



Mw. S.A.M. Dijksma
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum 12 september 2017
Betreft Briefadvies realisatie luchthaven Lelystad: twee adviezen om
tijdig de beoogde doelen te realiseren

Geachte mevrouw Dijksma,

Eén van de uitgangspunt van het luchtvaartbeleid van Nederland is de versterking van de mainportfunctie en de netwerkkwaliteit van Schiphol. Om dit uitgangspunt te realiseren is het essentieel om de schaarse (milieu)capaciteit op Schiphol zoveel mogelijk te benutten voor mainportgebonden verkeer. Besloten is dat luchthaven Lelystad in de toekomst een deel (oplopend – onder voorwaarden - tot 45.000 vliegbewegingen) van het niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol zal opnemen. Openstelling van luchthaven Lelystad voor (middel)groot commercieel verkeer is voorzien op 1 april 2019.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) rekent het tot zijn rol om er voor te zorgen dat aandacht wordt gegeven aan alle aspecten van het ontwikkelen van luchthaven Lelystad, en om er voor te zorgen dat er een samenhangend plan is voor de ontwikkeling van luchthaven Lelystad. Tevens rekent het ministerie het tot zijn rol er voor te zorgen dat er verbindingen worden gelegd en onderhouden met alle *stakeholders* die betrokken zijn bij de ontwikkeling van luchthaven Lelystad.

Met het oog hierop vroeg u ons om een verkenning uit te voeren naar de regievoering door IenM met betrekking tot de ontwikkeling van luchthaven Lelystad, inclusief het concept-programmaplan Realisatie Lelystad Airport. U vroeg ons om op basis van de verkenning advies te geven over de wijze waarop richting kan worden gegeven aan de ontwikkeling van luchthaven Lelystad, over de benodigde governance en over het plan dat nodig is voor IenM om regie te voeren met betrekking tot deze nieuwe luchthaven, inclusief de organisatie(vorm) die dat vergt.

Wij spraken af dat onze verkenning qua vorm en reikwijdte een *quick scan* zou zijn. De resultaten daarvan staan in dit briefadvies, waarin wij u twee adviezen geven om tijdig de beoogde doelen te realiseren:

1. **Benoem terstond een gedelegeerd opdrachtgever met hoog profiel en doorzettingsmacht (niveau (p)DG) die vol gas moet geven op de taken waar IenM voor verantwoordelijk is.**
2. **Richt terstond een structuur in waardoor het programma in samenhang bestuurd kan worden door alle verantwoordelijke partijen.**

De onderliggende notie hierbij is dat de betrokken partijen ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben, maar dat het tijdig realiseren van de met luchthaven Lelystad beoogde doelen een gezamenlijke inspanning vergt. IenM staat aan de lat om ervoor te zorgen dat alle betrokken spelers hier gezamenlijk op kunnen sturen en om waar nodig knopen door te hakken. Zoals wij op pagina 5 nader zullen toelichten gaat het hierbij niet om 'regie' maar om verantwoordelijkheid.

Aanpak bij de verkenning

Onze adviezen kwamen tot stand na het bestuderen van schriftelijk materiaal¹ en na gesprekken met de belangrijkste actoren: de Schipholgroup / Lelystad Airport, gemeente Lelystad, provincie Flevoland, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) en IenM.

In de gesprekken gebruikten wij het door IenM opgestelde concept-programmaplan Realisatie Lelystad Airport als leidraad om ons een beeld te vormen van de stand van zaken. Het concept-programmaplan somt de activiteiten op die nodig zijn om luchthaven Lelystad te realiseren en onderscheidt daarbij vier sporen (zie tekstbox hieronder). Vanzelfsprekend zijn in de gesprekken ook vragen aan de orde geweest over besturing, over samenhang binnen het programma, over risico's en over de relatie met gerelateerde zaken als de herinrichting van het luchtruim.

Overzicht van de vier sporen uit het concept-programmaplan realisatie Lelystad Airport

Spoor 1. Fysieke inpassingen

Onder dit spoor vallen de fysieke aanpassingen op de luchthaven, de verplaatsing van de Politieacademie en de Rijksdienst voor het Wegverkeer, het plaatsen van naderingsverlichting, de aanleg van de afslag van de A6 en van de provinciale verbindingsweg, het behandelen van bezwaar- en beroepszaken tegen bestemmingsplannen en vergunningen, het afhandelen van planschadeclaims, en de verkenning naar de verbreding van de A6.

Spoor 2. Luchtzijdige ontwikkeling

Onder dit spoor vallen drie onderdelen:

- het realiseren van veilige aansluiting van vertrek- en naderingsroutes op het hogere luchtruim;
- de verwerking van nieuwe procedures, routes en werkwijzen in het luchtverkeersleidingssysteem van LVNL;
- het beschikbaar krijgen van voldoende gekwalificeerde luchtverkeersleiders.

Spoor 3. Verkeersopgave

Het gaat in dit spoor om de besluiten die moeten worden genomen om een optimale verkeersverdeling te realiseren (selectiviteit), waardoor luchthaven Lelystad ook daadwerkelijk de beoogde ruimte kan creëren voor de groei van mainportgebonden verkeer op Schiphol. Het concept-programmaplan noemt twee deelactiviteiten: marktwerking en de verkeersverdelingsregel.

Spoor 4. Doorwerking van het luchthavenbesluit in (en in afstemming met) de omgeving. Onder dit spoor vallen acties die voortvloeien uit het luchthavenbesluit en twee hinderbeperkende maatregelen die zijn afgesproken aan de Alderstafel.

¹ Onder meer het luchthavenbesluit, documenten van de Alderstafel Lelystad, het ondernemingsplan Lelystad Airport, het convenant landzijdige bereikbaarheid luchthaven Lelystad, de intentieovereenkomst inzake het realiseren van luchtverkeersleiding voor Lelystad Airport, recente adviesrapporten van het Britse bureau Helios en van de Gateway Review, brieven aan de Tweede Kamer en het concept-programmaplan Realisatie Lelystad Airport.

Bevindingen

Uit de analyse van de documenten en uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de grootste opgaven voor het tijdig realiseren van de beoogde doelen liggen in de luchtzijdige ontwikkeling en in de verkeersverdeling (spoor 2 en 3 van het concept-programmaplan)². Het gaat hier om kaders en randvoorwaarden die bepalend zijn voor het al dan niet behalen van de beoogde publieke doelen: het versterken van de mainportfunctie van Schiphol Airport door overdracht van niet-mainportgebonden verkeer naar luchthaven Lelystad. Vraagstukken ten aanzien van verkeersselectie, openingstijden en benodigde luchtverkeersleiding moeten binnen enkele weken worden opgelost en tot besluitvorming worden gebracht om het tijdspad niet in gevaar te brengen.

De betreffende onderdelen van het programma zijn nauw gerelateerd, maar worden nu gefragmenteerd behandeld. Besluitvorming is (soms impliciet) belegd bij verschillende partijen. Wij zijn van mening dat IenM verantwoordelijk is voor het realiseren van deze twee onderdelen van het programma. Andere partijen zijn in hun voortgang afhankelijk van besluitvorming door IenM: de Schipholgroep voor wat betreft duidelijkheid over verkeersselectie en de beschikbaarheid van luchtverkeersleiding (aantal uur en spreiding over de dag), LVNL en CLSK voor wat betreft het aantal medewerkers dat moet worden aangetrokken en opgeleid, de regio Lelystad voor wat betreft de mogelijkheden voor het aantrekken van *maintenance, repair* en *overhaul*-bedrijven (MRO). Overigens heeft IenM te kennen gegeven deze besluiten spoedig te zullen nemen.

Daarnaast zien wij als risico dat er weinig sturing is op de onderlinge samenhang van de activiteiten die nodig zijn om luchthaven Lelystad tijdig te realiseren op een zodanige wijze dat de beoogde doelen worden behaald. Er is geen adequate structuur om gezamenlijk te sturen en het concept-programmaplan Realisatie Lelystad Airport is ontoereikend als sturingsinstrument. Het valt op dat er nog geen totaalplanning is en dat belangrijke overkoepelende zaken als het inrichten van omgevingsmanagement en het opstellen van een communicatieplan nog achterwege blijven. Communicatie met belanghebbenden in de regio's rond Lelystad vindt wel plaats, maar ook hier is de aanpak gefragmenteerd.

Twee adviezen om tijdig de beoogde doelen te bereiken

1. Benoem terstond een gedelegeerd opdrachtgever met hoog profiel en doorzettingsmacht (niveau (p)DG) die vol gas moet geven op de taken waar IenM voor verantwoordelijk is.

De taak van IenM is om te zorgen dat de beoogde publieke doelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het ministerie moet vol gas geven op de benodigde besluitvorming en uitvoering in spoor 2 en 3. Bij de besluitvorming moeten verkeersselectie, de ontwikkeling van *General* en *Business Aviation*, de uitbreiding van MRO-activiteiten en de daaruit volgende behoefte aan luchtverkeersleiding (aantal uur en verdeling over de dag) in samenhang worden gezien. De mate waarin aantrekken en opleiden van nieuw personeel bij LVNL en CLSK mogelijk is speelt uiteraard ook een rol bij de te maken afweging. Het onderhouden van contact met de slotcoördinator en het waar nodig laten verrichten van een capaciteitsanalyse hoort ook bij deze taak.

De urgentie is groot, en de op te lossen kwesties zijn complex. Dit is dan ook 'Chiefsache': het vergt de persoonlijke aandacht en inzet van de DG Bereikbaarheid. Dat lijkt, gezien zijn reeds aanzienlijke takenpakket, niet mogelijk in de mate die wij nodig achten. Daarom adviseren wij om een ervaren en gezaghebbend persoon (niveau (p)DG) aan te wijzen die namens de DG Bereikbaarheid optreedt als gedelegeerd opdrachtgever en uit dien hoofde voldoende doorzettingsmacht krijgt en rechtstreeks rapporteert aan de staatssecretaris van IenM.

Zie de tekstbox op pagina 5 voor de opdracht voor de gedelegeerd opdrachtgever

² Besluitvorming over selectiviteit en mogelijke inzet van een verkeersverdelingsregel is uiteraard breder dan luchthaven Lelystad. Het onderwerp is bij IenM momenteel belegd binnen het programma Schiphol.

2. Richt terstond een structuur in waardoor het programma in samenhang bestuurd kan worden door alle verantwoordelijke partijen.

Richt per direct een heldere programmastructuur in, die recht doet aan de notie dat de verantwoordelijke partijen voor een gezamenlijke complexe opgave staan om luchthaven Lelystad op tijd te realiseren op een dusdanige wijze dat de beoogde doelen worden behaald. Dit vraagt om een programmasturing in vier kolommen: één kolom per hoofdverantwoordelijke voor de realisatie, te weten de Schipholgroep, IenM³, de gemeente Lelystad en de provincie Flevoland.

De bestuurders en opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor de voortgang in hun eigen kolom. De vier onderdelen van het programma komen in onderling verband op tafel in een overkoepelend bestuurlijk overleg en een gezamenlijk opdrachtgeversoverleg. Het bestuurlijk overleg wordt voorgezeten door de staatssecretaris van IenM en komt minstens tweemaandelijks bijeen. Het bestuurlijk overleg bewaakt de voortgang van het gehele programma en lost waar nodig knelpunten op (escalatieniveau). Wij geven daartoe de volgende agenda mee:

1. **Zorg voor een helder gezamenlijk commitment op het doel, op de vereiste acties om dat doel te realiseren en op de planning.** Spreek elkaar waar nodig constructief aan en los knelpunten (snel) gezamenlijk op. Gezien de urgentie van besluitvorming over onder meer de routestructuur moeten dergelijke oplossingen niet gezocht worden in nieuwe studies.
2. **Laat met spoed een omvattend programmaplan maken** en stel het vast. Het concept-programmaplan Realisatie Lelystad Airport is in zijn huidige vorm niet toereikend om de gestelde doelen tijdig te bereiken. Beschrijf de verantwoordelijkheden eenduidig, op basis van de hierboven genoemde vier kolommen. Voorzie alle deelprojecten van financiële dekking. Draag zorg voor een gedetailleerde planning en een communicatieplan, richt omgevingsmanagement in.
3. **Borg de samenhang** met de herinrichting van het luchtruim, de co-locatie civiel-militair, en de vervanging van het AAA-systeem door iCAS op het hoogste niveau. Het moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn hoe de samenhang is en op welke overlegtafels besluiten worden genomen.
4. **Onderhoud goed contact** met het SG-overleg co-locatie, met de Alderstafel en met andere gremia waar luchtvaart aan de orde is. Maak goede afspraken over verantwoordelijkheden en voorkom rolvermenging.

Het opdrachtgeversoverleg komt minstens twaalf keer per jaar bijeen onder leiding van de DG Bereikbaarheid. De opdrachtgevers van de vier onderdelen bespreken de voortgang van de deelprojecten uit het programmaplan en overzien het programma als geheel, op basis van rapportages en plannings. Knelpunten worden vlot opgelost dan wel opgekoppeld naar het bestuurlijk overleg.

Als onderdeel van de programmastructuur dient ook het risicomanagement te worden ingericht. Voor alle deelprojecten moeten de risico's worden omschreven, inclusief mitigerende maatregelen. Dit vormt een integraal onderdeel van het op te stellen programmaplan. Gezien de urgentie en de complexiteit van de besluitvorming adviseren wij daarnaast om een externe dwarskijker c.q. kwaliteitstoetsers te benoemen. Deze onafhankelijke persoon krijgt tot taak om de overkoepelende overleggen tenminste maandelijks een oordeel en advies aan te bieden over de voortgang van het programma.

Op pagina 6 staat een schematische weergave van de geadviseerde structuur

³ LVNL en CLSK zijn geen hoofdverantwoordelijke, maar hebben uiteraard belangrijke taken in de realisatie van luchthaven Lelystad. IenM dient, waar van toepassing gezamenlijk met Defensie, kaders en sturing te geven aan LVNL en CLSK die verantwoordelijk zijn voor het luchtruim rond luchthaven Lelystad.

Opdracht gedelegeerd opdrachtgever I enM

De opdracht van de gedelegeerd opdrachtgever van I enM is tweeledig:

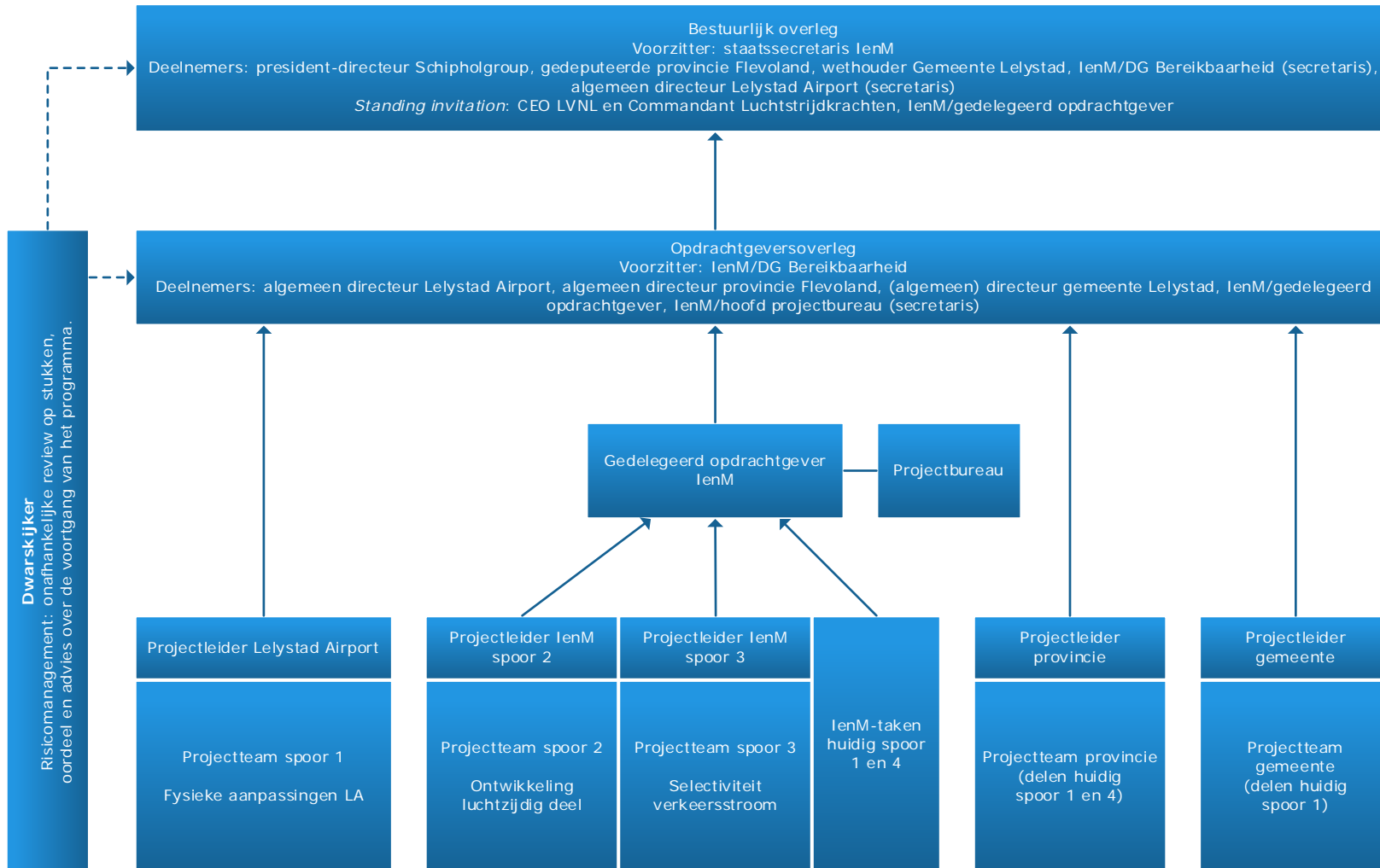
- A. Draag zorg voor spoedige besluitvorming door I enM over de onderdelen 'luchtzijdige ontwikkeling' en 'veersselectie' (spoor 2 en 3 uit het concept-programmaplan. Bezie daartoe de mogelijkheden voor veersselectie, de ontwikkeling van *General Aviation*, de uitbreiding van MRO-activiteiten en de daaruit volgende behoefte aan luchtverkeersleiding (aantal uur en verdeling over de dag) in samenhang met elkaar. Richt hiervoor een projectorganisatie in die buiten de lijn functioneert.**

- B. Draag met spoed zorg voor een volledig programmaplan waarin alle acties voor realisatie van luchthaven Lelystad staan opgenomen. Monitor na vaststelling van het programmaplan de realisatie van de acties en rapporteer hierover aan het opdrachtgeversoverleg.**

Het is wellicht opvallend dat wij de term '**regie**', die in de vraagstelling voor de verkenning staat, hier niet gebruiken. Bij woorden als regie, regievoering, regierol is niet duidelijk wat er precies van de regisseur wordt verwacht. Gaat de regisseur er nou wel of niet over? Wat is de positie en de rol van de andere actoren? Liever spreken wij over verantwoordelijkheden: wie gaat erover, wie acteert? Uiteraard is het in een complex programma als dit belangrijk dat één partij de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat alle betrokken spelers gezamenlijk kunnen sturen op tijdige realisatie van de doelen. Wij zijn het met I enM eens dat die verantwoordelijkheid bij het ministerie ligt. En ook alle andere gesprekspartners hebben ons aangegeven dat zij willen dat I enM deze rol speelt in het programma. Het tweede deel van de opdracht voor de gedelegeerd opdrachtgever is met het oog hierop geformuleerd.

Voorzie de gedelegeerd opdrachtgever I enM voor het tweede deel van de opdracht van een **dedicated programmabureau**. Bemens het team met fulltime medewerkers die ervaring hebben met de uitvoering van projecten of programma's: een projectsecretaris van het niveau projectleider/-directeur, een omgevingsmanager, een communicatieadviseur en een medewerker projectbeheersing.

Geadviseerde structuur om het programma in samenhang te besturen



Voortgangsbewaking en oplossen van knelpunten door de bestuurders van de verantwoordelijke partijen. Standaard op de agenda: planning, communicatie, financiën, samenhang met andere programma's en andere gremia. Komt minstens zes keer per jaar bijeen.

Gezamenlijke toets op de voortgang door de opdrachtgevers van de verantwoordelijke partijen op basis van rapportages en plannings uit de vier kolommen. Komt minstens twaalf keer per jaar bijeen. Knelpunten worden vlot opgelost dan wel opgekoppeld naar het bestuurlijk overleg.

Wekelijkse rapportage aan de afzonderlijke vier opdrachtgevers. Waar nodig onderling contact tussen projectleiders. Knelpunten worden vlot gesignaleerd aan de opdrachtgever.

Tot slot

Al onze gesprekspartners stelden de **herinrichting van het luchtruim** aan de orde. Hoewel dit buiten de reikwijdte van onze verkenning valt, wijzen wij er op dat ook dit onderwerp urgente actie behoeft. Reeds dit jaar moeten flinke stappen worden genomen, om de herinrichting en alles dat daar uit volgt tijdig af te kunnen ronden. Besluitvorming moet met name plaatsvinden in internationaal verband. Het overleg met de buurlanden kan een nieuwe impuls krijgen door een overleg op ministerieel niveau. De complexiteit van de vraagstukken op dit dossier en de noodzaak om zorgvuldig én snel tot besluitvorming te komen, vergen onzes inziens een programmatische aansturing door iemand met kennis van zaken en een stevig internationaal profiel, op minimaal directeursniveau. IenM heeft overigens te kennen gegeven momenteel te werken aan het inrichten van een programma- of projectstructuur die later dit jaar van start moet gaan.

Mocht u naar aanleiding van dit advies vragen hebben dan geven wij u uiteraard graag een toelichting. Wij danken u voor het in ons gestelde vertrouwen.

Hoogachtend,

Koos van der Steenhoven
Mark Dierikx
Marianne Aalbersberg

ABDTOPConsult

September 2017