

MEMO

Aan: Drs A. de Ruiter, directeur Luchthavens V&W

Van: Prof dr Wim Derksen, directeur Ruimtelijk Planbureau

Onderwerp: Decentralisatie regionale luchthavens

Datum: 15 januari 2006

1 In uw brief van 2 december vroeg u mij een korte beschouwing te wijden aan de vraag of de decentralisatie van de bevoegdheden over regionale luchthavens (naar het provinciale niveau) een antwoord is op de door het RPB geconstateerde noodzaak van een integrale ruimtelijke planning. U vroeg mij tevens om in te gaan op de huidige situatie, waarbij het Rijk nog het bevoegde gezag is en de beoogde toekomstige situatie na de decentralisatie.

2 Ik stel het zeer op prijs dat U het Ruimtelijk Planbureau om een reactie heeft gevraagd. Ik baseer me in mijn advies zowel op onze studie 'Verkenning regionale luchthavens' uit 2005 als op mijn (oudere) kennis als hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder betreffende het binnenlands bestuur. Ik merk overigens op dat decentralisatie van het bevoegd gezag ten aanzien van de regionale luchthavens in de genoemde studie van het RPB als uitgangspunt is gekozen, niet omdat wij daarvan een voorstander zouden zijn, maar omdat de decentralisatie van het bevoegd gezag naar het provinciaal bestuur op korte termijn was te verwachten. Dit betekent niet dat aan de genoemde studie geen belangrijke argumenten ten faveure van decentralisatie kunnen worden ontleend.

3 Decentralisatie van bevoegdheden (het overdragen van bevoegdheden van hogere naar lagere overheden) kent veel principiële voorstanders. In de praktijk vindt de gewenste decentralisatie overigens lang niet altijd doorgang. Dit is op zich niet zo heel verwonderlijk. Ten eerste moet één van beide partijen bij de overdracht van bevoegdheden zijn bevoegdheden afstaan, hetgeen zelden zonder slag of stoot gebeurt. Ten tweede is het onjuist om te veronderstellen dat decentralisatie altijd 'beter' zou zijn dan centralisatie, zoals in het publieke debat wel eens wordt gesuggereerd. Voor het ene beleidsonderwerp zullen de argumenten pro decentralisatie zwaarder wegen, en voor het andere beleidsonderwerp de argumenten pro centralisatie. Dat ik al spreek over 'wegen' duidt erop dat hier uiteindelijk altijd een politieke afweging moet worden gemaakt.

4 Ook is het onjuist om te veronderstellen, zoals eveneens in het publieke debat nogal eens wordt vernomen, dat centralisatie veelal gewenst is omdat daarmee efficiëntiewinst zou kunnen worden geboekt en dat decentralisatie veelal gewenst is omdat dit democratischer zou zijn, wat daarmee ook mag worden bedoeld. Ik zal op beide argumenten nader ingaan.

5 Bij efficiëntie moeten we hier een onderscheid maken tussen allocatieve en bedrijfsmatige efficiëntie (of kostenefficiëntie). In het laatste geval gaat het om de vraag of tegen minimale kosten wordt geproduceerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om voordelen van economies of scale, bijvoorbeeld bij de afhandeling van zaken door lokale, provinciale dan wel rijks overheden. Voor sommige onderwerpen is de schaal van de gemeente te gering om bedrijfseconomisch gezien optimaal te kunnen functioneren. In dat geval is het beter de betreffen-

de bevoegdheid over te hevelen naar een hogere bestuurslaag. Overigens bestaat ook het gevaar van 'diseconomies of scale': sommige onderwerpen kunnen beter op lager schaalniveau worden afgehandeld om te voorkomen dat een hogere bestuurslaag in een te grote bestuurslast verdrinkt. Voor de regionale luchthavens is dit argument van kostenefficiëntie nauwelijks relevant. Natuurlijk is het minder efficiënt wanneer alle betrokken provinciebesturen kennis over (regionale) luchthavens in huis moeten halen. Daar staat tegenover dat provincies kostenefficiënter dan de rijksoverheid voor hun eigen regionale luchthaven een integrale afweging kunnen maken.

6 Relevanter is hier het aspect van de allocatieve efficiency. Bij allocatieve efficiency gaat het om vragen als: 'Hoe bereiken we een bepaald resultaat tegen zo laag mogelijke individuele of maatschappelijke kosten?' en 'In hoeverre komen de geleverde prestaties overeen met de voorkeuren van de burgers?'. Aangezien regionale luchthavens zowel lusten als lasten voor de burgers in dezelfde regio (provincie) met zich meebrengen, is het heel wel denkbaar dat in de ene provincie de integrale afweging in het nadeel van een eigen regionale luchthaven uitvalt, terwijl in een andere regio de afweging juist positief is. Door provinciale besturen de integrale afweging over de eventuele groei van de eigen regionale luchthaven te laten maken, zullen regionale luchthavens met name daar groeien waar de burgers de minste lasten en de hoogste lusten ervan zullen ondervinden. Aldus wordt de allocatieve efficiëntie, en het geluk van zoveel mogelijk burgers gediend. We gaan daarbij wel van de assumptie uit dat bij regionale luchthavens slechts regionale en geen nationale belangen in het geding zijn.

7 Het democratische argument is hiermee annex en toch wezenlijk anders. De democratie 'vraagt' dat de betrokkenen de politieke afweging mogen maken. Het 'betrokken-zijn' hoeft geen relatie te hebben met 'nabijheid'. Als wel van de foutieve aanname wordt uitgegaan dat betrokken-zijn en nabijheid aan elkaar kunnen worden gelijkgesteld, moet decentralisatie inderdaad altijd vanwege democratische redenen worden toegejuicht. Toch is juist vanuit het democratisch argument heel goed te begrijpen waarom de decentralisatie van het bevoegd gezag over regionale luchthavens wordt bepleit. De lusten en lasten van regionale luchthavens worden immers bij uitstek op regionaal niveau gevoeld (waarbij ik voorbij ga aan het feit dat lusten en lasten niet gelijk over alle bewoners van de provincie/regio zijn verdeeld). Het voordeel van directe verbindingen op korte afstand via de lucht moet worden afgewogen tegen de nadeel van (onder andere) geluidsoverlast. Dat kan het best door de betrokkenen, dus door het provinciaal bestuur geschieden. Aldus luidt de redenering.

8 Uit democratisch oogpunt zijn twee bedenkingen tegen deze redenering aan te voeren. Ten eerste krijgen niet alle provincies het bevoegd gezag over een regionale luchthaven vanwege het simpele feit dat niet alle provincies een regionale luchthaven binnen hun grenzen hebben. Dit betekent dat de inwoners van provincies zonder regionale luchthavens, hoezeer zij ook betrokken zijn, niet mogen meedelen in de afweging die andere provincies voor hen maken.

9 De tweede bedenking is belangrijker en lijkt me zelfs doorslaggevend: regionale luchthavens kunnen een nationale betekenis krijgen als ze een deel van de groei van Schiphol zouden moeten opvangen. De luchthaven van Lelystad wordt in dit verband al vaak genoemd. Stel dat de luchthaven Lelystad inderdaad als 'overloop' en 'achtervang' van Schiphol dienst zou gaan doen (bijvoorbeeld door een belangrijk deel van de chartervloot over te nemen), dan zijn niet alleen de inwoners van de provincie Flevoland betrokken bij de regionale luchthaven Lelystad, maar ook de andere inwoners van Nederland, die immers allen betrokkenheid hebben bij hun nationale luchthaven Schiphol. Op

dat moment ligt dus een integrale afweging over de regionale luchthaven Lelystad op *nationale* schaal voor de hand. Betrokkenheid overstijgt de provinciegrenzen en verdient dus een integrale afweging op bovenprovinciaal niveau.

10 Onverlet blijft dat het in veel opzichten democratischer is om de integrale afweging over regionale luchthavens op provinciaal niveau te doen plaatsvinden. Een belangrijke uitzondering moet worden gemaakt voor de situatie waarin een regionale luchthaven een nationale betekenis krijgt. Of Lelystad (bijvoorbeeld) die betekenis in de toekomst krijgt, is een politieke kwestie. In dat verband is de het politieke standpunt dat het kabinet over de toekomst van Schiphol wil innemen en wil openbaren in april 2006 van groot belang voor de vraag of het bevoegd gezag over Lelystad moet worden overgedragen aan de provincie Flevoland, uit democratisch oogpunt wel te verstaan.

11 Ook als in de komende jaren nog geen nationale betekenis aan de luchthaven Lelystad wordt toegekend, kan dat in de toekomst wellicht anders zijn. In het kader van het voorzorgsprincipe is het ook om die reden uit democratische oogpunt niet aangewezen (en voor het overige ook niet handig) om het bevoegd gezag over de regionale luchthaven Lelystad op dit moment over te dragen aan het provinciaal bestuur van Flevoland.

12 Enkele andere regionale luchthavens vertegenwoordigen uit een ander oogpunt een nationaal belang, namelijk een militair belang. Decentralisatie van het bevoegd gezag over de regionale luchthavens mag uiteindelijk nimmer betekenen dat militaire belangen ondergeschikt raken aan provinciale belangen. Overigens lijkt de wet in dit belang voldoende te voorzien.

13 Samenvattend is hier met name de vraag van belang wie de 'betrokkenen' zijn bij regionale luchthavens. Als de lusten en lasten zich aan de grenzen van het provinciaal bestuur houden, pleit er veel voor decentralisatie van het bevoegd gezag over de regionale luchthavens naar het provinciaal bestuur. Daar waar regionale luchthavens, in casu Lelystad, een nationale betekenis (binnenkort of op de langere termijn) *kunnen* krijgen als 'overloop' of 'achtervang' van Schiphol is decentralisatie niet aangewezen, omdat de betrokkenen in dit verband de provinciegrenzen (van Flevoland) verre overstijgen.