

Rotterdam Airport Een nieuwe belevenis

EINDRAPPORT

project

713

datum

april 2008

status

definitief

opdrachtgever

CMLR

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Perspectieven op de luchthaven	4
2.1	De luchthaven in internationaal perspectief	4
2.2	Het perspectief van de stakeholders	6
2.3	Het perspectief van de omwonenden	8
3	Perspectieven op de CMLR	12
4	Conclusies en aanbevelingen	14
4.1	Perspectieven voor Rotterdam Airport	14
4.2	Perspectieven voor de CMLR	15
4.3	Vervolgstappen	16

1 Inleiding

Rotterdam Airport is een moderne luchthaven voor zakelijk en vakantieverkeer. Jaarlijks maken meer dan een miljoen reizigers gebruik van de luchthaven. Sinds de sluiting van de Vliegbasis Valkenburg maken ook het Koninklijk Huis en de regering gebruik van de luchthaven. De luchthaven ligt in dichtbevolkt gebied. Dat maakt uitbreiding of intensivering van het gebruik bijzonder lastig. In de huidige situatie ervaart een groep bewoners in de omgeving van de luchthaven hinder.

Exploitant, bestuurders, gebruikers en omwonenden van de luchthaven treffen elkaar in de Commissie 28 en wisselen daar standpunten uit, onder meer over klachten over geluidhinder en de (on)wenselijkheid van vergroting van het aantal vliegtuigbewegingen. De discussies hebben nog niet geleid tot een gezamenlijke visie op de toekomst van de luchthaven en de (leef)omgeving. De voorbereiding van de aanpassing van de bestaande Aanwijzing wordt gekenmerkt door onduidelijkheden en tegenstellingen in belangen en in meningen.

Awareness is samen met Adecs-Airinfra gevraagd een aanpak te ontwikkelen en uit te voeren met het doel om het functioneren van de Commissie te verbeteren. De invoering van de wet Regelgeving Burger- en Militaire Luchthavens (RBML) biedt een goede gelegenheid om de (overleg)situatie en de relatie tussen de luchthaven en zijn omgeving te verbeteren. Het gaat er daarbij om een gezamenlijk beeld van de toekomst van de luchthaven te ontwikkelen. De invoering van de RBML biedt immers zicht op verbreding van de mogelijkheden van het regionale overleg in de nieuwe Commissie Regionaal Overleg (CRO) om:

- a. de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren;
- b. de kansen voor economische ontwikkeling voor de luchthaven te benutten.

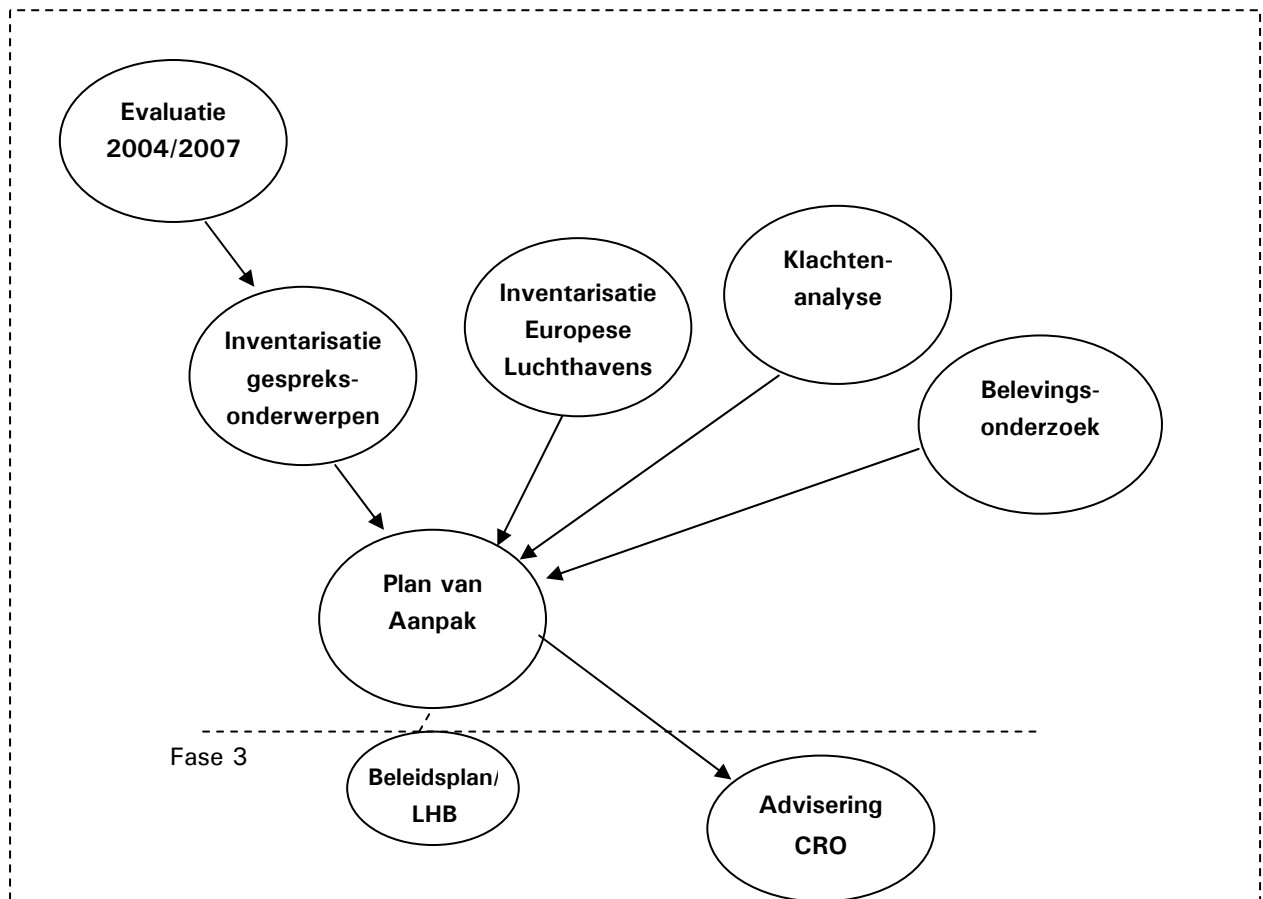
De dialoog tussen de betrokkenen moet in de eerste plaats leiden tot kennis van en begrip voor de wederzijdse posities. Op basis hiervan kunnen vervolgens afspraken worden gemaakt over de noodzakelijke stappen om de gewenste situatie te bereiken. Deze afspraken worden vastgelegd in een kader. Dit afsprakenkader vormt zowel de basis voor de vorming van en de werkwijze van de toekomstige CRO als voor bouwstenen voor het beleidsplan en het Luchthavenbesluit.

Verschillende recente onderzoeken in binnen- en buitenland laten zien dat de individuele beleving van hinder sterk bepalend is voor de mate waarin overlast als hinderlijk wordt ervaren – en dus leidt tot het eventueel indienen van een klacht. De aanpak moet daarom ook leiden tot een nieuwe *beleving* van de luchthaven, zowel vanuit het gezichtspunt van de luchthaven als van de bewoners.

Opzet van de verkenningsfase

De verkenningsfase van het project "Rotterdam Airport: een nieuwe belevenis" bestaat uit vijf onderdelen: een internationale vergelijking van regionale luchthavens in Noordwest-Europa, een enquête naar het functioneren van de huidige Commissie Milieuhygiëne Luchtvaartterrein Rotterdam (Commissie 28), een stakeholdersanalyse, een klachtenanalyse en een kwalitatief belevingsonderzoek.

Deze vijf elementen leveren een gespreksagenda op die in het vervolg van het project met betrokkenen wordt uitgewerkt en moet leiden tot uitspraken over de samenstelling en het functioneren van de nieuwe commissie (CRO) en het toekomstige Luchthavenbesluit (zie onderstaand schema).



In de *internationale verkenning* is een aantal kenmerken naast elkaar gezet van Noordwest-Europese luchthavens die opereren in dichtbevolkte gebieden. Daarbij is gekeken naar kenmerken als het gebruik van de luchthaven, de karakteristieken van de bebouwde omgeving en de regelgeving voor de luchthaven. Ook de wijze van communiceren met bewoners in de omgeving van de verschillende luchthavens is op een rij gezet. De vergelijking levert een aantal

best practices op voor beperking van de geluidproductie en resulteert daarnaast in aanbevelingen voor effectieve omgevingscommunicatie.

In 2004 en in 2007 is met een *enquête* onder de leden het (interne) functioneren van de Commissie Milieuhygiëne Luchtvaartterrein Rotterdam (ook Commissie 28 genoemd) onderzocht. De enquête biedt inzichten in het functioneren van de huidige Commissie 28, die van belang zijn voor de (totstandkoming van) de nieuwe CRO.

De *klachtenanalyse* is een statistische analyse van waar en wanneer er in welke mate wordt geklaagd. De analyse levert een aantal interessante gezichtspunten op die een rol kunnen spelen in de verbetering van de leefbaarheid in de omgeving van de luchthaven.

In de *stakeholdersanalyse* is aan ruim 30 stakeholders gevraagd waar het project toe moet leiden: wat moet er opgelost zijn als het project is afgerond? Het betreft leden van de commissie en andere relevante belanghebbenden, zoals de luchthavendirectie, gebruikers van de luchthaven, toeleveranciers, omwonenden, gemeentebesturen, Kamer van Koophandel en de Zuid-Hollandse Milieufederatie.

Het kwalitatieve *belevingsonderzoek* ten slotte, gaat nader in op de beleving van klagers en niet-klagers. Hoe beleven mensen de overlast en hoe zijn verschillen in die beleving te verklaren? Waarom klagen mensen of waarom juist niet? Wat zijn aanknopingspunten voor beleid gericht op het verbeteren van de hinderbeleving?

Dit eindrapport beschrijft in hoofdstukken 2 en 3 de uitkomsten van alle inventariserende onderzoeken. Op basis van deze uitkomsten worden in hoofdstuk 4 aanbevelingen gedaan voor de luchthaven en het functioneren van de huidige Commissie.

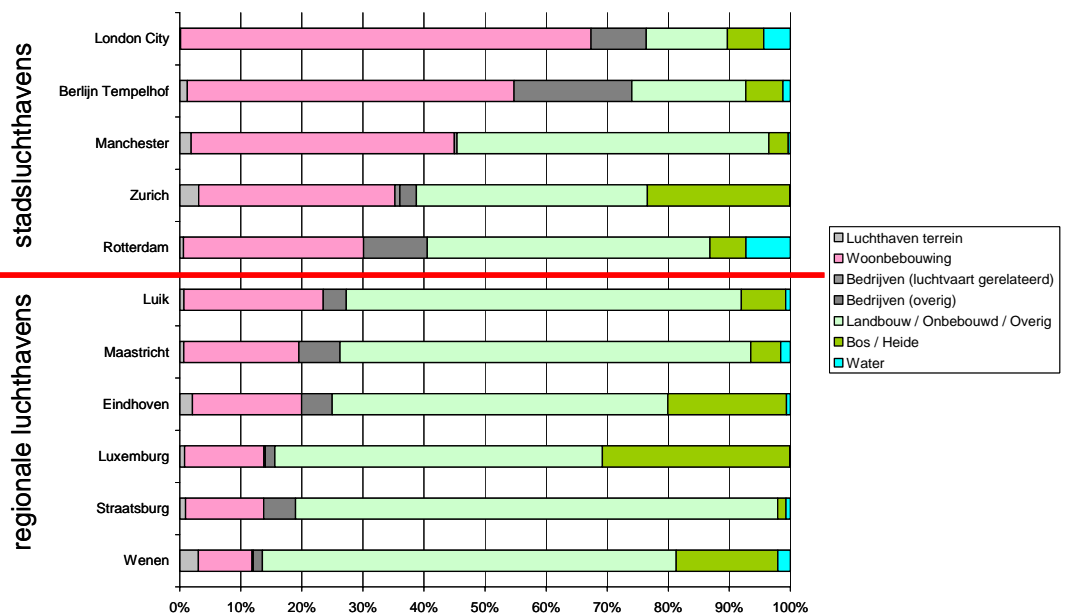
2 Perspectieven op de luchthaven

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de (beleving van de) luchthaven.

2.1 De luchthaven in internationaal perspectief

De situatie van Rotterdam Airport als regionale luchthaven in dichtbebouwde omgeving is niet uniek. Ook andere regionale luchthavens in Europa hebben te maken met een ligging temidden van een drukkewoonde omgeving. In deze deelstudie zijn vergelijkbare luchthavens op een rij gezet en is bekeken op welke manieren zij omgaan met deze gevoelige positie. Uit een eerste selectie van 25 regionale luchthavens in Noordwest-Europa zijn er uiteindelijk tien gekozen die in zekere zin te vergelijken zijn met Rotterdam Airport.

Wanneer de geselecteerde luchthavens worden vergeleken op omgevingskenmerken, valt op dat een groep luchthavens te kenschetsen is als 'stadsluchthaven': relatief veel bebouwing (> 40%), die zich aan alle zijden van de luchthaven bevindt. Rotterdam behoort tot deze groep stadsluchthavens.



Stadsluchthavens zullen zich, meer dan de overige regionale luchthavens, moeten inspannen om een geaccepteerde en gewaardeerde plek in hun omgeving te verwerven. Dit blijkt ook uit de omvang van de maatregelenpakketten van de luchthavens om de hinder voor de omgeving te beperken. De volgende typen maatregelen zijn te onderscheiden:

- operationele maatregelen (onder andere procedures bij starten en landen);
- exploitatiebeperkingen (openingstijden, toelating vliegtuigtypen, aantal bewegingen);
- selectiviteit (tariefdifferentiatie, maximale geluidniveaus); en

- flankerend beleid (informatieverstrekking, klachtenregistratie en –afhandeling).

Wat betreft het aantal hinderbeperkende maatregelen neemt Rotterdam een middenpositie in ten opzichte van de andere luchthavens. De vergelijking met de andere regionale luchthavens geeft aanleiding om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor onder andere de volgende maatregelen:

1. 'Schone' landingsconfiguratie;
2. Beperking APU-gebruik, bijvoorbeeld door het gebruik van walstroom
3. Beperking 'thrust-reverse'

Dergelijke maatregelen bieden op relatief korte termijn het meeste potentieel om decibellen terug te dringen. Een studie naar deze maatregelen zou onder andere inzicht moeten geven in effecten, kosten en een invoeringsstrategie.

Uit een vergelijking van de verschillende websites van luchthavens en commissies blijkt dat de meeste luchthavens ten minste enige aandacht besteden aan leefomgeving en milieu. Soms is de informatie verspreid over verschillende websites. De websites van de (milieu)commissies zijn veelal niet direct vanuit de website van de luchthaven te vinden (bij Rotterdam overigens wel).

Een verwijzing naar een klachtensite of -telefoon vanuit de website van de luchthaven is zeldzaam, of lastig te vinden (uitzondering: Rotterdam, Eindhoven, Wenen, Manchester). Er wordt zelden aangegeven wat er met een klacht gaat gebeuren (uitzondering: Manchester, Rotterdam, Straatsburg) of is gebeurd.

De communicatie van Rotterdam Airport laat, in vergelijking met de andere luchthavens, een wisselend beeld zien. Enerzijds doet de luchthaven er alles aan om begrip en goodwill te kweken bij omwonenden onder meer door informatieavonden voor omwonenden, scholings- en werkgelegenheidsprojecten voor allochtonen en het sponsoren van culturele activiteiten in de omgeving. Ook de informatievoorziening van en over Rotterdam Airport is in vergelijking met de andere luchthavens op orde. Via de websites van de luchthaven of de DCMR zijn bijvoorbeeld het jaarverslag en informatie over klachten(procedures) te vinden.

Anderzijds lukt het Rotterdam Airport maar moeilijk om voor deze inspanningen de juiste toon te vinden. Bij het onderdeel over Rotterdam Airport "In de samenleving" op de site staan *niet* de intenties van de luchthaven voor goed nabuurschap centraal. In de betreffende teksten prevaleert het economisch belang van de luchthaven. Daarmee zou de indruk gewekt kunnen worden dat de (impact van) geluidsoverlast door de luchthaven wordt gebagatelliseerd, bijvoorbeeld door de impact van 70 dB vliegtuiggeluid te vergelijken met dat van "een moderne stofzuiger". De goede bedoelingen van de luchthaven zullen op deze wijze mogelijk minder snel worden geloofd of zelfs worden weggehoond.

De geloofwaardigheid van de (omgevingscommunicatie van de) luchthaven kan worden verbeterd door in de berichtgeving meer te laten zien dat de ervaren overlast van omwonenden serieus wordt genomen. Verder laat ook de informatievoorziening nog ruimte voor verbetering. Vooral het verstrekken van voor omwonenden relevante informatie over (te verwachten) geluidhinder, (afwijkingen van) vliegroutes, regels en openingstijden, handhaving en overtredingen ontbreekt op dit moment. Daarnaast zou de luchthaven nog meer kunnen investeren in (het lokaal bekendheid geven aan haar) initiatieven voor en het betrekken van de directe omgeving.

Er bestaat een verband tussen de mate waarin luchthavens investeren in de relatie met hun omgeving en de mate waarin zij hun ambities kunnen realiseren. Voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk en bijvoorbeeld Straatsburg, Wenen en Eindhoven laten dit duidelijk zien. Het gedachtegoed dat investeren in goede 'community relations' van direct economisch belang is voor een luchthaven krijgt langzaam maar zeker meer aandacht in de luchtvaartwereld, getuige publicaties van onder andere het Ruimtelijk Planbureau (2006) en Bröer (2007). Ook voor Rotterdam Airport valt hier nog winst te behalen.

2.2 Het perspectief van de stakeholders

In de stakeholders analyse is aan meer dan 30 betrokkenen gevraagd welke problemen zij zien die een relatie hebben met de luchthaven, wat de oorzaken daarvan zijn en wat er aan te doen is. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van ministeries, lokale overheden, omwonenden, luchtvaartsector, deskundigen op het gebied van luchthaven economie, vastgoedontwikkeling, milieuhygiëne en volksgezondheid. Het gaat hierbij niet alleen om feiten en cijfers, maar ook om meningen, visies en emoties.

Geen van de geïnterviewden heeft gezegd dat de luchthaven zou moeten verdwijnen. Het belang van de luchthaven voor het functioneren van de regionale economie wordt breed erkend. Kortom, de luchthaven mag er zijn. Ook het toekomstperspectief van Rotterdam Airport als zakenluchthaven wordt breed gedragen. Samenvattend wordt Rotterdam Airport door betrokkenen en deskundigen gekenschetst als een moderne luchthaven, die echter moeite heeft zijn plek in de samenleving (qua draagvlak) te verwerven.

De meest opvallende bevinding uit de gesprekken is het gegeven dat de opvattingen over aard en kwaliteit van de communicatie van de luchthaven zeer uiteenlopen. Vriend en vijand geven aan dat er flink wat schort aan de communicatie tussen de luchthaven en de omgeving. De luchthaven zelf heeft echter het beeld dat zij intensief communiceert en dat alles wordt gedaan om omwonenden te informeren over de gang van zaken op en rond de luchthaven, maar dat dit desondanks onvoldoende lijkt.

Er is geen business plan voor de zakenluchthaven, inclusief concrete uitvoering, zichtbare mijlpalen en fasering. Daarmee geeft de luchthaven brandstof aan geruchten en vermoedens dat de luchthaven niet serieus van plan is om zich te ontwikkelen tot een zakenluchthaven, dan wel dat de luchthaven de mogelijkheden daartoe niet heeft.

Volgens zeggen staan aanbieders in het zakensegment "te springen" om meer te gaan doen vanaf Rotterdam om aan de vraag tegemoet te komen. "Er moeten dan wel voorwaarden worden geschapen: een sterrenhotel bij de luchthaven, topkwaliteit voorzieningen. Zakenreizigers komen dan vanzelf".

De luchtvaartsector stelt dat de huidige milieugrenzen verhinderen dat Rotterdam Airport het aantal zakenvluchten kan uitbreiden. Anderen wijzen er juist op dat er meer kan binnen de huidige grenzen en dat er substitutie van vakantievluchten zou kunnen plaatsvinden. De geluidbelasting van een Boeiing 737-700/800 (veel gebruikt voor lijndiensten/vakantievluchten) is vergelijkbaar met enkele (stille) zakenjets. De huidige regelgeving maakt dat een dergelijke substitutie niet zomaar mogelijk is.

Er wordt op gewezen dat "Rotterdam Airport slechts beperkt het heft in eigen hand kan nemen. Rotterdam Airport maakt deel uit van de Schiphol Groep en is volledige verantwoordelijkheid schuldig aan de Schipholdirectie".

Sommigen stellen dat "bepaalde vluchten die Schiphol niet wil of kan verwerken via Rotterdam worden geleid".

De luchthaven, de sector en het Bevoegd Gezag menen dat de huidige aanwijzing niet klopt en dat de nieuwe aanwijzing deze fout uit het verleden corrigeert. Weer anderen geven aan dat de huidige aanwijzing op zich niet fout is, maar dat er te veel slots zijn uitgegeven en dat er te veel wordt gevlogen. Een nieuwe aanwijzing zou dan als effect hebben dat "jarenlange overtreding van de wet alsnog wordt gelegaliseerd en bovendien nog extra ruimte geeft voor (nacht)vluchten".

Ziet de één in het stiller en schoner worden van vliegtuigen een kans om meer te gaan vliegen, de ander ziet een kans om iets van de (geluid)ruimte terug te geven aan de omgeving. De luchthaven streeft naar verdere groei. De omgeving streeft naar consolidatie, een ander (zakelijk) gebruik en vermindering van de hinder.

Naast geluid worden ook de luchtkwaliteit en de onveiligheid als problemen genoemd die samenhangen met het luchtverkeer. Met name in Schiedam komen de toestellen laag over en bewoners hebben de indruk dat de vervuiling als gevolg hiervan zichtbaar is. Gevreesd wordt zelfs dat er een oorzakelijk verband bestaat met een verhoogde kans op bepaalde vormen van kanker.

Onderzoek bij andere luchthavens heeft aangetoond dat gehinderden rond luchthavens een grotere kans hebben op een verhoogde bloeddruk.

Er bestaat onduidelijkheid over de invloed van de Schiphol Groep op het beleid van Rotterdam Airport. De een zegt dat “nauwelijks sprake is van enige bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken”. De ander zegt dat “vrijwel alles wat op Rotterdam Airport gebeurt wordt bepaald door de Schiphol Groep”. Er is veel onduidelijkheid over allerlei juridische aspecten. Op dit moment ligt het wetsvoorstel RBML in de Eerste Kamer. Er wordt zowel door de nationale als de provinciale overheid – ieder voor zich - een nieuw luchtvaartbeleid voorbereid. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over stand van zaken en het moment van publiceren van de MER.

2.3 Het perspectief van de omwonenden

In deze paragraaf wordt de luchthaven belicht vanuit het perspectief van de omwonenden. De paragraaf start met de belangrijkste bevindingen uit de klachtenanalyse en sluit af met de bevindingen uit het belevingsonderzoek.

Als iemand een klacht indient, wordt dat geregistreerd door de DCMR. Op basis van deze registratie maakt de DCMR kwartaal- en jaarrapporten met statistische overzichten van klachten en van de gemeten geluidsbelasting op de vastgestelde meetpunten. Met de gegevens die de DCMR verzamelt, kan een analyse worden gemaakt ter ondersteuning van het belevingsonderzoek. In het totale klachtenbestand zijn geen relevante gemeenschappelijke kenmerken te vinden. Het is echter wel interessant het aantal klachten voor de luchthavens uit de internationale verkenning te bekijken, zie de onderstaande tabel.

Luchthaven	Vluchten per Klacht	Aantal bewegingen	Jaar
Rotterdam Airport*	9	21.116	2006
London City Airport	3000	53.000	2003
Zürich	55	267.363	2005
Manchester	100	208.500	2004
Straatsburg	2000	39.645	2006
Maastricht	2	14.500	2006

*Aantal bewegingen Rotterdam is excl. General Aviation kleiner dan 6000kg.

De vergelijking gaat natuurlijk niet helemaal op doordat de gegevens uit verschillende jaren stammen en per land andere procedures gelden. Ook de definitie van het begrip “klacht” kan per land verschillen. Niettemin wordt duidelijk dat voor de twee Nederlandse luchthavens de klachtfrequentie per vlucht vele malen hoger ligt dan in de andere drie landen. Dit gegeven is een belangrijke aanwijzing dat moet worden gezocht naar redenen voor en mogelijkheden om de oorzaken van klachten zo veel mogelijk weg te nemen.

Analyse per (deel)gemeente levert ook interessante bevindingen op. In de (deel)gemeenten Hillegersberg-Schiebroek, Overschie en Berkel en Rodenrijs

wordt vooral in de ochtend geklaagd. In de ochtenduren vertrekken veel vliegtuigen. De klachten hebben dan ook vooral betrekking op starts vanaf de luchthaven. Deze (deel)gemeenten liggen - met uitzondering van Berkel en Rodenrijs - dicht bij de luchthaven.

De (voormalige) gemeenten Bergschenhoek en Bleiswijk en de gemeente Schiedam liggen verder van de luchthaven. Klachten uit deze gemeenten hebben meestal betrekking op landingen in de avond en late ochtend. Later op de avond landen er veel vliegtuigen op Rotterdam Airport. In de vroege ochtend, tussen 6:00 en 8:00 uur, wordt juist zeer weinig geklaagd.

Uit de toelichtingen die klagers geven bij het indienen van hun klacht blijkt dat er vooral wordt geklaagd over (vermeende) overtredingen. Het betreft vliegtuigen die op het verkeerde tijdstip, via de verkeerde route of op de verkeerde hoogte zouden vliegen. Klagers wijzen op zaken die in hun ogen "niet mogen". Dit komt overigens overeen met de bevindingen uit het kwalitatieve belevingsonderzoek.

Het kwalitatieve belevingsonderzoek is een cruciaal element in de hier samengevatte studies. Twaalf individuele interviews en vier groepsgesprekken geven een kwalitatief beeld van de beleving van de luchthaven van zowel klagers als niet-klagers. De klagers werden geselecteerd door middel van een steekproef uit het DCMR bestand. De niet-klagers werden geselecteerd op basis van postcodes die overeenkomen met die van klagers. Op die manier zijn de leefomstandigheden en het geluidsniveau als gevolg van vliegverkeer tussen klagers en niet-klagers goed vergelijkbaar.

De respondenten in het belevingsonderzoek hebben een genuanceerd beeld over Rotterdam Airport. Zowel klagers als niet-klagers kunnen voor- en nadelen van de luchthaven benoemen en ook klagers menen dat de luchthaven bestaansrecht heeft in de regio. Hoewel ook stankoverlast, luchtvervuiling en onveiligheid worden genoemd, is geluidsoverlast met afstand de belangrijkste vorm van hinder voor omwonenden. Nagenoeg iedereen begrijpt dat er bij een luchthaven een bepaalde mate van overlast hoort en is (tot op zekere hoogte) bereid die overlast te accepteren. De respondenten ondervinden de meeste hinder in de nachtelijke uren en gedurende de zomerperiode. Geluidsoverlast vormt de belangrijkste factor in de beeldvorming over de luchthaven.

De beleving van geluidsoverlast blijkt van groot belang te zijn voor de manier waarop men met de overlast omgaat. Omwonenden die dezelfde hoeveelheid decibellen (akoestische belasting) hebben te verduren, kunnen die overlast op volstrekt verschillende manieren ervaren. Sterker nog, mensen die relatief veel decibellen te verwerken hebben, kunnen daar schouderophalend aan voorbijgaan,

terwijl mensen die objectief gezien relatief weinig overlast hebben, elke gelegenheid kunnen aangrijpen om te klagen. Kortom, niet de hoeveelheid overlast leidt tot klagen, maar de *beleving* van die overlast. Deze conclusie wordt ondersteund door bevindingen in recente andere studies, zoals *Geluid rondom luchthavens* van het Ruimtelijk Planbureau (2006).

De in het onderzoek bevroegde klagers klagen zonder uitzondering omdat ze menen dat regels of afspraken worden geschonden.

Dit geldt met name voor de omwonenden met een probleemgerichte copingstijl. Deze omwonenden benoemen de volgende drie issues:

1. De luchthaven zou alleen voor zakelijke vluchten worden gebruikt
Een aantal omwonenden geeft aan dat hen, bij de overname van Zestienhoven door de Schiphol Groep, is beloofd dat Rotterdam Airport alleen voor zakelijke vluchten gebruikt zou worden. Hiermee is de indruk gewekt dat er een handvol vluchten per dag met kleine zakelijke vliegtuigen zou worden uitgevoerd. Nu omwonenden constateren dat er ook vakantie- en regeringsvluchten van de luchthaven vertrekken, voelt men zich misleid.
2. Regels over vliegroutes worden niet gerespecteerd
Klagers zijn van mening dat regelmatig van vastgestelde vliegroutes wordt afgeweken. Men ziet dat vliegtuigen te laag overvliegen of buiten een vliegroute vliegen. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt wisselend bij de luchtverkeersleiding of de vliegtuigmaatschappijen (piloot) gelegd.
3. Regels over de openingstijden worden niet altijd nageleefd
Klagers zijn stellig van mening dat met het regelmatig landen en starten van vluchten tijdens de nachtelijke uren, de regels en afspraken worden overtreden. Soms heeft men de indruk dat een absoluut verbod op nachtvluchten van kracht is dat regelmatig wordt overtreden.

Alle door de respondenten uitgesproken irritaties waren direct te herleiden tot bovengenoemde thema's. Doordat men de indruk heeft dat de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen zich niet aan afspraken en regels houden, voelt men zich niet gerespecteerd en ontstaat de indruk dat er met Rotterdam Airport geen afspraken te maken valt.

Dit laatste leidt er ook toe dat de informatievoorziening door Rotterdam Airport door klagers negatief wordt ontvangen. Ze vinden dat de luchthaven de publieke opinie probeert te manipuleren. Bijeenkomsten van de luchthaven voor omwonenden worden dan ook niet gewaardeerd door de geïnterviewde klagers.

Ze willen graag op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen rond de luchthaven, maar dan wel van een “objectieve, neutrale informatiebron”. De niet-klagers lezen weinig over de luchthaven en hebben daar ook geen behoefte aan. Zij hebben een overwegend positief beeld van de luchthaven.

Degenen die klagen, verwachten niet dat ze daarmee de overlast verminderen. Integendeel, ze geven aan ervoor te willen waken dat het klagen niet hun leven gaat overheersen. Ze (blijven) klagen om zo te verhinderen dat het probleem wordt gebagatelliseerd of weggewuifd. Ze klagen strategisch: “Je moet klagen, anders is het hek helemaal van de dam.” De klagers willen voorkomen dat bij beslissers de indruk ontstaat dat het allemaal wel meevalt met de overlast en dat er dus ruimte zou zijn om uit te breiden.

Klagers en niet-klagers overschatten het aantal buurtbewoners dat de overlast op dezelfde wijze ervaart als zichzelf. Dit wordt het “false consensus” effect genoemd.

Zo denken de klagers dat de niet-klagers evenveel hinder ondervinden. Ook zijn klagers in de veronderstelling dat niet-klagers wel degelijk overlast ondervinden maar niet weten hoe zij een klacht kunnen indienen.

De niet-klagers zonder overlast zien de klagers als een groep negatief ingestelde mensen die wel over meer zaken moeilijk doen. Tevens zijn zij in de veronderstelling dat de klagers niets beters te doen hebben en zich daarom vastbijten in hun vermeende overlast van Rotterdam Airport

Alle respondenten voorzien dat het vliegverkeer rondom Rotterdam Airport zal uitbreiden in de toekomst. Hoewel van de aanleg van een tweede baan geen sprake is, verwacht men dat het aantal vliegtuigbewegingen zal toenemen. De omwonenden met overlast voorzien dat de hoeveelheid overlast hiermee groter zal worden. Men heeft de vurige wens dat op lange termijn het vliegveld naar de Maasvlakte zal worden verplaatst. Hiervoor bestaan overigens (ook op de langere termijn) geen concrete plannen. De niet-klagers zonder overlast zien geen gevaren in de uitbreiding van Rotterdam Airport.

De manier waarop de omgeving tegen een luchthaven aankijkt blijkt bepalend te zijn voor de mate van ondervonden hinder en daarmee voor de medewerking of tegenwerking van de omgeving bij het realiseren van de ambities van een luchthaven. Bij gelijke geluidbelasting kunnen informatie, communicatie, invloed en medezeggenschap de hinder flink beperken (Stallen, 2006). Naast concrete activiteiten en maatregelen om de hinder te beperken verdient het dus aanbeveling om de hinderbeleving centraal te stellen in het beleid rond de luchthaven. Communicatie en participatie vervullen daarbij een sleutelrol.

3 Perspectieven op de CMLR

Het is goed dat er een platform is waar alle partijen met elkaar kunnen praten. Het bestaan van de Commissie is onomstreden, aldus stakeholders over de Commissie. Wel vraagt een enkeling zich af of de Commissie voldoende statuur heeft en wat de invloed is van de adviezen van de Commissie: “de Commissie vormt nauwelijks een tegenwicht tegen het machtsblok dat wordt gevormd door Schiphol, Rotterdam en Rotterdam Airport”.

Hoe beoordelen de leden van de CMLR zelf het functioneren van hun eigen Commissie? In 2004 en 2007 uitgevoerde interne enquêtes werpen hier licht op. Ondanks de nodige kritiek is men het er over eens dat de CMLR een nuttig platform is, dat ook in de toekomst een rol heeft te vervullen. De organisatie is prima in orde: voorbereidingen, uitnodigingen en agenda worden goed gewaardeerd. De absentie is sterk afgenomen en is op dit moment vrijwel nihil. Daaruit blijkt het belang dat door de leden aan de Commissie wordt gehecht.

Hoewel men over de hele linie verbeteringen ziet, worden er in de enquête de nodige opmerkingen gemaakt. Vanuit de Commissie zelf is er kritiek op de samenstelling van de Commissie. De samenstelling zou niet evenwichtig zijn. De verschillen in kennisniveau zouden (te) groot zijn. Een aantal commissieleden zou te weinig kennis hebben van de ingewikkelde materie. Dit leidt er toe dat commissieleden vaak terugvallen in hun “natuurlijke rol” en keer op keer dezelfde problemen en bezwaren blijven herhalen. Bovendien zit een aantal bewoners al heel lang in de Commissie. “Wie vertegenwoordigen ze eigenlijk? Is er wel een achterban en wordt die wel geraadpleegd?” vragen sommigen zich af. Enkele belangenbehartigers vanuit de luchtvaart vrezen dat ze vooral in gesprek zijn met individuele burgers en niet met representanten van de omgeving. Kortom, de legitimatie van de bewonersleden wordt in enkele gevallen in twijfel getrokken. Op hun beurt merken bewoners op dat ze worden geconfronteerd met commissieleden die steeds de vastgestelde grenzen willen oprekken.

De betrokken partijen weten niet wat ze aan elkaar hebben. Er is onvoldoende vertrouwen over en weer. Bovendien hebben de betrokkenen onvoldoende beeld van wat er valt te winnen, wanneer ze zouden overgaan tot constructief overleg. Het risico van het opgeven van een positie wordt groter geschat dan de mogelijke winst.

De commissievergaderingen kennen vaak een volle agenda. Doordat gesprekken nog weleens blijven hangen in een sfeer van problemen en klachten komt de Commissie niet altijd toe aan het bespreken van mogelijke oplossingen. Er is geen gezamenlijke visie van waaruit gewerkt en gesproken kan worden en er is geen transparant beleid. Deze zaken lijken er op de huidige manier van werken

niet te kunnen komen. Dit kan mede worden veroorzaakt door het grote aantal deelnemers aan het overleg.

Sommigen menen dat het onhandig is om de commissie door een lid van Gedeputeerde Staten te laten voorzitten: "een dergelijke voorzitter kan toch niet onafhankelijk zijn?" Desondanks blijkt in de enquête van 2007 dat men heel tevreden is over het functioneren van de voorzitter.

Het zou goed zijn als het aandachtsgebied van de commissie wordt verbreed. Slechts het thema milieu als gespreksonderwerp is te smal en is bovendien verbonden met vrijwel alle andere voor een luchthaven relevante thema's, zoals ruimtelijke ordening, commercieel-economische en bestuurlijke aspecten. Door ook andere thema's te bespreken, ontstaan er meer mogelijke oplossingsrichtingen. Een enkeling vreest dat het werkkterrein van de Commissie dan te breed wordt, waardoor subcommissies zouden moeten worden ingesteld.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van het voorgaande conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor de luchthaven en voor de Commissie.

4.1 Perspectieven voor Rotterdam Airport

Effectieve communicatie en een goede verstandhouding met omwonenden vormen de basis onder het succes van luchthavens, waardoor ambities ook op steun van de omgeving kunnen rekenen. Doelbewust investeren in een 'license to operate' vereenvoudigt en versnelt het realiseren van commerciële doelstellingen van een luchthaven. Tegelijkertijd lijken luchthavens zonder goede relatie met de omgeving te stagneren, zo blijkt onder meer uit de internationale verkenning.

Dit geldt in het bijzonder voor stadsluchthavens. London City Airport en Manchester Airport zijn goede voorbeelden. Niet alleen willen deze luchthavens een goede buur zijn door het onderhouden van goede relaties met de omgeving, ook trachten ze hun negatieve impact te compenseren en hun positieve impact te versterken. London City Airport streeft er bijvoorbeeld naar dat 70% van het personeel binnen 9 km van de luchthaven woont. Beide luchthavens investeren daarnaast in onderwijs in de omgeving van de luchthaven.

Rotterdam Airport treft maatregelen om de hinder voor de omgeving te beperken. Daarnaast ontwikkelt de luchthaven maatschappelijke initiatieven voor haar omgeving. Naar het voorbeeld van andere stadsluchthavens zou Rotterdam Airport maatregelen met betrekking tot *community relations* meer gebundeld kunnen presenteren en aan nieuwe initiatieven meer bekendheid kunnen geven. Op www.londoncityairport.com is binnen één klik het streven naar goed nabuurschap te vinden, vergezeld van nieuwsbrieven met informatie voor omwonenden over maatschappelijke initiatieven en milieurapportages. Op www.rotterdam-airport.nl is deze informatie niet in één oogopslag te vinden. Er zijn kortom nog vele mogelijkheden om de acceptatiegraad te vergroten. Dit biedt perspectief, zowel voor de luchthaven, als voor iedereen die in haar nabijheid woont.

Veel klachten hebben betrekking op vermeende overtredingen. Slechts weinig omwonenden kennen echter de regels en de afspraken. Wanneer luchthaven en autoriteiten zich inspinnen om de geluidproductie van de luchthaven te verminderen, is het dus funest om niet tegelijkertijd te investeren in het (gezamenlijk) overdragen van kennis over regels, procedures en handhaving betreffende de luchthaven. Als niet wordt geïnvesteerd in het verbeteren van de onderlinge verhoudingen, kan het bestaan dat de kostbare winst, geboekt bij het verminderen van de geluidproductie, teniet wordt gedaan doordat de ervaren geluidhinder toch toeneemt.

Omgekeerd is enkel investeren in intensievere en gecoördineerde omgevingscommunicatie onvoldoende om vooruitgang te boeken. De twee oplossingsrichtingen zijn niet los van elkaar te zien.

Aanbevelingen

Investeer in effectieve communicatie, een goede verstandhouding met de omgeving en maak hinderbeleving aanknopingspunt van beleid.

- Investeer in kennisoverdracht over feiten.
- Regels en afspraken, wat mag wel, wat mag niet, wie moet dat controleren, hoe wordt gehandhaafd, welke instrumenten zijn daarvoor beschikbaar? Voor deze instrumentele communicatie is een voor de omwonenden betrouwbare en geloofwaardige afzender doorslaggevend. Ook is het van belang goed in te spelen op het mediagebruik van de doelgroepen.
- Investeer in het betrekken van de omgeving bij het ontwikkelen van toekomstplannen. Maak helder wat de ambities voor de toekomst zijn en betrek de omgeving doelbewust bij de ontwikkeling ervan. Participatie van omwonenden valt of staat met transparantie en zorgvuldigheid.
- Onderzoek concrete mogelijkheden om de geluidproductie te verminderen.
- Deel de winst.
- Laat de omgeving aantoonbaar meeprofiteren van geluidwinst door technologische vooruitgang en maatregelen.

4.2 Perspectieven voor de CMLR

De Commissie doet haar werk goed binnen de huidige randvoorwaarden. De Commissie adviseert over milieuaspecten, maar deze zijn vaak niet los te zien van andere aspecten zoals regionale economie, operationele zaken en veiligheid. Er wordt veel over problemen gesproken en slechts weinig over oplossingen. Veel tijd wordt besteed aan verleden en heden, maar weinig aan de toekomst. Alle betrokken partijen zitten aan de commissietafel, maar de Commissie heeft (slechts) tot taak te adviseren en kan de besluitvorming niet rechtsreeks beïnvloeden. Aan de legitimiteit en het mandaat van de bewonersvertegenwoordigers wordt getwijfeld. En wie vertegenwoordigt de zwijgende meerderheid, de niet-georganiseerde burgers die in de buurt van de luchthaven wonen?

De Commissie geniet bovendien weinig bekendheid bij omwonenden van de luchthaven. Mede door genoemde zaken hebben de adviezen van de Commissie te weinig impact. De komst van het RBML (Regelgeving Burgerluchthaven en Militaire luchthaven) kan hier verandering in brengen, mede omdat het aandachtsgebied voor de nieuwe commissie dan wordt verbreed.

Aanbeveling

Breng het functioneren van de Commissie op een hoger plan

- Zet in op unanimitieit en bestuurlijk draagvlak.
- Besluiten worden voorbereid in een uitgebreide agendacommissie, die vaker vergadert dan de plenaire commissie. Leden zijn zo veel mogelijk zelf aanwezig.
- Richt een belangenvereniging van omwonenden op.
Dit verbetert de terugkoppeling naar de leden, brengt gekozen en dus gemandateerde vertegenwoordigers in de Commissie en versterkt de legitimiteit.
- Beperk het aantal leden van de nieuwe Commissie (CRO)
Het grote aantal deelnemers met uiteenlopende belangen maakt het boeken van vooruitgang lastig.
- Verbreed het werkterrein.
Vooruitlopend op de invoering van de RBML kunnen andere relevante thema's, zoals economische aspecten, onderwerp van gesprek worden in de Commissie.
- Organiseer themabijeenkomsten over onderwerpen als groei, hinderbeperking, compensatie en oriëntatie op zakelijke of consumentenmarkten. Ten behoeve van kennisvergroting en –uitwisseling zijn deze ook toegankelijk voor geïnteresseerde omwonenden.
- Werk aan grotere bekendheid van (het werk van) de Commissie.
Onbekend maakt onbemind. Om steun te verwerven voor haar werk, maar ook om te toetsen of ze het goede werk doet is het van groot belang meer bekendheid te geven aan het werk van de Commissie, in eerste instantie vooral bij doelgroepen in de nabije omgeving van de luchthaven.
- Verbeter de interne en externe communicatie van de Commissie.
Vul dit op een creatieve wijze in.

4.3 Vervolgstappen

In dit eindrapport zijn de belangrijkste conclusies van de inventariserende onderzoeken weergegeven. Er zijn op hoofdlijnen aanbevelingen gedaan voor zowel de luchthaven als voor de Commissie.

In fase 3 van het onderzoek Rotterdam Airport: een nieuwe beleving kunnen deze aanbevelingen concreet worden uitgewerkt. Deze uitwerking levert bouwstenen op voor een (provinciaal) luchtvaartbeleid, de nieuwe Aanwijzing of het Luchthavenbesluit en de samenstelling en de werkwijze van de nieuwe Commissie Regionaal Overleg, zoals die wordt voorzien in het wetsvoorstel RBML.

De aanbevelingen kunnen grotendeels los worden gezien van de (definitieve) beslissing over of het Bevoegd Gezag bij het Rijk blijft of wordt overdragen aan de provincie.