

Vergaderjaar 1998–1999

26 230

Geluidshinder Defensie

Nr. 2

RAPPORT

	Blz.		Blz.
Inhoud		4	Knelpunten
		4.1	Inleiding
Samenvatting	5	4.2	Vergunningen
		4.3	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
1 Inleiding	8	4.4	Milieuzorg
1.1 Geluidshinder	8	4.5	Conclusie
1.2 Wettelijk kader	8		
1.3 Onderzoek	9	5 Informatievoorziening	21
1.4 Organisatie en actoren	10	5.1	Inleiding
1.5 Normen Rekenkamer	10	5.2	Informatie op het niveau van de objecten
		5.3	Informatie op het niveau van de krijgsmacht- delen
2 Doelgerichtheid	11	5.4	Informatie op het niveau van Defensie
2.1 Inleiding	11	5.5	Conclusie
2.2 Doelstelling Defensie	11		
2.3 Doelstelling krijgsmachtdelen	12	6 Conclusies en aanbevelingen	24
2.4 Doelstelling objectniveau	12		
2.5 Conclusie	13	7 Reactie minister van Defensie en commentaar	
		Rekenkamer	26
3 Maatregelen	14	7.1	Algemeen
3.1 Inleiding	14	7.2	Doelgerichtheid en doelbereiking
3.2 Volledigheid	14	7.3	Vergunningen
3.3 Voorgenomen versus uitgevoerde maatregelen	14	7.4	Milieuzorg
3.4 Tijdigheid	15	7.5	Tot slot
3.5 Doelbereiking	16		
3.6 Middelen	16	Bijlage 1 Lijst van afkortingen	29
3.7 Conclusie	17	Bijlage 2 Milieuzorg bij de inrichtingen m.b.t. geluid	30
		Bijlage 3 Overzicht scores krijgsmachtdelen	34

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in 1997 onderzoek gedaan naar de uitvoering van het beleid van het Ministerie van Defensie ten aanzien van de beperking van militaire geluidshinder. Het onderzoek richtte zich op de Defensie-organisatie als geheel, de krijgsmachtdelen Koninklijke Marine (KM), Koninklijke Landmacht (KL) en de Koninklijke Luchtmacht (KLu) en de daaronder ressorterende objecten zoals inrichtingen en oefenterreinen. Centraal stonden het beleid, de (realisatie van de) voorgenomen maatregelen en de informatievoorziening hierover.

Vliegverkeer blijkt na «buren» en «wegverkeer» de belangrijkste bron van geluidshinder te zijn. Hiervan neemt de militaire luchtvaart meer dan de helft voor zijn rekening. Luchtgebonden geluidshinder wordt voor het grootste gedeelte veroorzaakt door het vliegen op lage hoogtes door militaire vliegtuigen en helikopters. Naast vliegactiviteiten veroorzaken schietactiviteiten, voertuiggebruik en het proefdraaien van motoren grondgebonden geluidshinder.

In het Defensie Meerjarenplan Milieu (DMPM) is voor het beperken van geluidshinder streefdoel 16 geformuleerd: «het aantal geluidgehinderden mag niet meer worden dan in 1985». Deze algemene doelstelling bevat een aantal onduidelijkheden: het aantal geluidgehinderden in 1985 is onbekend, een definitie van het begrip geluidgehinderde ontbreekt en tussendoelstellingen ontbreken. Hierdoor bood de doelstelling voor de KL geen aanknopingspunten om er toetsbaar beleid op te kunnen baseren. De KM en de KLu beperkten zich bij de concretisering van de doelstelling tot maatregelen die uit de wet voortvloeiden, te weten het isolatieprogramma en de zonering van militaire luchtvaartterreinen. Zowel op het niveau van een krijgsmachtdeel als geheel, als bij de inrichtingen werden geen concrete en toetsbare doelstellingen voor geluidshinder aangehouden. De Rekenkamer concludeerde dan ook dat het beleid niet doelgericht is. De Rekenkamer beveelt aan om het beleid voor geluidshinder concreter te formuleren in de vorm van meetbare en haalbare doelstellingen.

Doordat een uitwerking van streefdoelen in specifieke krijgsmachtdeelmilieuplannen en milieu-uitvoeringsprogramma's ontbreekt en een inventarisatie van de milieubelasting achterwege is gelaten, is het onduidelijk of de voorgenomen technische en organisatorische maatregelen noodzakelijk en voldoende waren. De doelbereiking van het beleid is dan ook niet vast te stellen. Wel hebben de meeste technische maatregelen bijgedragen aan het beperken van geluidsproductie. De gehanteerde mix van instrumenten bij luchtgebonden geluid is niet de meest adequate. De minister van Defensie zou zich bij de uitwerking van het beleid niet alleen moeten laten leiden door de (beperkte) wettelijk omschreven geluidshinder, maar het beleid gericht op het maximaal beperken van geluidshinder moeten concretiseren.

Implementatie van milieumaatregelen geschiedt door het instrument Bedrijfsinterne Milieuzorg (BIMZ). De Rekenkamer concludeerde dat de invoering van de Bedrijfsinterne Milieuzorg traag en onvolledig verloopt. De doelstelling om in 1995 een functionerend zorgsysteem te hebben is niet bereikt. Bepaalde elementen van het systeem zijn niet of nauwelijks ontwikkeld, waardoor de bijdrage aan het beheersen en beperken van de geluidshinder op objectniveau bescheiden is. De totale gevorderdheid van de invoering varieert van 9% bij de KL tot 24% bij de KM en 31% bij de KLu. De Rekenkamer vindt het van belang dat vooraf een cijfermatige onderbouwing van de voorgenomen maatregelen wordt gegeven waaruit

blijkt of en in welke mate de maatregelen zullen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling.

Daarnaast signaleerde de Rekenkamer knelpunten bij de actualiteit en het beheer van de vergunningen en bij de organisatie van het milieubeleid. Defensie hanteert als voorlopige werkdefinitie dat een vergunning actueel is als de verlening ná 1993 heeft plaatsgevonden; uitgaande van deze definitie gaf Defensie aan dat van de circa 290 milieuvergunningen er 217 nog niet waren geactualiseerd. Bovendien bleek er binnen Defensie onduidelijkheid te bestaan over de verantwoordelijkheid voor het beheer van de vergunningen. De Rekenkamer constateerde bij de beoordeling van het BIMZ dezelfde belemmerende factoren die Defensie zelf al eerder had vastgesteld, maar die nog steeds niet waren weggenomen. Verschillende organisatorische voorzieningen bleken op het daarvoor bedoelde niveau onbekend te zijn. Een aantal knelpunten is te wijten aan het gebrek aan coördinatie en sturing op centraal niveau. Dit was voor Defensie mede een overweging om eind 1997 over te stappen op de ISO 14001, omdat het BIMZ te weinig aanknopingspunten zou bieden voor coördinatie en voortgangsbewaking. Volgens de Rekenkamer boden zowel de taakomschrijving van de Coördinator Ruimtelijke Ordening en Milieu als ook bepaalde elementen van BIMZ hiertoe echter voldoende mogelijkheden. De Rekenkamer doelt hierbij op metingen en registraties, interne controle en auditing. De Rekenkamer beveelt aan meer invulling te geven aan de bestaande coördinerende bevoegdheden, de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor actualisatie en beheer van milieuvergunningen op te lossen en bij de overstap naar ISO 14001 integratie van milieuzorg in de bedrijfsvoering te bevorderen.

De Rekenkamer concludeerde dat het ontbrak aan tijdige en juiste informatie. De informatie vanuit de objecten aan de krijgsmacht delen laat bij de KM en vooral de KL te wensen over. De informatievoorziening is op zowel objectniveau als bij de drie krijgsmacht delen niet op orde. Op centraal niveau is hiermee pas onlangs een begin gemaakt. In de voortgangsrapportages komen de hiervoor gesignaleerde knelpunten niet of nauwelijks aan de orde en ontbreekt een relatie tussen doel en realisatie. De voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over 1996 was begin 1998 nog niet verschenen. Het is daarom niet vast te stellen of de minister van Defensie inzicht heeft in de realisatie van – en de bijdrage van de maatregelen aan – de beperking van geluidshinder. De Rekenkamer beveelt aan de in- en externe informatievoorziening te verbeteren. Nu Defensie bezig is met de aanzet voor een nieuw milieubeleid acht de Rekenkamer het van belang dat de minister van Defensie bij de vormgeving van het nieuwe Defensie Meerjarenplan Milieu aandacht schenkt aan de gesignaleerde knelpunten, die overigens worden ondersteund door de conclusies uit het Evaluatiedocument DMPM dat in februari 1998 werd afgerond.

Al met al concludeert de Rekenkamer dat het ministerie op drie belangrijke punten tekort is geschoten: de voorbereiding en uitvoering van het beleid, de organisatie en de informatievoorziening.

In zijn reactie gaf de minister van Defensie aan dat een aantal aanbevelingen van nut kan zijn bij de ontwikkeling van nieuw milieubeleid. Bij een nieuw te ontwerpen DMPM kondigde hij aan te streven naar het operationaliseren van doelstellingen door deze uit te drukken in te bereiken (tussen) resultaten, tijd en geld. Ook zullen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden vastgelegd en meet-, rapportage en controle-systemen worden ingericht. Onduidelijkheden rondom de verantwoordelijkheid voor het beheer van vergunningen, bleken inmiddels te zijn opgelost. De minister deelde de mening van de Rekenkamer dat voortgaande integratie van milieuzorg van groot belang is. Wel plaatste de

minister enkele kanttekeningen bij het rapport. Volgens hem werd onvoldoende gewicht toegekend aan het spanningsveld tussen uitvoering van milieubeleid en operationele taakuitoefening. Ook diende volgens hem onderscheid gemaakt te worden tussen geobjectiveerde geluidshinder – waarvoor hij meende dat streefdoel 16 was gehaald – en subjectieve geluidsoverlast, waarvoor geen regelgeving bestaat. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) antwoordde dat hij kan instemmen met de bevindingen en conclusies in het rapport. Derhalve was er van de zijde van VROM geen behoefte aan een inhoudelijke reactie.

De verbeteringen die de minister van Defensie aankondigde stemmen de Rekenkamer positief, maar dienen nog concreet te worden uitgewerkt in het nieuwe DMPM. De Rekenkamer betreurt het dat de minister op belangrijke tekortkomingen bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid niet is ingegaan. Zeker omdat de openbare informatievoorziening te wensen over laat, blijft onduidelijk op welke wijze Defensie de gesignaleerde tekortkomingen gaat oplossen.

1 INLEIDING

1.1 Geluidshinder

De Algemene Rekenkamer heeft in 1997 in het kader van haar onderzoeksprogramma «Defensie en Milieu» onderzoek gedaan naar de uitvoering van het beleid van het Ministerie van Defensie ten aanzien van militaire geluidshinder¹.

Uit de jongste milieuverkenning² van het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM) blijkt dat bijna de helft van de Nederlandse bevolking (44%) geluidshinder ondervindt. Na burens (34%) en wegverkeer (30%) is vliegverkeer (21%) de belangrijkste bron voor geluidshinder. Meer dan de helft van de totale geluidshinder door de luchtvaart in Nederland komt van de militaire luchtvaart en wordt voor het overgrote deel (80–90%) veroorzaakt door het vliegen op lage hoogtes en voor een klein deel door het stijgen en landen. Uit onderzoek³ is gebleken dat het percentage ernstig gehinderden onder de laagvliegroute 43 bedraagt. Verder wordt in de milieuverkenning gesteld dat indien de militaire luchtvaart boven Nederlands grondgebied tot (vrijwel) nul wordt beperkt, de geluidshinder door de totale luchtvaart met de helft afneemt.

Na een aanvankelijke forse daling steeg het aantal klachten ingediend bij het gratis informatienummer van de Koninklijke Luchtmacht van 1480 in 1994 naar 1863 in 1996. Hiermee kwam het totaal aan klachten (inclusief de klachten ingediend bij de bases) voor 1996 op 4363 klachten. Het aantal klachten dat bij de twee vliegvelden van de Koninklijke Marine werd ingediend in 1996 bedroeg 71, een lichte daling ten opzichte van vorige jaren.

Naast vliegactiviteiten zijn er activiteiten, die grondgebonden geluidshinder tot gevolg kunnen hebben, zoals schieten, voertuiggebruik, medegebruik en andere activiteiten. Medegebruik heeft onder andere betrekking op het gebruik van oefenterreinen door particuliere schietverenigingen. Bij andere activiteiten gaat het voornamelijk om het proefdraaien van (vliegtuig)motoren. Bij de onderzochte objecten kwam bij 45% schieten voor, bij 86% voertuiggebruik; bij 45% medegebruik en bij 52% andere activiteiten.

Aangezien het overgrote deel van de klachten bij de gemeenten wordt gemeld, konden de objecten van de Koninklijke Landmacht slechts bij benadering de aantallen klachten aangeven. Voor 1996 zijn er ongeveer 150 klachten bij de betreffende objecten gemeld.

1.2 Wettelijk kader

De belangrijkste wet voor luchtgebonden geluidshinder is de Luchtvaartwet⁴. Op grond van deze wet bestaat sinds 1978 de verplichting om luchtvaarterreinen, inclusief geluidszone, aan te wijzen. Met deze zonering werd het volgende beoogd:

- afbakening van de geluidsproductie door startende en landende vliegtuigen van een luchtvaarterrein;
- het voorkomen van nieuwe hindersistuaties door beperking van nieuwbouw;
- de wettelijke grondslag voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan bestaande woningen en andere geluidgevoelige gebouwen.

De norm voor de maximaal toegelaten geluidsbelasting buiten de geluidszone van een luchtvaarterrein is vastgesteld op 35 Kosten-

¹ Eerder is in dit kader het rapport «Bodem-saneringsprogramma van Defensie» gepubliceerd (TK vergaderjaar 1996–1997, 25 376, nrs. 1–2).

² Nationale Milieuverkenning 4, 1997–2020, Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu.

³ Geluidshinder onder laagvliegroutes in Overijssel. Nederlands Instituut voor Preventieve gezondheidszorg. Leiden, augustus 1986. Onderzoek wordt vermeld in officiële publicatie van de KLu Geluidshinder Luchtvaart auteur Mr. J. F. Bakker, 1993, p. 55.

⁴ Wet van 15 januari 1958, Stb. 47 en Wijzigingswet van 7 juni 1978.

eenheden (Ke)⁵, genoemd naar de voorzitter van de Commissie Geluidshinder door Vliegtuigen, professor Kosten. De «Kosteneenheid» komt ongeveer overeen met het percentage gehinderden: bij een norm van 35 Ke voelt ongeveer 35% van de bevolking zich gehinderd. Eén van de gevolgen van deze norm is dat binnen het gebied waar de geluidsbelasting meer dan 35 Ke is geen huizen mogen worden gebouwd en dat bestaande huizen met een belasting hoger dan 40 Ke moeten worden geïsoleerd. Een ander gevolg is dat buiten de zone de geluidsbelasting niet mag worden overschreden. De jaarlijkse geluidsbelasting wordt achteraf berekend door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium op basis van ondermeer de vliegbewegingen van het afgelopen jaar. De gerealiseerde geluidsbelasting mag de wettelijk vastgestelde zone niet overschrijden. Bij militaire luchtvaartterreinen dient de Minister van Defensie hierop toe te zien.

Grondgebonden geluidshinder wordt geregeld in de Wet geluidshinder en de Wet milieubeheer⁶. Ook de Wet geluidshinder werkt met een vast te stellen geluidszone voor bepaalde inrichtingen⁷. De maximaal toegestane geluidsbelasting voor woonhuizen (gevelbelasting) binnen de zone is 55 dB(A) voor bestaande situaties. Voor de vliegbases zijn de geluidszones van rechtswege op 1 juli 1993 vastgesteld. Een saneringsvariantenonderzoek moet uitwijzen welke mogelijkheden er zijn om de geluidshinder bij woningen binnen de huidige zoneringscontour te beperken. Daarnaast kunnen voorwaarden ter beperking van de geluidsemisatie in de vergunning van een inrichting worden opgenomen. De in de vergunning toegelaten activiteiten zijn bepalend voor de toegestane geluidsbelasting.

Een vorm van geluidshinder waarvoor geen wettelijke regeling bestaat, betreft de geluidshinder rond oefenterreinen. Oefenterreinen zijn namelijk geen inrichting in de zin van de wet en daarom niet vergunningsplichtig. De reikwijdte van de wettelijke regeling lijkt daarmee onvolledig.

1.3 Onderzoek

De Rekenkamer onderzocht:

- in hoeverre er sprake was van een meetbare, haalbare en op het nationaal milieubeleid aansluitende doelstelling;
- welke technische en organisatorische maatregelen Defensie zich heeft voorgenomen ter beperking van de geluidshinder en of deze maatregelen zijn gerealiseerd;
- in hoeverre de uitvoering van het milieubeleid van Defensie leidt tot beperking van de militaire geluidshinder;
- welke knelpunten zich bij de uitvoering van dit beleid hebben voorgedaan;
- in hoeverre de minister van Defensie inzicht heeft in de resultaten van de technische en organisatorische maatregelen ter beperking van geluidshinder.

De Rekenkamer deed onderzoek op drie niveaus:

- de Defensie-organisatie als geheel;
- de krijgsmachtdelen Koninklijke Marine (KM), Koninklijke Landmacht (KL) en Koninklijke Luchtmacht (KLu);
- de daaronder ressorterende objecten, zoals kazernes, schietinrichtingen, militaire luchtvaartterreinen⁸, oefenterreinen enzovoort.

Een belangrijk element bij het onderzoek was een vragenlijst die bij 106 Wet milieubeheer-vergunningplichtige inrichtingen en 40 oefenterreinen is uitgezet. Daarnaast is veldonderzoek gedaan bij twee per krijgsmachtdeel geselecteerde objecten om nader te bezien welke factoren

⁵ Besluit geluidbelasting grote luchtvaartterreinen, Stb. 1981, 504; gewijzigd bij KB van 1 april 1988, Stb. 150. De Ke-norm is in 1967 door de Commissie Kosten geformuleerd.

⁶ Wet geluidshinder, Stb. 1979, 99; laatstelijk gewijzigd in Stb. 1992, 625. Wet milieubeheer Stb. 1992, 551. De zones worden vastgesteld op basis van de Wet geluidshinder, de vergunningverlening vindt plaats op grond van de Wet milieubeheer.

⁷ Dit zijn de inrichtingen ex artikel 2.4 Inrichtingen en Vergunningenbesluit, Besluit van 5 januari 1993, Stb. 50.

⁸ Bij de KM spreekt men over vliegvelden en bij de KLu spreekt men over vliegbases. In dit rapport wordt om beide aan te duiden de term «militaire luchtvaartterreinen» gebruikt.

ter plaatse een rol spelen bij de uitvoering van het beleid ter beperking van geluidshinder.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in juni 1998 voor commentaar aan de ministers van Defensie en VROM. De minister van Defensie reageerde in juli 1998. Zijn reactie is opgenomen in hoofdstuk 7 en voorzien van commentaar. De minister van VROM schreef in september 1998 dat hij kon instemmen met de bevindingen en conclusies in het rapport. Derhalve was er van de zijde van VROM geen behoefte aan een inhoudelijke reactie.

1.4 Organisatie en actoren

Binnen het Ministerie van Defensie is de Coördinator Ruimtelijke Ordening en Milieuzaken Defensie (CROMD) verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en voor het ontwikkelen, coördineren en toetsen van de uitvoering van het Defensie-milieubeleid. Dit houdt onder meer in dat de CROMD de doelstellingen uit het rijksmilieubeleid vertaalt voor de hele Defensie-organisatie.

Het agentschap Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGWT) vervult een belangrijke rol bij de maatregelen ter uitvoering van het milieubeleid, zoals begeleiding bij het woningisolatieprogramma en het beheer van de Defensievergunningen. De directeur DGWT vervult tevens de functie van CROMD.

De verantwoordelijkheid voor het milieu bij de krijgsmachtdelen ligt bij de bevelhebbers. Zij zijn verantwoordelijk voor het opzetten en uitvoeren van milieubeleid binnen het eigen ressort aan de hand van het algemene Defensie-milieubeleid.

1.5 Normen Rekenkamer

De Rekenkamer hanteerde de volgende normen:

- het beleid dient uitgewerkt te zijn in een operationele doelstelling die objectief meetbaar en haalbaar is;
- eventuele tussentijdse wijzigingen in de doelstelling van het beleid dienen te worden geëxpliciteerd en gemotiveerd;
- de keuze voor de (voorgenomen) maatregelen dient te zijn onderbouwd, de maatregelen dienen in samenhang en volgens planning te worden uitgevoerd en ze dienen bij te dragen aan de realisatie van de beleidsdoelstelling;
- de informatievoorziening dient tijdige en juiste informatie op te leveren om de beleidsvoorbereiding te ondersteunen en de uitvoering van het beleid te kunnen toetsen.

2 DOELGERICHTHEID

2.1 Inleiding

In 1989 verscheen het Milieubeheersplan Defensie (MBD) vanuit de noodzaak integraal aandacht te schenken aan het rijksbeleid op het gebied van milieubeheer. Verdere aanscherping en verdieping van het nationale milieubeleid maakte een aanpassing van het MBD wenselijk. Het Defensie Meerjarenplan Milieu (DMPM⁹, 1994) werd de opvolger van het MBD. In het DMPM zijn de hoofdlijnen van het milieubeleid uitgewerkt in richtlijnen die op hun beurt weer zijn uitgewerkt in één of meer streefdoelen. De richtlijn ten aanzien van geluidshinder luidt: «beperken en zo mogelijk voorkomen van geluidshinder». Dit is geconcretiseerd in streefdoel 16: het aantal geluidgehinderden mag niet meer worden dan het aantal in 1985. Streefdoel 16 is ingedeeld in prioriteitsklasse A, waaraan Defensie de hoogste prioriteit heeft toegekend.

2.2 Doelstelling Defensie

De Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht (MRK) waarschuwde in zijn advies¹⁰ over het concept-DMPM voor het gevaar van vertraging of uitstel in de beleidsuitvoering wegens onhaalbaarheid van de doelstellingen. De Raad adviseerde de in het DMPM geformuleerde streefdoelen te vertalen in concrete, liefst gekwantificeerde doelstellingen. De staatssecretaris plaatste in zijn standpunt¹¹ over dit advies de kanttekening dat dit in een aantal gevallen nog niet goed mogelijk was omdat de vereiste betrouwbare milieu-informatie ontbrak. Pas als deze informatie beschikbaar was zou concreet aangegeven kunnen worden wat Defensie wel en niet haalbaar achtte bij het bereiken van de streefdoelen. Hierbij zou het Milieu Registratie Systeem een bijdrage moeten leveren.

In het milieubeleid van Defensie staat voorop dat het rijksbeleid wordt gevolgd. Defensie heeft de geluidshinderdoelstelling uit het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) integraal overgenomen. Hierdoor is gewaarborgd dat de doelstelling ter beperking van geluidshinder aansluit op het nationale milieubeleid. De doelstelling bevat volgens de Rekenkamer echter een aantal onduidelijkheden:

- het is bij het Ministerie van Defensie niet bekend hoeveel geluidgehinderden er in 1985 waren;
- een definitie van het begrip «geluidgehinderde» ontbreekt;
- tussendoelstellingen die een aanknopingspunt kunnen zijn bij het bewaken van de voortgang en het tijdig signaleren of bijstelling noodzakelijk is ontbreken. Wel kennen bepaalde maatregelen zoals de woningisolatieprogramma's een termijn waarbinnen deze dienen te zijn gerealiseerd.

In de toelichting op het streefdoel worden voorbeelden van een mogelijke uitwerking genoemd, zoals de zonerings- en saneringsprogramma's in het kader van de Luchtvaartwet en de Wet geluidshinder, mogelijkheden om het beleid voor zonering van oefen- en schietterreinen vorm te geven en beperking van het gebruik van laagvliegroutes.

De Rekenkamer constateerde dat de CROMD onvoldoende invulling heeft gegeven aan zijn taak om de doelstelling uit het rijksmilieubeleid te vertalen voor de Defensie-organisatie. Zij betreurt het dat het advies van de MRK niet heeft geleid tot het vertalen van streefdoelen in concrete doelstellingen.

⁹ Aangeboden aan de Tweede Kamer december 1993; TK vergaderjaar 1993–1994, 23 400 X, nr. 26.

¹⁰ Beslag van Defensie op samenleving op milieuvragen MRK inzake DMPM, aangeboden aan de Staatssecretaris van Defensie, november 1993.

¹¹ Tweede Kamer vergaderjaar 1993–1994, 23 400 X, nr. 56; aangeboden aan TK april 1994.

2.3 Doelstelling krijgsmachtdelen

Uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de bevelhebbers is de Rekenkamer nagegaan hoe de invulling van streefdoel 16 concreet vorm heeft gekregen. De KM en de KLu verwezen naar maatregelen die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen (het isolatieprogramma en de zonering van militaire luchtvaartterreinen). De KL gaf aan dat het streefdoel niet te operationaliseren was, omdat het aantal geluidgehinderden uit 1985 niet bekend was en omdat er in formele zin geen sprake is van geluidgehinderden rond oefenterreinen. Hoewel de KL aangaf een forse inspanning te leveren om de geluidproductie te beperken, bood streefdoel 16 voor de KL geen aanknopingspunten om er toetsbaar beleid op te kunnen baseren.

De Rekenkamer is nagegaan of op andere wijze invulling is gegeven aan streefdoel 16.

- Bij de KL is het beleid erop gericht het aspect geluidsbelasting mee te wegen bij de herinrichting van oefenterreinen. Voorop staat dat het operationele gebruik van het terrein in de gekozen variant wel gewaarborgd moet zijn. Daarnaast poogt de KL door middel van «herenakkoorden» in individuele hindersituaties bij inrichtingen de overlast te beperken. Aangezien dit in de praktijk vaak leidt tot omzetting in vergunningsvoorschriften bij het actualiseren van de vergunning, is men hierin terughoudender geworden.
- De KLu geeft aan dat het beleid ten aanzien van streefdoel 16 gericht is op het niet méér veroorzaken van geluidshinder dan strikt noodzakelijk is voor het uitvoeren van operationeel benodigde missies.
- De KM gaf aan dat er wel sprake was van goed «naberschap», maar dit niet was vertaald in uitgeschreven beleid.

De Rekenkamer constateerde dat de CROMD niet of nauwelijks invulling gaf aan zijn taak de uitvoering van het milieubeleid te toetsen. Het bevreemdt de Rekenkamer dat de toetsende taak van de CROMD zich, ondanks zijn bevoegdheid in deze, niet daadwerkelijk uitstrekt tot het beoordelen van milieu-uitvoeringsprogramma's van de krijgsmachtdelen. De CROMD acht het ongewenst dat hij de verantwoordelijkheid van de bevelhebbers doorkruist. De Rekenkamer plaatst bij deze opvatting een vraagteken.

2.4 Doelstelling objectniveau

De Rekenkamer heeft geen meetbare en haalbare doelstellingen ter beperking van geluidshinder aangetroffen in de milieubeleidsverklaringen en milieu-uitvoeringsprogramma's van de objecten.

Daar waar geluidshinder in antwoord op de vragenlijst als milieu-aspect genoemd werd bleef het bij algemene formuleringen, zoals het initiëren van acties ter voorkoming dat het aantal geluidgehinderden meer wordt dan in 1985 (Tactische Helicopter Groep, Gilze Rijen).

De meest concrete doelstelling die in antwoord op de vragenlijst is genoemd was het uitwerken van een schriftelijk geluidsplan en daar waar mogelijk reduceren van de geluidsniveaus (Schietterrein Petten). Het geluidsplan heeft de Rekenkamer niet aangetroffen.

Een mogelijkheid om streefdoel 16 handen en voeten te geven is het voeren van omgevingsgericht beleid. Bij de beantwoording van de vragenlijst is meerdere malen aangegeven dat getracht wordt – indien mogelijk binnen operationele taakstellingen – rekening te houden met de omgeving. Ook tijdens het veldonderzoek kwam dit ter sprake.

Uit het veldonderzoek bleek dat men bij de vliegbasis Leeuwarden bij het uitvoeren van de vliegoperaties rekening hield met begrafenissen; starts en landingen van jachtvliegtuigen werden dan tijdelijk uitgesteld.

2.5 Conclusie

Het streefdoel voor geluidshinder was niet concreet, gaf geen duidelijkheid over begripsdefinitie en over het aantal geluidgehinderden in het peiljaar. Deze onduidelijkheden hebben geleid tot een belemmering in de operationalisatie ervan door de krijgsmacht delen in concrete en meetbare doelstellingen. Aan de taak van de CROMD om de doelstellingen uit het rijksbeleid te vertalen voor de defensie-organisatie is niet voldoende invulling gegeven.

Zowel op het niveau van een krijgsmachtdeel als geheel, als bij de inrichtingen werden dan ook geen concrete en toetsbare doelstellingen voor beperking van geluidshinder aangetroffen. De Rekenkamer concludeert dat het beleid voor geluidshinder niet doelgericht is.

3 MAATREGELEN

3.1 Inleiding

De uitvoering van het beleid geschiedt door maatregelen en acties. De Rekenkamer onderzocht welke maatregelen ter beperking van de geluidshinder Defensie zich heeft voorgenomen en in hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Er kunnen technische en organisatorische maatregelen worden onderscheiden. De technische maatregelen zijn weer onder te verdelen in bron- en effectmaatregelen.

- Bronmaatregelen: bijvoorbeeld het gebruik van stillere vliegtuigmotoren en van geluidsarme munitie, de inzet van simulatoren, voorschriften voor het gebruik van de bron ter beperking van de geluidsemissie;
- Effectmaatregelen: bijvoorbeeld het overkappen van een schietbaan, het verleggen van een vliegroute of isolatie van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen.

Het DMPM stelt dat maatregelen zoveel mogelijk brongericht moeten zijn. Overigens kiest de wetgever in de Luchtvaartwet ter beperking van luchtgebonden geluidshinder in overwegende mate voor effectgerichte maatregelen, zoals zonerings- en woningisolatie.

Implementatie van milieumaatregelen geschiedt door het instrument Bedrijfsinterne Milieuzorg (BIMZ), ontwikkeld door het ministerie van VROM: een samenhangend geheel van beleidsmatige, organisatorische en administratieve maatregelen. Een Bedrijfsintern Milieuzorgsysteem is gericht op het verkrijgen van inzicht in, het beheersen van en het waar mogelijk verminderen van de effecten van de bedrijfsvoering op het milieu. Het BIMZ bestaat volgens de systematiek van VROM uit acht elementen: milieubeleidsverklaring, milieuprogramma, integratie van milieuzorg, metingen en registraties, interne controles, interne voorlichting en opleiding, interne en externe milieurapportages en milieu-audit.

3.2 Volledigheid

In februari 1998 heeft Defensie het Evaluatiedocument DMPM afgerond. Defensie stond een bepaalde gelaagdheid in het milieubeleid voor: streefdoelen zouden richtinggevend zijn voor maatregelen en acties in milieuplannen en MUPS. De bedoelde operationalisatie van streefdoelen in concrete doel- en taakstellingen is slecht uit de verf gekomen. Er heeft geen uitwerking plaatsgevonden van streefdoelen naar krijgsmachtdeel-milieuplannen, toegespitst op de specifieke milieuknelpunten van de krijgsmachtdelen. De voorgestane «gelaagde» uitvoering van het DMPM is onvoldoende van de grond gekomen. Overigens is er ook geen nul-situatie vastgesteld, op basis waarvan dergelijke milieuplannen konden worden opgezet. Daardoor is niet te toetsen of het ingezette pakket aan voorgenomen maatregelen noodzakelijk en voldoende was en kon prioritering van de streefdoelen op grond van «milieubetekenis» niet worden onderbouwd. Ook kon hierdoor geen afweging worden gemaakt of «milieutekorten» van het ene krijgsmachtdeel gecompenseerd konden worden door een ander krijgsmachtdeel.

3.3 Voorgenomen versus uitgevoerde maatregelen

Het ministerie heeft voor nagenoeg alle voorgenomen technische maatregelen ook daadwerkelijk initiatieven genomen, zoals:

- een verdergaand gebruik van simulatoren/trainers;

- het plaatsen van een (afgeschermd) motorproefbank en het aanleggen van geluidswallen;
- het aanpassen van schietbanen en het aanbrengen van voorzieningen voor kazernes en oefenterreinen;
- elementen van zoneringsbewaking: de maatregel richt zich op de jaarlijkse berekening van de geluidsbelasting rond vliegbases in het kader van de zonering (in Kosten-eenheden) van de Luchtvaartwet en berekeningen van geluidsbelasting in het kader van eventuele «herbeleggingen». Daarnaast houdt de maatregel in een nadere invulling van de drie elementen van zoneringsbewaking, te weten registratie van aantallen, incidentele vliegbaanregistratie en controle van geluidsemissie.

Veel maatregelen bestonden uit onderzoek: een deel daarvan loopt nog steeds, een deel leidde tot de conclusie dat de geluidsbelasting niet kon worden verminderd.

Speciale geluidsarme varianten oefenmunitie bleken of niet te ontwikkelen, of in militair opzicht niet te voldoen. Zo moest vanwege de eis van realistisch oefenen worden afgezien van de invoering van geluidsarme oefenmortiermunitie. Het onderzoek wordt voortgezet.

Voor wat betreft de invoering van het BIMZ liepen de voornemens van de krijgsmachtdelen nogal uiteen. De KM kondigde 16 maatregelen aan (waarvan globaal tweederde is gerealiseerd), de KL 39 maatregelen (een twintigtal kwam inmiddels tot uitvoering) en de KLu 16 maatregelen (waarvan een tiental is uitgevoerd).

3.4 Tijdigheid

Voor een aantal voorgenomen maatregelen bleek de planning te optimistisch. Zo is de zonering van militaire luchtvaartterreinen voor de vliegvelden Eindhoven, de Peel en Woensdrecht nog niet definitief vastgesteld terwijl de minister van Defensie zich dit voor medio 1995 tot taak had gesteld.

Met het isolatieprogramma (woningen en gebouwen, voornamelijk rond luchtvaartterreinen) is begonnen in 1982. Destijds dacht men in tien jaar klaar te zijn; het eindjaar is inmiddels verschoven naar 2000. Hoewel nog eenderde van de totale werklast resteert zal volgens DGWT de gestelde eindtermijn worden gehaald. Hiermee is een aanzienlijk bedrag gemoeid (op het huidige niveau f 43 mln. per jaar), maar financiële informatie over dit programma is door wisseling van verantwoordelijkheid vanaf 1996 niet meer separaat in de begroting van het ministerie terug te vinden.

Volgens het DMPM moeten bedrijven met een belangrijke milieubelasting (waartoe Defensie ook zichzelf rekent) in 1995 een systeem van Bedrijfs-interne Milieuzorg hebben ingevoerd. De KM had dit aanvankelijk in de loop van 1991 willen invoeren, thans is KM-brede invoering via het programma Herinvoering Systematische Milieuzorg uiterlijk in september 1999 voorzien. De KL is bewust niet in 1993, maar later begonnen, vanwege de reorganisaties als gevolg van de Prioriteitennota (1993). Via het plan Systematische Milieuzorg KL (najaar 1996) is invoering van BIMZ voorzien in de periode 1996–1999. De KLu is sinds begin jaren negentig bezig met de invoering van een milieuzorgsysteem.

3.5 Doelbereiking

Omdat de doelstelling te weinig is geoperationaliseerd, zijn uitspraken over de bijdragen van de afzonderlijke maatregelen aan het bereiken van de doelstelling moeilijk te doen.

In hoeverre zonering en isolatieprogramma hebben bijgedragen aan de doelbereiking van streefdoel 16 is onduidelijk. Het overgrote deel van de geluidshinder (80 tot 90%) blijkt bij de luchtvaart te worden veroorzaakt door het laagvliegen. Dit geeft aan dat beide maatregelen, gericht op starten en landen van vliegtuigen, vanuit hun aard in onvoldoende mate een bijdrage kunnen leveren aan het beperken van een substantieel deel van de geluidshinder.

Wel kan gesteld worden dat de technische maatregelen hebben bijgedragen aan het beperken van de geluidsproductie. De uitgesproken voorkeur voor bronboven effectmaatregelen manifesteert zich slechts ten dele in de praktijk. De mogelijkheden die bijvoorbeeld het defensie-materieelkeuzeprocess (DMP) en de invoering van geluidsarme munitie bieden, worden nog slechts gedeeltelijk benut.

In de DMP-procedure is voor enkele fasen voorgeschreven dat milieu-aspecten (inclusief geluid) aan de orde dienen te komen. Zowel bij de aanschaf van de Apache-helikopter als van het vn-voertuig werd de keuze bepaald op grond van kwaliteit, prijs, compensatie-orders en internationale samenwerking. Milieu speelde hierbij zijdelings een rol: getoetst werd of het materieel voldeed aan de maximaal toelaatbare geluidsproductie. Niet is aangegeven welk toestel uit milieutechnisch oogpunt het beste presteerde.

De KL verrichtte onderzoek ten behoeve van de schietbaan Lauwersmeer naar de invoering van geluiddempers voor het boordkanon van YPR-pantservoertuigen. Hoewel het onderzoek reeds in 1996 uitwees dat invoering technisch haalbaar en wenselijk was, bleef het verlenen van de opdracht tot verwerving tot dusverre uit.

3.6 Middelen

De Rekenkamer is nagegaan welke financiële middelen zijn ingezet voor de uitvoering van het beleid en of deze toereikend waren. De inrichtingen hebben via de enquête aangegeven welke kosten op hun niveau met maatregelen ter beperking van geluidshinder gepaard zijn gegaan; daarnaast zijn de kosten van een tweetal grote operaties weergegeven. Voor woningisolatie is de Rekenkamer nagegaan of de toekenningsprocedure met de nodige waarborgen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik is omgeven. Dit bleek het geval.

Tabel 1 Kosten maatregelen beperking geluidshinder 1994-1996
(bedragen in miljoenen guldens)

maatregelen	1994	1995	1996
personele kosten	0	0,004	0,015
materiële kosten	3,335	5,119	6,549
(woning)isolatie	34,200	39,900	38,400
laagvliegen in buitenland	18,273	18,273	18,273
totaal (mln.)	55,808	63,296	63,237

Uit de gehouden interviews maakte de Rekenkamer op dat er voor milieumaatregelen, die beslist nodig waren om aan de wet te voldoen, uiteindelijk geld werd vrijgemaakt maar dat er voor verdergaande milieumaatregelen nauwelijks geld werd verstrekt. Deze formulering duidt er al op dat men veelal niet zelf de beschikking heeft over een milieubudget: afhankelijk van de hoogte van de investering moet op een hoger niveau in de organisatie een beroep worden gedaan.

3.7 Conclusie

Het ministerie van Defensie heeft voor nagenoeg alle voorgenomen technische maatregelen initiatieven genomen. Bij een deel daarvan is echter de bijdrage aan het terugdringen van geluidshinder twijfelachtig. De gehanteerde mix van instrumenten bij luchtgebonden geluid is niet de meest adequate: het hoofdprobleem is daar hinder van laagvliegende helikopters en vliegtuigen. Daarentegen is de uitvoering van het beleid voornamelijk gericht op isolatie van woningen rond vliegvelden, wat vooral helpt tegen geluidshinder door starten en landen.

4 KNELPUNTEN

4.1 Inleiding

Naast de knelpunten die in hoofdstuk 2 en 3 zijn genoemd, zijn er rond drie thema's knelpunten aan te wijzen: actualisatie en beheer van vergunningen; taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het systeem van de bedrijfsinterne milieuzorg.

4.2 Vergunningen

Volgens de Wet milieubeheer kunnen bij een vergunning eisen worden gesteld om op deze wijze geluidshinder te beperken of te voorkomen. Belangrijk hierbij is dat de activiteiten binnen de inrichting worden gedekt door de verleende vergunning.

DGWT hanteert als voorlopige werkdefinitie bij de actualisatie van het vergunningenbestand, dat een vergunning actueel is als de verlening ná de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer (1993) heeft plaatsgevonden. Uitgaande van dit criterium gaf DGWT aan dat van de circa 290 milieuvergunningen er 217 nog niet zijn geactualiseerd. De in het onderzoek betrokken inrichtingen gaven aan dat ze over 95 actuele vergunningen beschikten; bij 37 daarvan had de Rekenkamer reden om te twijfelen aan de actualiteit.

Bovendien kwam uit het veldonderzoek naar voren dat in bepaalde gevallen externe prikkels – inspecties en aanschrijvingen van het bevoegd gezag – noodzakelijk waren om de bestaande situatie in overeenstemming te brengen met de wettelijke eisen.

De naleving van de vergunning wordt vergemakkelijkt door gebruikersinstructies met een gedetailleerde uitwerking van de vergunningseisen. DGWT stelt, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van de vergunningen, voor elke hoofdgebruiker van een inrichting een Gebruikers Instructie Milieu (GIM) op. De beschikbaarheid van deze GIM's was bij de inrichtingen niet goed bekend.

Van de KLu-inrichtingen gaf één inrichting aan over een GIM te beschikken, terwijl alle onderdelen van de KLu officieel in het bezit zijn gesteld van de GIM. Bij de KM bleek dat vijf van de acht inrichtingen beschikken over een GIM.

4.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De Wet milieubeheer legt de verantwoordelijkheid voor de (dekkendheid van de) milieuvergunning bij de «drijver» van de inrichting. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de vergunningen ligt echter bij DGWT. De Rekenkamer constateerde dat binnen Defensie onduidelijkheid bestaat over de situatie na 1 januari 1999. De krijgsmachtdelen gaan ervan uit dat op deze datum het beheer aan hen wordt overgedragen, DGWT gaat er vanuit dat er niets verandert en dat het beheer bij DGWT blijft. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat soms, als gevolg van onbekendheid met de inhoud van de vergunning, inrichtingen niet aan de vergunningseisen voldeden.

Zo bleek dat een inrichting van het garnizoen Ede niet op de hoogte was gesteld van de wijzigingen in de vergunning en van een door DGWT met de gemeente afgesloten convenant.

In dit kader verdient de relatie CROMD en DGWT nadere aandacht. In zijn functie van CROMD is de directeur DGWT verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding én belast met het toetsen van de uitvoering, waarin DGWT een belangrijke rol speelt. In antwoord op de vraag van de Rekenkamer of dit tot gevolg had dat hij in zijn functie van CROMD de uitvoering door DGWT zou moeten toetsen, antwoordde de directeur DGWT dat hij hier geen probleem zag: DGWT zou nauwelijks een eigen taak bij de uitvoering hebben, maar in opdracht van de krijgsmachtdelen werken.

De Rekenkamer vraagt zich af of het – mede gezien de geschetste onduidelijkheden – verstandig is om drie functies te verenigen in één persoon.

4.4 Milieuzorg

Defensie beschouwt BIMZ als hét instrument voor implementatie van milieumaatregelen. Het bevreemde de Rekenkamer dan ook dat bij de KLu de historisch gegroeide gescheiden verantwoordelijkheden ten aanzien van geluidshinder en milieuzorg in stand zijn gehouden. Al bij de introductie van het BIMZ constateerden de drie krijgsmachtdelen belemmerende factoren die betrekking hadden op:

- de organisatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- kennis van milieubeleid en milieuknow-how en inzicht in de (mate van) milieubelasting en de informatievoorziening.

De Rekenkamer is nagegaan of deze knelpunten nu nog als belemmerende factoren kunnen worden aangemerkt. De krijgsmachtdelen bleken te verschillen bij de invoering van het zorgsysteem. Dit geldt met name voor de elementen integratie van milieuzorg, metingen en registraties, voorlichting en opleiding en interne en externe rapportages.

De inrichtingen van de krijgsmachtdelen vertoonden bij één element van het systeem hetzelfde negatieve beeld: het niet of nauwelijks aanwezig zijn van controle of een procedure daarvoor, terwijl de staven van de krijgsmachtdelen aangaven daar voorzieningen voor te hebben getroffen. Ook het inzicht in de (mate van) milieubelasting laat nog te wensen over.

In bijlage 2 wordt uitvoeriger ingegaan op het functioneren van het zorgsysteem voor het aspect geluidshinder bij de 106 inrichtingen. Daarin worden ook uitspraken gedaan over de gevorderdheid, consistentie en evenwichtigheid van het systeem. De gevorderdheid bijvoorbeeld varieert van 9% bij de KL tot 24% bij de KM en 31% bij de KLu.

Vooruitlopend op de evaluatie van het DMPM heeft Defensie in 1997 besloten ISO 14001 in te voeren. De overwegingen hiervoor zijn als volgt samen te vatten:

- het BIMZ gaf te weinig aanknopingspunten voor coördinatie (onder andere verslaglegging);
- het BIMZ gaf te weinig aanknopingspunten voor het vaststellen van de voortgang bij de implementatie van een milieuzorgsysteem;
- ISO-14001 is een wereldwijde standaard en biedt betere afstemmingsmogelijkheden binnen de navo;
- ISO-14001 sluit beter aan bij kwaliteitszorg (ISO-9000).

De Rekenkamer is van mening dat de taakomschrijving van de CROMD voldoende aanknopingspunten biedt voor coördinatie; dat aan deze taak in de praktijk een andere invulling wordt gegeven, doet hier niets aan af. Ook de tweede overweging vindt de Rekenkamer niet overtuigend. Het «oude» systeem kent een aantal elementen dat hiertoe wel degelijk aanknopingspunten biedt. Bij een goede invulling van de elementen metingen en registraties, interne controle alsmede auditing, was het volgens de Rekenkamer zeker mogelijk om de voortgang van de invoering van het systeem te volgen en waar nodig tot bijstelling over te gaan.

4.5 Conclusie

Vergunningen bleken niet actueel en de actualisering verliep traag. Er bestond binnen Defensie onduidelijkheid over het beheer van vergunningen. De invoering van de Bedrijfsinterne Milieuzorg verloopt traag en onvolledig. De bijdrage van het BIMZ aan het beheersen en beperken van de geluidshinder is dan ook bescheiden. Al lang bestaande problemen deden zich nog steeds voor: het inzicht in de mate van milieubelasting is onvoldoende, en de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen organisatie-niveaus bleken niet altijd op elkaar aan te sluiten.

De waarde van een milieuzorgsysteem volgens ISO ligt in het feit dat het een gestructureerd proces biedt voor het verwezenlijken van continue verbetering. Zolang bestaande knelpunten voor de invoering en het functioneren van het BIMZ aanwezig zijn, zal ook de invoering van de ISO-14001 op problemen stuiten.

5 INFORMATIEVOORZIENING

5.1 Inleiding

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de minister van Defensie inzicht heeft in:

- de technische en organisatorische maatregelen ter beperking van geluidshinder;
- de mate waarin deze bijdragen aan het bereiken van de doelstelling.

De Rekenkamer onderzocht of de diverse niveaus van de defensie-organisatie beschikten over juiste en voldoende sturingsinformatie en deze ook weer doorgaven aan het hogere niveau.

5.2 Informatie op het niveau van de objecten

De militaire luchtvaartterreinen weten dankzij het vluchtregistratiesysteem (RAMZAL/DDS) tijdig of ze hun geplande aantal vluchten en daarmee de contour (dreigen te) overschrijden en baseren daarop mede hun vliegprogramma's. De berekeningen van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium geven jaarlijks achteraf uitsluitsel over de geluidsprestatie. Het grondgebonden geluid is hiermee niet gedekt. De inrichtingen die een onderzoek naar geluidsproductie hebben laten uitvoeren deden dit veelal als basis voor een (nieuwe) vergunning. Zij hebben – enige – informatie over de geluidsbelasting. Bij de KLu zijn dit alle, bij de KM driekwart en bij de KL een kwart van de inrichtingen. Minder inrichtingen (KLu 86%, KM 25% en KL 0%) beschikken over een procedure waarmee periodiek meten en registreren is gewaarborgd.

Uit bijlage 3 blijkt dat op het niveau van de objecten de elementen van het milieuzorgsysteem, die zich vooral met informatie(overdracht) bezighouden niet sterk ontwikkeld zijn. Bij de KLu rapporteren alle inrichtingen intern over geluid; bij de KM (13%) en de KL (0%) is dit veel minder of niet het geval. Men beperkt zich daar tot beschrijven van de huidige situatie; knelpunten of bereikte resultaten komen niet aan bod.

Op grond van art. 28 van de Luchtvaartwet dienen Commissies van Overleg en Voorlichting omtrent de Milieuhygiëne te worden ingesteld voor luchtvaartterreinen. In de periode 1987–1996 is dit geleidelijk aan gebeurd (behalve voor de vliegbasis Woensdrecht). Slechts vier van de negen inrichtingen (KM één en KLu drie) rapporteerden aan de commissie. Slechts enkele keren heeft zo'n commissie zelf voorstellen gedaan voor maatregelen om geluidshinder te beperken.

Een ander middel om duidelijk te maken waar men op uitvoerend niveau mee bezig is, is het milieu-uitvoeringsprogramma (MUP): bij de KM is dit bij alle inrichtingen aanwezig, bij de KL slechts bij 10% en bij de KLu bij 71%.

5.3 Informatie op het niveau van de krijgsmachtdelen

Zowel KM als KLu hebben al dan niet aan de hand van pilots (de invoering van) het milieuzorgsysteem geëvalueerd. Aanleiding hiertoe was veelal het verscherpte toezicht van de Inspectie Milieuhygiëne (Staatstoezicht op de Volksgezondheid), die overtredingen aan het licht bracht. Hierop volgde een set maatregelen om te zorgen dat in ieder geval aan de wet zou worden voldaan. De KL is nog niet ver genoeg gevorderd met de invoering van het zorgsysteem om een evaluatie uit te voeren.

Op stafniveau bestaat redelijk inzicht in de actualiteit van de vergunningen van de inrichtingen.

Het voornemen van de krijgsmachtdelen was om zowel van geplande maatregelen (MUPS) als van de realisatie (milieuverlagen) jaarlijks verslag te doen. In de praktijk worden ofwel de twee gecombineerd, ofwel bestrijken ze een meerjarige periode. Wel leveren de krijgsmachtdelen ieder jaar een (merendeels kwalitatieve) bijdrage aan de voortgangsrapportage DMPM.

- Bij de KL is het verslag onderdeel van het jaarlijkse MUP. Hiermee wordt bijvoorbeeld de Legerraad geïnformeerd, daarnaast staat milieu elke twee maanden op de agenda van de Commissie Milieuzaken KL en wordt in bijzondere gevallen de KL-top ook anderszins op de hoogte gesteld.
- Als eerste heeft de KLu in zijn verslag over 1996 een poging gedaan de milieuprestatie te kwantificeren en te relateren aan het niveau van de activiteiten. Vergelijking in de tijd was daarom nog niet mogelijk.
- Opvallend is dat het MUP van de KM in geen enkel jaar ingaat op Streefdoel 16.

5.4 Informatie op het niveau van Defensie

Eind 1996 heeft een eerste bijeenkomst plaatsgevonden om het milieubeleid van het ministerie als totaal, zoals eind 1993 geformuleerd in het DMPM, te evalueren. In februari 1998 is het Evaluatiedocument DMPM afgerond.

De CROMD is onder meer belast met het stellen van eisen aan de informatievoorziening op milieugebied. Aanvankelijk (in 1994) volstond hij met het bekend stellen van de informatiebehoefte. De staven van de krijgsmachtdelen deelden mee niet aan de (kwantitatieve) informatiebehoefte te kunnen voldoen; verdere stappen bleven achterwege. Eerst onlangs heeft CROMD een begin gemaakt met het opstellen van protocollen voor informatievoorziening. Het defensiebrede Milieu Registratie Systeem (MRS) zou moeten dienen om een afweging te kunnen maken tussen milieu-, financieel en operationeel belang. Het zou een prioriteitsstelling van milieumaatregelen mogelijk moeten maken en tenslotte zou informatie uit het systeem moeten helpen de streefdoelen te concretiseren. Het MRS is er niet gekomen, omdat geen aansluiting kon worden gevonden bij de al bestaande systemen van de afzonderlijke krijgsmachtdelen. Momenteel is een nieuwe planningssystematiek ontwikkeld. In hoeverre milieu daarvan deel uitmaakt kon nog niet worden geconstateerd. Voor de coördinatie van specifieke milieu-onderwerpen wordt gebruik gemaakt van werkgroepen uit het Interservice Comité Ruimtelijke Ordening en Milieu, waarin de milieufunctionarissen van de krijgsmachtdelen zitting hebben. Bij hen mag de benodigde informatie aanwezig worden verondersteld.

Dit soort interne informatie kan worden aangevuld of bevestigd door informatie van derden, bijvoorbeeld rapportages van de commissies ex art. 28 LVW. De rapportages van deze commissies aan de Staatssecretaris van Defensie blijken echter te summier om een volledig beeld te geven van de geluidshinder rond militaire luchtvaartterreinen.

De informatievoorziening aan de Staten-Generaal over (de uitvoering van) het milieubeleid van Defensie bestaat uit een tweetal voortgangsrapportages DMPM over 1994 en 1995. Begin 1998 was de rapportage over 1996 nog niet verschenen.

Voorts wordt bij de begroting ieder jaar apart over milieu gerapporteerd en bieden de antwoorden op kamervragen informatie over details. De Rekenkamer constateerde dat de Voortgangsrapportages DMPM niet het karakter hebben van een vergelijking tussen doel en realisatie. Ze beperken zich tot een inventarisatie van de ingezette middelen en ondernomen activiteiten, zonder de relatie met resultaten te leggen. Ook een nadere concretisering van streefdoel 16 is niet aangetroffen. Een toch

wezenlijke beslissing als die van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten om milieuzorg pas na de reorganisatie in te voeren, werd niet als zodanig gemeld.

5.5 Conclusie

Het ontbreken van een uniform meet- en registratiesysteem speelt Defensie op alle niveaus parten. Hierdoor is in de rapportages bijna niets terug te vinden over de effecten van beleid, maatregelen en acties. Bovendien wordt het in de loop der jaren steeds moeilijker om in de rapportages (als die er al waren) nog het verband te vinden tussen activiteiten en in het DMPM geformuleerde maatregelen, laat staan de beleidsdoelstellingen. De terughoudende rol van CROMD op het vlak van coördinatie en stroomlijning van informatie is hier mede debet aan. De autonome verantwoordelijkheid van de krijgsmachtdelen voor ontwikkeling en uitvoering van milieubeleid ontslaat de bevelhebbers niet van hun informatieplicht. Tenslotte laat vooral de informatievoorziening van de inrichtingen bij de KM en de KL (13 respectievelijk 0% van de inrichtingen rapporteert over geluid) te wensen over. Of de minister inzicht heeft in de resultaten van maatregelen ter beperking van geluidshinder kan dan ook niet zonder meer bevestigend worden beantwoord.

De rapportages aan de Kamer over het DMPM geven nauwelijks inzicht in de relatie tussen (voorgenomen) maatregelen en resultaten/effecten van beleid, noch in de wijze waarop Defensie invulling geeft aan streefdoel 16 en de problemen bij de invoering van het milieuzorgsysteem.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van Defensie op drie belangrijke punten tekort is geschoten: de voorbereiding en uitvoering van het beleid, de organisatie en de informatievoorziening.

Beleid en maatregelen

Het beleid van Defensie voor geluidshinder is niet doelgericht vanwege onduidelijkheden in de doelstelling en daardoor het onvermogen de doelstelling op lagere niveaus te operationaliseren. De voorgestane gelaagde vertaling van milieubeleid via milieuplannen naar uitvoeringsprogramma's heeft in de praktijk geen gestalte gekregen. Niet duidelijk is wat de samenhang tussen de maatregelen is. De uitvoering van het beleid in de zin van technische en organisatorische maatregelen is traag en onvolledig. De mate van doelbereiking is onbekend.

Zoals de Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht al in 1993 constateerde, kan een ambitieus milieubeleid een prikkel zijn om de organisatie in beweging te krijgen, maar dit beleid moet wel zodanig zijn uitgewerkt dat er handen en voeten aan is te geven en het moet bovendien gebaseerd zijn op gekwantificeerde gegevens. De Rekenkamer beveelt aan om het beleid voor geluidshinder concreter te formuleren in de vorm van meetbare en haalbare doelstellingen.

Volgens de Rekenkamer verdient het aanbeveling dat de minister van Defensie zich bij de uitwerking van het beleid ter beperking van geluidshinder niet alleen laat leiden door de (beperkte) wettelijk omschreven geluidshinder, maar het beleid gericht op het maximaal beperken van geluidshinder concretiseert. Hierbij zou de nadruk op brongerichte maatregelen moeten liggen. Daarnaast merkte de Rekenkamer op dat de reikwijdte van de wettelijke regeling onvolledig lijkt doordat oefenterreinen geen inrichtingen zijn in de zin van de wet en daardoor niet vergunningplichtig zijn. Zij beveelt aan een wettelijke regeling rond oefenterreinen in overweging te nemen.

Omdat het streefdoel onduidelijk is beperken de Koninklijke Marine en de Koninklijke Luchtmacht zich tot de wettelijke vereisten. In dit verband moet de minister de zonering van de resterende vliegvelden zo snel mogelijk afronden. Bovendien dient de actualisatie van de vergunningen zo snel mogelijk plaats te vinden.

Organisatie

Een aantal knelpunten is te wijten aan het gebrek aan coördinatie en sturing op centraal niveau:

- de doelstelling van het beleid ter beperking van geluidshinder is niet vertaald naar het niveau van de krijgsmachtdelen;
- het beleid is niet cijfermatig onderbouwd;
- toetsing of de ingezette maatregelen noodzakelijk, consistent en voldoende waren heeft niet plaatsgevonden;
- er is niet afgewogen of tekorten in milieuprestatie door andere krijgsmachtdelen kunnen worden gecompenseerd.

De Rekenkamer beveelt aan meer invulling te geven aan de bestaande coördinerende bevoegdheden.

Bij de inrichtingen bestaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor actualisering en beheer van milieuvergunningen. Deze onduidelijkheid dient in overeenstemming met de Wet Milieubeheer te worden opgelost. De Rekenkamer stelt zich op het standpunt dat taken en verantwoordelijkheden duidelijk dienen te zijn afgebakend.

In tegenstelling tot andere milieu-aspecten blijkt geluid veelal een onderwerp voor de «lijn» waar de milieufunctionaris («staf») zich niet mee bezig houdt. Daardoor raakt het aspect in bijvoorbeeld milieuplannen en -rapportages uit het zicht. De Rekenkamer beveelt aan bij de integratie van het milieuzorgsysteem en de uitbouw daarvan tot een management-systeem aandacht te schenken aan geluid.

Er zijn afstemmingsproblemen tussen de verschillende niveaus van de defensie-organisatie. Elementen van het zorgsysteem die op een hoger niveau worden georganiseerd, moeten wel op een lager niveau als zodanig onderkend worden.

De invoering van de Bedrijfsinterne Milieuzorg, die juist als de motor wordt gezien voor het nemen van milieumaatregelen, verloopt traag en onvolledig.

Van belang acht de Rekenkamer dat bestaande knelpunten bij de invoering en het functioneren van het BIMZ opgelost worden: zolang deze aanwezig zijn zal ook de invoering van de ISO 14001 op problemen stuiten. Daarnaast zou de minister bij de overstap naar ISO 14001 de integratie van milieuzorg in de bedrijfsvoering moeten bevorderen en een meet-, rapportage- en controlesysteem moeten inrichten.

Informatie

De interne informatie (vooraf via milieu-uitvoerings-programma's, achteraf via het milieujaarverslag) vanuit de inrichtingen naar de staf is niet altijd toereikend waar het gaat om geluid. De daarop gebaseerde voortgangsrapportages van de krijgsmacht delen worden niet achteraf getoetst op centraal niveau; de relatie tussen maatregelen en resultaten wordt te weinig gelegd.

De externe rapportages van commissies ex art. 28 Luchtvaartwet zijn summier terwijl de voortgangsrapportages van het Ministerie van Defensie aan de Tweede Kamer een beperkt beeld schetsen. Het voornemen om jaarlijks een Defensiebreed milieuverlag uit te brengen is voor 1996 nog niet gerealiseerd.

De minister zou verbetering moeten brengen in de interne en externe informatievoorziening. Nu Defensie bezig is met de aanzet voor een nieuw milieubeleid acht de Rekenkamer het van belang dat de minister van Defensie bij de vormgeving van het nieuwe Defensie Meerjarenplan Milieu aandacht schenkt aan de gesignaleerde knelpunten, die overigens worden ondersteund door de conclusies zoals geformuleerd in het Evaluatiedocument DMPM.

7 REACTIE MINISTER VAN DEFENSIE EN COMMENTAAR REKENKAMER

7.1 Algemeen

De minister van Defensie heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport en gaf aan dat het meerdere aanbevelingen bevat die van nut kunnen zijn bij de ontwikkeling van nieuw milieubeleid bij Defensie. De minister vond dat in het onderzoek onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat niet voor alle activiteiten sprake is van wet- en regelgeving en dat het daarom geen recht doet aan de specifieke aspecten van geluidshinder bij Defensie. Daarnaast was de minister van mening dat onvoldoende gewicht werd toegekend aan het spanningsveld tussen uitvoering van het milieubeleid en uitvoering van operationele taken van eenheden. De minister gaf aan dat bij elke militaire activiteit een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen operationele taakstelling en de hierbij behorende milieu-effecten.

De Rekenkamer heeft in haar rapport juist gewezen op de lacune in de reikwijdte van de wettelijke regeling, en heeft bij de beoordeling van onderzoeksgegevens wel degelijk rekening gehouden met het verschil tussen «inrichtingen», waarop wet- en regelgeving van toepassing is en «oefenterreinen» waarvoor geen wettelijke bepalingen gelden. Dit laatste signaleert zij juist als probleem.

Daarnaast biedt een milieuzorgsysteem volgens de Rekenkamer een kader om de afweging in het spanningsveld tussen uitvoering milieubeleid en operationele taken te kunnen maken. Bij integratie van het milieubeleid in de algehele bedrijfsvoering zal het functioneren van de krijgsmacht niet worden belemmerd. Overigens is het de Rekenkamer tijdens haar onderzoek niet gebleken dat een dergelijk spanningsveld – zo het al een probleem zou vormen – onoverkomelijk was.

7.2 Doelgerichtheid en doelbereiking

De minister was van mening dat bij de operationalisering van streefdoel 16 een onderscheid gemaakt moet worden tussen geobjectiverde geluidshinder en subjectieve geluidsoverlast. Informatie over geobjectiverde mate van hinder is slechts vastgelegd voor gezoneerde situaties. Het aantal geluidgehinderden hierbij is bepaald aan de hand van de Luchtvaartwet en de Wet milieubeheer. Voor die inrichtingen die beschikken over een milieuvergunning zijn daarin geluidcriteria opgenomen, zonder dat er in een wettelijke regeling relaties zijn gelegd met percentages geluidgehinderden. Voor het te objectiveren deel is Defensie van mening dat streefdoel 16 gehaald is.

Voor de beoordeling op doelgerichtheid en doelbereiking van streefdoel 16 voor het deel subjectieve geluidsoverlast ontbreekt het wettelijk instrumentarium. Zowel binnen VROM als Defensie zijn studies gaande om tot een operationalisering hiervan te komen. De minister stelde vast dat Defensie streefdoel 16 – uitdrukkelijk in de beschouwing betreffende dat een onderscheid wordt gemaakt tussen geobjectiverde geluidshinder en subjectieve geluidsoverlast – slechts gedeeltelijk heeft gehaald.

Met het nu gemaakte onderscheid hanteert de minister een beperktere definitie van geluidshinder, dan naar voren is gekomen in het DMPM, de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer hierover of andere beleidsdocumenten. De minister koppelt het bereiken van het streefdoel voor het te objectiveren deel aan gezoneerde situaties en stelt dat het streefdoel hiervoor gehaald is. De Rekenkamer is het hiermee niet eens, omdat voor drie militaire luchtvaartterreinen de zonerings nog niet

definitief is vastgesteld. Daarnaast is doelbereiking a priori niet mogelijk, omdat het aantal geluidgehinderden in 1985 onbekend is.

De minister bevestigde dat een aantal conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie gelijkloend is aan die uit het Rekenkameronderzoek. Hij gaf aan dat de ervaringen opgedaan met het eerste DMPM, de conclusies en aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport alsmede het NMP3 daarbij ter harte zijn genomen en richtinggevend zijn voor het opstellen van een geactualiseerd milieubeleid bij Defensie. In het nieuw te ontwerpen DMPM zal de aandacht primair worden gericht op die milieuaspecten die onvermijdelijk voortvloeien uit de kernactiviteiten van Defensie. Het streven is erop gericht om, gebruik makend van de studies bij VROM en bij Defensie, de nieuwe doelstellingen te operationaliseren door ze uit te drukken in te bereiken (tussen)resultaten, tijd en geld. De uitvoering kan worden betrokken bij het reguliere plan- en begrotingsproces. De implementatie van de doelstellingen kan hierdoor duidelijker worden aangestuurd en de realisatie ervan getoetst.

Daarnaast gaf de minister aan dat de voorbeeldfunctie die Defensie als onderdeel van de rijksoverheid heeft, betekent dat in ieder geval voldaan moet worden aan geldende milieuwetten en -regelgeving, en dat bij het streven naar duurzame ontwikkeling soms verder wordt gegaan. De kwaliteit van de operationele taakstelling dient daarbij echter niet te worden aangetast.

De Rekenkamer heeft met genoeg kennis genomen van het streven de doelstellingen in het nieuwe milieubeleid te operationaliseren. Overigens wijst de Rekenkamer erop dat het streven naar integratie van het milieubeleid in het reguliere plan- en begrotingsproces al was voorgenomen in het huidige DMPM. Of de kwaliteit van de operationele taakstelling bij het streven naar duurzame ontwikkeling niet dient te worden aangetast is een kwestie van politieke afweging.

7.3 Vergunningen

Volgens Defensie wordt met actualiteit van de vergunning op de «leeftijd» van de vergunning bedoeld. Een vergunning is actueel als niet langer dan 5 of 10 jaar geleden is beoordeeld of aanpassing ervan nodig is op grond van de complexiteit van de activiteiten, veranderingen binnen de inrichting, veranderingen in het milieubeleid en wet- en regelgeving en veranderingen in de stand der techniek ten aanzien van de mogelijkheden tot vermindering van de milieubelasting. De minister gaf aan dat het de taak van het bevoegd gezag is om te bezien of de vergunningen nog toereikend zijn en dat er geen wettelijke plicht bestaat dat een vergunning te allen tijde actueel moet zijn. De verantwoordelijkheid voor de dekkendheid van de vergunning, namelijk in hoeverre de activiteiten binnen een inrichting overeenstemmen met de vergunning, ligt bij Defensie. De minister gaf aan dat in 1997 overleg met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het fasegewijs actualiseren van milieuvergunningen is gestart. Dit overleg zal resulteren in een planning voor toekomstige actualisatie.

Zeker gezien de voorbeeldfunctie waar de minister op doelde, is de Rekenkamer van mening dat de minister – ondanks het ontbreken van de wettelijke plicht hiertoe – zijn verantwoordelijkheid voor het actualiseren van de vergunningen behoort te nemen. De Rekenkamer acht het wenselijk dat de planning voor toekomstige actualisatie van vergunningen voorzien zal worden van een controleerbaar tijdspad.

Ten aanzien van de in het rapport geconstateerde onduidelijkheden in verantwoordelijkheid voor het beheer van de vergunningen merkte de

minister het volgende op. Ingevolge interne regelgeving zijn de diensthoofden – onder wie de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen – onder meer verantwoordelijk voor het beheer van de vergunningen en is DGWT het exclusieve kenniscentrum hiervoor. De minister gaf aan dat de huidige situatie gehandhaafd wordt waarbij de verantwoordelijkheid bij de bevelhebbers ligt en DGWT in opdracht van de krijgsmachtdelen de bijbehorende taken uitvoert.

7.4 Milieuzorg

De minister stemde in met de conclusie van de Rekenkamer dat voortgaande integratie van milieuzorg binnen de Defensie-organisatie van groot belang is. Bij de verdere invoering van milieuzorg, met ISO 14001 als leidraad, zullen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden vastgesteld en zullen meet-, rapportage en controlesystemen worden ingericht. De minister was van mening dat een aantal gesignaleerde algemene knelpunten (zoals soms beperkt inzicht in de milieubelasting en de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) juist een onderdeel van milieuzorg zijn en dat via de implementatie van milieuzorg aan deze aspecten structureel aandacht zal worden besteed.

De minister merkte ten slotte op dat sinds 1997 op initiatief van en onder leiding van de CROMD wordt gewerkt aan het inzichtelijk maken van milieubelasting in brede zin. Door de werkgroep indicatoren van het ICROM worden informatieprotocollen ontwikkeld voor de informatievoorziening op milieugebied.

De Rekenkamer neemt met tevredenheid kennis van de voornemens voor verdere invoering van milieuzorg, waarbij zij met name de aandacht voor de *implementatie* ervan onderschrijft. De Rekenkamer betreurt het echter dat de minister in zijn reactie niet concreet is ingegaan op de functievermenging van CROMD-Directeur DGWT en de aanbeveling van de Rekenkamer om te komen tot een duidelijker taakafbakening. De Rekenkamer is van mening dat nu Defensie ernaar streeft doelstellingen in het nieuw op te stellen milieubeleid te operationaliseren, Defensie eerst over voldoende inzicht in de mate van milieubelasting moet beschikken.

7.5 Tot slot

De verbeteringen die de minister aankondigt stemmen de Rekenkamer positief, maar dienen nog concreet te worden uitgewerkt in het nieuwe DMPM. De Rekenkamer betreurt het echter dat de minister in zijn reactie niet concreet is ingegaan op belangrijke tekortkomingen bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid. De Rekenkamer doelt hierbij met name op de onduidelijkheid over de samenhang tussen de maatregelen, veroorzaakt doordat de uitwerking van beleid naar plannen geen gestalte heeft gekregen en op de trage en onvolledige uitvoering van het beleid. Zeker omdat de informatievoorziening daarin te wensen over laat, blijft het onduidelijk op welke wijze Defensie de gesignaleerde tekortkomingen gaat oplossen.

BIJLAGE 1**LIJST VAN AFKORTINGEN**

BIMZ	Bedrijfsinterne Milieuzorg
CROMD	Coördinator Ruimtelijke Ordening en Milieuzaken Defensie
DDS	Data Distributiesysteem
DGWT	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen
DMP	Defensie Materieel Keuzeprocés
DMPM	Defensie Meerjarenplan Milieu
GIM	Gebruikers Instructie Milieu
ICROM	Interservice Comité Ruimtelijke Ordening en Milieu
IDPP	Integrale Defensie Planning Proces
Ke	Kosten-eenheden
KL	Koninklijke Landmacht
KLu	Koninklijke Luchtmacht
KM	Koninklijke Marine
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
MBD	Milieubeheersplan Defensie
MRK	Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht
MRS	Milieu Registratie Systeem
MUP	Milieu-uitvoeringsprogramma
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium
RAMZAL	Registration of Aircraft Movements for Zoning at Airbase Level
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SMiKL	Systematische Milieuzorg bij de Koninklijke Landmacht
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De krijgsmachtdelen stellen dat er zowel op het niveau van het krijgsmachtdeel als op dat van de inrichtingen een milieuzorgsysteem dient te zijn. Wel geven zij aan dat bepaalde elementen van het systeem, zoals opleidingen, centraal worden geregeld.

In het volgende wordt telkens een element van het door Defensie gehanteerde milieuzorgsysteem uit het DMPM genoemd, gevolgd door bevindingen op basis van de door de Rekenkamer gehouden enquête bij de inrichtingen. Waar een bepaald element op een hoger niveau was geregeld, konden de inrichtingen daarnaar verwijzen. Dit werd door de Rekenkamer toegerekend aan de inrichtingen. Ondanks de recente overstap van Defensie naar de ISO 14001-serie als normenkader voor het milieuzorgsysteem heeft de Rekenkamer bij haar beoordeling het systeem, zoals beschreven in het DMPM – immers nog steeds vigerend beleid – als uitgangspunt genomen.

De enquête is toegespitst op het functioneren van het zorgsysteem voor het aspect geluidshinder bij in totaal 106 inrichtingen; de oefenterreinen zijn bij het presenteren van de bevindingen buiten beschouwing gelaten omdat hiervan niet verwacht mag worden dat zij, los van het garnizoen waar ze toe behoren, over een eigen zorgsysteem beschikken.

1. Milieubeleidsverklaring

De Rekenkamer is nagegaan of er op het niveau van de inrichtingen een actuele milieubeleidsverklaring (MBV) aanwezig was, die bij iedereen bekend was gemaakt en die concrete doelstellingen bevatte o.a. omtrent de bestrijding van geluidshinder.

Bij de KM en de KLu beschikken alle inrichtingen over een recente (na 1993 uitgegeven) MBV, bij de KL 79% van de inrichtingen (13 garnizoenen). Nergens blijkt expliciet uit de door de inrichtingen toegezonden documenten dat de verklaring aan alle medewerkers bekend is gemaakt. Zo er in de MBV doelstellingen zijn opgenomen, dan hebben deze slechts zeer beperkt betrekking op geluidshinder: bij de KLu heeft één vliegbasis z'n doelstelling geformuleerd.

2. Milieu-uitvoeringsprogramma

De Rekenkamer is nagegaan of er op het niveau van de inrichtingen een MUP was en zo ja, welke maatregelen (op het gebied van milieuzorg en geluid) daarin waren opgenomen. 21% van de inrichtingen beschikt over een MUP, voor het overgrote deel van zeer recente datum. De KM spant hier de kroon met 8 inrichtingen (100%); bij de KLu waren dit 5 inrichtingen (71%) en bij de KL 9 inrichtingen (13%). In deze programma's wordt aan alle onderdelen van het milieuzorgsysteem aandacht besteed, zij het minder aan de onderwerpen beleidsverklaring en metingen en registraties. In geen enkel geval wordt in het programma aangegeven welke doelstellingen voor bestrijding van geluidshinder zijn geformuleerd. Wel zijn in een derde van de programma's milieutechnische maatregelen ten aanzien van geluidshinder opgenomen (overigens niet bij de KLu). In meerderheid bestaan die uit het doen van akoestisch onderzoek.

3. Integratie

De Rekenkamer ging na op welke wijze integratie van milieuzorg in de normale bedrijfsvoering was geregeld.

Behalve bij de KL (23%) blijkt de integratie overal op enigerlei wijze vorm te hebben gekregen.

De inrichtingen blijken integratie van milieu vooral na te streven door de taken en bevoegdheden van de milieucoördinator vast te leggen in procedures en/of functiebeschrijving en door het tot stand brengen van interne regelgeving/circulaires. Dat dit moeizaam gaat, wordt geïllustreerd door de vliegbasis Leeuwarden waar een concept-regeling voor het

opzetten van het zorgsysteem al driekwart jaar in het interne parafen-circuit zit.

4. Metingen en registraties

De Rekenkamer ging na of er metingen en registraties werden verricht op het gebied van geluid c.q. geluidsproducerende activiteiten, of daarvoor een procedure aanwezig was en of de resultaten hadden geleid tot inzicht in de geluidsbelasting.

Gemiddeld kon circa 35% van de inrichtingen aantonen dat de geluidsproductie is gemeten. Dit varieert nogal tussen de krijgsmachtdelen en loopt van 100% (KLu) via 75% (KM) tot 26% (KL). Overigens blijkt zonnemeting niet altijd inzicht te (kunnen) verschaffen in de omvang van de geluidsbelasting. Uit analyse van de Rekenkamer blijkt slechts 30% van die inrichtingen over dit inzicht te beschikken (KM 63%, KL 24% en KLu 43%). Als er metingen en registraties worden verricht, is dit slechts in 8% op grond van een daartoe opgestelde procedure (KM 25%, KL 0%, KLu 86%).

5. Interne controles

De Rekenkamer ging na of er interne controles hadden plaatsgevonden op het gebied van geluidshinder en of daarvoor een procedure aanwezig was.

Controle op (de naleving van regels/de uitvoering van maatregelen ten aanzien van) geluidshinder dan wel een procedure daarvoor wordt door één van de inrichtingen gemeld. Vreemd genoeg hebben de luchtvaartterreinen dus een controle-instrument als RAMZAL/DDS buiten beschouwing gelaten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zij dit eerder als een rapportagesysteem dan als controle-instrument beschouwen.

6. Interne voorlichting en opleiding

De Rekenkamer is nagegaan of er een milieuvorlichtings- en opleidingsplan aanwezig was, of daarin aandacht werd besteed aan het aspect geluid en of er voorlichting werd gegeven en/of opleidingen werden gevolgd op het gebied van geluid.

Geen van de inrichtingen beschikt over een milieuvorlichtingsplan, alleen de KL blijkt op inrichtingenniveau over een milieu-opleidingsplan te beschikken (11% van de inrichtingen). Geluid komt daarin echter niet aan bod. Zoals al eerder aangegeven worden opleidingen veelal centraal geregeld.

Bij 25% van de inrichtingen (KM 0%, KL 23% en KLu 71%) wordt interne voorlichting gegeven ten aanzien van geluid, 18% verzorgt opleidingen en bijna 4% doet beide.

7. Interne en externe milieurapportages

Bij de KLu is geluid altijd onderwerp van interne rapportage aan commandant of bevelhebber, bij de KM (13%) en de KL (0%) is dit (veel) minder het geval. Men volstaat meestal met een beschrijving van de huidige situatie. Voor externe rapportage gelden vergelijkbare percentages: KLu 29%, bv. aan een commissie ex art. 28 van de Luchtvaartwet (in 2 gevallen), KM 13% en KL 0%.

8. Milieu-audit

De Rekenkamer ging na of er periodiek een externe audit van het milieuzorgsysteem wordt gehouden en of daarvoor een procedure was. In het DMPM wordt de vorming van een audit-team aangekondigd, dat minimaal eens in de twee jaar bij ieder krijgsmachtdeel een audit zal uitvoeren na een daartoe strekkend verzoek van de Bevelhebber. Hoewel in 2 gevallen (alleen bij de KLu) er een procedure is voor het laten uitvoeren van externe audits, heeft zo'n audit van het milieuzorgsysteem

door externen nergens plaatsgevonden; wel is bij 2 van de onderzochte inrichtingen (KLu) een interne audit uitgevoerd. De belangrijkste aandachtspunten waren:

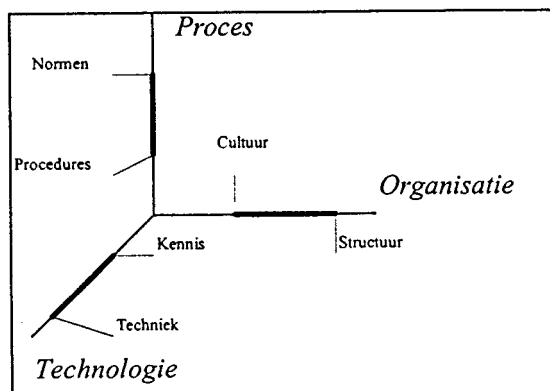
- het zich bewust zijn van de verantwoordelijkheid voor milieuzorg bij het management;
- het verkrijgen van inzicht in de risico's en effecten;
- het inzicht hebben in de wettelijke vereisten;
- het integreren van het zorgsysteem in de bedrijfsvoering;
- het op adequate wijze uitvoering geven aan het KLu-milieubeleid.

De systeemaudit voor de vliegbasis Volkel (eind 1996) resulteerde in de conclusie dat de vliegbasis geenszins over een gedocumenteerd, compleet, werkend en effectief zorgsysteem beschikt¹². Geluid is in deze audit integraal meegenomen.

Gevorderdheid van het systeem

Om niet alleen de aan- of afwezigheid van de 8 elementen te kunnen beoordelen maar ook de gevorderdheid, consistentie en evenwichtigheid van het systeem heeft de Rekenkamer bovenstaande gegevens aan een nadere analyse onderworpen. Het analysekader is vergelijkbaar met de methode die KMPG heeft gehanteerd in de Evaluatie Bedrijfsmilieuzorgsystemen, oktober 1996. KMPG deelt organisaties in, al naar gelang het aantal getroffen maatregelen en het aantal aanwezige elementen van het milieuzorgsysteem, in vier categorieën: inactieven, beginners, kandidaten en gevorderden. Het kader van de Rekenkamer brengt meer differentiatie aan en is toegespitst op maatregelen t.a.v. beperking van geluidshinder. De Rekenkamer heeft niet gekozen voor een bestaande toets zoals die van KMPG Milieu¹³, omdat deze is gebaseerd op de ISO 14001. De Rekenkamer heeft een zestal aspecten aan het zorgsysteem onderscheiden en paarsgewijs op drie assen gegroepeerd:

- procedures/activiteiten en interne/externe normen, tezamen de proces-as;
- techniek en kennis, tezamen de technologie-as;
- organisatiestructuur en organisatiecultuur, tezamen de organisatie-as.



Vervolgens zijn per inrichting de antwoorden op de enquête en de meegezonden gegevens tot scores verwerkt op de zes genoemde aspecten. Daarna zijn de uitkomsten gemiddeld per krijgsmachtdeel. Hoe hoger de aspecten scores, hoe groter de gevorderdheid; hoe dichter de aspecten op dezelfde as bij elkaar in de buurt komen (dus hoe kleiner de bandbreedte), hoe groter de consistentie; hoe dichter de scores op de drie assen elkaar benaderen, hoe groter de evenwichtigheid van het milieuzorgsysteem.

Evenwichtigheid is iets anders dan consistentie. Waar de consistentie een uitspraak doet over de mate waarin 2 aspecten die sterk aan elkaar

¹² Auditverslag van de Milieu en ARBO systeemaudit bij de Vliegbasis Volkel, Den Haag, december 1996.

¹³ KMPG Milieu, Toets Milieuzorgsystemen, Samsom H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996.

gekoppeld zijn met elkaar in overeenstemming zijn (bv. organisatiecultuur en structuur), doet de evenwichtigheid een uitspraak over de samenhang tussen aspecten die niet sterk aan elkaar gekoppeld zijn. Bij een grote inconsistentie is er een kans dat het systeem zichzelf tegenwerkt. De gekozen maat voor evenwichtigheid brengt met zich mee dat verschillen zich pas bij hoge scores manifesteren in een lage waardering van de evenwichtigheid. Dat het systeem als geheel niet goed operationeel kan zijn als er bepaalde elementen ontbreken, spreekt voor zich. De uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tabel 3.

Tabel 3 Waardering van het zorgsysteem per krijgsmachtdeel

	%	KM	KL ¹	KLu
proces	normen	36	21	36
	procedures	49	19	60
	inconsistentie	40	44	48
		41	20	46
	techniek	22	5	25
technologie	kennis	20	4	31
	inconsistentie	80	137 ²	20
		21	4	28
	structuur	14	5	23
	cultuur	15	6	20
organisatie	inconsistentie	38	96	14
		14	5	22
gevorderdheid totaal		24	9	31
inconsistentie totaal		41	69	41
evenwichtigheid totaal		91,2	70,4	94,9

¹ KL exclusief oefenterreinen.

² Doordat bij de KL veel deelscores de waarde 0 hebben, ontstaat vertekening in de score van de inconsistentie.

De KLu blijkt op alle punten het verst te zijn; toch duidt de score voor gevorderdheid (31%) er op dat voor het aspect geluid het zorgsysteem als totaal pas voor ca. een derde deel operationeel is. Het verschil tussen «normen» en «procedures» wordt vooral veroorzaakt doordat voor veel activiteiten de vergunnings situatie onduidelijk is en omdat de bases geen (meetbare) doelstellingen hebben t.a.v. geluid. Dit is een aandachtspunt bij de KLu.

De KM blijft met 24% enigszins achter bij de KLu en de KL is in zijn totaliteit duidelijk nog het minst gevorderd (9%).

OVERZICHT SCORES KRIJGSMACHTDELEN

Overzicht scores (%) krijgsmachtdelen per element van het milieuzorgsysteem

	percentages	KM	KL	KLu	krijgsmacht ¹
1	recente milieubeleidsverklaring	100	79	100	82
	doelstellingen m.b.t. geluid	63	0	14	7
	ingrijpende veranderingen	50	25	71	30
2	milieu-uitvoeringsprogramma	100	13	71	21
	technische maatregelen geluid	50	33	0	33
	w.v. geluidsmeting	25	100	0	42
	al maatregelen genomen	13	69	100	40
	w.v. geluidsmeting	38	7	0	21
3	integratie in enige vorm	100	23	100	80
4	metingen verricht	75	26	100	35
	inzicht in geluidbelasting	63	24	43	28
	procedure voor metingen	25	0	86	8
	schieten	26	88	71	34
	vergunning actueel	14	14	20	14
	voertuiggebruik	75	82	71	81
	vergunning actueel	17	28	0	26
	andere activiteiten	88	45	100	52
	vergunning actueel	14	29	0	24
	medegebruik	75	36	86	43
	vergunning actueel	17	21	43	23
5	interne controle	0	0	0	0
6	interne voorlichting over geluid	0	23	71	25
	opleidingen over geluid	63	13	29	18
	zowel voorl. als opleiding	38	1	0	4
	milieu-opleidingsplan	0	11	0	9
7	interne rapportage over geluid	13	0	100	8
	externe rapportage	13	0	29	3
	klachtenprocedure geluid	50	13	71	17
	klachten over geluid	63	16	100	26
8	procedure voor audit	0	0	29	2
	interne audit uitgevoerd	0	0	29	2

¹ Exclusief oefenterreinen.