



Onderwerp Strategische Verkenning Toekomst
Groningen Airport Eelde

Steller M. Hansens

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 050-3678946 Bijlage(n) - Ons kenmerk 5427933
Datum 05-01-2016 Uw brief van Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

In de raadscommissie F&V van oktober 2015 heeft u gesproken over Groningen Airport Eelde (hierna: GAE) in het kader van de nota verbonden partijen. U heeft aangegeven zich zorgen te maken over de ontwikkeling van het vliegveld. Wij hebben aangekondigd als aandeelhouders bezig te zijn met de voorbereidingen voor een strategische verkenning naar de toekomst van GAE. Graag informeren wij u met deze brief over de stand van zaken en welke stappen wij als aandeelhouders zetten vanuit onze rol en verantwoordelijkheid.

Eind 2013 heeft GAE NV het Strategisch Plan 2013-2023 'Groningen Airport Eelde – *Werelden Verbinden*' (hierna: Strategisch Plan) gepresenteerd¹. De luchthaven ontwikkelt zich volgens dit plan tot een belangrijke schakel in de internationale bereikbaarheid van Noord-Nederland met een structureel positief bedrijfsresultaat. Een belangrijke randvoorwaarde daarvoor vormt de groei van het aantal passagiers- en vliegbewegingen. Onlangs zijn wij door de Raad van Commissarissen geïnformeerd dat de prognose voor de ontwikkeling van de luchthaven op de korte termijn afwijkt van het groeipad dat is voorzien binnen het Strategisch Plan. Dit signaal onderstreept voor ons college de noodzaak van het besluit dat de aandeelhouders al voor zomer hebben genomen om een strategische verkenning uit te voeren naar het ontwikkelperspectief van de luchthaven.

Ontwikkelingsbeeld Groningen Airport Eelde

In het Strategisch Plan is voorzien dat groei van het aantal passagiers- en vliegbewegingen in 2017 leidt tot een positieve kasstroom en in 2020 tot een positief exploitatieresultaat. In 2015 heeft GAE een recordaantal passagiers vervoerd, waarbij met name de lijnverbindingen naar Londen en Gdansk een groei hebben laten zien. Ook zijn met het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG) afspraken gemaakt over de vestiging van de traumaheli op de luchthaven.

¹ Gemeente Groningen (2014), Brief aan de Gemeenteraad van Groningen-Strategisch Plan Groningen Airport Eelde, kenmerk 4499584, Groningen, 14 augustus 2014.

Het is echter onzeker of deze positieve trend zich zal voortzetten in 2016 aangezien verdere groei van het passagiersverkeer afhankelijk is van de realisatie van een hublijndienst. Daarnaast zorgen een neerwaartse druk op de tarieven en een afname van het lesverkeer ervoor dat de opbrengsten nauwelijks groeien. En dat terwijl het kostenniveau geleidelijk stijgt, onder meer door een toename van de kosten voor security. De liquiditeitspositie van de vennootschap neemt daardoor sneller af dan verwacht. Bovendien doen zich diverse ontwikkelingen voor die mogelijk een substantieel effect hebben op het ontwikkelperspectief voor van de luchthaven, zoals de voorgenomen opening van Lelystad Airport in 2018 en de discussie over bekostiging van de luchtverkeersleiding.

Strategische Verkenning Perspectief Luchthavenontwikkeling

Op basis van het hiervoor geschetste ontwikkelingsbeeld hebben de aandeelhouders besloten een strategische verkenning uit te voeren naar het ontwikkelperspectief van de luchthaven op de middellange termijn, te weten een periode van 10 jaar. Het betreft een integrale verkenning van kansen en bedreigingen voor ontwikkeling van de luchthaven en mogelijkheden voor optimalisatie van het bedrijfsmodel van de vennootschap uit te werken in verschillende exploitatiescenario's op basis van geactualiseerde verkeersprognoses. Voor elk van deze scenario's zal vervolgens de investerings- en financieringsbehoefte worden uitgewerkt en worden beoordeeld op basis van de maatschappelijke effecten daarvan. Tezamen met een analyse van mogelijke financieringsmodellen vormt de verkenning het vertrekpunt voor de positiebepaling van de aandeelhouders omtrent hun toekomstige betrokkenheid bij de ontwikkeling van de luchthaven. Daarmee wordt de basis gelegd voor besluitvorming over de toekomst van GAE.

Wij zijn voornemens de strategische verkenning in januari 2016 te starten en bij de uitvoering daarvan een brede vertegenwoordiging van het noordelijk bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld te betrekken. Op basis daarvan verwachten wij u in april 2016 de eerste onderzoeksresultaten te kunnen presenteren en met u in gesprek te kunnen gaan over mogelijke ontwikkelrichtingen. Als vervolgstap zullen wij de geschetste ontwikkelrichtingen uitwerken in een aantal beleidsalternatieven op basis van onafhankelijk extern advies en daarover een standpunt innemen. Een voorstel voor besluitvorming zullen wij voor de zomer van 2016 aan u voorleggen.

Marktverkenning Luchtverkeersleiding en Luchthavenbesluit

Parallel aan de strategische verkenning wordt onder regie van het Rijk gewerkt aan een marktverkenning luchtverkeersleiding op de luchthavens Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport. Doel van deze marktverkenning is het in beeld brengen van mogelijkheden om de luchtverkeersleiding op deze luchthavens efficiënter te organiseren. Op basis van deze marktverkenning zal het Rijk een besluit nemen met betrekking tot het heffingenbeleid zoals aangekondigd in 2013. De eerste resultaten van deze verkenning worden in het voorjaar van 2016 verwacht. Zij vormen voor ons waardevolle input voor de integrale verkenning van het ontwikkelperspectief van GAE.

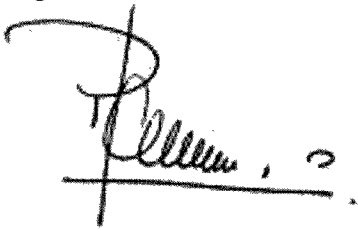
Vanaf januari 2016 zal Groningen Airport Eelde NV tevens het proces opstarten dat moet leiden tot de aanvraag voor een luchthavenbesluit bij het Rijk op grond van de wet Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML, Stb.2009, 561). De te ontwikkelen scenario's en alternatieven binnen de strategische verkenning vormen tevens input voor de aanvraag van het luchthavenbesluit door GAE NV bij het Rijk.

Gezamenlijke uitvoering aandeelhouders GAE NV

De strategische verkenning zullen wij in nauwe samenwerking uitvoeren met onze medeaandeelhouders. Samen hebben wij een procesplan opgesteld waarbij we begin volgend jaar overgaan tot gunning aan een externe partij. De lasten zijn gedegen onderbouwd en zullen naar rato door de aandeelhouders worden gedragen. Gezien het belang van een uniforme informatievoorziening hebben wij daarbij afgesproken dat de leden van Provinciale Staten van Groningen en Drenthe, alsmede de leden van de Gemeenteraad van Groningen, Assen en Tynaarlo een zelfde brief ontvangen. Daarbij bieden wij u ter informatie het procesplan aan dat alle aandeelhouders hebben vastgesteld voor de uitvoering van de strategische verkenning.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,
Peter den Oudsten



de secretaris,
Peter Teesink

Strategische Verkenning Toekomst Groningen Airport Eelde

Procesplan

- In opdracht van : Provincie Groningen, Provincie Drenthe, Gemeente Groningen, Gemeente Assen, Gemeente Tynaarlo
- Auteur (s) : Jeroen Hartsuiker (Provincie Drenthe; procesleider), Rubin Postma (provincie Groningen), Monique Hansens (gemeente Groningen), Jos Waindrich (gemeente Assen) en Paul Kamps (gemeente Tynaarlo)
- Status : **Definitief**
- Aantal pagina's : 20
- Publicatiedatum : 5 januari 2016



provincie
groningen



Gemeente Assen



provincie Drenthe



gemeente Tynaarlo

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Beschrijving van de context	4
2.1 <i>Strategisch Plan GAE – Werelden Verbinden</i>	4
2.2 <i>Ontwikkelingen in de luchtvaartmarkt</i>	4
2.3 <i>Marktverkenning heffingenbeleid luchtverkeersleiding</i>	7
2.4 <i>Ontwikkeling Health- en Security hub</i>	7
2.5 <i>Naar een nieuw Luchthavenbesluit</i>	8
2.6 <i>Europese richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens</i>	9
2.7 <i>Conclusies</i>	10
3. Inhoudelijke analyse & onderzoek	11
3.1 <i>Uitgangspunten</i>	11
3.2 <i>Onderzoeksvragen</i>	12
3.3 <i>Producten Strategische Verkenning</i>	12
3.4 <i>Producten Luchthavenbesluit</i>	15
4. Procesaanpak	17
4.1 <i>Planning en fasering</i>	17
4.2 <i>Communicatie</i>	18
4.3 <i>Adviesrol GAE NV</i>	18
4.4 <i>Projectorganisatie</i>	19
4.5 <i>Risico's</i>	19
4.6 <i>Begroting</i>	20

1. Inleiding

In juni 2015 is door directie, raad van commissarissen en aandeelhouders van Groningen Airport Eelde NV (hierna: GAE NV) gesproken over het perspectief van de ontwikkeling van de luchthaven op de middellange termijn. Dit onder meer vanwege de additionele kosten waarmee Groningen Airport Eelde mogelijk te maken krijgt als gevolg van een voornemen van het Rijk tot wijziging van het heffingenbeleid luchtverkeersleiding en de noodzaak om te investeren in een nieuw onderkomen voor de luchthavenbrandweer. Daarnaast doen zich diverse ontwikkelingen in de luchtvaartmarkt voor die van invloed zijn op de ontwikkeling van het exploitatiescenario en de liquiditeitspositie van de vennootschap als beschreven binnen het Strategisch Plan 2013-2023 'Groningen Airport Eelde – Werelden Verbinden'. Een voorbeeld daarvan is de versnelde ontwikkeling van Lelystad Airport. Deze ontwikkelingen vragen om een strategische verkenning van het ontwikkelperspectief en daarmee de toekomst van de luchthaven.

Het betreft een integrale verkenning van kansen en bedreigingen voor ontwikkeling van de luchthaven en mogelijkheden voor optimalisatie van het bedrijfsmodel van de vennootschap uit te werken in verschillende exploitatiescenario's op basis van geactualiseerde verkeersprognoses. Voor elk van deze scenario's zal vervolgens de investerings- en financieringsbehoefte worden uitgewerkt en worden beoordeeld op basis van de maatschappelijke effecten daarvan. Tezamen met een analyse van mogelijke financieringsmodellen vormt de verkenning het vertrekpunt voor de positiebepaling van de aandeelhouders omtrent hun toekomstige betrokkenheid bij de ontwikkeling van de luchthaven. Daarmee wordt de basis gelegd voor besluitvorming over de toekomst van GAE en de borging van de publieke belangen die daarmee zijn verbonden.

De uitkomsten van het gesprek zoals dat in juni is gevoerd, zijn vertaald in een procesplan voor het uitwerken van een aantal strategische beleidsalternatieven ten behoeve van de besluitvorming over het ontwikkelperspectief van de luchthaven. De onderhavige notitie behelst dit procesplan en wordt ter vaststelling aangeboden aan de colleges van gedeputeerde staten van de provincies Groningen en Drenthe en colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo.

Ten behoeve van de opstelling van dit document zijn op ambtelijk niveau in de maanden september en oktober diverse gesprekken gevoerd om de opdracht, het proces en de benodigde producten scherp te krijgen. Daarbij zijn ook gesprekken gevoerd met de provincie Limburg die in het kader van Maastricht Aachen Airport een vergelijkbaar proces hebben doorgemaakt. Het procesplan start met een beschrijving van de context waarbinnen de strategische verkenning zal plaats vinden. Vervolgens zijn de onderzoeksvragen en uitgangspunten gedefinieerd en is voorstel voor de invulling en organisatie van het proces en op te leveren producten uitgewerkt.

2. Beschrijving van de context

Dit procesplan start met een korte beschrijving van de context waarbinnen de strategische verkenning wordt uitgevoerd. Deze context vormt ook de basis voor de uitwerking van de onderzoeksvragen.

2.1 Strategisch Plan GAE – Werelden Verbinden

In 2013 heeft het bestuur van GAE NV een Strategisch Plan 2013-2023

gepresenteerd met als titel 'Groningen Airport Eelde – Werelden Verbinden'¹

(GAE, 2013). Het betreft een strategie ten

behoefte van groei van het

passagiersverkeer op de luchthaven met

als oogmerk het versterken van de

internationale connectiviteit van Noord-

Nederland en het toewerken naar een

situatie waarbij de vennootschap op termijn zwarte cijfers zal schrijven. Op basis van de

rapportage van de Noordelijke Rekenkamer (NRK, 2013)², een financiële risico- en

sensitiviteitsanalyse (EY, 2014)³ en een maatschappelijke kosten-batenanalyse

(ECORYS, 2014)⁴ is door de aandeelhouders in juni 2014 gesproken over de in het plan

gepresenteerde strategie, de voorgenomen investeringen en de ontwikkeling van een

routefonds. De aandeelhouders hebben zich daarbij positief-kritisch opgesteld en het

bestuur uitgedaagd om groei te laten zien van het aantal vlieg- en passagiersbewegingen

op de luchthaven. Daarnaast is verzocht om ten aanzien van de voorgenomen

uitbreiding van de passagiersterminal, de nieuwbouw van de brandweerkazerne en het

in werking stellen van een routeontwikkelingsfonds met een nader onderbouwd plan te

komen. De provincies Drenthe en Groningen en de gemeente Groningen hebben deze

reactie ook schriftelijk gedeeld en besproken in respectievelijk Provinciale Staten en de

Gemeenteraad^{5,6,7}.



2.2 Ontwikkelingen in de luchtvaartmarkt

Een jaar na bespreking van 'Groningen Airport Eelde – Werelden Verbinden' is de balans opgemaakt ten aanzien van de uitvoering van het strategisch plan en geconstateerd is dat zich diverse (majeure) ontwikkelingen voordoen:

¹ GAE (2013), *Groningen Airport Eelde – Werelden Verbinden*, Eelde: Groningen Airport Eelde NV, oktober 2013

² NRK (2013), *Provinciale Betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde – Een onderzoek naar het aandeelhouderschap van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV*, Assen: Noordelijke Rekenkamer (NRK), 10 oktober 2013

³ EY (2014), *Analyse businessplan Groningen Airport Eelde*, Zwolle: Ernst & Young Transaction Advisory Services, 13 februari 2014

⁴ ECORYS (2014), *MKBA Groningen Airport Eelde*, Rotterdam: ECORYS Nederland BV, 19 maart 2014

⁵ Provincie Drenthe (2014), *Brief aan Provinciale Staten van Drenthe – Strategisch Plan Groningen Airport Eelde*, kenmerk 14.2.1/2014002181, Assen: Provincie Drenthe, 8 april 2014

⁶ Provincie Groningen (2014), *Brief aan Provinciale Staten van Groningen – Strategisch Plan Groningen Airport Eelde*, kenmerk 2014-13.361/14/A.11, Groningen: Provincie Groningen 8 april 2014

⁷ Gemeente Groningen (2014), *Brief aan de Gemeenteraad van Groningen – Strategisch Plan Groningen Airport Eelde*, kenmerk 4499584, Groningen: gemeente Groningen, 14 augustus 2014,

Versnelde uitbreiding netwerkcapaciteit – Lelystad Airport en Eindhoven Airport

In de Luchtvaartnota⁸ uit 2009 heeft het Rijk de basis gelegd voor de netwerkstrategie waarbij Schiphol zich concentreert op het mainport-gebonden verkeer en er op de luchthavens van Eindhoven en Lelystad ruimte wordt gecreëerd voor de overloop van Schiphol als het gaat om niet mainport-gebonden verkeer. Het Rijk, de Schiphol Groep en de provincie Flevoland hebben vaart gemaakt met de besluitvorming ten aanzien van de ontwikkeling van Lelystad Airport. Volgens plan gaat de luchthaven in 2018 open en ontwikkelt zij zich tot een low cost luchthaven⁹. Het Rijk heeft voor Lelystad Airport reeds een luchthavenbesluit vastgesteld die op 1 april 2015 in werking is getreden^{10,11}. Aanvullend is ook op Eindhoven Airport extra capaciteit gecreëerd. Deze uitbreidingen beïnvloeden mogelijk de concurrentiestrategie van luchtvaartmaatschappijen in het charter- en low cost segment en derhalve ook het ontwikkelperspectief van GAE. In het strategisch plan is daarmee nog onvoldoende rekening gehouden. Lelystad Airport zal direct met GAE gaan concurreren doordat marktgebieden, ofwel catchment areas, elkaar gaan overlappen. Bij Eindhoven Airport is dat niet het geval; echter uitbreiding van de netwerkcapaciteit heeft in het algemeen mogelijke effecten op de concurrentiestrategie van luchtvaartmaatschappijen als het gaat om het inzetten van de schaarse beschikbare vlootcapaciteit en de havengeldtarieven op concurrerende luchthavens.

De luchtvaartmarkt voor passagiersdiensten is stevig in beweging

De markt voor luchtvaartpassagiersdiensten is een hevig concurrerende markt met een internationale oriëntatie. Drie grote allianties van luchtvaartmaatschappijen, SkyTeam, Star Alliance en OneWorld, concurreren met elkaar op het intercontinentale verkeer. Daarnaast zien we op de Europese markt een toenemende concurrentie tussen de traditionele netwerkcarriers, charter- en low cost maatschappijen. Dit zorgt ervoor dat maatschappijen als Transavia en Ryanair hun strategie aanpassen. Ook zien we dat de grote Europese luchthavens als Schiphol, Frankfurt en Heathrow concurreren als het gaat om de netwerkconnectiviteit. En niet alleen binnen Europa, maar ook met de luchthavens in het Midden-Oosten. Het is onduidelijk in welke mate deze veranderingen het marktperspectief van GAE beïnvloeden.

In het Strategisch Plan 'Werelden Verbinden' wordt ingezet op de ontwikkeling van lijndiensten op een hub-luchthaven, waarbij met name Kopenhagen en München kansrijk worden geacht door GAE NV. Deze lijndiensten zullen echter uitsluitend succesvol kunnen zijn wanneer er via codeshare-overeenkomst rechtstreeks geboekt kan worden op vluchten van een netwerkcarrier op de betreffende luchthaven en het vluchtschema zowel qua prijs, schema en frequentie aantrekkelijk en concurrerend is ten opzichte van bestaande alternatieven. Vanwege het ontbreken van een succesvol

⁸ I&M (2009), *Luchtvaartnota – Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur & Milieu, april 2009

⁹ Schiphol Groep (2014), *Ondernemingsplan Lelystad Airport*, Amsterdam, Schiphol Groep NV, maart 2014

¹⁰ Zie <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D22076&did=2014D22076> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-130.html>

¹¹ Zie <http://www.lelystadairport.nl/ontwikkeling-luchthaven> voor het Ondernemingsplan, het MER Hoofdrapport en het Luchthavenbesluit van Lelystad Airport

track record van de luchthaven voor dit soort hub-lijndiensten, zal ondersteunend kapitaal moeten worden ingebracht door GAE NV ter afdekking van het exploitatierisico. Deze middelen zullen ofwel moeten worden ingebracht vanuit het eigen vermogen van de vennootschap ofwel op basis van (externe) financiering vanuit een routefonds. Uit onderzoek is gebleken dat een lijnverbinding op Schiphol niet haalbaar is. Wel worden door GAE NV concrete gesprekken gevoerd ten aanzien van een verbinding met Kopenhagen en München. De succesvolle lijndiensten die zijn ontwikkeld op Londen en Gdansk laten zien dat marktontwikkeling binnen dit segment mogelijkheden biedt.

Twente Airport wordt geen internationale burgerluchthaven

De gemeente Enschede en de provincie Overijssel hebben in juni 2014 besloten de inspanningen te staken om Twente Airport te ontwikkelen als luchthaven voor groot commercieel burgerluchtvaartverkeer. Provinciale Staten van Overijssel hebben daarop op 2 juli 2014 besloten een Commissie van Wijzen in te stellen om nader onderzoek te doen naar de invulling van het gebied waar de luchthaven was voorzien. Op 30 oktober 2014 heeft die commissie onder leiding van Bernard Wientjes het volgende advies uitgebracht: *“Maak van de luchthaven Twente een iconische internationale ontwikkel-, demonstratie- en productiezone voor Advanced Materials and Manufacturing – Technology Base Twente”*. Binnen dat concept is er ruimte voor luchtvaart gerelateerde bedrijvigheid en general en business aviation, met name klein zakelijk luchtverkeer en MRO-verkeer. Het Rijk ziet geen rol meer voor Twente Airport in het internationale handelsverkeer en heeft het bevoegd gezag gedecentraliseerd naar de provincie Overijssel¹². Inmiddels heeft Twente Airport zich bij monde van Twente Safety and Security ook gepresenteerd per brief aan de Tweede Kamer, als locatie voor drones¹³.

Toenemende maatschappelijke inzet onbemande vliegtuigen

Er is beleidsmatig meer aandacht gekomen voor het vliegen met onbemande vliegtuigen, de zogeheten drones. Het kabinet heeft de Tweede Kamer in 2015 geïnformeerd¹⁴ over een onderzoek¹⁵ naar de potentie maar ook de bedreigingen van drones. Daaruit blijkt dat de productie en ontwikkeling van drones een groot economisch potentieel voor Nederland vormen. Door voormalig staatssecretaris Mansveld is medio 2015 de optie gesuggereerd om op GAE een testcentrum voor drones te vestigen. De vraag is daarbij gerezen in hoeverre een dergelijke ontwikkeling kansrijk zou kunnen zijn als bijdrage in de ontwikkeling van (de exploitatie van) de luchthaven. Zeker nu het aantal lesvluchten is teruggelopen door het faillissement van Stella Aviation en de Dutch Flight Academy en verminderde activiteiten van de KLM Flight Academy.

¹² Tweede Kamer (2014), *Brief Staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu – Verzamelbrief Luchtvaart*, Kamerstuk 31 936, nr. 232, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 november 2014

¹³ Twente Safety & Security (2015), *Airport Twente als locatie voor drones – Brief aan de vaste Kamercommissie Veiligheid & Justitie en Infrastructuur & Milieu*, kenmerk 15006615, Enschede: Twente Safety and Security, 1 september 2015

¹⁴ Tweede Kamer (2015), *Brief Kabinet – Onbemande vliegtuigen (UAV)*, Kamerstuk 30 806, nr. 28, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2 maart 2015

¹⁵ WODC (2015), *Gebruik van drones – Een verkennend onderzoek naar gebruik van onbemande vliegtuigen*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie

2.3 Marktverkenning heffingenbeleid luchtverkeersleiding

Op 5 juli 2013 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu per brief aan de Tweede Kamer nieuw beleid aangekondigd inzake het heffingenbeleid voor plaatselijke luchtverkeersleiding¹⁶. De voorgestelde beleidswijziging houdt in dat de er meer wordt ingezet op een kostentoekening per luchthaven en dat de huidige bekostigingssystematiek wordt losgelaten.

Deze gaat uit van een omslag voor alle kosten van de luchtverkeersdienstverlening op alle luchthavens middels een uniform tarief voor alle gebruikers van deze luchthavens, het zogenaamde One Group of Airports (OGA) systeem. In december 2014 heeft een commissie onder leiding van oud-



gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant, Paul Rüpp, advies¹⁸ uitgebracht met betrekking tot de wijze waarop de wijziging zou moeten worden vormgegeven. Eerste berekeningen voor GAE laten zien dat deze wijziging een structurele exploitatielast van € 2 miljoen euro zou kunnen betekenen. Samen met de provincie Limburg en Maastricht Aachen Airport (MAA) is in 2014 en 2015 actief gelobbyd om deze beleidswijziging om te buigen. Per brief¹⁹ aan de Tweede Kamer is aangegeven dat er als vervolgstap op de regionale luchthavens GAE en MAA nu eerst een marktverkenning wordt uitgevoerd. De resultaten daarvan worden in het voorjaar van 2016 verwacht. In het Algemeen Overleg Luchtvaart van 30 september 2015 is richting de Tweede Kamer aangegeven door de staatssecretaris dat geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet tot er met de Tweede Kamer over dit thema is spraken. De marktverkenning luchtverkeersleiding geeft waardevolle input voor het proces van de strategische verkenning. Deze wordt uitgevoerd in samenwerking met de regio onder regie van het Rijk.

2.4 Ontwikkeling Health- en Security hub

In 2013 hebben het UMCG en GAE NV een intentieverklaring getekend ten behoeve van het verplaatsten van de standplaats van het Mobiel Medisch Team (traumaheli) van Groningen naar de luchthaven. Nadere gesprekken hebben in 2014 geleid tot plannen voor de gezamenlijke ontwikkeling van faciliteiten op de luchthaven op het gebied van veiligheid, calamiteiten en ambulante zorg. Hierbij zijn ook de plannen van GAE NV voor nieuwbouw van de luchthavenbrandweer betrokken als onderdeel van een voorziening van multifunctionele aard. In 2015 hebben de aandeelhouders besloten dat nieuwbouw van de voorziening van de luchthavenbrandweer moet worden gezien binnen het totale perspectief voor de ontwikkeling van de luchthaven. Gezien de wens van het UMCG om

¹⁶ Tweede Kamer (2013), *Brief Staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu - Nieuw heffingenbeleid luchtverkeersleiding*, Kamerstuk 31 936, nr. 232, Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 juli 2013

¹⁷ Rebel (2013), *ATC-heffingen tegen het licht - Achtergrond voor herziening Air Traffic Control heffingen en voorstellen voor een inhoudelijke en procesmatige aanpak*, Rotterdam: RebelGroup Executives BV

¹⁸ Rebel (2014), *Beleidsadvies Herzieningen Heffingenbeleid Luchtvaart*, Rotterdam: RebelGroup Executives BV

¹⁹ Tweede Kamer (2015), *Brief Staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu - Heffingenbeleid Luchtverkeersleiding*, Kamerstuk 31 936, nr. 258, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 februari 2015

het MMT op 1 juli 2016 op de luchthaven te hebben gestationeerd, is afgesproken dat zij vooralsnog zelfstandig een voorziening realiseert, maar daarbij rekening houdt voor een optimale aansluiting van de luchthavenbrandweer op een later moment. Op die wijze blijven er kansen om gezamenlijk efficiencyvoordelen te realiseren.

2.5 Naar een nieuw Luchthavenbesluit

Op grond van de Wet Regelgeving voor Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) die op 1 november 2009 in werking is getreden, dient een luchthavenbesluit genomen te worden voor Groningen Airport Eelde (GAE). Om het nieuwe stelsel van bepalingen voor burgerluchthavens vanuit de Wet RBML toe te kunnen passen op GAE is op 3 juli 2012 een omzettingsbesluit genomen. Daarmee is GAE onder het nieuwe wettelijk kader gebracht. De wet schrijft echter ook voor dat een luchthavenbesluit (LHB) moet worden genomen, waarbij het gehele vergunningskader wordt geactualiseerd. In de wet is 1 november 2014 daarbij als datum van orde benoemd. Door het Rijk wordt inmiddels druk uitgeoefend op GAE NV vanuit haar rol als bevoegd gezag, om een aanvraag in te dienen voor een LHB. Deze zal ook een aparte gebruiksruimte regelen voor de maatschappelijke vluchten op GAE, waar die nu nog concurreren met het commerciële verkeer. De inzet vanuit het Rijk is er op gericht om nog deze kabinetsperiode een juridisch houdbaar LHB voor GAE vast te stellen.

GAE NV is als exploitant van de luchthaven verantwoordelijk voor de aanvraag van het LHB en de onderbouwing daarvan. Deze bestaat kortweg uit de volgende elementen:

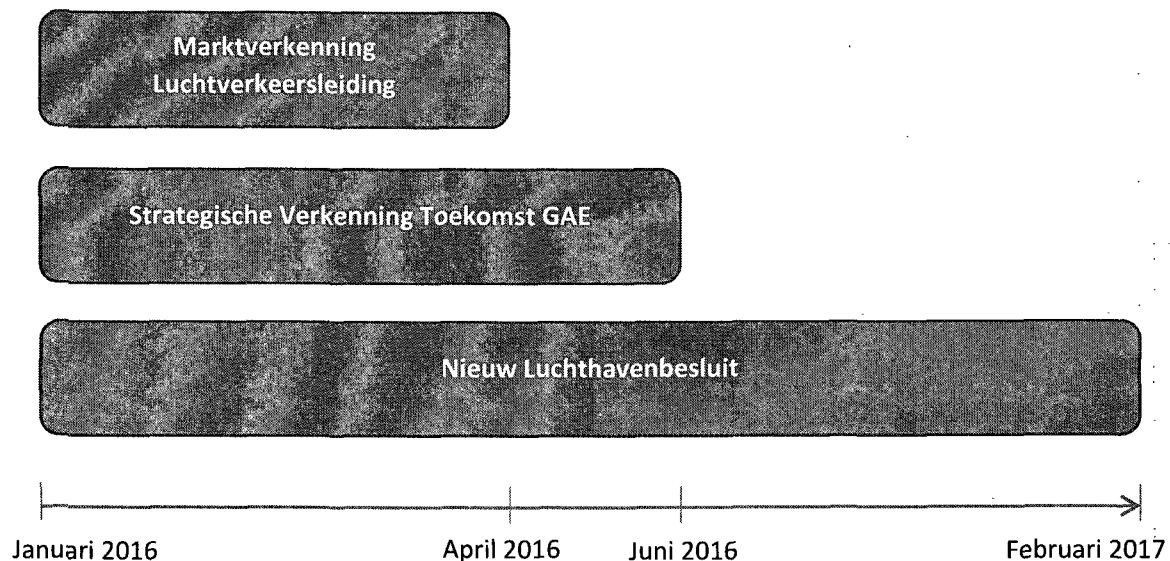
1. Een deugdelijke economische onderbouwing van de te vergunnen activiteit (vervoersprognoses, bedrijfseconomische haalbaarheid van de exploitatie van de luchthaven en de maatschappelijk-economische betekenis);
2. Een uitwerking van de routestructuren;
3. Het opstellen van een Milieu Effect Rapportage (MER) gebaseerd op deze routes en het exploitatiemodel.

Voor de onderbouwing van de bedrijfseconomische haalbaarheid hanteert het Rijk een periode van ten minste 10 jaren. Het luchthavenbesluit dient ruimte te bieden aan de mogelijke toekomstige groei van de luchthaven.

De economische onderbouwing die wordt gevraagd voor het LHB komt overeen met de onderbouwing die de aandeelhouders van GAE NV nodig hebben in het kader van de strategische verkenning. Daarnaast is er een nadrukkelijke relatie tussen de business case van GAE NV en de invoer binnen de uitgebreide MER die moet worden opgesteld. Dat en gezien de tijdsplanning voor het proces van het LHB, maakt dat beide processen parallel aan elkaar gaan lopen. De aanvraag van het LHB en de onderbouwing is in principe een verantwoordelijkheid van GAE NV en staat los van de strategische verkenning. Echter, het is van belang dat de economische onderbouwing vanuit beide trajecten op elkaar aansluit. Door de onderbouwing binnen de strategische verkenning iets te verbreden conform de eisen vanuit het LHB kan die optimale aansluiting worden gewaarborgd. Gezien formele bezwaar- en voorhangprocedures die binnen het

vaststellingsproces moeten worden doorlopen, zal besluitvorming over de strategische beleidsalternatieven ter onderbouwing van de aanvraag LHB in de zomer van 2016 moeten plaatsvinden.

Figuur 2.1 *Planning parallelle proceslijnen*



2.6 Europese richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens

In 2014 heeft de Europese Commissie nieuwe richtsnoeren aangenomen voor steun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen²⁰. De commissie geeft daarbij aan dat zij van mening is dat luchthavens in de regel hun eigen exploitatiekosten dienen te dragen. Het gaat dan om de economische activiteiten die verbonden zijn aan de luchthaven, zoals de exploitatie van de terminal en de start- en landingsbaan. Niet-economische activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid mogen wel worden gesubsidieerd. Specifiek wordt in de richtsnoeren het belang benoemd van regionale luchthavens om bij te dragen aan de lokale ontsluiting en economische ontwikkeling. Derhalve vermeldt artikel 17 van de richtsnoeren dat gedurende een overgangperiode van 10 jaar (dus tot 2024 red.) steun in de exploitatie van regionale luchthavens als verenigbaar met de interne markt wordt verklaard. Daarbij is sprake van maximale steunintensiteiten afhankelijk van de categorisering waarbinnen de luchthaven valt. Voor luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van minder dan 700.000 passagiers per jaar zal de Commissie na vier jaar (in 2018 red.) de vooruitzichten voor winstgevendheid van deze categorie opnieuw bezien, om na te gaan of er bijzondere regels moeten worden uitgewerkt om de verenigbaarheid van exploitatiesteun voor deze luchthavens met de interne markt te beoordelen. De strategische beleidsalternatieven die in het kader van deze verkenning worden ontwikkeld, zullen tevens worden getoetst op conformiteit met de Europese richtsnoeren op het gebied van staatssteun.

²⁰ EC (2014), *Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen*, Brussel: Europese Commissie, Mededeling 2014/C99/03

2.7 Conclusies

De hiervoor beschreven context laat zien dat de ontwikkeling van GAE zich afspeelt binnen een sterk veranderende en turbulente omgeving. We zien daarbij dat er veel externe factoren op nationale en mondiale schaal van grote invloed zijn op de ontwikkeling van de verkeersprognoses en exploitatie van GAE NV. In het Strategisch Plan *'Werelden Verbinden'* is uitgegaan van een omslag in het exploitatieresultaat met name door de realisatie van een hubverbinding. Nog niet met zekerheid is te zeggen of een dergelijke verbinding ook in 2016 zal worden gerealiseerd. Tegelijkertijd neemt het kostenniveau op de luchthaven toe, veelal veroorzaakt door allerlei externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid. Ondanks de toename in passagiers tot een niveau boven de 200.000 passagiersbewegingen, zien we derhalve geen sterke verbetering op korte termijn in het exploitatieresultaat. Op korte termijn is waarschijnlijk sprake van een verslechtering van het resultaat wat betekent dat het onzeker is of het in Strategisch Plan beschreven omslagpunt in 2016 wordt gehaald. Te constateren valt dat er veel externe ontwikkelingen spelen die het verwachte resultaat en exploitatiescenario op termijn kunnen beïnvloeden, waarbij met name de opening van Lelystad Airport in 2018 als bedreiging geldt. Tegelijkertijd ontstaan ook nieuwe kansen voor GAE al is nog onduidelijk wanneer die ten gelde kunnen worden gemaakt en bijdragen aan het exploitatieresultaat. In tussentijd zien we dat de liquiditeitspositie van de vennootschap afnemen en op basis van de huidige vooruitzichten eind 2017 het kritische niveau bereiken. Daarnaast dient de luchthaven een nieuw LHB aan te vragen op basis van nieuwe wetgeving. Bovenstaande vormt de basis voor het besluit om een strategische verkenning uit te voeren naar de toekomst van GAE.

3. Inhoudelijke analyse en onderzoek

Op basis van de hiervoor beschreven context en het overleg in juni 2015 zijn in dit hoofdstuk het doel en uitgangspunten geformuleerd die de basis vormen voor de strategische verkenning. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen geformuleerd en de op te leveren producten.

3.1 Uitgangspunten

De strategische verkenning heeft ten doel het in beeld brengen van strategische beleidskeuzes ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van de luchthaven op de middellange termijn. Op basis daarvan bepalen de aandeelhouders van GAE NV in welke mate en op welke wijze zij bereid zijn de luchthavenontwikkeling te stimuleren en te ondersteunen. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- De strategische verkenning heeft betrekking op de ontwikkeling van de luchthavenfunctie in de toekomst, waarbij wordt geleerd van het verleden maar niet teruggekeken. Dat is immers uitgebreid gedaan in 2014 door de Noordelijke Rekenkamer.
- De strategische verkenning wordt opgepakt vanuit de rol van de betrokken overheden vanuit hun deelneming in GAE NV.
- De strategische verkenning start vanuit het oogmerk het ontwikkelperspectief van Groningen Airport Eelde vanuit de volle breedte te verkennen. Het gaat daarbij zowel om de continuïteit van de vennootschap als de autonome ontwikkeling van de luchthavenfunctie²¹.
- De strategische verkenning heeft niet alleen betrekking op de continuïteit van GAE NV als onderneming, maar juist ook op de luchthavenontwikkeling in bredere sociaal-maatschappelijke en economische zin binnen Noord-Nederland.
- De strategische verkenning heeft betrekking op de middellange termijn, waarbij conform de eisen die worden gesteld vanuit de vaststelling van het LHB, een periode van ten minste 10 jaren wordt aangehouden.
- De strategische verkenning beoogt een open en transparante discussie te bevorderen op basis van onafhankelijk advies van derden met als doel de discussie waar mogelijk te objectiveren.
- De strategische verkenning wordt door de aandeelhouders gezamenlijk uitgevoerd en bekostigd.

Op basis van deze uitgangspunten wordt beoogd strategische beleidsalternatieven in kaart te brengen betreffende het ontwikkelperspectief van de luchthaven. Parallel daaraan en op basis daarvan zal de discussie over de (financiële) betrokkenheid van de aandeelhouders moeten worden gevoerd.

²¹ Artikel 5.1 van de *Overeenkomst tot koop en verkoop van aandelen in het kapitaal van Groningen Airport Eelde NV* (d.d. 16 december 2003) vermeldt dat de aandeelhouders 'al hun bevoegdheden in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke zin zodanig aanwenden dat het zelfstandig voortbestaan van de luchthaven zoveel mogelijk wordt bevorderd'. Deze inspanningsverplichting geldt voor onbepaalde tijd.

3.2 Onderzoeksvragen

De strategische verkenning beoogd een antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

Welke strategische beleidskeuzes liggen voor met betrekking tot de bevordering van de continuïteit van Groningen Airport Eelde NV en de luchthavenontwikkeling op de middellange termijn?

Om een antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag zijn de volgende vragen voor onderzoek geformuleerd:

- Hoe ontwikkelt de luchtvaartmarkt voor passagiersdiensten zich op de middellange termijn? Welke kansen en bedreigingen vloeien daaruit voort en op welke wijze beïnvloeden deze ontwikkelingen de verkeersprognoses op GAE? Hoe kunnen deze kansen worden gevaloriseerd en bedreigingen als risico's worden gewaardeerd en beheerst?
- Hoe ontwikkelt zich het exploitatiescenario van GAE NV gegeven de diverse verkeersprognoses? Welke mogelijkheden zijn er om de kostenstructuur te optimaliseren? Waar laat de luchthaven kansen liggen om extra te verdienen? Hoe presteert Groningen Airport Eelde ten opzichte van vergelijkbare luchthavens?
- Welke kosten ontstaan er wanneer Groningen Airport Eelde NV failliet zou gaan? Is er perspectief voor de luchthaven zonder passagiersvluchten?
- Welke maatschappelijke waarde vertegenwoordigt de luchthaven voor Noord-Nederland? Op welke wijze kan die maatschappelijke waarde nog verder worden verbreed en verdiept?
- Welke financieringsmodellen zijn er denkbaar voor financiële ondersteuning van de luchthavenontwikkeling vanuit publieke middelen conform met de Europese richtsnoeren op het gebied van staatssteun?

3.3 Producten Strategische Verkenning

De strategische verkenning mondt uit in een aantal producten die op hoofdlijnen kunnen worden gekarakteriseerd in:

1. Een analyse van de luchtvaartmarkt en in het bijzonder het passagierspotentieel
2. Een analyse van het business model van GAE NV
3. Een verkenning van de maatschappelijk toegevoegde waarde van de luchthaven voor Noord-Nederland en kansen om die te vergroten en te verdiepen
4. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse
5. Een analyse en uitwerking van mogelijke financieringsmodellen

De hier beschreven producten zullen hierna worden toegelicht.

Analyse luchtvaartmarkt en passagierspotentieel

Dit product is gericht op het verkrijgen van een actueel inzicht in de ontwikkelingen op de luchtvaartmarkt, kansen en bedreigingen en het marktpotentieel van GAE waar het gaat om de passagiersmarkt. Op basis van analyse zullen verkeersprognoses scenario's

worden uitgewerkt voor de luchthaven voor 2021 en 2026. Strategische elementen binnen dit product zijn:

- Een beknopte analyse van trends, kansen en bedreigingen op de luchtvaartmarkt voor passagiersdiensten, waarbij in het bijzonder:
 - De gevolgen van vergroting van de netwerkcapaciteit in Nederland op Lelystad Airport en Eindhoven Airport;
 - De haalbaarheid van een hubverbinding naar Kopenhagen en München.
- Bepaling van het catchment area van de luchthaven en het marktpotentieel voor GAE op basis van een 'leakage analyse';
- Uitwerking van verkeersprognoses op basis van drie scenario's: boven, basis en onder;
- Verkenning van draagvlak, mogelijke samenwerkingsarrangementen en toetsing marktpotentieel bij ondernemers en reisorganisaties binnen het catchment area in Noord-Nederland.

Analyse business model GAE NV

Naast de ontwikkelingen op de luchtvaartmarkt is het van belang om inzicht te krijgen in de sterke en zwakke punten van het bedrijfsmodel van Groningen Airport Eelde. Het gaat dan met name om het identificeren van kansen om exploitatiekosten te reduceren en de verdien capaciteit te vergroten. Om het kosten- en opbrengstenniveau te kunnen waarderen, is het van belang deze af te zetten tegen een beperkt aantal vergelijkbare luchthavens. Ten slotte zullen op basis van verkeersprognoses en de analyse van het business model een aantal exploitatiescenario's worden ontwikkeld. Strategische elementen binnen dit product zijn:

- Een analyse van het bedrijfsmodel van GAE gericht op het identificeren van mogelijkheden om de kostenstructuur te optimaliseren (ofwel het niveau te reduceren) en de verdien capaciteit en marktregie te vergroten;
- Vertaling van de marktanalyse in bedrijfseconomische risico's en advies over waardering en beheersing daarvan;
- Uitvoering van benchmark op het bedrijfsmodel door te vergelijken met een beperkt aantal vergelijkbare luchthavens;
- Uitwerking van exploitatiescenario's waarbij vooralsnog wordt uitgegaan van de volgende vijf scenario's:
 - Groeiscenario – verkeersprognose boven;
 - Business as usual – verkeersprognose basis;
 - Krimpscenario – verkeersprognose onder;
 - Scenario regionale luchthaven – in geval alle reguliere charter- en low cost vluchten verdwijnen;
 - Faillissement scenario – doorrekening kosten faillissement.
- Uitwerking en onderbouwing van investeringsbehoefte binnen deze exploitatiescenario's;
- Uitvoering sensitiviteits- en risicoanalyse;

- Implementatie uitkomsten marktverkenning luchtverkeersleiding.

Verkenning maatschappelijk toegevoegde waarde van de luchthaven

Met het oog op de discussie over het ontwikkelperspectief van de luchthaven is het van belang om breder te verkennen welke maatschappelijke en economische dragers kunnen bijdragen aan het versterken van de luchthavenontwikkeling en het politiek-bestuurlijk draagvlak voor maatschappelijke investeringen in de luchthaven. Het betreft activiteiten gericht op het verbreden van de luchthavenfunctie in termen van een sociaal-maatschappelijke bijdrage aan de samenleving ofwel een bijdrage aan de noordelijke economie. Een goed voorbeeld vormt de ontwikkeling van de Health & Security hub samen met het UMCG. Daarnaast heeft GAE met het ontwerp en de aanleg van de baanverlenging alsmede het INTERREG IVB project Green Sustainable Airports (GSA)²² laten zien dat de luchthaven ook een bron kan zijn voor onderzoek en toegepaste innovaties op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, veiligheid en operational efficiency, met positieve effecten voor de maatschappij en de exploitatie van GAE. De luchthaven is daarbij ingezet als een AIRLab: *Airport Innovation and Research Lab*. Aanvullend hierop wordt vanuit de Hanzehogeschool gewerkt aan een 'Living lab Groningen Airport Eelde'. Strategische elementen binnen dit product zijn:

- Organisatie van brainstormsessies 'kansen en opgaven' op een aantal strategische thema's waaronder:
 - Algemene thema's: luchthaven als onderdeel van het transportsysteem, vrijetijdseconomie & toerisme, onderzoek en innovatie;
 - Inhoudelijke thema's: duurzame energie en operational efficiency, health, safety en security, general aviation, onbemande vliegtuigen (drones), Leeuwarden Culturele Hoofdstad 2018;
- Presentatie en discussie binnen de SNN BC EZ over de kansen van GAE voor Noord-Nederland;
- Presentatie en discussie binnen de Regio Groningen-Assen.

Een opdracht wordt gegund aan partij die deze sessies organiseert en op basis van deze sessies en relevant desk research een rapportage schrijft met een analyse, conclusies en aanbevelingen op dit punt. Voor het thema 'Drones' zal additioneel expertise worden aangetrokken in samenwerking met het Rijk.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

In 2014 is door ECORYS een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) uitgevoerd voor Groningen Airport Eelde. In het licht van de strategische verkenning en de noodzaak van een nieuw LHB zal deze analyse worden vernieuwd. Daarbij worden de uitkomsten op het gebied van verkeersprognoses, exploitatiescenario's en investeringskosten vanuit de voorgaande analyses betrokken. Bovendien worden in aanvulling op de mkba uit 2014 ook de maatschappelijke effecten op nationaal niveau

²² Zie <http://www.greenairports.eu/>

onder de loep genomen. Ten slotte worden ook de uitkomsten van de verkenning van de maatschappelijk toegevoegde waarde van de luchthaven meegenomen.

Analyse en uitwerking financieringsmodellen en beleidsalternatieven

Het doel van de strategische verkenning is het uitwerken van een aantal strategische beleidsalternatieven die beogen de continuïteit van GAE NV en autonome ontwikkeling van de luchthaven te borgen. Het is waarschijnlijk dat daarvoor externe financiering benodigd is. Derhalve voorziet dit product in de uitwerking van diverse financieringsmodellen ten behoeve van de ontwikkeling van de luchthavenfunctie. Strategische elementen binnen dit product zijn:

- Verkenning en uitwerking van mogelijk financieringsmodellen waaronder:
 - Jaarlijkse structurele exploitatiebijdrage;
 - Publieke financiering niet-economische activiteiten;
 - Splitsing infrastructuur en exploitatie (model Limburg);
 - Bijdragen in routeontwikkelingsfonds en aanschaf vlootcapaciteit;
 - Bijdragen op grond van de Algemene Groepsvrijstelling Verordening;
 - Verkoop van (een deel van) het aandelenkapitaal aan een private partij.
- Toetsing van de conformiteit van de financieringsmodellen met de Europese regelgeving op het gebied van staatssteun;
- Vertaling exploitatiescenario's en financieringsmodellen in beleidsalternatieven;
- Gesprekken met aandeelhouders over draagvlak en bereidheid in mate en wijze waarop zij de luchthavenontwikkeling willen ondersteunen onder leiding van een onafhankelijke partij.

3.4 Producten Luchthavenbesluit

Binnen het proces van de uitwerking van de onderbouwing van het Luchthavenbesluit zullen door GAE NV twee aanvullende producten moeten worden uitgewerkt:

1. Update Strategisch Plan 'Werelden Verbinden';
2. Milieueffectrapportage (MER).

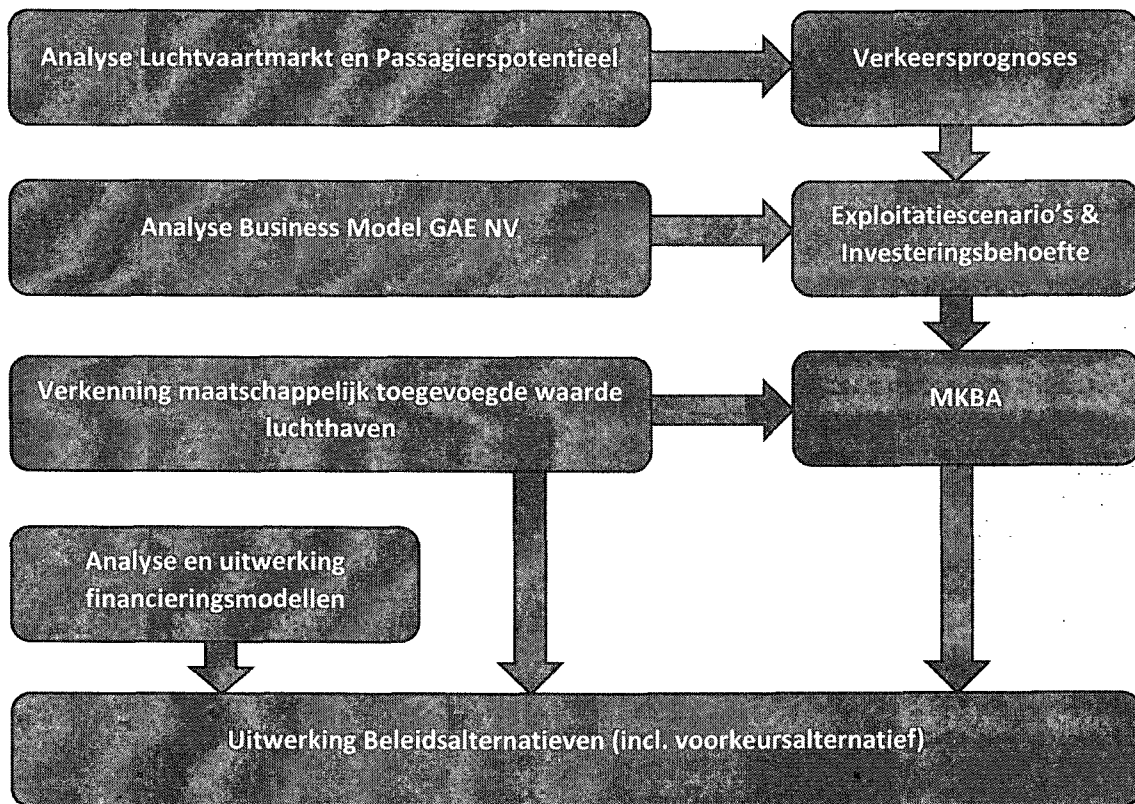
Update Strategisch Plan 'Werelden Verbinden'

Op basis van de marktanalyse en de analyse van het business model van GAE NV zullen directie en RVC in gesprek moeten over actualisatie van het Strategisch Plan 'Werelden Verbinden'.

Milieueffectrapportage (MER)

Als onderdeel van de aanvraag voor een luchthavenbesluit zal een uitgebreide MER moeten worden opgesteld. Het betreft grotendeels een actualisatie van de effecten van de luchthaven op het gebied van milieu (geluid, natuur, stikstof) en externe veiligheid. Voor de uitwerking van de MER is deels input nodig vanuit de business case van GAE NV. Dit verklaart de nauwe relatie met het traject van de strategische verkenning.

Figuur 3.1 Schema onderlinge relatie producten Strategische Verkenning



4. Procesaanpak

De uitvoering van de strategische verkenning speelt zich af binnen een complex politiek-bestuurlijk en maatschappelijk krachtenveld. Heldere en transparante afspraken op het gebied van informatie, organisatie en communicatie zijn van essentieel belang om tot gedragen besluitvorming te komen. Dit hoofdstuk geeft daaraan invulling.

4.1 Planning en fasering

De strategische verkenning wordt uitgevoerd parallel aan de marktverkenning luchtverkeersleiding en de uitwerking onderbouwing voor een nieuw LHB. Het proces zelf bestaat uit een drietal fasen:

Vorbereidingsfase (september – december 2015)

Deze fase betreft de uitwerking en vaststelling van het procesplan en het in gang zetten van de externe aanbesteding van de uit te werken producten. Het proces voorziet in vaststelling van het procesplan en het informeren van raden en staten betreffende de start van het proces en de planning voor besluitvorming. Strategische elementen binnen deze fase zijn:

- Procesplan Strategische Verkenning uitwerken en bestuurlijk bespreken;
- Procesplan en financiering vaststellen in colleges van B&W en GS;
- Raden en staten informeren over het proces en hun betrokkenheid door middel van een informatieve brief;
- Uitwerken deelopdrachten voor op te leveren producten en in gang zetten aanbesteding extern onderzoek;
- Nadere uitvoeringsafspraken maken met directie en raad van commissarissen van GAE NV.

Onderzoeksfase (januari – april 2016)

Deze fase betreft de uitwerking van de producten die onderdeel vormen van de strategische verkenning, met uitzondering van de MER die eventueel nog iets langer door zou kunnen lopen. De MER vormt immers geen onderdeel van de besluitvorming van het besluit zoals dat bij de aandeelhouders voorligt omtrent het perspectief voor de luchthavenontwikkeling. Strategische elementen binnen deze fase zijn:

- Uitwerking van een gedetailleerde activiteitenplanning en communicatieplan;
- Uitwerking producten strategische verkenning;
- Organisatie diverse discussiesessies met het maatschappelijk veld conform beschrijving bij de productuitwerking;
- Studiereis bestuurlijke aandeelhouders naar Billund Airport (maart 2016);
- Aanbod studiereis raden en staten naar Limburg (maart/april 2016);
- Presentatie onderzoeksresultaten van de marktanalyse, analyse business model, mkba en maatschappelijk toegevoegde waarde in informatieve sessies aan de leden van PS en Raden (gezamenlijke sessies);

- Uitwerking en bespreking van beleidsalternatieven en ontwikkelrichtingen in een opiniërende notitie ter bespreking in colleges, raden en staten (kadernotitie);
- Bestuurlijke sessie over maatschappelijke meerwaarde luchthaven binnen de SNN BC EZ (12 april 2016) en de regio Groningen-Assen;
- Tussentijdse toets economische onderbouwing via ministerie van I&M.

Besluitvormingsfase (mei – juni 2016)

In deze fase zal de besluitvorming in de colleges en raden en staten moeten worden genomen over een voorkeursalternatief. Strategische elementen binnen deze fase zijn:

- Uitwerking van beleidsalternatieven in een besluitvormende notitie;
- Besluitvorming in colleges (mei 2016);
- Besluitvorming in raden en staten (juni 2016).

4.2 Communicatie

De complexe omgeving waarbinnen de strategische verkenning wordt uitgevoerd, vraagt om een heldere en eenduidige communicatie. Daarbij zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Onder regie van de provincie Drenthe zal periodiek afstemming plaats hebben over de politiek-bestuurlijke communicatiestrategie in dit dossier. De basis daarvan vormt een helder communicatieplan;
- Een vertegenwoordiging van bestuurs- en/of communicatieadviseurs van de aandeelhouders werkt dit plan uit in samenwerking met de projectleider van de strategische verkenning. Afstemming vindt plaats met GAE NV;
- Er wordt een woordvoerder aangewezen die namens de aandeelhouders het woord voert over de strategische verkenning;
- Communicatie richting colleges, raden en staten vindt zoveel mogelijk eenduidig en op basis van afstemming plaats. Het zelfde geldt voor de beantwoording van eventuele WOB-verzoeken;
- Openbare notities en brieven kennen in principe zoveel mogelijk een gelijke strekking. De provincie Drenthe is penvoerder op dit dossier.

4.3 Adviesrol GAE NV

De strategische verkenning wordt uitgevoerd op basis van procesregie door de samenwerkende aandeelhouders om zo de onafhankelijkheid van onderzoek en besluitvorming te kunnen waarborgen. Evenwel is periodieke afstemming met directie en raad van commissarissen van GAE NV van belang. Het is daarbij cruciaal om te waken voor vervaging van rollen. Bij de uitwerking van de producten binnen de strategische verkenning zal worden samengewerkt met het managementteam van GAE NV op basis van hun adviserende rol. Hetzelfde geldt voor ambtelijk advies als het gaat om de aanvullende producten die GAE NV dient te ontwikkelen in het kader van de aanvraag LHB. Daarnaast zal op strategische momenten op ambtelijk en bestuurlijk niveau afstemming plaats vinden met de CEO en de Raad van Commissarissen.

4.4 Projectorganisatie

De organisatie van het proces strategische verkenning ziet er als volgt uit zoals hierna weergegeven.

Organisatie	Bestuurlijk	Ambtelijke kerngroep
Provincie Drenthe	Ard van der Tuuk (voorzitter)	Jeroen Hartsuiker (procesleider) George van Geffen Geertje Akkerman
Provincie Groningen	Patrick Brouns	Rubin Postma
Gemeente Groningen	Joost van Keulen	Monique Hansens
Gemeente Assen	Albert Smit	Robert Oostmeijer
Gemeente Tynaarlo	Theun Wijbenga	Paul Kamps

Daarnaast worden de volgende aanvullende afspraken gemaakt:

- De provincie Drenthe treedt op als procesregisseur met Jeroen Hartsuiker als procesleider;
- Er vindt op ambtelijk niveau minimaal eens per twee weken een *ambtelijk coördinatieoverleg* plaats in Groningen;
- Op bestuurlijk niveau wordt maandelijks een overleg ingepland (vaker indien daar aanleiding voor is);
- De marktverkenning luchtverkeersleiding wordt begeleid door de provincies Drenthe en Groningen;
- Advies ten aanzien van het luchthavenbesluit wordt ambtelijk aan GAE NV geleverd door de provincies Drenthe en Groningen en de gemeente Tynaarlo;
- Advies ten aanzien van de Update Strategisch Plan GAE NV alsmede aansturing en begeleiding van de marktanalyse, business model analyse, mkba en analyse financieringsmodellen wordt verzorgd door de provincies Drenthe en Groningen;
- Aansturing en begeleiding van de analyse maatschappelijk toegevoegde waarde van de luchthaven wordt verzorgd door de gemeenten Assen, Groningen en Tynaarlo;
- Voortgang en resultaten worden besproken in het ambtelijk coördinatieoverleg.

4.5 Risico's

Het is van belang om binnen dit proces de diverse risico's te onderkennen. Een eerste verkenning levert de volgende procesrisico's (beheersmaatregel erachter) op:

- Ontbreken van voldoende draagvlak voor proces bij de aandeelhouders (vaststelling procesplan door colleges en periodiek overlegstructuur);
- Ontbreken draagvlak en afstemming bij GAE NV (adviesrol voor GAE NV en periodieke overlegstructuur);
- Raden en Staten voelen zich onvoldoende betrokken of verrast (diverse momenten van informatievoorziening ingebouwd in proces);

- Negatieve ontwikkelingen in de marktomgeving van de luchthaven (nauwe afstemming van politiek-bestuurlijke en marktcommunicatie binnen de werkgroep communicatie met betrokkenheid van GAE NV);
- Bestuurlijke maatregelen bevoegd gezag I&M door het niet behalen van de planning voor aanvraag luchthavenbesluit (periodiek overleg voortgang met ministerie van I&M);
- Niet behalen van de projectplanning (strakke sturing procesleider).

4.6 Begroting

De begroting voor de strategische verkenning ziet er als volgt uit:

Onderdeel	Kosten
Analyse Luchtvaartmarkt	€ 60.000,-
Analyse Businessmodel GAE	
- Advies optimalisatie business model en benchmark	€ 40.000,-
- Uitwerking exploitatiescenario's	€ 40.000,-
Verkenning maatschappelijk toegevoegde waarde GAE	€ 30.000
Nieuwe MKBA	€ 20.000,-
Analyse Financieringsmodellen	€ 40.000,-
Juridische toetsing	€ 15.000,-
Proceskosten en onvoorzien	€ 30.000,-
Totaal	€ 275.000,-