



RAPPORT

Evaluatie RBML op uitvoeringspraktijken kleine burgerluchtvaart

Intern vertrouwelijk – 26 juli 2023

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Beleidstheorie RBML	5
3.	Praktijkbevindingen.....	12
4.	Analyse en oplossingsrichtingen	20
5.	Bijlagen	24

1. Inleiding

In de uitvoeringsagenda van de Luchtvaartnota (LVN) staat dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in het kader van een integrale mobiliteitsbenadering, en specifiek de taak 'Regie op samenwerking luchthavens en herziening luchtruim', samen met de *general aviation*-sector (vanaf hier: kleine luchtvaart) beleidsontwikkelingen voor de kleine burgerluchtvaart bepaalt. Onderdeel van deze taak is een evaluatie van de Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML), waarbij het accent van de evaluatie ligt op de knelpunten die de kleine burgerluchtvaart treffen.

Op 1 november 2009 is de Wet luchtvaart gewijzigd door de inwerkingtreding van de RBML. Daarmee is de bevoegdheid om te besluiten over de milieuruimte en de ruimtelijke implicaties van luchthavens van regionale betekenis aan de provincies gedecentraliseerd. Door middel van instrumenten als luchthavenbesluiten, luchthavenregelingen en ontheffingen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG-ontheffingen) vullen zij deze bevoegdheden in. Het Rijk, gemeenten, omgevingsdiensten en de sector zijn belangrijke stakeholders met eigen rollen en verantwoordelijkheden in de uitvoeringspraktijk. Daarmee is met de RBML in feite een *stelsel* ontwikkeld met een eigen uitvoeringspraktijk waarin de kleine burgerluchtvaart is ingebed.

Deze evaluatie heeft als doel knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de RBML te identificeren, nader te onderzoeken en te analyseren, waarbij het accent ligt op de onderdelen die de kleine burgerluchtvaart treffen. Voor deze focus is gekozen omdat diverse partijen (gebruikers, provincies) wijzen op problemen in de uitvoeringspraktijk die – vanuit hun perspectief – de effectiviteit van de RBML hinderen. De evaluatie leidt tot een serie aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te optimaliseren binnen de bestaande wet- en regelgeving.

Leeswijzer

In opdracht van IenW hebben To70 en Berenschot de evaluatie uitgevoerd. Hieronder lichten wij de onderzoeksaanpak toe. In de volgende hoofdstukken gaan wij achtereenvolgens in op de context en beleidstheorie van de RBML (Hoofdstuk 2), onze bevindingen (Hoofdstuk 3), en tot slot de analyse en mogelijke oplossingsrichtingen (Hoofdstuk 4).

Onderzoeksaanpak

De meerwaarde van de evaluatie is er in onze visie in gelegen om de dieperliggende oorzaken achter de problemen te achterhalen die hun oorsprong vinden in de (her)inrichting van het stelsel.

De kern van een stelsevaluatie is de veronderstelling dat wetten en regels – redenerend vanuit een doelstelling – rollen, taken en verantwoordelijkheden toedelen aan (in dit geval) organisaties. Daarmee creëert de wetgever een uitvoeringspraktijk waarbinnen stakeholders in onderlinge samenwerking bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Bij een stelsevaluatie gaan we onder andere na of de verantwoordelijkheden logisch zijn toebedeeld, stakeholders weten wat van ze verwacht wordt en of zij de verantwoordelijkheden ook waar kunnen en willen maken. Daarbij hebben we niet alleen vanuit het perspectief van de stakeholders gekeken, maar ook vanuit het stelsel als geheel.

Deze benadering helpt om de signalen goed in perspectief te plaatsen, de dieperliggende oorzaken te achterhalen en aanbevelingen te formuleren om de werking van het stelsel te optimaliseren. Dit alles binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving.

Om gericht te kunnen onderzoeken, hebben we de te beantwoorden onderzoeksvragen uiteengezet in een evaluatiekader (zie Bijlage 1) waarin alle onderwerpen staan die zijn beschouwd. Dit evaluatiekader is voorgelegd aan de opdrachtgever, en na instemming gebruikt voor het verzamelen, structureren en analyseren van de resultaten.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen:

- *Feitelijke informatie*: documentatie rondom wetgeving RBML (zie Bijlage 2 voor de bronnenlijst).
- *Beelden*: inputdocumenten met perspectieven vanuit de sector over knelpunten, interviews met betrokken stakeholders (betrokken provincies, IenW, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), sectorpartijen en een omgevingsdienst) en validatiesessies met een klankbordgroep.

De verschillende bronnen vormden samen vormen onze *bevindingen*. Op basis van onze analyse van de bevindingen zijn wij gekomen tot onze conclusies en aanbevelingen.

Daarnaast hebben we in meerdere sessies met de klankbordgroep (provincies, IenW, sectorpartijen) onze bevindingen gevalideerd en aangevuld en hebben wij er *lessen* uit getrokken. Een stuurgroep (provincies, IenW) heeft nauwlettend de *koers* van de evaluatie gevolgd. Tot slot hebben we een gesprek gehad met een vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL) om het NVL-perspectief op de conceptrapportage op te halen.



Figuur 1: Het door ons doorlopen onderzoeksproces

2. Beleidstheorie RBML

In dit hoofdstuk reconstrueren we de beleidstheorie: de ratio achter de inrichting van het stelsel.¹ Het uitgangspunt is dat aan de inzet van de RBML aannames ten grondslag liggen, dat er nagedacht is over de doelen die gerealiseerd moeten worden en volgens welke lijnen dat zou moeten gebeuren. De reconstructie van de beleidstheorie vormt het kader om de knelpunten uit de praktijk van de RBML aan te toetsen.

Aanleiding voor de RBML

De RBML is een wijziging van de Wet luchtvaart, die een nieuwe basis biedt voor het formuleren van samenhangend beleid voor alle luchthavens in Nederland, behalve Schiphol. Het stelsel bevat regels om de milieuruimte en externe veiligheidsruimte van luchthavens te bepalen, zowel voor het gebruik van de luchthaven voor vliegverkeer als voor de ruimtelijke indeling van het gebied in de nabijheid van luchthavens. Ook het voor militaire luchthavens geldende stelsel is door de RBML gemoderniseerd, waarbij tevens een verbeterde grondslag voor burgermedegebruik van militaire luchthavens is geboden.

De RBML is op 1 november 2009 in werking getreden. Als aanleiding voor de invoering van de RBML wordt gegeven dat de destijds vigerende regelgeving voor regionale en kleine burgerluchthavens op verschillende onderdelen aan herziening toe was. In de RBML is bepaald dat er, naast de luchthaven Schiphol, twee categorieën burgerluchthavens zijn: burgerluchthavens van regionale betekenis en burgerluchthavens van nationale betekenis. Er zijn naast Schiphol vier luchthavens van nationale betekenis: Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport, Groningen Airport Eelde en Lelystad Airport. Daarnaast zijn er militaire luchthavens, met al dan niet structureel, burgermedegebruik.

Uitgangspunten van de RBML

De volgende vier uitgangspunten waren destijds leidend bij de vormgeving van de RBML:

1. Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar het provinciaal bestuur.
2. Grondslag voor nieuwe en vereenvoudigde normstelling en regels voor de externe veiligheids- en milieuruimte die de luchtvaart op luchthavens wordt geboden, en voor de ruimtelijke indeling in de nabijheid van die luchthavens.
3. Gestalte gegeven aan een andere verhouding tussen de overheid en de burgerluchtvaartsector.
4. Opnieuw vormgeven van de besluitvormingsprocedures voor luchthavens.

Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar het provinciaal bestuur

Met de intrede van de RBML zijn bevoegdheden ten aanzien van het bepalen van de milieuruimte van burgerluchthavens van regionale betekenis en de ruimtelijke indeling van het gebied in de nabijheid van die luchthavens gedecentraliseerd naar het provinciaal bestuur. De keuze van decentralisatie vloeit voort uit de visie van het destijds zittende kabinet op de gewenste

¹ Voor de reconstructie van de beleidstheorie is voornamelijk gebruik gemaakt van de Memorie van Toelichting op de RBML: Kamerstuk 30452, "Wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens)".

bevoegdheidsverdeling tussen diverse overheden: decentraal wat kan, centraal wat moet. Deze visie was ook vastgelegd in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet.

Volgens het kabinet was een decentralisatie van de kleine burgerluchtvaart gepast, omdat de lasten en lusten van luchthavens van regionale betekenis over het algemeen in de regio neerslaan. Met de invoering van de RBML kunnen provincies bepalen of luchthavens groeien en bepalen waar eventueel nieuwe luchthavens ontwikkeld mogen worden. De luchthaven-exploitanten accommoderen het vliegverkeer dat van de luchthaven start, of op de luchthaven landt binnen de grenzen en volgens de regels van luchthavenbesluiten of -regelingen. In de luchthavenbesluiten of -regelingen worden grenswaarden voor geluid en externe veiligheid vastgelegd en worden regels voor vliegverkeer bepaald.

Op bepaalde gebieden is het Rijk echter bevoegd gezag gebleven, namelijk het luchtruim, interne veiligheid en beveiliging. Dit zijn bij uitstek onderwerpen die gekenmerkt worden door uniforme, vaak internationale, regelgeving en zich volgens de wetgever niet lenen voor decentralisatie naar een andere bestuurslaag.

Grondslag voor nieuwe en vereenvoudigde normstelling en regels voor de externe veiligheids- en milieuruimte die de luchtvaart op luchthavens wordt geboden en voor de ruimtelijke indeling in de nabijheid die luchthavens

Voor de invoering van de RBML werden verschillende dosismaten gehanteerd voor de berekening van geluid in Europa, waardoor vergelijken tussen lidstaten moeilijk was. In Europees verband is daarom in de 'Richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaai' een uniforme dosismaat vastgesteld voor de geluidbelasting van luchtvaart, industrie en weg- en spoorwegverkeer. Om aan te sluiten bij deze Europese ontwikkeling heeft het kabinet in het Besluit burgerluchthavens het gebruik van de Europese dosismaat voor al het geluid van startende en landende vliegtuigen rond alle burgerluchthavens voorgeschreven.

In het nieuwe stelsel bepaalt de provincie zowel de ruimte voor geluid en externe veiligheid als de regels voor ruimtelijke indeling van de directe omgeving van de luchthaven. Provincies bepalen sinds invoering van de RBML de hoogte van de grenswaarden en de omvang van het beperkingengebied. Deze grenswaarden en beperkingengebieden worden vastgelegd in een luchthavenbesluit of -regeling.

Gestalte gegeven aan een andere verhouding tussen de overheid en de burgerluchtvaartsector

In het stelsel voor de RBML bestond volgens IenW een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid, exploitant en gebruikers van de luchthaven. De intrede van de RBML moest daar meer duidelijkheid in brengen. In de RBML stelt de overheid als wetgever en bevoegd gezag de randvoorwaarden op waarbinnen de exploitant van de luchthaven naar eigen inzichten de luchthaven kan exploiteren. Uitgangspunt is dat het Rijk hier zo min mogelijk invloed op uitoefent.

De verantwoordelijkheden voor de exploitant zijn het opleggen van regels aan gebruikers van de luchthaven om de impact op de omgeving te verminderen. Het samenspel van regels moet ervoor zorgen dat de operatie binnen de grenswaarden van het luchthavenbesluit of -regeling blijft. De exploitant heeft hierin bepaalde vrijheden. Zo kan de exploitant bijvoorbeeld tariefdifferentiatie toepassen om het gebruik van stillere toestellen te stimuleren. Uiteindelijk is de exploitant van de luchthaven verantwoordelijk voor het opereren binnen de gestelde kaders volgens het luchthavenbesluit of -regeling. Wanneer deze regels worden gebroken is het aan de exploitant om te zorgen dat dit niet meer gebeurt.

Naast het stellen van de randvoorwaarden heeft het Rijk een handhavingstaak, die het gedelegeerd heeft naar ILT. Wat de handhaving in de oude situatie bemoeilijkte, was dat overschrijding het gevolg kon zijn van het samengestelde gedrag van de exploitant, gebruikers en luchtverkeersdienstverlening. Individuele gebruikers konden daardoor niet worden aangesproken op hun gedrag. Met de RBML is de exploitant van de luchthaven verantwoordelijk voor het opereren binnen de gestelde kaders volgens het luchthavenbesluit of -regeling. Wanneer deze regels worden gebroken is het aan de exploitant om te zorgen dat dit niet meer gebeurt, bijvoorbeeld door beperkingen op te leggen aan de luchthavengebruikers.

Opnieuw vormgeven van de besluitvormingsprocedures voor luchthavens

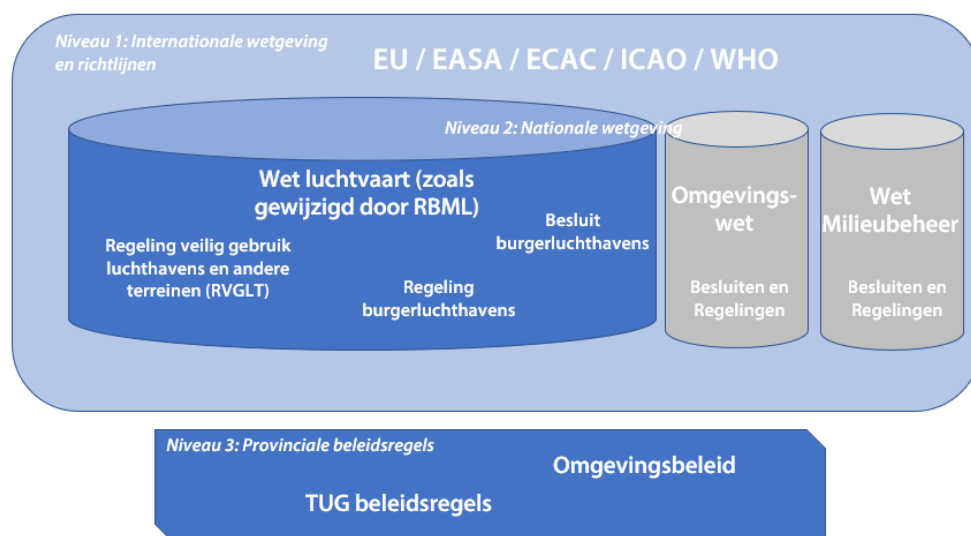
Voor de invoering van de RBML waren twee wettelijke instrumenten nodig om regels voor luchthavens op te stellen: de planologische kernbeslissing (PKB) en de Luchtvaartwet. Dit leidde tot dubbele besluitvorming, met de daaraan gekoppelde procedures, namelijk eerst een m.e.r.-procedure en bestuurlijk overleg in het kader van de PKB, en vervolgens dezelfde procedures in het kader van de aanwijzing. Door in de RBML alle procedures bij de vaststelling van een luchthavenbesluit te laten plaatsvinden, zijn deze dubbele procedures niet langer noodzakelijk.

Inpassing in het bredere juridische kader en context

Deze evaluatie gaat nadrukkelijk over de situatie binnen de RBML. Om de context goed te begrijpen wordt hieronder het bredere juridische kader van de RBML toegelicht.

In het wettelijke en beleidsmatige kader is de wetgeving verdeeld in drie niveaus:

1. Niveau 1 - Internationale wetgeving en richtlijnen. Dit niveau bestaat enerzijds uit EU-regelgeving die directe invloed heeft op nationale wetgeving en anderzijds uit richtlijnen met *best practices* waar Nederland zich via internationale verdragen aan verbonden heeft (zoals de ICAO richtlijnen).
2. Niveau 2 - Nationale wetgeving. Dit niveau betreft staande regelgeving die van toepassing is op de luchtvaart, zijnde de Wet luchtvaart (zoals gewijzigd door RBML), Omgevingswet en Wet Milieubeheer.
3. Niveau 3 – Provinciale verordeningen/beleidsregels. Dit niveau bevat zowel formele wettelijke kaders als beleidsmatige kaders die door een provincie gehanteerd worden. Een voorbeeld is de provinciale invulling van de nationale wetgeving van niveau 2.



Figuur 2: Samenhang van relevante wet- en regelgeving.

Wet luchtvaart (zoals gewijzigd door RBML)

In de Wet luchtvaart zijn veel verschillende onderwerpen op het gebied van de luchtvaart geregeld. Het wijzigen van een wet vereist een lange procedure (zeker anderhalf jaar) en gebeurt door middel van een andere wet. De RBML is een wet tot wijziging van de Wet luchtvaart, ingegaan in 2009. De wetswijziging is onderdeel van de grotere wetsfamilie 'Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchtvaart'. Het gaat hierbij met name om kaderwetgeving, die vervolgens wordt uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving. Kaderwetgeving betekent dat in de wet zelf alleen kaders worden opgenomen, en dat de details (invulling van die kaders) in lagere regelgeving worden opgenomen. Dit betekent dat als er iets gewijzigd moet worden, alleen de lagere regelgeving aangepast hoeft te worden. Dit zorgt voor een veel kortere wijzigingsprocedure dan die voor een wetswijziging.

De RBML bevat kaderwetgeving (opgenomen in onder meer de hoofdstukken 8 en 8A van de Wet luchtvaart) waarvan invulling geschiedt bij Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en waarbij ruimte wordt gelaten voor keuzes in de Luchthavennota. Op basis van de kaderwetgeving zijn allerlei zaken geregeld in het Besluit burgerluchthavens, de Regeling burgerluchthavens en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen. Voor deze evaluatie is vooral de lagere regelgeving van belang.

Verandering bevoegdheden door RBML

Met de invoering van de RBML is de bevoegdheid over de gebruiksruijme voor de luchthavens van regionale betekenis overgegaan van het Rijk naar de provincie.

Bevoegdheden provincies (luchthavens van regionale betekenis)

Sinds de inwerkingtreding van de RBML zijn provincies² het bevoegde gezag geworden voor de gebruiksruijme van luchthavens van regionale betekenis, inclusief mogelijke ruimtelijke consequenties. Het gaat om kleine luchthavens voor (on)gemotoriseerd vliegverkeer, sportvliegvelden en heliplatforms.

In de praktijk betekent dit dat de provincie de "vergunningen" voor deze luchthavens voor met name de kleine burgerluchtvaart moet verlenen. Door middel van instrumenten als luchthavenbesluiten, luchthavenregelingen en TUG-ontheffingen (Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik van terreinen niet zijnde Luchthavens) vullen zij deze bevoegdheden in. Het Rijk, ILT, gemeenten, omgevingsdiensten, exploitanten en gebruikers zijn belangrijke stakeholders voor de provincies met eigen rollen en verantwoordelijkheden in de uitvoeringspraktijk.

Gemeentes (Vrijgestelde luchthavens)

Luchthavens die uitsluitend gebruikt worden door vrijgestelde luchtsporten zijn niet onderhevig aan het verbod om in gebruik te zijn zonder een geldend luchthavenbesluit of luchthavenregeling. Wel is een verklaring van geen bezwaar vereist van de gemeente waar de vrijgestelde luchthaven gelegen is, alsook een melding aan ILT van deze verklaring van geen bezwaar.

² Er is bij de provincie een onderscheid tussen de Provinciale Staten (bevoegdheid t.a.v. luchthavenbesluiten) en de Gedeputeerde Staten (bevoegdheid t.a.v. luchthavenregelingen en TUG-ontheffingen).

Bevoegdheden die bij het Rijk zijn gebleven (luchtruim, veiligheid, beveiliging)

Bevoegdheden voor (regionale) luchthavens van nationale betekenis³ zijn bij het Rijk gebleven. Ook de bevoegdheden voor de indeling en gebruik van het luchtruim⁴, de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer (interne veiligheid), en de beveiliging van luchthavens zijn bij het Rijk gebleven. De reden hiervoor is dat het beleid voor de indeling en het gebruik van het luchtruim een aangelegenheid is die de provinciegrenzen overstijgt en dat internationale afspraken en regels nopen tot een nationale aanpak van luchtvaartveiligheid en luchtruim. Er dienen in een luchthavenbesluit of -regeling dan ook geen regels te worden opgenomen aangaande het gebruik van het luchtruim. Deze worden vastgelegd in ministeriële regelingen.

Samenhang gebruik luchthavens en luchtruim

In de memorie van toelichting van de RBML erkent de wetgever dat het gebruik van luchthavens en het gebruik van het luchtruim niet los van elkaar kunnen worden gezien. Het gegeven dat bevoegdheden over het gebruik van het luchtruim niet worden gedecentraliseerd en bevoegdheden over luchthavens wel, vraagt om regelmatig overleg tussen Rijk, provincies en LVNL. Dit overleg is vooral geboden voorafgaand aan de vaststelling van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling. Het overleg moet ertoe leiden dat het gebruik van de luchthaven is afgestemd op de capaciteit en het gebruik van het luchtruim, en dat het luchtruim veilig kan worden gebruikt. Dit wordt bevestigd in een verklaring van veilig gebruik luchtruim van de minister. Een door de provincie vastgesteld luchthavenbesluit of -regeling kan pas in werking treden nadat een dergelijke verklaring is afgegeven.

Provinciale Staten (PS) hebben weliswaar geen bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van het luchtruim, zij kunnen wel voorstellen doen aan de minister over de ligging van vliegroutes in de nabijheid van luchthavens. Immers, de vliegroutes zijn van invloed op de verdeling van het geluid en daarmee op ligging van het beperkingengebied en op hinder op grotere afstand van de luchthavens. De minister zal deze voorstellen beoordelen vanuit het oogpunt van vliegveiligheid, capaciteit en indeling van het luchtruim.⁵

Betrokken actoren met rollen en verantwoordelijkheden

Er zijn bij de uitvoering van de wetgeving verscheidene actoren betrokken (zie de tabel hieronder).⁶

³ (Regionale) luchthavens van nationale betekenis zijn: Groningen Airport Eelde, Lelystad Airport, Maastricht Airport en Rotterdam The Hague Airport.

⁴ Van gebruik van het luchtruim is sprake op het moment dat een luchtvaartuig van de startbaan loskomt. Het gaat hierbij met name om luchtverkeersroutes, start- en landingsprocedures, de wijze waarop circuits moeten worden gevlogen en wachtprocedures.

⁵ De RBML heeft alleen betrekking op luchthavens en niet op het gebruik van het luchtruim en vliegroutes op grotere afstand van de luchthavens. Het is dus niet mogelijk om op basis van de RBML het vliegverkeer op afstand van luchthavens te reguleren. Voor het vlieggedrag op afstand van luchthavens gaat het Rijk uit van zelfregulering door de sector, zoals de Gedragscode voor de Recreatieve Luchtvaart die is opgesteld door de KNVvL en AOPA.

⁶ Memorie van Toelichting bij de RBML, 2005-2006

Actor	Rol
Het Rijk (ministerie van IenW)	Als wetgever en bevoegd gezag stelt het Rijk de randvoorwaarden waarbinnen de exploitant de luchthaven (van nationale betekenis) naar eigen inzicht kan exploiteren. Het Rijk probeert daar zo min mogelijk invloed op uit te oefenen. Daarnaast heeft het Rijk een bevoegdheid op het gebied van luchtruim, interne veiligheid en beveiliging, omdat deze onderwerpen bij uitstek uniforme regelgeving vereisen en zich daarom niet lenen voor decentralisatie.
Provincies	Provincies stellen de grenswaarden en regels vast voor het luchthavenluchtverkeer en stellen regels op voor de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven (m.u.v. luchthavenregelingen). Hoewel de bevoegdheid van het luchtruim bij het Rijk ligt, worden provincies wel betrokken bij het wijzigen van routes in de nabijheid van luchthavens. Ook zijn provincies bevoegd gezag voor TUG-ontheffingen.
Gemeenten	Gemeenten beoordelen vrijgestelde luchthavens op openbare orde en veiligheid.
Omgevingsdiensten	In de regel hebben omgevingsdiensten geen rol in de RBML, maar sommige provincies hebben taken gedelegeerd aan omgevingsdiensten.
Exploitanten van luchthavens (in deze context onder te verdelen in burgerluchthavens en militaire luchthavens)	De exploitant van de luchthaven is verantwoordelijk voor de operatie van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden en regels die zijn vastgelegd in een luchthavenbesluit of -regeling. Hiervan mag worden afgeweken als de veiligheid in gevaar is. Indien de grenswaarden en regels van het luchthavenbesluit of -regeling worden overschreden, is de exploitant van de luchthaven hierop aanspreekbaar.
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	ILT verleent vergunningen en houdt toezicht op het naleven van wet- en regelgeving voor de luchtvaart namens het Rijk. De onderwerpen waar ILT zich mee bezighoudt zijn het luchtruim/vliegveiligheid, interne veiligheid (zoals fysieke infrastructuur en bedrijfsprocessen) en beveiliging van luchthavens.
Luchthavengebruikers, TUG-gebruikers, gebruikers vrijgestelde luchthavens	Luchthavengebruikers maken gebruik van luchthavens binnen de vastgestelde grenswaarden en volgen de regels van het luchthavenbesluit of -regeling. TUG-gebruikers maken gebruik van terreinen waarvoor een TUG-ontheffing is verleend. Gebruikers van vrijgestelde luchthavens (bedoeld voor vrije ballonnen, zeilvliegtuigen of gemotoriseerde schermzweeftoestellen) maken gebruik van terreinen waarvan gemeentes een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven.
Omwonenden	Bewoners in de omgeving van luchthavens zijn betrokken bij de RBML doordat zij mogelijk hinder ervaren van het vliegverkeer en in reactie daarop een klacht kunnen indienen.
Commissie Regionaal Overleg (CRO)	De CRO is een overlegplatform met vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden (bestuurders van gemeenten en provincie), omwonenden, de luchtvaartsector, milieuorganisatie(s) en bedrijfsleven.

Actor	Rol
Luchtvaartpolitie	<p data-bbox="603 264 1445 353">De luchtvaartpolitie heeft dezelfde bevoegdheden als de politie op de grond, wat betekent dat ze onder meer boetes kunnen uitdelen. Daarnaast heeft de luchtvaartpolitie de volgende taken:⁷</p> <ul data-bbox="651 367 1417 629" style="list-style-type: none"><li data-bbox="651 367 1417 427">• informatie in de lucht verzamelen en vastleggen met infraroodcamera's;<li data-bbox="651 427 1417 456">• bijstaan van teams op de grond;<li data-bbox="651 456 1417 517">• toezicht houden op burgerluchtvaart, sport- en reclamevliegtuigen en ballonvaarders;<li data-bbox="651 517 1417 577">• controleren op alcoholgebruik, belading, luchtwaardigheid vluchtuitvoering en brevet- en vliegverboden;<li data-bbox="651 577 1417 629">• strafrechtelijke onderzoeken instellen naar luchtongevallen en incidenten.

⁷ [Taken van de luchtvaartpolitie | politie.nl](https://www.politie.nl/nieuws/2017/05/18/taken-van-de-luchtvaartpolitie)

3. Praktijkbevindingen

In de tweede fase van het onderzoek zijn we dieper ingegaan op knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de RBML. We zijn gestart met een brede inventarisatie van knelpunten uit de praktijk (zie bijlage 3), aangedragen door IenW, provincies en vertegenwoordigers uit de sector. Op basis daarvan hebben we drie overkoepelende thema's geïdentificeerd. Voor elk van die thema's is een exemplarische casus gekozen om nader te onderzoeken. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst hoe we tot de casuselectie zijn gekomen en gaan we daarna in op de bevindingen per casus.

Keuzeproces voor thema's

Op basis van de opdracht, input van de klankbordgroep en ons eigen expertoordeel hebben wij criteria opgesteld voor het selecteren van thema's, namelijk:

- Het thema moet passen binnen de scope van de evaluatie: *knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de RBML en mogelijkheden binnen de bestaande wet- en regelgeving om de uitvoeringspraktijk te optimaliseren.*
- Er moet in ieder geval één casus zijn per overkoepelend thema.
- De casus moet exemplarisch zijn voor het overkoepelend thema: de informatie die we uit de casestudy halen moeten tot casus overstijgende inzichten kunnen leiden.
- De perspectieven van de verschillende actoren moeten aan bod komen.
- Het issue is niet al onderdeel van een ander traject voor onderzoek of beleidsontwikkeling.

Gekozen thema's

Op basis van onze opdracht, de input van de klankbordgroep en de selectiecriteria zijn wij in overeenstemming met de stuurgroep gekomen tot de volgende drie thema's:

- 1. Verschillende beleidskaders**
- 2. Klachtenafhandeling**
- 3. Problematiek rondom helihavens**

Voor elke van deze drie thema's hebben wij een casus uitgediept rondom de door de klankbordgroep aangegeven knelpunten. Door middel van gesprekken met vier á vijf relevante stakeholders hebben we per casus in beeld gebracht wat de knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de RBML zijn. We hebben onderzocht waar de casus over gaat, waar signalen vandaan komen, wie betrokken zijn en waar de meest voorkomende problemen zitten.

In het onderzoek is gebleken dat casussen 1 en 2 zich goed leenden om overkoepelende aanbevelingen over organisatie, governance en samenwerking te kunnen geven. In casus 3 kwamen verschillende specifieke uitvoeringsproblemen naar voren die vaak van technische en/of juridische aard waren en daarmee veelal niet binnen de scope van deze evaluatie konden worden opgelost.

Thema 1: verschillende beleidskaders

Introductie casus

Binnen de RBML heeft iedere provincie op het thema milieu de ruimte om eigen afwegingen te maken over het aantal, de aard en omvang van de luchthavens van regionale betekenis en het verlenen van ontheffingen voor het verbod om op te stijgen of te landen (anders dan van of op een luchthaven) en op basis hiervan beleid te formuleren. Dit geeft provincies de mogelijkheid tot maatwerk op de betekenis van en de ruimte voor met name de kleine burgerluchtvaart.

De sector geeft echter aan dat de verschillen in provinciale regelgeving voor (met name landelijk opererende) operators tot onduidelijkheid en verhoogde administratieve lasten leiden. Zo heeft iedere provincie een Beleidsregel voor Tijdelijk en Uitzonderlijk gebruik⁸. Die beleidsregels zijn openbaar en daarin staan de beoordelingscriteria die de provincie hanteert bij aanvragen voor TUG-ontheffingen. Elke provincie hanteert een ander TUG-beleid, met verschillende beleids- en uitvoeringskaders.

Hypothese: door de decentralisering moeten landelijk opererende operators rekening houden met verschillende regelgeving in provincies, wat leidt tot hoge administratieve lasten. Mogelijk leidt dit daarnaast tot (onbewuste) overtredingen van de regelgeving.

Geïnterviewden:

- Ministerie van IenW
- Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL)
- Provincie Zuid-Holland
- Provincie Noord-Holland
- Omgevingsdienst Noord-Holland

Knelpunten

Tijdens de interviews werden verschillende knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de RBML benoemd. Een overkoepelend beeld is dat ze allemaal voortkomen uit 'ongemak': door gedifferentieerd beleid kan het meer tijd, geld en moeite kosten om een TUG aan te vragen.

- *De organisatie en procedure van het aanvragen van TUG-ontheffingen verschillen sterk per provincie.* Het varieert op diverse manieren:
 - De specifieke regels per provincie (bijvoorbeeld de minimale verplichte afstand tot een natuurgebied). Zoals vastgelegd zijn provincies verantwoordelijk voor het vaststellen van de milieugebruiksruimte van de kleine burgerluchtvaart binnen hun grondgebied.
 - De wijze waarop analyses en (geluids-)berekeningen worden gedaan.
 - De leges voor provinciale vergunningen kennen grote verschillen per provincie. Het is de sector niet altijd duidelijk waarom. Vertegenwoordigers van de sector geven aan te vrezen dat provincies zo min mogelijk vergunningen willen afgeven om te voorkomen dat omwonenden gaan klagen, want klachten kosten nog meer tijd en geld. Zij geven als risico aan dat door de hoge kosten van leges zouden kunnen leiden tot meer illegale vluchten door recreatieve gebruikers, waar dus ook geen veiligheidstoets zal plaatsvinden. De provincies geven echter aan dat iedere provincie zelf de hoogte van de eigen leges mag bepalen, tot maximaal kostendekkend. In het geval van de provincie Noord-Holland is het algemene

⁸ Voorbeeld zie <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR119265/1>

provinciaal beleid dat leges kostendekkend moeten zijn, terwijl andere provincies geen leges rekenen voor TUG-ontheffingen.

KNVvL, maar ook sommige betrokkenen vanuit de provincies, geven aan dat het gedifferentieerde beleid tussen provincies verwarrend kan zijn en extra administratiewerk oplevert voor de sector. De KNVvL stelt dat onduidelijkheid over de regels niet bijdraagt aan de veiligheid.

- *Onduidelijkheid bij sectorpartijen over toetsingsbevoegdheden van provincies en/of gemeenten.* Bij de sector heerst onduidelijkheid over waar de provincie precies op mogen toetsen en waar ze in de praktijk op toetsen. Provincies geven aan dat dit vastligt in (openbare) provinciale beoordelingskaders. Operators vinden dat provincies hun boekje te buiten gaan door bijvoorbeeld het vliegen boven Natura 2000-gebieden te ontmoedigen of verbieden. Hierdoor dekken provincies in de ogen van operators luchtzijdig af, terwijl ze daar niet over gaan.
- *Er heerst onduidelijkheid rondom vrijgestelde luchthavens.* Voor vrijgestelde luchthavens (bedoeld voor vrije ballonnen, zeilvliegtuigen of gemotoriseerde schermzweeftoestellen) volstaat een verklaring van geen bezwaar met betrekking tot openbare orde en veiligheid van de gemeente. Er is onduidelijkheid hoe ruim 'veiligheid' geïnterpreteerd moet worden en daarmee wie er op deze situatie handhaaft (de gemeente of ILT). Gesprekspartners geven aan dat gemeenten vaak niet weten wat ze aan moeten met een aanvraag voor een vrijgestelde luchthaven, en vervolgens alsnog aankloppen bij de provincie. Daarnaast is er geen overzicht van vrijgestelde luchthavens, waardoor er op provinciaal niveau geen compleet zicht is op toegestane luchtvaartactiviteiten binnen een provincie.
- *De knip in bevoegdheden zoals die nu is geformuleerd tussen de provincie en het Rijk leidt tot minder grip van beleid op uitvoering voor de provincie.* Dit komt onder meer tot uiting bij de vereiste afstand tot bebouwing/stiltegebieden. De afstanden die provincie in hun beleid hebben vastgelegd willen zij hanteren om de omgeving te ontzien, maar in de lucht kan het toestel alsnog zelf bepalen waar het heen vliegt. Dit leidt tot situaties waarin de provincie alsnog geen grip heeft op waar er gevlogen wordt.

Oorzaken

De volgende oorzaken van knelpunten zijn genoemd door de gesprekspartners:

- Decentralisatie zorgt per definitie voor differentiatie en minder gestandaardiseerd systeem. Provincies hebben de ruimte om eigen beleid op te stellen en benutten die ruimte ook.
- De beschikbare capaciteit voor TUG-aanvragen wisselt per provincie. Geïnterviewden uit de sector geven aan dat zij vinden dat het kennisniveau niet altijd op het juiste niveau is. Provincies geven aan dat wet- en regelgeving rond luchtvaart complex is. Om het te begrijpen zou je er dagelijks mee bezig moeten zijn. Met de ingang van de RBML hebben IenW en het Interprovinciaal Overleg (IPO) zich ingespannen voor kennisopbouw bij provincies maar inmiddels zou daar minder aandacht voor zijn.
- Provincies werken met veel verschillende systemen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verschillende aanvraag- en kaartsystemen. Dit zou zorgen voor hogere administratieve lasten en onduidelijkheid voor TUG-aanvragers.
- Partijen hebben verschillende interpretaties van de wet, en bijbehorende definitie. Dit kan gaan om letterlijke definitie (wat is precies 'veiligheid' bijvoorbeeld – alleen luchtvaartveiligheid of ook burgerveiligheid?), of om een integrale interpretatie van het begrip 'luchtruim' en wat daar onder valt.

Oplossingsrichtingen

Tijdens de interviews zijn verscheidene potentiële oplossingen benoemd door de gesprekspartners. De oplossingen variëren tussen *operationele* oplossingen en meer *fundamentele* oplossingen. In iedere oplossing weerspiegelt de *trade-off* tussen ruimte voor maatwerk voor provincies en eenduidigheid van beleid.

- Het faciliteren van een landelijk loket voor TUG-aanvragen met één formulier.
- Het organiseren van parapluregelingen of locatie-gebonden regelingen.
- Het meegeven van meer richtlijnen en kaders door het Rijk, bijvoorbeeld ten aanzien van aanvraagkosten voor een TUG-ontheffing.
- Het door provincies bespreken van gezamenlijke beleidspunten. Dit zou een vrijwillige inperking van de eigen ruimte tot maatwerk zijn.
- Het landelijk organiseren en regelen van TUG-ontheffingen (niet mogelijk binnen de bestaande wetgeving).

Thema 2: klachtenafhandeling

Introductie casus

Met de RBML is het bevoegd gezag verdeeld over provincies en Rijk. Er zijn signalen dat deze knip op papier helder is maar dat het in de praktijk leidt tot een onduidelijke rolverdeling in de hele keten: welke autoriteit waarop toeziet en handhaaft, en welk bevoegd gezag waarvoor beleid vaststelt en waarover besluit. Ook voor niet-overheidspartijen, waaronder operators en omwonenden, zou de verdeling niet altijd duidelijk zijn.

Provincies geven aan dat klachtenafhandeling een veel voorkomend knelpunt is. Zo is het niet voor iedereen duidelijk wie er optreedt wanneer een luchtvaartuig gebruik maakt van een bepaald terrein zonder dat de Wet luchtvaart dit toestaat. In het omgevingsrecht is het gebruikelijk dat bij de bevoegdheid tot het verlenen ook de bevoegdheid tot handhaven hoort. Echter geldt deze logica niet voor de RBML: de provincies kunnen niet handhavend optreden als er zonder ontheffing wordt gestart en geland. De provincie kan dus geen toezicht houden op het gebruik van een terrein waarvoor geen TUG of luchthavenregeling is verleend – waardoor er bij klachten niet opgetreden kan worden.

Hypothese: Bij de verdeling tussen Rijk en provincies van de wettelijke bevoegdheden over de kleine luchtvaart is een "grijs gebied" ontstaan waarin de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden niet voor iedereen duidelijk zijn belegd. Klachtindieners worden daardoor van het 'kastje naar de muur' gestuurd.

Geïnterviewden:

- Ministerie van IenW
- Netherlands Association of Commercial Aviation (NACA)
- ILT
- Provincie Gelderland
- Provincie Noord-Brabant

Knelpunten (en gevolgen)

In de interviews werden de knelpunten vaak niet direct genoemd, maar zitten ze verstopt achter genoemde oorzaken, gevolgen en oplossingen. De knelpunten die indirect werden genoemd zijn:

- *Onduidelijkheid over afhandeling van klachten van burgers.* Voor meerdere betrokkenen is het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de afhandeling van klachten van burgers; ILT, de provincie of het Rijk. Burgers klagen over vliegtuigen in de nabijheid van een luchthaven en sturen hun klachten naar de provincie of gemeente. De provincies en gemeenten beschouwen een vliegtuig in de lucht als verantwoordelijkheid van ILT, aangezien het Rijk vanuit de RBML bevoegd gezag is voor het luchtruim, en sturen de klachten door naar ILT. ILT geeft echter aan dat het de taak van handhaving op het gebied van veiligheid op zich neemt, maar dat problematiek rond geluidshinder een taak van de provincie is omdat die een luchthavenbesluit of -regeling heeft uitgegeven en daarmee vliegverkeer heeft goedgekeurd. De klachten die hieruit voortkomen zijn de verantwoordelijkheid van de provincie, stelt ILT. Hier is sprake van een interpretatieverschil van de wet, waar burgers de dupe van zijn – ze weten niet waar ze terecht moeten met klachten en/of worden van het kastje naar de muur gestuurd, stellen meerdere betrokkenen zoals provincies, IenW en NACA. Ook geeft NACA aan dat de klachtenafhandeling traag verloopt en de beantwoording soms slecht is, waardoor klagers zich niet gehoord voelen. NACA benadrukt hierbij dat de verschillen tussen provincies groot zijn.
- *Vrees van de sector dat angst voor klachten leidt tot aanpassen beleid.* De sector vreest dat klachten kunnen leiden tot onredelijke beleidsoplossingen. Omdat de klachtenafhandeling momenteel niet goed verloopt kiezen provincies voor aanscherping van hun beleid waardoor op sommige plekken TUG-ontheffingen niet meer mogelijk zijn, stellen de sectorpartijen.

Oorzaken

De volgende oorzaken van knelpunten zijn genoemd door de gesprekspartners:

- Als achterliggende oorzaak van de onduidelijkheid over klachtenafhandeling wordt de splitsing in verantwoordelijkheden over de twee bevoegde gezagen genoemd, en waar/wanneer de verantwoordelijkheid van de ene partij eindigt en de andere begint.
- Volgens de provincie Gelderland is de grondslag van de klacht vaak onduidelijk: wat zijn de regels, houdt het vliegtuig zich niet aan de regels, waar komt het vliegtuig vandaan?
- Volgens de provincie Brabant kunnen door de AVG klachten moeilijk worden doorgezet naar andere instanties.
- Volgens IenW is er geen zicht op vrijgestelde luchthavens. Provincies kennen bijvoorbeeld niet de locaties die aangeduid zijn als vrijgestelde luchthaven en waar dus een akkoord gegeven is voor starten of landen.
- Verschillende actoren vinden dat andere partijen hun bevoegdheden oprekken of hun verantwoordelijkheden nalaten.
- Volgens NACA hebben de beleidsorganisaties geen of minder oog voor de commerciële belangen van operators.

Oplossingsrichtingen

De volgende oplossingsrichtingen zijn genoemd door de gesprekspartners:

- Het centraliseren van de klachtenafhandeling. Als oplossing genoemd om dit te beleggen bij een organisatie als BIJ12⁹. Het operationeel realiseren hiervan is een aandachtspunt omdat voor de kleine luchtvaart de burger regelmatig de gemeente belt. Als kanttekening bij centraliseren wordt genoemd dat de provincie wel beleidsvrijheid wil houden en dat het landelijk organiseren van een klachtenprocedure hier haaks op staat.

⁹ BIJ12 is een uitvoeringsorganisatie voor de gezamenlijke provincies. Naar eigen zeggen "ondersteunt BIJ12 provincies bij de uitvoering van wettelijke taken en met kennis, informatie en data over het landelijk gebied en de fysieke leefomgeving."

- Definities en verantwoordelijkheden beter afbakenen. Termen die veelvuldig gebruikt worden in de discussie over klachtenafhandeling en die onduidelijkheid geven vanwege het ontbreken van een door alle partijen gedragen definitie zijn bijvoorbeeld 'luchtzijdig', 'landzijdig' en 'nabijheid'. Het moet in de klachtenafhandeling voor iedereen duidelijk worden wie over welke klacht gaat en wie een klacht moet oppakken.
- Verbeteren informatievoorziening. Verschillende suggesties worden gedaan:
 - het overzicht bijhouden van start/landingsvergunningen (met name relevant voor TUG-ontheffingen en vrijgestelde luchthavens;
 - hogere betrokkenheid van de gemeente en meer aandacht voor de beleving van de burger;
 - een actievere rol van de exploitant om begrip te kweken bij de burger en om de exploitant de mogelijkheid te geven om in reactie op de klacht het vlieggedrag aan te passen;
 - één aanspreekpunt voor de klager naar iemand 'die erover gaat', goed beschikbaar is (ook in de weekenden) en korte lijnen heeft naar de bedrijven die vliegen;
 - zoeken naar technische oplossingen om bijvoorbeeld vliegpatronen en vlieghoogte inzichtelijk te maken;
 - investering in kennis van de klachtenafhandelaar.
- Harmoniseren van beleid. De vermoedelijke achterliggende gedachte hier is dat een uniformer beleid leidt tot minder overtredingen. De suggestie wordt gedaan om vanuit het Rijk een beleidskader op te stellen. Provincies geven aan wel hun beleidsvrijheid te willen behouden.

Thema 3: problematiek rondom helihavens

Introductie casus

In de RBML zijn verschillende specifieke bepalingen over helikopters opgenomen die kunnen leiden tot problemen voor de sector. Daardoor kunnen zaken als veranderingen van rekenvoorschriften voor geluid en aannames die achteraf niet juist blijken, grote impact hebben. Er zijn signalen dat dit in de praktijk leidt tot knelpunten. Omdat in een gerechtelijke uitspraak is bepaald dat de Bignal-besluiten geen strikte einddatum kennen, kan een patstelling in de omzetting naar een luchthavenbesluit of luchthavenregeling ontstaan indien haalbare oplossingen moeilijk te realiseren zijn.

Hypothese: bij de decentralisatie hebben provincies zeggenschap gekregen over de vergunde operatie, terwijl deze operatie moeilijk te begrijpen en sturen is. De vergunde situatie en daarbij behorende omgevingsbescherming passen regelmatig niet bij wat beoogd is.

Geïnterviewden:

- Ministerie van IenW
- NACA
- Provincie Fryslân
- Provincie Noord-Holland

Knelpunten

Wat ten eerste duidelijk is geworden, is dat er een verscheidenheid aan dingen speelt in de casus, variërend van grip op het luchtruim tot heel praktische effecten van berekeningstools. In de interviews worden de knelpunten vaak niet direct genoemd, maar zitten ze verstopt achter genoemde oorzaken, gevolgen en oplossingen. De knelpunten die indirect werden genoemd zijn:

- *Provincie heeft geen grip op het luchtruim, terwijl dat hen wel beïnvloedt.* De provincie is geen bevoegd gezag over het luchtruim en heeft daardoor geen invloed op de routes en de wijze waarop de helikopter van en naar de luchthaven vliegt. Volgens de provincie Noord-Holland bestaat er echter een sterke wisselwerking tussen luchtruimgebruik en effecten op de grond. De effecten in de lucht zijn voor de provincie niet stuurbaar, maar kunnen wel effect hebben op toezeggingen van de provincie (die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in een vergunning).
- *Onduidelijkheid over begrenzing van luchthavengebieden bij ziekenhuizen.* Volgens de provincie Noord-Holland is het onduidelijk wat de begrenzing is van een luchthavengebied bij een ziekenhuis. Dit is problematisch, omdat de omvang van het luchthavengebied een sterke relatie kent met de keuze voor een (lichtere) luchthavenregeling of (zwaarder) luchthavenbesluit.
- *Aanvullende voorschriften inzet traumahelikopters.* Voor de inzet van traumahelikopters gelden aanvullende voorschriften¹⁰ ten opzichte van 'gewone' helikopters. Dit zorgt voor een administratieve last bij ziekenhuizen en provincies. Volgens de provincie Fryslân is het extra werk onnodig.
- *Conflicterende/beperkende wetgeving.* Wetgeving van verschillende gebieden kan conflicterend zijn, aldus de provincie Fryslân. Zo kan het volgens de provincie Fryslân voorkomen dat een luchthavenbesluit wel kan worden goedgekeurd op basis van de RBML, maar niet op basis van de Wet natuurbescherming.
- *Lang, streng en onzeker proces voor aanvraag Verklaring Veilig Gebruik Luchtruim (VVGL).* Sinds de invoering van de RBML dienen provincies (ook namens de exploitant van een luchthaven), voor de inwerkingtreding van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling een VVGL aan te vragen. Dit is een toets waarbij ILT (namens de minister van IenW) beoordeelt of de beoogde luchtvaartactiviteit past binnen de bestaande luchtruimstructuur. VVGL-aanvragen moeten langs PS, wat lang kan duren aangezien zij een keer per maand vergaderen.
De provincie Fryslân geeft aan dat zij aan de voorkant met ILT hadden afgesproken om voor de VVGL een pre-toets te doen, zodat ze bij vaststelling van het luchthavenbesluit door PS zeker weten dat zij de VVGL ook daadwerkelijk krijgen. Formeel is de VVGL namelijk pas aan te vragen als het luchthavenbesluit door PS is vastgesteld. Zonder pre-toets is het de vraag of men de VVGL ook daadwerkelijk krijgt. Als voor het verkrijgen van de VVGL het luchthavenbesluit bijvoorbeeld moet worden aangepast, dan moet men weer de lange route via PS voor vaststelling van het luchthavenbesluit doorlopen.
Daarnaast wordt aangegeven dat de toetsingscriteria strenger zijn dan voor de invoering van de RBML. Hierdoor is het voor luchthavens soms niet mogelijk om een luchthavenbesluit of -regeling te krijgen, terwijl de operatie onveranderd is ten opzichte van de situatie voor de invoering van de RBML. Tegelijkertijd is het niet mogelijk om het vliegverkeer stil te leggen, omdat veel vluchten van levensbelang worden uitgevoerd, stelt de provincie Fryslân.
- *Extra werk door updates aan berekeningstools.* Volgens de provincie Fryslân zorgen (software-)updates aan berekeningstools voor veel extra werk. Voor het aanvragen van een luchthavenbesluit of -regeling dienen plaatsgebonden risico- en geluidscontouren te worden berekend. De berekening van de risicocontouren wordt uitgevoerd met een softwareprogramma genaamd GEVERS. Onlangs heeft de ontwikkelaar van het programma

¹⁰ [Overige voorschriften voor traumahelikopters - Kenniscentrum InfoMil](#)

een update uitgebracht. Dat kan ervoor zorgen dat de uitkomsten van een berekening veranderen terwijl de invoergegevens gelijk zijn. Met andere woorden: bij een gelijkblijvende situatie kan het zijn dat plaatsgebonden risico- en geluidscontouren kunnen veranderen, waardoor deze mogelijk verplaatst worden van binnen naar buiten het luchthavengebied. Het gevolg is dat een luchthavenregeling niet meer volstaat, maar een luchthavenbesluit moet worden aangevraagd. Volgens de provincie Fryslân is dit problematisch, omdat dit extra werk zou opleveren.

- *Kennisachterstand bij ambtenaren.* De provincie Fryslân ziet een kennisachterstand bij ambtenaren. Kort na de invoering van de RBML werkte het ministerie (destijds Verkeer en Waterstaat) actief aan het op peil houden van kennis bij ambtenaren, bijvoorbeeld door middel van kennissessies. Tegenwoordig worden deze sessies niet meer georganiseerd. De provincie Fryslân stelt dat kennis hierdoor enigszins is weggezakt: bij provincies zou dit nog voldoende zijn maar bij gemeenten is het een aandachtspunt. De provincie Noord-Holland stelt vraagtekens bij de noodzaak voor kennis van de RBML bij gemeenteambtenaren.
- *Verskil tussen de 'papieren werkelijkheid' en de echte werkelijkheid.* De provincie Noord-Holland ziet een groot verschil tussen de 'papieren werkelijkheid' en de echte werkelijkheid. Hierbij wordt bedoeld op de plaatsgebonden risico- en geluidscontouren die berekend worden. Om deze contouren te berekenen dienen gegevens te worden ingevoerd die de werkelijkheid horen te schetsen, zoals het aantal vliegbewegingen, helikoptertypen, momenten van vliegen en uitvliegrichtingen. Echter, de gegevens die worden ingevoerd zijn een verwachting en in de werkelijkheid kan anders worden gevlogen. Met name de vliegroutes zijn hierbij een probleem: die zijn niet gedefinieerd in een luchthavenbesluit dus piloten hebben de vrijheid om in iedere richting uit te vliegen. De contouren worden echter wel berekend op basis van vaste routes omdat de rekentools hierom vragen. Het gevolg is dat de berekende contouren niet altijd overeenkomen met de werkelijkheid. Dat heeft invloed op de keuze voor een luchthavenbesluit dan wel luchthavenregeling. Daarnaast kan het zijn dat in het geval van een luchthavenbesluit de contouren niet accuraat zijn, waardoor beperkingen worden opgelegd aan functionaliteiten in de omgeving, terwijl deze op basis van de werkelijke situatie niet nodig zijn.

Oorzaken

De volgende oorzaken van knelpunten zijn genoemd door de gesprekspartners:

- Decentralisatie zorgt per definitie voor differentiatie. Dit zorgt voor een minder gestandaardiseerd systeem.
- Een grijs gebied in verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de provincies en het Rijk: er is geen volledige overeenstemming over wie wat doet.
- Aanvullende voorschriften voor traumahelikopters.
- Conflicten met wetgeving op andere terreinen.
- Veranderingen aan rekentools.

Oplossingsrichtingen

Er wordt door geïnterviewden een beperkt aantal oplossingsrichtingen genoemd:

- Verbetering van het kennisniveau onder ambtenaren, bijvoorbeeld door cursussen georganiseerd door het Rijk.
- De provincie Fryslân adviseert een herintreding van de pre-toets voor de Verklaring Veilig Gebruik Luchtruim (VVGL).

4. Analyse en oplossingsrichtingen

Op basis van onze casusonderzoeken presenteren wij in dit hoofdstuk onze overkoepelende analyse en de daaruit volgende aanbevelingen. Uit de casussen hebben we een aantal centrale knelpunten gedestilleerd. Hieronder beschrijven we per centrale knelpunt een introductie, analyse en mogelijke oplossingsrichtingen voor het oplossen van het knelpunt binnen de huidige wet- en regelgeving.

Harmonisatie van provinciaal beleid en/of procedures

Een van de doelen van invoering RBML was meer ruimte voor maatwerk. De ingevoerde decentralisering betekent per definitie gedifferentieerd beleid en uitvoering, en maatwerk per provincie - ten koste van de door sommige partijen gewenste eenduidigheid. De ruimte voor maatwerk, die door provincies ook is benut, heeft geleid tot meer ongemak (namelijk meer tijd/werk/geld) voor de sector. De belangen staan hierin haaks op elkaar: provincies houden graag ruimte voor maatwerk, de sector wil harmonisatie.

Provinciale verschillen zijn er op verschillende niveaus. Zwart-wit gesteld zijn die verschillen:

- beleidsmatig: verschillende belangenafweging, beleidskeuzes en handhavingsfilosofie; of
- procedureel: verschil in formulieren, loketten, leges, systemen.

Op beide niveaus kunnen provinciale verschillen voor onvrede zorgen bij de sector, maar voor procedurele verschillen is door de sector minder begrip op te brengen. De (ruimte voor) beleidsmatige verschillen is een door de RBML beoogd effect. Deze verschillen kunnen alleen worden aangepast door de bevoegdheden en beleidsruimte van provincies in te perken, bijvoorbeeld door het Rijk of door gezamenlijke provinciale afspraken. De procedurele verschillen kunnen soms eenvoudiger op te lossen zijn, door provinciale processen en procedures beter af te stemmen.

Deze oplossingsrichting richt zich op het ongemak bij de sector dat ontstaat uit gedifferentieerd beleid en gedifferentieerde uitvoering. Beleid gelijktrekken vanuit het Rijk is niet mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving. Het meer gelijktrekken van beleid en/of uitvoering kan wel vrijwillig door de provincies besproken worden.

De provincies zouden met stakeholders in gesprek kunnen gaan om te verkennen met welke effectieve maatregelen zoveel mogelijk ongemak bij de sector kan worden weggenomen tegen relatief beperkte inspanning, bijvoorbeeld procedurele zaken als formulieren¹¹. Dit vergt eerst afstemming met de sector en vervolgens afstemming en gemeenschappelijke besluitvorming over harmonisatie door de provincies.

Er is op bepaalde vlakken geen overeenstemming over verantwoordelijkheden

Eén van de aanleidingen voor de RBML was het oplossen van de diffuse scheiding van taken en verantwoordelijkheden. De RBML moest meer duidelijkheid brengen. Hoewel op papier deze duidelijkheid lijkt te zijn gekomen, blijkt in de praktijk nog discussie te bestaan over de precieze

¹¹ Binnen andere beleidsdossiers zijn hier geslaagde voorbeelden van, zoals het [Omgevingsloket voor vergunningaanvragen](#).

afbakening van verantwoordelijkheden. Dit komt tot uiting in de vergunningverlening, het houden van toezicht en bij de klachtenafhandeling.

Binnen het wettelijke stelsel van de burgerluchtvaart is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere overheden, die alle een bijdrage moeten leveren aan het gemeenschappelijke doel zoals dat uit het wettelijk stelsel voortvloeit. Daarvoor is rolvastheid noodzakelijk.¹² De RBML biedt kaders voor de rolverdeling (zoals het niet-decentraliseren naar provincies van de bevoegdheden voor de (indeling) van het luchtruim, de interne veiligheid en de beveiliging van luchthavens), maar er zijn nadere afspraken nodig om de rollen te verhelderen. Hiervoor moeten definities en verantwoordelijkheden nader worden bekeken en gedetailleerd, om zodoende tot een afspraak te komen over bijvoorbeeld de verdeling van de klachten.

Ons advies is om hiervoor een werkgroep in te richten met experts en juristen vanuit provincies, ILT en IenW. Laat de werkgroep eerst een gemeenschappelijke feitenbasis uitwerken, onder meer over welke bevoegdheden en verplichtingen verschillende partijen hebben binnen de RBML en relevante andere regelgeving. Richt vervolgens een gesprek in tussen de partijen om tot een oplossing van de huidige impasse te komen. Benut zo nodig bestaande escalatielijnen.

Klachtenafhandeling is niet duidelijk georganiseerd

Op dit moment blijkt het ingewikkeld voor de burger om erachter te komen bij welke instantie een klacht kan worden ingediend. In het geval van nieuwe afspraken over de verdeling van klachten zal dit niet gemakkelijker worden. De klachtenindieners (omwonenden) zijn hier veelal de dupe van. Het is daarom belangrijk om deze last bij de burger weg te nemen.

Wij raden aan om het proces van klachtenafhandeling te verbeteren, waarbij de burger centraal staat. Dit kan gedaan worden door de 'klantreis' van de klachtenindieners in kaart te brengen en te optimaliseren. Op hoofdlijnen adviseren we de volgende stappen:

1. Breng in kaart hoe de verantwoordelijkheden van betrokken overheden zijn verdeeld (zie ook de vorige aanbeveling), en met welke processen en structuren klachtenafhandeling momenteel is ingericht bij de verschillende verantwoordelijke partijen.
2. Definieer de ideale klantreis. Stel hiervoor doelen op, bijvoorbeeld het verminderen van de responstijd, het verbeteren van het verwachtingsmanagement en het verbeteren van de terugkoppeling en nazorg.
3. Breng de huidige klantreis in kaart, vanuit het perspectief van een klachtenindieners: welke stappen doorlopen burgers die een klacht indienen.
4. Identificeer knelpunten en oplossingen.
5. Implementeer oplossingen en monitor de resultaten.

De informatievoorziening rondom de RBML kan van en voor veel betrokkenen beter

Het is voor zowel betrokken overheden, burgers als de sector niet altijd duidelijk hoe de RBML in elkaar steekt, bijvoorbeeld welke overheidsentiteit waarop toetst als het gaat om vergunningen en/of klachten. Betere informatievoorziening zou de betrokkenheid van verschillende partijen kunnen verhogen. Dat begint bij toegankelijke basisinformatie over de RBML en de verschillende verantwoordelijkheden daarbinnen. Een goed voorbeeld hiervan is de toelichting van de [Omgevingswet op de website van Informatiepunt Leefomgeving](#).

¹² Raad van State, Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein. (30 september 2016). <https://www.raadvanstate.nl/@64190/w04-15-0367/>

Door toegankelijke basisinformatie te ontsluiten is het voor sectorpartijen eenvoudiger om provinciaal beleid te vinden, en ontstaat er meer aandacht voor de beleving van de burger. Daarnaast zou een actievere rol van de exploitant bij klachtenafhandeling tot betere uitleg richting burgers kunnen leiden met mogelijk meer onderling begrip en kennis als gevolg. Hierdoor wordt het beter mogelijk om een gesprek op gelijk niveau te kunnen voeren tussen de exploitant en de burger.

Verder kan betere informatievoorziening helpen in de klachtenafhandeling, bijvoorbeeld door de klachtenafhandelaar via technische oplossingen inzicht te geven in de feitelijke situatie van een vlucht (of vliegroute, vliegpatronen en/of vlieghoogten).

Regels rondom de berekening van plaatsgebonden risico- en geluidscontouren zijn gecompliceerd

De operationele werkelijkheid van de luchtvaart laat zich moeilijk vangen op papier, wat zowel een adequate borging van de operatie als een adequate bescherming van de omgeving in de weg staat. Dit knelpunt speelt met name rondom helihavens en wordt hoofdzakelijk door provincies als knelpunt ervaren bij vergunningverlening, handhaving en de uitvoering van het omgevingsbeleid.

In de casus over problematiek rondom helihavens (zie hoofdstuk 3, thema 3) zijn verschillende concrete problemen geïdentificeerd die zich in de praktijk voordoen. Die problemen zijn veelal rechtstreeks te relateren aan voorschriften en vrijheden¹³ die geboden worden door de bestaande wet- en regelgeving. Daarmee overstijgen ze de scope van deze evaluatie en is de ruimte om de uitvoeringspraktijk rond dit knelpunt te verbeteren beperkt. De stelselpartijen, met name IenW, ILT en provincies, zullen gezamenlijk de wil moeten tonen om de ondervonden problemen in de uitvoeringspraktijk te ontrafelen en op te lossen (dan wel als probleem te erkennen en als neveneffect te accepteren). Het advies is hier dus verbeteren van de communicatie en samenwerking tussen de stelselpartijen, zie ook de volgende paragraaf.

Er is niet genoeg afstemming tussen actoren in de RBML

De RBML creëerde een nieuw 'stelsel' met nieuwe bevoegdheden, plichten, taken, instrumenten, etc. en andere verhoudingen tussen actoren. Uit deze evaluatie is gebleken dat het stelsel (nog) niet optimaal werkt. Denk aan de hierboven genoemde punten als onduidelijkheid over definities met daardoor grijs gebied in verantwoordelijkheden en onvoldoende informatie-uitwisseling tussen actoren. Knelpunten spelen soms al jaren en zijn al die tijd ook al bekend bij de betrokken partijen. Desondanks lijken de partijen er met de huidige overlegstructuren, afspraken en instrumenten niet in te slagen om adequaat de knelpunten in de uitvoeringspraktijk op te lossen.

Naast rolvastheid tussen stelselpartijen is een goed werkende beleidscyclus nodig om een wetstelsel goed te laten werken. Voor de beleidscyclus moet op structurele wijze informatie over het functioneren van het stelsel worden verzameld, geanalyseerd en afgewogen. Op basis daarvan kunnen beleid en uitvoering worden bijgestuurd.

¹³ Helikopterterreinen hebben doorgaans maar een klein oppervlak, terwijl de omgevingsimpact van een helikopter qua geluid en externe veiligheid hoog kan zijn. Ook is de diversiteit in helikoptertypes (vlootmix) vaak beperkt. Daardoor kunnen zaken als veranderingen van rekenvoorschriften voor geluid en/of externe veiligheid en wijziging in aannames of uitgangspunten over de vliegoperatie grote invloed hebben op de berekende contouren voor geluid en externe veiligheid. Alleen door verandering van de rekenvoorschriften kunnen contouren daarmee afwijken van wat er in een luchthavenbesluit is vastgelegd of wat er voor een luchthavenregeling is aangenomen. Ook blijkt er in de praktijk (met name bij een ziekenhuis of bedrijfsgebonden helihaven) een ruime definitie gehanteerd te worden van het 'luchthavengebied', waarbij de vraag is of die met de wet beoogd is.

Daarvoor is een structureel gesprek nodig tussen het Rijk, provincies en de sector om signalen over knelpunten te verzamelen en bespreken, en om vervolgens met de bevoegde gezagen deze signalen af te wegen en te bepalen of de beleids- of uitvoeringskaders aangepast dienen te worden. Hiervoor kan het reeds bestaande *general aviation* (GA-)platform worden benut. Essentieel daarbij is dat rollen en verwachtingen duidelijk zijn (waarover wordt de sector geconsulteerd en waarover geïnformeerd?) en dat aan de sector wordt teruggekoppeld welke besluiten er naar aanleiding van de signalen vanuit de sector zijn genomen en waarom deze zijn genomen.

Een terugkerend thema in deze evaluatie is het spanningsveld tussen de veelal landelijk opererende sectorpartijen en het gedifferentieerde provinciale beleid. Het is van belang dat het ministerie van IenW, als stelselverantwoordelijke, *“zicht houdt op het functioneren van het stelsel als geheel en daarop ook in voorkomende gevallen wordt aangesproken”* (Raad van State, 2016).¹⁴ Er is sprake van een aantal hardnekkige onvolkomenheden in het stelsel. Het ligt voor de hand dat de stelselverantwoordelijke een grote rol pakt in het oplossen ervan, of in het aanhoren en afwegen van de belangen en daar een keuze over te maken.

¹⁴ Raad van State, Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein. (30 september 2016). <https://www.raadvanstate.nl/@64190/w04-15-0367/>

5. Bijlagen

Bijlage 1: evaluatiekader

Toelichting

De evaluatie heeft als doel om knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de RBML nader te onderzoeken en te analyseren en te leiden tot een serie aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te optimaliseren binnen de bestaande wet- en regelgeving.

De hoofdvraag van deze evaluatie is:

Tot welke knelpunten in de uitvoeringspraktijk leidt de RBML en hoe kan de uitvoeringspraktijk binnen de bestaande wet- en regelgeving worden geoptimaliseerd?

We hebben deze hoofdvraag in het hieronder gepresenteerde evaluatiekader nader uitgewerkt. Het evaluatiekader is een overzicht van de vragen die de evaluatie beantwoord worden, de (deel)aspecten die we daarvoor inventariseren en de informatiebronnen die we daarvoor benutten. Het evaluatiekader geeft structuur en richting aan het onderzoek en fungeert als een checklist om te kunnen beoordelen of de evaluatie volledig is.

1. Het evaluatiekader is uitgewerkt in drie onderdelen:
2. Deelonderzoek 1, waarin we een overkoepelende situatieschets uitwerken en het stelsel van de RBML, inclusief knelpunten, in beeld brengen.
3. Deelonderzoek 2, waarin we casusgericht een aantal knelpunten grondig uitwerken.
4. Analyse vragen die we stellen om de bevindingen uit de twee deelonderzoeken te analyseren en om daar lessen uit te trekken en aanbevelingen voor te ontwerpen.

Deelonderzoek 1: Situatieschets (overkoepelend)

Onderwerp	Onderzoeksmethode
1. Doel van de RBML	Literatuurstudie Interviews
2. Inpassing in het bredere juridische kader en context	Literatuurstudie Gesprekken opdrachtgever Interviews
3. Betrokken actoren	Literatuurstudie Gesprekken opdrachtgever Interviews
4. Rollen en verantwoordelijkheden	Literatuurstudie Interviews
5. Takenpakket en verplichtingen	Literatuurstudie Gesprekken opdrachtgever Interviews
6. Strategie en werkwijze van de actoren	Literatuurstudie Gesprekken opdrachtgever Interviews

Onderwerp	Onderzoeksmethode
7. Belangen van de actoren	Gesprekken opdrachtgever Analyse Berenschot en To70
8. Onderlinge relaties en informatie-uitwisseling	Literatuurstudie Gesprekken opdrachtgever Interviews
9. Knelpunten in de uitvoeringspraktijk (inventarisatie)	Literatuurstudie Gesprekken opdrachtgever

Deelonderzoek 2: Casuïstiek (per casus)

Onderwerp	Onderzoeksmethode
1. Stakeholderveld (verdieping deelonderzoek 1)	Literatuurstudie Interviews Validatiesessie
2. Specifieke problemen in de uitvoeringspraktijk	Literatuurstudie Interviews
3. Oorzaken en relatie met RBML	Literatuurstudie Interviews
4. Gevolgen (interactie, risico's, effecten etc.)	Literatuurstudie Interviews
5. Beoordeling betrokkenen van de problematiek	Interviews Validatiesessie

Analysevragen

Onderwerp	Onderzoeksmethode
1. Wat zijn de rode draden uit de onderzochte casuïstiek?	Analyse Berenschot en To70 Validatiesessie
2. Welke lessen zijn daaruit te trekken?	Analyse Berenschot en To70 Validatiesessie
3. Welke oplossingsrichtingen zijn er binnen de huidige wet- en regelgeving om de knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de RBML op te lossen?	Analyse Berenschot en To70
4. Wat zijn daarbij risico's en kansen?	Analyse Berenschot en To70

Bijlage 2: bronnenlijst

- Staatsblad RBML (2008)
- Wijziging van de wet zoals voorgelegd aan de Eerste Kamer (2007 – 2008), inclusief de Memorie van Toelichting (Staatsblad 30 452)
- Quicksan TUG-beleid provincies opgesteld door NACA (2018)
- Uitvoeringsagenda luchtvaartnota 2020 – 2050
- Knelpuntendocument RBML opgesteld door ICL (2021)
- Gedragscode voor de Recreatieve Luchtvaart (KNVVl en AOPA, 2013)

Bijlage 3: brede inventarisatie van knelpunten uit de praktijk

In de interviews zijn diverse knelpunten genoemd door gesprekspartners. Onder andere:

- De organisatie van en procedure voor het aanvragen van TUG's verschillen sterk per provincie.
- Verschillende provincies hebben verschillend beleid. Signaal vanuit de sector is dat dit verwarrend is, tot veel administratiewerk leidt en niet bijdraagt aan de veiligheid.
- Er is onduidelijkheid bij sectorpartijen over toetsingsbevoegdheden van provincies.
- Er is onduidelijkheid rondom vrijgestelde luchthavens.
- De knip tussen in bevoegdheden tussen Rijk en Provincie leidt tot minder grip op uitvoering voor de provincie.
- Er is verschil in kennis en kunde per provincie en gemeente.
- Op onderdelen van de RBML zijn er interpretatieverschillen tussen betrokken partijen.
- Het is voor burgers niet altijd duidelijk waar ze met klachten heen moeten.
- Het is ingewikkeld om klachten door te zetten naar andere instanties.
- Er is bij de provincies geen totaaloverzicht van verleende vergunningen en vrijstellingen.
- Er is onvoldoende oog voor commerciële belangen van operators bij beleidsorganisaties.
- Provincies hebben geen grip op het luchtruim, terwijl dit hen wel beïnvloedt.
- Er is onduidelijkheid over begrenzing van luchthavengebieden bij ziekenhuizen.
- Er zijn aanvullende voorschriften van traumahelikopters, die zorgen voor extra administratieve last bij ziekenhuizen en provincies.
- Verschillende wetgeving conflicteert in de vergunningverlening voor luchthavens.
- Er is een verschil tussen resultaten van berekeningen van geluidrekentools en de werkelijke spreiding van geluid, met name bij helikopters. Ook zorgen updates aan berekeningstools voor extra werk.
- Bij het vaststellen van de beheerplannen voor Natura2000 gebieden door de provincies worden verschillende regels vastgesteld voor de luchtzijde van het Natura2000 gebied.