin over het algemeen positief over de ontstane dynamiek.

---

<sup>28</sup> Biesenbeek, C. et al. (2018) *Evaluatie commissies regionaal overleg burgerluchthavens*, Twynstra Gudde & SEO Economisch Onderzoek.

## / 5 Conclusies



De evaluatie heeft als doel om conclusies te trekken over het functioneren van de COVM's en daarbij aanbevelingen te doen wanneer sprake is van tekortkomingen.

In de conclusies kijken we daarom of de COVM's voldoen aan de in de **wet- en regelgeving** genoemde taken, het **functioneren** van het overleg en de **constructiviteit en toegevoegde waarde** van de COVM's.

### **De COVM's voldoen nog onvoldoende aan de in Wet Luchtvaart genoemde taken**

De COVM's voldoen op hoofdlijnen aan de wettelijke kaders en de kaders genoemd in de instellingsbesluiten, maar zijn in gebreke ten aanzien van de milieutaak, samenstelling en vertegenwoordiging van de burgermedegebruikers. De COVM's vertonen regionale variaties in samenstelling en taakuitvoering, deels om lokale belangen beter te kunnen vertegenwoordigen. De instellingsbesluiten laten soms belangrijke milieuaspecten buiten beschouwing, zoals in het geval van Eindhoven, waar expliciet is gekozen om niet breder dan geluidhinder te adviseren.<sup>29</sup> Dit leidt tot een verschil tussen de wettelijke kaders en de implementatie hiervan in de instellingsbesluiten. Daarnaast valt de betrokkenheid in sommige regio's van buitenlandse gemeenten en extra provinciale vertegenwoordigers strikt genomen niet binnen de wettelijke kaders. Deze afwijking van de standaard reflecteert de behoefte om flexibel in te spelen op lokale omstandigheden.

### **De COVM's kunnen over het algemeen beter functioneren waardoor het overleg constructiever kan verlopen**

Op enkele COVM's na bestaat het overleg uit een halfjaarlijks plenair overleg. Dit maakt het lastig om een doorlopende dialoog te hebben en een gelijkwaardige kennispositie op te bouwen. Ook maakt het opvolging van actiepunten uit de vergadering traag en ineffectief. Dit wordt versterkt door het ontbreken van uniforme kwaliteitseisen en bijbehorende werkprocessen die toezien op de werkzaamheden van de secretaris, zoals de verzendtermijn van agendastukken, de kwaliteit en de verzendtermijn van de verslaglegging en de vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van het archief. Daarnaast hebben COVM's de taak een jaarlijks verslag en begroting te produceren, maar heeft AEF deze in het onderzoek niet aan kunnen treffen.<sup>30</sup> Het heeft tot gevolg dat veel betrokkenen weinig toegevoegde waarde ervaren van het overleg en onvoldoende hun belangen gediend zien met dit overleg.

<sup>29</sup> Wij begrijpen dat het instellingsbesluit van de COVM De Peel inmiddels ook milieuvraagstukken benoemt.

<sup>30</sup> We hebben ook niet kunnen beantwoorden welke rol dit verslag heeft, aangezien Defensie deelgenoot is van de vergaderingen.

Het COVM-overleg zelf vindt over het algemeen plaats in goede sfeer. De leden zijn over het algemeen tevreden hoe de voorzitter de vergadering leidt en iedereen de kans geeft inbreng te geven. Dit leidt echter niet direct tot een constructieve dialoog. De COVM wordt te vaak als 'eenrichtingsverkeer' van Defensie naar de overige leden ervaren. De formele setting waarin het overleg plaatsvindt versterkt dit gevoel. Deze wordt door verschillende betrokken partijen als archaisch ervaren en creëert letterlijk en figuurlijk afstand tussen de leden van de COVM.

Ten aanzien van het uitvoeren van de commissieactiviteiten bestaat er ruimte voor verbetering. De COVM's komen nauwelijks tot formele adviezen richting de minister of staatssecretaris van Defensie. Als voornaamste oorzaak hiervoor geven de commissieleden aan dat de perspectieven van de verschillende betrokken partijen te ver uit elkaar liggen om tot een gedeeld advies te komen. De geluid- en klachtenrapportages sluiten niet aan bij de informatiebehoefte van de civiele vertegenwoordigers in de COVM's, waardoor de bespreking vaak van procesmatige aard is en niet wordt gezien als een constructieve dialoog.

### **De toegevoegde waarde van de COVM beoordelen betrokkenen wisselend**

De commissieleden geven aan dat het goed is dat er met het bestaan van COVM's structureel overleg is tussen de betrokken partijen en dat dit leidt tot meer begrip voor elkaars standpunten. Zij ervaren echter geen duidelijke gedeelde doelstelling met betrekking tot de COVM's; die is niet bekend, niet uitgewerkt, niet vastgelegd, en wordt door verschillende mensen verschillend benoemd. Bij gebrek aan een duidelijke doelstelling benaderen de leden het overleg veelal vanuit hun eigen belang en hebben een verschillend beeld van wat er besproken wordt tijdens de COVM en tot welke uitkomsten dat leidt. Door de lage frequentie en trage verslaglegging zit daar weinig corrigerend vermogen op. In de praktijk blijkt het voornamelijk lastig om zowel overige milieueffecten op een wederzijds aanvaardbare manier te bespreken in verhouding tot de noodzakelijk taak van defensie naast de reeds besproken onderwerpen. De COVM's worden daarom als formaliteit beschouwd, en worden niet ervaren als écht contact tussen Defensie en de andere partijen. Echt contact tussen Defensie en de betrokken partijen vindt soms plaats via andere kanalen en contactmomenten, maar ontbreekt ook voor een deel.

Op basis van deze conclusies stellen wij vast dat het overleg in COVM's over het algemeen gezien constructiever zou kunnen verlopen en daarmee de toegevoegde waarde kan worden vergroot.



## / 6 Aanbevelingen



We geven aanbevelingen over de compliantie en het functioneren van de COVM's. Aan de hand van drie varianten schetsen we hoe de toegevoegde waarde van COVM's kan worden vergroot. We zien daar drie niveaus van ontwikkeling in waarvoor wij afzonderlijk concrete aanbevelingen hebben geformuleerd.

### **Huidige en toekomstige uitdagingen behoeven een duidelijke ambitie van Defensie met de COVM's**

Door de geopolitieke context groeit in de samenleving de verwachting ten aanzien van de inzetbaarheid van Defensie. Hiervoor heeft Defensie meer ruimte nodig. In fysieke zin (kazernes, oefengebieden, etc.), maar ook in termen van milieu- en geluidsruimte. Deze ruimtelijke claim om de groei van Defensie te faciliteren vertaalt zich naar lokale vraagstukken om de belasting op de leefomgeving en hinder voor omwonenden zoveel mogelijk te beperken.

De noodzaak voor Defensie én de omgeving aan goed overleg is groter dan ooit. In een klein land als Nederland zijn de vliegvelden van Defensie, (directe) omwonenden en aangrenzende natuur en leefomgeving (noodgedwongen) nauw met elkaar verbonden. Ze delen de schaarse ruimte en hebben daarbij elk hun eigen belangen. De verbinding is onlosmakelijk: de partijen zijn tot elkaar veroordeeld en moeten een manier vinden om samen te kunnen leven en opereren. Luchtmachtbases zijn van waarde voor de lokale omgeving, maar leveren ook hinder op die in andere delen van het land niet gevoeld wordt.

### **De COVM is een waardevol middel dat beter tot zijn recht komt met een duidelijk doel**

In een klein land als Nederland bieden COVM's een welkome niet-vrijblijvende basis voor Defensie om in gesprek te zijn met de omgeving over geluids- en milieuhinder van onvermijdelijke inzet. Om het instrument COVM's werkelijk goed te benutten zijn echter wel verbeteringen nodig in de uitvoering van de overlegstructuur. De wet biedt voldoende basis om die verbeteringen aan te brengen. Een duidelijk doel voor de COVM's geeft richting en kader aan de overlegstructuur, dat ontbreekt nu. Het is primair aan het ministerie van Defensie om een duidelijke ambitie uit te spreken voor de COVM's, en daarmee het doel te verduidelijken. In onze aanbevelingen geven we per uitwerkingsvariant mee wat het doel van de COVM's is.

### **Tegen deze achtergrond zien we drie voornaamste ontwikkelrichtingen voor de COVM's**

Afhankelijk van doel en ambitie voor de COVM's zien we drie ontwikkelrichtingen voor het overlegorgaan, die op elkaar voortbouwen. We hebben de ontwikkelrichtingen afzonderlijk uitgewerkt met concrete aanbevelingen. Het is aan Defensie een keuze te maken tussen een van deze ontwikkelrichtingen en die keuze te baseren op de doelen en ambities die ze stellen bij de COVM's:

## 1. Technische compliantie;

Defensie en betrokkenen gebruiken de COVM met name om inzicht te krijgen in elkaars belangen en met name de ervaringen met geluidhinder met elkaar te wisselen. Milieuorganisaties sluiten aan voor incidentele vraagstukken die de natuurbelangen raken. Met deze richting werkt Defensie met name toe naar het overbruggen van de gaten tussen de ontstane praktijk en de wettelijke bedoeling van de COVM's. Dit kan bijdragen aan de het constructiever maken van het overleg, maar in beperkte mate.

## 2. Doorontwikkeling van de COVM;

Defensie en betrokkenen gebruiken de COVM om over concrete ontwikkelingen te praten rondom Defensie en de luchthaven die de omgeving raken. De COVM wordt dan gebruikt om voortijdig te kijken hoe men omgaat met de impact van deze ontwikkelingen. De COVM behandelt daarbij ook nadrukkelijk milieu-onderwerpen. Defensie ziet het als verantwoordelijkheid om geluids- en milieuhinder te minimaliseren en inzicht te houden in hoe dit door de omgeving wordt beleefd.

Naast het versterken van de technische compliantie kan deze variant in enkele jaren (wij denken binnen vijf jaar) leiden tot het beleven van een constructiever en relevanter overleg onder betrokkenen. Wij denken dat hiermee een haalbare, maar noodzakelijke stap gezet wordt in het omgevingsmanagement van Defensie in een periode waar het ruimtelijk beslag van de organisatie op de omgeving zal worden geïntensiveerd.

## 3. Constructief partneroverleg;

Defensie en betrokkenen bespreken de langdurige rol van de luchtmachtbasis in de omgeving en de interactie tussen de luchtmachtbasis en de omgeving. Daarbij inventariseren ze welke belangen (commercieel, milieu, omwonenden) er spelen en hoe deze worden geraakt door ontwikkelingen op de luchtmachtbasis. De COVM's voeren daar vervolgens gericht voorlichtingsbeleid op. De COVM's gebruiken de rapportages om de effectiviteit van de gerealiseerde maatregelen te controleren. COVM's zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de beleefde geluids- en milieuhinder te minimaliseren.

Volgens ons leidt deze variant tot een verhoogde betrokkenheid van de omgeving bij de doelen van Defensie met de militaire luchthavens. Defensie ontwikkelt langdurige en constructieve relaties met de omgeving, waardoor het draagvlak van haar activiteiten duurzaam wordt versterkt via de COVM's. Deze variant is echter niet op korte termijn te realiseren, maar vereist langdurige en intensievere inspanningen van betrokken partijen. Volgens ons kan het gesprek na het behalen van de vorige variant hier over enkele jaren over worden gevoerd.

## Op de korte termijn bevelen we aan variant 6.2 uit te werken

Het bestaan van de COVM's wordt door vrijwel alle betrokkenen gewaardeerd, als formele vorm van overleg tussen Defensie en haar burens. We identificeren daarbij een aantal ontwikkelrichtingen die nodig zijn om de toegevoegde waarde (voor alle partijen) van de COVM's te vergroten.

Om de effectiviteit van de COVM's te vergroten bevelen wij aan dat Defensie, in goed overleg met de betrokken partijen, het gewenste maatschappelijke effect (impact) van het overleg beter en explicieter afbakent. Zoals beschreven in onze interpretatie van de beleidstheorie denken wij dat het beoogde maatschappelijk effect van de COVM drieledig is: 1) een constructieve dialoog tussen defensie en haar omgeving, 2) mogelijkheden voor het beperking van geluidhinder en milieu-impact onderzoeken en 3) verbeterde (ervaren) leefbaarheid rondom militaire luchthavens.



Het realiseren van variant 6.1 is in onze ogen in ieder geval noodzakelijk, waarbij de noodzakelijke compliantie wordt versterkt, maar waarbij nog een beperkt effect plaatsvindt op de beleefde meerwaarde van het overleg en hoe constructief het is. We bevelen daarom aan om variant 6.2 na te streven. Deze variant levert een concrete en haalbare verbetering op, waarmee wel de toegevoegde waarde wordt vergroot, en de COVM's daadwerkelijk worden ervaren als een constructief overlegorgaan. Variant 6.3 bouwt voort op variant 6.2, en levert volgens ons op termijn duurzamer relaties op tussen Defensie en de omgeving. In het licht van de ontwikkeling van het ruimtegebruik van Defensie in de komende jaren bevelen we aan om de wenselijkheid van variant 6.3 te onderzoeken als ambitie voor de langere termijn.

Ter uitwerking van deze ontwikkelrichtingen doen we hieronder een aantal aanbevelingen om daarin eerste stappen te zetten. Daarnaast doen we een aantal algemene aanbevelingen over het verdere proces en het doel van de COVM's. Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen zien we kansen om de toegevoegde waarde van de COVM's te vergroten. In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van de COVM's. Ook werken we drie varianten uit voor de mogelijke toekomstige inrichting van de COVM's.

### **De COVM als bestuurlijk overleg**

In verschillende gesprekken is de COVM getypeerd als een bestuurlijk overleg. In sommige gevallen was dit een omschrijving van hoe men het functioneren van de COVM momenteel begrijpt. In andere gevallen was dit een uitleg van hoe men het toekomstig functioneren van het de COVM voor zich zag. Deze term van bestuurlijk overleg behelst enkele ingrepen in de huidige inrichting van de COVM die we graag expliciet maken.

In een bestuurlijk overleg zou de COVM ruimte bieden voor het bredere gesprek over de afweging tussen nationale en lokale belangen. In een dergelijke inrichting worden beleidsmatige keuzes met betrekking tot de luchthavenbesluiten, geluidzonering en (breder) gebruik van de vliegvelden in gezamenlijkheid gemaakt. Om dit gesprek mogelijk te maken is een aanpassing van de wettelijke taak en samenstelling noodzakelijk. Het ministerie van IenW wordt daarmee ook waarschijnlijker als directe gesprekspartner.

Het bestuurlijke aspect van dit overleg maakt dat aanwezigen een bestuurlijke rol vervullen bij de rijksoverheid, decentrale overheden en relevante uitvoeringsorganisaties. Een bestuurlijk overleg richt zich immers op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuurslagen, met als doel het uitwisselen van informatie en het maken van (werk)afspraken. Hierdoor verdwijnen de omwonenden uit de COVM waardoor het perspectief van omwonenden niet meer wordt gehoord. Het is met deze inrichting ook onwaarschijnlijk dat de gesprekken voor het oog van een publieke tribune kunnen worden gehouden.

Wij bevelen om deze reden een bestuurlijk overleg als variant niet aan.

### **We schetsen varianten voor een mogelijke toekomstige invulling van de COVM's**

In de komende paragrafen werken we de genoemde varianten uit. We gaan daarbij in op hoe de COVM's kunnen bijdragen aan goede afstemming en wat elke variant betekent voor het mandaat, het construct en de achterliggende organisatie van de COVM's.

- ▶ Met **mandaat** bedoelen we de opdracht aan de COVM en de daarbij horende verantwoordelijkheden en bevoegdheden die voortvloeien uit wet- en regelgeving.

- ▶ Met **construct** bedoelen we de vorm van de COVM en de taken, rollen en verantwoordelijkheden van commissieleden.
- ▶ Met **organisatie** doelen we op de functies (b.v. voorzitter of secretaris) die de het verloop en proces rondom de COVM ondersteunen en faciliteren.

In de uitwerking hiervan stellen wij voor dat vanuit alle COVM's een diverse werkgroep wordt samengesteld onder regie en leiding van Defensie om deze aanbevelingen te implementeren.

Ongeacht de gekozen variant volgt dit ten minste de volgende stappen:

- ▶ Defensie omschrijft een scherp en duidelijk doel voor de COVM's;
- ▶ Defensie stelt, behorende bij dat doel, een duidelijke ambitie vast;
- ▶ Defensie consulteert de COVM's over de doelstelling en ambitie;
- ▶ Defensie neemt het besluit over een eenduidig doel, ambitie en bijbehorende inrichting voor de COVM's;
- ▶ In lijn met de geformuleerde ambities en doelen werkt Defensie in een werkgroep met COVM-vertegenwoordigers een aanpak uit wat er nodig is om invulling te geven aan de ingezette ambitie;
- ▶ Deze zelfde groep maakt vervolgens een implementatieplan maken waarover jaarlijks wordt gerapporteerd.

## 6.1 Technische compliantie

### Uitgangspunten

In dit scenario worden COVM's primair gebruikt voor deelnemende partijen om elkaar wederzijds te informeren over geluideffecten en om te monitoren of Defensie binnen de geluidscontouren opereert of significante impact heeft op de natuur in de directe omgeving. Om dit gesprek beter te laten verlopen raden we aan om de kennispositie van commissieleden over geluideffecten te verbeteren en om de commissieleden te equiperen om een voorlichtende en vertegenwoordigende rol op zich te nemen. Om scherpte aan te brengen in de scope adviseren we om de reikwijdte van onderwerpen waarover de COVM's vergaderen in lijn te brengen met de huidige praktijk en te beperken tot geluideffecten. Ook adviseren we de verslagleggings- en archief functie te verbeteren, zodat besprekingsstukken van voorgaande vergaderingen sneller en makkelijker terug te vinden zijn. COVM's worden hiermee technisch compliant met de wet, maar aanvullend omgevingsmanagement vanuit Defensie blijft noodzakelijk om draagvlak te ontwikkelen en behouden als zij haar activiteiten wil uitbouwen.

De huidige lijn van de COVM voortzetten en verbeteringen doorvoeren om de gesprekken beter te laten verlopen:

- ▶ geeft focus en richting aan de overleggen van de COVM's door de scope helder af te bakenen;
- ▶ bevordert het constructieve dialoog over geluideffecten door een meer gelijkwaardige kennispositie van commissieleden na te streven;
- ▶ verhoogt de compliantie met wet- en regelgeving;
- ▶ en bevordert het contact tussen Defensie en omgeving door afspraken te maken over de intensiteit, frequentie en inhoud van voorlichting aan de omgeving.

### A. Consequenties voor impact, activiteiten en onderwerpen

<b>Maatschappelijke impact</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Constructieve dialoog tussen Defensie en omgeving</li><li>▶ Beperking van wettelijke taak naar geluiseffecten</li></ul>
--------------------------------	---

<b>Primaire activiteiten</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Wederzijds informeren en opbouwen van een gezamenlijke kennispositie</li><li>▶ Monitoren van gemaakte afspraken</li></ul>
<b>Reikwijdte onderwerpen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Geluidseffecten</li></ul>

We adviseren om binnen het huidige **mandaat** het **construct** aan te passen om wederzijds informeren te faciliteren. Daarnaast adviseren we om met behoud van het huidige takenpakket de **organisatie** te optimaliseren en professionaliseren.

## **Mandaat**

### **Beperk de wettelijke taak naar geluidseffecten**

Voor variant A moet het mandaat formeel in lijn worden gebracht met de praktijk en de instellingsbesluiten. Dit betekent dat de wettelijke taak van de COVM's moeten worden aangepast naar alleen geluidhinder en dat milieuorganisaties niet langer deelnemen aan de COVM's. Daarnaast kan het agenderings- en inspreekrecht van betrokkenen respectievelijk insprekers beperkt worden tot dit onderwerp. Hoewel deze partijen weliswaar ook geluidhinder relevant kunnen vinden, is dat belang voldoende vertegenwoordigd door de omwonenden en de gemeenten.

### **Formaliseer de rol van buitenlandse partijen in de COVM's**

We hebben geconstateerd dat ook Belgische partijen in de COVM van Woensdrecht zitting hebben. De wet biedt daar op dit moment geen basis voor, maar het is wel aan te bevelen gelet op de impact die de luchthaven heeft op hun omgeving. We stellen voor dat Defensie dit formeel mogelijk maakt en (gelet op de beperkte schending van andere belangen) dit in de tussentijd gedooft.

## **Construct**

### **Maak werk van omgevingsmanagement**

Defensie investeert momenteel steeds meer in omgevingsmanagement, niet in de laatste plaats vanwege de toenemende uitdagingen rondom ruimte. We adviseren de COVM's een duidelijke plek te geven in de contactmogelijkheden die Defensie wil bieden met de burenen/omwonenden. Behalve de omgevingsmanagers van de CLSK, het Bureau Geluidshinder en de commandanten van de bases, speelt de COVM daar als overlegstructuur ook een belangrijke rol in. We bevelen aan de samenwerking met de COVM vanuit Defensie in te richten door een functionaris toe te wijzen, gericht op het contact tussen COVM en Defensie met de omgeving.

### **Intensiveer het contact met de omgeving**

Wederzijds informeren vereist meer doorlopend en laagdrempelig met elkaar in contact te staan. Daarom adviseren we om de frequentie van de COVM's te intensiveren naar ten minste één bijeenkomst per kwartaal. Hierdoor wordt informatie tussen Defensie en omgeving sneller gedeeld waardoor de omgeving frequenter feedback kan geven en Defensie hier sneller op kan reageren. De toegenomen wederzijdse betrokkenheid die daarmee ontstaat draagt bij aan meer wederzijds begrip. Om de COVM als platform voor voorlichting meer te benutten adviseren we om de aankondiging en agenda van aanstaande bijeenkomsten actiever te communiceren naar de omgeving.

### **Maak afspraken over de intensiteit en reikwijdte van voorlichting**

Defensie is in de praktijk verantwoordelijk voor voorlichting richting de bredere omgeving (zie paragraaf 4.2.) We adviseren om op landelijk niveau expliciete afspraken te maken over de onderwerpen waarover Defensie de omgeving moet informeren, en welke voorlichting wordt verwacht van de vertegenwoordigende partijen. We adviseren om in elk geval Defensie een terugblik

te laten doen over hinder die afweek van reguliere hinder en om vooruit te kijken naar grootschalige oefeningen en te verwachten hinder in het aankomende kwartaal.

## **Stel uitnodigende rapportages op**

Om wederzijds informeren te bevorderen bevelen we aan de inhoud en vorm van de rapportages geluidhinder en geluidbelasting te herzien, zodat de stukken meer uitnodigen tot wederzijdse informatie-uitwisseling. De informatie moet behalve de technische feiten zo veel mogelijk vertaald worden naar wat de feitelijke opbrengst betekent voor omwonenden. Zo kan iedereen de kernboodschap begrijpen en er erover kan praten. Dit betekent expliciet niet dat andere informatie verzameld moet worden, maar wel dat de presentatiewijze toegankelijker wordt. In de nieuwe vorm kunnen de rapportages tevens geschikt zijn om als communicatielijn met de bredere omgeving te delen. Rapporteer ook op maandelijks of kwartaalniveau, om beter inzichtelijk te maken wat de piekmomenten zijn die juist door de omgeving als hinderlijk worden ervaren.

## **Organisatie**

### **Verscherp de verwachtingen en taken van voorzitter en secretaris**

Het blijft ook in de toekomst belangrijk dat er een voorzitter is die verantwoordelijk is om het (vergader-)proces in goede banen te leiden, en een secretaris die verantwoordelijk is voor het procesmatig en praktisch ondersteunen van voorzitter en commissie. Om de ondersteuning van de voorzitter in de voorbereiding van de COVM's sterker in te richten, adviseren we om de rol van secretaris als primaire taak toe te wijzen aan een functionaris bij Defensie. Ook adviseren we om de rol en taken van de secretaris centraal door Defensie vast te laten leggen om uniformiteit aan te brengen in de professionele ondersteuning van de COVM's. Zo wordt Defensie in staat gesteld het eigenaarschap te nemen over de voorbereiding en het verloop van de verschillende COVM's.

## **6.2 Doorontwikkelen COVM's**

### **Uitgangspunten**

Betrokken partijen onderschrijven in dit scenario de geëxpliciteerde doelstelling om milieu- en geluidhinder waar mogelijk te beperken en de leefbaarheid rond bases te vergroten binnen de bestaande vergunningsruimte. Zij werken hier actief aan door onderlinge afspraken te maken en door actief gebruik te maken van de mogelijkheid om de minister van Defensie te adviseren. De COVM's hebben een sterke lokale basis en zijn een constructieve partner naar Defensie voor ontwikkelingen die de activiteiten op de basis raken. Met de doorontwikkeling werken betrokkenen en Defensie aan het bouwen en uitbouwen van duurzame relaties die het strategisch omgevingsmanagement van Defensie ondersteunen.

Om de COVM's beter te laten verlopen, adviseren we een landelijke werkgroep in te stellen van leden van verschillende COVM's voor het opstellen en uitvoeren van een onderzoeksagenda ten behoeve van de kennispositie van de COVM. Dit onderzoek kan zich bijvoorbeeld richten op nieuwe inzichten over milieubelasting door vliegbewegingen of nieuwe manieren waarop geluidshinder door kan worden voorkomen. Deze werkgroep komt vaker dan het reguliere COVM bij elkaar en organiseert kennissessies voor de overige leden. Daarnaast is het aan Defensie om de onafhankelijke voorzitter beter te ondersteunen in hun rol, zodat deze namens de COVM gezaghebbende adviezen richting de minister van Defensie kan opstellen.

De COVM 2.0:

- ▶ geeft focus en richting aan de overleggen van de COVM's door het beperken van milieu- en geluidhinder, en het vergroten van leefbaarheid binnen de bestaande vergunningsruimte als gedeelde doelstelling te nemen en te expliciteren;
- ▶ neemt de complexiteit door de veelvoud van hinder die de omgeving ervaart door de exploitatie van de luchtbasis in de volledige breedte in ogenschouw;
- ▶ bevordert constructieve dialoog over geluid-, milieu- en gezondheidseffecten door het overleg meer te baseren op *evidence-based* informatie over deze effecten;
- ▶ oefent lokaal invloed uit op besluitvorming over maatregelen ter beperking van milieu- en gezondheidseffecten op de directe omgeving van de militaire luchthaven;
- ▶ Maakt per COVM onderling inhoudelijke afspraken om de leefbaarheid te verbeteren rondom militaire luchthavens en ziet gezamenlijk toe op de naleving ervan door Defensie.

<b>B. Consequenties voor impact, activiteiten en onderwerpen</b>	
<b>Maatschappelijke impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Constructieve dialoog tussen Defensie en omgeving</li> <li>▶ Beperken van milieu- en geluidhinder</li> </ul>
<b>Primaire activiteiten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Wederzijds informeren en opbouwen van een gezamenlijke <i>evidence-based</i> kennispositie</li> <li>▶ Monitoren van gemaakte afspraken</li> <li>▶ Komen tot onderlinge afspraken</li> <li>▶ Adviseren richting Defensie</li> </ul>
<b>Reikwijdte onderwerpen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geluidhinder</li> <li>▶ Milieu- en gezondheidseffecten</li> </ul>

We adviseren voor COVM 2.0 om de reikwijdte van onderwerpen omtrent de exploitatie te expliciteren in het **mandaat** van de COVM, en het **construct** hierop af te stemmen, bijvoorbeeld door de werkwijze vast te leggen in een huishoudelijk reglement. Ook adviseren we voor de **organisatie** van de COVM een stevigere facilitering van de onafhankelijke voorzitter door Defensie.

## *Mandaat*

### **Expliciteer in de instellingsbesluiten de rol van COVM's ten aanzien van milieuvraagstukken**

In de instellingsbesluiten van enkele COVM's is de reikwijdte van de gespreksonderwerpen benoemd. De beschrijving biedt dan met name ruimte voor het bespreken van geluidhinder die de omgeving ervaart. De wet heeft er echter ook in voorzien dat COVM's milieuvraagstukken kunnen behandelen. Wat in de praktijk minder gebeurt dan wettelijk de ruimte voor is geboden. Daarvoor zitten immers partijen als milieubelangenorganisaties en provincies aan tafel. We adviseren dat expliciet deel gaan uitmaken van het takenpakket van de COVM's, zowel door dit op te nemen in de instellingsbesluiten als relevante onderwerpen in een meerjarenagenda op te nemen.

### **Stel omwille van het verbeteren van de kennispositie een landelijke werkgroep in**

Een landelijke werkgroep voor het bevorderen van de *evidence base* van de COVM-gesprekken, bestaande uit leden van de COVM's versterkt de kennispositie van de leden op het gebied van milieu en geluidhinder. Geef de werkgroep het mandaat om een onderzoeksagenda op te stellen en uit te voeren, evenals de bevoegdheid om op te treden als opdrachtgever voor diverse onderzoeken. De uitkomsten van deze onderzoeken dienen als input voor de lokale COVM's om weloverwogen adviezen te formuleren die aansluiten bij hun specifieke situatie. Deze aanpak versterkt niet alleen de expertise binnen de COVM's, maar zorgt ook voor een solide basis van feiten en onderbouwde informatie voor het uitbrengen van adviezen aan de minister van Defensie. Voor het uitvoeren van deze taak adviseren we om de financiering van het landelijk werkgroep in lijn te brengen met de financieringssystematiek van de huidige praktijk.

## *Construct*

### **Stel de werkwijze van de COVM's vast in het huishoudelijk reglement**

Omdat Defensie en de andere partijen in de COVM's tegenstrijdige belangen hebben, blijkt het nu in de praktijk soms lastig om gezamenlijk gedragen adviezen op te stellen of afspraken te maken. We adviseren in deze variant een tweetal structuuraanpassingen die bevorderen dat ondanks de tegenstrijdigheid van belangen besluiten kunnen worden genomen:

- ▶ Stel vast over welke soorten onderwerpen de COVM's besluiten kunnen nemen en richt gezamenlijk met de COVM's een vaste procedure voor besluitvorming in. In deze procedure moet minstens vastgesteld worden:
  - ▶ welk gewicht wordt toegekend aan een besluit door de COVM's;
  - ▶ op welke manier Defensie wordt geacht hier gevolg aan te geven;
  - ▶ wat de verantwoordelijkheid is voor de COVM's in de opvolging en naleving van deze afspraken;
  - ▶ hoe tegengestelde meningen worden meegenomen in het komen tot een besluit (wordt er bijvoorbeeld alleen een besluit genomen bij unanimititeit of is het voldoende wanneer de meerderheid het eens is?).
- ▶ Faciliteer de voorzitter beter om de onafhankelijke rol goed te vervullen. Stel daarvoor ook vanuit Defensie een ambtelijk secretaris aan.

### **Richt een vaste procedure van besluitvorming in**

We adviseren dat de COVM's in de huishoudelijke reglementen haar werkwijze vaststelt, waarin expliciet wordt ingegaan op de manier waarop adviezen worden vastgesteld en omgegaan wordt met actiepunten. We maken hiervoor een duidelijk onderscheid tussen procesafspraken en inhoudelijke afspraken. Procesafspraken dienen een gestructureerde werkwijze in te richten. Deze hebben betrekking op zaken zoals de terugkoppeling van actiepunten en de reactietermijnen voor communicatie. Het is essentieel dat procesafspraken voor alle deelnemers verplicht zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de voorzitter toe te zien op het gestructureerde verloop. Inhoudelijke afspraken zijn de afspraken die volgen uit deze gestructureerde processen.

## *Organisatie*

### **Versterk de representatiekracht van lokale omwonenden in de COVM**

In sommige COVM's worden de omwonenden gerepresenteerd via vertegenwoordigers van de dorpsraden. Dat is een krachtige vorm van representatie. In andere COVM's is deze representatiekracht minder herleidbaar. We bevelen Defensie aan in overleg met de COVM's voor omwonendenvertegenwoordigingen een maximale zittingstermijn en maximum aantal termijnen in te stellen. Hierdoor is het mogelijk betere processen in te richten voor het representeren van omwonenden binnen de COVM en ontstaat ook een grotere verantwoordingsplicht van de representanten over hun inbreng in de overleggen. Wanneer gemeenten vertegenwoordigers aanwijzen, zouden ze daarbij oog moeten hebben voor de mate waarin de kandidaat-vertegenwoordiger contact heeft met de omwonenden die hinder ervaren van de luchtmachtbasis. Bij een maximale termijn van vier jaar en een maximaal aantal van twee termijnen vindt er bovendien voldoende circulatie plaats. Dit draagt er toe bij dat omwonende deelnemers niet hun persoonlijk belang, maar het belang van de gemeenschap, vertegenwoordigen.

Door de roulatie van vertegenwoordigers bestaat wel het risico op het verliezen van waardevolle ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan. In sommige gevallen is dit ervaring van enkele decennia. Om de representatiekracht van de omwonenden te versterken, moet Defensie de kennisoverdracht tussen nieuwe en ervaren vertegenwoordigers faciliteren. Dit kan per COVM door men met elkaar in

contact te brengen. Sterker nog zou het zijn om een landelijke burgervertegenwoordigersdag te organiseren waar huidige en voormalige burgers met elkaar in contact te brengen.

### **Faciliteer de voorzitter beter in de onafhankelijke rol**

Omdat het hier gaat om afspraken tussen verschillende partijen, kan het soms lastig zijn om consensus te bereiken. De onafhankelijke voorzitter speelt hierbij een cruciale rol, omdat deze de input van alle betrokken partijen kan bundelen en tot een gedragen en duidelijk advies voor de minister kan komen. We adviseren een ambtelijk secretaris aan te stellen vanuit Defensie om de voorzitter zowel inhoudelijk als procesmatig te ondersteunen, omdat het ook belangrijk is dat het advies inhoudelijk zorgvuldig is. Hierdoor wordt niet alleen de kwaliteit van het advies gewaarborgd, maar wordt ook gezorgd voor een brede acceptatie van de aanbevelingen. Defensie is verantwoordelijk voor de facilitering en ondersteuning van de gedeputeerde als onafhankelijk voorzitter.

Sommige gesprekspartners hebben de wens geuit om bij alle COVM's een externe onafhankelijk voorzitter aan te stellen. Wij zien echter voordelen van het voorzitterschap van de provincie die niet opwegen tegen eventuele nadelen. Zo heeft de provincie een belang om zowel milieu- als geluidsvraagstukken te bespreken die meerdere belanghebbenden in het overleg raken. Ook heeft de provincie een bredere taak om tegengestelde belangen op het gebied van ruimte te organiseren, waardoor deze taak goed past bij de provincie en dus bij de gedeputeerde als voorzitter. De onafhankelijk voorzitter zou processen kunnen begeleiden, maar is ook een belangeloze partij die sterk afhankelijk is van de inbreng van betrokkenen. Van deze onafhankelijke voorzitter verwachten dat deze in de huidige context de verlangde verbetering realiseert, is verstrekkend en kan bovendien tot externalisatie van deze verantwoordelijkheid leiden.

We bevelen daarom aan dat Defensie per COVM met de gedeputeerde in gesprek gaat om te bezien wat per voorzitter nodig is om de onafhankelijkheid naar voorkeur in te vullen. Als secundaire optie is het mogelijk een (provinciaal) ambtelijke of externe voorzitter aan te stellen, wanneer de werklast voor een gedeputeerde te zwaar blijkt. Dat geldt in het bijzonder als een gedeputeerde verantwoordelijk is voor het voorzitterschap van meerdere COVM's.

## 6.3 Volwaardige sparringpartner

Door kennisposities en verschillende perspectieven vanuit de leefgemeenschap rondom bases is het COVM een heel natuurlijk platform voor Defensie om breder te kunnen sparren met de omgeving. Wanneer Defensie de ambitie heeft om de COVM's op deze manier te benutten, is dat betrekkelijk gemakkelijk te realiseren, door op termijn te voorzien in een beperkt aantal aanvullende randvoorwaarden ten opzichte van variant 6.2. Dit kan nadrukkelijk pas als variant 6.2 volledig ten uitvoer is gebracht.

De COVM als volwaardige sparringpartner:

- ▶ werkt proactief en constructief mee aan het verbeteren van de leefbaarheid binnen de gestelde vergunningsruimte voor Defensie;
- ▶ biedt voor Defensie dan een platform om de impact van nieuw beleid te sonderen, en nieuw beleid goed te laten landen;
- ▶ biedt voor de leefgemeenschap de kans invloed uit te oefenen om de leefbaarheid zo goed mogelijk te behouden, en in ieder geval vroegtijdig geïnformeerd te worden.

C. Consequenties voor impact, activiteiten en onderwerpen	
Maatschappelijke impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Constructieve dialoog tussen Defensie en omgeving</li> <li>▶ Beperken van milieu- en geluidhinder</li> <li>▶ Verbeterde interactie om leefbaarheid rondom militaire luchthavens zo goed mogelijk te houden</li> </ul>
Primaire activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Wederzijds informeren en opbouwen van een gezamenlijke kennispositie</li> <li>▶ Monitoren van gemaakte afspraken</li> <li>▶ Ongevraagd én gevraagd adviseren richting Defensie</li> </ul>
Reikwijdte onderwerpen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Geluid, milieu- en gezondheidseffecten</li> </ul>

We adviseren voor deze variant om voort te bouwen op de bestaande randvoorwaarden in COVM 2.0 en in aanvulling daarop in het **mandaat** de scope te verruimen naar sparren over beleid. En in het **construct** een proces voor afstemming in te richten. De **organisatie** behoeft geen verdere aanpassingen ten opzichte van variant B.

## *Mandaat*

### **Maak de adviesfunctie van de COVM ten aanzien van de militaire luchthaven expliciet**

Om volwaardig sparringspartner te zijn voor het ministerie, moet de adviesfunctie van de COVM ten aanzien van het ministerie van Defensie aangepast worden. Deze aanpassing ziet op het expliciteren van de adviesfunctie van de COVM. Momenteel is alleen ruimte voor de COVM om ongevraagd advies te geven, zoals de bestaande praktijk waarin commissieleden vertegenwoordigers van Defensie – vaak de commandant van de luchthaven – in commissievergaderingen adviseert over leefbaarheid rondom de militaire luchthaven. Om volwaardig sparringspartner te zijn, moet Defensie ook expliciet de COVM's vragen om advies; de adviserende taak is vanaf dan niet slechts ongevraagd maar ook gevraagd advies. In deze variant is het logisch de COVM's standaard te betrekken bij vergunningstrajecten rondom bijvoorbeeld een luchthavenbesluit, omgevingsvergunning milieu en natuur, of beleidstrajecten zoals een NPRD of lokale gevolgen voor Defensie van de omgevingswet.

## *Construct*

### **Richt een vaste procedure voor consultatie van de COVM in**

Wanneer Defensie ervoor kiest het COVM te benutten als volwaardig sparringpartner, zou het ministerie in lijn daarmee de adviesfunctie van het COVM moeten ondersteunen en stimuleren. Zo kunnen COVM's betrokken worden bij uitvoeringstoetsen, kunnen COVM's worden gevraagd mee te denken tijdens de beginstadiën van de vorming van nieuw beleid of kan Defensie inspraakdagen organiseren waarin zij de COVM's positioneren als de plek waar de inspraak vanuit bewoners samenkomt. Daarbij kan ook overwogen worden dat de COVM's voor bredere onderwerpen een klankbordgroep voor Defensie wordt. Dit geldt met name voor beleidsvoornemens van Defensie die invloed hebben op de leefbaarheid rondom de militaire luchthaven. Het succes van deze afstemming met de omgeving hangt af van hoe Defensie dit proces vormgeeft. We adviseren daarom Defensie om richtlijnen op te stellen voor de manier waarop Defensie de COVM consulteert. Deze richtlijnen dienen duidelijk te omschrijven hoe en wanneer de COVM bij besluitvormingsprocessen wordt betrokken. Dit omvat het vastleggen van richtlijnen voor communicatie, de manier waarop adviezen worden verwerkt, en transparantie over de manier waarop het advies invloed heeft gehad op het uiteindelijke besluit.

De **organisatie** behoeft voor deze variant geen aanvullende randvoorwaarden ten opzichte van COVM 2.0.





## Datum

1 juli 2024

## Opdrachtgever

Ministerie van Defensie

## Onderzoeksteam

Rob Thöne, Jente Waal, Sabrina van den Brink, Chris Vloedveld & Janneke Bok

## Referentie

GD60/Eindrapport

## Foto's en illustraties

Mediacentrum Defensie

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30  
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website [www.aef.nl](http://www.aef.nl)

## / A Vergelijking met de CAL-evaluatie



De opdrachtgever heeft AEF gevraagd om de conclusies en aanbevelingen te leggen naast de evaluatie van de Commissie AWACS Limburg (CAL). In 2023 heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO) onderzoek naar de CAL verricht. Dit onderzoek richtte zich op de naleving van de wet- en regelgeving (wettelijke taakomschrijving, het reglement van orde en de instellingsbeschikking) en de mate waarin de leden van de CAL tevreden zijn (bijvoorbeeld over het functioneren en de effectiviteit van de CAL). In dit hoofdstuk vergelijkt AEF in hoeverre de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport ook gelden voor de COVM's.

### Vergelijking tussen CAL en COVM's

De CAL en COVM's zijn sterk vergelijkbaar in opzet en inrichting. In de praktijk kan de CAL gezien worden als een specifieke COVM waarin wordt overlegd over de hinder die samenhangt met een buitenlandse luchthaven (in dit geval Teveren/Geilenkirchen, Duitsland). In opzet en samenstelling ziet AEF drie belangrijke verschillen:

- ▶ **De samenstelling:** Naast Defensie zit een vertegenwoordiger van de luchtmachtbasis in de CAL. Daarmee heeft een vertegenwoordiger van een NAVO-basis in Duitsland zitting in een Nederlands orgaan. De internationale dimensie is ook te zien in het instellingsbesluit van de COVM Woensdrecht, waar ook Belgische gemeenten in vertegenwoordigd zijn. Dit zijn echter vertegenwoordigingen van betrokkenen die hinder (kunnen) ervaren en niet die ervoor verantwoordelijk zijn.
- ▶ **De rol:** De CAL adviseert Defensie en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Defensie stuurt deze adviezen volgens betrokken leden van de CAL door aan zijn Duitse ambtsgenoot in Berlijn. COVM's adviseren direct en alleen aan Defensie.
- ▶ **De inhoud:** Zowel in de CAL als in de COVM's worden vraagstukken met betrekking tot geluids- en milieuhinder besproken. In de CAL ontbreekt daarentegen een milieubelangenorganisatie in de samenstelling, waar die bij de COVM's formeel wel deel is van het overleg.

### Vergelijking van de conclusies

SEO concludeert:

1. **De CAL voldoet slechts deels aan de wettelijke taakomschrijving**  
SEO relateert dit aan de wettelijke taakomschrijving, de samenstelling en de advisering. Daarbij heeft SEO gekeken naar de praktische uitvoering van wettelijke voorschriften. AEF heeft in de evaluatie van de COVM's ook gekeken naar de vertaling van wettelijke voorschriften naar lagere regelgeving (als de instellingsbesluiten). Daarbij valt op dat niet de volledige wettelijke taakomschrijving in de praktijk terugkomt. Deze wettelijke

taakomschrijving wijkt echter af van de omschrijving voor de CAL.

**2. De CAL functioneert zoals omschreven in het reglement van orde**

Het onderzoek van SEO heeft geen signalen opgeleverd dat het reglement van orde niet wordt nageleefd, maar wel dat de kennis ervan laag is. AEF herkent dit wat betreft de COVM's, maar ziet dat dit verschilt tussen de COVM's. Ook is in de reglementen van orde slechts beperkt de werking van de COVM uitgewerkt. AEF ziet niet zozeer de naleving als probleem, dan wel dat de reglementen van orde onvoldoende in kaders voorzien voor de werking van COVM's. Betrokkenen kunnen daarmee in complexe situaties niet altijd op het reglement terugvallen.

**3. De instellingsbeschikking is vervangen door het hoofdstuk IV van het Besluit**

SEO constateert dat de instellingbeschikking is ingetrokken en vervangen is door het Besluit zoning buitenlandse luchtvaartterrein Zuid-Limburg. Dit herkent AEF niet voor de COVM's. Voor de COVM's zijn afzonderlijke instellingsbesluiten opgesteld. In het verleden is het wel voorgekomen dat een COVM reeds functioneerde zonder dat het instellingsbesluit was vastgesteld.

**4. Leden zijn ontevreden over de effectiviteit en het functioneren van de CAL**

SEO constateert dat leden een andere invulling geven aan het doel van de CAL, en dat sprake is van een sterke tweedeling en onderling wantrouwen. Dat leidt tot spanningen, toename van separatie en vermindering van de effectiviteit en het functioneren. AEF heeft juist bevonden dat COVM-leden verschillende doelstellingen formuleren of aangeven dat dit voor hen onduidelijk is, waardoor de toegevoegde waarde en verwachtingen over de COVM's uiteen lopen. Ook heeft AEF geconstateerd dat leden van de COVM kritisch zijn over de invulling en uitvoering van de doelen en rol van Defensie, maar anderzijds ook het contact waarderen. Betrokkenen zien juist kansen voor het intensiveren van de COVM's.

**5. Merendeel van de leden geeft de voorkeur aan een onafhankelijke voorzitter**

SEO geeft aan dat er een breed draagvlak is binnen de CAL voor een onafhankelijk voorzitter. Deze wens heeft AEF ook breed bij betrokkenen bij de COVM's gehoord, waarbij men met name een sterke sturing op het proces en de verbinding wil. Volgens ons zijn er ook nadelen aan een onafhankelijk voorzitter en is er ruimte om binnen de huidige constructie van een secretaris en een voorzitter vanuit de provincie te sturen op het proces en de verbinding.

Tot slot ziet SEO dat de directe output en informatiehuishouding van de CAL beperkt is. AEF ziet met name dat de informatiehuishouding verschilt per COVM en dat de soms belangrijke informatie (zoals het instellingsbesluit) niet gemakkelijk toegankelijk is. De directe output van de COVM's verschilt sterk; SEO hanteert daarbij een ander begrip dan AEF welk deel van de output een advies van de COVM's aan Defensie is: AEF ziet ook het schrijven van brieven aan de staatssecretaris of andere meer informele vormen van beïnvloeding van Defensie door de COVM als advisering.

## Vergelijking van de aanbevelingen

SEO beveelt aan:

**1. Scherp de doelstellingen van de CAL aan**

SEO adviseert dit te doen door het opstellen van een beleidstheorie, waardoor de doeltreffendheid kan worden verhoogd en sturing op de doelen kan worden verstevigd. AEF ziet hier ook reden toe bij de COVM's. In dit rapport heeft AEF reeds een beleidstheorie gegeven die daarbij kan ondersteunen.

**2. Scherp de wettelijke taakomschrijving aan**

SEO merkt op dat het uit de wet niet helder wordt welke informatie en voorlichting met

betrekking tot geluidsaspecten voor het gebruik van het luchtvaartterrein moeten worden gegeven en aan wie, naast dat de wet verschillend wordt uitgelegd. AEF deelt deze aanbeveling ten dele; het is belangrijk om na te denken over welke taak de COVM's specifiek dienen te vervullen. Het wettelijk kader laat daar nu veel ruimte in, waaronder ten aanzien van milieuvraagstukken. Dat vergt echter ook dat deze actief worden geagendeerd en dat Defensie daarover actief het gesprek aangaat met de omwonenden en andere betrokkenen. De samenstelling van de COVM's leent zich daar wel voor.

### **3. Sluit aan bij de beoogde samenstelling van de CAL**

SEO adviseert een ledenlijst aan te leggen en een aanwezigheidslijst bij te houden. AEF denkt dat het voor de COVM's belangrijk is focus te houden op de relevantie van het overleg voor de vertegenwoordiging van belangen van stakeholders ten aanzien van geluids- en milieuhinder. Dat moet betrokkenen motiveren bij de COVM's aan te sluiten. Aanwezigheidslijsten zijn echter een passief drukmiddel richting deze betrokkenen, waar wij geen significant effect op de kwaliteit van hun bijdrage mee verwachten.

### **4. Het Rijk moet een actievere houding binnen de CAL innemen**

SEO adviseert dat het Rijk een actievere houding aanneemt, met name vanuit het ministerie van I&W. AEF ziet dat de actievere houding van het Rijk goed door Defensie kan worden ingevuld. Het ministerie van I&W heeft ten aanzien van de militaire luchthavens een beperkte rol en beperkt mandaat. AEF vindt het daarom voorstelbaarder dat de meer actieve houding door het bestuursdepartement van Defensie wordt ingenomen, dan dat dit door het ministerie van I&W wordt gedaan. Dat kan onder andere door de secretarisrol weer bij Defensie te vervullen, waarbij deze zich ook richt op strategisch omgevingsmanagement.

### **5. Actualiseer (de kennis van) het reglement van orde**

SEO adviseert met de stofkam door het reglement van orde te gaan en de inconsistenties uit het document recht te trekken. Daarnaast wordt geadviseerd om het document nogmaals onder alle leden te verspreiden en ook structureel bij nieuwe CAL-leden onder de aandacht te brengen. AEF deelt dat een geactualiseerd reglement van orde kan bijdragen aan een effectievere COVM. Naast de aanbeveling van SEO adviseert AEF aanvullend dat voor de COVM's een centraal reglement van orde wordt ingesteld dat nauwgezet het functioneren van de COVM en de rol en verantwoordelijkheid van verschillende betrokkenen daarin regelt. Denk bijvoorbeeld aan het uitbrengen van adviezen zonder dat vanuit de vertegenwoordigers van defensie hierover een standpunt wordt ingenomen, de procedure voor het opstellen van een advies en de omgang met actiepunten.

### **6. Inhaalslag archivering CAL-documenten nodig**

SEO adviseert dat het secretariaat van het CAL een gezamenlijk archief opstelt dat op de website van de COVM wordt gepubliceerd. AEF heeft ook in het onderzoek gezien dat de archivering van de COVM's te wensen overlaat. Zo denkt AEF dat het centraal beschikbaar stellen van alle instellingsbesluiten en reglementen van orde meer helderheid kan geven en herleidbaar maakt wat de afspraken zijn.

### **7. Overweeg een onafhankelijke voorzitter**

SEO adviseert de CAL om te stemmen over de invulling van het voorzitterschap van de CAL. AEF heeft een breed draagvlak voor een onafhankelijk voorzitter bemerkt bij betrokkenen bij de COVM's. Op dit moment ligt deze rol vaak bij de vertegenwoordiger van de provincie. AEF beveelt aan dat bij de inrichting van de COVM's hier één lijn in wordt gekozen, zodat er geen (grote) verschillen ontstaan tussen de COVM's. Wij denken dat deze rol in principe goed te

vervullen zou moeten zijn door de huidige voorzitter. Een onafhankelijke voorzitter levert ook nadelen op, zoals meerkosten en het externaliseren van verantwoordelijkheden. AEF denkt dat de meerkosten voor een onafhankelijk voorzitter alleen opwegen tegen de nadelen als de intensiteit van het overleg en de rol van de voorzitter daarin niet meer van de provincievertegenwoordiger geveerd kan worden.

**8. Aanbeveling is om de CAL periodiek te evalueren, bijvoorbeeld vijfjaarlijks**

Deze laatste aanbeveling heeft SEO gedaan in de eindpresentatie van het rapport en staat niet in het rapport zelf, maar vinden we nog wel het vermelden waard. Deze evaluatie van de COVM's heeft bijgedragen aan de relevantie van de COVM's voor betrokkenen, de wijze waarop deze beter kunnen functioneren en hoe de doelstellingen worden behaald. AEF vindt dat uit deze inzichten een concreet plan moet komen om deze aanbevelingen door te voeren. Een volgende evaluatie zou gericht moeten zijn op de implementatie van dit plan en de verandering hierdoor in de perceptie van betrokkenen. Het hangt echter van het plan af, welke termijn daarvoor moet gelden. AEF vindt het voorstelbaar dat bij een zeer positieve verandering de termijn voor evaluatie langer is dan vijf jaar, bijvoorbeeld acht jaar of deevaluaties op kortere termijn plaatsvinden mochten bepaalde implementaties achterblijven.

## / B Vragen enquête

AEF heeft de onderstaande vragenlijst verspreid onder alle COVM-leden. Met de vragenlijst willen we inzicht krijgen in het functioneren van de commissies.

De deelname aan de enquête is vrijwillig en antwoorden zijn vertrouwelijk behandeld. De antwoorden zijn alleen inzichtelijk voor de onderzoekers van AEF. Daarnaast verwerken we de informatie geaggregeerd. De inzichten uit de vragenlijst zijn daardoor niet herleidbaar.

---

- 1) Van welke Commissie(s) Overleg en Voorlichting Milieu bent u lid?\*

  - Deelen
  - De Kooy
  - De Peel
  - Eindhoven
  - Gilze-Rijen
  - Leeuwarden
  - Volkel
  - Woensdrecht

- 2) Welke rol vervult u binnen de commissie?\*

  - Voorzitter
  - Secretaris
  - Commandant Luchthaven
  - Vertegenwoordiger Bureau Geluidhinder, Zonering en Rapportering van het Commando Luchtstrijdkrachten
  - Omwonende
  - Vertegenwoordiger gemeente
  - Vertegenwoordiger provincie
  - Vertegenwoordiger burgerluchtvaart
  - Milieuvetegenwoordiging
  - Anders, namelijk...

- 3) Wat is volgens u het doel van de COVM? U kunt meerdere antwoordopties aanvinken.\*

  - Overleggen over maatregelen inzake het milieu die invloed hebben op de omgeving
  - Om advies uit te brengen of voorstellen te doen aan de staatssecretaris van Defensie over maatregelen en voorschriften ter beperking van met name geluidhinder
  - Voorlichting geven aan de omgeving
  - Het evalueren van eindresultaten van de jaarlijkse rapportage over de jaarcontouren van de geluidbelasting
  - Anders, namelijk...

- 4) Overlegt de commissie over maatregelen inzake het milieu die invloed hebben op de omgeving?\*

  - Ja
  - Nee

[Indien 'ja']

- a) Ervaart u het overleg over dit onderwerp als constructief? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

Laat hieronder weten waarom.

- 5) Geeft de commissie voorlichting aan de omgeving? \*

- Ja
- Nee

[Indien 'ja']

- a) Over welke onderwerpen geeft de commissie voorlichting? \*

- Geluidhinder door vlieg- of helikopterbewegingen
- Afwijkende vlieg- of helikopterbewegingen
- Geluidseffecten van burgermedegebruik
- Grootschalige oefeningen van Defensie
- Doorvertaling landelijk beleid
- Incidenten die hebben plaatsgevonden
- Veiligheidsrisico's voor de omgeving
- Onderzoeken of de resultaten van onderzoeken
- Effecten van vliegbewegingen op milieu
- Effecten van vliegbewegingen op gezondheid
- Anders, namelijk...

- b) In welke vorm geeft de commissie voorlichting aan de omgeving? \*

- Nieuwsbrief
- Persbericht
- Sociale media
- Mondeling
- Informatieavond
- Anders, namelijk...

- c) Bent u tevreden over de manier waarop de commissie de omgeving voorlicht? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

Laat hieronder weten waarom.

- 6) Brengt de commissie formeel advies uit aan de minister van Defensie? \*

- Ja
- Nee

[Indien 'ja']

a) Over welke onderwerpen brengt de commissie advies uit aan de minister van Defensie? \*

- Geluidhinder door vlieg- of helikopterbewegingen
- Afwijkende vlieg- of helikopterbewegingen
- Geluidseffecten van burgermedegebruik
- Grootschalige oefeningen van Defensie
- Doorvertaling landelijk beleid
- Incidenten die hebben plaatsgevonden
- Veiligheidsrisico's voor de omgeving
- Onderzoeken of de resultaten van onderzoeken
- Effecten van vliegbewegingen op milieu
- Effecten van vliegbewegingen op gezondheid
- Anders, namelijk...

b) Bent u tevreden over de manier waarop de commissie de minister van Defensie adviseert?  
Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

Laat hieronder weten waarom.

7) Evalueert de commissie de jaarcontouren van de geluidbelasting? \*

- Ja
- Nee

[Indien 'ja']

a) Hoe tevreden bent u over de manier waarop de jaarcontouren van de geluidbelasting in de commissie worden geëvalueerd? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

Laat hieronder weten waarom.

8) Bespreekt de commissie rapportages over geluidhinder? \*

- Ja
- Nee

[Indien 'ja']

a) Hoe tevreden bent u over de manier waarop de rapportages over geluidhinder in de commissie worden behandeld? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

Laat hieronder weten waarom.



- 9) Werkt u samen met de andere leden uit de commissie om commissieactiviteiten\* uit te voeren? \*
- Ja
  - Nee

\*met commissieactiviteiten bedoelen we het voorlichten van de omgeving, advies uitbrengen aan de minister van Defensie, het beoordelen van de jaarcontouren geluidbelasting en het bespreken van rapportages over geluidhinder.

[Indien 'ja']

- a) Met welke leden werkt u samen? \*

- Voorzitter
- Secretaris
- Commandant Luchthaven
- Vertegenwoordiger Bureau Geluidhinder, Zonering en Rapportering van het Commando Luchtstrijdkrachten
- Omwonende
- Vertegenwoordiger gemeente
- Vertegenwoordiger provincie
- Vertegenwoordiger burgerluchtvaart
- Milieuvetegenwoordiging
- Anders, namelijk...

- b) Hoe tevreden bent u over de samenwerking met leden uit de commissie? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

Laat hieronder weten waarom.

- 10) Bent u tevreden over de manier waarop u uw rol in de commissie kunt vervullen? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10. \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

Laat hieronder weten waarom.

- 11) Bent u tevreden over de voorbereiding van de vergadering? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10. \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

- a) Wat zou u willen verbeteren aan de voorbereiding van de vergaderingen? \*

- De totstandkoming van de agenda
- De totstandkoming van de vergaderstukken
- Het termijn waarbinnen de vergaderstukken en agenda worden toegestuurd

- o Anders, namelijk...

Laat hieronder weten waarom.

- 12) Bent u tevreden over het verloop van de commissievergaderingen? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10. \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

- a) Wat zou u willen verbeteren aan het verloop van de vergaderingen? \*

- o De vergaderstructuur
- o De duur van de vergadering
- o De betrokkenheid van commissieleden
- o Anders, namelijk...

Laat hieronder weten waarom.

- 13) Bent u tevreden over de verslaglegging en archivering van de vergaderstukken? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10. \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

- a) Wat zou u willen verbeteren aan de verslaglegging en archivering van de vergaderstukken? \*

- o Het termijn waarbinnen de verslaglegging na afloop wordt toegestuurd
- o De kwaliteit van de verslaglegging
- o De koppeling tussen verslaglegging en bijhorende actiepunten
- o De vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van gearchiveerde documenten
- o Anders, namelijk...

Laat hieronder weten waarom.

- 14) Vindt u dat de juiste onderwerpen in de commissie worden besproken? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10. \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

Laat hieronder weten waarom.

- 15) Heeft de COVM in uw optiek toegevoegde waarde? Geef een cijfer op de schaal van 1 tot 10. \*

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[Indien < 6 ]

Laat hieronder weten waarom.

## / C Gesprekspartners

Interviews		
Groepen	Naam	COVM
COVM voorzitters	Naam bekend bij AEF	Deelen
	Naam bekend bij AEF	De Kooy
	Naam bekend bij AEF	De Peel; CAL
	Naam bekend bij AEF	Eindhoven
	Naam bekend bij AEF	Leeuwarden
	Naam bekend bij AEF	Volkel; Woensdrecht; Gilze-Rijen
De commandanten van de luchthavens	Naam bekend bij AEF	Deelen; Gilze-Rijen; De Kooy
	Naam bekend bij AEF	De Peel
	Naam bekend bij AEF	Eindhoven
	Naam bekend bij AEF	Leeuwarden; Volkel
	Naam bekend bij AEF	Woensdrecht
Vertegenwoordiger van Bureau, Geluidhinder	Naam bekend bij AEF	Deelen; De Peel; Leeuwarden; De Kooy; Eindhoven
COVM secretarissen	Naam bekend bij AEF	Eindhoven
	Naam bekend bij AEF	Leeuwarden
	Naam bekend bij AEF	Volkel
	Naam bekend bij AEF	Woensdrecht; Gilze-Rijen
Wethouders die lid zijn van COVM's	Naam bekend bij AEF	Gilze-Rijen
	Naam bekend bij AEF	Woensdrecht
	Naam bekend bij AEF	Eindhoven
	Naam bekend bij AEF	Deelen
	Naam bekend bij AEF	Volkel
	Naam bekend bij AEF	Leeuwarden
Focusgroepen		
Groepen	Naam	COVM
Gemeentelijke en provinciale beleidsambtenaren	Naam bekend bij AEF	Eindhoven, Gilze-Rijen, Volkel
	Naam bekend bij AEF	De Kooy
	Naam bekend bij AEF	Gilze-Rijen
	Naam bekend bij AEF	Gilze-Rijen
	Naam bekend bij AEF	Eindhoven
	Naam bekend bij AEF	Woensdrecht
Omwonende vertegenwoordigers	Naam bekend bij AEF	Woensdrecht
	Naam bekend bij AEF	Woensdrecht
	Naam bekend bij AEF	Volkel
	Naam bekend bij AEF	Eindhoven
	Naam bekend bij AEF	De Peel
Milieuorganisaties	Naam bekend bij AEF	Eindhoven, Gilze-Rijen, De Peel, Volkel, Woensdrecht
	Naam bekend bij AEF	Deelen
	Naam bekend bij AEF	Leeuwarden

<b>Klankbordgroep</b>	
<i>Naam</i>	<i>Namens / rol in COVM</i>
Naam bekend bij AEF	Meerdere COVM's / directeur-bestuurder Brabantse Milieufederatie
Naam bekend bij AEF	COVM de Peel / vertegenwoordiger omwonende Venray
Naam bekend bij AEF	COVM Volkel / wethouder gemeente
Naam bekend bij AEF	COVM Volkel / vertegenwoordiger omwonende
Naam bekend bij AEF	COVM Leeuwarden / vertegenwoordiger omwonende
Naam bekend bij AEF	COVM Leeuwarden / juridisch adviseur gemeente
Naam bekend bij AEF	COVM Eindhoven / Eindhoven Airport
Naam bekend bij AEF	COVM Eindhoven / Belangen organisatie Welschap
Naam bekend bij AEF	COVM Woensdrecht / vertegenwoordiger omwonende
Naam bekend bij AEF	COVM Woensdrecht / burgemeester gemeente
Naam bekend bij AEF	COVM Gilze Rijen / wethouder gemeente
Naam bekend bij AEF	COVM Gilze Rijen / vertegenwoordiger omwonende
Naam bekend bij AEF	COVM de Kooy / vertegenwoordiger omwonende
Naam bekend bij AEF	COVM de Kooy / commandant DHC
Naam bekend bij AEF	COVM Deelen / wethouder gemeente
Naam bekend bij AEF	COVM Deelen / beleidsmedewerker gemeente
Naam bekend bij AEF	CAL
Naam bekend bij AEF	CAL
Naam bekend bij AEF	Provincie Noord-Brabant
Naam bekend bij AEF	Provincie Fryslân / Beleidsmedewerker luchtvaart
Naam bekend bij AEF	Provincie Noord-Holland

<b>Verkennde interviews</b>	
<i>Naam</i>	<i>Functie</i>
Naam bekend bij AEF	DAOG/AFL Omgevingsregisseur Luchtmachtdossiers
Naam bekend bij AEF	DGB/DMLVD, hoofd afdeling leefomgeving
Naam bekend bij AEF	BS/DJZ, Sr. juridisch bestuurlijk adviseur/ wetgevingsjurist <sup>31</sup>
Naam bekend bij AEF	Directeur-bestuurder Brabantse Milieufederatie
Naam bekend bij AEF	Voormalig secretaris COVM Gilze Rijen
Naam bekend bij AEF	Vertegenwoordiger omwonenden COVM Leeuwarden Oud Cdt Vlb LW en lid auditcommissie Leeuwarden



<sup>31</sup> Door technische problemen is door deze geïnterviewde schriftelijk input gegeven.