

31936 Luchtvaartbeleid

25268 Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 1194 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2024

Hierbij ontvangt u de wettelijke evaluatie van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) over de periode 2019-2023. Daarmee wordt voldaan aan de verplichting om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) eens per vijf jaar te evalueren.¹ De evaluatie van LVNL is uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers van adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). In deze brief wordt gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers. Het rapport en de bestuurlijke reactie van LVNL treft u aan als bijlagen bij deze brief.

Het zbo LVNL

LVNL zorgt dag en nacht voor een veilige, efficiënte en milieubewuste afhandeling van het vliegverkeer op de vliegvelden en in het luchtruim. LVNL geeft daarmee uitvoering aan taken die zijn vastgelegd in de Wet luchtvaart. LVNL is voor het grootste deel tariefgefinancierd, wat betekent dat de meeste opbrengsten van LVNL voortkomen uit heffingen die bij gebruikers – veelal luchtvaartmaatschappijen – voor de diensten in rekening worden gebracht. LVNL valt als zbo onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). LVNL en IenW werken samen in een bestuurlijke driehoek, waarbij de secretaris-generaal van IenW eigenaar van LVNL is, de directeur-generaal Luchtvaart en Maritieme zaken de rol van opdrachtgever vervult en LVNL opdrachtnemer is.²

De conclusies en aanbevelingen uit het rapport

In het rapport concludeert AEF dat LVNL, ondanks de zeer bewogen periode 2019-2023, doeltreffend en doelmatig functioneerde. LVNL heeft een constante kwaliteit kunnen leveren in het waarborgen van veiligheid van het vliegverkeer en een gelijktijdige efficiënte afhandeling. Daarnaast heeft LVNL ook meerdere grote projecten gerealiseerd, zoals de inrichting van luchtverkeersleiding op Lelystad, (diverse resultaten binnen) het programma Minder Hinder

¹ Artikel 39 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

² Conform de Circulaire governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen

Schiphol en de torenverbouwing op Schiphol. Wel hadden de twee grote vernieuwingsprogramma's iCAS en 1ATM³ en het aanhoudende personeelstekort een weerslag op de organisatie. Daarnaast is de opgave voor LVNL – het garanderen van veiligheid en het balanceren van andere doelen zoals capaciteit en hinder – complexer geworden en is de context waarin LVNL opereert sterk veranderd. AEF concludeert dat betere samenwerking en meer vertrouwen in de bestuurlijke driehoek voorwaarden zijn om op de opgaven te sturen.

In grote lijnen herkennen LVNL en lenW zich in de conclusies en aanbevelingen van AEF. Hierna wordt nader ingegaan op een aantal onderwerpen die bij opvolging van de aanbevelingen belangrijk zijn.

Doeltreffend en doelmatig in een bewogen evaluatieperiode

De evaluatieperiode 2019-2023 was een bewogen periode die gekenmerkt werd door een aantal grote en uiteenlopende uitdagingen voor zowel lenW als LVNL. LVNL had te maken met de gevolgen van de covidpandemie, de ontwikkelingen rondom Schiphol en Lelystad Airport, de luchtruimherziening, de oorlog in Oekraïne en de twee grote programma's iCAS en 1ATM.

Gegeven deze dynamiek is het positief dat LVNL erin slaagde om de doeltreffendheid en doelmatigheid op peil te houden. LVNL heeft de veiligheid gewaarborgd, het verkeer efficiënt afgehandeld en bleef veelal binnen de normen voor geluidshinder. AEF wijst wel op een doelmatigheidsrisico door de beperkte kostenflexibiliteit en de onzekere verkeersvolumes in de toekomst. Mede vanwege de Europese kostenefficiëntiedoelstellingen zullen LVNL en lenW aandacht blijven houden voor, en samen blijven werken aan de doelmatigheid van de organisatie.

Complexere opgaves

Op diverse plekken in het rapport constateert AEF dat de taakuitvoering en de opgave van LVNL complexer is geworden. LVNL streeft primair naar een veilige afhandeling van het verkeer.

³ iCAS wordt het nieuwe verkeersleidingssysteem dat het huidige systeem zal vervangen. 1ATM is een programma dat toewerkt naar de integratie van de militaire en civiele luchtverkeersleiding in LVNL.

Tegelijkertijd wordt van LVNL verwacht dat zij de capaciteit waarborgt, het verkeer efficiënt afhandelt en bijdraagt aan een vermindering van omgevingshinder en emissies. Bovendien zal LVNL in de toekomst zowel civiele als militaire luchtverkeersdienstverlening leveren.

Er is een groeiende complexiteit in de opgave van de luchtverkeersleiding en LVNL is zich daar ook steeds meer bewust van. Dat blijkt uit de nieuwe visie en strategie; de sterk veranderde uitdagingen krijgen hierin een prominente plek. In het licht van de aanbevelingen volgt IenW deze strategievorming met belangstelling en verwacht het departement van LVNL dat zij zich in de toekomst op een goede manier tot deze opgave zal weten te verhouden. Daarbij dient de organisatie dit niet alleen te beschouwen als context waarbinnen zij haar taken uitvoert, maar dient LVNL die opgave tot een wezenlijk en integraal onderdeel van haar taakuitvoering te maken. LVNL blijft immers een bij wet ingestelde overheidsorganisatie die haar taken, hoe specialistisch ook, dient uit te voeren in het bredere, algemene belang. Voor zover mogelijk binnen de politieke en maatschappelijke dynamiek is het IenW die hiervoor de randvoorwaarden stelt en hierover zo vroeg mogelijk met LVNL in overleg treedt. Dit is van belang voor een goede balans tussen de beleidsmatige opgaven en prioriteiten van zowel IenW als LVNL. Aan LVNL is het om zelfstandig alle relevante belangen in beeld te brengen, deze te wegen en in de taakuitvoering te verankeren. Hierover dient LVNL, net als andere overheidsorganisaties, zo transparant en toegankelijk mogelijk verantwoording af te leggen aan het ministerie en de samenleving.

Interne organisatie en grote programma's

LVNL en IenW herkennen de conclusies uit het onderzoeksrapport over de ontwikkeling en eenheid van het personeelsbestand, de relatie met de personeels- en de beleidsplanning, en de grote programma's 1ATM en iCAS. LVNL heeft in 2024 al diverse maatregelen genomen die in lijn zijn met de aanbevelingen om aandacht te houden voor het personeelstekort en om de eenheid te borgen tussen operationeel en non-operationeel personeel en burger- en Defensiepersoneel. Verder heeft LVNL diverse stappen gezet waaronder verbetering van de opleiding, verhoging van het aantal verkeersleiders dat de opleiding afrondt, vergroting van het aantal opleidingsplekken, en uitbesteding van de eerste trainingen. Deze zijn aan het einde van de evaluatieperiode ontwikkeld en laten, zoals AEF aangeeft, de eerste successen zien.

Het ministerie zal deze ontwikkelingen blijven volgen. In het licht van de aanbeveling om binnen de driehoek meer aandacht te hebben voor dit thema, zal het ministerie de personeelsontwikkeling in relatie tot de personeels- en beleidsplanning terugkerend agenderen in de gesprekken tussen LVNL en IenW. In aanvulling hierop onderschrijft het ministerie de aanbeveling van AEF dat LVNL aan iCAS een hoge prioriteit dient te geven. Het ministerie ervaart ten aanzien van iCAS een toegenomen transparantie maar benadrukt het onverminderd grote belang van een juiste en tijdige implementatie van het programma door LVNL. Dit ook met het oog op andere grote projecten zoals de Luchtruimherziening.

Samenwerking in de bestuurlijke driehoek

LVNL en het ministerie herkennen zich in de conclusies van AEF dat er tijdens de evaluatieperiode soms druk stond op de samenwerking. Die druk is verklaarbaar door de grote uitdagingen die LVNL en IenW het hoofd moesten bieden. Bovendien betrof het uitdagingen die vanuit de bestuurlijke driehoek beperkt beïnvloedbaar waren.

Dit laat echter onverlet dat er, net als in elke andere bestuurlijke driehoek, blijvend moet worden gewerkt aan de samenwerking en het onderlinge vertrouwen. In lijn met de aanbevelingen van AEF hebben LVNL en IenW in 2024 dan ook al stappen ondernomen om dit vertrouwen verder te verstevigen. LVNL en IenW zullen ervoor zorgen dat vertrouwen, transparantie en begrip voor wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden onderwerp blijven van het gesprek in de bestuurlijke driehoek. Daarbij is blijvend van belang dat LVNL zich als overheidsorganisatie bewust is van haar positie ten opzichte van de luchtvaartsector en het departement.

Concluderend

Net als LVNL herkent IenW zich in de conclusies en aanbevelingen van AEF over de evaluatieperiode. De conclusies en aanbevelingen worden ter harte genomen. Medio 2026 wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang bij de opvolging ervan.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

B. Madlener