



Andersson
Elffers
Felix

Evaluatie Commissie Overleg & Voorlichting Milieu (COVM)

Onderzoeksopzet

Datum

13 maart 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Defensie

Onderzoeksteam

Rob Thöne

Jente Waal

Sabrina van den Brink

Chris Vloedveld

Janneke Bok

Referentie

GD60/Onderzoeksopzet

Foto's en illustraties

Coverfoto genomen door Samuel Arkwright, verkregen via Unsplash

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website www.aef.nl

/ Leeswijzer

Voor u ligt de onderzoeksopzet van de evaluatie naar de Commissies Overleg & Voorlichting Milieu. De uitwerking is gebaseerd op documentenonderzoek en vijf verkennende interviews¹. De onderzoeksopzet kent vier hoofdstukken:

- 1. Beschrijving van de Situatie**
Dit hoofdstuk begint met een korte inleiding tot het onderwerp van ons onderzoek, gevolgd door een beschrijving van de huidige situatie. We belichten de belangrijkste achtergrondinformatie en ontwikkelingen die relevant zijn voor het onderzoek.
- 2. Beschrijving van het Onderzoek**
Hier presenteren we de doelstellingen, onderzoeksvragen en uitgangspunten van het onderzoek,
- 3. Beleidstheorie en Evaluatiekader**
Dit hoofdstuk introduceert de wettelijke taak en samenstelling en beleidstheorie van de COVM's. Daaruit volgt het evaluatiekader dat gedetailleerd weergeeft op welke manier we de onderzoeksvragen beantwoorden.
- 4. Plan van Aanpak**
In het laatste hoofdstuk presenteren we ons plan voor de uitvoering van het onderzoek. We geven een overzicht van de te doorlopen stappen, een nadere beschrijving van de onderzoeksmethode, op te leveren producten en de planning.

¹ Er zijn interviews gehouden met de directeur-bestuurder van de Brabantse Milieufederatie, een vertegenwoordiger omwonende COVM Leeuwarden, een oud-commandant van de vliegbasis Leeuwarden, het hoofd leefomgeving (DGB/DMLVD), een oud-secretaris van COVM Gilze Rijen en de omgevingsregisseur Luchtmachtdossiers (DAOG/AFL)

/ Inhoud

/	Leeswijzer	3
/ 1	Beschrijving van de situatie	5
/ 2	Beschrijving van het onderzoek	8
/ 3	Beleidstheorie en evaluatiekader	10
/ 4	Plan van aanpak	15
/ 5	Bijlage 1: te betrekken personen	18
/ 6	Bijlage 2: interviewleidraden	21

/ 1 Beschrijving van de situatie

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 1978.² 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]”.³ De taak van de commissie als het gaat om milieueffecten werd destijds vooral omschreven in termen van geluidshinder, waarover de commissie (on)gevraagd advies aan de minister uitbracht. Voor een luchtvaartterrein met geluidszone werd dan ook een COVM verplicht gesteld.⁴

In 2008 werd met de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens een afzonderlijke positie voor de COVM's bij militaire luchthavens gecreëerd.⁵ 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, Twenthe en Valkenburg. Vaststelling van de geluidszones rond de militaire luchtvaartterreinen Eindhoven, De Peel, Volkel en Woensdrecht gebeurde later.⁶ Begin 2000 worden militaire luchtvaartterreinen Valkenburg, Twenthe en Soesterberg opgeheven, COVM's inclusief.⁷

Anno 2024 zijn er in totaal acht COVM's actief (zie figuur 1), elk voor een militaire basis: vliegbasis Delen, 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).



Figuur 1: Kaart locaties Commissies Overleg & Voorlichting Milieu

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

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

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

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

⁶ Staatscourant 1997, nr. 77, Geluidssanering militaire vliegvelden. P. 23.

⁷ Kamerstukken II 1983-1984, 16666, nr. 10.

Welke relevante ontwikkelingen geven aanleiding tot evaluatie?

De COVM's worden geëvalueerd op verzoek van de staatsecretaris van Defensie. 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.

Naast deze directe aanleiding blijkt uit documentonderzoek en de eerste verkennende interviews⁸ dat er zowel ontwikkelingen ten aanzien van het functioneren van de COVM's zijn, als ontwikkelingen in de wereld rondom de luchtmachtbases, waardoor een externe evaluatie op dit moment opportuun is. We lichten deze hieronder toe. Uiteraard betreffen dit eerste beelden die getoetst en waar nodig aangescherpt worden tijdens de evaluatie.

Ontwikkelingen ten aanzien van het functioneren van de COVM's

Sinds de COVM's zijn opgericht, zijn deze nog niet extern geëvalueerd. Hierdoor kan een risico op kokerdenken over de functie, rolinvulling en dagelijkse praktijk van de COVM's ontstaan. Uit de verkennende interviews blijkt dat er op dit moment verschillende ideeën bestaan over hoe COVM's moeten functioneren, zowel bij het Ministerie van Defensie als bij de overige betrokken partijen. Zo is er onvrede bij betrokken partijen over de beperkte doelstelling en effectiviteit van de COVM's.

De verwachting over het doel van de COVM's wisselt. We hebben vier verschillende verwachtingen gehoord in de verkennende interviews:

1. Het monitoren van de naleving van regelgeving door onder andere het inzichtelijk maken en bespreken van klachten, het klachtproces en de beoordeling van de jaarcontouren geluidnormering;
2. Het wederzijds informeren tussen Defensie en in de COVM's deelnemende partijen en opbouwen van een gezamenlijke kennispositie, inclusief het voorlichten van de vertegenwoordigde belanghebbenden;
3. Het adviseren van Defensie op het beperken van hinder voor mens en milieu door de vliegbasis.⁹
4. Komen tot afspraken tussen Defensie en in de COVM's deelnemende partijen.

Er bestaan ook verschillende beelden over de inhoud waarover de commissies overleggen. De COVM's zijn in het leven geroepen voor overleg en voorlichting omtrent milieuhygiëne en geluidsbelasting rond militaire luchthavens. De rol van de COVM's met betrekking tot geluidsoverlast is formeel vastgelegd maar de reikwijdte van de commissie als het gaat om maatregelen en voorschriften over milieu is diffuus. Doordat het milieubewustzijn in de samenleving toeneemt, ontstaat er ook meer aandacht voor de overige milieueffecten die optreden door de bedrijfsvoering op de militaire luchthavens in de COVM's. Ook worden gezondheidsaspecten van (geluids)hinder vaker geagendeerd in de COVM's. Dit is in lijn met de bredere maatschappelijke ontwikkeling richting een steeds breder veiligheidsbegrip en wat als veilig wordt geaccepteerd¹⁰.

Daarnaast worden er vraagtekens gesteld bij de automatische benoeming van de twee formele functies in de COVM's: de voorzitter en secretaris. Deze worden nu respectievelijk aangewezen door de provincie en door het Ministerie van Defensie. De gedachte is dat aanstellen van een neutrale

⁸ Er zijn interviews gehouden met de directeur-bestuurder van de Brabantse Milieufederatie, een vertegenwoordiger omwonende COVM Leeuwarden, een oud-commandant van de vliegbasis Leeuwarden, het hoofd leefomgeving (DGB/DMLVD), een oud-secretaris van COVM Gilze Rijen en de omgevingsregisseur Luchtmachtdossiers (DAOG/AFL)

⁹ *Kamerstukken II* 2005-06, 30452, nr. 3; <https://www.covm.nl/over-de-covm>.

¹⁰ <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/03/01/is-er-nog-plaats-voor-industrie-in-het-dichtbevolkte-nederland-a4191678>

voorzitter en secretaris de kwaliteit van het overleg verhoogt en de personen die deze rollen nu vervullen meer vrijheid geeft om vanuit het belang van hun organisaties aan het overleg deel te nemen.

Ontwikkelingen in de wereld rondom de luchtmachtbases

Naast ontwikkelingen die direct weerslag hebben op het functioneren van de COVM's, is er door de geopolitieke situatie in de wereld meer dreiging ontstaan voor Nederland en haar bondgenoten. Dit zorgt ervoor dat er een meer nadrukkelijk beroep wordt gedaan op Defensie. 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.¹¹ 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.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de plannen zoals geformuleerd in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/ruimte-voor-defensie>

/ 2 Beschrijving van het onderzoek

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 het Ministerie van 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's¹² 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

¹² Het betreft COVM Deelen, De Kooy, De Peel, Eindhoven, Gilze-Rijen, Leeuwarden, Volkel en Woensdrecht

algemene beeld en maken we geen onderscheid in de verschillende doelgroepen (zoals milieuorganisaties of omwonenden).

AEF voert dit onderzoek onafhankelijk uit in opdracht van het Ministerie 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. AEF is als onafhankelijk onderzoeker als enige verantwoordelijk voor de definitieve inhoud van de (eind)rapporten.

/ 3 **Beleids­theorie en evaluatiekader**

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.

Wettelijke taak & samenstelling COVM's

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.¹³

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 luchthave Teuge). 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.¹⁴

Voor militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit vereist is, zijn krachtens de Wet Luchtvaart commissies overleg en voorlichting milieu (COVM's) ingesteld. Art. 10.25 van Wet Luchtvaart regelt de wettelijke taak en samenstelling van de COVM's. De commissies zijn ingesteld ten behoeve van overleg en voorlichting omtrent milieuaspecten buiten een luchthaven. 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;

¹³ Par. 7.1 van de memorie van toelichting Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens.

¹⁴ Par. 7.3.3 1 van de memorie van toelichting Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens.

2. geven voorlichting aan de omgeving;
3. evalueren de eindresultaten van de jaarlijkse rapportage over de jaarcontouren van de geluidbelasting.¹⁵

De commissie is samengesteld uit een vertegenwoordiger van de provincie, twee vertegenwoordigers van gemeenten in het beperkingengebied, vertegenwoordigers van de luchthaven en het Ministerie van Defensie en eventueel ook uit vertegenwoordigers van milieuorganisaties. Als voor de militaire luchthaven ook een vergunning voor burgermedegebruik¹⁶ is verleend, treedt ook een vertegenwoordiger van deze gebruikers tot de commissie toe (art. 10.27 Wet Luchtvaart).

De vertegenwoordiger van de provincie is voorzitter van het 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). Het Ministerie van 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.

Beleidstheorie

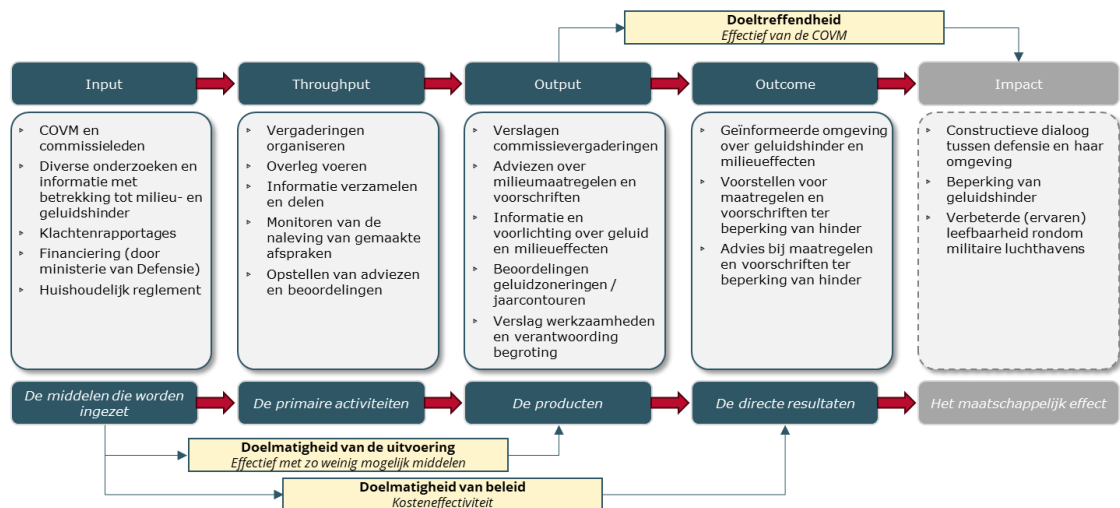
Voor de COVM's beschrijft de beleidstheorie de wijze waarop zij effectief willen zijn ten aanzien van de hierboven beschreven wettelijke taken (doeltreffendheid) en de manier waarop de COVM's dit met een minimale inzet van middelen (doelmatigheid van de uitvoering) en kosten (doelmatigheid van beleid) willen realiseren.

Ervaring leert dat de beleidstheorie niet expliciet is omschreven voor alle COVM's, maar dat deze impliciet voortvloeit 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).

Figuur 2 geeft een schets van hoe de beleidstheorie van COVM's kan zijn vormgegeven.

¹⁵ Par. 7.9 van de memorie van toelichting Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens.

¹⁶ Het gebruik van een militaire luchthaven door andere dan militaire luchtvaart (art. 1 onder 'burgermedegebruik' Wet Luchtvaart).



Figuur 2 Schets van de beleidstheorie

Gelet op de wettelijke taak en samenstelling van COVM's hebben we een overkoepelende beleidstheorie opgesteld. Het is mogelijk dat we in het onderzoek tot de conclusie komen dat de invulling van verschillende elementen in de beleidstheorie in de praktijk door de verschillende COVM's verschillend worden ingevuld. Zo kan een COVM in natuurlijk gebied meer focussen op geluids- en uitstooteffecten van een militaire luchthaven, waar een COVM in stedelijk gebied meer focust op de regionale impact op de bereikbaarheid en luchtkwaliteit. Ook kunnen er verschillen zijn in de inputs, waardoor een andere allocatie in de activiteiten ontstaat en daarmee ook andere resultaten worden bereikt in de output en outcome.

In onze evaluatie willen we komen tot een beeld van de gedeelde invulling van de beleidstheorie door de verschillende COVM's. Daarvoor kijken we ten aanzien van de:

1. *Inputs* naar het aantal militaire luchthavens met en zonder COVM's, de samenstelling van deze COVM's, de financiering en (secretariële) ondersteuning van de COVM's, diverse onderzoeken, informatie en analyses die worden verstrekt aan het COVM (zoals gegevens over geluidsbelasting, luchtvaartbewegingen en klachten) en bronnen die COVM's in hun processen gebruiken;
2. *Throughput* naar de activiteiten van de COVM's, zoals vergaderingen, voorlichtingsbijeenkomsten, adviseringstrajecten en contacten met het ministerie en de achterban;
3. *Output* naar de gerealiseerde onderzoeksverslagen en opgestelde adviezen en beoordelingen en voorlichtingsproducten;
4. *Outcome* naar de mate waarin de omgeving is geïnformeerd en hoe betrokkenen ervaren dat adviezen landen binnen het Ministerie van Defensie en hun achterban, bijvoorbeeld door te kijken naar de ontwikkeling en de aard van klachten en aanpassingen in lijn met aanbevelingen in adviezen;
5. *Impact* naar welke maatschappelijke effecten de COVM's met bepaalde outcomes realiseert (zoals een constructieve dialoog tussen en het beperken van geluidshinder).

Het abstractieniveau van outcome en impact leidt er waarschijnlijk toe dat er veel uiteenlopende beelden zijn over de invulling hiervan en dat deze meer moeten worden benaderd met een inschatting op basis van gedeelde beelden. Het is een kans om te kijken of met de gerealiseerde output ook de juiste effecten worden bereikt en de neveneffecten worden geminimaliseerd.

Evaluatiekader (incl. methode van beantwoording)

In onderstaande tabel zetten we uiteen hoe we de onderzoeksvragen gaan beantwoorden. Hierbij verdelen we de vier onderzoeksvragen eerst in enkele deelvragen. Vervolgens geven we aan naar welke indicatoren we kijken om deze te beantwoorden. In de laatste kolom staat welke onderzoeksmethoden we inzetten.

Deelvraag	Indicatoren	Onderzoeksmethoden
A. Voldoen de COVM's aan de in de wet- en regelgeving benoemde bepalingen?		
A1. Hoe zijn de commissies samengesteld?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Omvang commissies (# leden) ▶ Functies commissieleden (# vertegenwoordigde belangen en organisaties, inclusief geografische vertegenwoordiging) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Documentenstudie ▶ Interviews
A2. Hoe organiseren de commissies zich?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Duur en frequentie vergadering ▶ Voorzitter en secretaris geïnstalleerd ▶ Aanwezigheid bestuursreglement ▶ Vergoeding commissieleden 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Documentenstudie
A3. Hoe gaat de verslaglegging?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aanwezigheid verslagen ▶ Kwaliteit verslagen ▶ Instemming van aanwezigen met verslaglegging ▶ Opslag/archiveren/documentatie 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Documentenstudie ▶ Interviews
A4. Hoe gaat de financiële verantwoording?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aanwezigheid jaarlijkse begroting ▶ % goedkeuring door Defensie ▶ % middelen verantwoord 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Documentenstudie ▶ Interviews
A5. Voldoen de COVM's aan de bepalingen van instellingsbesluiten?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aanwezigheid jaarlijks verslag van werkzaamheden ▶ Inzage verslag door het Ministerie van Defensie geborgd ▶ Aanwezigheid van huishoudelijk reglement 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Documentenstudie ▶ Interviews
B. Functioneren de COVM's vanuit de leden en externe belanghebbende voldoende en dragen ze bij aan een constructief overleg?		
B1. Hoe verloopt het uitvoeren van commissieactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Adviezen over milieumaatregelen en voorschriften ▶ Informatie en voorlichting over geluid ▶ Beoordeling geluidzoning/jaarcontouren ▶ Beoordelen klachten uit klachtenprocedure ▶ Ervaring commissieleden bij uitvoering activiteiten en samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Documentenstudie ▶ Interviews ▶ Vragenlijst

B2. Hoe verlopen de vergaderingen?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Voorbereiding vergadering en agendering van onderwerpen ▶ Naleving van huishoudelijk reglement ▶ Aanwezigheid bij vergaderingen ▶ Ervaring commissieleden bij overleg 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Documentenstudie ▶ Interviews ▶ Vragenlijst
C. Zijn leden tevreden over hun inbreng, over het functioneren van het gremium als geheel alsmede het functioneren van de voorzitter/secretaris?		
C1. Kunnen de gewenste en beoogde producten worden opgeleverd?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aantal adviezen dat door het voltallige COVM wordt ondersteund ▶ Aantal adviezen dat wordt opgevolgd ▶ Ervaren kwaliteit van adviezen ▶ Ervaringen commissieleden met scope van onderwerpen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Interviews ▶ Vragenlijst
C2. Hoe functioneert de voorzitter?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ervaring commissieleden ▶ Kennis en ervaring voorzitter ▶ Aanwezigheid van voorzitter en inzet van plaatsvervangers ▶ Rolopvatting voorzitter 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Interviews ▶ Vragenlijst
C3. Hoe functioneert de secretaris?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ervaring commissieleden ▶ Kennis en ervaring secretaris ▶ Rolopvatting secretaris 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Interviews ▶ Vragenlijst
C4. Wat is de inbreng van leden?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ervaring commissieleden ▶ Aanwezigheid van leden bij vergaderingen ▶ Rolopvatting lid 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Interviews ▶ Vragenlijst
D. Vinden de leden en externe belanghebbende dat de COVM's een toegevoegde waarde hebben?		
D1. Wordt met het werk van de COVM's de beoogde doelen bereikt?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mate van samenwerking tussen defensie en haar omgeving ▶ Mate waarin geluidshinder wordt ervaren ▶ Mate van (ervaren) leefbaarheid rondom militaire luchthavens ▶ Mate waarin COVM's toekomstbestendig zijn in het licht van de nu bekende toekomstplannen van Defensie 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Interviews ▶ Focusgroepen ▶ Vragenlijst
D2. Is er overlap met andere overleggen of gremia?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aanwezigheid organen (lokaal en landelijk) waarin dezelfde onderwerpen kunnen worden geagendeerd ▶ Overlap en verschillen tussen doelstelling en mandaat COVM's en soortgelijke overleggen ▶ Samenwerking met andere overlegorganen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Interviews ▶ Focusgroepen

/ 4 Plan van aanpak

Stappenplan

We voeren de evaluatie uit in vier stappen. De stappen uit het onderzoek en de daarin uit te voeren acties zijn hieronder schematisch weergegeven.



In stap 1 hebben we voorliggend document, de onderzoeksopzet, uitgewerkt. Stap 2 bestaat uit het uitvoeren van het evaluatieonderzoek. Dit doen we door het afnemen van interviews, uitzetten van vragenlijsten en houden van focusgroepen. In de derde stap vergelijken we de uitkomsten van deze evaluatie met de bevindingen in het rapport CAL en formuleren we op basis van deze vergelijking aanbevelingen. In de vierde en laatste stap stellen we onze eindrapportages op en presenteren we de resultaten van het onderzoek aan de leden van de COVM's.

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. De beschikbare documenten via www.covm.nl vormen daarvoor de basis. Daarnaast maken we gebruik van documentatie die door het Ministerie van defensie, de leden van de COVM's of andere betrokkenen wordt aangedragen, als deze relevant zijn voor het onderzoek. 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 maken gebruik van een, vooraf opgestelde, interviewleidend maar wijken hier

ook van af wanneer nodig. In deze interviews beantwoorden we de onderzoeksvraag vanuit het belevingsperspectief van de stakeholders én halen we input op voor aanbevelingen. De thema's van de interviews sluiten aan bij het evaluatiekader. We houden interviews met verschillende stakeholders, zodat enerzijds de perspectieven van de verschillende rollen en belangen, en anderzijds de regionale verschillen voldoende aan bod komen.

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. Thema's die terugkomen in de vragenlijst staan gespecificeerd in het evaluatiekader, hieronder vallen o.a. de beoordeling van voorzitters en secretariaat van de COVM, het functioneren van de COVM en benodigde uren voor commissielidmaatschap. Daarnaast is er een open vraag om overige onderwerpen en ervaringen te benoemen.

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.

Producten

Tijdens het onderzoek leveren we vier producten op: de onderzoeksopzet, rapport met onderzoeksresultaten, rapport met aanbevelingen en de eindpresentatie. In onderstaande tabel beschrijven we deze producten en doelgroep waarmee we deze delen. AEF is als onafhankelijk onderzoeker als enige verantwoordelijk voor de definitieve inhoud van de producten die tijdens het onderzoek worden opgeleverd.

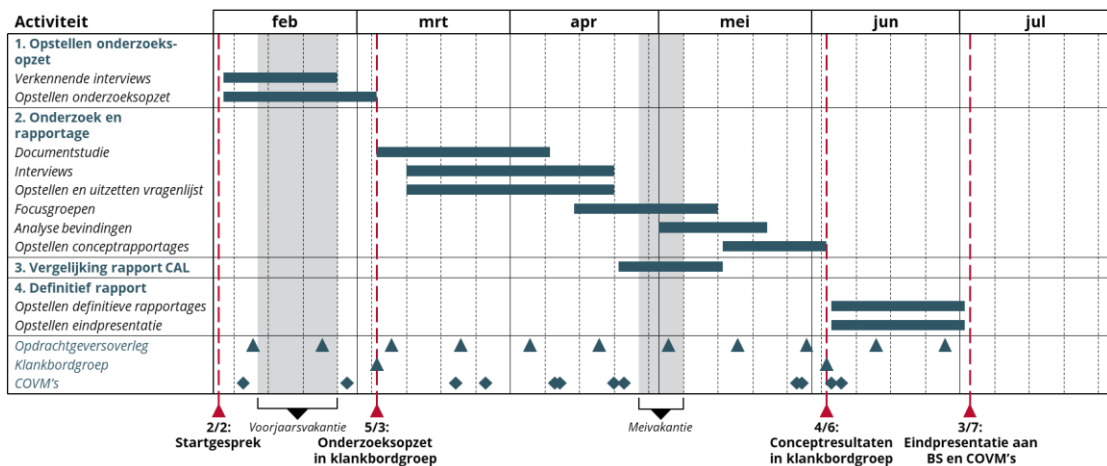
Product	Omschrijving	Doelgroep (rol)
Onderzoeksopzet	Word-document met beschrijving van de aanleiding, doel en aanpak van het onderzoek. Bevat het evaluatiekader en de vragenlijsten. Wordt digitaal opgeleverd.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opdrachtgever (adviserend)</i> • <i>Klankbordgroep (adviserend)</i>
Rapport met onderzoeksresultaten	Word-document met uiteenzetting van de onderzoeksresultaten en beantwoording van de onderzoeksvragen. Makkelijk leesbaar en ondersteunt door visuals. Wordt digitaal en in hardcopy opgeleverd.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opdrachtgever (adviserend)</i> • <i>Klankbordgroep (adviserend)</i> • <i>Leden en belanghebbende COVM's (informerend)</i>
Rapport met aanbevelingen	Word-document met de geformuleerde verbetervoorstellen en aanbevelingen op basis van vergelijking met rapport CAL.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opdrachtgever (adviserend)</i> • <i>Klankbordgroep (adviserend)</i>

Makkelijk leesbaar. Wordt digitaal en in hardcopy opgeleverd.

Eindpresentatie	Een door visuals ondersteunde PowerPoint presentatie van het rapport. Een verkorte en samenvattende weergave.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Leden en belanghebbende COVM's (informerend)</i> • <i>Bestuursstaf (informerend)</i>
------------------------	---	--

Planning

We voeren de evaluatie in het eerste halfjaar van 2024 uit. Het onderzoek is begin februari gestart en loopt naar verwachting tot begin juli, wanneer we de resultaten kunnen presenteren aan de COVM's. In onderstaande figuur staat onze planning per stap en activiteit weergegeven.



Voor deze planning gaan we ervanuit dat de benodigde informatie snel beschikbaar wordt gesteld en dat de gesprekken en focusgroepen tijdig kunnen worden ingepland en alle betrokkenen bereid zijn om hun medewerking te verlenen bij het flexibel inplannen van afspraken

/ 5 Bijlage 1: te betrekken personen

In de evaluatie betrekken wij een groot aantal personen. Dit doen wij tijdens interviews, focusgroepen en de klankbordgroep. Daarnaast krijgen alle leden van de COVM's de kans om een vragenlijst over het functioneren van de COVM's in te vullen. Hieronder volgt een overzicht van de tot nu toe bekende personen die worden betrokken.

Tabel 1. Overzicht met te interviewen personen

Groepen	Naam	COVM
COVM voorzitters	Klaas Ruitenberg	Deelen
	Jeroen Olthof	De Kooy
	Marc van Caldenberg	De Peel; CAL
	Staf Depla	Eindhoven
	Femke Wiersma	Leeuwarden
	Irene Cortenbach	Volkel; Woensdrecht; Gilze-Rijen
De commandanten van de luchthavens	Commodore Pier Schipmolder	Deelen; Gilze-Rijen; De Kooy
	Kolonel Jos Kuijpers	De Peel
	Kolonel Jorrit de Gruijter	Eindhoven
	Commodore Johan van Deventer	Leeuwarden; Volkel
	Commodore Erwin van Beljouw	Woensdrecht
Vertegenwoordiger van Bureau, Geluidhinder, Zonering en Rapportering van het Commando Luchtstrijdkrachten	Majoor Guusje van Vuure	Deelen; De Peel; Leeuwarden; De Kooy; Eindhoven
COVM secretarissen	Stewart Adriaansen	Eindhoven
	Monica Raatjes	Leeuwarden
	Tanja Couwenberg	Volkel
	Michiel Huijbregts	Woensdrecht; Gilze-Rijen
Wethouders die lid zijn van COVM's	<pm>	Deelen
	<pm>	De Kooy
	<pm>	De Peel
	<pm>	Eindhoven
	<pm>	Gilze-Rijen
	<pm>	Leeuwarden
	<pm>	Volkel
<pm>	Woensdrecht	

Tabel 2. Overzicht focusgroepen

Focusgroep	Naam	COVM
Gemeentelijke en provinciale beleidsambtenaren	<pm>	Deelen
	<pm>	De Kooy
	<pm>	De Peel
	<pm>	Eindhoven
	<pm>	Gilze-Rijen
	<pm>	Leeuwarden
	<pm>	Volkel
	<pm>	Woensdrecht
	<pm>	Deelen
Omwonende vertegenwoordigers	<pm>	De Kooy
	<pm>	De Peel
	<pm>	Eindhoven
	<pm>	Gilze-Rijen
	<pm>	Leeuwarden
	<pm>	Volkel
	<pm>	Woensdrecht
	<pm>	Deelen
Milieuorganisaties	<pm>	De Kooy
	<pm>	De Peel
	<pm>	Eindhoven
	<pm>	Gilze-Rijen
	<pm>	Leeuwarden
	<pm>	Volkel
<pm>	Woensdrecht	

Tabel 3. Overzicht klankbordgroep

	Naam	Namens / rol in COVM
Klankbordgroep	Femke Dingemans	COVM de Peel / Brabantse milieufederatie
	Jan Houba	COVM de Peel / vertegenwoordiger omwonende Venray
	Jan van Burghsteden	COVM Volkel / wethouder gemeente
	Roel van der Palen	COVM Volkel / vertegenwoordiger omwonende
	Sijbren van der Velde	COVM Leeuwarden / vertegenwoordiger omwonende
	Betting Kroese	COVM Leeuwarden / juridisch adviseur gemeente
	Michelle van Waasdijk	COVM Eindhoven / Eindhoven Airport
	Klaas Kopinga	COVM Eindhoven / Belangen organisatie Welschap
	Theo Sanders	COVM Woensdrecht / vertegenwoordiger omwonende
	Steven Adriaansen	COVM Woensdrecht / burgemeester gemeente

Peter Bakker	COVM Gilze Rijen / wethouder gemeente
Walter de Vet	COVM Gilze Rijen / vertegenwoordiger omwonende
Eric den Boer	COVM de Kooy / vertegenwoordiger omwonende
Pier Schipmolder	COVM de Kooy / commandant DHC
Peter de Pater	COVM Deelen / wethouder gemeente
Maarten Witberg	COVM Deelen / beleidsmedewerker gemeente
<pm>	CAL
<pm>	CAL
Felix Veurink	Provincie Noord-Brabant
Simon Slotegraaf	Provincie Fryslân / Beleidsmedewerker luchtvaart
Richard Hermans	Provincie Noord-Holland

/ 6 Bijlage 2: interviewleidraad

Domein	Vragen	
wet- en regelgeving	Hoe zijn de commissies samengesteld?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wat is de omvang van de commissie? Hoeveel leden heeft de commissie? ▶ Welke functies zijn er voor commissieleden? ▶ Welke instanties en organisaties zijn in de commissie vertegenwoordigd? ▶ Komt het verzorgingsgebied van de COVM's geografisch overeen met het gebied waarin hinder wordt ervaren?
	Hoe gaat de verslaglegging?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wie doet de verslaglegging van de overleggen? ▶ Hoe wordt de verslaglegging gearhiveerd? ▶ Wordt de verslaglegging openbaar gemaakt? Zo ja, waar wordt het gepubliceerd? En binnen welk termijn? ▶ Hoe wordt de verslaglegging behandeld binnen de commissie? Wordt er een concept besproken in de commissie? Stelt de commissie het verslag vast? ▶ Wat is de ervaring met de kwaliteit van de verslaglegging?
	Hoe gaat de financiële verantwoording?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wordt er een jaarlijkse begroting opgesteld? ▶ Wie is er verantwoordelijk voor de financiële verantwoording? ▶ Hoe ziet de financiële verantwoording eruit? ▶ Hoe ziet het proces van de financiële verantwoording eruit? Wat is de rol van de staatssecretaris?
	Voldoen de COVM's aan de bepalingen van instellingsbesluiten?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wordt er een jaarlijks verslag van werkzaamheden opgesteld? ▶ Wie is er verantwoordelijk voor het verslag van werkzaamheden? ▶ Hoe ziet het verslag eruit? ▶ Hoe ziet het proces om te komen tot een verslag van werkzaamheden eruit? ▶ Wordt het verslag naar het Ministerie van Defensie gestuurd? Wat is hun rol?
Functioneren commissies	Hoe verloopt het uitvoeren van commissieactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe ziet het voorbereidingsproces van de COVM's eruit? Hoe en door wie worden onderwerpen geagendeerd? Wanneer worden de stukken verstuurd?

		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Brengt de commissie advies uit aan het Ministerie van Defensie? Zo ja, hoe vaak en over welke onderwerpen? ▶ Geeft de commissie voorlichting? Zo ja, waarover, aan wie en in welke vorm? ▶ Hoe ziet het beoordelingsproces voor de geluidsonering/jaarcontouren eruit? ▶ Hoe ziet de geschillenprocedure eruit? Hoe worden de geschillen beoordeeld met de klachten en wie beoordeeld de klachten? ▶ In hoeverre worden de commissieactiviteiten naar tevredenheid uitgevoerd? ▶ Werken de commissieleden samen? Hoe ziet de samenwerking eruit? In hoeverre zijn de commissieleden tevreden over samenwerking binnen de commissie?
	Hoe verlopen de vergaderingen?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Heeft de commissie een huishoudelijk reglement? In hoeverre functioneert de commissie zoals vastgelegd in het HR? ▶ Hoe wordt de agenda bepaald? Wie is daarvoor verantwoordelijk? ▶ Hoe is opkomst bij de commissie overleggen? Fluctueert dit? Zijn er instanties of groepen die vaak aan- of afwezig zijn? ▶ In hoeverre verlopen de vergaderingen naar tevredenheid?
Functioneren gremium	Kunnen de gewenste en beoogde producten worden opgeleverd?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ In hoeverre is de commissie tevreden met de scope van de onderwerpen dat bij de commissie wordt besproken? ▶ In hoeverre worden adviezen aan het Ministerie van Defensie naar tevredenheid behandeld? Worden de adviezen opgevolgd?
	Hoe functioneert de voorzitter?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ In hoeverre functioneert de voorzitter naar tevredenheid? ▶ Welke kennis en ervaring heeft de voorzitter? ▶ Wat is de rolopvatting van de voorzitter? Is de voorzitter onafhankelijk?
	Hoe functioneert de secretaris?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ In hoeverre functioneert de secretaris naar tevredenheid? ▶ Welke kennis en ervaring heeft de secretaris? ▶ Wat is de rolopvatting van de secretaris? Is de secretaris rolvast?
	Wat is de inbreng van leden?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ In hoeverre zijn commissieleden tevreden met hun eigen inbreng? ▶ Ervaren de commissieleden het COVM als een constructief overleg? ▶ Hoe zien commissieleden hun eigen rol?
Toegevoegde waarde	Worden met het werk van de COVM's de beoogde doelen bereikt?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe is de samenwerking tussen Defensie en haar omgeving? Ervaren de commissieleden het COVM als een constructief overleg?

Is er overlap met andere overleggen of gremia?

- ▶ In hoeverre wordt geluidshinder verminderd? Draagt de commissie bij aan het verminderen van geluidshinder voor de omgeving?
- ▶ Hoe wordt de leefbaarheid rondom militaire luchthavens ervaren? Draagt de commissie bij aan het verminderen van de effecten op de leefbaarheid rondom de luchthaven?
- ▶ Hoe ervaren omwonende en stakeholders de toegevoegde waarde van de commissie?
- ▶ In hoeverre zijn de COVM's toekomstbestendig in het licht van de nu bekende toekomstplannen van Defensie?
- ▶ Zijn er overleggen (lokaal of landelijk) die dezelfde doelstelling als de commissie hebben?
- ▶ Werkt de commissie samen met andere overlegorganen?