

"Beter een goede buur?"

Een bestuurskundig onderzoek naar het
netwerk achter het burgermedegebruik
op luchthaven Eindhoven



Modulecode
Naam module
Begeleider
Tweede lezer

FSWBM5100-10
Scriptie Master Bestuurskunde Parttime
Prof. Dr. W.J.M. Kickert
Prof. Dr. J.F.M. Koppenjan

335072
338436

Nicole Deussen
Marco de Haas

"Beter een goede buur?"

Bron foto voorkant: www.Airliners.net

Voorwoord

Voor u ligt een onderzoeksrapport, uitgevoerd in het kader van een afstudeeronderzoek voor de master studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam; een studie die de laatste twee jaar het grootste deel van onze vrije tijd heeft gekost. Het afstudeeronderzoek, uitgevoerd naar aanleiding van een verzoek van het Commando der Luchtstrijdkrachten, richt zich op de samenwerking tussen het Ministerie van Defensie en Eindhoven Airport rond de luchthaven Eindhoven. Daar dit een civiel-militaire samenwerking betreft, was voor ons beiden – een burger en een militair - snel duidelijk dat dit een mooi onderwerp was voor ons afstudeeronderzoek. Uit een eerste – snelle – literatuuronderzoek bleek echter dat er weinig theorieën zijn, die specifiek gericht zijn op deze vorm van civiel-militaire samenwerking. Geprikkeld door nieuwsgierigheid hebben wij in september 2010 besloten dat dit het onderwerp moest zijn van onze afstudeerscriptie.

Het onderzoek, en de daarbij behorende afstudeerscriptie, hebben wij als een plezierige en leerzame tijd ervaren. Graag willen wij van deze gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken; zonder hen hadden wij deze afstudeerscriptie – zoals het nu voorligt – niet kunnen realiseren.

Ten eerste gaan woorden van dank uit naar onze scriptiebegeleider, de heer prof. dr. Kickert. Hij heeft ons geholpen bij het inzichtelijk maken van deze complexe casus. Dankzij onze gezamenlijke overleggen hebben wij – gedurende het onderzoek – vele nieuwe inzichten gekregen in complexe netwerken. Dankzij de begeleiding van de heer Kickert zijn wij gestimuleerd om op een hoger niveau naar ons onderzoek te kijken. Daarbij gaf hij ons, ondanks de bijgestelde planning, toch het gevoel dat het wel goed kwam met de scriptie. Wij willen hem danken voor zijn bijdrage aan ons afstuderen.

Ook onze tweede lezer, de heer prof. dr. Koppenjan, willen wij hartelijk danken voor zijn input en feedback. Dankzij zijn opmerkingen hebben wij een duidelijke structuur in ons onderzoek kunnen aanbrengen, wat heeft geresulteerd in een afstudeer 'waardig' onderzoek. Daarnaast willen wij de heer Koppenjan danken voor zijn theorieën omtrent samenwerking in een complex netwerk. Deze theorieën vormen de basis van ons onderzoek. Waarvoor dank!

Naast alle personen die ons hebben geholpen tijdens het onderzoek, willen wij twee personen in het bijzonder bedanken voor hun hulp en inzet. Zonder hen hadden wij dit onderzoek niet op deze wijze kunnen uitvoeren. Allereerst willen wij Bas Pellemans danken voor zijn medewerking aan dit onderzoek, vooral voor zijn toestemming, hulp en inzicht. Ook Marie-José Allers willen wij bedanken voor haar hulp en het beschikbaar stellen van de nodige dossiers.

Tot slot willen wij iedereen bedanken die ons ook maar op enige wijze hebben bijgestaan bij het schrijven van deze scriptie heel hartelijk bedanken. In het bijzonder gaat een woord van dank uit naar onze partners: Koen en Valérie. Het moet niet makkelijk zijn geweest om, naast jullie eigen bezigheden, ook nog een student te ondersteunen. Jullie hebben ons de afgelopen twee jaar veel zaken uit handen genomen, zodat wij de aandacht bij onze studie konden houden, daarom dank voor jullie motivatie, geduld, steun en begrip! De afgelopen jaren hebben we vrienden en familie enigszins ververwaarloosd; dat gaat nu veranderen!

Nicole Deussen en Marco de Haas
Rotterdam, november 2011

"Beter een goede buur?"

Samenvatting

"Verspil de rest van je leven niet aan bespiegelingen over je burens, tenzij je daarmee een of ander voordeel voor beide partijen op het oog hebt."

Marcus Aurelius: Romeins keizer (121-180)

De Luchthaven Eindhoven is een militaire luchthaven waar de meeste vliegbewegingen door een civiele medegebruiker worden veroorzaakt. Het exploiteren van een luchthaven zoals dit vereist een bijzondere vorm van samenwerking, waarbij de actoren een zekere mate van afhankelijkheid ten opzichte van elkaar hebben. Meerdere ontwikkelingen hebben hun weerslag op deze samenwerking, wat de leiding van het militaire gedeelte van de luchthaven heeft doen besluiten om te laten onderzoeken wat de gevolgen van deze ontwikkelingen kunnen zijn voor de vliegbasis en de samenwerking met Eindhoven Airport. Enkele zaken die in het onderzoek belicht moesten worden waren de mogelijke redenen waarom de interactie tussen verschillende partijen soms zo moeilijk lijkt te verlopen, wat mogelijk de gevolgen van de huidige ontwikkelingen kunnen zijn en of er aanbevelingen zijn met betrekking tot de samenwerking tussen Eindhoven Airport en de vliegbasis Eindhoven. Hiervoor is antwoord gezocht op de volgende probleemstelling:

Hoe is de samenwerking tussen de Koninklijke Luchtmacht en Eindhoven Airport georganiseerd en hoe kan een netwerkanalyse bijdragen aan een betere invulling van deze samenwerking?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is allereerst een theoretische verkenning gemaakt van samenwerking. Op basis van theorieën van Koppenjan en Klijn is te concluderen dat wederzijdse afhankelijkheid de basis vormt voor samenwerking. Teisman stelt dat afhankelijkheid bestaat zodra een actor iets wil waarvoor hij andere partijen nodig heeft, omdat zij over onmisbare bronnen beschikken. Bronnen zijn machtsmiddelen en kunnen aangewend worden om het (samenwerkings)proces te versnellen, maar ook om het (samenwerkings)proces te frustreren. Afhankelijkheid houdt dus in dat de een zijn doelen niet kan bereiken, zonder medewerking van de ander. Actoren zijn bereid samen te werken, als zij daar allebei (wederzijds) voordeel uit kunnen halen. Men spreekt van een netwerk indien actoren (wederzijds) afhankelijk zijn, er sprake is van een duurzame samenwerking en er sprake is van een complex (sociaal) probleem. Het netwerk bestaat uit alle betrokken actoren. Door het ontbreken van sturing en regie kan het zijn dat processen stagneren, waardoor het besluitvormingsproces gefrustreerd kan worden. De aanwezigheid van een sterke regisserende partij of regisseur zou dit – in theorie – moeten kunnen voorkomen. Dit neemt niet weg dat actoren hun eigen belangen voor ogen houden; ook gedurende de samenwerking met actoren in het netwerk. Actoren kunnen verborgen belangen na blijven streven, ongeacht of er formele afspraken zijn gemaakt met de actoren waarmee zij samenwerken.

De huidige samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport kent een lange geschiedenis die zijn oorsprong vindt in het vooroverleg dat is gestart, eind jaren zeventig van de vorige eeuw. Wederzijdse afhankelijkheid leidde tot een duurzame samenwerking. De samenwerking is in 1981 formeel vastgelegd in een overeenkomst. Eindhoven Airport mocht gebruik maken van de start- en landingsbaan, maar moest daar wel een vergoeding voor betalen aan Defensie. In de loop der jaren heeft Defensie laten zien dat zij bereid is om Eindhoven Airport te laten groeien, hetgeen Eindhoven Airport ambieert. Ook Eindhoven Airport heeft laten zien te willen werken aan de samenwerking, door te gaan voor een duurzame relatie met Defensie, waarbij de nadruk ligt op het borgen van faciliteiten, het tegengaan van de schijn van valse overheidssteun en het mogelijk maken van de door Alders geadviseerde groei van Eindhoven Airport. De gevolgen die de adviezen van de Alderstafel met zich meebrengen, zullen de grootste bron zijn voor de komende ontwikkelingen omtrent de luchthaven Eindhoven. Daarmee zal het ook een invloed hebben op de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport.

De actoren die zijn meegenomen in de hele analyse zijn onderverdeeld in drie hoofdgroepen, te weten: politiek, militair en particulier. Elke groep is vervolgens actief op drie verschillende niveaus: het strategische, het tactische en het operationele niveau. Uit de analyse blijkt dat er actoren zijn die meerdere problemen ervaren en dat deze problemen soms voortkomen uit de verschillende rollen die deze actoren kunnen aannemen of door de positie waarin de betreffende actoren zich begeven. Het komt voor dat actoren een perceptie van een probleem hebben, die niet bij het niveau hoort waarop zij geacht worden te acteren. De eerder aangegeven scheidingen tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau vervagen hierdoor. Er zijn ook gemeenschappelijke percepties van de problemen op te maken.

Alle betrokken actoren hebben een beeld van de perceptie van de andere actoren en hebben hier over het algemeen ook begrip voor. Dit zorgt er wel voor dat problemen – die bijvoorbeeld stagnatie in het besluitvormingsproces veroorzaken – jarenlang blijven bestaan, ondanks dat iedereen er baat bij heeft wanneer de problemen worden opgelost. Dit wordt versterkt doordat het niet voor alle betrokken actoren duidelijk is, hoe er invulling wordt gegeven aan het besluitvormingstraject. Hierdoor gaan actoren meerdere wegen bewandelen, wat vervolgens de besluitvorming kan stagneren of frustreren.

Met dit onderzoek is aangetoond dat de reden voor samenwerking bij de meeste actoren draait om twee probleemgebieden met de daaraan gekoppelde machtsbronnen. Het eerste gebied draait om financiën. De actoren die dit als voornaamste probleem zien, zetten zich in voor economische groei en/of efficiëntie. Het tweede probleemgebied heeft te maken met de wijze waarop besluiten tot stand komen. Op het operationele niveau heerst de sterke wens om het ingeslagen pad te bewandelen, zonder dat er steeds inbreuk op de genomen beslissingen gedaan wordt.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat bijna alle betrokken actoren economisch belang hebben bij de groei van Eindhoven Airport. Uit militair oogpunt staan echter de militair-strategische belangen voorop. Aan de hand van onze analyse concluderen wij dat de samenwerking voortkomt uit (wederzijdse) afhankelijkheid doordat men gebruik maakt van elkaars deskundigheid, middelen en/of informatie. Door de invloed die door de actoren wordt uitgeoefend, ontstaat macht. Zowel financiën, middelen als de positie in het besluitvormingsproces spelen een grote rol binnen de samenwerking tussen de betrokken actoren. De materiële machtsbronnen worden niet als zodanig gezien door de actoren op het operationele niveau. Op het operationele niveau is men van mening dat er efficiënt gebruik wordt gemaakt van de beschikbare middelen, ongeacht van wie zij zijn. De waarde van deze bronnen wordt op een hoger niveau wel erkend, maar niet ingezet als machtsbron. In ons onderzoek valt tevens op dat het strategische niveau van Defensie zich niet bewust is van de positionele en functionele machtsbronnen die zij hebben. Binnen dit strategische niveau is men van mening dat Defensie een zwakke onderhandelingspositie heeft, terwijl men de troeven (geluidsruimte, eigenaarschap, faciliteiten en diensten) in handen heeft. Met betrekking tot de positie in het besluitvormingsproces valt op dat Defensie over de verschillende niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) versnipperd aanwezig is, terwijl Eindhoven Airport veelal op elk niveau aanwezig is.

Binnen het netwerk dat om het medegebruik draait, zijn zeven grotere arena's actief, waarbij opvalt dat de kaderstellende besprekingen over het medegebruik ver van het operationele niveau plaatsvinden. Hierbij wordt niet optimaal gebruik gemaakt van de kennis en inzichten van zowel het operationele als het tactische niveau. Dit zorgt regelmatig voor onbegrip of frustratie (waardoor er weinig sprake van draagvlak is) op alle drie de niveaus binnen Defensie. Dit wordt versterkt doordat kaderstellende afspraken tijdens besprekingen op strategisch niveau worden gemaakt, waarvan de lagere niveaus de gevolgen achteraf merken. Op tactisch en operationeel niveau tracht men dit te overbruggen door zoveel mogelijk informatie uit te wisselen tussen de diverse gremia die betrekking hebben op de luchthaven en haar omgeving.

Om in het kort antwoord te geven op de hoofdvraag, kan het volgende worden gesteld:

De in dit onderzoek genoemde bevindingen hebben aangetoond dat men de samenwerking tussen alle betrokken actoren in de verschillende netwerken heeft geformaliseerd en dat men deze samenwerking ook probeert te verbeteren. De netwerkanalyse heeft daarbij geleid tot een aantal aanbevelingen waardoor de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport mogelijk kan verbeteren. Op basis van ons onderzoek kunnen wij de betrokken partijen aanbevelingen doen op de volgende gebieden:

- *Voortzetten huidige afspraken met betrekking tot de door Eindhoven Airport aan Defensie te betalen vergoeding:* het heeft jaren geduurd voordat de betrokken partijen het eens waren over de hoogte van de door Eindhoven Airport aan het ministerie van Defensie te betalen vergoeding voor het medegebruik. De betrokken partijen hebben inmiddels overeenstemming en wij adviseren de partijen deze afspraken voort te zetten, daar dit een erg lang en tijdrovend proces is geweest, die bovendien tot stagnatie van andere processen heeft geleid. De afspraken die momenteel zijn vastgelegd worden door de partijen als acceptabel ervaren, waardoor ons advies is om deze afspraken voort te zetten.

- *Vorbereiden op de groei van Eindhoven Airport (in lijn met het Aldersadvies):* het Aldersadvies leidt tot een toename van het aantal vliegbewegingen. Dit leidt tot een paar praktische problemen, zoals de aanwezigheid van meer vliegtuigen op en boven de luchthaven en een snellere slijtage van de baan. Wij adviseren de betrokken partijen hierop te anticiperen, daar dit tot praktische problemen kan leiden. Indien hier tijdig op geanticipeerd wordt, kan hier rekening mee worden gehouden in de planning (voor bijvoorbeeld het onderhoud aan de baan).
- *Naleven van gemaakte afspraken omtrent de doorwerking van het Aldersadvies:* het slagen van de doorwerking van het Aldersadvies is afhankelijk van het naleven van de hierover gemaakt afspraken volgens het vastgestelde tijdspad. Onderbrekingen leiden tot stagnatie, vermindering van draagvlak en dit kan de uitwerking van *businesscase* in gevaar brengen. Om stagnatie te voorkomen adviseren wij de betrokken partijen om de gemaakte afspraken na te leven.
- *Het consulteren van betrokken actoren aan de voorkant in het besluitvormingsproces, daar dit draagvlak creëert:* op basis van ons onderzoek concluderen wij dat er met betrekking tot het besluitvormingsproces binnen Defensie sprake is van versnippering. Diverse actoren, op verschillende niveaus (strategisch, tactisch en operationeel), zijn binnen Defensie betrokken bij het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven. Wij bevelen de betrokkenen aan om binnen Defensie één actor aan te wijzen die betrokken wordt bij het besluitvormingsproces. Het heeft de voorkeur een actor op het operationele of het tactische niveau aan te wijzen, aangezien hierdoor de inhoudelijke kennis en de informatie uit de verschillende gremia beter benut wordt. Dit vergroot het draagvlak, evenals een versnelling van het besluitvormingsproces.
- *Het creëren van sturing en regie:* uit onze netwerkanalyse blijkt dat er momenteel gebrek aan sturing en regie is. In deze casus is het echter niet mogelijk om eenhoofdige leiding toe te passen, daar er te veel actoren betrokken zijn bij het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven en er sprake is van een complex netwerk. Op basis van ons onderzoek bevelen wij het aanstellen van een procesmanager aan, aangezien deze de diverse processen kan regisseren en sturen. Dit verkleint de kans op stagnatie en/of frustratie.
- *Het structureren van gremia:* naar aanleiding van onze netwerkanalyse is gebleken dat er veel gremia zijn ingesteld rond het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven. Er is veel overlap tussen deze gremia; veelal dezelfde actoren nemen hier deel aan. Naar aanleiding van ons onderzoek bevelen wij de betrokken actoren aan om nader te onderzoeken waar er overlap aan gremia is, evenals te kijken of ontvlechting kan plaatsvinden van de onderwerpen die besproken worden.

"Beter een goede buur?"

Inhoud

Voorwoord	03
Samenvatting	05
Inhoud	09
Hoofdstuk 1 – Probleembeschrijving	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Aanleiding	12
1.3 De probleemstelling	13
1.3.1 De doelstelling	14
1.3.2 De vraagstelling en de deelvragen	14
1.3.3 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie	14
1.4 Leeswijzer	15
1.5 Afbakening	15
Hoofdstuk 2 – Theoretische verkenning	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Begripsbepaling	18
2.3 Samenwerking	18
2.3.1 Machtsbronnen	19
2.3.2 Afhankelijkheid	20
2.3.3 Belangen	20
2.3.4 Onzekerheden	21
2.3.5 Strategie en regie	22
2.4 Netwerken	23
2.4.1 Actoren in netwerken	23
2.4.2 De Arena's	24
2.4.3 De netwerkbenadering	25
2.4.4 Beoordelingscriteria voor netwerksamenwerking	26
2.4.5 Structuren en regels in netwerken	27
2.5 Resumé	28
Hoofdstuk 3 – De Onderzoeksmethodiek	31
3.1 Schets van onderzoeksmethode en de daarbij horende theorieën	31
3.2 Conceptueel ontwerp en onderzoek model	31
3.3 Onderzoekstechnisch ontwerp	32
3.3.1 Onderzoeksstrategieën	32
3.3.2 Onderzoekstechnieken	33
3.3.3 Bronnen	34
3.4 Onderzoeksaanpak per deelvraag	35
3.5 Operationaliseren van de kernbegrippen	35
Hoofdstuk 4 – Casusbeschrijving	37
4.1 Inleiding	37
4.2 De geschiedenis van het luchthaventerrein Eindhoven in vogelvlucht	37
4.3 De overeenkomst tussen Staat en Stichting	38
4.4 De regionale overeenkomst	39
4.5 De vergoeding	40
4.6 De Alderstafel	42
4.6.1 De opdracht	42
4.6.2 De conclusies uit het advies	42
4.6.3 De doorwerking van het advies	44
4.7 De geluidszone	44
4.8 Resumé	46

Hoofdstuk 5 – Netwerkanalyse rondom het medegebruik	47
5.1 Inleiding	47
5.1.1 Een formulering van het probleem	47
5.2 De actoren binnen het netwerk	48
5.2.1 De verbinding tussen de actoren	49
5.2.2 De politieke actoren	50
5.2.3 De militaire actoren	53
5.2.4 De particuliere actoren	57
5.2.5 De taken en posities	59
5.2.6 De verschillende percepties	61
5.2.7 De belangen, machtsbronnen en afhankelijkheden	66
5.2.8 De interactiepatronen	68
5.3 Resumé	70
Hoofdstuk 6 – Conclusies en aanbevelingen	73
6.1 Inleiding	73
6.2 Vorm en inhoud van de huidige samenwerking	73
6.3 Conclusies uit de netwerkanalyse	74
6.4 Aanbevelingen met betrekking tot de samenwerking	75
6.5 Reflectie	76
Bijlagen	79
Bijlage 1: Literatuurbronnen	
Bijlage 2: Geraadpleegde internetbronnen	
Bijlage 3: Overzicht personen die hebben meegewerkt aan het onderzoek	
Bijlage 4: Overzicht gebruikte figuren	
Bijlage 5: Begrippen	
Bijlage 6: Gebruikte afkortingen	
Bijlage 7: Taakverdeling	

HOOFDSTUK 1 - PROBLEEMBESCHRIJVING

1.1 Inleiding

Voor bijna iedereen in Nederland is de luchthaven Eindhoven wel een bekende regionale luchthaven. Minder bekend is het feit dat op deze luchthaven zowel militaire als civiele vliegbewegingen plaatsvinden en dat hier twee verschillende exploitanten achter schuil gaan. De eerste gebruiker is het Commando der Luchtstrijdkrachten (CLSK), beter bekend als de Koninklijke Luchtmacht. Omdat de luchthaven een militaire luchthaven is, wordt Defensie gezien als de eigenaar van de luchthaven. De luchtmacht gebruikt de vliegbasis als thuishaven voor haar transportvloot en heeft daarvoor, plastisch uitgedrukt, een bepaald gedeelte van de dag een landingsbaan nodig. De tijd dat de luchtmacht de landingsbaan zelf niet nodig heeft, wordt gezien als restcapaciteit. De tweede gebruiker van de luchthaven, het civiele bedrijf Eindhoven Airport, mag gebruik maken van deze restcapaciteit. Dit bedrijf mag namelijk, als medegebruiker van de vliegbasis, civiele vluchten verzorgen op de momenten dat de Luchtmacht de landingsbaan niet gebruikt. Hiervoor heeft Eindhoven Airport aangrenzend aan het vliegterrein van de Luchtmacht een platform met een terminal, dat ze zelf onderhouden. Alle ondersteunende diensten die het beheer van een vliegterrein met zich meebrengen, zoals luchtverkeersleiding, brandweer, infrabeheer en bewaking worden door de vliegbasis verzorgd. Deze samenwerking is gestart in 1981 en is vastgelegd in een overeenkomst tussen De Staat en Eindhoven Airport. Hiervoor betaalt Eindhoven Airport aan Defensie een vergoeding, welke compenseert voor de extra kosten die dit medegebruik met zich meebrengt. De hoogte van de vergoeding wordt jaarlijks vastgesteld op basis van een indexering die toegepast wordt op het originele bedrag van 1981.

Sinds begin jaren 2000 hebben er onder de betrokken organisaties verschillende discussies plaatsgevonden over de vergoeding, de vorm van samenwerking, de groei van het aantal civiele vliegbewegingen en of de luchthaven militair of civiel zou moeten zijn. De eerste grote discussie die plaatsvindt, gaat over de voorgenomen groei van Eindhoven Airport. De regering heeft in 2009 besloten om vliegbewegingen van Schiphol te verplaatsen naar Eindhoven. Aan de heer Alders is gevraagd advies uit te brengen over de manier waarop deze verplaatsing het beste kan plaatsvinden. Overleg hiervoor vond plaats aan de zogeheten Alderstafel, waar alle betrokken regionale partijen waren vertegenwoordigd, evenals de ministeries van Defensie en het toenmalige Verkeer en Waterstaat (nu Infrastructuur en Milieu). De uitkomsten van dit rapport schetsen mogelijkheden om zowel het aantal civiele vluchten alsook de tijden van openstelling te verruimen. De aanbevelingen zijn inmiddels overgenomen door het kabinet en de komende jaren zal hier invulling aan worden gegeven, wat grofweg zal leiden tot een verdubbeling van het aantal civiele vliegbewegingen in 2020. De doorvoering van dit besluit heeft de nodige samenwerking van betrokken partijen nodig, teneinde de doelstellingen binnen de gestelde tijd te kunnen halen. Nu het besluit door de Regering is genomen, heeft men bij Defensie echter het idee dat niet alle actoren dezelfde doorwerking voor ogen hebben of dat men niet tevreden is met het uiteindelijke resultaat. Dit openbaart zich doordat, nu er uitvoering geven dient te worden aan het besluit, verschillende discussies opnieuw worden opgerakeld. Dit zorgt bij de actoren die belast zijn met de daadwerkelijke uitvoering van het besluit voor de nodige onduidelijkheid en stagnaties, waardoor het halen van de doelstellingen in 2020 in gevaar komt.

Een eerste discussie die steeds weer wordt gevoerd, is die van de manier waarop de vergoeding wordt berekend. Men twijfelt, vooral binnen Defensie, of de juiste manier wel wordt gehanteerd. Ten eerste is de indexering vastgesteld in een tijd dat er nog niet zo veel civiele vliegbewegingen plaatsvonden op de luchthaven. Sinds die tijd heeft het aantal civiele vliegbewegingen een gestage groei doorgemaakt, waardoor de onderhoudskosten voor Defensie mee stegen. Het aantal vliegbewegingen zal door het eerder genoemde regeringsbesluit zelfs nog sterker toe gaan nemen. Binnen Defensie wordt gesproken dat de stijging van kosten niet wordt gedekt door de vastgestelde indexering. Daarom is men al jaren bezig met het bedenken van alternatieve manieren om de hoogte van de vergoeding vast te stellen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de (gewijzigde) regelgeving voor het leveren van diensten door de overheid aan derden. Over het algemeen zijn de voorgestelde nieuwe vergoedingen vele malen hoger dan de vastgestelde vergoeding en beroept Eindhoven Airport zich steeds weer op de overeenkomst van 1981. De reden hiervoor is dat zij de voorgestelde vergoedingen niet kunnen betalen, zonder dat het voortbestaan van het bedrijf onder druk komt te staan. Deze onderhandelingen duren al jaren en roept bij verschillende instanties, waaronder bij andere luchthavens, de nodige vragen op. Een vraag die hierbij vaak wordt gesteld is of de compensatie die wordt betaald niet een vorm van oneigenlijke staatsteun betreft, want andere civiele vliegvelden dienen wel zelf de financiën te regelen voor de exploitatie van hun vliegterrein.

Een tweede discussie die steeds binnen Defensie terugkomt, gaat over wie nu eigenlijk bij de overleggen over het medegebruik hoort te zitten. Verschillende actoren, verspreid over alle niveaus binnen Defensie, vinden dat de verkeerde actoren bij de besluitvorming over het medegebruik worden betrokken. Hierdoor ontbreekt het aan draagvlak binnen Defensie en vinden de actoren die niet worden betrokken bij de besluitvorming, dat zij op andere manieren hun inbreng kenbaar dienen te maken. Op het uitvoerende niveau ervaart men dat stagnatie van en onduidelijkheid over de genomen besluiten hiervan de resultaten zijn.

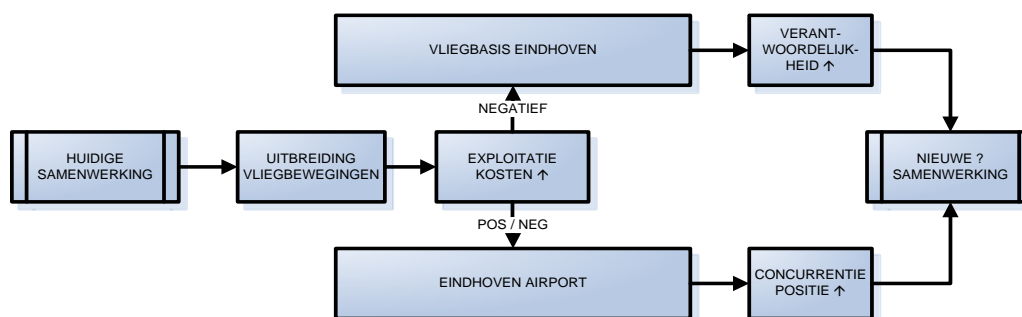
Een laatste gegeven waar de luchthaven mee te maken heeft is de afgekondigde bezuiniging. Niet alleen heeft Defensie de laatste jaren te maken gehad met forse bezuinigingen, maar trad in de periode dat dit onderzoek plaats vond, de Minister van Defensie naar buiten met een beleidsbrief getiteld "Een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld". In deze brief worden de grootste bezuinigingsvoorstellen die Defensie ooit heeft gekend voorgesteld, waardoor er bij Defensie 12.000 functies zullen gaan verdwijnen. Hiervoor zijn grootschalige reorganisaties nodig, welke ook gevolgen zullen hebben voor de belegging van Defensieterreinen. Deze bezuinigingen zouden daarom kunnen leiden tot de sluiting van CLSK-bases. In ieder geval is in de beleidsbrief duidelijk geworden dat het uitgangspunt is dat vliegbasis Eindhoven een civiele luchthaven wordt en dat daar nader onderzoek naar dient te worden uitgevoerd. Hoe de uitkomsten van dat onderzoek en de rest van de reorganisatie van Defensie er uit gaat zien, is ten tijden van het schrijven van dit onderzoeksverslag nog niet duidelijk. Het is al wel duidelijk dat de budgetten sterk terug worden teruggebracht, waardoor de exploitatie van de vliegbasis wordt bemoeilijkt. Hierdoor is de Commandant van vliegbasis Eindhoven op zoek naar manieren om de exploitatie efficiënter en doelmatiger te laten plaatsvinden.

Omdat de voorgenomen veranderingen die eerder zijn genoemd de nodige gevolgen zullen hebben voor de Luchtmacht, en voor de vliegbasis in het bijzonder, is het hun er alles aan gelegen om vooraf enkele zaken helder te krijgen, voordat er onherstelbare schade is toegebracht aan het proces. Daarbij zit men in deze tijd van reorganisaties en bezuinigingen niet te wachten op een extra onzekere factor. Allereerst dient duidelijk te worden waarom zaken die betrekking hebben op de besluitvorming over het medegebruik zo lang moeten duren. Er wordt al jaren over de doorwerking van de Alderstafel, de overeenkomst en de vergoeding gesproken, maar er lijkt geen vooruitgang in de zaak te zitten. Deze stagnatie lijkt voort te komen uit het feit dat bij de besluitvorming rondom het medegebruik meerdere netwerken met daarin veel verschillende actoren zijn betrokken, wat de procesvoortgang onduidelijk maakt en waardoor vertraging wordt opgelopen. Een onderzoek naar het netwerk rond de luchthaven zal duidelijkheid bieden over de besluitvorming en hoe deze kan worden verbeterd en/of versneld. Dit onderzoek verschaft ons inzicht in de diverse betrokken actoren, evenals de belangen van deze actoren. Dit zou namelijk een reden kunnen zijn voor het stagneren van bepaalde processen, zoals het verlenen van de vergunning aan Eindhoven Airport. Dit geeft Defensie houvast om de rolverdeling binnen haar eigen organisatie vast te stellen, zodat dit voor alle betrokken actoren duidelijk zal zijn.

1.2 Aanleiding

De in de inleiding beschreven factoren heeft de leiding van de vliegbasis doen besluiten om te laten onderzoeken wat de gevolgen van deze ontwikkelingen kunnen zijn voor de vliegbasis en de samenwerking met Eindhoven Airport. Enkele zaken die in het onderzoek belicht moeten worden zijn de mogelijke redenen waarom de interactie tussen verschillende partijen soms zo moeilijk lijkt te verlopen, wat mogelijk de gevolgen van de huidige ontwikkelingen kunnen zijn en of er aanbevelingen zijn met betrekking tot de samenwerking tussen Eindhoven Airport en de vliegbasis Eindhoven. Dit afstudeeronderzoek kent zijn oorsprong in een vraag vanuit de Koninklijke Luchtmacht om nader onderzoek te doen naar de samenwerkingsrelatie tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport. Het is echter niet zo dat dit de enige actoren zijn die betrokken zijn bij de samenwerking tussen deze twee partijen. Omdat er in de voorgesprekken al is aangegeven dat de besluitvorming stagneert, dient er in kaart worden gebracht wie en wat er invloed kan uitoefenen op de huidige samenwerking, wat daarbij de motieven zijn en in hoeverre de verschillende actoren betrokken dienen te worden bij het maken van afspraken over de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport.

Wanneer de aanbevelingen van de Alders tafel worden doorgevoerd, zullen de vliegbewegingen van en naar vliegbasis Eindhoven toenemen. Naar verwachting houdt dit grofweg in dat de exploitant het vliegterrein langer open zal moeten stellen en dat dit terrein ook meer slijtage zal vertonen. Al met al meer kosten, die hoofdzakelijk voor rekening zullen komen van vliegbasis Eindhoven. Voor Eindhoven Airport zullen de kosten in de exploitatie ook wel toenemen, maar de onderneming zal daarnaast ook extra inkomsten genereren. Omdat de extra kosten niet allemaal ten laste komen van Eindhoven Airport, zal dit een positief effect hebben voor de concurrentiepositie van de onderneming, wat oneerlijk lijkt tegenover Defensie, maar ook tegenover andere civiele exploitanten van luchthavens. Binnen Defensie wordt daarom veelvuldig de vraag gesteld of de afspraken, zoals gemaakt in 1981 nog wel reëel zijn en of er andere manieren van vergoeden en samenwerking hanteerbaar zijn. Deze vragen worden binnen Defensie onvoldoende afgedaan, omdat dezelfde discussies steeds weer worden gevoerd. In figuur 1 staat de basis van de discussie schematisch weergegeven, op basis van de volgende hypothese: *Vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport hebben door de huidige omstandigheden een nieuwe vorm van samenwerking nodig.*



Figuur 1 Model van gevolgen ontwikkelingen voor luchthaven

De conclusie dat alleen de vliegbasis en Eindhoven Airport een nieuwe vorm van samenwerking nodig hebben, dekt echter niet volledige de lading; er zijn immers veel meer actoren die te maken krijgen met de veranderingen die plaats gaan vinden. Daarom dient eerst in kaart gebracht te worden welke (bij het medegebruik betrokken) actoren dit betreft en in hoeverre deze actoren een rol hebben in de nieuwe vorm van samenwerking die de toekomst wellicht zal brengen. Het eindresultaat "nieuwe samenwerking" (zie figuur 1) kan daarom slaan op zowel de samenwerking tussen twee actoren alsook op de samenwerking die in een netwerk van actoren plaats gaat vinden.

1.3 De probleemstelling

Zoals beschreven in de aanleiding zijn er diverse ontwikkelingen gaande rond luchthaven Eindhoven, wat zijn weerslag kan hebben in de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport en alle actoren die daarmee te maken hebben. Het bedrijf Eindhoven Airport is de grootste medegebruiker van de luchthaven en maakt – tegen een vergoeding – gebruik van de start- en landingsbaan en ondersteunende diensten van de Koninklijke Luchtmacht. Er is echter uit voorgesprekken gebleken dat er meer actoren op verschillende niveaus betrokken zijn bij de samenwerking op luchthaven Eindhoven dan men aanvankelijk denkt. Om een gedegen analyse te maken van het netwerk waarin deze actoren hun invloed uitoefenen, om zodoende in kaart te kunnen brengen welke actoren betrokken zijn in het netwerk rond het medegebruik van de luchthaven Eindhoven, maken wij een netwerkanalyse. Uit deze netwerkanalyse zal tevens blijken welke belangen de diverse actoren nastreven. Daarnaast vraagt de Koninklijke Luchtmacht zich af of de afspraken, rond het medegebruik door Eindhoven Airport, nog reëel zijn. Binnen het netwerk zijn er ook ontwikkelingen die een (onzekere) invloed uitoefenen op de samenwerking. Zo heeft de Alderstafel aangegeven dat een flinke groei van civiele vluchten op Eindhoven Airport mogelijk en wenselijk is. Deze ontwikkelingen brengen, samen met de lopende bezuinigingen, veel onzekerheden met zich mee voor de betrokken actoren. Daar dit een bestuurskundig onderzoek betreft, zullen wij ons meer op het netwerk, het proces en de vorm richten dan op de invulling van de afspraken. Ter ondersteuning aan dit onderzoek zal de inhoud van de afspraken in een later hoofdstuk wel kort uiteengezet worden. Vanuit bovenstaande optiek wordt de volgende probleemstelling geformuleerd, die het uitgangspunt vormt voor het onderzoek:

Hoe is de samenwerking tussen de Koninklijke Luchtmacht en Eindhoven Airport georganiseerd en hoe kan een netwerkanalyse bijdragen aan een betere invulling van deze samenwerking?

1.3.1 De doelstelling

Om te achterhalen hoe het netwerk rond het medegebruik op Eindhoven Airport is vormgegeven wordt er onderzoek gedaan naar de belangrijkste betrokken actoren en de belangen die zij nastreven. Dit doen wij aan de hand van een netwerkanalyse. Deze analyse kan mogelijk bijdragen aan een betere invulling van de samenwerking tussen de betrokken partijen. Aan de hand van dit onderzoek proberen wij hier zicht op te krijgen. Op basis van bovenstaande formulering zijn wij gekomen tot de volgende doelstelling, welke voortvloeit uit de probleemstelling:

Het in kaart brengen van de huidige en mogelijke samenwerkingsvormen tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport, waarbij specifiek gekeken zal worden naar de invloeden die effect hebben op deze (mogelijke) samenwerkingsvorm.

Opgemerkt moet worden dat dit onderzoek echter wel wordt uitgevoerd in opdracht van de Koninklijke Luchtmacht. Op basis van een analyse van de mogelijkheden die er zijn om vorm en inhoud te geven aan de civiel-militaire samenwerking trachten wij een aantal aanbevelingen te doen betreffende het netwerk rond het medegebruik op luchthaven Eindhoven. Deze aanbevelingen zullen hoofdzakelijk gericht zijn op onze opdrachtgever, te weten vliegbasis Eindhoven.

1.3.2 De vraagstelling en de deelvragen

Om de doelstelling te bereiken is de vraagstelling geformuleerd. De vraagstelling bestaat uit een verzameling van deelvragen waarvan de antwoorden leiden tot kennis die nodig is voor het bereiken van de doelstelling. Op basis van de doelstelling en het onderzoeksmodel kan worden geconcludeerd dat één hoofdvraag beantwoord dient te worden. Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, zijn de volgende deelvragen, met de daaronder hangende sub-deelvragen geformuleerd:

- 1 Hoe wordt er momenteel vorm en inhoud gegeven aan de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport?
 - a. Wat is de historie van het vliegterrein?
 - b. Hoe is de samenwerking vastgelegd en welke wijzigingen zijn er gedurende de afgelopen jaren doorgevoerd in de overeenkomst?
 - c. Welke zaken worden geregeld in de overeenkomst?
 - d. Wat zijn mogelijke ontwikkelingen voor de luchthaven?
- 2 Welk nader inzicht over samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport levert een netwerkanalyse op?
 - a. Welke actoren zijn betrokken bij de samenwerking en wat zijn hun taken en positie(s)?
 - b. Welke belangen streven de betrokken actoren na?
 - c. Welke middelen hebben de betrokken actoren ter beschikking en zijn andere actoren hiervan afhankelijk?
 - d. Bevinden deze actoren zich in netwerken? Zo ja, welke en wat zijn de raakvlakken?
- 3 Welke aanbevelingen zijn mogelijk met betrekking tot de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport naar aanleiding van ons onderzoek?

1.3.3 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie

Voor de bestuurskunde is dit onderwerp relevant wegens de organisatorische verbeterslag die er te maken is met betrekking tot de samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport. Dit onderzoek leidt tot een aantal aanbevelingen met betrekking tot de (verbetering van de) samenwerking tussen deze partijen. De Koninklijke Luchtmacht, een publieke organisatie, kan deze aanbevelingen overnemen om zodoende een organisatorische verbeterslag te realiseren. Vanuit maatschappelijk oogpunt is dit een interessant onderwerp gezien het feit dat deze samenwerkingsvorm (militair-civiel) op Nederlandse luchthavens zeldzaam is (zeker gelet op het formaat van de luchthaven Eindhoven en de hoeveelheid vliegbewegingen van beide partijen).

Daarnaast heeft de Koninklijke Luchtmacht momenteel te maken met een forse bezuinigingsopgave. Aanvankelijk werd er door Defensie gespeculeerd over verschillende vormen van exploitatie op de luchthaven, die mogelijkwits besparingen op kunnen leveren. Recent is echter door de minister van Defensie aangegeven dat de Koninklijke Luchtmacht – zeker – tot 2020 gevestigd blijft op de luchthaven Eindhoven. Dit houdt in dat er – hoogstwaarschijnlijk – de komende jaren nog sprake zal zijn van een militair-civiele samenwerking. Voor de overige betrokken actoren kan dit onderzoek ook interessant zijn, daar dit kan leiden tot een (organisatorische) verbeterslag.

1.4 Leeswijzer

Om bovenstaande vragen te kunnen voorzien van een antwoord, zullen we het onderzoek verdelen in een aantal hoofdstukken. In de inleiding, zoals zojuist beschreven, wordt de aanleiding van ons onderzoek, evenals de daarbij behorende doelstelling en vraagstelling nader toegelicht.

In hoofdstuk 2 wordt een theoretische beschrijving gegeven over samenwerking, sturing en regie en netwerken. Voor ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van diverse theorieën, onder meer van Koppenjan en Klijn, Kickert, Bekkers, en Teisman. Op basis van deze theorieën hebben wij ons onderzoek verder uitgevoerd.

In hoofdstuk 3 beschrijven wij de methodologische aanpak van ons onderzoek met daarin de keuzes die wij hebben gemaakt met betrekking tot het verloop van ons onderzoek. Hierin volgt tevens de operationalisering van de te gebruiken begrippen.

In hoofdstuk 4 komen wij tot de beantwoording van de eerste deelvraag: *Hoe wordt er momenteel vorm en inhoud gegeven aan de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport?* In dit hoofdstuk schetsen wij een beeld van de historie van de luchthaven en de overeenkomst tussen Defensie en Eindhoven Airport. Daarnaast volgt een beschrijving van twee belangrijke middelen, te weten geluidsruimte en geld. In dit hoofdstuk zal ook het advies van de Alderstafel betreffende de mogelijke groei van Eindhoven Airport worden beschreven.

In hoofdstuk 5 wordt de tweede deelvraag beantwoord: *Welk nader inzicht over samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport levert een netwerkanalyse op?*

In dit hoofdstuk worden de empirische gegevens uit ons onderzoek verwerkt in een netwerkanalyse waarin de verschillende actoren worden beschreven, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen politieke, militaire en particuliere actoren. Tevens wordt een onderscheid gemaakt tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau. De verschillende percepties, de afhankelijkheden en daarbij samenhangende belangen en posities worden in kaart gebracht. In dit hoofdstuk onderzoeken wij of een netwerkanalyse ons nader inzicht kan geven over de samenwerking op luchthaven Eindhoven. Aan de hand van deze analyse komen wij tot een aantal aanbevelingen met betrekking tot de samenwerking.

Hoofdstuk 6 vormt het afsluitende deel van ons onderzoek. In dit hoofdstuk worden de conclusies weergegeven en wordt er een antwoord gegeven op de derde deelvraag: *Welke aanbevelingen zijn mogelijk met betrekking tot de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport naar aanleiding van ons onderzoek?* In de bijlagen volgen de literatuurbronnen, de internetbronnen, een overzicht van de gebruikte figuren, een aanvullende begrippenlijst, een overzicht van de gebruikte afkortingen en een totaaloverzicht van de personen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.

1.5 Afbakening

Dit onderzoek focust zich specifiek op de relatie tussen Defensie en Eindhoven Airport. Om een helder beeld te krijgen van de actoren die betrokken zijn bij de besluitvorming is het van belang dat een bredere netwerkanalyse wordt gemaakt, om zodoende alle betrokken actoren en belangen inzichtelijk te maken. Daar de vliegbasis de opdrachtgever is, zal de primaire focus van het onderzoek liggen op de samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en andere actoren die betrokken zijn bij het civiele medegebruik op de vliegbasis. Onder samenwerking verstaan wij het aangaan van allianties door actoren om zodoende gebruik te kunnen maken van elkaars deskundigheid, informatie en/of middelen. Dit alles om een hoger, gezamenlijk doel te bereiken. Aangezien de aard van ons onderzoek een bestuurskundige is, richten wij ons op bestuurskundig relevante theorieën. Dit houdt in dat wij niet diepgaand in zullen gaan op financiële of bedrijfsmatige aspecten.

Ten tijde van dit onderzoek begeeft Defensie, en daarmee vliegbasis Eindhoven, zich naar een onzekere en onduidelijke toekomst. Dit komt doordat nog veel veranderingen onduidelijk zijn en dat de besluitvorming over het voortbestaan van de vliegbasis nog niet heeft plaatsgevonden. Dit heeft ons doen besluiten om uit te gaan van de wereld zoals deze op moment van schrijven was.

Voor ons onderzoek zijn verschillende interviews gehouden (zie ook paragraaf 3.3.2). Omwille van de gevoeligheid van uitspraken die gedaan zijn en de politieke gevoeligheid die samengaat met het medegebruik van de luchthaven, hebben de geïnterviewden aangegeven dat zij niet aansprakelijk willen zijn voor de uitlatingen die zij hebben gedaan. Dit heeft ons doen besluiten geen interviewverslagen bij dit verslag te voegen, evenmin om citaten aan de geïnterviewden te koppelen.

HOOFDSTUK 2 – THEORETISCHE VERKENNING

Het theoretisch kader in een onderzoek is van cruciaal belang. Indien een gedegen theoretische achtergrond en denkwijze ontbreken, is het doen van objectieve wetenschappelijke uitspraken niet mogelijk. Het theoretisch kader bepaalt de focus waarmee gekeken wordt naar de casus. Voor ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van een aantal theorieën, onderzoeken en denkwijzen van vooraanstaande wetenschappers, om zodoende een goed begrip van de werkelijkheid te krijgen. De empirie wordt bestudeerd vanuit het perspectief van theorieën uit de bestuurskunde. Het theoretisch kader is vormgegeven aan de hand van begrippen uit de probleemstelling en de doelstelling. De probleemstelling en doelstelling worden daarom nogmaals weergegeven.

Probleemstelling:

Hoe is de samenwerking tussen de Koninklijke Luchtmacht en Eindhoven Airport georganiseerd en hoe kan een netwerkanalyse bijdragen aan een betere invulling van deze samenwerking?

Doelstelling:

Het in kaart brengen van de huidige en mogelijke samenwerkingsvormen tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport, waarbij specifiek gekeken zal worden naar de invloeden die effect hebben op deze (mogelijke) samenwerkingsvorm.

Uit onze probleemstelling en doelstelling blijkt dat de focus van ons onderzoek de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport betreft. Wij onderzoeken of een netwerkanalyse ons andere, of betere, inzichten kan geven met betrekking tot de samenwerking. Logischerwijs zijn de begrippen: *samenwerking en netwerk* essentieel voor ons onderzoek. Een aanzienlijk deel van ons theoretisch kader richt zich op deze twee aspecten, daar dit de kern van ons onderzoek betreft. De voorliggende theoretische analyse is uitgevoerd aan de hand van literatuurstudie. In ons onderzoek hebben wij veel gebruik gemaakt van de theorieën van Koppenjan en Klijn en Kickert inzake complexe netwerken. Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van diverse andere theorieën van overige vooraanstaande wetenschappers. Op basis van deze theorieën is een theoretisch kader geschetst om de stap naar het empirisch onderzoek te kunnen maken. Aan de hand van dit theoretisch kader willen wij inzichtelijk maken:

- waarom actoren overgaan tot samenwerking;
- hoe en waarom actoren belangen nastreven, en;
- hoe een netwerk wordt vormgegeven en zich kan ontwikkelen;
- welk inzicht een netwerkanalyse ons kan geven.

Aan de hand van ons theoretisch kader zullen wij inzicht krijgen in bovenstaande punten. Daarnaast draagt het theoretisch kader bij aan het empirisch onderzoek.

2.1 Inleiding

Bij het uitvoeren van beleid wordt steeds vaker samengewerkt door organisaties die uit verschillende sectoren komen. Veel nieuw beleid, vooral op lokaal niveau, is ondenkbaar zonder deze samenwerking. Organisaties kunnen door samen te werken gebruik maken van elkaars deskundigheid, informatie en middelen. Samenwerking vloeit voort uit (wederzijdse) afhankelijkheid (Koppenjan en Klijn, 2004). Deze afhankelijkheid kan liggen op formeel gebied, zoals de bevoegdheid om beslissingen te nemen tot het bezitten van middelen zoals geld en kennis of het vermogen tot mobiliseren. Deze middelen kunnen op verschillende manieren worden ingezet. Koppenjan en Klijn (2004) noemen het verschil tussen "realization –" en "hindrance power". Actoren kunnen de middelen waarover zij beschikken gebruiken om de voortgang van bijvoorbeeld beleidsvorming te traineren of ze kunnen bereid zijn hun middelen te investeren in een gezamenlijk proces en bijdragen aan de realisatie van beleid en oplossingen voor het probleem. De exploitatie van een vliegbasis is niet direct een gevolg van het uitvoeren van beleid, maar de link is te vinden in de mogelijkheid om gebruik te maken van elkaars middelen.

Scharf (in Koppenjan en Klijn, 2004) stelt dat bij de mate van afhankelijkheid twee belangrijke punten een rol spelen: de belangrijkheid van een middel dat de actor ter beschikking heeft en de mate waarin een alternatief voor dit middel voor handen is. Ook wordt gesteld dat een samenwerkingsverband wederzijds voordeel moet opleveren. De actoren geven een stuk van hun autonomie op om samen te werken met als verwachting dat de samenwerking meer oplevert dan wanneer zij niet samenwerken. Het succes van de samenwerking kan toegevoegde waarde (Kanter, 1994) opleveren voor de betrokken organisaties.

2.2 Begripsbepaling

De aangekondigde veranderingen en de invloeden die hierop inwerken maakt de toekomstige samenwerking tussen de vliegbasis en Eindhoven Airport een complex probleem waarbij een beroep worden gedaan op de vindingrijkheid van de actoren. Zoals gesteld spelen in deze casus verschillende actoren een rol met ieder hun eigen motivatie om invloed te willen uitoefenen en eigen doelstellingen die zij nastreven bij hun bijdrage aan het op te lossen probleem. Om aan te geven welke begrippen naar aanleiding van de onderzoeksvraag behandeld zullen worden, zijn in onderstaand overzicht de kernbegrippen gedefinieerd. Naast de begrippen die voortkomen uit de onderzoeksvraag, worden er in dit rapport vele andere begrippen gebruikt. Voor een volledig overzicht van de begripsbepaling wordt verwezen naar bijlage 5.

Actoren: analytisch te onderscheiden eenheden, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze zich als handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstellen (Klijn, Van Twist, 2000).

Beleid: De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling (Rosenthal, e.a., 1996).

Belangen/doeleinden: wat een actor wil (bereiken).

Afhankelijkheid (in een netwerk): De organisaties in een netwerk zijn op elkaar aangewezen, om de middelen te verkrijgen die zij met het oog op de realisatie van hun doeleinden nodig (menen te) hebben (Klijn, Van Twist, 2000).

Complexe problemen: Bij complexe problemen, in deze casus ongetemde politieke problemen, ontbreekt het aan eenduidige morele maatstaven. De kennis over de mogelijke oorzaken, oplossingen en gevolgen is hierbij ook niet compleet. Deze ongetemde problemen worden ook wel 'Wicked Problems' genoemd (Bekkers, 2007:127).

Interactie: De mate van en de wijzen van contact
Strategieën: Het verschil tussen wat er zelf gedacht wordt, en wat men anderen wil doen laten geloven (Klijn, Van Twist, 2000).

Perceptie: De beelden die actoren van de werkelijkheid hebben.

Samenwerking: In deze casus spelen (gebrek aan) financiën, (gebrek aan) capaciteit, (gebrek aan) inspraak en het besef dat de oplossing van het probleem bij de doelgroep zelf ligt en het doorbreken van een patstelling (De Bruijn, in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Samenwerking vindt vaak plaats vanuit de erkenning dat actoren wederzijds afhankelijk zijn (De Bruijn, in: Hoogerwerf en Herweijer 2003).

Sturing: Het afstemmen van burgers en maatschappelijke organisaties en de bevordering hiervan door de overheid (Rosenthal, e.a., 1996).

Netwerken: De actoren die bij de netwerken betrokken zijn in deze casus werken samen in deels formele, deels informele omgevingen. Samenwerking in netwerken vindt plaats indien er sprake is van een (wederzijdse) afhankelijkheid onder actoren, er sprake is van een duurzame samenwerking en er sprake is van een complex (sociaal) probleem (Koppenjan en Klijn, 2004).

2.3 Samenwerking

Samenwerking is wenselijk wanneer er sprake is van problemen of kwesties met een multidimensionaal karakter, waardoor deze niet meer door individuele organisaties zelfstandig aan te pakken zijn. Voor overheden spelen zes motieven een rol bij de keuze voor samenwerking: (gebrek aan) financiën, (gebrek aan) kennis, onvoldoende toegang tot de doelgroep, grotere acceptatie van beleid, het besef dat de oplossing van het beleidsprobleem bij de doelgroep zelf ligt en het doorbreken van een patstelling (De Bruijn, in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Maatschappelijke groepen hebben veelal vier motieven om over te gaan tot samenwerking: de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid, de behoefte aan beleidsafstemming en de reductie van onzekerheid, de mogelijkheid via samenwerking eigen doeleinden te bereiken, en het verwerven van publieke middelen (2003:333).

Samenwerking vindt vaak plaats vanuit de erkenning dat actoren wederzijds afhankelijk zijn (De Bruijn, in: Hoogerwerf en Herweijer 2003). Samenwerking kan leiden tot verlies van autonomie en zeggenschap, minder flexibiliteit, minder mogelijkheden voor zelfstandige prioriteitstelling, hogere bestuurlasten en soms ook hogere financiële lasten (Blomberg, 2000). Actoren, veelal alleen met een eigen visie en achtergrond, moeten elkaar vinden in de aanpak of oplossing van problematiek. Dit kan erg lastig zijn, aangezien actoren vaak ook een eigen belang nastreven. Samenwerking gaat hierdoor veelal gepaard met onzekerheden.

2.3.1 Machtsbronnen

Actoren kunnen beschikken over machtsbronnen die zij kunnen aanwenden om invloed in een bepaald beleidsspel te kunnen uitoefenen. Machtsbronnen worden ook wel instrumenten genoemd, aangezien dit middelen zijn om doelen te bereiken (Ringeling, 1976 in: Koppenjan, De Bruijn en Kickert (red.), 1993). De macht van een bron of instrument wordt mede bepaald door de mate waarin een actor een machtsbron kan gebruiken om daarmee de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren te beïnvloeden (Bekkers, 2007: 170). Morgan, Van der Krogt en Vroom (in Bekkers 2007) onderscheiden de volgende machtsbronnen:

- Materiële bronnen
- Financiële bronnen
- (professionele) kennis en vaardigheden
- Informatie en ICT
- Positie- of functiemacht op basis van formeel toebedeelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (TVB'n)
- Positie in het besluitvormingsproces
- Relaties
- Identiteit of imago
- Collectieve macht

Volgens Koppenjan, De Bruijn en Kickert (red.) kunnen "instrumenten op verschillende manieren invloed hebben op de voor sturing relevante context" (1993:84). "Instrumenten die gemaakt en ingezet zijn ten behoeve van sturing, en die tevens aansluiten op het gedrag van actoren, kunnen – eventueel onbedoeld – effect hebben op de sturingscontext. Instrumenten kunnen echter ook bewust zijn ontworpen voor het management van netwerken" (1993:84). Koppenjan, De Bruijn en Kickert (red.) (1993) stellen dat er drie instrumentenfamilies zijn, namelijk: de regulerende instrumentenfamilie, de economische instrumentenfamilie en de communicatieve instrumentenfamilie. Regulerende instrumenten zijn bijvoorbeeld overeenkomsten, regelingen en formele regelgeving. Financiële instrumenten zijn bijvoorbeeld subsidies en heffingen. Communicatieve instrumenten zijn gericht op het verstrekken van informatie. Leden van een instrumentenfamilie zijn (zichtbaar) verwant aan elkaar, ondanks het ontbreken van één eigenschap die bij alle leden exclusief aanwezig is (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, in: Koppenjan, De Bruijn en Kickert (red.), 1993).

Wanneer er een groot aantal actoren bij een beleidsspel betrokken is, is er veelal spreiding van de hulpbronnen over de betrokken actoren. Hierdoor ontstaat afhankelijkheid onder de actoren, omdat het bereiken van het doel afhangt van de hulpbronnen van een andere actor. Mede hierdoor is er in veel gevallen in de praktijk geen sturende actor: immers alle betrokken actoren blijken gerechtvaardigde belangen te hebben die zij, al sturend, proberen te dienen en na te streven (Koppenjan, De Bruijn en Kickert (red.), 1993:81). Hierdoor ontstaat er ook een zekere onzekerheid, omdat men niet altijd zeker over een machtsbron kan beschikken. Deze onzekerheid veroorzaakt op zijn beurt weer afhankelijkheid. Het kunnen beheersen van deze onzekerheid biedt de mogelijkheid om macht te kunnen uitoefenen (Bekkers, 2007:171). Deze horizontale context vraagt volgens Koppenjan, De Bruijn en Kickert (red.) erom, dat actoren die sturend zijn, instrumenten inzetten op een andere manier dan de traditionele wijze van inzet. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, in: Koppenjan, De Bruijn en Kickert (red.), 1993) beschrijven vier aandachtspunten die aan de orde zijn bij een netwerkachtige context van sturing:

- Indirecte inzet van instrumenten: actoren dienen bedacht te zijn op de mogelijkheden om instrumenten indirect in te zetten om zodoende hun belangen toch te dienen;
- Fine tuning: fine-tuning kan generieke vormen van sturing vervangen;
- Serendipitisme: instrumenten ingezet op het bereiken van een specifiek doel, kunnen andere effecten hebben dan vooraf gedacht;
- Meerzijdigheid: actoren hebben steun van elkaar nodig om te kunnen sturen. Eenzijdige directieven maken plaats voor meerzijdigheid.

2.3.2 Afhankelijkheid

Ook bij het uitvoeren van beleid wordt steeds vaker samengewerkt door actoren die uit verschillende organisaties en/of sectoren komen. Deze organisaties kunnen door samen te werken gebruik maken van elkaars deskundigheid, informatie en middelen. Samenwerking vloeit voort uit (wederzijdse) afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid kan liggen op formeel gebied, zoals de bevoegdheid om beslissingen te nemen tot het bezitten van middelen zoals geld en kennis of het vermogen tot mobiliseren. Deze middelen kunnen op verschillende manieren worden ingezet.

Samenwerking is veelal een gevolg van wederzijdse afhankelijkheid. Afhankelijkheid bestaat zodra een actor iets wil waarvoor hij andere partijen nodig heeft, omdat zij over onmisbare bronnen beschikken (Teisman, 1995). Afhankelijkheid houdt in dat de één zijn doelen niet kan bereiken zonder medewerking van de ander (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Middelen zijn vaak verspreid geraakt over veel actoren, waardoor elke afzonderlijke actor te kampen heeft met 'resource-constraints' die zijn streven naar zo min mogelijk afhankelijkheid verminderen (Teisman, 1995). Ook als de middelen verspreid zijn streven actoren hun autonomie na. Actoren zijn hierdoor geneigd hun gedrag niet als vanzelfsprekend op elkaar te betrekken. Afhankelijkheid is geen stabiele constante waarde, die voortvloeit uit de verdeling van middelen, maar in hoge mate afhankelijk van wat een actor wil (Teisman, 1995). O'Toole et. al (1972, in: Teisman, 1995) zeggen hierover het volgende: "*Participation in joint activities with other organizations may mean some loss of control over resources and programs, but at the same time it may also mean more power relative to the larger environment within which it operates*". De nadruk verschuift van het zelfstandig realiseren van (beperkte) doelen naar het gezamenlijk realiseren van (ambitieuze) doelen. In de praktijk zullen veel relaties in een netwerk een antagonistische vorm aannemen, waarin coöperatieve strategieën, conflictueus gedrag, evenals mijdingsstrategieën gelijktijdig en opeenvolgend voorkomen (Litwak & Hylton, 1962; Litwak & Rothman, 1970; in: Teisman, 1995).

Of actoren bereid zijn om besluitvorming een gemeenschappelijke activiteit (met anderen) te laten zijn, hangt af van de doorlaatbaarheid van de grenzen van de organisatie (Halpert, 1982:72; in: Teisman, 1995).

Er bestaan verschillende soorten afhankelijkheid (Terpstra, 2001). Terpstra (2001) beschrijft twee soorten afhankelijkheid, te weten eenzijdige en meezijdige afhankelijkheid. Bij eenzijdige afhankelijkheid is één van de partijen gebaat bij samenwerking (Terpstra, 2001).

Organisaties kunnen ook afhankelijk van elkaar zijn, omdat ze werkzaam zijn op hetzelfde domein, dezelfde doelen nastreven, beschikken over dezelfde hulpbronnen of hetzelfde product maken. In dat geval is er sprake van concurrerende afhankelijkheid (Terpstra, 2001). Een andere vorm van afhankelijkheid ontstaat wanneer organisaties verschillende activiteiten ontplooiën, maar elkaar nodig hebben voor het bereiken van hun doelen. Dan is er sprake van symbiotische afhankelijkheid (Terpstra, 2001). Een bijzondere vorm van afhankelijkheid ontstaat wanneer de activiteiten van de ene organisatie vooraf dienen te gaan aan de activiteiten van de andere. De activiteiten van de organisaties moeten dan volgtijdelijk worden gekoppeld. Dit wordt sequentiële of volgtijdelijke afhankelijkheid genoemd (Terpstra, 2001). De Bruijn (in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003) stelt dat het soort afhankelijkheid van belang is voor de vraag of organisaties tot een succesvolle en vruchtbare samenwerking kunnen komen. Bij symbiotische afhankelijkheid hebben de partijen belang bij samenwerking; ze hebben elkaars deskundigheid, middelen of bevoegdheden nodig (De Bruijn, in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Wederzijdse afhankelijkheid heeft voor de overheid tot gevolg dat een verandering niet meer eenzijdig kan worden opgelegd. Via samenwerking kan een beter resultaat gehaald worden, maar samenwerking is geen doel op zich (De Bruijn, in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Samenwerking kan hogere kosten met zich meebrengen en kan de eigen keuzevrijheid beperken.

2.3.3 Belangen

Belangentegenstellingen zijn kenmerkend voor beleid (Bekkers, 2007:63). Belangentegenstellingen leiden tot een machtsstrijd tussen allerlei belanghebbende partijen om macht en invloed te behouden, dan wel deze te verwerven (2007:63). Deze machtsstrijd geeft vorm en inhoud aan de inhoud van het te voeren beleid en het verloop van ontwikkeling en uitvoering van beleid beïnvloedt (2007:63). Macht is het vermogen van actoren om een bepaald gewenst gedrag te kunnen realiseren (2007:63). Macht is dus altijd een rationeel begrip; de ene actor is namelijk in staat om zijn wil aan een andere actor op te leggen (Dahl, 1961, in: Bekkers, 2007).

Afhankelijkheid leidt tot samenwerking. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de ene actor beschikt over middelen of instrumenten die van belang zijn voor een andere actor. Deze afhankelijkheid leidt ertoe dat actoren gaan samenwerken.

Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat actoren de middelen waarover zij beschikken kunnen gebruiken om de voortgang van beleidsvorming te traineren, of ze kunnen bereid zijn hun middelen te investeren in een gezamenlijk proces en bijdragen aan de realisatie van beleid en oplossingen voor het probleem. Koppenjan en Klijn (2004) noemen dit het verschil tussen "realization –" en "hindrance power". Scharf (in: Koppenjan en Klijn, 2004) stelt dat bij de mate van afhankelijkheid twee belangrijke punten een rol spelen: de gewichtigheid van een middel dat de actor ter beschikking heeft en de mate waarin een alternatief voor dit middel beschikbaar is. Uit onderzoek naar beleidsvorming in Nederland blijkt dat er veelal sprake is van verbrokkelde macht als gevolg van institutionele en organisatorische factoren (Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal, 2001). Eén van de institutionele oorzaken van deze verbrokkelde macht is het principe van machtsevenwicht. Een belangrijke organisatorische factor is de arbeidsverdeling binnen het ambtelijke apparaat, waardoor er bijna altijd onderhandeld dient te worden met andere ambtelijke diensten om tot beleid te komen (Bovens et. al, 2001).

Schön en Rein (1995) beschrijven twee modellen die complexe beleidsgeschillen mogelijk kunnen oplossen: het model van *mediated negotiation* en *framereflection*.

Het model van *mediated negotiation* is gericht op het ontdekken van de belangen die zich onder de ingenomen onderhandelingspositie bevinden. Bemiddelaars proberen partijen bij elkaar te brengen om hun (onderliggende) belangen te verkennen, en proberen deze met elkaar in overeenstemming te brengen. Ze proberen via "*negotiation rationality*" een gezamenlijke winst voor partijen te bereiken door *win-lose* situaties om te zetten naar *win-win* situaties. Dit model is echter niet geschikt als de geschillen over fundamentele waarden gaan. Bij discussies over fundamentele waarden is consensus niet mogelijk, tenzij er ruimte is voor "*inventing, packaging, trading and redefining*" (Schön en Rein, 1995:18).

Als er sprake is van hardnekkige beleidsgeschillen tussen partijen die conflicterende frames hanteren, dan is conflictoplossing alleen mogelijk door framereflectie in een proces van codesign, waarbij partijen deel uitmaken van een gewijzigd ontwerpsysteem dat het beleidsobject opnieuw vorm geeft (Schön en Rein, 1995:23).

Binnen het theoretisch perspectief van framereflectie wordt een strategie gevolgd die zich vooral richt op het veranderen van percepties van actoren in een interactieproces. Binnen het theoretisch perspectief van de netwerkbenadering zijn meer strategieën voorhanden. Hier worden ook strategieën gevolgd die gericht zijn op het wijzigen van de netwerkconstitutie. Ook zijn er strategieën op het niveau van spelmanagement, die niet alleen gericht zijn op percepties, maar ook op actoren en instituties.

2.3.4 Onzekerheden

Onzekerheden ontstaan wanneer de partijen in het samenwerkingsverband worden geconfronteerd met problemen waarvan zij vooraf niet weten wat de effecten zullen zijn (Koppenjan en Klijn, 2004). Op drie manieren kunnen de onzekerheden die kunnen ontstaan zich voordoen: *substantive uncertainty*, *strategic uncertainty* en *institutional uncertainty*.

Substantive uncertainty gaat over de aard van het probleem en betreft de beschikbaarheid van informatie. Informatie is veelal incompleet of te laat aanwezig. Bovendien interpreteren verschillende actoren de informatie allen vanuit een eigen perceptie van het probleem (Koppenjan en Klijn, 2004). *Strategic uncertainty* gaat over de wijze waarop de actoren strategische keuzes maken om complexe problemen te formuleren en naar voren te brengen (Allison, 1971; Crozier and Fredberg, 1980; Kingdon, 1984 en 1995; Ostrom, 1990 in Koppenjan en Klijn, 2004). De diversiteit aan percepties zorgt voor een serie aan strategieën, waar de andere actoren vervolgens strategisch op zullen reageren. Door de verschillende (re)acties is het lastig om te voorspellen welke strategieën actoren zullen kiezen en op welke wijze deze het proces om het probleem op te lossen zullen beïnvloeden (Koppenjan en Klijn, 2004). *Institutional uncertainty* gaat over institutionele onzekerheid.

Het oplossen van complexe problemen betreft vaak niet alleen de samenwerking van actoren met een andere organisationele achtergrond maar ook de samenwerking van verschillende lagen van die organisaties (Burns en Flam, 1987; March en Olsen, 1989, in: Koppenjan en Klijn, 2004). Dit maakt de samenwerking lastig omdat zij allen percipiëren vanuit de taken, regels en taal van hun eigen organisatie, afdeling of netwerk. Dit leidt tot onzekerheid over hoe het proces zal worden aangepakt en hoe de interactie met de anderen actoren zal ontwikkelen (Koppenjan en Klijn, 2004). Onzekerheden bemoeilijken de aanpak van complexe maatschappelijke problemen en dit kan leiden tot stagnatie.

2.3.5 Strategie en regie

Voor een succesvolle samenwerking is het plaatsen van een groep actoren in een arena of netwerk niet voldoende om ze met elkaar in verbinding te brengen. Om tot een succesvolle samenwerking te komen is (een vorm van) strategie en regie vereist.

Strategie

Door middel van strategieën zullen de actoren in het beleidsspel proberen het gedrag van andere actoren en de inhoud van het probleem en de oplossingen te beïnvloeden in een voor hen gunstige richting. Koppenjan en Klijn (2004:49) beschrijven hiervoor een aantal strategieën; waaronder 'cooperative' en 'facilitating' strategieën. Bij 'cooperative' strategieën erkent de actor zijn externe afhankelijkheden maar wordt tijdens het onderhandelingsproces alsnog getracht de eigen oplossing door te voeren.

'Facilitating' strategieën zijn gebaseerd op het feit dat samenwerking noodzakelijk is om wederzijds gewenst resultaat te behalen. Deze strategie is gericht op het samenbrengen van actoren. De strategie is bepalend voor het samenwerkingsverband en vormen het beleidsspel tussen de actoren (Godfroy in: Koppenjan en Klijn, 2004). Strategisch gedrag wordt veroorzaakt doordat actoren, binnen het beleidsspel, allen vanuit het eigen belang en perceptie opereren. Conflict, competitie, coalitievorming en samenwerking zijn dan interactiepatronen die tussen de actoren in een netwerk kunnen ontstaan. Koppenjan en Klijn (2004:50) stellen echter dat, indien er geen centrale besluitmaker in een netwerksamenwerking is, er geen centrale beslissing genomen kan worden. Dit toont aan dat netwerksamenwerking gebaat is bij enige vorm van sturing en regie.

Sturing

Wanneer de te volgen strategie is gekozen voor een bepaald probleem, zal er op toegezien moeten worden dat deze strategie ook wordt gevolgd. Dit toezicht, ofwel regie, dient te worden toegepast door een centrale procesmanager. Deze manager dient het proces in de gaten te houden, zorg te dragen dat de actoren onderling op een juiste manier blijven communiceren en hij dient besluiten te formaliseren. Koppenjan & Klijn (2004:50) stellen dat, indien er geen centrale besluitmaker in een netwerksamenwerking is, er geen centrale beslissing genomen kan worden. Zij geven hier drie verklaringen voor. Ten eerste hebben actoren zonder de centrale besluitmaker alleen de mogelijkheid om beslissingen te maken over bepaalde aspecten van het besluit. Als tweede verklaring geven zij dat actoren vaak moeten overleggen met hun meerdere en kunnen daarom maar één stap tegelijk doen. Als laatste verklaring wordt gegeven dat de ontwikkeling van ideeën aan het begin van het proces nog niet is voltooid: het is vaak net begonnen op dat punt. Het stellen van doelen en posities gebeurt incrementeel tijdens het proces.

Pröpper et al. (2004) stellen dat regie gelijk is aan sturing. Sturing kan echter ook gezien worden als een instrument om regie uit te kunnen voeren (Fiers en Jansen, 1998). Van der Aa et al. (2002) stellen dat regie sterk verwant is met sturing en management, maar dat deze begrippen een directieve rol impliceren. Deze directieve rol hoeft er vanuit het oogpunt van regie niet altijd te zijn. Sturing en management kunnen namelijk gekarakteriseerd worden door overleg, onderhandeling en overtuigen (Oosten, 2006).

Samenwerken in een netwerk betekent dat verschillende actoren met verschillende percepties en strategieën samen, op basis van coproductie, naar een oplossing dienen te zoeken. De coproductie van beleid wordt door velen vanuit een interventionistisch oogpunt gezien (Bekkers, 2007:211). "Het wordt gezien als een managementvraagstuk dat vorm en inhoud krijgt door systematische en weloverwogen interventies te plaatsen (Koppenjan en Klijn, 2004; Teisman, 2005). Deze interventies worden gezien als een vorm van keten- of netwerkmanagement – gericht op het veranderen van de posities van partijen in een netwerk, het veranderen van de relaties tussen deze partijen of de spelregels voor de omgang tussen partijen – waardoor partijen eerder geprikkeld worden om samen te werken.

Ook worden deze interventies gezien als een vorm van procesmanagement of trajectmanagement, gericht op het creëren van dussdanige condities dat een proces van gemeenschappelijke beeldvorming tussen gelijkwaardige partners in een betrouwbare en veilige omgeving tot stand kan komen" (Termeer, 1993; De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 1998 in Bekkers 2007:211). Om de verschillende percepties te inventariseren en te kunnen zoeken naar bruggen om tegenover elkaar staande percepties met elkaar te verenigen is er regie nodig. Deze regie kan geboden worden in de vorm van een procesmanager.

2.4 Netwerken

Samenwerking vindt veelal plaats in netwerken, welke gedefinieerd kunnen worden als *'more or less stable patterns of social relations between mutually dependant actors, which form around policy problems and/or clusters of means and which are formed , maintained and changed trough a series of games'* (Koppenjan en Klijn, 2004:69). Netwerken worden door Kickert en Van Vught (1983) getypeerd als

- een verzameling van actoren (individuen, groepen, organisaties);
- de belangen, wensen en doelen van die actoren;
- de activiteiten en probleemvelden ten aanzien waarvan de actoren bepaalde belangen en/of doelen hebben;
- de regels, normen, en assumpties die de acties van, en interacties tussen, actoren bepalen;
- de verzameling van actie- en interactiemogelijkheden waarover elke actor beschikt;
- de verzameling verwachte uitkomsten, kosten en baten van elke actie en interactie.

Netwerken ontstaan doordat actoren (wederzijds) afhankelijk van elkaar zijn, waardoor zij een vorm van samenwerking aan moeten gaan. Men spreekt van een netwerk indien actoren (wederzijds) afhankelijk zijn, er sprake is van een duurzame samenwerking en er sprake is van een complex (sociaal) probleem (Koppenjan en Klijn, 2004).

2.4.1 Actoren in netwerken

Bij samenwerken gaat het om de interactie tussen actoren die verbonden zijn door wederzijdse belangen. Actoren kunnen bestaan uit individuen (publiek en privaat), individuen die lid zijn van een groep of organisatie maar ook uit groepen die deel kunnen zijn van een grotere organisatie (Koppenjan en Klijn, 2004:45). Om aan te kunnen tonen welke actoren in een casus samenwerken, is een actorenanalyse nodig.

In een actorenanalyse worden de bij een probleem betrokken actoren in kaart gebracht. In het geval van deze casus zijn dat de actoren die bij de besluitvorming over het medegebruik van de vliegbasis betrokken zijn. Daarbij dient aandacht te worden geschonken aan wat de afhankelijkheden van de verschillende actoren zijn, wat hun zienswijze op het probleem is en welke positie zij innemen bij het zoeken naar een oplossing voor het probleem. Koppenjan en Klijn (2004: 136) geven een model om in vier stappen een analyse uit te voeren naar de bij een probleem betrokken actoren. In figuur 2 worden de vier stappen en de daarbij horende bedoelingen en vragen in een tabel weergegeven.

Stap	Bedoeling	Belangrijke vragen
Formuleer het probleem	Een startpunt maken voor de analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe ziet de huidige situatie er uit? - Wat zijn de gevolgen? - Wat wordt gezien als de oorzaak van het probleem? - Wat is de gewenste situatie? - Welke doelen en criteria gaan daaraan vooraf? - Welke oplossingen zijn er?
Identificeer de betrokken actoren	Achterhalen met welke actoren rekening moet worden gehouden	<ul style="list-style-type: none"> - Wie kan worden onderscheiden als handelende unit? - Welke actor is van belang voor een ander om doelen te bereiken? - Welke actor heeft belang bij het oplossen van het probleem?

Stap	Bedoeling	Belangrijke vragen
Reconstrueer de perspectieven van de actoren	In kaart brengen van actoren in relatie tot het probleem, de oplossing en andere actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Welke beelden hebben actoren van het probleem, de oorzaken, de oplossingen en de competentie van andere actoren? - In hoeverre zit er verschil tussen de beelden van verschillende actoren en zijn er duidelijke groepen? - Welke obstakels kunnen er gevormd worden door verschillen in beelden?
Analyseer de posities en de afhankelijkheden van de actoren	Welke posities nemen de actoren in, in relatie tot het probleem en in hoeverre zijn ze afhankelijk van elkaar?	<ul style="list-style-type: none"> - Welke middelen hebben de verschillende actoren tot hun beschikking? - Hoe belangrijk zijn deze middelen en zijn ze elders verkrijgbaar? - Zijn de actoren van meerdere actoren afhankelijk en/of is er wederzijdse afhankelijkheid? - Zijn actoren kritiek, toegewijd en/of vergelijkbaar?

Figuur 2 Stappenplan voor actorenanalyse (Koppenjan en Klijn, 2004: 136)

2.4.2 De Arena's

Actoren vinden elkaar in arena's en hier worden keuzes gemaakt. Deze keuzes zijn gebaseerd op basis van de percepties die de actoren hebben van problemen, oplossingen en elkaars strategieën. De omstandigheden waarin en hoe de keuzes worden gemaakt wordt door Koppenjan en Klijn het beleidsspel genoemd (2004:50). Om een analyse van het beleidsspel te kunnen maken dienen eerst de arena's te worden geïdentificeerd. De vragen in figuur 3 kunnen hierbij als hulpmiddel worden gebruikt.

Stap	Bedoeling	Belangrijke vragen
Stel de relevante arena's vast	Erkenning van bij elkaar horende groepen en/of actoren en hun interacties en initiatieven die van belang kunnen zijn voor het oplossen van het probleem	<ul style="list-style-type: none"> - Waar worden de belangrijke besluiten genomen? - Welke actoren hebben interactie met elkaar en in welke context? - Hoe is de samenhang tussen de groepen en/of actoren ? - Hebben de groepen relaties onderling?

Figuur 3 Stappenplan voor arena analyse (Koppenjan en Klijn, 2004: 136)

Het is mogelijk dat een beleidsspel in een impasse geraakt. Deze impasse, ook wel stagnatie genoemd, is het resultaat van onenigheid over de te bereiken oplossingen voor een probleem. Het kan echter ook voorkomen dat voor een actor een impasse juist de oplossing is voor het probleem. Daarom is het lastig om een impasse vast te stellen. Vanuit een impasse kan het voorkomen dat de actoren zich ingraven met hun eigen standpunten een loopgravenoorlog gaan voeren. Een dergelijke situatie wordt een 'dialogue of the deaf' genoemd. Een stagnatie kan niet alleen ontstaan vanuit verschillende standpunten (cognitief) maar ook door de manier dat standpunten worden verkondigd (sociaal) door actoren (Koppenjan en Klijn, 2004: 150). Om een impasse inzichtelijk te maken kan gebruik worden gemaakt van de vragen die in figuur 4 worden weergegeven.

Stap	Bedoeling	Belangrijke vragen
Identificeer en analyseer de stagnatie	het inventariseren van de stagnatie in het beleidsspel, waardoor de aard en de structuur van de stagnatie kan worden gebruikt om interventies te kunnen uitvoeren.	<ul style="list-style-type: none"> - Is er een stagnatie in het beleidsspel? - Wat is de aard en structuur van de stagnatie? - Welke actoren zijn betrokken bij de stagnatie? - Is er een blokkade of een stagnatie? - Is de stagnatie cognitief of sociaal?

Figuur 4 Stappenplan voor analyse van stagnatie (Koppenjan en Klijn, 2004: 136)

2.4.3 De Netwerkenbenadering

De netwerkbenadering stelt niet één actor als uitgangspunt, maar deze benadering hecht veel belang aan onderzoek naar de relaties, posities en inbreng van de verschillende actoren. Met actoren worden mensen, groepen of organisaties bedoeld (Rosenthal, 1996). De samenleving wordt in dezen gezien als een meesturend samenstel van actoren die allen hun eigen motieven en doeleinden hebben. Het gevolg hiervan is dat er meer inzicht ontstaat in (wederzijdse) afhankelijkheden tussen actoren in het netwerk en de verschillende middelen en doelen die worden gehanteerd (Ostrom, Tiebot, Warren 1961).

"Afhankelijkheid ontstaat doordat organisaties controle kunnen uitoefenen over de bereikbaarheid van, de toegang tot en de verdeling van vitale hulpbronnen, waar andere organisaties weer afhankelijk zijn op grond waarvan macht wordt uitgeoefend om bepaalde belangen te verdedigen" (Pfeffer & Salancik, 1987; in: Bekkers, 2007). Het gevolg hiervan is strategisch gedrag. Interactiepatronen, zoals dwang, onderhandeling, ruil (etc.) zijn veel voorkomend tussen de partijen in een arena of netwerk. Dit strategische gedrag wordt ook wel een beleidsspel genoemd (Klijn, 1993; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1993; in: Bekkers, 2007).

Het voeren van beleid in netwerken vraagt om netwerkmanagement (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). "Onder netwerkmanagement wordt verstaan 'de wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden. Het is niet gericht op het bereiken van een bepaalde uitkomst maar op collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop of zorg voor de relatie tussen actoren" (Hoogerwerf & Herweijer, 2008).

In de netwerkbenadering heeft de overheid geen centrale, bovengeschatte, rol. In de netwerkbenadering is de overheid één van de actoren in het netwerk. Samenwerking is noodzakelijk, daar de complexiteit van (sociale of maatschappelijke) problemen niet meer door één actor opgelost kunnen worden. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop beleid geformuleerd wordt en de wijze waarop dit beleid uitgevoerd wordt. De samenleving bestaat uit allerlei actoren (individueel, maar ook organisaties), met allen een eigen waardepatroon, die elkaar in verschillende netwerken ontmoeten. Het gevolg hiervan is dat de samenwerking tussen organisaties varieert gelang de vraag die wordt gesteld. Indien er sprake is van een duurzame samenwerking tussen actoren in een netwerk, is het mogelijk dat er na loop van tijd vervlechting plaatsvindt doordat kennisuitwisseling plaatsvindt. Dit leidt tot een meer horizontale samenwerking tussen de betrokken actoren. In veel gevallen zijn deze actoren loyaal naar de eigen organisatie, maar daarnaast tevens loyaal in de samenwerking met de netwerkpartner. Hierdoor staat onderhandelen vaak hoog op de agenda, om zodoende doelen te kunnen bereiken. Onderlinge afspraken binnen het netwerk zijn hiervan vaak het gevolg. Deze afspraken worden vastgelegd in contracten, convenanten of subsidiebeschikkingen en dienen tevens als sturingsinstrument (Koppenjan en Klijn, 2004).

Volgens Koppenjan & Klijn (2004) is de theoretische en normatieve veronderstelling die aan de netwerkbenadering ten grondslag ligt dat het omgaan met onzekerheden een kwestie is van wederzijdse aanpassing en samenwerking. Dit is dit te zien aan het feit dat:

- in probleemsituaties en 'probleemoplossingprocessen', het belang van meerdere, wederzijds afhankelijke, actoren aanwezig is;
- het beantwoorden van de vraag of een probleem bestaat niet een doelstelling is, maar is gebaseerd op verschillende waarden en perspectieven van de actoren die de verschillende antwoorden dragen;
- een adequate behandeling van probleemsituaties wederzijdse kracht vereist waar een combinatie van bronnen, activiteiten en ideeën gevestigd moeten worden.

Koppenjan & Klijn (2004:114) stellen dat wederzijdse aanpassing en samenwerking tot betere resultaten leiden dan 'go-alone strategies' van actoren. Echter, de kosten voor samenwerking zijn hoog, waardoor er altijd een afweging gemaakt moet worden van de (mogelijke) toegevoegde waarde tegen de kosten, beperkingen en mogelijke complicaties van samenwerking. Eén van de belangrijke elementen van de netwerkbenadering is dat gezamenlijke besluitvorming moet resulteren in een relatieve verbetering voor het oplossen van problemen. De samenwerking in een netwerk is divers; sommige relaties zijn directer dan anderen. Invloeden op het institutionele niveau werken langzamer door dan invloeden op procesniveau. Indien één actor een beslissing moet maken dient dit plaats te vinden met een specifieke samenstelling van factoren en actoren (Koppenjan en Klijn, 2004:120).

Om een netwerk in kaart te brengen dient er een analyse van gemaakt te worden. Hierbij worden niet alleen de interacties omschreven maar ook de contactmomenten en de regels. De vragen in figuur 5 kunnen worden gebruikt bij de netwerkanalyse.

Stap	Bedoeling	Belangrijke vragen
Inventariseer de interactiepatronen van de actoren	Door de frequentie en diversiteit van interacties in kaart te brengen, kunnen de netwerken en de actoren die daar bij horen worden geïdentificeerd	<ul style="list-style-type: none"> - Welke actoren hebben vaak interactie en welke weinig? - Welke actoren hebben een variërend contactpatroon? - Welke actoren staan centraal in het netwerk?
Inventariseer de patronen in de percepties van de actoren	Het vaststellen van de relatie in percepties is vast te stellen bij welke netwerken de actoren horen	<ul style="list-style-type: none"> - Welke percepties hebben de actoren m.b.t. het probleem, de oplossingen en hun omgeving? - In hoeverre komen deze percepties overeen met die van andere actoren?
Inventariseer de institutionele arrangementen die partijen verbindt	Een inventarisatie van de formele en informele regels en andere arrangementen die van belang zijn op het beleidsspel	<ul style="list-style-type: none"> - Welke formele regels en juridische procedures gelden? - Welke informele regels kunnen worden waargenomen? - Welke procedures voor bijeenkomen en raadplegen bestaan in het netwerk?

Figuur 5 Stappenplan voor een netwerkanalyse (Koppenjan en Klijn, 2004: 136)

Wanneer de aangegeven stappen zijn genomen, is het mogelijk om de antwoorden op de vragen uit de stappen te gebruiken voor een analyse. Met deze analyse kan inzicht worden verschaft in de verdeling van belangen en machtsbronnen tussen de actoren en hoe de actoren afhankelijk van elkaar zijn. Vanuit dit model heeft Bekkers (2007:169) een compact model samengesteld, zoals weergegeven in figuur 6. Dit model zal in de analyse worden gevolgd om vervolgens een antwoord te kunnen geven op de eerder genoemde netwerkanalyse, zoals deze door Koppenjan en Klijn is ontwikkeld.

Kenmerk van netwerk	Actor A	Actor B	Actor C
Taak en positie			
Belang			
Dominante perceptie van probleem			
Dominante perceptie van relevante aanpakken			
Ter beschikking staande machtsbronnen			
Dominante afhankelijkheidspatronen			
Gevolgd en te verwachten strategische interactiepatronen			

Figuur 6 Model voor een netwerkanalyse (Bekkers, 2007: 169)

2.4.4 Beoordelingscriteria voor netwerksamenwerking

Koppenjan en Klijn (2004:125) beschrijven een aantal criteria waarmee netwerksamenwerking beoordeeld kan worden. Zij stellen dat het succes of falen van beleid afhangt van leren. Koppenjan & Klijn (2004:125) onderscheiden verschillende processen van leren in arena's: cognitief leren, strategisch leren en institutioneel leren.

Inhoudelijke criteria: cognitief leren. Koppenjan en Klijn (2004) definiëren cognitief leren als het verhogen van kennis en inzicht over de aard, oorzaken en effecten van het probleem, de mogelijke oplossingen, en hun consequenties. Zij onderscheiden twee typen van cognitief leren, namelijk gezamenlijke beeldvorming en doelverstrengeling. Gezamenlijke beeldvorming kan men realiseren als er beter inzicht is in de aard van het probleem en de consequenties van de oplossingen. Consensus over inzicht, bevordert door onderzoeksbevindingen, kan hieraan bijdragen.

Proces criteria: strategisch leren. Strategisch leren definiëren zij als het groeiende bewustzijn van partijen van de betrokkenheid van andere partijen en hun wederzijdse afhankelijkheden. Partijen moeten managen om tot een bevredigende participatie te komen in wederzijdse onderhandelingsprocessen tijdens de zoektocht naar de formulering van het probleem en zijn oplossingen die zowel zorgen voor hun eigen doelstellingen en interesses als die van anderen.

Institutioneel leren. Institutioneel leren is de mate waarin partijen in beleidsspelletjes de gelegenheid hebben om gebruik te maken van relaties, regels, bedoelingen, talen en vertrouwen die hun zullen helpen en die hun interacties voorspelbaar zullen maken. Wanneer er een meer duurzaam karakter ontstaat, zal er een netwerkverandering of netwerkformatie ontstaan. Per definitie zorgt institutioneel leren voor een verandering in de bestaande relaties in een netwerk.

2.4.5 Structuren en regels in netwerken

Koppenjan en Klijn (2004:74) beschrijven twee verschillende theorieën op het gebied van netwerken. De rationele keuzetheorie focust op het doelgerichte gedrag van actoren, terwijl de institutionele theorie focust op de regulatie van gedrag (bijvoorbeeld door middel van regels). Wanneer nader wordt gekeken naar de rol van regels wordt binnen de institutionele theorie de normatieve institutionele theorie onderkend. In deze maatschappelijk georiënteerde benadering focust men op sociale interacties en de regels die daaruit vloeien (Koppenjan & Klijn, 2004:75). Deze benadering benadrukt de normatieve invloed van regels, die de basis vormen van een te vormen netwerk.

Regels creëren een transparante en een vertrouwde omgeving, wat hen belangrijk maakt bij het werken in een netwerk. Er zijn verschillende soorten regels (positieregels, grensregels e.d.). Netwerkgeregels verschaffen inzicht in de institutionele structuur van het netwerk en bevatten ook belangrijke informatie over de mogelijkheden en grenzen van acties in netwerken (Koppenjan en Klijn, 2004:82). Naast regels is het vertrouwen onderling een belangrijk aspect om tot een succesvolle samenwerking te komen (Koppenjan en Klijn, 2004:84). Een aantal spelregels zijn:

- *Regels over doelstelling, agenda en voorwaarden*
Er moet worden gestreefd naar een open dialoog, met een open agenda, welke gedurende het proces leiden tot het definiëren van problemen en oplossingen waarin alle actoren zich kunnen vinden.
- *Regels over het deelnemen en de rollen*
Om een zo helder mogelijk beeld te krijgen van het probleem en de mogelijke oplossing, is het belangrijk dat alle belangen worden behartigd. Daarbij kan het ook een eis van de overheid zijn, dat alle betrokken partijen deelnemen aan het proces. Met het groeien van de grootte neemt echter ook de kans op stroperigheid van besluitvorming toe.
- *Regels over informatie*
De partijen maken afspraken over hoe informatie gaat worden gebruikt en over de toegang tot informatie van anderen. Dit kan, zeker door commerciële belangen, zeer risicovol zijn. Deze afspraken zijn cruciaal om de strategische angst tegen te gaan, omdat ze voorkomen dat partijen 'lekken naar de pers' zodra ze hun doelbereik in het proces onder druk voelen staan (Koppenjan en Klijn, 2004:199).
- *Regels over stappen en tijdschema's*
Verschillende actoren hebben veelal strijdige belangen, daarom is het belangrijk om overeenstemming te krijgen over de te nemen stappen en de tijdschema's die daarmee samengaan. De eerste stap is veelal het in kaart brengen van het probleem, gevolgd door de stappen van het genereren, uitwerken en het selecteren van oplossingen (Koppenjan en Klijn, 2004:200). Het uitvoeren van standaard procesmanagement is voor complexe maatschappelijke problemen eigenlijk geen optie, omdat de actoren over het algemeen autonoom zijn. Dit maakt een hiërarchische aansturing zeer moeilijk. Het stellen van deadlines kan bij de actoren een 'sense of urgency' creëren. Deze deadlines dienen bij voorkeur te worden gekoppeld aan voorzienbare momenten die van invloed zijn op de doelrealisatie en waardoor de deelnemers het gevoel krijgen dat er iets gaat gebeuren, wat de participatie zal verhogen.
- *Regels over communicatie met de omgeving*
Hierbij gaat het hoofdzakelijk over de communicatie tussen vertegenwoordigers van organisaties in de arena's en hun achterban. Het is belangrijk dat de partijen in een gesloten arena naar elkaar toe groeien, maar het is minstens zo belangrijk dat zij contact houden met hun achterban, omdat deze zo kan meegroeien in het proces en omdat de deelnemers vaak geen mandaat hebben om besluiten te mogen nemen.

2.5 Resumé

Veel wetenschappers hebben theorieën geformuleerd op het gebied van samenwerking, belangen en netwerken. Aan de hand van theorieën geven wij ons onderzoek, met behulp van het theoretisch kader, verder vorm. Op basis van deze theorieën trachten wij antwoord te kunnen geven op de, voor ons onderzoek, belangrijke vragen. In de inleiding van dit hoofdstuk is uiteengezet waarom wij voor bepaalde theorieën hebben gekozen. Uit onze probleemstelling blijkt dat ons onderzoek de samenwerking rond het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven betreft. Aan de hand van een netwerkanalyse hopen wij tot andere, of betere, inzichten te komen. In ons theoretisch kader hebben wij gefocust op de theorieën met betrekking tot samenwerking en netwerken. Om een antwoord te kunnen formuleren op onze probleemstelling is het noodzakelijk om theorieën te gebruiken die ons nader inzicht kunnen geven in deze aspecten. De theorie van Koppenjan en Klijn is noodzakelijk voor het uitvoeren van een gedegen netwerkanalyse.

Samenwerking is wenselijk wanneer er sprake is van problemen met een multidimensionaal karakter, waardoor deze niet meer door individuele organisaties zelfstandig aan te pakken zijn (De Bruijn, in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Op basis van de voor ons onderzoek geraadpleegde theorieën van Koppenjan en Klijn is te concluderen dat wederzijdse afhankelijkheid de basis vormt voor samenwerking. Teisman stelt dat afhankelijkheid bestaat zodra een actor iets wil waarvoor hij andere partijen nodig heeft, omdat zij over onmisbare bronnen beschikken. Er bestaan verschillende bronnen waar een actor over kan beschikken. Deze (machts)bronnen zijn bijvoorbeeld materiële bronnen, financiële bronnen, kennis en vaardigheden, positie in het besluitvormingsproces of de identiteit of het imago (Morgan, Van der Krogt en Vroom, in: Bekkers, 2007). Actoren kunnen deze bronnen aanwenden om invloed in een beleidsspel te kunnen uitoefenen. Koppenjan, De Bruijn en Kickert (red., 1993) stellen dat instrumenten op verschillende manieren invloed hebben op de voor sturing relevante context. Instrumenten kunnen gebruikt worden voor het management van netwerken.

Indien bij een samenwerking meerdere actoren betrokken zijn, wordt er vaak een netwerk gevormd. Men spreekt van een netwerk indien actoren (wederzijds) afhankelijk zijn, er sprake is van een duurzame samenwerking en er sprake is van een complex (sociaal) probleem (Koppenjan en Klijn, 2004). Het netwerk bestaat uit alle betrokken actoren. Afhankelijk van de betrokken actoren vindt er sturing en regie plaats. Sturing en regie zijn mogelijk indien er een 'regisseur' aangewezen is, dan wel 'natuurlijk' benoemd of gegroeid is gedurende de samenwerking. Sturing en regie zijn ook mogelijk indien de actoren over machtsbronnen/instrumenten beschikken die gebruikt kunnen worden voor het management van netwerken. Door de grote hoeveelheid aan betrokken actoren (en de daarbij behorende machtsbronnen), en het feit dat al deze actoren hun eigen belangen nastreven, moet de regisserende partij voldoende autoritair zijn om enige vorm van regie en sturing te kunnen bewerkstelligen, dan wel beschikken over een voor het uitvoeren van management benodigde instrument/machtsbron. De regisserende partij of regisseur kan partijen op voorhand in contact brengen, waardoor deze partijen reeds op voorhand informatie uitwisselen. Hierdoor kan draagvlak vergroot worden. Door het ontbreken van sturing en regie kan het zijn dat processen stagneren, waardoor de samenwerkingsrelatie tussen de diverse actoren (enigszins) verstoord kan worden. Dit kan ertoe leiden dat bijvoorbeeld het besluitvormingsproces lang kan duren. De aanwezigheid van een sterke regisserende partij of regisseur zou dit – in theorie – moeten kunnen voorkomen.

Om inzicht te krijgen in netwerken en de diverse samenwerkingsrelaties tussen actoren is het wenselijk een netwerkanalyse uit te voeren. Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven een aantal te doorlopen stappen, waardoor men een gedegen analyse van een netwerk kan uitvoeren. Voor het maken van een netwerkanalyse is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in: de actoren in het netwerk, de relevante beleidsarena's, eventuele stagnatie in het beleidsspel, de interactiepatronen, de patronen in percepties van actoren en het institutionele arrangement die partijen verbindt. Door inzicht te krijgen in bovenstaande aspecten kan uiteindelijk geanalyseerd worden hoe de verdeling van machtsbronnen tussen de actoren is en hoe actoren afhankelijk van elkaar zijn. Voor een dergelijke analyse hanteren wij het model van Bekkers (2007), waarin per actor de eerdergenoemde aspecten geanalyseerd worden.

Hoewel actoren samenwerken in een netwerk, neemt dit niet weg dat actoren hun eigen belangen (altijd) voor ogen houden. Bovendien kan het zo zijn dat één actor verschillende belangen heeft en deze toch probeert na te streven (bijvoorbeeld het ministerie van Defensie: de luchtbasis Eindhoven streeft andere belangen na dan de Hoofddirectie Financial en Control, terwijl zij allebei deel uitmaken van het ministerie van Defensie). Deze belangen kunnen op verschillende manieren worden nagestreefd, al vindt dit veelal in een zogenaamd 'beleidsspel' plaats. Koppenjan en Klijn (2004) stellen bovendien dat actoren de middelen waarover zij beschikken kunnen gebruiken om de voortgang van beleidsvorming te traineren, of ze kunnen bereid zijn hun middelen te investeren in een gezamenlijk proces en bijdragen aan de realisatie van beleid en oplossingen voor het probleem. Dit noemen zij het verschil tussen "realization-" en "hindrance power". Actoren kunnen hun middelen inzetten om processen te versnellen of te hinderen; waar zij voor kiezen hangt af van het eigen belang en de middelen waar zij over beschikken. Indien er binnen een netwerk sprake is van complexe beleidsgeschillen zijn er – volgens Schön en Rein (1995) – twee modellen toe te passen om dit op te lossen. *Mediated negotiation* is gericht op het ontdekken van belangen die zich onder de ingenomen onderhandelingspositie bevinden. Bemiddelaars zullen dan proberen partijen met elkaar in overeenstemming te brengen nadat zij de onderliggende belangen hebben verkend. *Framereflection* past men toe bij hardnekkige beleidsgeschillen tussen partijen die conflicterende *frames* hanteren. Conflictoplossing is dan enkel mogelijk door framereflectie in een proces van *codesign*, waarbij partijen deel uitmaken van een gewijzigd ontwerpsysteem dat het beleidsobject opnieuw vorm geeft.

Een laatste belangrijk aspect binnen netwerken en (netwerk)samenwerking zijn onzekerheden. Onzekerheden ontstaan wanneer partijen in het samenwerkingsverband worden geconfronteerd met problemen waarvan zij vooraf niet weten wat de effecten zullen zijn (Koppenjan en Klijn, 2004).

"Beter een goede buur?"

HOOFDSTUK 3 – DE ONDERZOEKSMETHODIEK

In dit hoofdstuk beschrijven wij de onderzoeksaanpak. In de onderzoeksaanpak wordt een beschrijving gegeven van de doelstelling, de vraagstelling en de onderzoeksmethodiek die is gehanteerd. Deze aanpak dient als sturend en evaluerend middel.

3.1 Schets van onderzoeksmethode en de daarbij horende theorieën

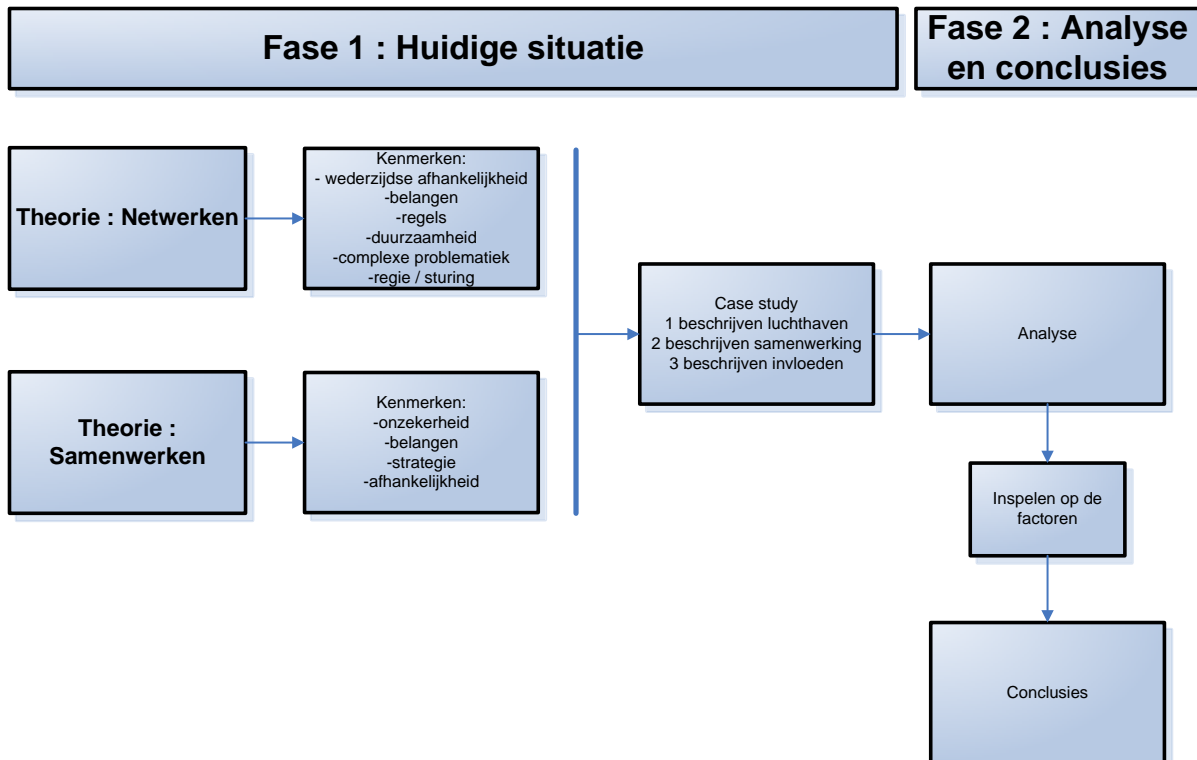
Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat er dient te worden samengewerkt tussen de vliegbasis en Eindhoven Airport teneinde de doelstellingen van beide organisaties zo efficiënt mogelijk uit te kunnen voeren. Samenwerken betekent dat verschillende actoren met elkaar verbonden zijn door wederzijdse afhankelijkheid in het vormen van beleid en het zoeken naar oplossingen voor de problemen. In dit onderzoek zal de mate van afhankelijkheid en de mogelijke samenwerking die dit met zich meebrengt in kaart worden gebracht.

Met dit onderzoek willen wij een advies uitbrengen over een manier van civiel-militaire samenwerking die mogelijk is en waarbij een eerlijke verdeling van lasten en verantwoordelijkheden kan worden gerealiseerd. Hierbij wordt rekening gehouden met de groeimogelijkheden, zoals deze door de Alders tafel worden beschreven.

3.2 Conceptueel ontwerp en onderzoeksmodel

In het conceptueel ontwerp wordt de (begripsmatige) vormgeving van het onderzoek beschreven. In het conceptueel ontwerp beschrijft men wat, waarom en hoeveel men gaat onderzoeken (Verschuren en Doorewaard, 2000). Achtereenvolgend beschrijven wij het probleemkader, de probleemstelling, de doelstelling, het onderzoeksmodel, de afbakening en de vraagstelling van het onderzoek.

Het onderzoeksmodel is een schematische weergave van de stappen die doorlopen worden in het onderzoek om de doelstelling te bereiken. Het onderzoeksmodel dat voor dit onderzoek is opgesteld is weergegeven in figuur 7:



Figuur 7: Onderzoeksmodel

Toelichting onderzoeksmodel:

Het onderzoek is opgedeeld in twee fases. Fase één bestaat uit een theoriegedeelte waar een praktijkanalyse op volgt. In fase twee worden conclusies getrokken op basis van gegevens uit fase één, evenals uit een analyse van deze gegevens in fase twee.

Fase 1

In de eerste fase wordt in hoofdstuk twee vanuit de theorie een overzicht opgesteld van kenmerken die van invloed zijn op samenwerking rond het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven. Op basis van onze probleemstelling is gebleken dat samenwerking en netwerken twee belangrijke aspecten in ons onderzoek zijn. In onze colleges zijn diverse theorieën rond samenwerking en netwerken behandeld. Op basis van deze colleges hebben wij gedurende fase 1 onderzoek gedaan naar allerlei theorieën over deze twee onderwerpen. Aan de hand van literatuurstudies hebben wij geïnventariseerd welke theorieën er zijn. Op basis van onze onderzoeksopzet hebben wij een aantal specifieke theorieën gekozen, daar deze – in onze optiek – het beste aansloten bij ons onderzoek. Deze theorieën zijn gericht op samenwerking en netwerken en hebben wij gebruikt om tot een theoretisch kader te komen. De informatie uit colleges zijn hier ook in verwerkt.

Fase 2

In de tweede fase wordt aan de hand van de in fase één beschreven en bestudeerde theorie een link gemaakt naar de praktijk. Aan de hand van de in hoofdstuk 2 beschreven theorie wordt een netwerkanalyse gemaakt rond het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven. Deze netwerkanalyse is uitgevoerd op basis van theorieën van Koppenjan en Klijn en Bekkers en het eerder uitgevoerde bureauonderzoek en casestudy. Door middel van de netwerkanalyse trachten wij tot andere inzichten te komen inzake de samenwerking rond het burgermedegebruik. De bevindingen uit deze netwerkanalyse worden geanalyseerd. Daarnaast zijn er – gedurende het onderzoek – een aantal interviews afgenomen om beter inzicht te krijgen in de diverse betrokken actoren, hun belangen en de samenwerking. Uit deze interviews is informatie gekomen die wij verwerkt hebben in ons onderzoek. Omwille van de gevoeligheid van uitspraken die gedaan zijn en de politieke gevoeligheid die samengaat met het medegebruik van de luchthaven, hebben de geïnterviewden aangegeven dat zij niet aansprakelijk willen zijn voor de uitlatingen die zij hebben gedaan. Dit heeft ons doen besluiten geen interviewverslagen bij dit verslag te voegen, evenmin om citaten aan de geïnterviewden te koppelen.

Op basis van de informatie uit de netwerkanalyse, evenals uit het bureauonderzoek, de casestudy en de interviews komen wij tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Deze conclusies en aanbevelingen zijn terug te vinden in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 6 sluiten wij af met een reflectie op ons onderzoek.

3.3 Onderzoekstechnisch ontwerp

Het onderzoekstechnisch ontwerp geeft aan op welke manier de deelvragen die deel uitmaken van het conceptueel ontwerp worden gerealiseerd. Door per deelvraag aan te geven hoe deze wordt beantwoordt, wordt een beschrijving gegeven van het verloop van ons onderzoek. Het onderzoekstechnisch ontwerp bestaat uit drie onderdelen: de gebruikte onderzoeksstrategieën, de gehanteerde onderzoekstechnieken en de geraadpleegde bronnen.

3.3.1 Onderzoeksstrategieën

Een onderzoeksstrategie is volgens Swanborn (1994) 'een complex van onderzoeksactiviteiten, waardoor het ene onderzoek een heel andere verschijningsvorm heeft dan het andere'. Swanborn maakt onderscheid tussen vier onderzoeksstrategieën die toegepast kunnen worden om een wetenschappelijke probleemstelling te benaderen:

- Bureauonderzoek;
- Casestudy;
- Enquête;
- Experiment (Swanborn, 1994).

In dit onderzoek zullen het bureauonderzoek en de casestudy worden toegepast.

Onderzoeksstrategie I: bureauonderzoek

In de eerste fase van het onderzoek lag het accent voornamelijk op het bureauonderzoek. Literatuur en artikelen zijn geraadpleegd om inzicht te krijgen in de aanwezige kennis op het gebied van (civiel-militaire) samenwerking en publiek-private samenwerking. Vanuit de bestaande vakliteratuur zijn definities gebruikt om het onderzoek af te bakenen.

Onderzoeksstrategie II: casestudy

Er worden verschillende definities gehanteerd van een casestudy. De definitie van Swanborn (2000) is gehanteerd, aangezien deze definitie in zijn uitwerking het beste aansluit bij het onderzoek dat is beoogd. De definitie luidt:

"Een case is een drager (of enkele dragers) van het verschijnsel; in de natuurlijke omgeving; over een bepaalde periode met metingen op diverse tijdstippen; meestal diverse databronnen. Het kan om zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden gaan, of een combinatie ervan; gericht op een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van tal van variabelen, met veel aandacht voor knelpunten en oplossingen.(2000:22)."

Casestudies kunnen meerdere functies hebben: beschrijven, verklarend en evaluerend. Voor ons onderzoek hebben wij gekozen voor een casestudy, omdat wij behoeften hadden aan gedetailleerde kennis over een verschijnsel door het proces in de natuurlijke omgeving gedurende een bepaalde tijd te volgen.

3.3.2 Onderzoekstechnieken

Binnen elke onderzoeksstrategie moeten keuzes gemaakt worden met betrekking tot de te hanteren onderzoekstechnieken. Hiermee wordt vastgelegd op welke wijze de gegevens worden verzameld en geanalyseerd. De keuze voor de onderzoekstechnieken wordt bepaald op basis van de probleemstelling, de beschikbaarheid van data en de (subjectieve) voorkeuren van de onderzoekers.

In deze paragraaf wordt per onderzoeksstrategie een overzicht gegeven van de gebruikte onderzoekstechnieken. Zoals weergegeven in voorgaande paragraaf betreft het in ons onderzoek bureauonderzoek en een casestudy.

Onderzoekstechnieken bij bureauonderzoek

Bureauonderzoek wordt toegepast om het te onderzoeken object/casus in een brede theoretische context te plaatsen, waarbij de achtergronden van de problematiek aan bod komen. Tijdens het uitvoeren van het bureauonderzoek wordt een overzicht gemaakt van theorieën over het onderzoeksobject. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende vormen van bureauonderzoek:

Literatuuronderzoek. Onder literatuuronderzoek valt het totaal aan boeken, artikelen, papers en dergelijke waarin wetenschappers hun kennis en visie neerleggen. Op basis van de voor dit onderzoek geraadpleegde literatuur is kennis verworven over de mogelijkheden van samenwerking tussen publieke- en private partijen (specifiek de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport).

Analyse secundaire data. Secundaire data betreft data die door andere onderzoekers (in een ((eerder)) onderzoek) bijeen zijn gebracht. Op basis van eerdere onderzoeken is verdere kennis verworven ten behoeve van ons onderzoek.

Analyse ambtelijk materiaal. Met ambtelijk materiaal worden de data en gegevens bedoeld die gedurende de afgelopen jaren door de ambtelijke organisatie (Koninklijke Luchtmacht, ministerie van Defensie) zijn verzameld. Deze informatie geeft ons inzicht in de voorgeschiedenis van de samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport

Onderzoekstechnieken bij casestudy

Naast het bureauonderzoek wordt in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van de casestudy. Aan de hand van een praktijkanalyse is een overzicht gemaakt van de gebeurtenissen rondom de totstandkoming van de samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport Binnen de casestudy wordt gebruik gemaakt van diverse onderzoekstechnieken, te weten literatuuronderzoek en interviews.

Literatuuronderzoek. Literatuuronderzoek vormt de kern van het bureauonderzoek. Bij het uitvoeren van de casestudy wordt ook gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Door het raadplegen van (project)documentatie wordt de benodigde achtergrondinformatie over de cases verzameld.

Interviews. Gedurende het onderzoek is gebruik gemaakt van twee typen interviews, te weten: expertinterviews en bedrijfsinterviews. Het houden van expertinterviews zorgt voor specifieke kennis die noodzakelijk is om beter inzicht te krijgen in de door ons te onderzoeken casuïstiek. Bedrijfsinterviews geven ons beter inzicht in het doorlopen proces rondom de samenwerking tussen de twee partijen gedurende de jaren. Bedrijfsinterviews geven ons meer inzicht in alle aspecten rondom de samenwerking tussen de vliegbasis en Eindhoven Airport; ook de aspecten die niet formeel zijn opgenomen in alle documenten.

3.3.3 Bronnen

Bij de uitvoering van onderzoek dient men, naast de onderzoeksstrategie(ën) en methoden, ook rekening te houden met de beschikbaarheid van gegevens. Mochten onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, dan kan met trachten dit middels vragen of observaties te verkrijgen. Bij de uitvoering van ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van datatriangulatie. Dit houdt in dat wij meerdere (typen) databronnen hebben aangewend voor de beantwoording van onze deelvragen. Verschuren en Doorewaard (2000) en Swanborn (1994) onderscheiden de volgende vijf bronnen:

- Literatuur;
- Media;
- Projectdocumentatie;
- Personen;
- Databestanden van eerder onderzoek.

Hieronder volgt een beschrijving en een argumentatie van en voor de in ons onderzoek gehanteerde informatiebronnen.

Literatuur

In het literatuuronderzoek is met name informatie verzameld over samenwerken, afhankelijkheden, belangen, netwerken en publiek-private samenwerking. In de literatuur is een scala aan theorieën beschikbaar over eerder genoemde onderwerpen. Daarnaast hebben wij getracht theorieën te vinden over civiel-militaire samenwerking. De door ons gevonden informatie over dit onderwerp is zeer beperkt. Voor een uitgebreid overzicht van de door ons geraadpleegde literatuur wordt verwezen naar de literatuurlijst (bijlage 1).

(Ambtelijke) projectdocumentatie

In ons onderzoek is bij het uitvoeren van de casestudy een analyse gemaakt aan de hand van ambtelijke projectdocumentatie. Deze informatie geeft inzicht in de voorgeschiedenis rond de samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport

Personen

Tijdens ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van (oriënterende) interviews met betrokken actoren. Deze interviews geven ons meer inzicht in de samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport Door het houden van interviews hebben wij ook meer inzicht gekregen in de belangen die de betrokken actoren nastreven. In bijlage 4 staan de personen die hierbij een bijdrage hebben geleverd in een overzicht weergegeven.

3.4 Onderzoek aanpak per deelvraag

De centrale vraag zal worden beantwoord door antwoord te geven op de beschreven deelvragen. Als eerste zal er een beschrijving worden gegeven op welke manier deze deelvragen worden onderzocht.

Voor deelvraag 1 zal inzichtelijk moeten worden gemaakt hoe de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport tot stand is gekomen. Er zal een beschrijving worden gemaakt van de vliegbasis, Eindhoven Airport en eventueel van andere stakeholders die bij de samenwerking betrokken zijn. Hierbij zal de historie worden beschreven van de actoren en hoe en met welk doel de samenwerking tot stand is gekomen. Hierbij wordt ingezoomd op twee belangrijke machtsbronnen, te weten geluid en geld. Ook zal hier worden beschreven wat het advies van de commissie Alders inhoudt. Om antwoorden te krijgen op deze punten zal hoofdzakelijk deskresearch worden gedaan. In hoofdstuk 4 beantwoorden wij deze eerste deelvraag.

Deelvraag 2 gaat in op de (f)actoren die van invloed zijn op de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport op de luchthaven Eindhoven. Om inzicht te krijgen in de betrokken actoren, de afhankelijkheden, de belangen en de percepties hebben wij een netwerkanalyse uitgevoerd. Deze analyse is aan de hand van de theorie van Koppenjan en Klijn gemaakt. In hoofdstuk 5 is deze analyse terug te vinden. Deze analyse vormt de basis voor de beantwoording van deelvraag 2.

Op basis van deze bevindingen zullen wij in hoofdstuk 6 een antwoord geven op de derde deelvraag, namelijk: Welke aanbevelingen zijn mogelijk met betrekking tot de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport naar aanleiding van ons onderzoek?

De derde deelvraag luidt: *Welke aanbevelingen zijn mogelijk met betrekking tot de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport naar aanleiding van ons onderzoek?* Aan de hand van de beantwoording van deelvraag 1 en 2 formuleren wij in dit hoofdstuk aanbevelingen met betrekking tot de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport. Deze aanbevelingen komen voort uit ons onderzoek en dienen veelal nog nader te worden onderzocht voordat ze doorgevoerd kunnen worden.

3.5 Operationaliseren van de kernbegrippen

Naar analogie van onze deelvragen onderzoeken wij de volgende begrippen in ons onderzoek:

- Afhankelijkheden;
- Sturing en regie;
- Netwerk.

Afhankelijkheden

Aan de hand van een actorenanalyse brengen wij in kaart welke actoren betrokken zijn bij deze casus. Een actor is een analytisch te onderscheiden eenheid, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat de zich als handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstelt. Met behulp van de theorieën van Koppenjan en Klijn en Kickert wordt inzichtelijk gemaakt welke afhankelijkheden de actoren hebben. Afhankelijkheid bestaat zodra een actor iets wil waarvoor hij andere partijen nodig heeft, omdat zij over onmisbare bronnen beschikken. Door deze afhankelijkheden zijn de actoren genoodzaakt om samenwerking aan te gaan. Aan de hand van onze analyse hebben wij in kaart gebracht over welke middelen de actoren beschikken, alsmede welke (andere) actoren afhankelijk zijn van deze middelen.

Sturing en regie

Door onze actorenanalyse hebben wij in kaart gebracht welke actoren betrokken zijn bij onze casus. Hierdoor is inzicht verkregen in de betrokken actoren, evenals de middelen (ook wel machtsbronnen) die zij tot beschikking hebben. Hieruit vloeit een afhankelijkheidsanalyse, waaruit blijkt welke afhankelijkheden de actoren hebben. Vervolgens is aan de hand van de theorie van Koppenjan en Klijn bekeken welke actoren sturend zijn, of zouden moeten zijn, en welke actor de regie heeft. Aan de hand van de middelen die een actor tot beschikking heeft, kan men zien of een actor sturend is. Deze analyse is opgenomen in een schema, deze is terug te vinden in hoofdstuk 5.2.7.

Netwerk

Bij de beïnvloeding in het netwerk maken wij een netwerkanalyse. Als eerste stellen we de betrokken actoren vast. Zoals eerder beschreven is een actor een analytisch te onderscheiden eenheid, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze zich als handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstelt. Per actor beschrijven wij zijn status, verantwoordelijkheden, taken en positie. Daarnaast brengen wij de percepties in kaart die actoren hebben van het probleem, evenals de percepties van de actoren van relevante aanpakken. Dit doen wij aan de hand van een tabel zoals beschreven in hoofdstuk 5.2.6. Ook brengen wij de afhankelijkheidsrelaties in kaart aan de hand van de middelen (ook wel machtsbronnen genoemd) die de actoren ter beschikking hebben. Deze analyseren we, mede aan de hand van onze analyse naar de belangen die de actoren nastreven. Een analyse van de interactiepatronen is tevens opgenomen in ons onderzoek. Het geheel van de gegevens zijn opgenomen in schema's naar de theorie van Koppenjan en Klijn. Een analyse van deze gegevens geeft ons inzicht in het netwerk, de interacties, de belangen, de percepties, de afhankelijkheden en de machtsbronnen.

HOOFDSTUK 4 - CASUSBESCHRIJVING

4.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de luchthaven Eindhoven centraal. In dit hoofdstuk willen wij beschrijven hoe de huidige samenwerking tussen het Ministerie van Defensie en Eindhoven Airport tot stand is gekomen en hoe de afspraken tussen deze twee actoren (formeel) zijn vastgelegd. Met deze informatie willen wij de achtergrond van de samenwerking beschrijven, wat de basis zal vormen voor het resterende onderzoek. Dit toont een eerste blik in deze complexe casus, met name op de zaken waar de afgelopen jaren terugkerende discussies over werden gevoerd. Na het lezen van dit hoofdstuk zal antwoord zijn gegeven op de eerste deelvraag, zoals verwoord in hoofdstuk 1:

Hoe wordt er momenteel vorm en inhoud gegeven aan de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport?

Om deze vraag te voorzien van een antwoord, hebben wij de volgende sub-vragen geformuleerd:

- a. Wat is de historie van het vliegterrein?
- b. Hoe is de samenwerking vastgelegd, en welke wijzigingen zijn er gedurende de afgelopen jaren doorgevoerd in de overeenkomst?
- c. Welke zaken worden geregeld in de overeenkomst?
- d. Wat zijn mogelijke ontwikkelingen voor de luchthaven?

4.2 De geschiedenis van het luchthaventerrein Eindhoven in vogelvlucht

De eerste plannen voor de aanleg van een vliegveld in de buurt van de stad Eindhoven zagen in 1921 het licht. Pas in 1932 is de luchtvaart op burgervliegveld Welschap gestart. Tijdens de Tweede Wereldoorlog gebruikte Duitsland het vliegveld voor militaire doeleinden, wat een abrupt einde maakte aan de ontwikkeling van burgervliegveld Welschap. Gedurende de oorlog kreeg het vliegveld de naam 'Fliegerhorst Eindhoven'. De Duitsers breidde het vliegveld al snel uit naar een basis met drie geplaveide banen, 130 opstellingsplaatsen en 53 grote hangaars (www.Defensie.nl). Na de oorlog vestigde de Koninklijke Luchtmacht zich op vliegbasis Eindhoven. Het veld is sinds 1952 de thuisbasis geweest van verschillende straaljagersquadrons en vanaf 1992 is de vliegbasis zich steeds meer toe gaan spitsen op luchttransport. Vanaf 1952 heeft de burgerluchtvaart gebruik gemaakt van de diensten van de vliegbasis, daar de basis gunstig gelegen was voor een aantal bedrijven (in de regio). Bedrijven als het vliegbedrijf van Philips en KLM waren afhankelijk van het ministerie van Defensie en gebruikten in overleg de start- en landingsbaan en de diensten van de verkeersleiding, brandweer en geneeskundige dienst. Voor deze service zijn contracten afgesloten tussen Defensie en de civiele medegebruikers. De samenwerking tussen Eindhoven Airport en Defensie is pas in 1981 formeel vastgelegd middels een overeenkomst. Deze overeenkomst was noodzakelijk om formeel alle afspraken vast te leggen, daar de belangen van de betrokken partijen om gebruik te kunnen maken van de luchthaven groeiden en daarmee ook de afhankelijkheid die zij ten opzichte van elkaar hadden. In deze publiek-privaatrechtelijke overeenkomst werden de mogelijkheden voor een civiele luchthaven met militair medegebruik opengehouden. In de overeenkomst werden afspraken opgenomen met betrekking tot de vergoeding, de verdeling in lasten ten behoeve van de aanleg van een nieuwe landingsbaan, het mogen vaststellen van en beschikken over landingsgelden uit de civiele vliegbewegingen door Eindhoven Airport.

Omdat de omwoners veel last hadden van het geluid van de straaljagers, is er in 1982 gestart om de startbaan te verleggen. Het Ministerie van Defensie en Eindhoven Airport kwamen hiermee de wensen van de burgers tegemoet. Zij hadden hier echter zelf ook belangen bij, aangezien zij – door het verleggen van de baan – meer vluchten konden uitvoeren. Door de verlegging van de baan konden vertrekkende toestellen het centrum van Eindhoven vermijden. Deze werkzaamheden werden in 1984 afgerond. Eindhoven Airport heeft financieel bijgedragen aan het verleggen van de start- en landingsbaan. In 1984 werd op het civiele deel van de vliegbasis een aparte aankomst- en vertrekhal geopend, die werd geëxploiteerd door het bedrijf Eindhoven Airport.

De huidige luchthaven Eindhoven is aangewezen als militaire luchthaven maar heeft op het terrein een burgerareaal wat Eindhoven Airport exploiteert. Hierbij kan niet helemaal worden gesproken van exploitatie, omdat Eindhoven Airport in de Luchtvaartwet niet is aangewezen als burgerluchthaven. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat op het civiele gedeelte van de luchthaven uitsluitend het militaire gezag van toepassing is en daarmee ook de verantwoordelijkheid voor de orde en veiligheid op het civiele gedeelte voor rekening komt van de militaire commandant. In praktijk onthoudt de militaire commandant zich echter van toezicht op het civiele gedeelte van de luchthaven. De reden hiervan is dat Eindhoven Airport een luchthavenreglement hanteert dat grotendeels is afgeleid van reglementen van andere vliegvelden. Vanwege het militaire karakter van de luchthaven, dienen civiele luchtvaartuigen ontheffing te hebben van het landingsverbod dat geldt voor militaire luchthavens. Deze ontheffing wordt afgegeven door de minister van Defensie en is sinds 1982 verleend aan de Stichting Vliegveld Welschap (Eindhoven Airport).

4.3 De overeenkomst tussen Staat en Stichting

De basis van de samenwerking ligt in een overeenkomst die in 1981 gesloten is tussen De Staat en Eindhoven Airport. In dit hoofdstuk zal in hoofdlijnen de ontwikkeling van deze overeenkomst worden weergegeven, waarna zal worden verdiept in de twee hoofdaspecten uit de overeenkomst; de vergoeding en de geluidsruimte. Dit zijn twee belangrijke machtsbronnen. Voor deze verdieping is gekozen omdat deze zaken in de loop der jaren steeds het onderwerp van gesprek zijn geweest.

Begin jaren tachtig is het door een samenwerking tussen Defensie en de civiele Stichting Vliegveld Welschap (nu Eindhoven Airport) gelukt om het vliegveld open te stellen voor zowel militair verkeer als voor burgerluchtvaart. Zowel Defensie en de Stichting Vliegveld Welschap hadden hier baat bij, daar hierdoor zeker werd dat de vliegbasis operationeel zou blijven. Dit duidt op wederzijdse afhankelijkheid. Daarnaast zou de Stichting Vliegveld Welschap een financiële bijdrage leveren voor het gebruik van de baan en de door Defensie uitgevoerde diensten (onder andere luchtverkeerleiding). Voor Defensie betekende dit een nieuwe inkomstenbron, in eerste instantie was het de bedoeling dat de luchthaven als civiele luchthaven werd aangewezen, maar toen dat niet doorging is er voor burgermedegebruik gekozen. Deze samenwerking werd op 28 augustus 1981 in een overeenkomst tussen De Staat en de stichting vastgelegd. De belangrijkste punten in de overeenkomst zijn dat er afspraken werden gemaakt over de verdeling van de kosten voor de aanleg van de nieuwe landingsbaan, de kostenverhoudingen en dat er een redelijke ontwikkeling van de burgerluchtvaart mogelijk gemaakt diende te worden. Voor Eindhoven Airport werd hierdoor groei mogelijk, wat voor hen een goed economisch perspectief bood. Naast deze hoofdpunten is in de overeenkomst ook het burgermedegebruik nader geregeld, met name het gebruik van de luchthaven in de weekenden en op feestdagen. Ook werd in artikel 9 verwezen naar de mogelijkheden om in de toekomst het luchtvaartterrein aan te wijzen als terrein voor burgerluchtvaart. De overeenkomst heeft een onbepaalde doorlooptijd en kan worden veranderd wanneer beide partijen overeenstemming bereiken over het te veranderen deel of wanneer een verandering in de wetgeving hiertoe aanzet.

Volgens de Luchtvaartwet (art 33 en 34) mag een aangewezen militaire luchtvaartterrein niet gebruikt worden ten behoeve van de civiele luchtvaart. Om het mogelijk te maken dat civiele toestellen daadwerkelijk gebruik mogen maken van het landingsterrein, is in 1982 een beschikking verleend aan de gezagvoerders van burgerluchtvaartuigen die, met tussenkomst van de Stichting Vliegveld Welschap, gebruik maken van de luchthaven. Hierbij zijn strenge condities gesteld over de lengte en de lading van de toestellen, de zogenaamde *Load Classification Number* (LCN) van de burgerluchtvaartuigen. Daarmee is een beperking gegeven over het soort vliegtuigen dat gebruik mag maken van de luchthaven en niet over het aantal vliegtuigen dat de luchthaven jaarlijks mag aandoen. De enige beperking over het geluid is dat wordt genoemd is dat de indicatieve zone van 35 Kosteneenheden (Ke) niet mag worden overschreden.

Ten tijde van de overeenkomst was het aantal civiele vliegbewegingen zeer beperkt. Met name het bedrijf Philips maakte veel gebruik van de luchthaven. Voor Philips was een luchthaven in dezelfde stad zeer gunstig, aangezien de reistijd naar de luchthaven zeer beperkt is. Hierdoor kon het bedrijf besparen in kosten, hetgeen ieder bedrijf ambieert. In de loop der jaren is de Stichting Vliegveld Welschap gaan groeien en is het in toenemende mate van belang geworden voor de regio Eindhoven. Door deze groei en de daarmee samengaande vraag naar het mogen verwerken van burgerluchtvaartuigen die groter waren dan de vergunde toestellen, is in 1987 een aanvullende beschikking verleend voor 264 zware vliegbewegingen.

In 1990 is door de Staatssecretaris van Defensie (StasDef) en de Minister van Verkeer en Waterstaat het verzoek van de Stichting Vliegveld Welschap ingewilligd om de openstellingstijd van de luchthaven met 15 minuten te vervroegen. De omwonenden gingen hiertegen in bezwaar, waarna de Raad van State verplichtte dat het besluit diende te worden teruggedraaid.

Nadat in 1996 het toegestane aantal was overschreden, bleek dat er een groeiende behoefte aan zware vliegtuigbewegingen was. Mede hierdoor heeft de StasDef in 1998 een aanvullende beschikking opgemaakt, waardoor Stichting Vliegveld Welschap 936 zware vliegbewegingen kon accommoderen. Hiertegen is door de gemeente Veldhoven en de Vereniging Belangenbehartiging Omwonenden Welschap (BOW) beroep ingesteld, waarna de beschikking is vernietigd. De redenen hiervan waren dat de beschikking onbevoegd was genomen en dat er niet voldoende afweging van belangen was gemaakt. Hierop is een aanvullende beschikking voor 1999 wel volgens de juiste procedure opgesteld. Op verzoek van Eindhoven Airport is het aantal zware vliegbewegingen naar beneden bijgesteld tot 800. Dit om een verstoring van de relatie met de omgeving te voorkomen. De StasDef geeft hier, in overleg met de Minister van V&W, gehoor aan. Ook in de aanvullende beschikking voor 2000 is dezelfde ontheffing gegeven. Tegelijkertijd met deze laatste beschikking is men tevens een procedure gestart voor een beschikking voor meerdere jaren. Dit resulteerde in een beschikking 2000-2004, waarin een ontheffing werd gegeven voor 800 zware vliegbewegingen in 2000, oplopend tot 2000 zware vliegbewegingen in 2004.

In 2009 is de Wet Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens in werking getreden. Hiermee is de basis gelegd voor een nieuw luchthavenbesluit en het vaststellen van een civiele geluidsruimte voor de civiele medegebruiker van militaire luchthavens. Daarom is de laatste beschikking die werd afgegeven (ontheffing van art 33, Luchtvaartwet) geldig tot 2012 of eerder, wanneer een nieuwe luchthavenbesluit is vastgesteld.

4.4 De regionale overeenkomst

Naast de overeenkomst met Defensie heeft Eindhoven Airport in 2000 een regionale overeenkomst gesloten met BOW, de Brabantse Milieufederatie, de provincie Noord-Brabant en de gemeente Eindhoven, Oirschot, Eersel, Veldhoven en Best. Hierin werden middellange en lange termijn afspraken gemaakt over de continuïteit van de burgerluchtvaart en de milieuvoorwaarden voor de omgeving. Er werden in deze overeenkomst niet langer het aantal vliegbewegingen als sturend mechanisme gehanteerd, maar ging men de mate van geluidsbelasting gebruiken. Totdat er een civiele geluidszone (maximaal 4,65 km²) was vastgesteld zal Eindhoven Airport niet meer dan 18.050 vliegbewegingen accommoderen. Daarbij werd afgesproken dat het verschil tussen zware en lichte vliegbewegingen geleidelijk zal komen te vervallen. Om de naleving van deze afspraken te bewaken werd het Gezamenlijk Luchthaven Omwonenden Beraad Eindhoven (GLOBE) opgericht. Bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken diende de overtredende partij een boete in het milieufonds te storten. Bij het opstellen van de regionale overeenkomst ging men er van uit dat een civiele geluidszone in 2004 zal zijn gerealiseerd, hetgeen wordt voorzien in de nieuwe Wet Luchtvaart¹. Door het uitblijven hiervan zal langer dan voorzien vastgehouden moeten worden aan de overgangsregeling, waarbij onderscheid wordt tussen lichte en zware vliegbewegingen en waarbij een maximum van 18.050 civiele vliegbewegingen. In 2003 is de regionale overeenkomst herzien en is men afgestapt van het onderscheid tussen zware en lichte vliegbewegingen.

¹ De huidige Luchtvaartwet is een formele wet die momenteel wordt herzien. De herziening vindt stapsgewijs plaats, waarbij uiteindelijk de Wet Luchtvaart zal ontstaan. Enkele hoofdstukken uit de Luchtvaartwet zijn al vernieuwd uitgegeven in nieuwe wetgeving. De meest recente wijziging (2009) is de Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML). Hierin staat vernieuwde regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur. De Wet Luchtvaart geldt voor zowel burger als militaire luchthavens maar in hoofdstuk 10 staan de uitzonderingen die voor Defensie gelden.

4.5 De vergoeding

De hoogte van de vergoeding is zeker de laatste tien jaar één van de twee onderwerpen geweest waar onder alle betrokken actoren veel discussie over is gevoerd. Om het verhaal achter de standpunten van de actoren te leren kennen, is onderzocht welke gebeurtenissen er rond dit onderwerp hebben plaatsgevonden. Hiervan in dit hoofdstuk een korte weergave.

Bij het tekenen van de overeenkomst in 1981 zijn ook de handtekeningen gezet onder een vergoeding die Stichting Vliegveld Welschap diende te betalen voor het gebruik en onderhoud van het banenstelsel. Eindhoven Airport is afhankelijk van de diensten en faciliteiten van Defensie, maar Defensie heeft tevens baat bij deze gegeneerde inkomsten (wederzijdse afhankelijkheid). Deze vergoeding was gebaseerd op de meerkosten voor Defensie die voortkwamen uit het civiele medegebruik. De kosten bedroegen voor het eerste jaar fl. 859.311,- en zouden jaarlijks in overeenstemming met wijzigingen in de kostenverhoudingen. De meerkosten voor luchtverkeersleiders werd betaald door het ministerie van Verkeer en Waterstaat; voor het eerste jaar betrof dit fl. 223.475,-. In het vooroverleg van de overeenkomst was de stichting een eigen burgerluchtvaartterrein in het vooruitzicht gesteld. Omdat dit niet doorging is als tegemoetkoming aan de Stichting Vliegveld Welschap, een bedrag van fl. 1.200.000,- in mindering gebracht op de aanlegkosten van de nieuwe landingsbaan. De vijf daarop volgende jaren werd een bedrag van fl. 50.000,- in mindering gebracht op het gebruik van de luchthaven. Omdat de stichting de meerkosten van de aanleg en exploitatie van het luchtvaartterrein voor haar rekening nam, werden de start- en landingsgelden van het burgerluchtverkeer aan de stichting toegekend.

De constructie van een jaarlijkse ophoging door middel van een indexering is tot 2001 zonder veel problemen gehanteerd. In 2001 kwam er een onderzoek naar de verrekenmethode van het burgermedegebruik. De Aanwijzing voor het verrichten van marktactiviteiten door de rijksdienst geldt alleen voor activiteiten die krachtens of bij wet zijn opgedragen of als dit voortvloeit uit internationale verplichtingen. Dit geldt niet voor burgermedegebruik, maar hier is op basis van het benutten van restcapaciteit een uitzonderingsregel van kracht. De inzet van alle middelen dient dan te worden doorberekend. Daarbij dient de prijs te worden verhoogd met een aantal (fictieve) heffingen. In volgorde van wenselijkheid gebeurt het doorberekenen van de middelen op de volgende manier:

1. integrale kostenberekening
2. integrale kostenbenadering (hiervoor is de handleiding overheidsstarieven toepasbaar)
3. marktconforme prijzen.

In 2002 zorgde de kostenberekening op basis van de integrale kostenbenadering voor een prijsstijging van meer dan 100% (van €773.000,- naar €1.600.000,-). Hierop reageerde Eindhoven Airport negatief. Zij beriepen zich volledig op de indexering, zoals deze was afgesproken in de overeenkomst van 1982, omdat deze overeenkomst op dat moment nog steeds geldig was. De regels van marktactiviteiten in het kader van civiel medegebruik kon Eindhoven Airport niet naleven, "want dat zou het einde van Eindhoven Airport betekenen", werd uit een interview duidelijk.

In 2004 verscheen er ook een rapport waarin bevindingen stonden inzake de te verrekenen kosten. Er was op dat moment al een aanwijzing van de Secretaris Generaal waarin marktconforme prijzen zijn vastgesteld. Deze aanwijzing was, en is nog steeds, in lijn met het juridisch kader van de Europese Unie (EU). Het heffen van de bedragen is een publiekrechtelijke taak die binnen het ministerie van Defensie bij de Directie Domeinen was belegd. Zij hadden vastgesteld dat een heffing die op de aanwijzing is gebaseerd, tot onacceptabel hoge bedragen leidt. Dit leidde vervolgens tot een bedreiging van de levensvatbaarheid van de burgerluchtvaart. Daarom werd er gewerkt naar een berekening van de vergoeding op basis van een gemiddelde marktprijs. De tarieven van Groningen Airport Eelde (GAE) zijn door de Domeinen (in overleg met V&W) gebruikt als uitgangspunt voor de gemiddelde marktprijs. De tarieven van GAE worden jaarlijks herzien en in de Staatscourant geplaatst. Daarnaast stond in het rapport dat Eindhoven Airport geen onderbouwing heeft voor de kosten die zij in rekening brengt bij de Airlines. Eindhoven Airport liet zich, wat tarieven betreft, leiden door de markt. Op 14 december 2004 werd de berekening voor burger medegebruik vastgesteld door vliegbasis Eindhoven. De kosten bestaan uit brandweerpersoneel (€ 520.219,-), exploitatie van de startbaan (€ 295.000,-), het gebruik van elektriciteit (€ 24.000,-) en het onderhoud van de baanverlichting (€ 61.000,-). Het bedrag wordt afgerond op € 900.000,-. Na gesprekken met Eindhoven Airport wordt het bedrag op € 878.000,- vastgesteld.

Om het effect van de marktconforme prijzen te illustreren is in figuur 8 de door Defensie de bij Eindhoven Airport en het ministerie van V&W in rekening gebrachte vergoedingen van 1998 t/m 2005 weergegeven.

	9/98-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EA	962,0	648,8	675,6	772,0	900,1	878,0	866,8
V&W	265,8	209,0	215,8	235,2	443,2	434,1	426,9

Figuur 8 Tabel met in rekening gebrachte kosten (x € 1.000,-), bron kamerstuk 01-06-2007

In 2004 werd een afspraak gemaakt over de meerkosten die voor Eindhoven Airport bij de baanrenovatie kwamen. Deze meerkosten waren ontstaan doordat er werd afgeweken van het normale onderhoudsschema en kwamen voor rekening van Eindhoven Airport, dit omdat zij om aanpassingen hadden verzocht, zodat er zoveel mogelijk kon worden doorgevlogen. De totale raming van de meerkosten kwam neer op € 1.077.200,-.

In 2005 en 2006 zijn er geen noemenswaardige problemen met betrekking tot de vergoedingen. Totdat Defensie in 2007 een aanzienlijke verhoging van de vergoeding vraagt aan Eindhoven Airport. Deze verhoging komt voort uit het terugdringen van de schijn van ongeoorloofde staatssteun. Dit laatste naar aanleiding van Kamervragen en het dreigen met een rechtszaak door vliegveld Beek, omdat er valse concurrentie zou plaatsvinden. Dit dreigement is niet waargemaakt, doordat de directeur van Eindhoven Airport met zijn collega's heeft gesproken over de gelden die zij zelf ook krijgen van de verschillende provincies en gemeenten. Eindhoven Airport erkent wel dat zij wordt gesponsord door de hoge paraatheid die Defensie van het terrein eist, maar missen daardoor ook alle vrijheid om zelf te bepalen wat er op de grond gebeurt. Voor wat de verhoging van de vergoeding betreft, beroept Eindhoven Airport zich op de nog steeds geldige overeenkomst met de Staat van 1981 en stelt dat de verhoging van de kosten moeten worden verhaald op de aandeelhouders, wat direct of indirect overheidsdiensten zijn. Eindhoven Airport stelt dat de luchthaven van groot economisch belang is voor de regio. Tevens stellen zij dat er een kostenbesparing mogelijk is, wanneer alle luchthavenfaciliteiten over worden genomen door Eindhoven Airport. Zij ziet kansen in transformatie van militaire naar burgerluchthaven met militair medegebruik. Dit zal economisch betere kansen op langere termijn bieden.

Ook in 2008 lukt het Defensie en Eindhoven Airport niet om overeenstemming te krijgen over de vergoeding. Eindhoven Airport beroept zich op het aanwezig zijn van wederzijdse belangen en dat het doorberekenen van de hoge kosten door Eindhoven Airport aan de klanten niet aanvaardbaar en marktconform is en dat de doorberekende kosten "hoger dan bij de concurrentie zullen zijn". De discussie over de marktconforme tarieven heeft geleid tot een benchmark met Rotterdam Airport. Deze wilde de cijfers echter niet verstreken, waardoor Eindhoven Airport aan Defensie verzoekt om een onafhankelijke luchthaveneconoom te vragen voor het berekenen van de kosten. De uitkomst hiervan vindt Eindhoven Airport te hoog, omdat de nieuwe tarieven door hen niet betaalbaar zijn en er wordt weer verwezen naar de bestaande overeenkomst uit 1981. Omdat de partijen er samen niet uitkwamen heeft Defensie in 2009 de landsadvocaat in de arm genomen. Eindhoven Airport nam ook een advocaat in dienst en kwam met een tegenbod voor een verhoging van de vergoeding tot 2010. Beide partijen vonden dat er een duurzame relatie moest worden vastgelegd. Een duurzame relatie is immers essentieel in een netwerk. Vooral de borging van faciliteiten en het tegengaan van de schijn van overheidssteun hadden de prioriteit. Hierna zijn afspraken gemaakt voor een tegemoetkoming op basis van een *benchmark* met Rotterdam Airport, wat was aangedragen door Eindhoven Airport. Hierbij kwamen alle meerkosten voor hogere paraatheidseisen voor rekening van Defensie.

Op dit moment betaalt Eindhoven Airport 1,5 M€ per jaar en komt er een gefaseerde ophoging van de vergoeding met 1 M€ per jaar. Eindhoven Airport wilde groeien, daarom is er gekeken naar alternatieve manieren van betalen (zoals ruimte, vliegbewegingen, passagiers, etc), maar de Directie Ruimte, Milieu en Vastgoedbeleid (DRMV) van defensie wil op dit moment geen andere optie bekijken om de "fragiele" verhouding tussen Defensie en Eindhoven Airport niet te verstoren. Een ontwrichting van de samenwerking kan namelijk schadelijk zijn voor het netwerk. Het geld dat wordt betaald door Eindhoven Airport komt ten gunste van Defensie.

4.6 De Alderstafel

In 2009 wilde het kabinet Schiphol verder ontwikkelen als mainport en tegelijkertijd voldoen aan de markt vraag via de inzet van regionale luchthavens van nationale betekenis en zo ook de regionale economie te stimuleren. Hierbij bevestigde het kabinet een eerder Aldersadvies dat aangaf dat er nut en noodzaak was om voor maximaal 70.000 vluchten ruimte te zoeken op regionale luchthavens. Daarbij benadrukte het kabinet dat dit geen overheveling moest worden van economisch onaantrekkelijke vluchten, maar dat het niet-mainportgebonden verkeer betrof. Eerder al had het kabinet een quick scan laten uitvoeren naar andere luchthavens, zoals Twente, Brussel en Weeze. De uitkomst van deze quick scan was dat bij de vraag naar extra luchthavencapaciteit in Nederland, de focus moest komen te liggen op Eindhoven en Lelystad. Daarbij werd als richtgetal ingezet op een gelijke verdeling van 70.000 vluchten over de twee luchthavens. Deze groei moest gefaseerd worden, waarbij de groei paste bij de marktontwikkeling.

4.6.1 De opdracht

In februari 2009 verzoeken de ministers van V&W, VROM en Defensie aan Hans Alders om, samen met de regio Eindhoven, na te gaan welke betekenis de luchthaven vanuit een regionaal ruimtelijk-economische visie kan hebben bij het accommoderen van de nationale capaciteitsvraag (Alders, 2010). Hierover diende advies te worden uitgebracht aan het kabinet. Om dit te onderzoeken is Hans Alders als onafhankelijke voorzitter gesprekken gaan voeren met de regio. Voor deze gesprekken werd vanaf maart 2009 een regionale Tafel voor overleg gevormd, ook wel bekend als de "Alders tafel". Aan deze tafel zaten vertegenwoordigers uit het regionaal bestuur, omwonenden, het regionaal-economisch belang, het regionaal natuur- en milieubelang, Eindhoven Airport en de rijksoverheid. Bij het komen tot het eindadvies is als uitgangspunt genomen dat de omvang, de aard van de bestemmingen en het tempo van de ontwikkelingen op de luchthaven in relatie moesten staan tot de behoefte van de regio Eindhoven.

Bij de opdracht zijn met betrekking tot Eindhoven door het kabinet de volgende kaders en uitgangspunten meegegeven (Alders, 2010):

- Het kabinet gaat uit van een vergroting van het aandeel civiel verkeer op de militaire luchthaven Eindhoven. Daarbij wordt in beginsel rekening gehouden met de in de planologische kernbeslissing (PKB) vastgestelde geluidsruimte.
- Het kabinet spreekt voor de periode tot 2015 het voornemen uit om op de militaire luchthaven Eindhoven mogelijkheden te scheppen voor uitbreiding van het aandeel civiel verkeer met in beginsel 30.000 vliegtuigbewegingen boven op het huidige maximum van 21.175 bewegingen (dit maximum correspondeert met 4,74 km² gebruiksruimte).
- Voor de periode 2015 - 2020 is het kabinet voornemens om de extra ruimte voor vliegtuigbewegingen verder te vergroten tot in totaal 70.000 bewegingen. Voor uitbreiding van het civiel verkeer op de militaire luchthaven Eindhoven geldt daarbij een maximum van in totaal 35.000 extra vliegtuigbewegingen. U wordt verzocht te bezien welke mogelijkheden er zijn om 35.000 vliegbewegingen op Eindhoven onder te brengen en welke optimale vlootmix onder welke condities daarbij past.
- De status van Eindhoven als militaire luchthaven blijft onveranderd. Dat betekent dat het bij Eindhoven zal gaan om vergroting van de mogelijkheden voor het civiele medegebruik. De totale geluidsruimte bedraagt 22,2 km².
- Uitbreiding van het civiele medegebruik mag niet ten koste gaan van de Nederlandse militaire functies op Eindhoven.
- De ontwikkeling zal zoveel mogelijk aansluiten bij de groene, (technologische) innovatieve ambitie van de regio en Brainport-doelen, waarbij onderzocht moet worden in hoeverre het mogelijk is om via de aard en de omvang van het netwerk aan bestemmingen de regionaal-economische ontwikkeling mede te versterken.

4.6.2 De conclusies uit het advies

De ambities van de regio Eindhoven als toonaangevende kennis- en innovatieregio in Europa te zijn geven de regio een bovengemiddelde internationale vervoersbehoefte. Het uitgangspunt is dat de luchthaven voorziet in deze vervoersbehoefte en daarmee bijdraagt aan de versterking van de regionale economie. Veel betrokken actoren hebben hier belang bij en streven een versterking van de regionale economie aan. In de ruimtelijk-economische analyse die door Hans Aders is uitgevoerd wordt de regionale vervoersbehoefte in 2020 op 3,5 miljoen passagiersbewegingen.

Het Aldersadvies stelt, in lijn met eerdere CPB-rapportages, dat de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland een positief maatschappelijk saldo oplevert. De negatieve effecten, zoals geluidshinder, wegen maatschappelijk-economisch niet op tegen de voordelen van uitbreiding van de vliegbewegingen. Er wordt gesteld dat een extra home carrier, naast de groei in de reeds bestaande bedrijvigheid op de luchthaven, zal leiden tot nieuwe werkgelegenheid van 25-30 fulltime-equivalent (fte) bemanningen en 2 fte per gestationeerd vliegtuig. Bij de eerder genoemde toename tot 3,5 miljoen passagiers komen de werkgelegenheidscijfers op Eindhoven Airport op 1500-1600 fte directe werkgelegenheid en 400-525 fte indirecte werkgelegenheid. De militaire functies vervullen daarnaast ongeveer 1000 fte aan werkgelegenheid.

Het eindadvies bevatte ook een business case van Eindhoven Airport, waarin werd ingezet op het toevoegen van brainportbestemmingen en het verhogen van het marktaandeel van Eindhoven Airport. Het verhogen van het marktaandeel richt zich hierbij vooral op het aantal zakelijke bestemmingen en combi-bestemmingen² die een relatie hebben met de regio. Zonbestemmingen krijgen voor de regionale economie nauwelijks betekenis en dienen zo beperkt mogelijk te worden gehouden. De zonbestemmingen zijn overigens wel van belang voor de haalbaarheid van de hele business case. Zonder deze bestemmingen is er geen rendabele exploitatie mogelijk. Met het toevoegen van de bestemmingen verwacht Eindhoven Airport beter aan te kunnen sluiten bij de vervoersbehoefte van de regio. Daarbij draagt dit bij aan de economische groei van Eindhoven Airport

Volgens de business case moet Eindhoven Airport een gecontroleerde ontwikkeling doorlopen met een plafond van 9,3 km² voor de totale civiele business case in 2020³. Deze uitbreiding staat gelijk aan 25.000 extra vliegbewegingen op het aantal dat was vergund voor het jaar 2009. De toenmalige vergunning stond 18.050 vliegbewegingen toe. De groei zal gaan plaatsvinden in twee tranches. Tijdens de eerste tranche zal een ontwikkeling van 6 km² (circa 10.000 extra vliegbewegingen) worden gerealiseerd. De eerste tranche zal drie jaar duren, te beginnen na de inwerkingtreding van het luchthavenbesluit en eindigt uiterlijk in 2015. Gedurende deze periode zal *monitoring* plaatsvinden. Na deze periode zal vervolgens een evaluatie van de eerste tranche plaatsvinden, alvorens de tweede tranche te kunnen starten. Tijdens de tweede tranche zal de overige gebruiksruimte (tot 9,3 km²) in het luchthavenbesluit worden vrijgegeven. In het nieuwe luchthavenbesluit zullen de normen voor de civiele en de militaire gebruiksruimte apart worden vastgelegd, waarop afzonderlijk handhaving zal plaatsvinden. In de huidige situatie is dit niet het geval en wordt het aantal vliegtuigbewegingen voor burger medegebruik gehandhaafd binnen de totale geluidzone. Door extra vliegbewegingen kan Eindhoven Airport betere afspraken maken met een aan te trekken home carrier. Het aantrekken van een home carrier biedt Eindhoven Airport tevens een sterkere economische positie. Met deze groei kan ook de verplaatsing van militaire functies (gedeeltelijk) worden gefinancierd. Dit is nodig om binnen de beschikbare ruimte in het luchthavenbesluit de civiele business case te kunnen uitwerken.

Naast dat de vliegbasis de thuisbasis is voor luchttransport en tankeroperaties, heeft de basis ook reservefuncties op basis van verplichtingen in (inter)nationaal verband. Onder deze reservefuncties valt de opvang van F-16 squadrons. Dit kan onder andere voorkomen wanneer er groot onderhoud aan de landingsbaan op de thuisbasis van de squadrons plaatsvindt. In de geluidzone van Eindhoven is ruimte opgenomen voor deze functies. Om de business case mogelijk te maken, zal de opvangfunctie van één F-16 squadron voor de effectieve duur van zes maanden worden verplaatst naar een ander vliegveld. Door deze verplaatsing zal de militaire gebruiksruimte afnemen met 8,56 km². Om Defensie te compenseren voor de investerings- en exploitatiekosten voor deze verplaatsing, is vastgelegd dat Defensie M€ 22 ontvangt indien Eindhoven Airport vanaf 2015 conform tranche twee mag uitbreiden. Hiervan zal M€ 8 worden betaald door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, M€ 7 door Eindhoven Airport en M€ 7 door de regio Eindhoven. De ruimte voor civiel luchtverkeer zal stapsgewijs door Defensie beschikbaar worden gesteld. Tijdens de eerste tranche zal de uitbreiding circa 10.000 extra vliegtuigbewegingen bedragen (ongeveer 6 km²). Voor tweede tranche zal worden uitgegaan van een totale civiele geluidsruijme van 9,3 km².

² Combi-bestemmingen zijn bestemmingen die een gecombineerd reizigersprofiel kennen: deels zakelijk, deels stedentrips.

³ Dit is berekend zonder meteomarge en met drempelwaarde. Wanneer er met meteomarge en zonder drempelwaarde wordt gerekend, komt dit neer op 10,8 km².

Zoals eerder beschreven, is het nodig om een home carrier aan te trekken. Om de ambitie van de business case waar te kunnen maken is een home carrier met maximaal vier toestellen toereikend. Hierdoor krijgt Eindhoven Airport niet alleen de financiële middelen om de business case te realiseren, maar kunnen er ook afspraken worden gemaakt over een groot deel van de vliegtuigbewegingen. Het maken van zulke gerichte afspraken is zo goed als onmogelijk met losse carriers die de luchthaven aandoen. Daarnaast biedt een home carrier meer werkgelegenheid en meer kans op stabiliteit en een duurzame vloot.

Wanneer een home carrier een rendabele exploitatie wil krijgen, zal er elke dag van de week met ieder gestationeerd vliegtuig vier heen en terug vluchten moeten worden uitgevoerd. Dit is een belangrijk punt voor de omwonenden. Deze business case gaat namelijk uit van een ruimere openstelling van het vliegveld. Nu is het van 06:45uur tot 22:45uur met beperkingen voor de weekenden. In de business case wordt uitgegaan van een openstelling van 07:00uur tot 23:00uur. Dit geldt voor de gehele week, met daarbij een beperkt aantal slots tussen 23:00uur en 0:00uur. Deze tijden van openstelling met de extra slots zullen worden vastgelegd in het luchthavenbesluit. De omwonenden hebben zich sterk uitgesproken voor het ontzien van de zondag.

4.6.3 De doorwerking van het advies

Het is onduidelijk hoe het bedrag van M€ 22 tot stand is gekomen, omdat dit niet de kosten dekt om elders de infrastructuur aan te passen voor het stationeren van F-16's. Daarbij dient nog rekening te worden gehouden met de extra kosten voor vliegbasis Eindhoven die de uitbreiding van vliegbewegingen met zich meebrengen. Een voorzichtige raming voor het extra onderhoud aan de infrastructuur komt neer op 55 M€. Daarbij komen nog de personeelskosten voor 14 extra militaire medewerkers.

In 2009 wordt een reactie van Defensie op de Alderstafel Eindhoven verwoord. Hierin wordt aangegeven dat Defensie de bereidheid heeft getoond om meer civiele vliegbewegingen mogelijk te maken. Er wordt echter wel de voorwaarde gesteld dat de kosten voor de verplaatsing van militaire vliegbewegingen extern worden gefinancierd. De totale kosten hiervoor worden geschat op 45 M€. De verwachting is dat dit bedrag niet extern wordt gefinancierd. Daarom houdt men het bedrag nog eens tegen het licht. De voorkeur van het ministerie van V&W is dat de F-16 verplaatsing naar Twente gaat. Uit berekeningen blijkt echter dat dit veel duurder is dan het onderbrengen op vliegbasis Gilze-Rijen. Er wordt ook een statement gemaakt dat het gaat om het creëren van meer civiele geluidsruimte en niet over minder geluidsruimte voor Defensie. Het groeien van Eindhoven Airport mag niet ten koste gaan van Defensie. In deze reactie benadrukt Defensie nogmaals het belang dat zij hebben bij de luchthaven.

Op 7 februari 2011 is de Luchtvaartnota en het kabinetsstandpunt bij het Aldersadvies door de tweede kamer heen geloodst en werd het algemeen aanvaard. Omdat er ook militaire medewerking is geweest bij de totstandkoming van het Aldersadvies is op te maken dat er zowel politieke als militaire draagkracht bestaat voor het advies. Zowel Defensie als Eindhoven Airport zijn na de aanvaarding van de Tweede Kamer aan het werk gegaan om aan de voorwaarden die aan het Aldersadvies zijn verbonden te kunnen voldoen. Defensie is, onder andere, het proces gestart om de F-16 reservefunctie ergens anders te beleggen. Eindhoven Airport dient, bij voorbeeld, te investeren om aan aanvullende milieueisen te voldoen om de benodigde vergunningen te krijgen.

4.7 De geluidszone

Wanneer de doorwerking van het Aldersadvies wordt bekeken, valt op dat de geluidszone een prominente rol heeft. Daarom is het niet meer dan logisch dat dit thema nader wordt uitgelegd. Er zal er een uiteenzetting worden gegeven van het begrip geluidsruimte en worden uitgelegd, wat de "waarde" hiervan is en hoe het wordt gebruikt voor onderhandelen.

De geluidszone staat voor de maximaal toegelaten geluidsbelasting van al het vliegverkeer van een bepaalde luchthaven en heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening op en om de luchthaven. In het luchthavenbesluit staat zowel het luchthavengebied (het terrein) als het beperkingengebied (geluidszone/-ruimte en bouwbeperkingen) aangegeven. Door het sluiten van de vliegbases Twente en Soesterberg en vliegbasis Valkenburg rond 2005, is geluidsruimte op de resterende vliegbases een schaars goed geworden.

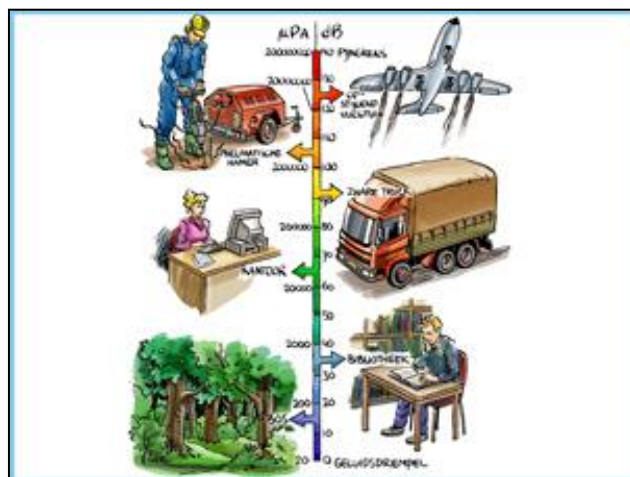
Om de geluidsruijnte te bepalen dient men de Kostenmethode⁴ te gebruiken (Besluit militaire luchthavens, 2009), waarbij een grens van 35 Kosteneenheden (Ke) wordt aangehouden als een gebied waarbinnen niet gebouwd mag worden. De Kosteneenheid (Ke) is een eenheid om de geluidbelasting rond vliegvelden te meten. Kosteneenheid is genoemd naar professor Kosten, die in de jaren zestig een manier vaststelde om geluidbelasting als maat voor de geluidshinder het beste te berekenen. Het is de som de geluidsproductie van luchtvaartuigen, het aantal starts en landingen en de tijdstippen hiervan, berekend over de periode van een jaar. Hierbij telt de geluidbelasting in de nacht zwaarder mee dan de geluidbelasting overdag, grofweg een verhouding van 1:10.

Er bestaat binnen de geluidsruijnte van Vliegbasis Eindhoven nog geen civiele geluidsruijnte voor het burgerluchtverkeer. In de nieuwe Wet Luchtvaart worden wel gescheiden zones beschreven voor het militaire en het civiele luchtverkeer. Deze zullen dan worden weergegeven in het luchthavenbesluit. Op dit moment wordt Eindhoven Airport gehouden aan een maximum van 18.050 vliegbewegingen per jaar, waarvan een beperkt aantal met zware vliegtuigen mag plaatsvinden.

De berekende geluidsruijnte van de luchthaven Eindhoven is 22 km², verdeeld over militair luchttransport, F-16 vliegbewegingen, civiel medegebruik en NAVO verplichtingen. Er is door de Raad van State in 2009 een voorlopige voorziening getroffen, omdat de reservecapaciteit van het squadron jachtvliegtuigen niet goed was onderbouwd in de Structuurschema. De voorziening ging houdt in dat er moet worden uitgegaan van de gebruikte geluidsruijnte in het jaar 2007, met een jaarlijkse groei van 12,5% voor Eindhoven Airport en 5% voor het CLSK. Deze voorziening geldt totdat er een betere onderbouwing in het structuurschema staat en er een nieuwe geluidsruijnte wordt vastgesteld in de Wet Luchtvaart.

Bij de berekening van een luchtvaartgeluidzone houdt in dat er rekening gehouden wordt met de wind. Omdat de wind niet uit de voorspelde hoek komt waaien, kan het voorkomen dat toestellen meer dan verwacht een bepaald patroon moeten vliegen, waardoor de geluidbelasting in dat gebied groter wordt. Omdat hier vooraf rekening mee wordt gehouden, telt men extra geluidsruijnte op bij de berekende hoeveelheid (10% voor militaire en 20% voor burger doeleinden). Dit noemt men de meteomarge.

In de berekeningen van de geluidsruijnte komt ook de term drempelwaarde voor. De drempelwaarde is het geluid tot 65 decibel (dB), wat ook wel achtergrondgeluid wordt genoemd. Tot 2003 werd dit geluidsniveau niet meegerekend in de geluidbelasting, zodat de passage van vliegtuigen die minder dan 65 dB produceren buiten de berekening werden gelaten. Omdat de civiele toestellen steeds stiller werden, was het niet acceptabel meer om deze drempelwaarde te blijven hanteren. Door de hoge geluidsproductie van militaire toestellen heeft dit weinig effect op Defensie. Daarom wordt sinds 2004 door Defensie de geluidsberekening gedaan zonder drempelwaarde.



Figuur 9 Illustratie van geluidsschaal

⁴ Tot op heden wordt voor de berekening de Kostenmethode gebruikt, maar het voornemen ligt er om over te gaan naar de geluidseenheid Lden. Omdat hierbij een gemiddelde wordt gebruikt in plaats van een som zal de beschikbaarheid van geluidsruijnte nog meer onder spanning komen te staan.

4.8 Resumé

De huidige samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport kent een lange geschiedenis die zijn oorsprong vindt in het vooroverleg dat is gestart, eind jaren zeventig van de vorige eeuw. Wederzijdse afhankelijkheid leidde tot een duurzame samenwerking. De samenwerking is formeel vastgelegd in een overeenkomst in 1981. Eindhoven Airport mocht gebruik maken van de start- en landingsbaan, maar moest daar wel een vergoeding voor betalen aan Defensie. In de loop der jaren heeft Defensie laten zien dat zij bereid is om Eindhoven Airport te laten groeien, hetgeen Eindhoven Airport ambieert. Dit blijkt niet alleen uit het feit dat dit is beschreven in het contract dat is gesloten tussen de beide spelers, maar ook uit de bereidheid die Defensie toont bij de doorwerking van het Aldersadvies. Dit advies betekent niet alleen een versteviging van de economische positie van Eindhoven Airport, maar ook een bevestiging van alle betrokken actoren waarmee zij aangeven achter het voorgestelde advies te staan. Ook Eindhoven Airport heeft laten zien te willen werken aan de samenwerking, door te gaan voor een duurzame relatie met Defensie, waarbij de nadruk ligt op het borgen van faciliteiten, het tegengaan van de schijn van valse overheidssteun en het mogelijk maken van de door Alders geadviseerde groei van Eindhoven Airport. De gevolgen die de adviezen van de Alderstafel met zich meebrengen, zullen de grootste bron zijn voor de komende ontwikkelingen omtrent de luchthaven Eindhoven. Daarmee zal het ook een invloed hebben op de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport.

Binnen deze samenwerking zijn ook een aantal machtsbronnen beschreven: de materiële machtsbronnen (het mogen gebruiken van de landingsbaan, de ondersteuning die daarmee samen gaat en de geluidsruimte), de positie en functionele macht (de Luchtmacht is de aangewezen exploitant en bepaalt) en de positie in het besluitproces (Defensie is versnipperd aanwezig, terwijl vanuit Eindhoven Airport veelal op elk niveau aanwezig is). In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de vergoeding en de geluidsruimte de twee belangrijkste regelknoppen (machtsbronnen) binnen het samenwerkingsverband zijn. Deze beide factoren zijn dan ook regelmatig het onderwerp van discussie. Op dit moment is tussen Defensie en Eindhoven Airport de afspraak gemaakt dat de huidige vergoeding geleidelijk zal gaan stijgen. Dit neemt echter niet weg dat actoren binnen Defensie de vergoeding harder willen laten stijgen dan dat Eindhoven Airport wil en kan betalen. Deze wens wordt geuit op alle niveaus binnen Defensie en gebaseerd op het nastreven van rechtvaardigheid en niet op het willen 'uitmelken van de koe'. Een ander dilemma is dat Defensie geluidsruimte beschikbaar moet stellen om de groei van Eindhoven Airport mogelijk te maken, hetgeen in de loop der jaren een schaars middel is geworden. Volgens deze eerste beschrijvingen is echter nog niet te onderkennen of deze machtsbronnen bewust ingezet worden evenmin in hoeverre er een wederzijdse afhankelijkheid heerst. De uitgebreide netwerkanalyse die in het volgende hoofdstuk zal worden uitgevoerd zal een beter beeld geven over deze invulling van de samenwerking.

HOOFDSTUK 5 – NETWERKANALYSE RONDOM HET MEDEGEBRUIK

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op deelvraag 2: *Welk nader inzicht over samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport levert een netwerkanalyse op?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient een analyse te worden gemaakt van het netwerk rondom het medegebruik van luchthaven Eindhoven. Deze analyse verschaft ons nader inzicht in alle betrokken actoren, alsmede de belangen die zij hebben. Zoals in hoofdstuk twee is beschreven zal de netwerkanalyse plaatsvinden op basis van het stappenplan van Koppenjan en Klijn, ingedeeld naar een model van Bekkers. De stappen zullen apart worden behandeld en na elke stap zal een korte conclusie worden weergegeven. Het in kaart brengen van het netwerk start met het benoemen van het probleem. Vervolgens dient te worden weergegeven met welke actoren er rekening gehouden dient te worden. Er zal beschreven moeten worden wat deze actoren drijft en wat hun belangen zijn. Wanneer er inzicht is in de belangen, kan er worden verklaard wat de probleemvelden zijn voor de betrokken actoren, zodat ook kan worden verklaard waarom ze zich op een bepaalde manier opstellen. Om de doelen te kunnen bereiken hebben actoren veelal middelen nodig, wat hen afhankelijk maakt van andere actoren. De actoren die kunnen bepalen hoe de middelen worden verdeeld, beschikken over een bepaalde vorm van macht, die zij vervolgens in kunnen zetten om hun eigen doelen te bereiken. Als laatste zal worden beschreven wat de interactiemogelijkheden zijn, hoe de verschillende arena's in verhouding staan tot elkaar en wat de raakvlakken zijn.

5.1.1 Een formulering van het probleem

De eerste stap van de actorenanalyse is het beschrijven van het probleem dat samengaat met het burgermedegebruik van Eindhoven Airport op vliegbasis Eindhoven. Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat er niet één probleem wordt ervaren, maar dat er een verdeling kan worden gemaakt in twee groepen van problemen: het probleem rond financiën en het probleem van de besluitvorming. Eerder is beschreven dat de financiën (de te betalen vergoeding) een belangrijke machtsbron is.

In hoofdstuk vier is beschreven hoe de huidige samenwerking tot stand is gekomen, welke middelen er aan deze samenwerking verbonden zijn en met welke veranderingen er om dient te worden gegaan. Daarbij is geconcludeerd dat de huidige samenwerking duurzaam is en daardoor een lange geschiedenis kent en dat zowel voor Defensie als voor Eindhoven Airport geldt dat zij beiden veel hebben gedaan om deze in stand te houden. Dit komt doordat er voor beiden partijen sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Het probleem dat hierbij wordt onderkend is dat de samenwerking wel betaalbaar dient te blijven voor zowel Defensie als voor Eindhoven Airport. Hoewel er al overeenstemming is bereikt over een verhoging van de vergoeding die Eindhoven Airport betaalt voor het medegebruik van de luchthaven, heerst er toch een drang binnen Defensie om er meer uit te halen. Een eerste reden hiervan is de bezuinigingen waarmee Defensie al jaren wordt geconfronteerd en een tweede reden is dat men bang is voor het verstrekken van oneigenlijke staatsteun. Een andere zienswijze op het probleem "financiën" is dat er invulling gegeven dient te worden aan bezuinigingen en economische groei voor verschillende actoren. Daar hier veel verschillende belangen mee gemoeid zijn, zijn de financiën een complexe machtsbron (zie ook hoofdstuk vier). Ondanks dat de meeste aandacht uitgaat naar de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport, houden vele andere actoren zich bezig met het medegebruik op de luchthaven. Om een invulling te kunnen geven aan het medegebruik, is ook een goede samenwerking met deze actoren van groot belang.

Als gevolg van het advies van Alders zal de komende jaren het aantal vliegbewegingen sterk gaan toenemen, hetgeen naast de economische voordelen (waardoor er veel politieke druk op zit) ook nadelen met zich meebrengt. Hoewel er in het voortraject, bij de totstandkoming van het advies, consensus onder een grote groep van betrokken actoren is bereikt over de groeimogelijkheden, verloopt de doorwerking niet zonder slag of stoot. Het eerste probleem dat hierbij wordt onderkend is dat de medewerking van meerdere actoren nodig is voor het slagen van de doorwerking. Om structuur te geven aan de benodigde medewerking, worden op lokaal en regionaal niveau verschillende gremia gebruikt. Ondanks dat er een mate van overlap bestaat onder de verschillende gremia, worden sommige discussies toch steeds weer opnieuw gevoerd. Dit is niet efficiënt en levert bovendien tijdverlies en mogelijk onvrede op.

De tweede groep van problemen dat uit de interviews naar voren is gekomen, is rond de besluitvorming. Men vindt dat de formele besluitvorming heel lang op zich laat wachten en dat wanneer er een formeel besluit is genomen het gevaar blijft loeren dat er stagnatie bij de uitvoering optreedt door (bewuste) acties van actoren die inbreken in het proces. Veel actoren houden zich van beleidsmatig tot op uitvoerend niveau bezig met dit probleem, met elk hun eigen beweegredenen hiervoor, maar in hoeverre hebben deze actoren een logische en formele rol en dragen zij bij aan de oplossing van het probleem? De netwerkanalyse die in dit hoofdstuk staat beschreven, en welke is uitgevoerd op basis van documentenanalyses en (expert-)interviews, zal hier meer inzicht in geven.

5.2 De actoren binnen het netwerk

In hoofdstuk twee is beschreven dat het bij netwerken gaat om de interactie tussen actoren die verbonden zijn door wederzijdse afhankelijkheden. Dit roept in ieder geval twee vragen op: over welke actoren gaat het en van wie zijn zij afhankelijk? De volgende stap in de netwerkanalyse richt zich daarom op het inzichtelijk maken van de actoren die zich in het onderzochte netwerk bevinden. De wederzijdse belangen die de keuze voor de actoren rechtvaardigen zijn de belangen die te maken hebben met het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven. Vele actoren houden zich bezig met het burgermedegebruik van Eindhoven Airport op de militaire luchthaven, aangezien zij allen enige belang hebben bij de luchthaven. Niet alle actoren hebben echter evenveel belang, invloed of bekendheid en niet alle actoren zijn direct betrokken bij de besluitvorming, maar kunnen wel invloed hierop hebben. Om inzichtelijk te maken hoe actoren betrokken zijn bij deze casus zullen de belangrijkste actoren rondom het medegebruik van de luchthaven eerst worden opgesomd, waarbij meteen een onderverdeling wordt gemaakt tussen politieke, militaire en particuliere actoren. Deze onderverdeling is gekozen om een overzichtelijke opsomming te geven, maar zegt nog niets over de beweegredenen van de betreffende actoren. Er zal ook een grove opsomming worden gegeven van de beschikbare middelen zij ter beschikking hebben en voor welke formele doelstellingen zij deze middelen willen inzetten. Na deze opsomming zal de relatie tussen de actoren worden weergegeven. Als laatste binnen de eerste stap zal een nadere omschrijving worden gegeven van deze actoren.

De derde stap van de netwerkanalyse bestaat uit het in kaart brengen van de verschillende percepties van de betreffende actoren. Hierbij zal inzichtelijk worden wat de actoren zien als grootste probleem binnen de gestelde casus en hoe zij een mogelijke oplossing voor ogen zien. Er zal ook beschreven worden of de actoren wel baat hebben bij het oplossen van de problemen, zoals zij dit voor ogen hebben. Om de oplossingen na te streven zullen de actoren middelen inzetten en wanneer zij die niet hebben, zullen ze deze willen verkrijgen. Hierdoor ontstaat de vierde stap van de netwerkanalyse: een antwoord vinden op de vragen welke posities de actoren innemen en in hoeverre ze afhankelijk zijn van elkaar. Hiervoor zal worden gekeken naar de belangen, de machtsbronnen en afhankelijkheden die meespelen bij het burgermedegebruik van de luchthaven Eindhoven.

In het onderstaande overzicht staan de meest relevante actoren weergegeven met daarbij een grove indicatie van de middelen die zij ter beschikking stellen voor (het medegebruik op) de luchthaven en welke doelstellingen daarmee samengaan. Wanneer er meerdere middelen en/of doelstellingen bij een actor staan, zijn deze weergegeven in volgorde van belangrijkheid voor de betreffende actor.

Actor	Middelen: Capaciteit (C) Financiën (F) Regelgeving (R)	Doelstelling: Strategisch (S) Economisch (E) Behoudend (B)
POLITIEK		
Kabinet	R	E, S
Minister van Financiën	R, F	E
Minister Infrastructuur en Milieu (I&M)	F, R	E, S
Minister van Defensie	C, R	S, B, (E)
provincie Noord Brabant	F, R	E, S
Gemeente Eindhoven	F	E

DEFENSIE

Directie Ruimte, Milieu en Vastgoedbeleid (DRMV)	C	B, E
Hoofddirectie Financial en Control (HDF&C)	F	E, B
Commando der Luchtstrijdkrachten (CLSK)	C, R, (F)	S, B
Vliegbasis Eindhoven	C, R	B, S

LUCHTVAART

Eindhoven Airport	F	E, B
Schiphol Group	F, C	E, S
Luchtvaartmaatschappijen	-	E

BELANGENGROEPEN

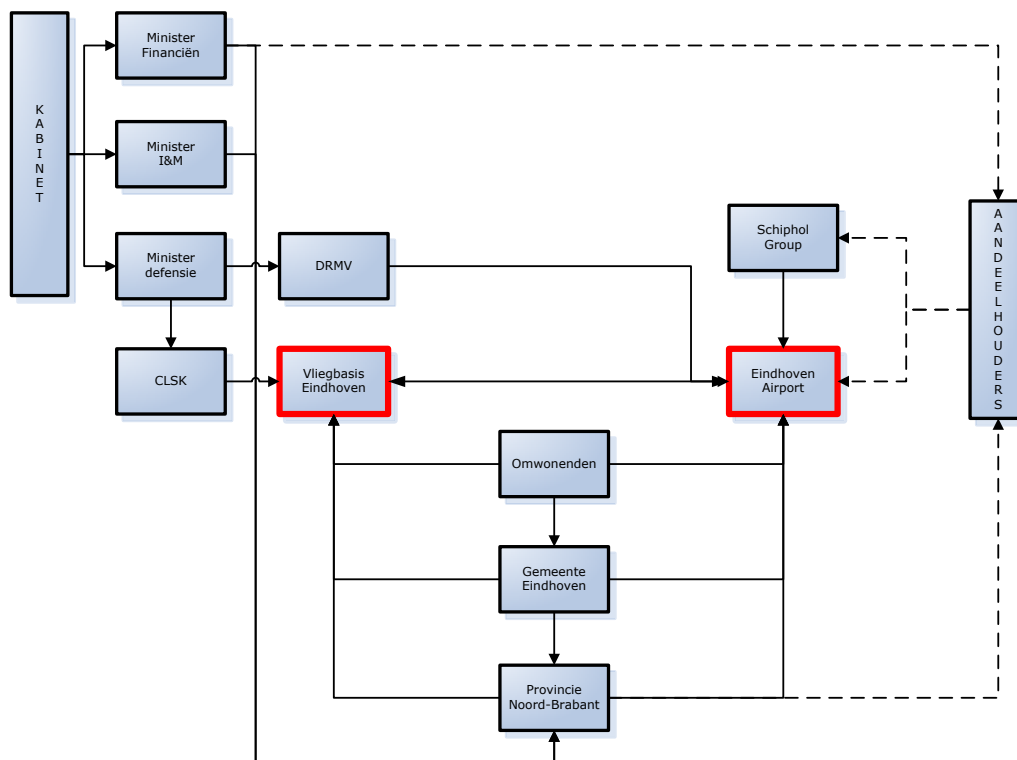
Omwonenden luchthaven	-	B
Aandeelhouders	F	E

Figuur 10 Overzicht van betrokken actoren

Figuur 10 geeft aan dat financiën de boventoon voeren binnen het geheel aan actoren. Zoals eerder beschreven is dit een belangrijke machtsbron, zeker omdat dit ook politieke druk met zich meebrengt. Bij het CLSK staan de financiën tussen haakjes, omdat ze niet direct financiële middelen beschikbaar stellen maar deze wel moeten verbruiken om extra capaciteit ter beschikking te stellen. Bij de minister van Defensie staat de economische doelstelling tussen haakjes, omdat het geen eigen doelstelling is, maar wel een kabinetsdoelstelling die de minister dient uit te dragen. Binnen de groep Defensie is een mengeling van middelen en doelstellingen te ontwaren. De reden van deze verschillen binnen één ministerie is dat elk genoemde organisatiedeel binnen Defensie met een andere bril naar de casus kijkt. Uiteraard komt capaciteit bij iedere actor binnen Defensie voor, omdat zij de "eigenaar" zijn van de luchthaven. Later in dit hoofdstuk wordt per actor dieper ingegaan op hun doelstellingen en de middelen die zij ter beschikking (kunnen) stellen voor het medegebruik.

5.2.1 De verbinding tussen de actoren

Het opsommen van de betrokken actoren geeft slechts een onderverdeling van de actoren in groepen weer. De onderlinge verbondenheid van de genoemde actoren is vervolgens in figuur 11 weergegeven.



Figuur 11 Relatieschema

Uit figuur 11 is op te maken welke actoren op directe of indirecte manier invloed uitoefenen op de samenwerking tussen Eindhoven Airport en de vliegbasis. In het midden (rood omrand) staan de twee genoemde actoren met daaromheen de actoren die op één van hen of op beiden invloed hebben. Hierbij valt op dat er vanuit de groep aandeelhouders gestippelde lijnen naar meerdere actoren gaan. Hier is voor gekozen, omdat in dit schema alle aandeelhouders als een groep worden weergegeven en niet alle aandeelhouders afzonderlijk. Hierbij komt het wel voor dat een aandeelhouder belang kan hebben in zowel de Schiphol Group als in Eindhoven Airport. Om een completer beeld te schetsen, zullen in de volgende paragrafen de verschillende actoren en hun perceptie op het burgermedegebruik van de luchthaven Eindhoven nader worden belicht. Deze uitwerking van de relevante actoren zal tevens de basis zijn voor het resterende deel van de netwerkanalyse.

5.2.2 Politieke actoren

Binnen de politiek zijn de betrokken actoren in verschillende bestuurslagen ondergebracht. In de politieke top bevinden zich de ministeries van Financiën, Infrastructuur & Milieu (I&M) en Defensie. Zij hebben als gemeenschappelijk "bindmiddel" het kabinet, waarin de betreffende ministers zitting hebben en waaruit de standpunten komen waaraan de ministeries uitvoering dienen te geven. Uit de kolom 'middelen' in figuur 10 is op te maken dat de politieke actoren voornamelijk met de instrumenten regelgeving en financiën ondersteunen wanneer het om het medegebruik van de luchthaven Eindhoven gaat. De doelstellingen die daarachter schuil gaan zijn vooral economisch van aard met een zekere zin van strategie. Achter deze strategieën liggen echter vaak weer economische doelstellingen. In deze paragraaf zal een beschrijving worden gegeven van de verschillende politieke actoren, waarbij wordt aangegeven wat de doelstellingen van de actoren zijn en hoe zij omgaan met het burgermedegebruik of hoe zij hier tegen aankijken. Hiermee wordt de basis gelegd voor de netwerkanalyse.

Het ministerie van Financiën

Het ministerie van Financiën is geen actor die op de voorgrond aanwezig is bij het in kaart brengen van de verschillende actoren. Echter, als bewaker van de schatkist ziet dit ministerie toe op een verantwoorde besteding van overheidsmiddelen. Naast deze taak heeft het ministerie, namens de Staat der Nederlanden, een belang in de Schiphol Group van 69,8%. Doordat de Schiphol Group 51% van de aandelen van Eindhoven Airport bezit, is het ministerie van Financiën ook deels eigenaar van Eindhoven Airport. Het ministerie van Financiën heeft dus meerdere belangen als het om de luchthaven Eindhoven gaat. Wanneer figuur 11 voor ogen wordt gehouden, is aan de regulerende kant dezelfde partij te zien als aan de aandeelhouderskant.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)

Het beleidsveld van I&M richt zich mede op krachtige verbindingen over de weg, spoor, het water en door de lucht. Het werkveld van het vroegere ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) is bij de vorming van het huidige kabinet voortgezet binnen I&M. Omdat het toenmalige ministerie van V&W veel bemoeienis had met de Nederlandse luchthavens en daar ook het beleid voor opstelde, is voor dit onderzoek veel informatie gevonden in documenten waarin het ministerie van V&W veelal aan verbonden was. Vanwege de bronvermeldingen is het in dit verslag niet altijd mogelijk om de term V&W te vervangen door I&M.

Het Nederlandse ruimtelijk beleid, weergegeven in de Nota Ruimte (min I&M, 2006), richt zich op de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland en de bevordering van krachtige steden. Daarbij heeft het rijk zichzelf doelen gesteld voor het ontwikkelen van nationaal stedelijke netwerken en stedelijke centra. Hierbij hoort ook versterking van de economische kerngebieden en verbetering van de ontsluiting van deze gebieden. In de Nota Ruimte stelt men dat na de Randstad de regio Zuidoost-Brabant de meest internationaal georiënteerde regio van Nederland is, versterkt door de aanwezigheid van Eindhoven Airport. Het ministerie van I&M acht een goede aansluiting op het internationale luchtvaartnetwerk van groot belang voor de economische concurrentiepositie van Nederland, waarin ook de regionale luchthavens een rol spelen.

Volgens de Wet Luchtvaart is de minister van I&M verantwoordelijk voor en normsteller van de Nederlandse civiele luchthavens. Dit is echter niet het geval bij Eindhoven Airport. Hoewel Eindhoven Airport een civiele exploitant is, ligt de verantwoordelijkheid bij de minister van Defensie, omdat de luchthaven is aangewezen als militair vliegveld.

De financiële middelen die het ministerie van I&M beschikbaar stelde, bestond ten eerste uit het structureel meebetalen aan de meerkosten van luchtverkeersbeveiliging. Omdat de luchthaven voor civiele openstelling langer open moest zijn dan voor de militaire openstelling, waren er meer luchtverkeersleiders nodig; deze werden door I&M betaald. Ten tweede verstrekke I&M een subsidie aan Eindhoven Airport wanneer deze een exploitatieverlies leed. In 2007 is het ministerie van I&M gestopt met het betalen van de luchtverkeersleiders en de laatste jaren maakt Eindhoven Airport geen gebruik meer van de subsidie voor de dekking van het exploitatieverlies. Als derde middel heeft het ministerie te kennen gegeven, dat zij voor het verplaatsen van geluidsruimte door Defensie een bedrag van M€ 8 beschikbaar stelt om zo de groei van Eindhoven Airport mogelijk te maken. Hieruit is op te maken dat de doelstellingen van het ministerie voornamelijk economisch van aard zijn en in tweede instantie zijn de doelstellingen een deel van een grotere strategie. Die grotere strategie moet daarbij wel tot economische groei leiden.

Het ministerie van Defensie

De minister van Defensie is volgens de Wet Luchtvaart verantwoordelijk voor alle Nederlandse militaire luchthavens. Omdat luchthaven Eindhoven is aangewezen als militaire luchthaven, is daarmee de minister van Defensie verantwoordelijk voor zowel het militaire deel als het civiele deel van de luchthaven. Daarmee ziet hij toe of de beide delen de beperkingen (grenswaarden) hanteren, zoals deze zijn opgenomen in het luchthavenbesluit. Vanuit zijn verantwoording stelt de minister het Luchthavenbesluit op, maar kan hier ook uitzonderingen op toestaan. Zo verleent de minister (in overeenstemming met minister van I&M) de vergunning voor burgermedegebruik en geeft hij civiele toestellen een ontheffing om te mogen landen op de militaire vliegbasis, wat normaal gesproken bij wet verboden is (Wet Luchtvaart). Naast het geven van toestemming, stelt het ministerie capaciteit beschikbaar voor het burgermedegebruik op de luchthaven. Dit is vastgesteld in een contract en Eindhoven Airport betaalt hier jaarlijks een bedrag voor. Deze overeenkomst is gebaseerd op het beschikbaar stellen van restcapaciteit van de vliegbasis door Defensie.

Defensie is, na de beleidsbrief van 9 april 2011, per 1 augustus 2011 gestart met een zeer grote reorganisatie. De minister dient daarbij het regeerakkoord na te leven en heeft geen andere keuze dan de voorgelegde bezuinigdoelstellingen te halen. In de beleidsbrief (april, 2011) staat het volgende over vliegbasis Eindhoven verwoord: *"De luchtransportvloot van het Commando luchtstrijdkrachten (CLSK) is gestationeerd op de vliegbasis Eindhoven. Uitgangspunt is dat Eindhoven een civiele luchthaven wordt. Militair medegebruik zal afhangen van alternatieve mogelijkheden, zoals samenwerking met België. Te denken is aan een geïntegreerde uitvoering van het luchtransport en de stationering van middelen op één locatie."* Deze frase geeft de visie van de minister weer, maar is nog niet meegenomen als bezuinigingsmaatregel binnen de lopende reorganisatie, omdat de eventuele kosten en/of opbrengsten die deze maatregel met zich meebrengen nog niet zijn meegenomen in de bezuinigingsopbrengsten.

Defensie levert vanaf vliegbasis Eindhoven strategisch transport voor de eigen eenheden, levert dit aan NAVO partners en zet dit in bij humanitaire hulp. Uit de beleidsbrief (april, 2011) en gehouden interviews is op te maken dat Defensie belang heeft en blijft houden bij het hebben van dit strategische transport. Deze strategie staat echter op gespannen voet met de economische doelstellingen die het ministerie heeft.

Na het houden van interviews en het analyseren van interne documenten van Defensie, is op te maken dat vanuit verschillende lagen van het ministerie mensen verbaasd zijn over het gegeven dat Eindhoven Airport op een niet marktconforme manier een luchthaven kan exploiteren. Zeker vanaf begin jaren 2000 laait de discussie tussen Defensie en Eindhoven Airport op over de hoogte van de vergoeding die Eindhoven Airport betaalt. Later in dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op de hoogte van de vergoeding.

Provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft als doelstelling om de regio Eindhoven uit te laten groeien tot een kennisregio en verwacht hier economische groei mee te bereiken. Een bericht van de NOS (4 juni 2011) meldde dat de dag daarvoor de regio door de *Intelligent Community Forum* in New York was uitgeroepen tot de slimste regio van de wereld. Deze titel werd voornamelijk behaald door het project Brainport, waar bedrijven en wetenschappers samen werken aan nieuwe technologieën. De provincie vindt deze erkenning belangrijk, omdat bedrijven hierdoor geïnteresseerd raken in de regio, hetgeen arbeidsplaatsen oplevert en leidt tot economische groei.

De middelen (ook wel instrumenten of machtsbronnen genoemd) die de provincie inzet om de doelstellingen te kunnen halen zijn financiën en regelgeving. De financiën die zij voor Eindhoven Airport beschikbaar stellen zijn vertaald in het bezit van 22,5% van de aandelen van Eindhoven Airport en uit de bereidheid om mee te betalen aan de doorwerking van het Aldersrapport. De provincie is namelijk bereid om M€ 7 mee te betalen aan het verplaatsen van militaire geluidsruimte om zo de groei van Eindhoven Airport mogelijk te maken. Naast de regelgeving die vanuit de ministeries wordt opgesteld, is de provincie verantwoordelijk voor het stellen van milieukaders. Dit houdt onder andere in dat zij de geluidszones van de luchthaven vaststellen. De geluidzone is de basis voor de berekening van het aantal vliegbewegingen dat mag plaatsvinden van en naar de luchthaven. Ook hierbij geldt dat bij meer vliegbewegingen er meer inkomsten zullen zijn voor Eindhoven Airport en indirect ook voor de provincie als aandeelhouder.

Hieruit is op te maken dat de doelstellingen van de provincie voornamelijk Economisch van aard zijn en in tweede instantie zijn de doelstellingen een deel van een grotere strategie. Die grotere strategie moet daarbij wel tot economische groei leiden.

Gemeente Eindhoven

Voor de gemeente Eindhoven geldt dat zowel de middelen als de doelstellingen met betrekking tot Eindhoven Airport voornamelijk van economische aard zijn. Aan de middelen zijde blijkt dit doordat de gemeente voor 22,5% eigenaar is van Eindhoven Airport. De doelstellingen van de gemeente zijn voor wat het groeien van de kennisregio betreft, gelijk aan die van de provincie. Een bijkomende economische doelstelling is dat de gemeente pleit voor het verkleinen van de geluidszones van de luchthaven, omdat dan meer ontwikkeling mogelijk is van de grond om de luchthaven heen.

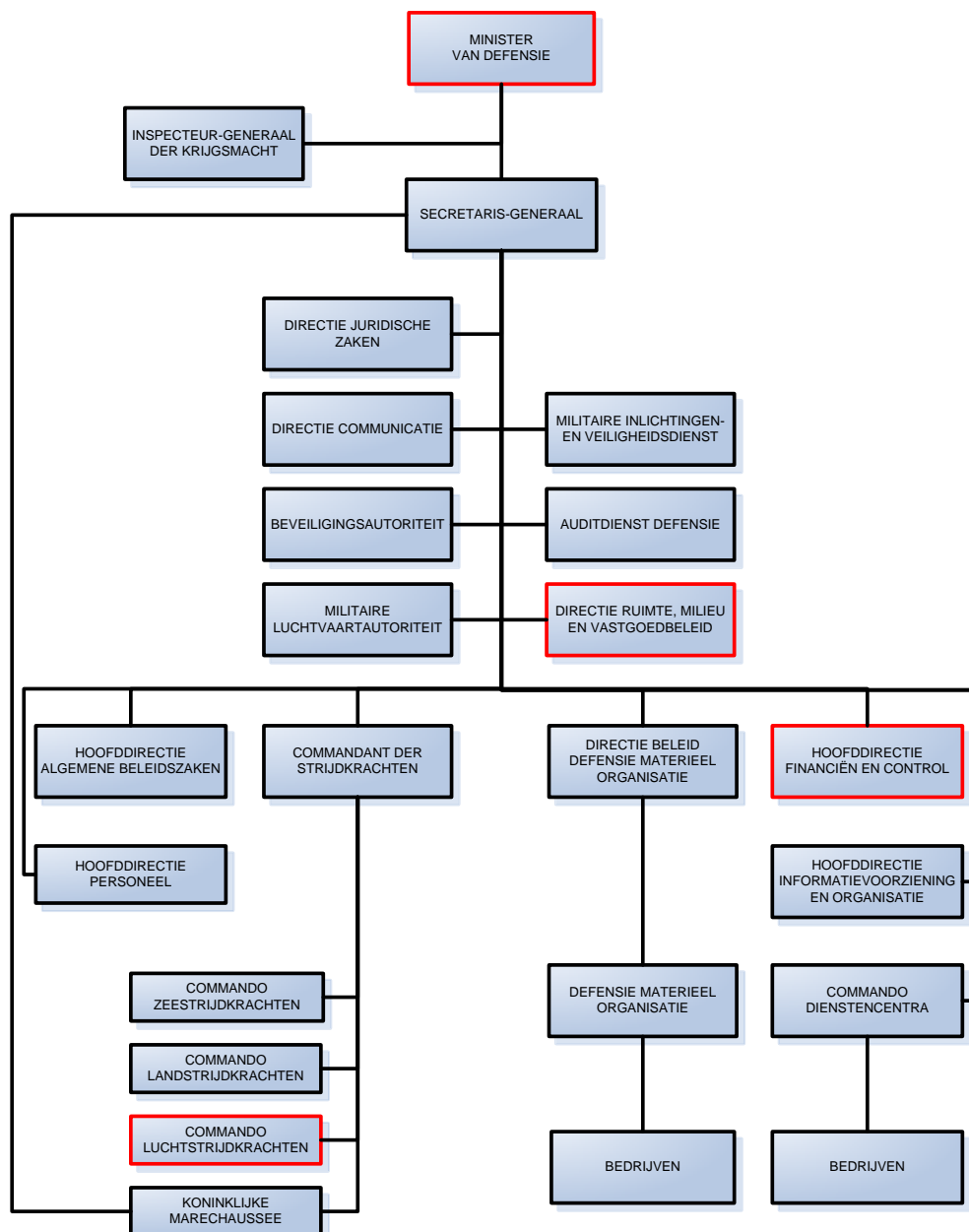
De politieke rode draad

De rode draad die bij de politieke actoren is te vinden is de mogelijkheid van economische groei, door de groei van Eindhoven Airport, ingegeven door het advies van Alders. Dit advies vindt zijn oorsprong in februari 2009, toen de ministers van V&W, VROM en Defensie Hans Alders verzochten om, samen met de regio Eindhoven, na te gaan welke betekenis de luchthaven vanuit een regionaal ruimtelijk-economische visie kan hebben bij het accommoderen van de nationale capaciteitsvraag (Alders, 2010). Hierover diende advies te worden uitgebracht aan het kabinet. In het geleverde advies wordt geconcludeerd dat er voor Eindhoven Airport zeker nog ruimte is om te groeien, wat tot groeimogelijkheden voor Schiphol kan leiden, wat uiteindelijk economische groei voor Nederland kan betekenen. Meer achtergrondinformatie over het advies van Alders is al gegeven in hoofdstuk 4. Doordat de groei van Eindhoven Airport kan rekenen op politieke steun, lijkt de voorgenomen groei een gelopen race. Dit wordt echter niet op deze manier ervaren. Ondanks dat financiële middelen beschikbaar worden gesteld door de politiek, is de medewerking van Defensie en de regio Eindhoven met al haar actoren noodzakelijk om het Aldersadvies ten uitvoer te brengen.

De genoemde economische groei valt goed samen met de tweede rode draad die valt te ontwaren voor de politieke actoren; de in het regeerakkoord overeengekomen bezuinigingen. Bezuinigen houdt immers niet alleen in dat er gekort wordt op de uitgaven, maar ook dat er wordt gezocht naar mogelijkheden voor meer inkomsten. De groei van Eindhoven Airport lijkt invulling te geven aan beide kanten. Naast de eerder genoemde economische groei heeft een groei van Eindhoven Airport als het gevolg dat de onderneming meer kan betalen voor de exploitatie, te weten het burgermedegebruik. Dit kan er voor zorgen dat de uitgaven voor Defensie lager worden.

5.2.3 Militaire actoren

Wanneer de militaire kant van het spectrum wordt bekeken, zijn er binnen Defensie meerdere actoren te benoemen die bij het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven betrokken zijn. De positie van de betrokken actoren en hun onderlinge verbanden worden weergegeven in figuur 12.



Figuur 12 Organogram Defensie

In figuur 12 is de Defensieorganisatie weergegeven van de minister tot aan de operationele commando's. De rood omlinjnde organisatiedelen zullen - m.u.v. de minister - nader worden toegelicht, omdat zij zich direct of indirect bezig houden met het burgermedegebruik op vliegbasis Eindhoven. Aan het hoofd van de organisatie staat de minister als eindverantwoordelijke van alles dat zich binnen Defensie afspeelt. De dagelijkse leiding van het ministerie ligt bij de secretaris-generaal (SG). Onder de SG hangt de Directie Ruimte, Milieu en Vastgoedbeleid (DRMV), de directe gesprekspartner van Eindhoven Airport bij de gesprekken over de overeenkomst en het vaststellen van de daarbij horende vergoedingen.

De Hoofddirectie Financiën en Control (HDF&C) is de concerncontroller van Defensie. In deze hoedanigheid adviseert zij de bewindslieden bij de besturing van de organisatie en is in die vorm tegenwoordig ook verbonden met de gesprekken die tussen DRMV en Eindhoven Airport worden gehouden. Tussen de operationele commando's is het Commando der Luchtstrijdkrachten (CLSK) te vinden. Het CLSK is verantwoordelijk voor het gereedstellen van eenheden, waarvoor vliegbases opengesteld dienen te worden. De Commandant van het CLSK (C-LSK) stuurt de commandanten van de verschillende vliegbases (dus ook Eindhoven) direct aan.

Directie Ruimte, Milieu en Vastgoedbeleid

De DRMV is in oktober 2005 opgericht als gevolg van de herinrichting van Defensie en is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van ruimte, milieu, vastgoed en facilitaire zaken. Zij behartigt (inter-)nationaal de belangen van Defensie op deze gebieden om zo voor Defensie de gebruiksmogelijkheden te optimaliseren. Daarbij levert de DRMV ondersteuning van de SG als materieel eigenaar. DRMV houdt zich onder andere bezig met Ruimtelijk Ordening (RO) beleid, Luchtvaartbeleid, vastgoedbeleid, facilitaire zaken en belangenbehartiging. De twee belangrijkste gebieden voor deze casus zijn RO-beleid en Luchtvaartbeleid. Het RO-beleid scheidt de noodzakelijke voorwaarden voor de gereedstelling en instandhouding van de krijgsmacht. De voorwaarden hiervoor, zoals het directe en indirecte ruimtebeslag en het gebruik van ruimte, zijn beschreven in het Structuurschema Militaire Terreinen-2 (SMT-2). Het luchtvaartbeleid stelt de kaders voor het gebruik van de militaire vliegbases en het uitvoeren van vliegbewegingen door militaire vliegvelden.

In de beschreven hoedanigheid is de DRMV de directe gesprekspartner van Eindhoven Airport bij de gesprekken over de overeenkomst en het vaststellen van de daarbij horende vergoedingen. Daarbij is het belang van DRMV dat het vastgoed van Defensie en de ruimte die daarbij hoort op een correcte manier wordt beheerd. Hiermee is de DRMV bij machte om te onderhandelen over de te leveren capaciteit aan de medegebruikers van vliegbasis Eindhoven. De doelstellingen in relatie tot de casus vallen vooral onder behoudend, omdat DRMV er alles aan gelegen is om de gereedstelling en instandhouding van Defensie na te leven en dit niet in gevaar zal laten komen door te veel ruimte beschikbaar te stellen aan Eindhoven Airport. Daarnaast heeft DRMV ook economische doelstellingen. Door de druk die de huidige bezuinigingen op Defensie legt, dient de DRMV constant de afweging te maken tussen behoud van eigendommen en het vinden van financiële ruimte in de exploitatie van het Defensievastgoed.

Hoofddirectie Financiën en Control

De Hoofddirectie Financiën en Control (HDF&C) is de concerncontroller van Defensie. In deze hoedanigheid adviseert zij de bewindslieden bij de besturing van de organisatie en is in die vorm tegenwoordig ook verbonden met de gesprekken die tussen DRMV en Eindhoven Airport worden gehouden. Vanaf 2005 tot aan 2007 was HDF&C de afgevaardigde vanuit Defensie bij de gesprekken met Eindhoven Airport over de hoogte van de vergoedingen, totdat deze taak werd overgenomen door DRMV. Omdat de HDF&C zich bezig houdt met het toezien op het verantwoord besteden van Defensie middelen, houden zij zich op de achtergrond nog wel bezig met vraagstukken over de hoogte van de vergoeding die wordt betaald. Daarbij verkennen zij de mogelijkheden voor alternatieve manieren van betalen. Zij zijn sceptisch over het omslaan van het eigenaarschap van vliegbasis Eindhoven naar civiel, omdat zij verwachten dat dit financieel niet op kan leveren als wat wordt berekend door de DRMV.

Vanuit haar positie bekijkt de HDF&C het burgermedegebruik voornamelijk vanuit een financieel oogpunt. Daarnaast zijn ze ook behoudend in hun doelstellingen. Zo stelt de HDF&C dat het belang van het CLSK - en dus ook het belang van Defensie - is, dat er een veilig gevoel blijft heersen met betrekking tot de vliegbasis. Dit is niet enkel een veilig gevoel van organisatorische aard, maar ook van een technische, omdat luchtvaart "drijft" op (vlieg-)veiligheid.

Commando der Luchtstrijdkrachten

De doelstellingen van het CLSK zijn terug te vinden in de missie van het Defensieonderdeel, deze luidt: "*Het CLSK staat voor wereldwijde inzet van Airpower⁵ voor vrede en veiligheid*". Om aan de missie te kunnen voldoen, dienen de operationele eenheden inzetbaar te zijn. Hierbij bestaat een eenheid uit een materiële component (vliegtuig) en een personele component (de crew). Om beide componenten inzetbaar te houden is onderhoud van het materiaal nodig en opleiding en training van het personeel.

In de visie van het CLSK staat onder andere beschreven dat zij voortdurend moeten kunnen inspelen op ontwikkelingen en dat de organisatie flexibel moet kunnen omgaan met de opdrachten tot inzet. Daarnaast voert het CLSK regelmatig humanitaire operaties uit. Hierbij gaat het om hulp aan mensen die zijn getroffen door rampen of oorlogsgeweld. Hierbij acht het CLSK een strategische transportvloot als noodzakelijk. Het CLSK heeft belang bij het behouden van strategisch transport voor eigen eenheden, voor eenheden van andere operationele commando's en NAVO partners. Dit is vastgesteld in de Toekomstvisie CLSK en vloeit voort uit internationale afspraken.

Het besturingsmodel dat het CLSK gebruikt is gebaseerd op het besturingsmodel van Defensie. Vooral het principe van resultaatgericht sturen is binnen het CLSK verder doorgevoerd naar de onderdelen van het CLSK, bijvoorbeeld een vliegbasis. De Commandanten van de onderdelen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de taken en het doelmatige gebruik van de beschikbaar gestelde middelen. De commandant van een CLSK-onderdeel heeft een integrale resultaatverantwoordelijkheid voor de prestaties van de eenheid. Hij is daarbij vrij om de beschikbaar gestelde middelen in te zetten, binnen de grenzen van het door de Bestuursstaf uitgegeven beleid. Hij is bovendien, binnen de opgelegde kaders, verantwoordelijk voor het inrichten van de bedrijfsvoering en organisatie op zijn onderdeel.

Om haar militaire taken te kunnen beoefenen en uitvoeren, heeft het CLSK geluidsruimte op en om de vliegbases en oefenterreinen nodig. Door de sluiting van enkele militaire luchthavens in het verleden, zoals de vliegbases Soesterberg en Twente, is het CLSK veel geluidsruimte kwijtgeraakt. Daardoor ziet het CLSK de resterende geluidsruimte als een schaars goed en zij hechten hier belang aan.

Het CLSK ziet het burgermedegebruik op vliegbasis Eindhoven niet als een samenwerking, maar slechts een vorm van ruilhandel. Het CLSK levert namelijk diensten en Eindhoven Airport krijgt daarvoor een factuur, waaraan een jaarlijkse indexering op wordt toegepast. Hierbij zijn organisatiedelen binnen het CLSK van mening dat de hoogte van de factuur niet juist is. Men is namelijk van mening, dat niet een indexering op een oud bedrag gebruikt dient te worden, maar dat er een vergoeding berekend dient te worden op basis van een integrale kostenbenadering. Dit wordt gebaseerd op een aanwijzing van de Secretaris Generaal over het leveren van diensten door de overheid, volgens marktconforme tarieven. Het CLSK is zich wel degelijk bewust van de politieke wensen om capaciteit van Schiphol over te brengen naar Eindhoven en dat zij daar haar steentje dient bij te dragen. De vorm van medegebruik die op dit moment wordt gehanteerd, wordt wel als prettig ervaren.

Een toename van civiele vliegbewegingen wordt door het CLSK gezien als een risico op de veiligheid en op de militaire operatiën. Bij toenemende civiele drukte op en boven de luchthaven is er minder ruimte voor de militaire taken en vliegbewegingen, hetgeen ook de kans op incidenten verhoogt. Daarnaast ziet men nog een financieel risico, omdat een toename van vluchtbewegingen zal moeten leiden tot een toename van personeel en een intensivering van het onderhoud aan het banenstelsel. In totaal verwacht het CLSK dat dit 55 M€ aan extra kosten met zich mee zal brengen. Men heeft al aangegeven dat Defensie daar niet aan bij zal dragen, omdat zij geen direct belang hebben bij de groei van het aantal civiele vliegbewegingen. Daarbij komt dat in de huidige tijd, waarin bezuinigingen de toon zetten, geen financiële middelen beschikbaar gesteld zullen worden door Defensie.

⁵ Airpower is het vermogen om met gebruikmaking van de derde dimensie (boven het aardoppervlak) politieke en militaire doelstellingen te helpen realiseren.

Vliegbasis Eindhoven

Van de dertien tot het CLSK behorende onderdelen, is vliegbasis Eindhoven er één. De vliegbasis ligt op twee kilometer van de bebouwingsgrens van de gemeente Eindhoven, heeft een landingsbaan van 3000 meter en er werken circa 1000 Defensiemedewerkers. Op vliegbasis Eindhoven is de transportvloot van het CLSK gestationeerd, welke bestaat uit drie (K)DC-10's, een Gulfstream en vier C-130's. Op de vliegbasis is ook het *European Air Transport Command* (EATC) gevestigd. Dit is een samenwerkingsverband tussen Duitsland, België, Frankrijk en Nederland en bepaalt de inzet van militaire luchttransportmiddelen en van bijtanken in de lucht.

De luchthaven Eindhoven is in de Luchtvaartwet aangewezen als militaire luchthaven en daarom is uitsluitend het militaire gezag van toepassing. Dit houdt mede in dat daarmee de verantwoordelijkheid voor de orde en veiligheid op de gehele luchthaven, dus ook op het civiele gedeelte, voor rekening komt van de militaire commandant. Omdat het een militaire vliegbasis is, dient de commandant zich voor de uitvoering te houden aan de operationele doelstellingen die jaarlijks door de staf van het Commando der Luchtstrijdkrachten wordt opgedragen.

De Commandant van de vliegbasis levert een bijdrage aan het burgermedegebruik door het beschikbaar stellen van capaciteit, wat deels door het CLSK in rekening wordt gebracht bij Eindhoven Airport. Daarnaast mag Eindhoven Airport op basis van de overeenkomst met De Staat de landingsgelden voor de civiele toestellen bepalen en innen. Het medegebruik is gebaseerd op het benutten van restcapaciteit, waarbij de militaire taken altijd voor blijven gaan op de civiele vliegbewegingen⁶. De vliegbasis maakt ook gebruik van diensten die door Eindhoven Airport worden uitgevoerd. Enkele voorbeelden zijn: de-icing van vliegtuigen, gebruik maken van de civiele terminal en het gebruik maken van klein materiaal, zoals vliegtuigrappen en aggregaten. De samenwerking met Eindhoven Airport met betrekking tot de uitvoering wordt door de vliegbasis als prettig ervaren.

Uit de interviews komt naar voren dat de vliegbasis een toename van civiele vliegbewegingen juist niet ziet als een risico op de veiligheid en op de militaire operatiën. Bij toenemende civiele drukte op de luchthaven zal er op den duur wel een grens worden bereikt door de huidige infrastructuur. Hier is door het aanbrenge van een extra taxitrack een goede oplossing voor te realiseren. Op de vliegbasis is men van mening dat de groei van Eindhoven Airport juist kansen biedt om zaken efficiënter te kunnen organiseren. De huidige vorm van samenwerken staat zeker niet ter discussie bij de leiding van de vliegbasis. Het behoudende karakter van de vliegbasis zit in de wil om de (militaire) bewegingsvrijheid te houden, het veiligheidsniveau minstens op het huidige peil te houden en de banen van de medewerkers niet in gevaar te brengen.

De militaire rode draad

Binnen de militaire actoren zijn er twee rode draden te vinden. De eerste is die van de vergoeding die door de verschillende actoren binnen Defensie steeds ter discussie wordt gesteld. Hierbij is echter een verschil op te maken tussen de verschillende niveaus. Het strategische niveau probeert een balans te vinden tussen het politieke belang en de eigen financiële wensen. Het tactische niveau zoekt financiële middelen om de exploitatie van vliegbasis Eindhoven betaalbaar te houden en daarbij te voldoen aan de aanwijzing die door de SG is gegeven. Het operationele niveau ziet de vergoeding als iets dat aan hen voorbij gaat. Zij richten zich op het vinden van wederzijds voordeel die de vliegbasis en Eindhoven Airport van elkaar kan hebben (essentieel voor samenwerking, aldus Koppenjan en Klijn, 2004). Voor alle actoren geldt uiteraard dat zij te maken hebben met de bezuinigingen die doorgevoerd moeten worden binnen Defensie. Hierbij hebben vele actoren dezelfde mening als die binnen de politieke actoren is gesignaleerd: niet alleen korten op de uitgaven, maar ook mogelijkheden zoeken voor meer inkomsten. De tweede rode draad is die van inspraak. Binnen Defensie vindt er een strakke scheiding plaats tussen de verschillende niveaus en werkvelden. Alle betrokken actoren van Defensie vinden dat zij aan tafel dienen te zitten wanneer er afspraken worden gemaakt over het burgermedegebruik van vliegbasis Eindhoven. Daarbij kunnen alle actoren ook aangeven waarom een andere actor juist niet aan tafel hoort te zitten. Dit kan zorgen voor een gesloten houding van alle actoren ten opzichte van elkaar, hetgeen nadelig kan uitpakken voor de snelheid dat zaken door de hiërarchische molen raken, de onderlinge verstandhouding en het uiteindelijke resultaat. Na de volgende paragraaf zal verder onderzocht worden wat de formele posities van de betrokken actoren hoort te zijn en of hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven.

⁶ Volgens het Besluit militaire luchthavens (Art 17, lid 1) mag het militair luchtverkeer op of boven militaire luchthavens onder geen omstandigheden worden gehinderd door de burgerluchtvaart.

5.2.4 De particuliere actoren

Eindhoven Airport

Eindhoven Airport is een dochteronderneming van de Schiphol Group, die voor 51% aandeelhouder is van Eindhoven Airport. De overige aandeelhouders zijn de Provincie Noord-Brabant (24,5%) en de gemeente Eindhoven (24,5%). Het burgermedegebruik door deze Naamloze Vennootschap van de militaire vliegbasis Eindhoven vindt plaats op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst met de Staat der Nederlanden. In deze overeenkomst zijn de openingstijden en een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen geregeld. In 1983 is begonnen met het aanleggen van een nieuwe landingsbaan op de luchthaven. Eindhoven Airport (toen Welschap) heeft hieraan meebetaald. Hiervoor kreeg zij voor onbeperkte tijd de trekkingsrechten op de landingsgelden. Dit houdt in dat zij voor onbepaalde tijd zelf de landingsgelden mocht bepalen en innen voor de toestellen die zij zouden ontvangen. De vergunning die zij toen kregen gold voor 18.050 vliegbewegingen per jaar. Een aantal jaar geleden is er weer een renovatie van de landingsbaan geweest, waaraan Eindhoven Airport de meerwerk⁷ kosten heeft betaald. Hiervoor heeft Eindhoven Airport geen extra trekkingsrechten gekregen. Voor civiele velden is het landingsgeld bij wet geregeld, maar dat geldt niet voor Eindhoven Airport, want dat is een militair veld.

Eindhoven Airport is de exploitant van het burgerareaal van de luchthaven en gedraagt zich als een "civiele luchthaven". De aanhalingstekens slaan op het feit dat de luchthaven Eindhoven aangewezen is als een militaire luchthaven. Omdat een luchthaven niet twee keer kan worden aangewezen, kan Eindhoven Airport formeel geen civiele luchthaven zijn. Het bedrijf gedraagt zich wel zo, door te voldoen aan de regels die ook voor de aangewezen civiele luchthavens gelden. Zo heeft Eindhoven Airport een eigen luchthavenbedrijfshandboek, zoals wordt opgelegd aan andere regionale luchthavens (art. 8a.3 Wet Luchtvaart), terwijl dat niet verplicht is. Eindhoven Airport ziet zich als een *facility airport* en gedraagt zich daarom als verantwoordelijke voor het civiele areaal van de luchthaven. Doordat de luchthaven militair is, heeft Eindhoven Airport geen vrijheid met betrekking tot het aanbrengen van veranderingen in de infrastructuur, inclusief de bebossing. De burger medegebruiker dient omtrent het gebruik van de luchthaven altijd de aanwijzingen van de militaire commandant op te volgen (art. 18 Besluit Militaire Luchthavens). De militaire commandant kan daarbij ook de civiele luchtvaart beperken voor militaire oefeningen en onvoorziene omstandigheden. Dit maakt de bedrijfsvoering van EA zeer afhankelijk van de militaire bedrijfsvoering. Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat afhankelijkheid de basis voor samenwerking vormt. Voor EA is het daarom van groot belang een goede samenwerkingsrelatie met de vliegbasis te hebben. De samenwerking tussen Eindhoven Airport en de vliegbasis wordt als zeer prettig en wenselijk ervaren. Het feit dat Defensie en een civiele exploitant betrokken zijn bij het exploiteren van een luchthaven achten zij als zeer wenselijk. Zij vinden ook dat dit eigenlijk voor iedere Nederlandse luchthaven overwogen dient te worden. In de samenwerking zijn er wel verbeteringen mogelijk, zoals het versnellen van de besluitvorming, omdat deze vaak lang op zich laat wachten. Er is grote tevredenheid bij Eindhoven Airport over de overeenstemming die is bereikt met betrekking tot de vergoeding. In 2007 heeft Eindhoven Airport geuit dat een overgang van een militaire luchthaven naar een civiele luchthaven met militair medegebruik als wenselijk werd ervaren, maar daar is de organisatie van terug gekomen. Eindhoven Airport heeft "...geen concrete plannen meer om het eigendom over te nemen; bovendien heeft de minister van Defensie uitgesproken dat de vliegbasis tot 2020 operationeel blijft". Eindhoven Airport is hier tevreden mee.

Verschillende luchtvaartmaatschappijen maken gebruik van Eindhoven Airport. Zo hebben Transavia, Ryanair, Wizz Air, Corendon Airlines, Amsterdam Airlines en CityJet lijndiensten van en naar Eindhoven Airport. De uitkomsten van het advies van Alders geven aan dat er maatschappijen zijn die home carrier willen worden op de Eindhoven Airport. Dat houdt in dat er van zo'n maatschappij structureel toestellen overnachten op de luchthaven. Het advies van Alders, dat is aangenomen door de Tweede Kamer, geeft Eindhoven Airport de mogelijkheid om te groeien. De onderneming heeft ook de drang om te groeien en zet zich daarom volledig in om de adviezen van Alders doorgang te laten nemen. Hiervoor dient Eindhoven Airport ook concessies en investeringen te doen, onder andere tegemoet komen aan milieuvoorwaarden.

⁷ Voor Eindhoven Airport zijn de werktijden aangepast, zodat er 's nachts werd gewerkt en overdag de baan open was. Dit was niet de planning van de luchtmacht, deze wilde namelijk de baan voor een aantal weken sluiten, zodat het werk eerder klaar zou zijn. De kosten die aan dit meerwerk verbonden waren, zijn door Eindhoven Airport betaald.

Voor groei is naast de nodige financiën echter ook geluidsruimte nodig. Wanneer er meer geluidsruimte beschikbaar is, kunnen er meer vluchten worden gepland. Daarmee kunnen ze nieuwe carriers binnen halen en die zullen weer meer vluchten betekenen. Meer vluchten betekent meer passagiers en meer passagiers betekent meer inkomsten voor Eindhoven Airport. Deze inkomsten komen ten eerste uit landingsgelden, maar het merendeel van de inkomsten komen uit de uitgaven die de passagiers op de luchthaven doen (parkeren, eten, drinken, tax-free inkopen). Een groei van de luchthaven betekent ook dat meer bedrijven zich willen binden met, of willen vestigen (na)bij, de luchthaven, hetgeen ook weer extra inkomsten betekent voor zowel de luchthaven als voor de omgeving.

Wanneer een toestel van een bezoekende maatschappij moet uitwijken, omdat het niet kan of mag landen op de luchthaven, komen de kosten voor rekening van die maatschappij. Het is de luchtvaartmaatschappijen, en daarmee ook Eindhoven Airport, alles aan gelegen om dit te voorkomen. Wanneer een dergelijke uitwijk te vaak voorkomt, zal het niet alleen financiële gevolgen hebben door de extra kosten, maar ook de betrouwbaarheid van Eindhoven Airport en de vliegtuigmaatschappijen die daarop vliegen zullen dalen. Hiermee wordt de afhankelijkheid ten opzichte van Defensie versterkt.

De Schiphol Group

Schiphol wordt door de Regering gezien als een economische ader van Nederland en in 2009 wilde het kabinet Schiphol verder ontwikkelen als mainport en tegelijkertijd voldoen aan de markt vraag. Schiphol loopt echter tegen de grenzen van het toegestane aantal vliegbewegingen aan, hetgeen de groei van de luchthaven beperkt. Daarom zal deze groei moeten doorgaan op regionale luchthavens van nationale betekenis om zo ook de regionale economie te stimuleren. Om Schiphol te kunnen laten groeien, diende er op regionale luchthavens ruimte te worden gevonden om 70.000 vluchten over te hevelen. Daarbij mocht van het kabinet niet alleen de economisch onaantrekkelijke vluchten worden overgeheveld, maar diende al het niet-mainportgebonden verkeer in aanmerking te komen. Schiphol is een zogenaamde hubluchthaven, wat inhoudt dat de luchthaven ingericht is voor het overstappen van passagiers naar andere vluchten. Bij deze ingewikkelde luchthavens passen de *low cost carriers* normaliter niet, omdat deze zich voornamelijk richten op luchthavens waar een snelle *turnaround* tijd (snel vertrekken na aankomst) mogelijk is en waar de bagageafhandeling snel en goedkoop is. Daarom richten de *low cost carriers* zich voornamelijk op regionale luchthavens.

De Schiphol groep is de moedermaatschappij van Lelystad, Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport. Zij ziet in de regionale velden een nuttige rol voor een aantal zakelijke bestemmingen en het accommoderen van vluchten die niet aan de mainport (toegangspoort voor West-Europa) gebonden zijn, zoals vakantievluchten. De aandelen van Schiphol zijn als volgt verdeeld; Nederlandse Staat (69,8%), Stad Amsterdam (20%), Stad Rotterdam (2,2%) en Aéroports de Paris (8%).

Omwonenden

Omwonenden worden geconfronteerd met de activiteiten die plaatsvinden op en om de luchthaven. Een deel van de omwonenden hebben zich georganiseerd in Belangenvereniging Omwonenden Welschap (BOW). De doelstelling van de belangenvereniging is het behouden en verbeteren van het leef- en woonklimaat voor omwonenden van de vliegbasis Welschap/Eindhoven Airport en het tegengaan van alle effecten, die als gevolg van deze luchthaven zowel direct als indirect het welzijn van de omwonenden en het milieu kunnen aantasten. De belangenvereniging heeft geprocedeerd tegen de uitbreiding van de geluidsruimte en het toegelaten aantal vliegbewegingen. Dit heeft geleid tot de voorlopige voorziening van de Raad van State in 2009. Zij zijn vooral bang dat de niet gebruikte geluidsruimte "volgevlogen" gaat worden door Defensie.

Met de ondertekening van de regionale overeenkomst is ook een Gezamenlijk Luchthaven Omwonenden Beraad Eindhoven (GLOBE) in het leven geroepen. Met dit beraad wordt toezicht gehouden op de uitvoering van de afspraken uit de regionale overeenkomst en voert men overleg over beleidsmatige en operationele zaken. Het belangrijkste agendapunt van het beraad is het milieu en alles dat daarmee samengaat. Hierbij valt te denken aan de implementatie van milieumaatregelen en het vaststellen van de wijze waarop de vastgestelde milieugrenzen worden gehandhaafd. Het beraad verleent ook goedkeuring aan de week/weekend verhouding zoals door Eindhoven Airport wordt opgenomen in het Capaciteitsmanagementplan.

Ook regionale ontwikkelaars hebben zich aangesloten bij de belangenvereniging. Zij vinden vooral dat de reserveruimte voor de F-16's die door Defensie wordt gehanteerd buitenproportioneel.

Aandeelhouders

Deze actoren zijn geïnteresseerd in het behalen van winst door de ondernemingen waarin zij hebben geïnvesteerd. Het bijzondere in deze casus is, dat de aandeelhouders niet alleen uit particulieren bestaan, maar ook uit overheidsinstanties, zoals het ministerie van Financiën en de provincie Noord-Brabant. Hiermee zijn ministeries niet alleen beleidsmaker, maar ook belanghebbende.

De particuliere rode draad

De grote rode draad binnen de particuliere actoren is winst. Hierbij gaat het vooral om financiële winst, maar ook om winst in het ervaren van minder overlast. Bij Eindhoven Airport valt op dat zij bereid zijn om concessies te doen voor het behouden van de situatie zoals deze nu is. Men heeft niet de behoefte om alleen een luchthaven te exploiteren, maar wil dat samen met Defensie blijven doen, ook al moet men daardoor concessies doen. Voor de kleinere particuliere actoren geldt dat zij op zoveel mogelijk manieren mee willen praten, om zo meer inbreng te kunnen hebben bij de "grote" actoren.

5.2.5 De taken en posities

Nadat in de vorige paragrafen de problemen en de belangen van alle betrokken actoren zijn beschreven, volgt in de komende paragraaf de derde stap van de netwerkanalyse. Deze stap bestaat uit het in kaart brengen van de verschillende percepties van de betreffende actoren. Hierbij zal inzichtelijk worden wat de actoren zien als grootste probleem binnen de gestelde casus en hoe zij een mogelijke oplossing voor ogen zien. Er zal ook beschreven worden of de actoren wel baat hebben bij het oplossen van de door hun ervaren problemen, met de oplossing die zij daarvoor voor ogen hebben. Het kan immers bestaan dat actoren juist gebaat zijn bij het niet oplossen van een probleem. Om deze inzichten te kunnen geven, zal als eerste de formele taken en posities worden weergegeven, welke zijn weergegeven in figuur 13. In dit overzicht wordt tevens aangegeven op welk niveau de betreffende actoren zich bevinden. Dit overzicht vormt de basis van de standpunten die de verschillende actoren zich aanmeten.

Aan het begin van dit hoofdstuk is al een onderverdeling gemaakt in de verschillende groepen actoren. Hierbij is de onderverdeling gemaakt in politiek, militair en particulier. Uiteraard heeft elke genoemde groep zijn eigen belangen en percepties wanneer het om het burgermedegebruik van de luchthaven gaat. Nu door middel van figuur 13 inzichtelijk is geworden wat de taken en de posities zijn van de verschillende actoren, is het mogelijk om ook andere verbanden te leggen. In het model is al grof te zien op welk niveau de beschreven instanties acteren. Om beter inzichtelijk te krijgen of er overeenkomsten onder de actoren te vinden zijn, zullen de actoren worden gegroepeerd in verschillende niveaus waarin ze werkzaam zijn. Met niveaus wordt de afstand tot het daadwerkelijke medegebruik op vliegbasis Eindhoven bedoeld. Hierbij is de volgende onderverdeling gebruikt:

- | | |
|------------------|--|
| S = Strategisch | Op dit niveau wordt (vanuit Den Haag) het beleid bepaald wat de basis is voor het burgermedegebruik op vliegbasis Eindhoven. Op dit niveau werken het Kabinet, de Minister van Financiën, de Minister van I&M, de Minister van Defensie, de DRMV en de HDF&C. |
| T = Tactisch | Dit niveau stelt binnen de gestelde regelgeving de randvoorwaarden op die in het bijzonder gelden voor het gebied waarin het burgermedegebruik op vliegbasis Eindhoven plaatsvindt. Op dit niveau zijn de provincie Noord-Brabant, het CLSK, de Schiphol Group en de aandeelhouders te vinden. |
| O = Operationeel | Op dit derde niveau vindt het daadwerkelijke medegebruik plaats en hier worden de werkafspraken tussen de actoren gemaakt. Tot dit niveau behoren de gemeente Eindhoven, de vliegbasis, Eindhoven Airport en de omwonenden. |

	ACTOR	TAAK EN POSITIE
S	Het Kabinet	<ul style="list-style-type: none"> - Nationaal bestuur - Afstemmen overheidsbeleid - Allocatie van middelen onder de ministeries
S	Minister van Financiën	<ul style="list-style-type: none"> - Nationaal bestuur - wetgever - Toezicht op overheidsuitgaven en inkomsten - Stelt Rijksbegroting op - Aandeelhouder van Schiphol Group
S	Minister van I&M	<ul style="list-style-type: none"> - Nationaal bestuur - Wetgever - Beleidmaker (normsteller) voor civiele luchthavens - In stand houden en verbeteren infrastructuur voor transport
S	Minister van Defensie	<ul style="list-style-type: none"> - Nationaal bestuur - Wetgever - Beleidmaker (normsteller) voor militaire luchthavens - Stelt krijgsmacht beschikbaar voor inzet - Geeft ontheffingen af voor gebruik militaire luchthaven
T	Provincie Noord-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> - Provinciaal bestuur - Stelt ruimtelijke ordening voor provincie vast - Stelt milieukaders binnen provincie vast - Stelt geluidsruijme voor luchthaven Eindhoven vast - Aandeelhouder van Eindhoven Airport
O	Gemeente Eindhoven	<ul style="list-style-type: none"> - Lokaal bestuur - Stelt ruimtelijke ordening binnen gemeente vast - Verantwoordelijk voor openbare veiligheid binnen gemeente - Aandeelhouder van Eindhoven Airport
S	DRMV	<ul style="list-style-type: none"> - Departementaal beleid - Maakt beleid voor ruimte, milieu en vastgoed binnen Defensie - Stelt regels op voor militaire ruimtelijke ordening en luchtvaartbeleid - Overlegpartner van Eindhoven Airport voor afsluiten overeenkomst
S	HDF&C	<ul style="list-style-type: none"> - Departementaal bestuur - Concerncontroller voor Defensie - Stelt budgetten binnen Defensie vast - Financieel adviseur van Defensie
T	CLSK	<ul style="list-style-type: none"> - Operationele staf voor Luchtmacht - Levert inzetgerede eenheden - Stuur vliegbasis Eindhoven aan - Stelt voorschriften op voor CLSK-eenheden - Hoogte van vergoeding berekenen
O	Vliegbasis Eindhoven	<ul style="list-style-type: none"> - uitvoerende eenheid van Luchtmacht - Beheerder van hele luchthaven - Faciliteert luchtvaartterrein voor medegebruik en maakt daarvoor werkafspraken - Levert luchttransport voor Luchtmacht
O	Eindhoven Airport	<ul style="list-style-type: none"> - Naamloze Vennootschap - Exploitant van luchthaven
T	Schiphol Group	<ul style="list-style-type: none"> - Naamloze Vennootschap - Exploitant van meerdere luchthavens - Mede-eigenaar van Eindhoven Airport
O	Omwonenden	<ul style="list-style-type: none"> - Lokale belanghebbenden - Hebben zitting in overleg over groei luchthaven - Ontwikkelen van om luchthaven liggende terreinen
T	Aandeelhouders	<ul style="list-style-type: none"> - verstrekken kapitaal voor ondernemingen - Zijn zowel publieke organen als particuliere individuen

Figuur 13 Tabel met taken en posities van actoren

Zowel uit het overzicht als uit de gehouden interviews blijkt dat er actoren zijn die op meerdere niveaus belangen hebben. Zo is op te maken dat normstellers op strategisch niveau ook belanghebbende op tactisch of operationeel niveau kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is de Minister van Financiën (strategisch niveau) die tevens aandeelhouder is (tactisch niveau). Ditzelfde geldt voor actoren op tactisch niveau. Hierbij valt te denken aan de gemeente Eindhoven, die vanuit hun publieke rol vergunningen uitgeven (tactisch niveau), maar ook aandeelhouder zijn (tactisch niveau) en als laatste omwonende zijn (operationeel niveau) of de belangen van de omwonenden dient na te streven. Een probleem dat hierbij kan ontstaan is dat het als normsteller niet mogelijk is om objectief en rationeel normen te stellen of dat derden er van uitgaan dat de normsteller hier niet toe in staat is.

Niet alleen op het gebied van belangen vallen enkele actoren op. Uit de taken is op te maken dat enkele actoren niet alleen op hun eigen niveau werkzaam zijn, maar dat ze ook op andere niveaus hun taken uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is de DRMV (strategisch niveau) die direct met het operationele niveau de afspraken maakt, waarbij aan het tactische niveau voorbij wordt gegaan. Het gevaar hiervan is, dat het tactische niveau zich niet meer betrokken zal voelen bij de zaken die daarbij op het operationele niveau plaatsvinden, of dat het tactische niveau andere informatie heeft dan het operationele niveau. Een ander gevaar is dat het strategische niveau informatie mist bij de communicatie met het operationele niveau. Dit kan gebeuren wanneer de informatie wordt gefilterd wanneer deze via het tactische niveau naar boven wordt gestuurd.

Wanneer wordt gekeken welke taken direct met het burgermedegebruik op luchthaven Eindhoven te maken hebben, dan zijn de volgende actoren onmisbaar in het proces: de Minister van Defensie, de provincie Noord-Brabant, DRMV, vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport. Het CLSK valt niet direct onder de actoren die onmisbaar zijn, maar deze levert wel de randvoorwaarden, waarmee de vliegbasisleiding invulling kan geven aan de dagelijkse leiding van de luchthaven. Deze actoren vormen de kern van de samenwerking, maar toch zijn er meer actoren waarmee rekening gehouden dient te worden. Het vervolg van de netwerkanalyse zal een beeld schetsen over waarom dit is.

5.2.6 De verschillende percepties

Nadat de formele posities en taken van de actoren in kaart zijn gebracht, wordt een volgende stap gemaakt om de manier van handelen en de houding van betrokken actoren te kunnen verklaren. Wanneer dit oogpunt duidelijk is, kan worden verklaard waarom actoren zich bezighouden met een bepaald probleem en waarom ze het op de manier doen, zoals ze dat doen. Deze volgende stap in de netwerkanalyse wordt gedaan door het in kaart brengen van de percepties van de verschillende actoren. Het gaat hierbij om wat de actoren als probleem ervaren en wat zij als de oplossing zien voor dat probleem. Dit vormt voor de actoren de basis om een strategie op te stellen waarmee ze het probleem willen aanpakken. Hierbij zullen, waar van toepassing, de percepties zowel vanuit de aard van de actor als uit de verschillende posities en rollen worden toegelicht. In de figuren 14, 15 en 16 worden deze percepties, samen met het antwoord op de vraag of de actoren belang hebben bij het oplossen van het probleem, weergegeven per actorengroep. Hierbij is de onderverdeling gemaakt tussen politieke, militaire en particuliere actoren.

Politieke percepties

	Dominante perceptie van het probleem	Dominante perceptie van relevante aanpakken	Belang bij oplossen probleem?
Het Kabinet	<ul style="list-style-type: none"> - Schiphol moet groeien en heeft daar capaciteit voor nodig - Nederland moet bezuinigen om de recessie te bedwingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Eindhoven Airport moet groeien, zodat de niet hub gebonden vluchten uitbesteed kunnen worden aan de luchthaven - Korten op uitgaven van de overheid 	Ja , groei van Schiphol draagt bij aan economische groei van Nederland
Minister van Financiën	<ul style="list-style-type: none"> - Departementen moeten bezuinigen en daarbij strak binnen de gestelde begroting blijven 	<ul style="list-style-type: none"> - Strikte naleving van begrotingsregels 	Ja , sluitende begroting draagt bij aan een economisch gezond Nederland
Minister van I&M	<ul style="list-style-type: none"> - drempel om luchthaven Eindhoven te gebruiken voor Schiphol ligt te hoog - Beperking van groei Eindhoven Airport betekent beperking van verbindingen van en naar Nederland - Geen zeggenschap over de luchthaven Eindhoven - Exploitatieverlies van Eindhoven Airport geeft kosten voor I&M 	<ul style="list-style-type: none"> - investeren in Defensie om ruimte te maken voor civiele luchtvaart op Eindhoven - Belang van Eindhoven Airport op luchthaven vergroten - Eindhoven Airport moet zelf kosten en inkomsten kunnen beïnvloeden 	Ja , ontwikkeling van Eindhoven Airport draagt bij aan doelstellingen van I&M en geeft minder kosten voor I&M

	Dominante perceptie van het probleem	Dominante perceptie van relevante aanpakken	Belang bij oplossen probleem?
Minister van Defensie	<ul style="list-style-type: none"> - Economisch belang komt niet overeen met strategisch militair belang - Bij het bezuinigen moeten de defensiebelangen in ere gehouden worden, zodat er geen moment komt dat Defensie "strategisch met de rug tegen de muur staat" 	<ul style="list-style-type: none"> - Niet te veel toegeven ten koste van Defensie - Kosten voor meegaan in uitkomsten van Alderstafel vergoed krijgen - Strategische uitvoeringsvrijheid voor Luchtmacht behouden 	Ja , bezuinigingen dienen te worden doorgevoerd, maar slagkracht van Defensie dient behouden te blijven
Provincie Noord-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> - Beperking groeimogelijkheden Eindhoven Airport zal ook lokale economie beperken - Groei van vliegbewegingen kan schade aan het milieu toebrengen 	<ul style="list-style-type: none"> - investeren in Defensie om ruimte te maken voor civiele luchtvaart op Eindhoven - Zorgen dat de geluidszone gehandhaafd blijft of verkleind wordt 	Ja , groei van Eindhoven Airport betekent economische groei voor de regio/provincie maar de hiermee samengaan extra belasting voor het milieu dient te worden beperkt
Gemeente Eindhoven	<ul style="list-style-type: none"> - Geluidscontouren van Defensie beperkt ontwikkeling van directe omgeving van luchthaven - Beperking groeimogelijkheden Eindhoven Airport zal ook lokale economie beperken - Groei van aantal vliegbewegingen zorgt voor toename geluidsoverlast voor inwoners van Eindhoven 	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe civiele contouren gebruiken i.p.v. de militaire contouren - Ruimte bieden voor exploitatiegroei van Eindhoven Airport - Toezien op beperken van geluidsoverlast door luchthaven 	Ja , zowel economisch belang door groei van Eindhoven Airport als het voorkomen dat inwoners niet gedupeerd raken door de groei

Figuur 14 Tabel met percepties van politieke actoren

Binnen de politieke aard zijn de actoren op de drie verschillende niveaus werkzaam. Op het strategische niveau ziet men de stagnatie van de economische groei als het grootste probleem. De relevante oplossingen hiervoor worden gezien in het stimuleren van economische groei, het terugdringen van kosten en in het strak naleven van de regelgeving. Dit probleem is niet direct te koppelen aan de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport, maar geeft wel aan dat zij groot belang hechten aan de groei van Eindhoven Airport. Hier zullen, indien nodig, financiële middelen voor ingezet worden. Op het tactische en operationele niveau is een overeenkomstige tweedeling te zien in de perceptie van het probleem, veroorzaakt door de verschillende rollen die deze actoren zich aanmeten. Aan de ene kant wil men economische groei, waaraan de groei van Eindhoven Airport bijdraagt en aan de andere kant wil men de eigen omgeving beschermen tegen milieuschade (geluidsoverlast) die door groei van Eindhoven Airport kan worden veroorzaakt. De oplossing die hierbij wordt geprefereerd is die van het verplaatsen van militaire geluidsruimte ten faveure van Eindhoven Airport. Hierdoor kunnen de civiele vliegbewegingen toenemen, maar gaat dat niet ten koste van het milieu en de ervaring van overlast door bewoners van de provincie of gemeente. De enige partij die geen belang heeft bij de groei van Eindhoven Airport is Defensie. Deze partij wil wel meewerken aan de groei van Eindhoven Airport, maar verlangt er wel iets voor terug. Ook mag de gekozen oplossing niet afdoen aan de strategische slagkracht van Defensie.

Militaire percepties

	Dominante perceptie van het probleem	Dominante perceptie van relevante aanpakken	Belang bij oplossen probleem?
DRMV	<ul style="list-style-type: none"> - Belangen van Defensie worden niet gedeeld door de operationele laag - Efficiëntie gaat ten koste van operationele wensen 	<ul style="list-style-type: none"> - Als gesprekspartner en onderhandelaar fungeren met Eindhoven Airport namens Defensie 	Ja , want dan zijn beleid en operationele belangen in evenwicht
HDF&C	<ul style="list-style-type: none"> - Geen zeggenschap over vergoeding die Eindhoven Airport betaalt - Heersende schijn van valse overheidssteun - Omslaan van eigenaarschap luchthaven brengt niet op wat voorgerekend wordt - - Defensie heeft een te zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van Eindhoven Airport 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesprekspartner zijn bij onderhandelingen voor vergoeding - Eindhoven Airport marktconforme tarieven laten betalen. - Eigenaarschap niet om laten slaan, maar exploitatiekosten van Defensie laten compenseren door Eindhoven Airport d.m.v. integrale kostenbenadering - Nieuw contract afsluiten met daarin de mandaten op het juiste niveau vastgelegd 	Ja , betalen van juiste vergoeding zorgt voor rechtvaardigere verdeling van lasten en draagt bij aan een economisch gezondere Defensiebegroting
CLSK	<ul style="list-style-type: none"> - Huidige onderhandelaars hebben geen gevoel bij de operationele laag - Zien vergoedingen niet terug in de CLSK begroting - - - Huidige berekening van vergoeding is niet volgens de regelgeving - Overdragen van eigenaarschap luchthaven Eindhoven zal CLSK operationeel en strategisch te afhankelijk maken - Bezuinigingen maken financiën leidend t.o.v. operationele doelstellingen - Weggeven van geluidsruimte beperkt CLSK in militaire operationele bewegingsvrijheid - Groei van vliegbewegingen Eindhoven Airport beperkt CLSK in militaire operationele vrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Het CLSK zelf de onderhandelingen laten doen met Eindhoven Airport - Vergoedingen niet in de centrale Defensiebegroting laten verdwijnen, maar toewijzen aan CLSK voor exploitatie vliegbasis Eindhoven - Vergoeding laten berekenen door integrale kostenbenadering - Eigenaarschap niet om laten slaan - Strategische planning tijdelijk naar beneden bijstellen, maar geen onomkeerbare besluiten nemen voor wat strategische capaciteiten betreffen - Compensatie krijgen voor beschikbaar gestelde geluidsruimte 	Ja , uitvoeringsvrijheid borgt militaire inzetbaarheid. Daarnaast maakt het in de begroting zichtbaar maken van marktconforme inkomsten vanuit Eindhoven Airport mogelijkheid tot transparantie op het gebied van sturing en regie.
Vliegbasis Eindhoven	<ul style="list-style-type: none"> - Heeft financiën te weinig voor onderhouden van de luchthaven voor het "verbruik" van Eindhoven Airport - Meer vliegbewegingen van Eindhoven Airport zal op den duur de vliegbasis in operationele uitvoering beperken - Onzekerheid door onderzoeken naar wisseling van eigenaarschap van de luchthaven - Zelf geen zeggenschap en inzicht over wat er over de luchthaven wordt afgesproken door het strategische niveau - Zeer afhankelijk van formele besluitvorming door tactische en strategische leiding 	<ul style="list-style-type: none"> - Marktconforme prijzen door Eindhoven Airport aan CLSK laten betalen voor daadwerkelijk verbruik - Banenstelsel uitbreiden om vliegtuigen te de-conflicteren - Eindhoven Airport laten groeien en daarna meer laten betalen, zodat exploitatielasten eerlijker worden verdeeld - Gesprekspartner zijn tijdens de onderhandelingsbesprekingen - Versnellen van formele besluitvormingsproces of zelf mandaat krijgen om besluiten te mogen nemen 	Ja , geeft meer helderheid en meer mogelijkheden voor sturing, regie en exploitatie van de luchthaven

Figuur 15 Tabel met percepties van militaire actoren

Vanuit het militaire oogpunt vallen een aantal uiteenlopende zaken op. Ten eerste heerst er op het strategische niveau een paradox tussen het naleven van economische belangen en het naleven van militaire belangen. De minister heeft zich gecommitteerd aan de bezuinigingen die doorgevoerd dienen te worden. De organisatiedelen binnen de militaire strategische top dienen daar aan bij te dragen. Dit kan conflicteren met het naleven van militaire belangen, waarvan de kosten hoog kunnen oplopen wanneer de militaire ambitie wordt gevolgd. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de beide elementen niet los van elkaar gezien kunnen worden. Er zijn namelijk financiële middelen nodig om te kunnen investeren in het militaire apparaat en het militaire apparaat is in zekere zin nodig om de Nederlandse economie veilig te stellen. Naast de kosten ziet het strategische niveau ook een probleem in het verschil van perceptie onder de verschillende niveaus. Dit werd onderstreept tijdens een interview door de uitspraak "wij bekijken het brede plaatje, terwijl het CLSK leuke dingen wil doen". De oplossing hiervoor wordt gezien in het in controle blijven over de "piketpaaltjes" waarbinnen het operationele niveau dient te werken. Ook zien de organisatiedelen binnen het strategische niveau ook een probleem dat veroorzaakt wordt door een andere actor op hetzelfde niveau. Zo is de HDF&C niet tevreden over de uitkomsten van de onderhandelingen die DRMV met Eindhoven Airport voert maar beide organisaties vinden dat de oplossing om in controle te blijven zit in het aan de onderhandeltafel zitten met Eindhoven Airport. Volgens het HDF&C is de oplossing om een economisch gezond en slagvaardig Defensie te bewerkstelligen door voor de geleverde diensten een hogere, marktconforme vergoeding op basis van integrale kostenbenadering te vragen aan Eindhoven Airport.

Zowel op het tactische als op het operationele militaire niveau heersen grofweg dezelfde percepties over de heersende problemen. Beide lagen zijn van mening dat het strategische niveau geen gevoel heeft bij de zaken die op het operationele niveau afspelen, maar hier wel directe invloed op uitoefenen. Een bijkomend probleem is, dat men op het operationele niveau in het voortraject geen zeggenschap heeft over de zaken die zich op hun niveau afspelen, waarbij de angst is dat er door het strategische niveau, zonder mogelijkheid tot inspraak voor het operationele niveau, besluiten worden genomen die verregaande gevolgen hebben voor de uitvoering van de militaire taken. Dit geldt voor zowel de uitvoerbaarheid van de militaire taken als de militaire vrijheid die men nodig heeft om in te kunnen springen op velerlei onvoorziene situaties. Als oplossing zien zowel het tactische niveau als het operationele niveau dat zij aan tafel moeten zitten wanneer er afspraken worden gemaakt met Eindhoven Airport, of in ieder geval in het voortraject geconsulteerd dienen te worden. Daarbij dient de vergoeding voor geleverde diensten worden vastgesteld op basis van marktconforme prijzen en dient daarbij de integrale kostenbenadering te worden gehanteerd. Deze vergoeding dient direct beschikbaar gesteld te worden voor de exploitatie van vliegbasis Eindhoven om zodoende de extra kosten voor het burgermedegebruik te kunnen dekken.

Een probleem dat voor de vliegbasis en daarmee ook voor het CLSK meespeelt, is dat er onderzoek wordt gedaan naar het laten omslaan van het eigenaarschap van de luchthaven naar de civiele exploitant. Daarbij is het nog niet duidelijk hoe en waar de transportvloot blijft voortbestaan. Het onderzoek naar het omslaan van eigenaarschap wordt gedreven door de bezuinigingslag die is afgesproken in het regeerakkoord VVD-CDA van 2010. Zowel op het strategische, het tactische als op het operationele niveau is men van mening dat het omslaan van het eigenaarschap niet op zal leveren wat er wordt beoogd en dat een betere berekening van de vergoeding en een meer integrale samenwerking meer efficiëntie zal opleveren en daarmee uiteindelijk zal besparen. Tijdens het onderzoek heeft de minister van Defensie in een interview de uitspraak gedaan dat de Luchtmacht in ieder geval tot 2020 actief zal zijn op de vliegbasis. Daarna zal verder worden gekeken of er een andere invulling aan kan worden gegeven. Het jaar 2020 is hierbij niet toevallig, maar is ook het jaar dat de doorvoering van het Aldersadvies afgerond moet zijn.

Ironisch genoeg vinden alle actoren binnen Defensie dat zij de juiste speler zijn die aan de onderhandelingstafel met Eindhoven Airport hoort te zitten. Enig wantrouwen jegens elkaar is daarbij tijdens de interviews niet onder stoelen of banken gestoken. Daarbij is ook opgemerkt dat men geen zicht heeft op de lopende zaken omtrent de samenwerking. Dit leidt ertoe dat actoren het probleem van lange besluitvorming heviger gaan ervaren en dat de besluitvormingsperiode zelfs uit kan lopen, omdat men los van elkaar informatie gaat inwinnen of parallelle besluitvormingstrajecten gaat opstarten.

Particuliere percepties

	Dominante perceptie van het probleem	Dominante perceptie van relevante aanpakken	Belang bij oplossen probleem?
Eindhoven Airport	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig zeggenschap over eigen terrein - Weinig tot geen mogelijkheden voor uitbreiding op eigen terrein - Afhankelijk van Luchtmacht voor gebruik luchthaven - Falende service van Luchtmacht schaadt vertrouwen in Eindhoven Airport - Ferme verhoging van vergoeding aan Defensie is niet te betalen - Starre openstellingstijden van de vliegbasis is slecht voor de acquisitie van nieuwe <i>homecarriers</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen zeggenschap op eigen terrein, eventueel binnen kaders - Verplaatsen van militaire geluidsruimte naar andere vliegbases - Werken aan een duurzame samenwerking met Defensie - Defensie dient te investeren in betrouwbaarheid van luchthavenapparatuur - Afspraken uit oude contract en de recente afspraken over de verhoging van de vergoeding naleven en geen nieuwe afspraken maken - CLSK dient EA ruimte te geven in de openstellingstijden om te kunnen onderhandelen met <i>carriers</i> 	Ja , hierdoor kan worden ingespeeld op vraag van de markt, geeft EA vrijheid om zelf kosten en opbrengsten te beïnvloeden en geeft zekerheid voor de toekomst
Schiphol Group	<ul style="list-style-type: none"> - Heeft in de toekomst onvoldoende capaciteit - Beperking in groei van luchthavens gaat verlies opleveren - Schade in betrouwbaarheid van luchthavens levert verlies op 	<ul style="list-style-type: none"> - Regionale luchthaven gebruiken als overstort van niet aan Schiphol gebonden vluchten 	Ja , Uitbreiden van Eindhoven Airport geeft ruimte voor economische groei van Schiphol
Omwonenden	<ul style="list-style-type: none"> - Meer overlast door uitbreiding van vliegbewegingen op luchthaven Eindhoven - Geluidscontouren van Defensie beperkt ontwikkeling van directe omgeving van luchthaven 	<ul style="list-style-type: none"> - Niet groeien met het totaal aantal vliegbewegingen - Lawaaiige militaire vliegbewegingen vervullen voor stillere (civiele) vliegbewegingen - Geluidscontouren aanpassen aan nieuwe civiele regels - Geluidsruimte voor F-16's beperken 	Ja , beperken van lawaai en geluidszone geeft hogere ervaring van kwaliteit van leven en mogelijkheid voor economische groei van lokale ontwikkelaars
Aandeelhouders	<ul style="list-style-type: none"> - Beperking in groei van luchthavens gaat verlies opleveren - Schade in betrouwbaarheid van luchthavens levert verlies op - Paradox tussen aandeelhouder en bestuurder zijn 	<ul style="list-style-type: none"> - Betrokkenen dienen aanbevelingen van Alders na te leven - Defensie dient te investeren in betrouwbaarheid van luchthavenapparatuur - Integriteit borgen door onafhankelijk toezicht 	Ja , Economische groei van vliegvelden zorgt voor meer waarde van aandelen

Figuur 16 Tabel met percepties van particuliere actoren

Vanuit het particuliere oogpunt is men zowel op het tactische niveau als op het operationele niveau van mening dat de capaciteit van Eindhoven Airport moet uitbreiden en dat daarvoor Defensie geluidsruimte dient in te leveren. Op het operationele niveau vindt men dat men te afhankelijk is van de Luchtmacht. Zo mag Eindhoven Airport niet zelf bepalen over de infrastructuur op het "eigen" terrein en mogen de terreinen om de luchthaven niet voor alle doelen worden ontwikkeld. Dit laatste komt doordat de door de Luchtmacht berekende geluidszone beperkingen geeft voor het soort bouw dat mag plaatsvinden in die zone. Vooral particuliere ontwikkelaars, en in mindere mate de gemeente Eindhoven, zijn van mening dat de geluidszone kleiner wordt wanneer de civiele berekeningen voor geluidszones worden gehanteerd. Zowel het tactische als het operationele niveau streven hierbij na dat de zeggenschap van de Luchtmacht op dat vlak wordt verminderd of dat er kleinere geluidszones worden vastgesteld.

Een tweede probleem dat vooral door Eindhoven Airport en Schiphol wordt ervaren is dat Defensie verantwoordelijk is voor alle technische ondersteuning die bij het luchttrein hoort. Wanneer er een storing in dit systeem optreedt, zal een vliegtuig of vertering op kunnen lopen of moeten uitwijken naar een andere luchthaven. Een storing kan daarmee niet alleen een financiële schadepost zijn voor de luchtvaartmaatschappij, maar indirect ook voor Eindhoven Airport, omdat het vertrouwen in de luchthaven daalt wanneer technische storingen regelmatig voorkomen. Hierbij komt dat door het jarenlang terugdraaien van financiële middelen binnen Defensie het onderhoud en de reserveringen voor vervanging van de technische systemen zijn opgeschort. De omwonenden uitgezonderd, zijn de particuliere actoren van mening dat Defensie dient te investeren in de betrouwbaarheid van de systemen op de luchthaven, teneinde de betrouwbaarheid van de civiele exploitant te vergroten. Gezien de onduidelijke plannen die Defensie heeft voor de exploitatie van de luchthaven, is het nog maar de vraag of deze investeringen gedaan zullen worden.

Als laatste ziet Eindhoven Airport de vergoeding die aan Defensie wordt betaald als een probleem. De hoogte van de vergoeding staat al jaren ter discussie, omdat binnen Defensie een voorschrift - uit naam van de Secretaris Generaal - zegt dat er een integrale kostenberekening dient te worden gebruikt om de kosten voor het burgermedegebruik te berekenen. Dit dient naast een nauwkeurige berekening van de kosten ook de schijn van onrechtmatige staatssteun tegen te gaan. Wanneer deze kosten integraal worden berekend, is de eindsom een bedrag dat Eindhoven Airport niet kan betalen. Dit zou het voortbestaan van de civiele exploitant bedragen en daarmee ook schade toe kunnen brengen aan de Schiphol Group en de betrokken aandeelhouders. Recent is een overeenkomst bereikt over een substantiële verhoging van de vergoeding en Eindhoven Airport is van mening dat hiermee geen discussie meer kan bestaan over de hoogte van de vergoeding.

Algemeen

Uit het model is op te maken dat er actoren zijn die meerdere problemen ervaren en dat deze problemen soms voortkomen uit de verschillende rollen die deze actoren kunnen aannemen of door de positie waarin de betreffende actoren zich begeven. In het algemeen is op te maken dat sommige actoren een perceptie van een probleem hebben, die niet bij het niveau hoort waarop zij geacht worden te acteren. De eerder aangegeven scheidingen tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau zijn hierdoor niet meer duidelijk toe te passen. Wanneer er een analyse wordt gemaakt over de percepties van de problemen onder verdeeld naar de aard van de verschillende actoren zijn er wel degelijk gemeenschappelijke beelden op te maken. Uit de interviews en het deskresearch is op te maken dat alle betrokken actoren over het algemeen wel beeld hebben van de perceptie van de andere actoren en hier over het algemeen ook begrip voor hebben. Dit begrip heeft ook een nadeel, namelijk dat problemen jarenlang blijven bestaan, ondanks dat iedereen er baat bij heeft wanneer de problemen worden opgelost. Dit wordt versterkt doordat het niet voor alle betrokken actoren duidelijk is, hoe er invulling wordt gegeven aan het besluitvormingstraject. Hierdoor gaan actoren meerdere wegen bewandelen, wat vervolgens de besluitvorming kan stagneren.

Voor wat de oplossingen betreffen, bestaan er veel uiteenlopende oplossingen voor de verschillende percepties van problemen. Hierbij komt het voor dat de oplossing van een actor een probleem veroorzaakt voor een andere actor. Als voorbeeld is het tegengaan van de recessie door bezuinigen een oplossing om economische groei te bereiken. Het HDF&C is van mening dat de stijging van de vergoeding door Eindhoven Airport hieraan kan bijdragen, omdat daarmee de exploitatie van de vliegbasis goedkoper wordt voor Defensie. Deze oplossing is voor Eindhoven Airport de bron van een probleem, waardoor het voortbestaan van de luchthaven wordt bedreigd. Dit beperkt Schiphol vervolgens in de groei, wat op zijn beurt weer nadelig werkt op de Nederlandse economische groei.

5.2.7 De belangen, machtsbronnen en afhankelijkheden

In vorige paragraaf is beschreven dat de verschillende actoren ook verschillende percepties van de problemen kunnen hebben en daarvoor ook uiteenlopende percepties van mogelijke oplossingen hebben. Om deze oplossingen waar te kunnen maken zijn middelen nodig, waarover de actoren niet altijd zelf over kunnen beschikken. In het hoofdstuk 2 is beschreven dat samenwerking voortkomt uit (wederzijdse) afhankelijkheid doordat men gebruik maakt van elkaars deskundigheid, middelen en/of informatie. Met het bezitten van deze middelen kunnen actoren invloed op andere actoren uitoefenen, waardoor macht ontstaat. Nu de percepties van de betrokken actoren duidelijk zijn, is het belangrijk om inzichtelijk te maken wat de verschillende actoren als (machts-)middelen in kunnen zetten. In het model over de percepties is al duidelijk geworden dat zowel financiën als de positie in het besluitvormingsproces een grote rol spelen binnen de samenwerking die met het burgermedegebruik samen gaat.

	Beschikbare middelen (machtsbron)	Belangrijkheid van beschikbaar middel	(wederzijdse) afhankelijkheid van?
Omwonenden	- positie in het besluitvormingsproces (hindermacht) - relaties	+ +	- gemeente Eindhoven - CLSK - Vliegbasis Eindhoven - Provincie
Aandeelhouders	- financiële bronnen - relaties	+ +/-	- Schiphol Group - Eindhoven Airport - CLSK - DRMV

Figuur 17 Tabel met middelen en afhankelijkheden

Uit figuur 17 blijkt dat de belangrijkste middelen binnen het ministerie van Defensie te vinden zijn. Het gaat daarbij uiteraard om het beschikbaar stellen en onderhouden van het landingsterrein en het verlenen van de ontheffing om met civiele vliegtuigen te mogen landen op een militaire luchthaven. Daarmee samengaan heeft men binnen Defensie de macht om besluiten te mogen nemen, waarbij de burger medegebruiker zich neer dient te leggen. De laatste belangrijke materiële bron die Defensie heeft is geluidsruimte. Hier tegenover staan de financiële bronnen bij de verschillende organisaties die nodig zijn om te kunnen beschikken over (meer) geluidsruimte. Deze geluidsruimte en het landingsterrein zijn de middelen die Eindhoven Airport nodig heeft om te kunnen uitbreiden en waarover zij zelf niet kunnen beschikken. Dit maakt Eindhoven Airport in grote mate afhankelijk van Defensie, en van het CLSK in het bijzonder.

Een ander zeer belangrijk middel is de positie in het besluitvormingsproces. Eerder is al beschreven dat Eindhoven Airport afhankelijk is van de besluiten die door Defensie over de luchthaven worden genomen. Hiernaast ervaren andere actoren ook afhankelijkheid van de onderhandelingen die een andere actor voor hun maken. Vooral het CLSK en daarmee de vliegbasis ervaren dit als een grote mate van afhankelijkheid. Hetgeen dat ten tijde van het onderzoek meespeelt, is de lopende reorganisatie van Defensie. Hierdoor is niet duidelijk hoe de toekomst van de luchthaven er uit gaat zien, wat het voor de vliegbasis en Eindhoven Airport niet makkelijk maakt om duidelijke afspraken voor de langere termijn te maken en diende er steeds ingesprongen te worden op dynamisch situaties.

Een machtsbron die enigszins onderbelicht wordt, is de macht die alle actoren hebben tijdens het besluitvormingsproces. Omdat alle besluiten formele inspraakronden kennen, hebben alle actoren de mogelijkheid om bezwaar te maken en hierdoor het proces te beïnvloeden, te stagneren en mogelijk zelfs te beëindigen. Dit dient als een niet te onderschatten vorm van *hindrance power* te worden gezien.

Naast de formele middelen van machtsbronnen is er ook een informele waar te nemen: de relaties. In het bijzonder wordt tijdens meerdere interviews naar de invloed van Eindhoven Airport verwezen wanneer het gaat om relaties. Men classificeert Eindhoven Airport regelmatig als zeer invloedrijk. Dit komt deels voort uit het gegeven dat deze actor op verschillende niveaus als gesprekspartner aan tafel zit, terwijl deze niveaus voor andere actoren strikt gescheiden is. Een grote mate van informele invloed is ook te herkennen bij de verschillende betrokken ministers. Zij hebben in de ministerraad onderling overleg, maar ook binnen de departementen wordt (informeel) overleg gevoerd om zodoende de strategie op elkaar af te stemmen.

5.2.8 De interactiepatronen

Om de verschillende bronnen in te kunnen zetten om daarmee doelen te kunnen bewerkstelligen, zijn er interacties nodig, welke plaatsvinden in zogenaamde arena's. In dit deel van de analyse zal duidelijk worden welke interactiepatronen er worden gevolgd rondom het burgermedegebruik.

De eerste is de interactie tussen DRMV en Eindhoven Airport, ter vaststelling van de vergoeding en het verlenen van de vergoeding. De vaststelling van de vergoeding vindt plaats wanneer er een wijziging moet komen in de afspraak over de hoogte van de vergoeding en het verlenen van de vergoeding vindt één keer per twee jaar plaats. DRMV opereert hierbij zelfstandig en vraagt binnen de organisatie om informatie, wanneer zij dit gaandeweg het proces nodig achten. Deze vorm van interactie wordt niet als de meest prettigste ervaren binnen Defensie, omdat het proces niet transparant is en omdat er in het voortraject geen advies wordt gevraagd aan de materiedeskundigen. Hierdoor komt het voor dat er onuitvoerbare regels in de vergoeding komen te staan of dat er zeer laat in het besluitvormingstraject misstanden rechtgezet moeten worden.

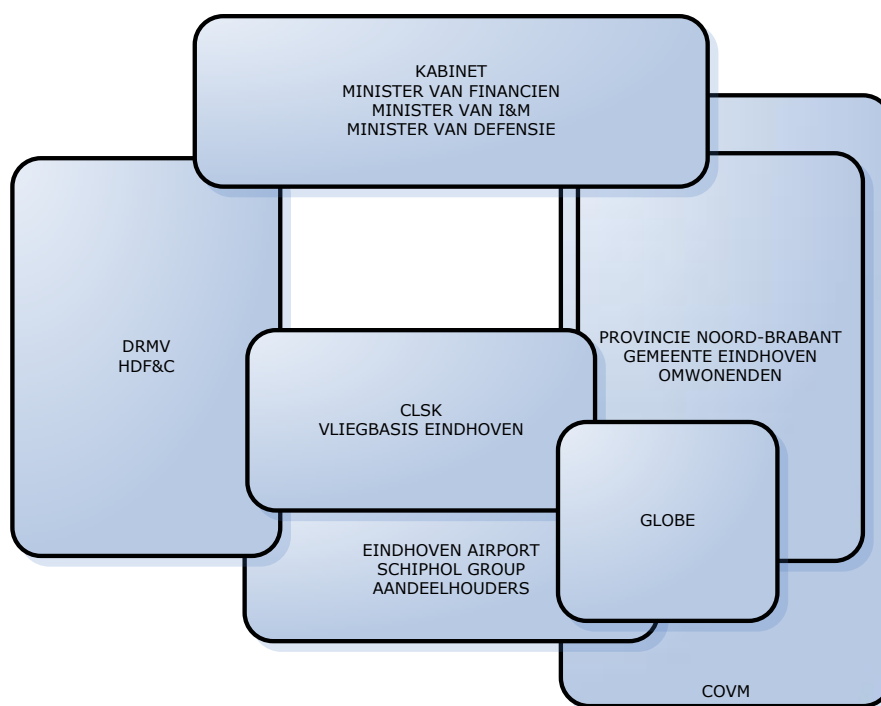
Deze misstanden komen daarbij pas aan het licht wanneer een signaal wordt afgegeven in een informeel overleg. Tijdens de verschillende interviews is ook opgemerkt dat de formele overleggen ook het nodige tijdverlies opleveren, omdat in elk overleg vaak de zelfde personen gebruik maken van de mogelijkheid om het proces te verstoren (hindrance power, Koppenjan en Klijn, 2004), om zodoende hun eigen agenda uit te kunnen spelen.

De tweede interactie vindt op het operationele niveau plaats tussen de vliegbasis en Eindhoven Airport om werkafspraken te maken voor het medegebruik. Dit overleg vindt maandelijks plaats, onder volle tevredenheid van de betrokkenen, maar ook hebben de andere actoren hier geen bemerkingen over. Tijdens dit overleg worden vooral operationele beslissingen genomen, maar ook beslissingen die formeel gezien niet op het operationele niveau genomen mogen worden. De bestrooken actoren doen dit, omdat anders veel te lang gewacht moet worden op een besluit terwijl die tijd er meestal niet is. Op de hogere niveaus heeft men hier geen problemen mee, zo lang de genomen beslissingen maar in lijn zijn met de strategische doelstellingen. Naast het formele operationele overleg is er op het uitvoerende niveau continu overleg over de invulling van de dagelijkse taken.

Binnen de Commissie Overleg & Voorlichting Milieuhygiëne Vliegbasis Eindhoven (COVM Eindhoven) vindt de derde formele interactie plaats. Deze commissie is ingesteld op basis van de Luchtvaartwet en fungeert als platform waar regionale partijen elkaar informeren en voorlichten over activiteiten op de luchthaven. De commissie kan (on-)gevraagd advies uitbrengen aan de Minister van Defensie. De commissie bestaat uit een voorzitter uit de Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, vertegenwoordigers uit de gemeenten die de luchthaven omringen, vertegenwoordigers van de Luchtmacht, vertegenwoordigers van het ministerie van I&M, een vertegenwoordiger van Eindhoven Airport en vertegenwoordigers van de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de luchthaven. Zoals ook in figuur 18 te zien is, is in dit overleg de grootste groep actoren vertegenwoordigd. Het overleg van de COVM vindt twee maal per jaar plaats of meer, indien nodig wordt geacht.

Om toezicht te houden op de regionale overeenkomst is het Gezamenlijke Luchthaven Omwonenden Beraad Eindhoven (GLOBE) in het leven geroepen. De instelling van dit beraad is geregeld in een instellingsbesluit. Het beraad bestaat uit alle partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van de regionale overeenkomst.

Naast de genoemde formele interacties zijn er binnen Defensie meerdere interacties om "in de lijn" de lopende bedrijfsvoering aan te sturen en terug te koppelen. Ter illustratie zijn in figuur 18 de grootste arena's en hun koppelvlakken weergegeven.



Figuur 18 Koppeling tussen arena's

5.3 Resumé

Er is aangetoond dat de reden voor samenwerking bij de meeste actoren draait om twee probleemgebieden met de daaraan gekoppelde machtsbronnen. Het eerste gebied draait om financiën. De actoren die dit als voornaamste probleem zien, zetten zich in voor economische groei en/of efficiëntie. Het tweede probleemgebied heeft te maken met de wijze waarop besluiten tot stand komen. Er heerst op het operationele niveau de sterke wens om het ingeslagen pad te bewandelen, zonder dat er steeds inbreuk op de genomen beslissingen gedaan wordt. Daarbij komt dat het besluitvormingsproces rondom het medegebruik zeer veel tijd in beslag neemt en niet transparant genoeg is, zodat niet alle actoren zicht hebben op het proces en vaak te laat geconfronteerd worden met besluiten. Hierdoor hebben actoren de neiging om – onafhankelijk van elkaar – informele paden te gaan bewandelen.

De actoren die zijn meegenomen in de hele analyse zijn onderverdeeld in drie hoofdgroepen, te weten: politiek, militair en particulier. Elke groep is vervolgens actief op drie verschillende niveaus: het strategische, het tactische en het operationele niveau. Voor elke actorengroep en het niveau waarop zij werkzaam zijn, is een rode draad te vinden in wat hen drijft en welke perceptie zij van de genoemde problemen hebben.

De rode draad bij de politieke actoren is in het algemeen gelijk voor alle niveaus en is te vinden in de mogelijkheid van economische groei, door de groei van Eindhoven Airport, ingegeven door het advies van Alders. In het geleverde advies wordt geconcludeerd dat er voor Eindhoven Airport zeker nog ruimte is om te groeien, wat tot groeimogelijkheden voor Schiphol kan leiden, wat uiteindelijk economische groei voor Nederland kan betekenen. Doordat de groei van Eindhoven Airport kan rekenen op politieke steun, lijkt de voorgenomen groei een gelopen race. Dit wordt echter niet op deze manier ervaren. Ondanks dat financiële middelen beschikbaar worden gesteld door de politiek, is de medewerking van Defensie en de regio Eindhoven met al haar actoren noodzakelijk om het Aldersadvies ten uitvoer te brengen. De economische groei valt goed samen met de tweede rode draad die valt te ontwaren voor de politieke actoren; de in het regeerakkoord overeengekomen bezuinigingen. Bezuinigen houdt immers niet alleen in dat er gekort wordt op de uitgaven, maar ook dat er wordt gezocht naar mogelijkheden voor meer inkomsten. De groei van Eindhoven Airport lijkt invulling te geven aan beide kanten. Een bijkomend verschijnsel is dat een groei van Eindhoven Airport zorgt dat de onderneming meer kan betalen voor het burgermedegebruik. Dit kan er vervolgens voor zorgen dat de uitgaven voor Defensie lager worden. Binnen de militaire actoren zijn ook twee rode draden te vinden. De eerste is die van de vergoeding die door de verschillende actoren binnen Defensie steeds ter discussie wordt gesteld. Hierbij is echter een verschil op te maken tussen de verschillende niveaus. Het strategische niveau probeert een balans te vinden tussen het politieke belang en de eigen financiële wensen. Het tactische niveau zoekt financiële middelen om de exploitatie van vliegbasis Eindhoven betaalbaar te houden en daarbij te voldoen aan de aanwijzing die door de SG is gegeven. Het operationele niveau ziet de vergoeding als iets dat aan hen voorbij gaat. Zij richten zich op het vinden van wederzijds voordeel die de vliegbasis en Eindhoven Airport van elkaar kan hebben. Voor alle actoren geldt uiteraard dat zij te maken hebben met de bezuinigingen die doorgevoerd moeten worden binnen Defensie. Hierbij hebben vele actoren dezelfde mening als die binnen de politieke actoren is gesignaleerd: niet alleen korten op de uitgaven, maar ook zorgen voor meer inkomsten. De tweede rode draad is die van inspraak. Binnen Defensie vinden alle actoren dat zij aan tafel dienen te zitten wanneer er afspraken worden gemaakt over het burgermedegebruik van vliegbasis Eindhoven. Daarbij kunnen alle actoren ook aangeven waarom een andere actor juist niet aan tafel hoort te zitten. Dit zorgt binnen Defensie voor een gesloten houding van alle actoren ten opzichte van elkaar, hetgeen nadelig uitpakt voor de snelheid dat zaken door de hiërarchische molen raken, omdat de afzonderlijke actoren via informele wegen invloed uit proberen te oefenen. Op het operationele niveau ervaart men dat besluitvorming lang op zich laat wachten en dat het eindresultaat vaak laat zien dat het strategische niveau besluiten neemt, die niet of moeilijk uitvoerbaar zijn. De grote rode draad binnen de particuliere actoren is winst. Hierbij gaat het vooral om financiële winst, maar ook om winst in de beleving van minder overlast. Bij Eindhoven Airport valt op dat zij bereid zijn om concessies te doen voor het behouden van de situatie zoals deze nu is. Men heeft niet de behoefte om alleen een luchthaven te exploiteren, maar wil dat samen met Defensie blijven doen, ook al moet men daardoor concessies doen. Voor de kleinere particuliere actoren geldt dat zij op zoveel mogelijk manieren mee willen praten, om zo meer inbreng te kunnen hebben bij de "grote" actoren. Dit zorgt er ook voor dat zij niet schromen om gebruik te maken van hun mogelijkheid om *hindrance power* uit te oefenen door zaken nogmaals ter discussie te stellen in een overleg of door gebruik te maken van een beklag mogelijkheid tijdens het formele besluitvormingsproces.

Uit de analyse blijkt dat er actoren zijn die meerdere problemen ervaren en dat deze problemen soms voortkomen uit de verschillende rollen die deze actoren kunnen aannemen of door de positie waarin de betreffende actoren zich begeven. Het komt voor dat actoren een perceptie van een probleem hebben, die niet bij het niveau hoort waarop zij geacht worden te acteren. De eerder aangegeven scheidingen tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau vervagen hierdoor. Er zijn ook gemeenschappelijke percepties van de problemen op te maken. Alle betrokken actoren hebben een beeld van de perceptie van de andere actoren en hebben hier over het algemeen ook begrip voor. Dit zorgt er voor dat problemen jarenlang blijven bestaan, ondanks dat iedereen er baat bij heeft wanneer de problemen worden opgelost. Dit wordt versterkt doordat het niet voor alle betrokken actoren duidelijk is, hoe er invulling wordt gegeven aan het besluitvormingstraject. Hierdoor gaan actoren meerdere wegen bewandelen, wat vervolgens de besluitvorming kan stagneren of frustreren.

In deze casus is duidelijk te zien dat de samenwerking voortkomt uit (wederzijdse) afhankelijkheid doordat men gebruik maakt van elkaars deskundigheid, middelen en/of informatie. Door de invloed die door de actoren wordt uitgeoefend, ontstaat macht. Zowel financiën, middelen als de positie in het besluitvormingsproces spelen een grote rol binnen de samenwerking tussen de betrokken actoren. De belangrijkste middelen zijn binnen het ministerie van Defensie te vinden. Daarbij gaat het om het beschikbaar stellen en onderhouden van het landingsterrein en het verlenen van de ontheffing om met civiele vliegtuigen te mogen landen op een militaire luchthaven. Daarmee samengaan heeft men binnen Defensie de macht om besluiten te mogen nemen, waarbij de burger medegebruiker zich neer dient te leggen. De laatste belangrijke materiële bron die Defensie heeft is geluidsruimte. Hier tegenover staan de financiële bronnen bij de verschillende organisaties nodig zijn om te kunnen beschikken over (meer) geluidsruimte. Deze geluidsruimte en het landingsterrein zijn de middelen die Eindhoven Airport nodig heeft om te kunnen uitbreiden en waarover zij zelf niet kunnen beschikken. Dit maakt Eindhoven Airport in grote mate afhankelijk van Defensie en van het CLSK in het bijzonder. De mening van Defensie dat zij geen goede onderhandelingspositie hebben, is derhalve onjuist. Een ander zeer belangrijk middel is de positie in het besluitvormingsproces. Defensie mag dan wel zaken voorschrijven aan Eindhoven Airport, maar deze laatste partij is op elk niveau van overleg betrokken en zit daardoor aan tafel bij elke stap van het besluitvormingsproces, hetgeen voor Defensie verspreid en versnipperd is over alle niveaus. Vooral het CLSK en de vliegbasis ervaren de afhankelijkheid van de onderhandelingen die een andere actor voor hun maken als zeer negatief. Naast de formele middelen van machtsbronnen is er ook een informele waargenomen: de relaties en het informele overleg.

Het formele overleg vindt plaats in een aantal arena's. De eerste is die ter vaststelling van de vergoeding en het verlenen van de vergunning. De hoofdspelers hierbij zijn DRMV en Eindhoven Airport. Het valt hierbij op dat DRMV hierbij hoofdzakelijk zelfstandig opereert en anderen in het voortraject niet betreft. Deze vorm is niet transparant en zorgt, naast gebrek aan draagvlak, dat de uitkomsten niet altijd werkbaar zijn, waardoor misstanden zeer laat in het traject rechtgezet moeten worden. Deze misstanden komen daarbij vaak pas aan het licht wanneer een signaal wordt afgegeven in een informeel overleg. Tijdens de verschillende interviews is ook opgemerkt dat de formele overleggen ook het nodige tijdverlies opleveren, omdat in elk overleg vaak de zelfde personen gebruik maken van de mogelijkheid om het proces te verstoren (*hindrance power*), om zodoende hun eigen agenda uit te kunnen spelen. Op het operationele niveau is de volgende arena te vinden. Hierin vindt, onder volle tevredenheid van de betrokken actoren, overleg plaats tussen de vliegbasis en Eindhoven Airport om werkafspraken te maken voor het medegebruik. Tijdens dit overleg worden echter ook beslissingen genomen die formeel gezien niet op het operationele niveau genomen mogen worden. De betrokken actoren doen dit, omdat anders veel te lang gewacht moet worden op een besluit terwijl die tijd er meestal niet is. Op de hogere niveaus heeft men hier geen problemen mee, zo lang de genomen beslissingen maar in lijn zijn met de strategische doelstellingen. Naast het formele operationele overleg is er op het uitvoerende niveau continu overleg over de invulling van de dagelijkse taken. Binnen de COVM Eindhoven vindt de derde formele interactie plaats. Deze commissie fungeert als platform waar alle betrokken regionale partijen elkaar informeren en voorlichten over activiteiten op de luchthaven. Deze commissie beslaat zo goed als alle actoren die betrokken zijn bij het medegebruik op de luchthaven Eindhoven. Toezicht op de regionale overeenkomst wordt door GLOBE uitgevoerd. Dit beraad bestaat uit alle partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van de regionale overeenkomst, welke over het algemeen ook deel uitmaken van de COVM.

"Beter een goede buur?"

HOOFDSTUK 6 – CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is alle nodige informatie beschreven om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. In dit hoofdstuk zal een koppeling worden gemaakt tussen deze informatie en de theorieën over samenwerking en netwerken. In dit hoofdstuk zal elke deelvraag worden beantwoord, waardoor uiteindelijk aan het eind van dit hoofdstuk een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag, welke ter verduidelijking nogmaals wordt weergegeven:

Hoe is de samenwerking tussen de Koninklijke Luchtmacht en Eindhoven Airport georganiseerd en hoe kan een netwerkanalyse bijdragen aan een betere invulling van deze samenwerking?

6.2 Vorm en inhoud van de huidige samenwerking

De eerste deelvraag luidde: 'Hoe wordt er momenteel vorm en inhoud gegeven aan de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport?'

In hoofdstuk 4 is beschreven dat de huidige samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport een lange geschiedenis kent, die zijn oorsprong eind jaren zeventig van de vorige eeuw vindt. Wederzijdse afhankelijkheid heeft beide partijen ertoe bewogen om te gaan samenwerken. De samenwerking is in 1981 formeel vastgelegd in een overeenkomst. Door die overeenkomst mag Eindhoven Airport gebruik maken van de start- en landingsbaan, in ruil voor een vergoeding aan Defensie. In de loop der jaren heeft Defensie laten zien dat zij bereid is om Eindhoven Airport te laten groeien. Ook Eindhoven Airport heeft laten zien te willen werken aan de samenwerking, door te gaan voor een duurzame relatie, welke volgens de theorie van Koppenjan en Klijn essentieel is voor samenwerking. Voor de samenwerking met Defensie ligt voor Eindhoven Airport de nadruk op het borgen van faciliteiten, het tegengaan van de schijn van valse overheidssteun en het mogelijk maken van de door Alders geadviseerde groei van Eindhoven Airport. Zowel Defensie als Eindhoven Airport hebben afgesproken dat hiervoor de huidige vergoeding geleidelijk zal gaan stijgen. Het krachtveld dat hierbij overblijft, is dat actoren binnen Defensie de vergoeding harder willen laten stijgen dan dat Eindhoven Airport wil en kan betalen. Wanneer Eindhoven Airport echter groeit, ontstaat de mogelijkheid voor Defensie om een hogere vergoeding te vragen. Een ander krachtveld is dat Defensie geluidsruimte beschikbaar moet stellen om de groei van Eindhoven Airport mogelijk te maken, hetgeen in de loop der jaren een schaars middel is geworden.

Sinds de start van de samenwerking tussen Eindhoven Airport en Defensie is er (door beide partijen) veel energie gestoken en geïnvesteerd in het verbeteren van de samenwerking met elkaar en met de omgeving. Het gevolg hiervan is dat er in de loop der jaren wijzigingen zijn doorgevoerd in de overeenkomst. Middels aanvullende beschikkingen is toestemming gegeven voor toename van het aantal zware vliegbewegingen. In het verlengde van de overeenkomst is gedurende de looptijd elk jaar het vergoedingsbedrag verhoogd door middel van indexering. In 2004 is hier, in samenspraak, een wijziging op gekomen doordat men, na een *benchmark* met Rotterdam Airport, marktconforme prijzen is gaan hanteren. Bovendien zijn er aparte overeenkomsten gesloten met actoren uit de omgeving van de luchthaven om zodoende tot betere onderlinge afstemming te komen. Naast deze overeenkomsten zijn overlegstructuren gestart, waarbij enige overlapping zichtbaar geworden is.

Recentelijk hebben zich een aantal ontwikkelingen voortgedaan met betrekking tot de luchthaven. In 2009 is het Aldersadvies uitgekomen, waarin staat dat een groei mogelijk is voor Eindhoven Airport om zodoende Schiphol te ontlasten en de regionale economische groei te bevorderen. De groei van het aantal civiele vliegbewegingen dat hiermee samengaat, is alleen te realiseren wanneer geluidsruimte beschikbaar wordt gesteld door Defensie. Voor Defensie houdt dit in dat zij de reservefunctie van een F16-squadron moeten verplaatsen naar een andere vliegbasis, hetgeen de nodige kosten met zich meebrengt. Zowel het Ministerie van I&M, de Provincie Noord-Brabant en Eindhoven Airport hebben toegezegd hieraan financieel bij te dragen. Het is op dit moment echter niet duidelijk of deze bijdragen de kosten volledig zullen dekken. Het Ministerie van Defensie heeft aangegeven dat zij niet de intentie heeft om financieel bij te dragen aan de verplaatsing van de reservefunctie, aangezien Defensie hier geen baat bij heeft. Het kabinetsstandpunt met betrekking tot het Aldersadvies is in februari 2011 algemeen aanvaard door de Tweede Kamer. Omdat er ook militaire medewerking is geweest bij de totstandkoming van het Aldersadvies is op te maken dat er zowel politieke als militaire draagkracht bestaat voor het advies.

Tijdens het onderzoek hebben wij geconstateerd dat de groei van Eindhoven Airport verschillende onzekerheden kent. Ten eerste ondervindt de beoogde doorwerking van het Aldersadvies hinder van actoren die de rechtmatigheid van het advies, alsmede de invulling daarvan, in twijfel trekken. Ten tweede wordt er veel gespeculeerd over de toekomst van de vliegbasis, aangezien de minister van Defensie in zijn beleidsbrief (april 2011) uitgaat van het omslaan naar een civiele luchthaven. Eindhoven Airport heeft kenbaar gemaakt hier voorlopig van af te willen zien. Zij prefereren de doorwerking van het Aldersadvies volgens de gemaakte afspraken. Na afronding van dit proces zullen alle mogelijkheden weer overwogen worden.

6.3 Conclusies uit de netwerkanalyse

De tweede deelvraag die is onderzocht luidde: *'Welk nader inzicht over samenwerking tussen de vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport levert een netwerkanalyse op?'* Uit de analyse, die in hoofdstuk 5 is weergegeven, is gebleken dat er bij het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven veel actoren betrokken zijn. In deze casus zijn zowel politieke, militaire als particuliere actoren betrokken. Deze actoren bevinden zich op drie verschillende niveaus, te weten: strategisch, tactisch en operationeel. Uit de netwerkanalyse blijkt dat deze actoren niet exclusief op deze niveaus acteren. Door de grote hoeveelheid en spreiding van betrokken actoren is de sturing en regie niet in handen van één actor te houden. Door gebrek aan regie treedt echter vertraging op bij de besluitvorming rond het burgermedegebruik, hetgeen versterkt wordt door de aanwezigheid van een uitgebreid informeel netwerk. Hierdoor blijven besluiten over ogenschijnlijk simpele vraagstukken achterwege of lang op zich wachten. Dit draagt op zijn beurt weer bij aan het versterken van het informele netwerk.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat bijna alle betrokken actoren economisch belang hebben bij de groei van Eindhoven Airport. Uit militair oogpunt staan echter de militair-strategische belangen voorop. Defensie wil bijdragen aan de groei van Eindhoven Airport, maar dit mag niet ten kosten gaan van militaire bewegingsvrijheid. Er is op te maken dat alle betrokken actoren over het algemeen wel beeld hebben van de perceptie van de andere actoren en hier over het algemeen ook begrip voor hebben. Dit maakt dat geschillen tussen betrokken actoren jarenlang blijven bestaan, ondanks dat iedereen er baat bij heeft wanneer de problemen worden opgelost.

Aan de hand van onze analyse concluderen wij dat er op verschillende gebieden afhankelijkheden opvallen. Bij de afhankelijkheid van middelen valt op dat, ondanks de grootste drijfveren van de betrokken actoren economisch van aard zijn, de materiële middelen (landingsterrein en geluidsruijme) in de discussies die plaatsvinden een centrale rol hebben. Een volgende afhankelijkheid die opvalt, is die van de positie in het besluitvormingsproces. Eindhoven Airport is afhankelijk van de vliegbasis (CLSK), die op zijn beurt weer afhankelijk is van het strategische niveau binnen Defensie. Hetgeen dat ten tijde van het onderzoek meespeelt, is de lopende reorganisatie van Defensie. Hierdoor is niet duidelijk hoe de toekomst van de luchthaven er uit gaat zien, wat het voor de vliegbasis en Eindhoven Airport niet makkelijk maakt om duidelijke afspraken voor de langere termijn te maken. Ten tijde van het schrijven van dit onderzoek is echter wel bekend gemaakt dat Defensie tot 2020 actief zal zijn op de luchthaven Eindhoven. Over de precieze invulling, dan wel het verloop van de samenwerking, is op dit moment niets bekend.

Binnen de samenwerking zijn een aantal machtsbronnen beschreven: de materiele machtsbronnen (het mogen gebruiken van de landingsbaan), de positionele en functionele machtsbronnen (de Luchtmacht is de aangewezen exploitant en bepaalt) en de positie in het besluitvormingsproces. Op basis van ons onderzoek valt op dat de materiële machtsbronnen niet als zodanig gezien worden door de actoren op het operationele niveau. Op het operationele niveau is men van mening dat er efficiënt gebruik wordt gemaakt van de beschikbare middelen, ongeacht van wie zij zijn. De waarde van deze bronnen wordt op een hoger niveau wel erkend, maar niet ingezet als machtsbron. In ons onderzoek valt tevens op dat het strategische niveau van Defensie zich niet bewust is van de positionele en functionele machtsbronnen die zij hebben. Binnen dit strategische niveau is men van mening dat Defensie een zwakke onderhandelingspositie heeft, terwijl men de troeven (geluidsruijme, eigenaarschap, faciliteiten en diensten) in handen heeft. Met betrekking tot de positie in het besluitvormingsproces valt op dat Defensie over de verschillende niveaus versnipperd aanwezig is, terwijl Eindhoven Airport veelal op elk niveau aanwezig is.

Binnen het netwerk dat om het medegebruik draait, zijn zeven grotere arena's actief (zie figuur 18). Wanneer de interacties binnen de netwerken nader wordt bekeken, valt op dat de kaderstellende besprekingen over het medegebruik ver van het operationele niveau plaatsvinden. Hierbij wordt niet optimaal gebruik gemaakt van de kennis en inzichten van zowel het operationele als het tactische niveau. Dit zorgt regelmatig voor onbegrip of frustratie op alle drie de niveaus binnen Defensie, temeer doordat de gevolgen van de afspraken die in de kaderstellende besprekingen merkbaar zijn op de lagere niveaus. Op tactisch en operationeel niveau tracht men dit te overbruggen door zoveel mogelijk informatie uit te wisselen tussen de diverse gremia die betrekking hebben op de luchthaven en haar omgeving.

6.4 Aanbevelingen met betrekking tot de samenwerking

De laatste deelvraag luidde: *'Welke aanbevelingen zijn mogelijk met betrekking tot de samenwerking tussen vliegbasis Eindhoven en Eindhoven Airport naar aanleiding van ons onderzoek?'* Op basis van ons onderzoek zijn wij tot een aantal aanbevelingen gekomen die zouden kunnen leiden tot een verbetering van de samenwerking tussen Defensie en Eindhoven Airport. Deze aanbevelingen luiden als volgt:

- Voortzetten huidige afspraken met betrekking tot de door Eindhoven Airport aan Defensie te betalen vergoeding:
De huidige samenwerking op het operationele niveau wordt door zowel Eindhoven Airport, als door de vliegbasis Eindhoven, als prettig ervaren. Men ondersteunt elkaar met diensten, er vindt uitwisseling van ondersteunende middelen plaats en men probeert diensten en processen te integreren om tot een nog betere en efficiëntere samenwerking te komen. Hieruit is op te maken dat beide partijen tevreden zijn met de huidige wijze van samenwerking, maar uit het onderzoek blijkt ook dat men de vrijheid wil hebben om onderling de samenwerking te verbeteren. Het strategische niveau van Defensie zal deze vrijheid moeten bieden aan het operationele niveau. Daarnaast is al lange tijd een discussie gaande tussen Defensie en Eindhoven Airport inzake de hoogte van de door Eindhoven Airport te betalen vergoeding. Deze discussie leidde tot stagnatie in het besluitvormingsproces: het heeft jaren geduurd voordat men hier concrete afspraken over heeft kunnen maken. Uit interviews is gebleken dat er recentelijk nieuwe afspraken zijn gemaakt over de geleidelijke stijging van de vergoeding. Zowel Defensie als Eindhoven Airport zijn content met deze afspraken. Dit vormt een goede basis voor een goede samenwerking de komende jaren.
- Voorbereiden op de groei van Eindhoven Airport
Indien de groei, zoals deze wordt voorgesteld in het Aldersadvies, plaats gaat vinden zal dit samengaan met enkele praktische problemen. Allereerst leidt een toename van het aantal vliegbewegingen tot een grotere hoeveelheid aan vliegtuigen op en boven de luchthaven, hetgeen militaire operaties uiteindelijk kan frustreren. Daarnaast leidt een toename van het aantal vliegbewegingen tot een grotere kans op incidenten. Ten slotte zal een toename van het gebruik van de landingsbaan leiden tot een grotere slijtage van de landingsbaan. Om de Groei van het aantal vliegbewegingen vooraf het hoofd te bieden zijn een aantal maatregelen nodig. Omdat deze maatregelen veel tijd nodig hebben eer zij tot stand zijn gekomen, is het noodzakelijk om hier nu al mee te starten. Enkele oplossingen voor het deconflicteren van vliegverkeer die nog uitgewerkt dienen te worden zijn het aanpassen van vliegroutes van de verschillende vliegvelden in de omgeving van Eindhoven en het aanleggen van een extra rolbaan op luchthaven Eindhoven. Daarbij is het nodig dat de betrokken actoren nu al een plan zouden moeten maken voor het onderhoud van het banenstelsel, omdat deze de komende jaren een groeiende mate van onderhoud nodig zal hebben, hetgeen niet enkel door Defensie zal worden gefinancierd.
- Naleven van gemaakte afspraken omtrent de doorwerking van het Aldersadvies
Het slagen van de doorwerking van het Aldersadvies is afhankelijk van het naleven van de hierover gemaakte afspraken volgens het vastgestelde tijdsplan. Elke onderbreking zal leiden tot stagnatie, vermindering van draagvlak en de uitwerking van de *business case* in gevaar brengen. Het verdient aanbeveling dat de betrokken bestuurders zich niet van de ingeslagen weg af laten brengen door het ter discussie (laten) stellen van de reeds genomen besluiten. Om verdere onzekerheid te voorkomen dient men de uitspraak van de minister van Defensie over de militaire aanwezigheid, en daarmee het eigenaarschap, tot 2020 als vast gegeven te hanteren.

- **Betrokken actoren aan de voorkant consulteren in het besluitvormingsproces:**
Uit ons onderzoek is gebleken dat binnen Defensie er een versnippering heerst met betrekking tot het besluitvormingsproces. Op ieder niveau is een andere actor actief, waardoor kennis niet optimaal benut wordt. Wij bevelen aan dat één actor betrokken wordt bij het besluitvormingsproces op alle niveaus binnen Defensie, waarbij het de voorkeur heeft dat de actor van het operationele of tactische niveau komt. Hierdoor wordt de inhoudelijke kennis en de informatie uit de verschillende gremia beter benut en biedt dit op voorhand meer draagvlak, alsmede een versnelling van de besluitvorming. Als de betrokken actoren reeds aan de voorkant betrokken worden bij het besluitvormingsproces, kan dit leiden tot meer draagvlak. Meer draagvlak leidt tot een afname van stagnatie, waardoor het besluitvormingsproces sneller en efficiënter doorlopen kan worden, daar men aan de voorkant de betrokken actoren al geconsulteerd heeft.
- **Creëer sturing en regie**
Aan de hand van onze netwerkanalyse concluderen wij dat er momenteel gebrek aan sturing en regie is, doordat er geen duidelijke regisseur aanwezig is. Een regisseur kan ervoor zorgen dat de besluitvorming (met betrekking tot de samenwerking) 'soepel' tot stand komt. Een regisseur kan er ook op toezien dat afspraken door de actoren worden nagekomen. In het samenwerkingsverband rondom het medegebruik van luchthaven Eindhoven is het echter niet mogelijk om eenhoofdige leiding toe te passen. Het gebrek aan regie zal opgelost kunnen worden door een procesmanager aan te stellen. Deze procesmanager zal uit het operationele of tactische niveau moeten komen, vanwege zijn betrokkenheid en het creëren van draagvlak bij de betrokkenen. Om vooraf tijdswinst te creëren bij de besluitvoering zal de bevoegdheid voor het nemen van besluiten neergelegd moeten worden op het operationele niveau. De besluiten over de hoogte van de vergoeding en het verlenen van de vergunning dienen hiervan te worden uitgesloten. De HDF&C zal, als *corporate controller*, de bevoegdheid moeten krijgen om te kunnen onderhandelen over de vergoeding. De beslissingsbevoegdheid voor het verlenen van vergunning dient op het huidige niveau te blijven liggen, omdat deze bevoegdheid niet kan worden gemandateerd (wettelijk vastgelegd). Hierbij verdient het wel de aanbeveling om in het voortraject zowel het tactische als het operationele niveau te betrekken, om zodoende tijdswinst en uitvoerbare besluiten te creëren.
- **Structureer gremia**
Rond het netwerk met betrekking tot het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven zijn verschillende gremia ingesteld. Op basis van ons onderzoek constateren wij dat er (veel) overlap is tussen de verschillende gremia. Bovendien nemen vaak dezelfde actoren deel aan deze overleggen. Er wordt niet getwijfeld aan het bestaansrecht van deze gremia, echter het verdient aanbeveling om nader te onderzoeken of er ontvlechting kan plaatsvinden van de onderwerpen die besproken worden. Dit om stagnatie in het besluitvormingsproces te voorkomen.

6.5 Reflectie

In dit hoofdstuk hebben wij een antwoord gegeven op de hoofdvraag van ons onderzoek. In deze paragraaf blikken wij terug op de uitvoering van ons onderzoek.

Met dit onderzoek hebben wij geprobeerd een bijdrage te leveren aan de bestaande kennis over civiel-militaire samenwerking. Tijdens het vooronderzoek bleek dat er veel informatie beschikbaar was over samenwerking bij nieuw te realiseren infrastructurele projecten, waarbij veelal afspraken worden gemaakt over de looptijd van de contracten. Wij kwamen er echter snel achter dat er weinig specifieke theorieën zijn over civiel-militaire samenwerking voor onbepaalde duur bij reeds gerealiseerde infrastructuur.

Onze avondstudie Bestuurskunde heeft ons inzicht gegeven in theorieën rond samenwerking en netwerken. Tijdens de colleges is duidelijk geworden dat het zichtbare deel van netwerken vaak maar het topje van een ijsberg is. Het volledige netwerk is vaak complexer door de verschillende doelstellingen en belangen van de betrokken actoren. Gedurende het onderzoek is ons duidelijk geworden dat bij complexe besturingsproblemen actoren betrokken zijn, waarbij elke actor verschillende belangen kan nastreven en zelfs verschillende rollen kan aannemen. In ons onderzoek komt bijvoorbeeld Defensie in beeld als grote organisatie waarbinnen verschillende actoren betrokken zijn bij de civiel-militaire samenwerking binnen deze casus. Deze verschillende actoren hebben allen eigen belangen voortkomend uit de rol die zij binnen Defensie hebben. Een tweede voorbeeld is de overheid die naast haar regulerende rol ook de rol van belanghebbende heeft.

Tijdens de colleges van het vak 'Sturing in de publieke sector' is meegegeven dat actoren binnen bestaande netwerken altijd hun eigen doel na zullen streven. Door dit onderzoek is ons de mogelijkheid geboden om dit daadwerkelijk in de praktijk te constateren. Hoewel er in 2009 consensus is bereikt, tussen alle betrokken actoren, over de mogelijke groei van Eindhoven Airport (ook wel Aldersadvies genoemd), is door de netwerkanalyse duidelijk geworden dat enkele actoren hier toch van afwijken en eigen belangen blijven nastreven. In onze optiek kan men dit niet voorkomen door formele afspraken, procesbeschrijvingen of beleidsinstrumenten. De menselijke factor is hierbij bepalend, met name bij bestuurders. Dit inzicht heeft ons doen beseffen dat het sociale aspect van de bestuurskundige wetenschap zeker niet onder doet voor het technische aspect.

"Beter een goede buur?"

Bijlage 1:

Literatuurbronnen

- Aa, A. van der, B. Beemer en T. Konijn e.a. (2002), *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, ministerie van Binnenlandse Zaken, 's Gravenhage.
- Bekkers, V. (2007), *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag, Uitgeverij LEMMA
- Blomberg, A.B. (2000), *Integrale handhaving van milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtsstaat*, Den Haag
- Boom, j., Schnitker, R.M. (red) (1996), *Luchtvaartvoorschriften*, SDU uitgevers, Den Haag
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W. en Rosenthal, U. (2001), *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, Kluwer
- Bult-Spiering, M. (2003), *Publiek-private samenwerking; de interactie centraal*, Utrecht, Lemma B.V.
- Dahl, R. (1961), *Who governs?* New Haven, Yale University Press
- Edelenbos, J., Teisman, G.R. (2008), *Public-private partnership: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijtwende spatial development project*. Uit: *Government & Policy* (26)3, 13 pp., 614-626
- Eversdijk, A., Korsten, A. (2008), *De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie*. Uit: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, Twente
- Eversdijk, A.W., Korsten A.F.A. (2009), *Concessionele publiek-private samenwerkingsrelaties*. Uit: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3 pp. 25-44, Twente
- Fiers, B. en A. Jansen (1998), *Gemeentelijke regie in de sociale sector: Het bestrijden van complexe problemen als integratievraagstukken en veiligheid in wijken vereist meer dan agendasetting*. Uit: *Overheidsmanagement*, vol. 16, nr. 6, pp. 176-177
- Halpert, B.P. (1982), *Antecedents*. Uit: *Rogers & Whetten*, pp. 54-72
- Hodge, G., Greve, C. (2005) (ed.), *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*, Norfolk, Biddles Ltd, King's Lynn
- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (red.) (2003), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn, Samsom,
- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (red) (2008), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Amsterdam, Uitgeverij Kidsgids B.V.
- Kanter, R.M. 1994. *Collaborative Advantage: The Art of Alliances.*, Harvard Business Review, vol. 72, July-August, pp. 95-108.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (ed.) (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londen, SAGE Publications Ltd
- Kickert, J.M. & Van Vught, F.A. (1984), *Beleidsnetwerken en maatschappelijke besturing*. Uit: Bekke, A.J.G.M. en Rosenthal, U. (1984)
- Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, Londen, Routledge
- Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2003), *Institutional and strategic barriers to public-private partnerships: an analysis of Dutch cases*. Uit: *Public Money and Management*, 23 (3), 137-46
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M., Termeer, C.J.A.M. (1993), *Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. Een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1993, nr. 5, pp. 230-243
- Klijn, E.H., Van Twist, M.J.W. (2007): *Publiek-private samenwerking in Nederland*. Uit: *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, nummer 3 / 4 2007, Deventer, Kluwer
- Klijn, E.H., Van Twist, M.J.W. (2006), *PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?*, Den Haag, Uitgeverij LEMMA

- Knibbe, A. (2002), *Publiek-Private Samenwerking*, Alphen aan den Rijn, Kluwer
- Koppenjan, J.F.M., De Bruijn, J.A., Kickert, W.J.M. (red.) (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V.
- Litwak, E., & Hylton, L.F. (1962), *Interorganizational analysis: a hypothesis on coordinating agencies*, ASQ, vol. 6, no. 4
- Litwak & Rothman (1963), *Changing location of manufacturing employment*, New York
- Oosten, W., (2006), *Inleiding bestuurskunde*, Den Haag, Boom
- Ostrom, V., Tiebout, C.M., Warren, R. (1961), *The organization of government in metropolitan areas: a theoretical enquiry*, The American Political Science Review, pp. 831-842
- Pierre, J., Peters, B.G. (2000) Chapter 2 Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance In Pierre, J., Peters, B.G. (Ed.), *Governance, Politics and the State*, (pp 28-49)
- Pröpper, I., B. Litjens en E. Weststeijn (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, Partners+Propper
- Rein, M., Schön, D.: *Reframing Policy Discourse*. Uit: Fisher, F. & Forrester, J. (1993). The Argumentative Turn. Durham, Duke University Press
- Ried, W.J. (1969), *Interorganizational coordination in social welfare: a theoretical approach to analysis and intervention*. Uit: Kramer & Specht, 1986, pp. 118-129
- Rosenthal, U. e.a. (1996), *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink
- Schön, M., Rein, M. (1995), *Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basis Books
- Swanborn, P.G. (1994), *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Meppel, Boom
- Swanborn, P.G. (2000), *Case-study's wat, wanneer en hoe?*, Meppel, Boom
- Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V.
- Teisman, G.R. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag, SDU Uitgevers
- Terpstra, J. (2001), *Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid*, in Beleidswetenschap nummer 2
- Van Ham, H., Koppenjan, J. (2002), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief?*, Utrecht, Uitgeverij LEMMA BV
- Verschuren, P. en Doorewaard, H. (2000), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht, Uitgeverij LEMMA BV

Bijlage 2:

Geraadpleegde internetbronnen

- Staatscourant over medegebruik, <http://ikregeer.nl/document/stcrt-2010-19092>, 20-02-2011
- Bekendmaking luchthavenstrategie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-19961997-3201-3202-1.html>, 20-02-2011
- publicatie Klijn en Van Twist over PPS, <http://publishing.eur.nl/ir/darenet/asset/11546/BSK-CDMN-2007-009.pdf>, 20-02-2011
- Homepage PPS van MinFin, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking>, 20-02-2011
- PPS bij het rijk, <http://www.ppsbijhetrijk.nl/>, 20-02-2011
- Kamervragen over subsidie Eindhoven (kamerstuk 01-06-2007), <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2007/06/01/kamervragen-over-subsidiering-van-het-vliegveld-eindhoven.html>, 20-02-2011
- <http://www.covm.nl>, 01-10-2011
- <http://www.b-o-w.nl/>, 01-10-2011
- <http://www.eindhovenairport.nl>, 20-02-2011
- <http://www.defensie.nl/luchtmacht/luchtmachtbases/eindhoven/>, 20-02-2011
- <http://www.airliners.net>, 16-08-2011

Andere bronnen

- Biemans, R.A.M., Van Dijk, C.N., Langenbach P.M., Le Pair, R., (2004), *Rapportage werkgroep kosten en efficiency Koninklijke Luchtmacht – Eindhoven Airport*, Den Haag
- Schnitker, R., De Jong, J.P., Van der Sande, C.E.W., (2004), *Rapportage werkgroep juridische positie Eindhoven Airport N.V.*, Eindhoven

"Beter een goede buur?"

Bijlage 3:

Overzicht personen die hebben meegewerkt aan het onderzoek

In het voorwoord zijn al een aantal personen bedankt voor hun medewerking bij de totstandkoming van deze scriptie. Dit zijn echter niet alle personen geweest die een bijdrage hebben geleverd aan ons onderzoek. Daarom willen wij via deze weg de onderstaande personen bedanken voor hun actieve medewerking bij de totstandkoming van deze scriptie:

- M.J. Allers
- R.A.M. Biemans
- J.F. Eggermont
- H. Faber
- J.H. Houthoff
- V. Hunnik
- F.J. Joustra
- J.E. Meijs
- S.H.P.M. Pellemans
- C. Ravensbergen
- P.J.N. Somers
- E.J.J. Treffers

"Beter een goede buur?"

Bijlage 4:

Overzicht gebruikte figuren

1.	model van gevolgen ontwikkelingen voor luchthaven	13
2.	stappenplan voor actorenanalyse	23
3.	stappenplan voor arena-analyse	24
4.	stappenplan voor analyse van stagnatie	24
5.	stappenplan voor een netwerkanalyse	26
6.	model voor een netwerkanalyse	26
7.	onderzoekmodel	31
8.	tabel met in rekening gebrachte kosten	41
9.	illustratie van geluidsschaal	45
10.	overzicht van betrokken actoren	48
11.	relatieschema	49
12.	organogram Defensie	53
13.	tabel met taken en posities van actoren	60
14.	tabel met percepties van politieke actoren	61
15.	tabel met percepties van militaire actoren	63
16.	tabel met percepties van particuliere actoren	65
17.	tabel met middelen en afhankelijkheden	67
18.	koppeling tussen arena's	69

"Beter een goede buur?"

Bijlage 5: Begrippen

Baan	Een al dan niet verhard gedeelte van het landingsterrein uitsluitend bestemd voor het opstijgen en/of landen van luchtvaartuigen*
Beleidsinstrumenten	Een verzameling van bestuursactiviteiten die overeenkomstige kenmerken vertonen en gericht zijn op de beïnvloeding van bestuurlijke en maatschappelijke processen (Ringeling, 1983).
Burgerexploitant	De houder van een vergunning voor burgermedegebruik die is afgegeven voor burgerluchtvaart van commerciële aard onder vaststelling van een grenswaarde voor de geluidbelasting door dat luchthavenluchtverkeer, anders dan in de vorm van een maximum aantal vliegtuigbewegingen**
Burgermedegebruik	Het gebruik van een militaire luchthaven door andere dan militaire luchtvaart**
Commercieel luchtvervoer	Luchtvervoer tegen betaling*
Gecontroleerd luchtvaartterrein	Een luchtvaartterrein waar verkeersleiding wordt gegeven aan luchtvaartterreinverkeer*
Geluidszone	Dat deel van het beperkingengebied dat voortvloeit uit de grenswaarde voor de geluidsbelasting.
Instrumentbaan	Een baan die is uitgerust met elektronische hulpmiddelen ten dienste van het opstijgen en landen van luchtvaartuigen*
Instrumentlandingsbaan	Een instrumentbaan, voorzien van een radiohulpmiddel dat ten minste koersgeleiding geeft voor een rechtstreekse nadering*
Kosteneenheid (Ke)	Een eenheid om de geluidsbelasting rond vliegvelden te meten, genoemd naar professor Kosten.
Landingsterrein	Het gedeelte van een luchthaven, met uitzondering van platforms, dat bestemd is voor het opstijgen, landen en taxiën van luchtvaartuigen*
Luchthaven	Een terrein dat is ingericht voor het opstijgen en het landen alsmede de daarmee verband houdende bewegingen op dat terrein van luchtvaartuigen*
luchtverkeer	Het geheel van verplaatsingen van luchtvaartuigen in de lucht of op een luchthaven, alsmede het gebruik van het luchtruim door toestellen die geen luchtvaartuig zijn*
Luchtverkeerscircuit	De voorgeschreven vliegbaan voor luchtvaartuigen, die moet worden gevolgd in de nabijheid van een luchthaven*
Platform	Een gedeelte van de luchthaven, dat bestemd is voor het opstellen van luchtvaartuigen, met het doel passagiers te laten in- of uitstappen, post of vracht te laden of lossen, brandstof in te nemen, te parkeren of onderhoudswerkzaamheden te verrichten*
Taxiën	Het op eigen kracht voortbewegen van een luchtvaartuig op een luchthaven, met uitzondering van de start en landing, maar met inbegrip van het voortbewegen van een hefschroefvliegtuig boven een luchthaven binnen een hoogteband waar grondeffect wordt ondervonden en met een snelheid die vergelijkbaar is met die van andere taxiënde luchtvaartuigen*
Uitwijkhaven	Een luchthaven waarheen een vlucht kan worden vervolgd indien moet worden afgezien van een landing op de luchthaven van bestemming*
Vliegbasis	Militaire luchthaven
Vliegbeweging	Een start of een landing van een luchtvaartuig
Vliegtuig	Een luchtvaartuig, zwaarder dan lucht en voorzien van een voortstuwingsinrichting*
Vlucht	De verplaatsing van het luchtvaartuig gedurende het tijdsverloop dat het in beweging komt met de bedoeling om op te stijgen, tot het ogenblik dat het weer tot volledige stilstand is gekomen na de landing*

*= Definities uit Luchtvaartvoorschriften

**= Definities uit Wet Luchtvaart

"Beter een goede buur?"

Bijlage 6: Afkortingen

BOW	Belangenbehartiging Omwonenden Welschap
C-LSK	Commandant der Luchtstrijdkrachten
CLSK	Commando der Luchtstrijdkrachten
CPB	Centraal Plan Bureau
dB	decibel
DRMV	Directie Ruimte, Milieu en Vastgoedbeleid
EA	Eindhoven Airport
EATC	European Air Transport Command
EU	Europese Unie
fte	fulltime-equivalent
GAE	Groningen Airport Eelde
GLOBE	Gezamenlijk Luchthaven Omwonenden Beraad Eindhoven
HDF&C	Hoofddirectie Financial en Control
I&M	Infrastructuur en Milieu
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
Ke	Kosteneenheid
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
KLu	Koninklijke Luchtmacht
LCN	Load Classification Number
M€	Miljoen Euro
MLA	Militaire Luchtvaart Autoriteit
NAVO	Noord Atlantische Verdrag Organisatie
NOS	Nederlandse omroep Stichting
PKB	Planologische Kernbeslissing
RBML	Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens
RO	Ruimtelijke Ordening
SG	Secretaris Generaal
SMT	Structuurschema Militaire Terreinen
StasDef	Staatssecretaris van Defensie
TVB'n	Taken Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden
V&W	Verkeer en Waterstaat
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

"Beter een goede buur?"

Bijlage 7 – Taakverdeling

Voorwoord

N. Deussen en M. de Haas

Samenvatting

N. Deussen en M. de Haas

Hoofdstuk 1 – Probleembeschrijving

N. Deussen en M. de Haas

Hoofdstuk 2 – Theoretische verkenning

N. Deussen (primair), aangevuld door M. de Haas

Hoofdstuk 3 – De Onderzoeksmethodiek

M. de Haas (primair), aangevuld door en in overleg met N. Deussen

Hoofdstuk 4 – Casusbeschrijving

N. Deussen (primair), aangevuld door en in overleg met M. de Haas

Hoofdstuk 5 – Netwerkanalyse rondom het medegebruik

M. de Haas (primair), aangevuld door en in overleg met N. Deussen

Hoofdstuk 6 – Conclusies en aanbevelingen

N. Deussen en M. de Haas