**Bewonersdelegatie Lelystad Airport**

**Position Paper:**

**Governance-structuur Luchtvaart**

Ten behoeve van: Tweede Kamer – Commissie infrastructuur en Waterstaat

Datum: 9 april 2018

**Introductie:**

In November 2017 verzocht de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de heer Alexander ter Kuile een delegatie te vormen om advies uit te brengen over de aansluitroutes naar/van de nieuwe luchthaven Lelystad. Op 18 januari 2018 verzocht de minister de bewonersdelegatie deel te nemen aan de contra-expertise voor de MER van Lelystad Airport. De werkzaamheden van de Bewonersdelegatie Lelystad Airport resulteerden in twee rapporten:

* Een Ander Geluid - <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/01/een-ander-geluid>
* Eindadvies Bewonersdelegatie MER Lelystad – ‘Mer-a-boire‘ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/cora-van-nieuwenhuizen/documenten/brieven/2018/02/20/eindadvies-bewonersdelegatie>

**De problematiek:**

De Bewonersdelegatie komt tot de conclusie, dat er niet één oorzaak is aan te wijzen voor de commotie rond Lelystad Airport. De delegatie ziet een opeenstapeling van beleids-, bestuur- en procesproblemen die allen tezamen de kern van de Lelystad Airport problematiek vormen. De problemen bevinden zich op verschillende niveaus binnen de overheid. Zij variëren van de structuur van de Nederlandse luchtvaartsector en het onderliggende beleid, tot onduidelijkheden over verantwoordelijkheden en tekortkomingen in het ontwerpen van processen, alsook in de uitvoering. Dit alles leidde tot ernstige tekortkomingen in de besluitvorming rond Lelystad Airport.

Bestuurders hadden een te beperkt begrip van de Nederlandse luchtruimproblematiek om volledig inzicht te hebben op de invloeden van hun voorstellen voor de luchthaven Lelystad op zowel luchtruimgebruikers, als omliggende provincies en gemeenten. Technische en inhoudelijke adviezen die niet in lijn waren met het 'gewenste' toekomstbeeld voor Lelystad Airport, werden door bestuurders als ‘problematisch’ ervaren en terzijde gelegd. Terwijl voortschrijdend inzicht over de ontwikkelingen van de luchtvaart in de Nederlandse samenleving grotendeels werd genegeerd. Om de problematiek beheersbaar te houden, werden studiegebieden en consulatierondes zo klein mogelijk gehouden. Zo kon er een Luchthavenbesluit Lelystad Airport genomen worden, terwijl de invloed op grote delen van Nederland vrijwel onbekend was.

Deze tekortkomingen resulteerden in de volgende ontwikkelingen:

* Lange laag vliegroutes buiten het vastgestelde MER studiegebied.
* Geen of slechts beperkte betrokkenheid van regionale en lokale overheden.
* Grote onrust onder de inwoners in grote delen van Nederland.

De Bewonersdelegatie Lelystad Airport heeft vastgesteld dat de bron voor deze ontwikkelingen te vinden is in:

* het niet uitvoeren of traneren van politieke besluiten (herindeling luchtruim),
* tekortkomingen in wet- en regelgeving rond luchtruimwijzigingen,
* onvoldoende scheiding garanderen tussen de toezichthoudende en uitvoerende taken van de overheid,
* verantwoordelijkheden niet op de juite plaats leggen,
* proces aansturing door organisaties met onvoldoende kennis van zaken,
* regelmatig het doel verleggen en/of op korte termijn bijsturen van vastlopende processen.

**Governancestructuur Luchtvaart**

De procesvoering voor Lelystad Airport heeft onder tijdsdruk gestaan. De relatief trage overheidsprocedures sluiten slecht aan bij de hoge dynamiek van de luchtvaart en de sterk veranderde visie van de samenleving op de kwaliteit van haar leefomgeving. Hierdoor ontstaat druk op het politieke en bestuurlijke proces. Een tekort aan voorbereidingstijd tezamen met onvoldoende volwassen procesvoering, met name in het consultatie- en communicatietraject, heeft geleid tot ongewenste neveneffecten en resultaten. De delegatie ziet dat er meerdere keren op politiek en bestuurlijk niveau wordt gecorrigeerd en bijgestuurd. Dit leidt tot ad-hoc besluitvorming en noodoplossingen, terwijl daarnaast over de gehele linie sprake is van een gebrek aan transparantie en verantwoording naar de samenleving. Voor de buitenwereld ontstaat er een gesloten, ondoorzichtig politiek gedreven proces, met als verrassing voor velen in de regio’s, dat het Luchthavenbesluit Lelystad reeds in 2015 in beton gegoten is, terwijl de aansluitroutes toen nog niet bekend waren. Pas in juni 2017 volgt de aankondiging, dat er relatief lang en laag boven de regio’s van Centraal en Oost Nederland gevlogen zal worden. Het vertrouwen van de inwoners en de regionale overheden zakt mede hierdoor tot een absoluut minimum.

De Bewonersdelegatie signaleert bij grotere luchtruimprocessen, een tekort aan specifieke luchtruimkennis binnen de beleidsvoering van het Ministerie en gezien de zeldzaamheid van het proces, onvolwassen en onvolledige procedures voor een kwantitatieve, kwalitatieve procesvoering.

**Continuïteit Nederlands Luchtvaartbestel:**

In 2017 plaatsen ruim 70 miljoen luchtreizigers en vele vracht- en postvervoerders, alsmede 17 miljoen inwoners van Nederland, hun volle vertrouwen in het optimaal functioneren van het Nederlandse luchtvaartbestel. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat draagt de eindverantwoordelijkheid voor dit bestel en ziet er op toe dat, op alle momenten van de dag, het Nederlandse luchtvaartsysteem veilig en betrouwbaar is voor de luchtruimgebruikers en de inwoners van ons land en dat de negatieve (milieu)effecten zoveel mogelijk worden beperkt.

Het Nederlandse luchtvaartbestel bestaat uit het luchtruim, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Het kleine Nederlandse luchtruim valt onder de verantwoordelijkheid van twee ministeries, Infrastructuur & Waterstaat en Defensie. Het luchtruim wordt bediend door drie luchtverkeersleidingsorganisaties, vallend binnen internationale, civiele of militaire structuren.

De Bewonersdelegatie stelt de volgende kanttekeningen bij de continuïteit van het Nederlandse luchtvaartbestel:

* De structuur van het huidige luchtvaartbestel in Nederland is complex en hierdoor mogelijk minder efficiënt, dit met name in vergelijking met andere landen;
* Het huidige bestel is niet het resultaat van een uitgesproken integrale luchtvaartvisie, maar lijkt ontstaan uit een opstapeling van beleidskeuzes gemaakt over vele decennia, waardoor een coherente samenwerking tussen sectoren wordt beïnvloed;
* In grote lijnen is het luchtvaartbeleid in de onderstaande periodes tot stand gekomen:
* Luchtruim 1950-1963
* Luchtvaartmaatschappijen 1980-1990
* Luchthavens 2000-2010;
* Het huidige luchtruimbestel is nimmer structureel herzien, terwijl de samenleving en met name de luchtvaart inmiddels sterk geëvolueerd is;
* Nederland neemt met haar complexe structuur van het luchtruim en haar opzet met drie luchtverkeersleidingen een unieke plaats in de wereldwijde luchtvaart in;
* Vandaag ziet heel Nederland de spanning die ontstaat tussen een klassiek luchtruimontwerp en de volumevraag van de moderne luchtvaart;
* In december 2017 worden de eerste operationele stappen genomen tot luchtruim efficiency verbeteringen door het samenbrengen van de civiele en militaire luchtverkeersleiding op één locatie en in één systeem.
* Echter, tot op heden ziet het bewonerscomité geen signaal dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Defensie ook stappen ondernemen om het fysieke luchtruim samen te brengen.
* Daarnaast ziet de Bewonersdelegatie geen uitgewerkte plannen om een zelfde vorm van éénwording na te streven voor wet- en regelgeving en toezichthouding, terwijl dit de eenheid, capaciteit, efficiency en complexiteit van het Nederlandse luchtruim zeker ten goede zal komen.
* Door een vereniging van krachten en het verwijderen van bestaande doublures in verantwoordelijkheden en functies, zouden beide ministeries op het gebied van burele kosten, efficiency, inhoudelijke kennis en kunde, voortgang kunnen boeken.

**Rollen en verantwoordelijkheden:**

Met oog op de continuïteit en de kwaliteit van de Nederlandse luchtvaart, stellen wij vast dat de Nederlandse overheid:

* ten aanzien van de luchtvaart, mogelijk onvoldoende scheiding verzekert tussen de klassieke overheidstaken: wet- en regelgeving, toezichthouden en continuïteitsbewaking aan de ene kant en uitvoerende taken aan de andere kant;
* een aantal taken van zeer operationele aard als haar verantwoordelijkheid ziet;
* door een gebrek aan hoog-technische expertise en algemene luchtvaartervaring, operationele partijen mogelijk ‘te dicht’ in huis haalt, waardoor zorgen ontstaan over de scheiding der functies;
* de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende spelers binnen het gehele Nederlandse luchtvaartbestel, zeker wanneer er sprake is van een luchtruimherziening, onvoldoende in kaart heeft gebracht om binnen een afzienbare tijd tot een algehele luchtruimherziening te komen.

**Beleidsinstrumenten:**

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft over de afgelopen jaren meerdere beleidsinstrumenten ingezet om de besluitvorming rond en de implementatie van de nieuwe luchthaven Lelystad te begeleiden. De Bewonersdelegatie heeft deze instrumenten en hun gebruik diepgaand bestudeerd en heeft hierover de volgende opmerkingen en adviezen:

* De huidige luchtruim consultatieprocedures zijn ontwikkeld ten behoeve van relatief kleine routewijzigingen in de directe omgeving van luchthavens.
* Het Ministerie heeft onvoldoende ingezien dat de bouw van een geheel nieuwe luchthaven binnen het complexe Nederlandse luchtruim een veel bredere consultatie behoeft dan het bestaande proces voor luchthavenconsultatie toestaat.
* Voor consultatieprocessen bij wijzigingen in het luchtruim voorziet de wet in het volgen van de 5.11 procedure voor luchtruimgebruikers en betrokkenen. Deze wet bevat slechts twee zinnen.
* De Bewonersdelegatie stelt vast dat op basis van deze wetgeving op beide ministeries en bij de luchtverkeersleidingen een intern 5.11 luchtruimconsultatie manifest aanwezig is, maar dat dit proces buiten de genoemde instanties onbekend is en niet algemeen beschikbaar is ter informatie van externe partijen. Dit dient voor aanvang van de grote luchtruimherziening gecorrigeerd te worden.
* De 5.11 procedure voorziet alleen middels een publicatie in de Staatscourant in de externe communicatie naar burgers en regionale overheden. De Bewonersdelegatie jureert deze aanpak als absoluut onvoldoende.

**Luchthavenbeleid:**

* De Nederlandse overheid ziet de luchthaven Schiphol als een mainport (hub) van nationaal belang en wenst deze centrale functie voor Schiphol te koesteren.
* De Bewonersdelegatie is van mening, dat de Nederlandse overheid onvoldoende inzage heeft gehad in de indirecte effecten, voortkomend uit de beleidskeuzes rond de luchthaven Schiphol en de luchthaven Lelystad.
* Gezien de complexiteit van de vraagstukken en de lange tijdsbestekken binnen de luchtvaartsector, met name wanneer het luchtruim gerelateerde zaken betreft, is een transparante en breed ingezette multidisciplinaire beleids- en procesvoering essentieel.
* Werken onder tijdsdruk in de hoop snel tot realisatie van nieuwe initiatieven te komen staat in schril contrast tot de zorgvuldigheid welke een ministerie vandaag de dag dient te betrachten in haar luchtvaart- en luchtruimdossier.

**Operationele zaken:**

* De Bewonersdelegatie is van mening dat de rijksoverheid in haar bestuurlijke besluitvorming rond Lelystad, de toename van de operationele complexiteit en de additionele druk op de efficiency van het luchtruim voor zowel de luchthaven Schiphol, als de overige delen van Nederland, onvoldoende heeft gewogen in haar besluitvorming.
* De Bewonersdelegatie is van mening dat de Rijksoverheid een goede afweging dient te maken van haar operationele prioriteiten. Vraag is, of de openstelling van een nieuwe luchthaven Lelystad verantwoord is, wanneer er duidelijke signalen zijn dat de luchthaven Schiphol zich operationeel aan de grenzen van een stabiele, veilige operationele bedrijfsvoering bevindt. Dient niet eerst de operatie op de luchthaven Schiphol geoptimaliseerd en veiliggesteld te worden en het luchtruim heringedeeld te worden, alvorens extra complexiteit en operationele druk aan het Nederlandse luchtruim wordt toegevoegd met de openstelling van Lelystad Airport?