

1. Projectplan Luchtruimherziening

Doel, reikwijdte, doelgroep en leeswijzer

Het Projectplan Luchtruimherziening (waarvan dit een samenvatting is ten behoeve van decemberbrief aan de Tweede Kamer) beschrijft de aanleiding tot - en de aanpak van het project luchtruimherziening (hierna: het project). Ook wordt de organisatie toegelicht die de herziening gaat uitvoeren en er wordt ingegaan op de projectbeheersing. Het Projectplan geldt in principe tot en met de Planuitwerkingsfase van het project

Dit plan vormt de basis waarop de voortgang van het Project gemonitord wordt ten behoeve van de Stuurgroep en de opdrachtgevers; de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie. De eigenaar van het projectplan is de projectdirecteur Luchtruimherziening. Het plan is ook het vertrekpunt voor de gezamenlijke aanpak van de vijf samenwerkingspartners van het Project: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Defensie, Luchtverkeersleiding Nederland, CLSK en MUAC, en legt de wijze van sturing en verantwoording vast. De politieke verantwoordelijkheid voor het Project ligt bij de minister van IenW en de staatssecretaris van Defensie.

De belangrijkste doelgroepen van het Projectplan zijn de Stuurgroep en de bewindslieden.

H2. Projectopdracht en aanpak Luchtruimherziening

Hoofdstuk 2 beschrijft achtergronden en bestaande knelpunten die noodzaken tot herziening van het luchtruim en benoemt de Luchtruimvisie uit 2012 als initieel kader voor de luchtruimherziening. Ook bevat dit hoofdstuk de doelstellingen van het project Luchtruimherziening en beschrijft het de uitgangspunten en randvoorwaarden die binnen het Project worden gehanteerd. Tenslotte worden, omdat we een integrale benadering van het luchtruim en de daarbinnen relevante problematieken beogen, de raakvlakken met andere programma's en projecten van de projectpartners beschreven waarmee afstemming en interactie plaatsvindt. Het geheel is te beschouwen als de Projectopdracht.

Omdat de herziening van het luchtruim geen "big bang" is en niet alles in een keer kan worden uitgevoerd, wordt een fasering toegepast die geïnspireerd is op de MIRT-systematiek. Nadat doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden zijn geduid, wordt de binnen het project gehanteerde aanpak om te komen tot een helder gedefinieerde Scope (zoals gebruikt in de MIRT-methodiek) beschreven.

H3. Participatie en communicatie

Het hoofdstuk participatie en omgevingsmanagement beschrijft per projectfase de uitgangspunten en aanpak voor het participatietraject en de daarmee verband houdende communicatie.

H4. Organisatiestructuur en werkwijze

Dit hoofdstuk beschrijft de governance van het project; er wordt ingegaan op de rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van alle betrokken partijen. Vervolgens wordt ingegaan op de organisatieopbouw van het project (op basis van vier samenhangende clusters: Inhoud/Internationaal, Omgevingsmanagement, Kennis & Innovatie en Projectbeheersing, Informatie, Kwaliteit en Verantwoording), de overlegstructuren en de wijze waarop het project wordt bestuurd, en hoe de besluitvorming plaatsvindt.

H5. Projectbeheersing

In dit hoofdstuk staat de beheersing en de bedrijfsvoering van het project centraal. Het instrumentarium dat het project hiertoe hanteert wordt besproken. Dit betreft het scopemanagement (als resultaat van de MIRT-methodiek), sturing met een integrale projectplanning en de daarin opgenomen mijlpalen, risicomanagement en de financieel management.

2. Projectopdracht en aanpak Luchtruimherziening

Aanleiding, visie en doelstellingen project Luchtruimherziening

Verscheidende partijen hebben een belang in relatie tot het Nederlandse luchtruim, elk met hun eigen behoeften, eisen en wensen voor het systeem, de inrichting en het gebruik en indeling van het luchtruim. Een toenemende vraag naar zowel civiele capaciteit als ruimte voor militaire oefeningen en veranderende eisen en wensen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, leiden in toenemende mate tot schaarste en knelpunten in het luchtruim, waarvan de gevolgen ook op de grond merkbaar zijn.

Het huidige Air Traffic Management (ATM) concept en de daarbij behorende luchtruimindeling zijn in essentie al decennia oud en zijn in de tussentijd slechts op onderdelen aangepast aan de meest dringende behoeften van dat moment. Een algehele, integrale en toekomstbestendige herziening van het Nederlandse luchtruim inclusief het daarbij behorende ATM-concept is daarom noodzakelijk. Het vigerende Regeerakkoord vormt de basis voor deze opgave.

In de Luchtruimvisie uit 2012 doet het Rijk al uitspraken over de gewenste inrichting en gebruik van het luchtruim en beschrijft ze de ambities op het gebied van veiligheid, capaciteit, kosteneffectiviteit en milieu. Om deze ambities te realiseren en de bestaande knelpunten op te lossen, wordt in de Luchtruimvisie een drietal oplossingsstrategieën benoemd. Dat zijn 1) de modernisering van het operationele luchtverkeersleidingconcept, 2) de optimalisering en vereenvoudiging van de luchtruiminrichting en ten slotte 3) een betere benutting luchtruim door een flexibel en dynamisch beheer van het luchtruim.

Deze drie oplossingsstrategieën vormen de pijlers van de luchtruimherziening en zijn als volgt vertaald naar de opgave van het project; *De realisatie van een integrale, toekomstbestendige inrichting en beheer van het luchtruim, gebaseerd op een gewogen belangenafweging, in samenwerking met (internationale) partners en in voortdurende dialoog met belanghebbenden.*

De overkoepelende doelen voor de herziening van het Nederlandse luchtruim¹ zijn als volgt geformuleerd:

1. Verruimen van civiele en militaire capaciteit in het luchtruim;
2. Verduurzaming: vermindering van de impact van vliegroutes op de omgeving (geluidshinder, CO2 en (ultra)fijnstof). Defensie neemt hieraan deel door via routeoptimalisatie de geluidshinder zoveel mogelijk te beperken;
3. Efficiënter gebruik en beheer van het luchtruim ten behoeve van alle luchtruimgebruikers;
4. Gelijkblijvende of verbeterende veiligheid is daarbij een randvoorwaarde. Dit doel is uitgewerkt als uitgangspunt: een gelijkblijvend of dalend absoluut veiligheidsniveau (dus: gelijkblijvend of dalend aantal voorvallen ongeacht eventuele toename van verkeer).

Het realiseren van deze bovenliggende doelen is een topprioriteit, onder andere voor:

- Adequate militaire opleidings- en trainingsgebieden in het luchtruim en routes die passen bij de operationele concepten van de krijgsmacht. De F35 en militaire onbemande luchtvaartuigen zijn daar een onderdeel van;
- De verdere ontwikkeling van Schiphol en regionale luchthavens in termen van capaciteit, verhogen van duurzaamheid (dus verminderen van uitstoot) en verlagen van impact op de omgeving (geluid en fijnstof);
- Optimalere routes (ongehinderd doorklimmen en -zakken) en accommoderen van de doorgroei van Lelystad Airport naar 45.000 vliegbewegingen;
- Accommoderen van o.a. General Aviation en Drones in het luchtruim.

¹ Het Nederlandse luchtruim bestaat uit de zogenaamde Amsterdam Flight Information Region (FIR) en de Amsterdam Upper Control Area (UIR). De Amsterdam FIR strekt zich uit boven het Nederlandse grondgebied en een groot deel van de Noordzee.

De capaciteit kent een civiele - en een militaire component. Ten aanzien van de militaire capaciteit spreken we van de militaire missie effectiviteit (MME). Dit houdt in dat Defensie het luchtruim effectief en efficiënt kan gebruiken en dat daardoor de militaire taakstelling kan worden uitgevoerd. Deze taakstelling is een afgeleide van de grondwettelijke taken van de krijgsmacht. Defensie heeft behoefte aan goed bereikbare militaire luchthavens en oefengebieden met bijbehorend luchtruim van een adequate grootte. Om dit te bereiken kan het nodig zijn om (een deel van) deze gebieden grensoverschrijdend te maken. Mogelijkheden hiertoe worden onderzocht.

Wat betreft civiele capaciteit richt de herziening zich op voldoende, efficiënte en voorspelbare civiele vliegroutes en verkeersstromen.

Duurzaamheid

Bij verduurzaming moet worden gedacht aan optimalere routes (sneller hoog, later laag) en directere routes (reductie track miles en CO₂-uitstoot). Kortere routes betekenen minder brandstofverbruik en minder uitstoot. Met nadruk zet het Project in op een luchtruimindeling die over het geheel minder hinder veroorzaakt voor de inwoners van Nederland. Op lokaal niveau is dat niet altijd realiseerbaar. Vliegen zal hinder blijven geven maar een optimaal ingedeeld en efficiënt gebruikt luchtruim zal over het geheel minder hinder veroorzaken, zeker in combinatie met schonere en stillere vliegtuigen.

Flexibel luchtruimgebruik

Het project beoogt een integrale, stapsgewijze en toekomstvast luchtruimherziening om zodoende meer optimale combinaties van de genoemde maatschappelijke doelen te kunnen faciliteren. Een belangrijke ontwikkeling die we bij de herziening meenemen, is het verder ontwikkelen van het reeds toegepaste concept van Flexible Use of Airspace (FUA). Dat houdt in dat het luchtruim niet exclusief voor een bepaalde luchtruimgebruiker bestemd is. Luchtruimgebruik op basis van afgestemde behoeften (type gebruik, ruimte nodig voor gebruik en tijdstip, inclusief planbaarheid) is de kern. Herziening van het luchtruim is meer dan het hervormen van de luchtruimstructuur: de wijze waarop het luchtruim wordt gebruikt en de flexibiliteit daarin bepaalt in hoge mate welke 'winst' er wordt geboekt. Dat geldt nationaal maar ook in relatie tot de ons omringende landen.

Tegengestelde doelen

Dit neemt niet weg dat er sprake zal zijn van een spanningsveld tussen deze doelen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat er op hetzelfde moment behoefte is aan eenzelfde deel van het luchtruim voor zowel civiele als militaire doeleinden. Ook kunnen er tegengestelde belangen ontstaan bij het verruimen van de capaciteit in het luchtruim enerzijds en het minimaliseren van de impact op de omgeving anderzijds. Of tussen geluid en uitstoot, bijvoorbeeld wanneer een routeaanpassing leidt tot minder geluidshinder op de grond maar tot een minder efficiënte route en dus tot een hogere uitstoot. Daar waar nodig zullen er via politieke besluitvorming keuzes gemaakt moeten worden om dilemma's die zichtbaar worden in de ontwerpprocessen te beslechten en ervoor te zorgen dat deze processen de best mogelijke oplossingen (dus: de oplossingen die het best recht doet aan de gewogen belangen) opleveren.

Uitgangspunten en randvoorwaarden

Bij de uitwerking van het Project is een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- Militaire taakstelling en verplichtingen uit internationale militaire verantwoordelijkheden en samenwerkingsverbanden, zowel bilaterale samenwerking als onder de vlag van de NAVO en EU;
- Afspraken gemaakt en verplichtingen uit internationale samenwerking in Functional Airspace Block Europe Central (FABEC²) en SESAR;

² Het FABEC-verdrag moet ervoor zorgen dat het centrale luchtruim in Europa efficiënter geregeld wordt. Hierdoor zullen vliegtuigen minder omwegen moeten maken en zullen de vliegtijden dalen. Het FABEC-verdrag is een belangrijke stap in de ontwikkeling van het Single European Sky-project (SES). De FABEC-landen zijn België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland en Zwitserland.

- Bestuurlijke toezeggingen rond de openstelling van Lelystad Airport: het wegnemen van de beperkingen op het ongehinderd doorklimmen binnen drie jaar na opening van de luchthaven, en het herzien van het luchtruim om doorgroei naar 45.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken.

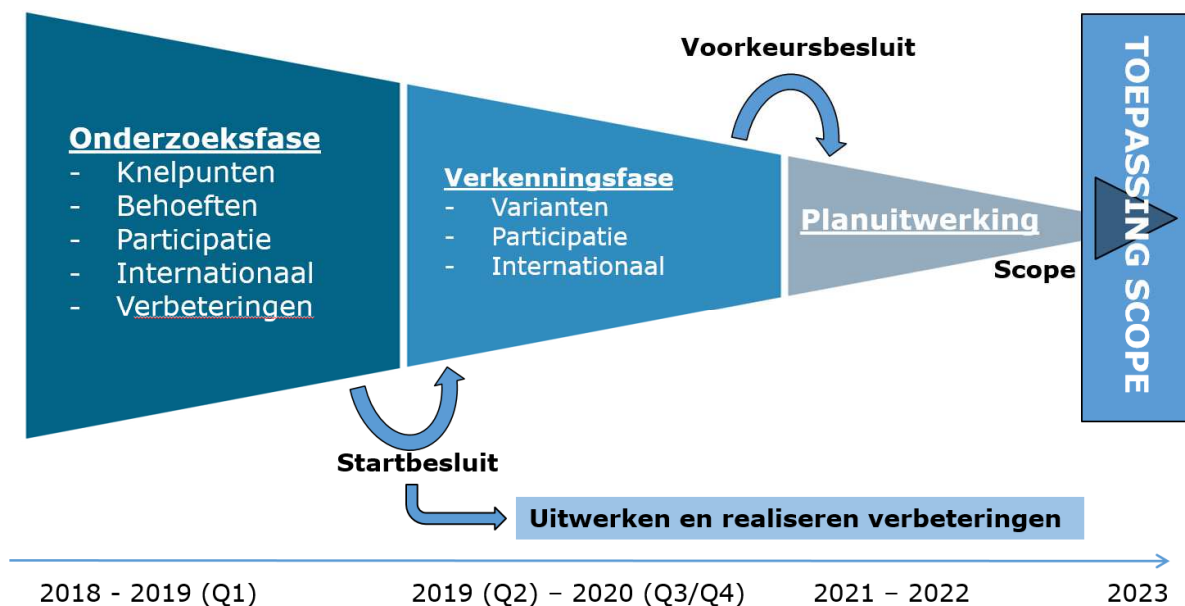
De volgende randvoorwaarden zijn van toepassing:

- De bestaande ligging en inrichting van militaire en civiele luchthavens.
- Bij de herziening wordt uitgegaan van de aanwezige luchthavenbesluiten en van bestaande afspraken over baangebruik en preferent vliegen die zijn en (in de toekomst) worden gemaakt in de Omgevingsraad Schiphol;
- De implementatie van Free Route Airspace (FRA) in het hogere luchtruim zien we als gegeven in ons project.

Aanpak; ontwikkelingsproces van de Scope en planning fasegewijze besluitvorming

De herziening van het luchtruim wordt niet in een "big bang" gerealiseerd, maar volgt een stapsgewijze aanpak die is geïnspireerd op de MIRT-aanpak. Kern daarvan is getrechterde besluitvorming: van breed kijken en belangen en wensen ophalen, naar trechteren tot één oplossing. Dit gebeurt in vier fasen: (1) de Onderzoeksfase; (2) de Verkenningfase; (3) de Planuitwerkingsfase en (4) de Realisatiefase waarin de implementatie plaatsvindt.

Elke fase wordt afgesloten met een go/no-go-moment op basis waarvan politieke besluitvorming plaatsvindt die aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. Op dit moment bevindt het project zich in de Onderzoeksfase die loopt tot en met het voorjaar van 2019. Deze fase wordt afgesloten met een zogenaamd 'Startbesluit' waarin een eerste trechtering plaatsvindt naar mogelijke (combinaties van) oplossingsrichtingen. Dit Startbesluit wordt genomen in het voorjaar 2019.



Figuur 1 Ontwikkeling Scope o.b.v. MIRT-systematiek

Vervolgens start de verkenningfase waarin op basis van de in het Startbesluit beschreven oplossingsrichtingen varianten worden uitgewerkt en tegen elkaar afgewogen. Aan het eind van de Verkenningfase zal de meer concrete Voorkeursvariant worden opgeleverd en vastgelegd in een Voorkeursbesluit. De planuitwerking en (uiteindelijk de) uitvoering van ontwikkelde maatregelen van het Project worden conform de bestaande uitvoeringsverantwoordelijkheden belegd bij de drie uitvoeringsorganisaties: CLSK, LVNL en MUAC.

Deze aanpak is erop gericht toe te werken naar een vastgestelde Scope die bestaat uit een concrete set maatregelen en projecten. Dit pakket zal betrekking hebben op de operationele luchtverkeersleidingconcepten, de luchtruimstructuur en de vliegroutes, en op het gebruik van het luchtruim (wie, wat, waar, wanneer en hoe). De planuitwerking en uiteindelijke realisatie wordt voorzien vanaf 2021. Specifieke maatregelen en eerste verbeteringen, o.a. ten behoeve van het project Lelystad, maken deel uit van het resultaat dat in 2023 wordt behaald (zie de volgende paragraaf).

Verbeteringen tot aan 2023: resultaatbeeld 2023

Parallel aan ontwikkeling van de Scope zal een aantal verbeteringen geïnventariseerd en gerealiseerd gaan worden. De tot en met 2023 uit te voeren verbeteringen zullen op basis van prioriteit en haalbaarheid worden bepaald. Deze verbeteringen vormen samen het Resultaatbeeld 2023, en bepalen daarmee de herziening van het luchtruim in 2023. Het Resultaatbeeld 2023 geeft mede input aan de Verkenningsfase en is daardoor medebepalend voor het aan het einde van de Verkenningsfase te nemen Voorkeursbesluit. De minister van IenW heeft de Kamer eerder toegezegd het wegnemen van de beperkingen op de routes van en naar Lelystad Airport als verbetering op te pakken en te realiseren. Door deze verbetering op te nemen in het Resultaatbeeld 2023 krijgt dit binnen het Project prioriteit.

Raakvlakken

Hieronder staan de voornaamste raakvlakken met andere programma's en projecten van de samenwerkende partners met project Luchtruimherziening genoemd, inclusief beschrijving van de aard van deze raakvlakken. Ook wordt de wijze van het beheersen van dit raakvlak benoemd.

Integraliteit dossier luchtvaart

Het totale dossier Luchtvaart wordt zoveel mogelijk integraal benaderd. Niet alleen op inhoudelijk vlak, maar ook in de communicatie naar - en de participatie met de omgeving. Om hier invulling aan te geven, is bij IenW het programma Luchtvaart opgericht binnen de directie Luchtvaart. Hieronder vallen de projecten Luchtruimherziening, Schiphol, Lelystad en de Luchtvaartnota 2020 – 2050 die ieder onder leiding staan van een eigen projectdirecteur. Deze ressorteren direct onder de DG Luchtvaart en Maritieme Zaken. De tussen deze vier projecten bestaande raakvlakken (inhoud, tijd en capaciteit) worden beheerst door een georganiseerde onderlinge afstemming.

Het project *Luchtvaartnota 2020-2050* is verantwoordelijk voor het – in onderlinge afstemming tussen IenW en Defensie - in de periode 2018 – 2019 opstellen van een nieuwe Luchtvaartnota 2020-2050. Daarin komt onder meer de vraag aan de orde in hoeverre groei van de civiele luchtvaart in Nederland wenselijk is, zo ja, welke groei dat is, onder welke randvoorwaarden, hoe dat zich verhoudt tot andere modaliteiten zoals spoor, welke kaders er gelden enzovoort. De uitkomst hiervan vormt input voor de varianten (en uiteindelijk de Voorkeursvariant) die in de Verkenningsfase van LRH nader vorm krijgen (c.q. krijgt).

Andersom is voor het project Luchtvaartnota het Startbesluit luchtruimherziening weer input voor het formuleren van doelen op het vlak van luchtvaart binnen Nederland, bijvoorbeeld in termen van beperkingen of mogelijkheden. De aanpak van de Luchtvaartnota 2020-2050 is om deze participatief tot stand te brengen. Omdat het project Luchtvaartnota met dezelfde "omgeving" te maken heeft als Luchtruimherziening, wordt onderling afgestemd en waar mogelijk gezamenlijk opgetreden.

Project Schiphol

Het toekomstig gebruik van de luchthaven Schiphol is een complex vraagstuk. Zaken die vanuit de luchthaven spelen zijn onder meer de ontwikkeling van het afhandelingsconcept inclusief afspraken over baangebruik, grondzijdige investeringen waaronder een nieuwe terminal en ontwikkeling van de piekuraacapaciteit in samenhang met een meer voorspelbare operatie. Ook de aanbevelingen van de OVV ten aanzien van Schiphol spelen hier mee. Al deze vraagstukken behoren niet tot de Projectopdracht van het Project Luchtruimherziening. Dat geldt eveneens voor het accommoderen van het voor Schiphol gewenste verkeersvolume binnen de huidige luchtruimindeling. Wel is er sprake van een inhoudelijke afstemming en uitwisseling. Een aantal concrete knelpunten in het luchtruim, die 1-op-1 samenhangen met de toekomst van Schiphol wordt gezamenlijk via een aantal

verdiepingsessies uitgewerkt. Hierbij gaat het onder andere over de contouren van een nieuw afhandelingsconcept voor Schiphol, verhogen van de piekruimtecapaciteit en de inrichting van stromen van en naar Schiphol. Deze verdieping maakt onderdeel uit van de LRH-Onderzoeks- en Verkenningfasen.

Project openstelling Lelystad Airport

Het faciliteren van de opening van Lelystad Airport binnen de huidige luchtruimindeling behoort tot de Projectopdracht van het project Lelystad. Dit betekent dat de participatie, realisatie en monitoring van <10.000 vluchten op Lelystad niet deel zal gaan uitmaken van de LRH-Scope. Onderdeel van de Projectopdracht LRH is wel de optimalisatie van de routes (wegnemen van beperkingen om zoveel mogelijk ongehinderd te kunnen doorklimmen) en de inpassing van de verdere doorgroei naar 45.000 vliegtuigbewegingen. Raakvlakken hebben betrekking op de participatiewijze en -intensiteit en de inhoud van route-ontwerpen. Het zorgen voor aangepaste ontsluitingsroutes van Lelystad zodat verkeer zoveel mogelijk ongehinderd kan doorklimmen is dus expliciet en met prioriteit een onderdeel van de Projectopdracht Luchtruimherziening. Raakvlakrisico's worden beheerst door periodieke afstemming tussen beide projecten.

Overige raakvlakken

Het Project Luchtruimherziening kent verder afhankelijkheden met raakvlakprojecten CivMil ATM Samenwerking en Implementatie iCAS. De beschikbaarheid van voldoende verandercapaciteit bij ANSP's is een groot risico voor het Project. Doordat de plannings van implementatie iCAS, CivMil samenwerking en luchtruimherziening voor een groot deel parallel lopen, wordt de claim op de schaarse capaciteit van verkeersleiders bij ANSP's groter terwijl het reguliere proces van onderhoud en ontwikkeling ook doorgang vindt.

Programma CivMil ATM Samenwerking

De verdere integratie van civiele en militaire luchtverkeersleiding wordt gedaan onder het Programma Civiel-Militaire ATM-samenwerking. Dit programma heeft een raakvlak met het Project LRH waardoor afstemming hiermee belangrijk is. Raakvlakken zitten onder andere in:

- De bemensing van de Stuurgroepen van beide programma's waar grotendeels overlap is;
- De parallelle planning waarmee we een beroep doen op dezelfde schaarse (verander)capaciteit van de ANSP's;
- Het interdepartementale opdrachtgeverschap;
- Civiel-Militaire samenwerking is bepalend voor de ontwikkelcapaciteit op het gebied van Luchtruimherziening. Een stroef of vertragend proces bij Civiel-Militaire samenwerking vertraagt de voortgang van Luchtruimherziening en beperkt mogelijk de oplossingsruimte.

Dit raakvlak wordt beheerst door op reguliere basis afstemmingsoverleg te houden tussen de projectdirecteur Luchtruimherziening en de programmamanager CivMil over deze raakvlakken. Dat doen ook andere betrokken projectmedewerkers zodat zij leren van elkaars aanpak. Tevens stemmen zij werkzaamheden op elkaar af.

Implementatie iCAS

De implementatie van het systeem iCAS is een belangrijk project voor Luchtverkeersleiding Nederland. iCAS vervangt het huidige systeem AAA en biedt meer systeemcapaciteit om wijzigingen door te voeren. De actuele planning voorziet de implementatie van iCAS in het jaar 2021. Dit is een belangrijk raakvlak voor het Project LRH aangezien de implementatie van iCAS (ook) een beroep op schaarse capaciteit bij LVNL en CLSK doet die voor het Project LRH benodigd is. Ook is er een freezeperiode zodra overgegaan wordt op iCAS, in de maanden voor en na de overstap van AAA naar iCAS. De precieze duur en aard van de freezeperiode is nog niet bekend. In deze periode zullen bepaalde wijzigingen niet doorgevoerd kunnen worden. Dit betekent dat de planning van verbeteringen uit de Luchtruimherziening hiermee rekening dient te houden. Op dat moment dient – ter beheersing van het raakvlak - te worden gepland tot wanneer en welke wijzigingen in AAA worden doorgevoerd en vanaf wanneer en welke in iCAS, inclusief de benodigde doorlooptijden.

Reguliere proces van doorontwikkeling luchtruim en doorvertaling in luchthavenbesluiten

De ANSP's zijn verantwoordelijk voor het implementeren van luchtruimwijzigingen die voortkomen uit het reguliere proces van beperkte doorontwikkeling van het luchtruim. Het is aan het Project om zicht te hebben en te houden op projecten en initiatieven die lopen bij de partnerorganisaties en te monitoren of deze impact hebben op de luchtruimherziening. Het Project LRH ontwikkelt een werkwijze waarop initiatieven getoetst kunnen worden in hoeverre ze 'no regret' zijn voor de herziening van het luchtruim en het resourcegebruik.

De civiele luchthavenbesluiten vallen binnen de verantwoordelijkheid van de betreffende lijnafdeling van DGLM van I&W. Militaire luchthavenbesluiten vallen onder de Hoofddirectie Beleid van Defensie. Tijdens de looptijd van het Project vindt nauwe afstemming plaats en zullen in voorkomende gevallen nadere afspraken moeten worden gemaakt.

Raakvlakmanagement algemeen

Op programmaniveau wordt gestuurd op de samenhang van deze vier projecten. Hiervoor is het Program Management Office (PMO) ingesteld onder leiding van het hoofd PMO Luchtvaart die projectbeheersing, omgevingsmanagement en beslisarchitectuur voor het gehele programma faciliteert. Niet alleen brengt het PMO kennis en ervaring in de onderliggende projecten in (waaronder het Programma Ruimte voor de Rivier), ook draagt het PMO bij aan een uniforme aanpak en uitingsvormen tussen de projecten. Daarnaast stuurt zij op samenhang en risicobeheersing van de raakvlakken. Wekelijks is er een Programmaoverleg Luchtvaart waarin alle vier projectdirecteuren vertegenwoordigd zijn onder leiding van de eindverantwoordelijk DG-LM. In dit overleg vindt de onderlinge afstemming en (bij)sturing voor de afzonderlijke projecten plaats.

3. Participatie en communicatie

Visie op participatie en communicatie

Participatie in het luchtvaartbeleid is tot op heden geconcentreerd op vraagstukken die spelen op en rondom de luchthavens. Vanuit het Lelystad-dossier maar zeker in het licht van de nieuwe Luchtvaartnota en de herziening van het luchtruim is behoefte aan een verbrede dialoog en duidelijkheid over de wijze van participatie. We willen heldere kaders en spelregels zodat iedereen, ver weg of dichtbij een luchthaven, weet wat de mogelijkheden voor participatie zijn. De Gateway Review geeft ook als aanbeveling om te focussen op de groepen stakeholders die echt betrokken moeten worden.

Bij de start van het project luchtruimherziening is uitgesproken dat het project alleen succesvol kan zijn als het wordt uitgevoerd in dialoog met belanghebbenden. Dit betekent enerzijds een goed begrip van de behoeften en mogelijke oplossingen die zij aandragen (participatie) en anderzijds hen op de hoogte houden van de actuele ontwikkelingen (communicatie). Wanneer het omgevingsmanagement goed wordt uitgevoerd kan het project met een transparant proces tot betere oplossingen komen en het begrip bevorderen voor de uitkomsten in de omgeving.

Binnen het omgevingsmanagement voor het programma luchtvaart wordt gebruik gemaakt van de zogeheten participatieladder. Deze maakt onderscheid tussen vier niveaus van participatie met een oplopende mate van invloed van burgers, maatschappelijke organisaties, gebruikers en decentrale overheden. Het betreft:

1. Informeren: het bevoegd gezag bepaalt en informeert betrokkenen (bijvoorbeeld informatieavonden);
2. Meedenken: het bevoegd gezag bepaalt en vraagt betrokkenen om een reactie of advies maar is daar niet aan gebonden (bijvoorbeeld inspraakprocedures);
3. Meewerken: het bevoegd gezag en betrokkenen komen een agenda (aanpak) overeen en zoeken gezamenlijk naar oplossingen (bijvoorbeeld via zogeheten ontwerpateliers);
4. Meebeslissen: binnen vooraf bepaalde kaders beslissen andere partijen dan bevoegd gezag (op gemeentelijk niveau bijvoorbeeld wijkraden).

Strategie: transparant, zorgvuldig en een navolgbaar proces

Gezien de samenhang tussen de verschillende luchtvaartprojecten wordt waar relevant zoveel als nodig gezamenlijk opgetrokken met de projecten Luchtvaartnota, Schiphol en Lelystad Airport. Dat krijgt vorm door middel van een gedeeld Programma Management Office (PMO) waarin naast projectbeheersing ook de eenduidigheid en professionaliteit van het omgevingsmanagement op programmaniveau worden geborgd.

In de onderzoeksfase heeft het project zich kenbaar gemaakt aan relevante partijen in de omgeving: de sector, overheden en maatschappelijke partijen en burgers. Er is via presentaties en gerichte informatie gecommuniceerd over de doelen en aanpak van het project. Ook heeft het project deelgenomen aan de luchtvaartgesprekken in het najaar van 2018. In de afronding van de onderzoeksfase begin 2019 maar vooral in de verkenningsfase (2019/2020) is het van groot belang om gericht betrokken stakeholders te informeren en waar mogelijk actief te betrekken.

Juist door in deze fase de externe omgeving actief te informeren en in dialoog te gaan met belanghebbenden, wordt een bijdrage geleverd aan het organiseren van vertrouwen. Dat is in lijn met de op het MIRT geïnspireerde aanpak en met de nieuwe Omgevingswet. Belangrijk is om bij het bouwen aan vertrouwen zo vroeg als mogelijk en regelmatig tijdens het werkproces de komende jaren contact te hebben met de wereld buiten het project; niet alleen op formele momenten of bij het

gereed komen van producten bijvoorbeeld. Adagium daarbij is: spreek af wat je doet en doe wat je afspreekt.

Het omgevingsmanagement van het project luchtruimherziening is gericht op het bereiken van drie doelen:

1. Transparantie en
2. Zorgvuldigheid, leidend tot een
3. Navolbaar proces

Deze doelen worden bereikt door:

- Relevante stakeholders te betrekken;
- Wensen en belangen inzichtelijk te maken;
- Gewogen en inzichtelijke belangenafweging;
- Open, heldere en begrijpelijke communicatie gedurende het gehele proces.

Het project kenmerkt zich door een open houding naar buiten, het projectteam kenmerkt zich door aanspreekbaarheid op zijn doen en laten. Tevredenheid bij eenieder zal niet realiseerbaar zijn. Maar wel een zo zorgvuldig mogelijke aanpak waarbij we in gesprek zijn. Om toe te lichten wat er gebeurt, om kennis te delen, en om input op te halen die van belang is in het proces om te komen tot een herzien luchtruim.

Participatie

Een moderne overheid biedt ruimte voor burgers en hun maatschappelijke verbanden. Ruimte om te participeren: hun mening kenbaar te maken, te kunnen reageren, ideeën en suggesties in te brengen. Het herzien van het luchtruim is complex. Het vraagt kennis en expertise en een regierol van de overheid. Tegelijkertijd is de luchtruimherziening een maatschappelijke kwestie waar anno 2018 de overheid met de maatschappij over in gesprek gaat.

Bij de luchtruimherziening die ons voor ogen staat, is het van belang om helder te zijn wie wanneer en volgens welke spelregels kan meedoen. Deze spelregels worden momenteel nader uitgewerkt. Daarbij worden ervaringen van de afgelopen jaren meegewogen, wordt gekeken naar de bevindingen tijdens de luchtvaartgesprekken en wordt ook in beschouwing genomen welke afspraken hierover in de buurlanden gelden. Duidelijk moet zijn dat het bevoegd gezag bij de Rijksoverheid ligt. Het Rijk voert de regie over de participatie.

Het project onderscheidt op hoofdlijn drie doelgroepen: besturen (gemeente, provincie), maatschappij (omwonenden, milieuorganisaties) en luchtruimgebruikers. Per doelgroep kiest het project invulling van participatie- en communicatieactiviteiten passend bij de gewenste trede op de participatieladder.

Communicatie

Het doel van communicatie is om de externe en interne omgeving van het project te informeren over de aanpak en stand van zaken, om zodoende begrip te bevorderen voor de uitkomsten. De communicatiestrategie geldt voor het geheel van het project en vraagt om actieve samenwerking met de bij het project betrokken partners, uiteraard met behoud van de eigen verantwoordelijkheid.

De diverse doelgroepen worden geïnformeerd over de resultaten en voortgang van het project, gebruik makend van verschillende communicatiemiddelen. Onderstaande lijst zal gedurende de loop van het project in overleg met de projectpartners worden bijgesteld: er zullen middelen bijkomen, en middelen die niet effectief of efficiënt blijken worden geschrapt:

- Online via de website www.luchtvaartindetoekomst.nl
- Online door inzet van social media
- Nieuwsberichten, blogs, columns etc.
- Presentaties
- Brieven aan het parlement

- Kennissessies
- Klankbordsessies

Planning

Voor de periode tot einde 2019 zijn op dit moment per doelgroep de volgende activiteiten gepland. Deze planning zal in de loop van de tijd nog worden aangevuld. In cursief staat de participatietrede vermeld.

Planning & Beslismoment	Bestuurlijk	Maatschappelijk	Gebruikers
December 2018	Overleg met VNG over participatie gemeenten <i>Informereren/meedenken</i>	Opbrengst van de verkenningsfase naar TK: Bloemlezing, analyse luchtvaartgesprekken, focusgroepen, Motivaction, kennisbasis en position papers. <i>Informereren</i> Opbrengt van de verkenningsfase op www.luchtvaartindetoekomst.nl <i>Informereren</i>	
Januari 2019	Ambtelijke gesprekstafels met provincies <i>Informereren/meedenken</i>	Analyse luchtvaartgesprekken via www.luchtvaartindetoekomst.nl ter inzage/aanvulling bij deelnemers <i>Informereren</i> Eerste kerngroepen in de provincies (perspectieven) <i>Informereren/meedenken</i>	Klankbordgroep commerciële gebruikers (terugleggen behoeftestelling) <i>Informereren/meedenken</i> General Aviation bilateraal overleg (periodiek) <i>Informereren/meedenken</i>
Februari		Verwerken aanvullende info luchtvaartgesprekken <i>Informereren</i>	Perspectievenweek/versnellingsweek <i>Informereren/meedenken</i>
Maart Concept Startbesluit	Ambtelijk overleg provincies over startbesluit <i>Informereren/meedenken</i>	Participatie op startbesluit (invulling in afstemming met kerngroepen in de provincies) <i>Informereren/meedenken</i>	Participatie op startbesluit (invulling in afstemming met kerngroepen provincies) <i>Informereren/meedenken</i>
April Definitief Startbesluit publiceren	Ontwerpdagen varianten/ontwerpateliers (aantal keer in periode april-juni) <i>Meedenken/meewerken</i>	Ontwerpdagen varianten/ontwerpateliers (aantal keer in periode april-juni) <i>Meedenken/meewerken</i>	Ontwerpdagen varianten/ontwerpateliers (aantal keer in periode april-juni) <i>Meedenken/meewerken</i>
Mei	Ontwerpdagen varianten/ontwerpateliers <i>Meedenken/meewerken</i> Bestuurlijk overleg provincies. (Bespreken tussenstand en varianten)	Ontwerpdagen varianten/ontwerpateliers <i>Meedenken/meewerken</i>	Ontwerpdagen varianten/ontwerpateliers <i>Meedenken/meewerken</i> Klankbordgroep commerciële gebruikers (terugleggen behoeftestelling)

Planning & Beslismoment	Bestuurlijk	Maatschappelijk	Gebruikers
	<i>Informereren/meedenken</i>		<i>Meedenken</i>
Juni	Ontwerpdagen varianten/ ontwerpateliers <i>Meedenken/meewerken</i>	Ontwerpdagen varianten/ ontwerpateliers <i>Meedenken/meewerken</i>	Ontwerpdagen varianten/ ontwerpateliers <i>Meedenken/meewerken</i>
Juli en Augustus			
September		Participatie op variantennotitie (invulling in afstemming met kerngroep) <i>Informereren/Meedenken</i> Tweede ronde kerngroepen provincies <i>Informereren/Meedenken</i>	Participatie op variantennotitie (invulling in afstemming met kerngroep provincies) <i>Informereren/Meedenken</i>
Oktober	Bestuurlijk overleg provincies met Minister <i>Informereren/Meedenken</i>		
November Variantenbesluit + eventueel Startnotitie Reikwijdte en detailniveau	Eventueel formele inspraak organiseren <i>Informereren/Meedenken</i>	Eventueel formele inspraak organiseren <i>Informereren/Meedenken</i>	Eventueel formele inspraak organiseren <i>Informereren/Meedenken</i>
December 2019			

4. Organisatiestructuur en werkwijze

Doel bestuurlijke samenwerking

Binnen het samenwerkingsverband heeft (en behoudt) iedere partner een eigenstandige rol en verantwoordelijkheid. Het is een gezamenlijke effort om te regelen dat de samenwerking goed verloopt en het Project als een teameffort wordt ervaren. De minister van IenW heeft binnen deze samenwerking de regierol. Dit betekent dat zij zorgt voor de coördinatie van de inhoudelijke werkzaamheden en proces(management) dat leidt naar de realisatie van de Projectopdracht. Deze rol betekent niet dat het Project een IenW-project is. De beleidsverantwoordelijkheid voor de herziening van het luchtruim wordt gedragen door de ministeries van IenW en Defensie. De vijf Partijen zijn in het project gelijkwaardig. De projectdirecteur werkt voor alle vijf de partnerorganisaties. Er zijn tussen de Partijen afspraken gemaakt over de governance.

De bestuurlijke samenwerking is gericht op het op een efficiënte en effectieve wijze realiseren door Partijen van de Projectopdracht door het afstemmen van de daartoe benodigde middelen, mensen en procedures waardoor mogelijk ook synergievoordelen behaald kunnen worden. Partijen zullen bij de verdere voorbereiding van de realisatie en te zijner tijd bij de daadwerkelijke realisatie van het Project hun gezamenlijke taken zoals beschreven in het projectplan in acht nemen. De governance geeft een handelingskader om het Project uit te voeren zoals beoogd en waar nodig (bij) te sturen als daartoe aanleiding is.

Organisatiestructuur

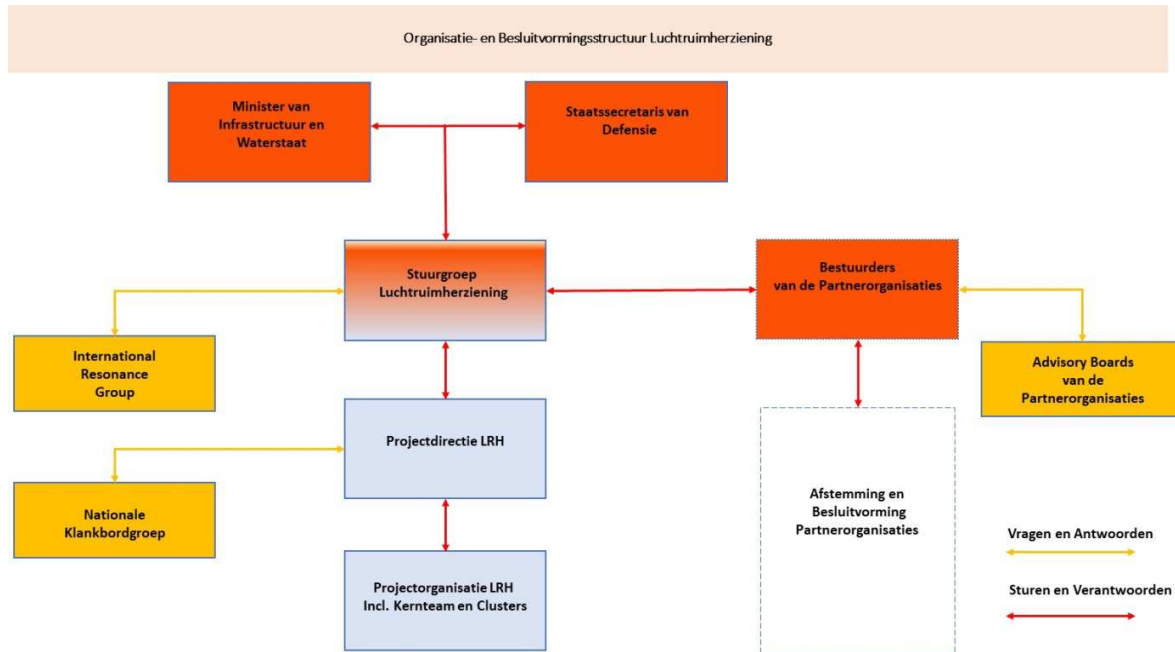
De organisatie van de samenwerking van Partijen vindt plaats op verschillende niveaus die onderling nauw met elkaar samenhangen. In de eerste plaats is dat op politiek niveau tussen de bewindspersonen van de ministeries van IenW en Defensie. Op bestuurlijk (strategisch) wordt samengewerkt door Partijen in de Stuurgroep LRH. Op ambtelijk (tactisch) niveau opereert het Projectteam LRH en op operationeel niveau werkt het Kernteam LRH aan de realisatie van de projectopdracht. De projectorganisatie wordt ondersteund door een Programma Management Organisatie.

Binnen het Projectteam worden vier verschillende clusters onderscheiden: Inhoud/internationaal, Omgevingsmanagement, Kennis & Innovatie en Beheersing/Informatie/Kwaliteit/Verantwoording. Deze clusters worden bemenst vanuit de 5 partners, de lijnorganisatie en externe inhuur. Omdat de uitvoeringsorganisaties LVNL/CLSK/MUAC qua capaciteit niet kunnen worden overvraagd, is er nu voor gekozen hen overwegend bij het inhoudelijk-internationale cluster in te zetten.

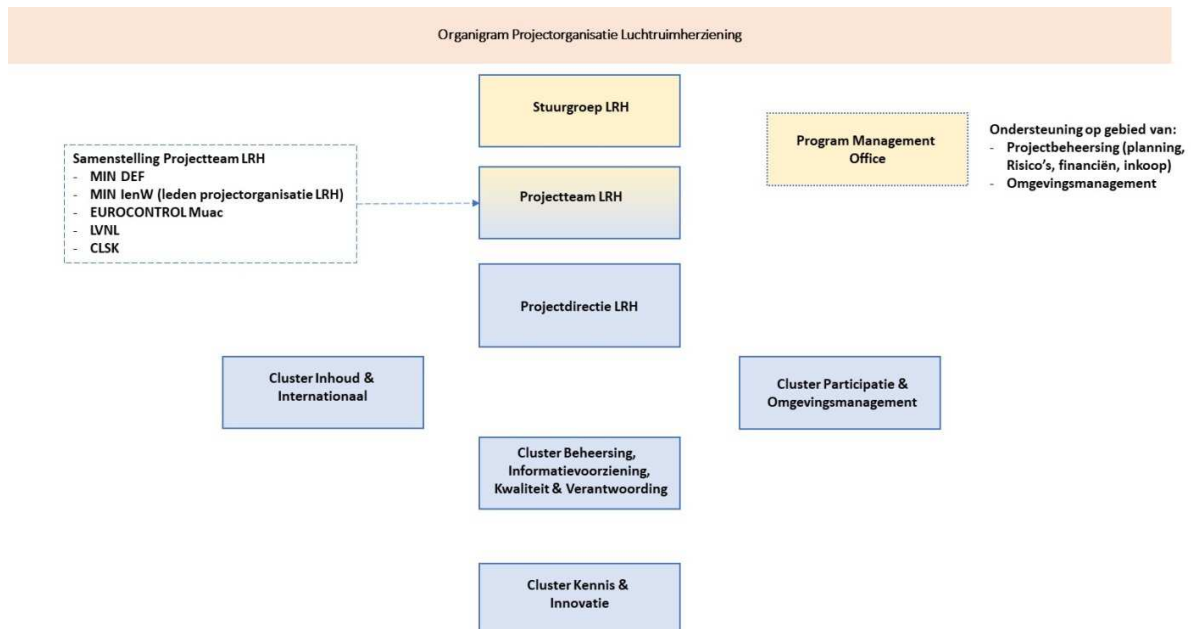
Er zijn twee bijzondere klankbordgroepen:

- De Nationale Klankbordgroep heeft als doel om vanuit een onafhankelijke toetsing van voorgestelde producten en ideeën vanuit het cluster Kennis en Innovatie deze voorstellen en ideeën te challengen. Deze groep bestaat met name uit personen die of gebruiker zijn van het luchtruim dan wel vanuit de sector, wetenschap-/kennisinstelling concrete kennis dan wel visie hebben op het luchtruimgebruik.
- De International Resonance Group zorgt voor onafhankelijke toetsing van ideeën, voorstellen, resultaten en activiteiten van het Project. Doel hiervan is te borgen dat de Stuurgroep geadviseerd wordt vanuit een breder internationaal ATM-gezichtspunt. De samenstelling van de International Resonance Group weerspiegelt het civiel-militaire karakter van de luchtruimherziening.

Het voorgaande leidt tot de volgende organisatie- en besluitvormingsstructuur van de luchtruimherziening.



Vanuit het voorgaande is de opbouw van de Projectorganisatie afgeleid.



5. Projectbeheersing

Visie op - en doel van projectbeheersing

Het doel van de projectbeheersing is het in control zijn en blijven als project. Projectbeheersing draagt bij aan tijdige, juiste en volledige (bij)sturings- en verantwoordingsinformatie op basis waarvan besluiten genomen kunnen worden. Het Project heeft ervoor gekozen zich bij de opzet van de projectbeheersing te laten inspireren door de Regeling Grote Projecten. Daarbij wordt zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van uniforme werkwijzen die mede gebaseerd zijn op de opgedane ervaringen van het programma Ruimte voor de Rivier. Formats voor planning, risicodossier en (in de toekomst) verantwoordingsrapportages zijn waar mogelijk geüniformeerd.

Instrumentarium projectbeheersing

Het Project voert actief *scopemanagement* in die zin dat bijgehouden wordt hoe – en uiteindelijke welke Scope is ontstaan aan het eind van de Planuitwerkingsfase. Aanvullingen op en wijzigingen van zowel de Projectopdracht als de Scope worden door het Project voorgelegd aan de Stuurgroep.

De druk vanuit politiek en maatschappij is hoog om tot een luchtruimherziening te komen. Daarom is sturing op de voortgang van het Project van groot belang, met daaraan ten grondslag een *projectplanning*. Deze is gebaseerd op de MIRT-fasering. Input voor de mijlpaal/faseovergang is een fasedocument, waarin vooruitgeblikt wordt naar de komende fase. Daarin wordt ook de stand van zaken ten aanzien van projectbeheersing geschetst: een overzicht van de projectfinanciën, planning en actuele risico's voor de komende fasen. Bij tussentijdse wijzigingen in aanpak van ons Project en ontwikkelingen bij raakvlakprojecten, worden consequenties hiervan voor de planning van Luchtruimherziening inzichtelijk gemaakt. Tussentijdse monitoring van de planning vindt plaats door het cluster BIKV: die agendeert mogelijke knelpunten (risico's) en daadwerkelijke afwijkingen op de planning in het kernteam en waar nodig in projectteam en stuurgroep.

Risicomangement helpt het Kern- en Projectteam om vooraf en proactief te handelen met een gezamenlijke focus. Daarbij ligt de focus op het vooraf inspelen op toekomstige ongewenste gebeurtenissen zodat tijdig besloten kan worden om actie te ondernemen ter voorkoming over vermindering van risico's. Een dergelijke aanpak leidt tot het creëren van een meer risicobewuste organisatie waarin het actief sturen op risico's verankerd is en uiteindelijk is het doel van risicomangement het voorkomen van verrassingen en het goed benutten van keuzemogelijkheden.

Het Project voert *financieel management* over al haar activiteiten en over de periode tot en met 2024. Daartoe is een begroting opgesteld. De jaren tot en met 2020 zijn daadwerkelijk gefinancierd. De komende tijd zullen op basis van de reguliere planning en control cyclus de overige jaren met middelen worden belegd. Tevens afspraken gemaakt over de kostenverdeling door – en tussen de partners. Dit geldt ook voor de dekking daarvan. Tussen beide departementen zijn spelregels afgesproken over de gemeenschappelijke inkoop, de mandatering, de monitoring van de financiën en de omgangswijze met afwijkingen.