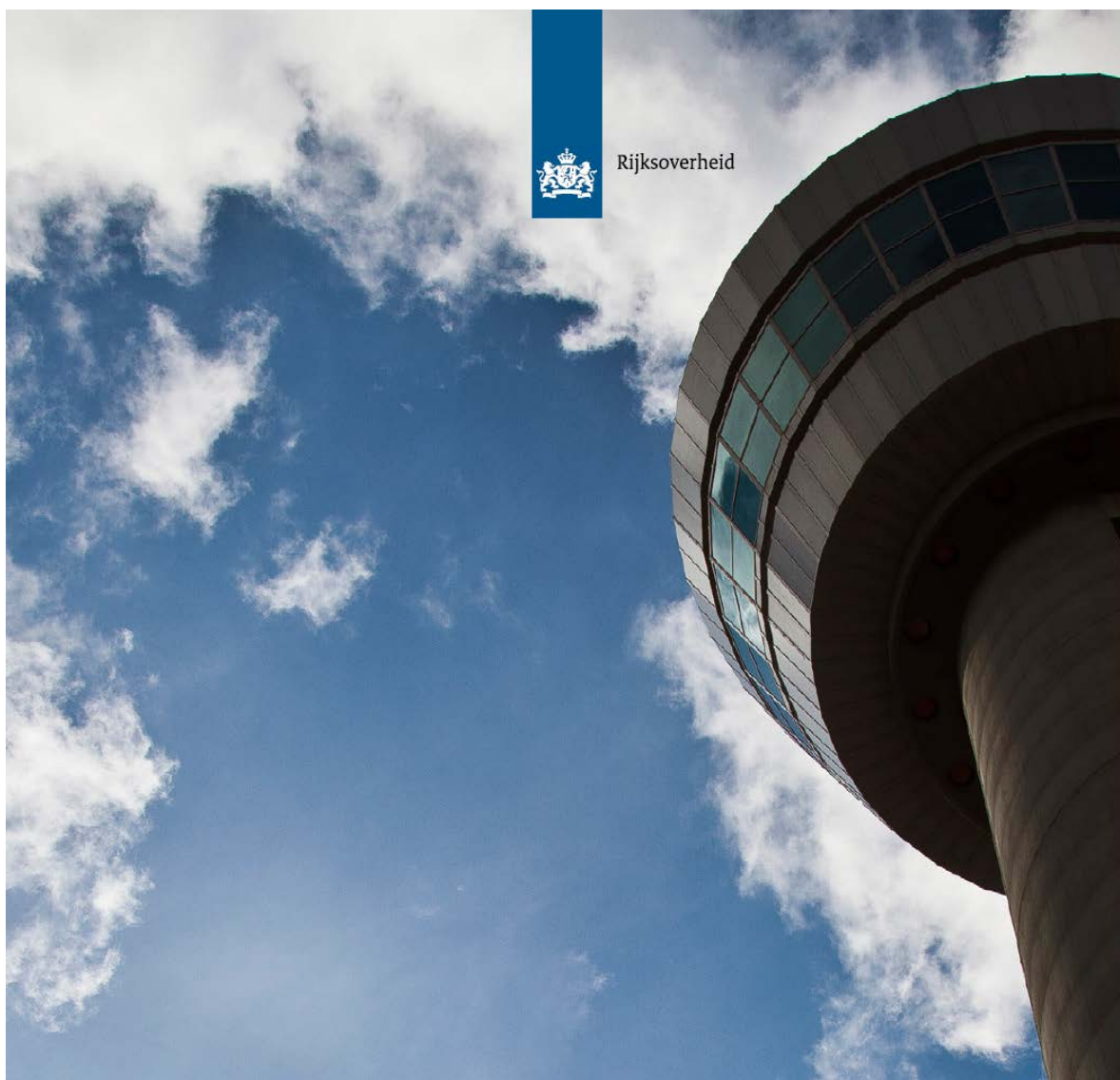


Herziening van het Nederlandse luchtruim

Aanpak omgevingsmanagement in vogelvlucht



Herziening van het Nederlandse luchtruim – Aanpak omgevingsmanagement in vogelvlucht

Het is druk in de lucht. Lijndiensten, vrachtluchten, vakantiecharters, militaire transporten en -oefeningen, maar ook: helikopters, drones en luchtballonnen. In totaal meer dan vijftig gebruiksvormen. En allemaal zijn ze de afgelopen decennia sterk toegenomen. Het luchtruim groeit ondertussen niet mee. Dat knelt steeds meer. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Defensie, Luchtverkeersleiding Nederland, het Commando Luchtstrijdkrachten en Maastricht Upper Air Control (Eurocontrol/MUAC) pakken de knelpunten samen aan met het programma Luchtruimherziening. Dat doen zij met een manier van werken waarbij omgevingsmanagement een prominente plek inneemt.

Een andere aanpak

René Vrugt (programmadirecteur) en Carolien van Balen-Peeters (omgevingsmanager) werken samen bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan het programma Luchtruimherziening. Ze vertellen dat de indeling van het Nederlandse luchtruim nooit is bedacht of ontworpen, maar organisch gegroeid. “Het is een complexe structuur waarin alle gebruikers een eigen ruimte toebedeeld hebben gekregen. Het is vergelijkbaar met de openbare ruimte op de grond, met voetpaden, snelwegen, provinciale wegen en vele afslagen”, vergelijkt Carolien. Het luchtruim is de afgelopen jaren steeds intensiever benut en loopt nu aan tegen de grenzen van de bestaande structuur. “En omdat we geen lucht bij kunnen bouwen, zullen we moeten kijken hoe de capaciteit in de bestaande ruimte beter benut kan worden”, vat René de missie van zijn programma samen.

Het luchtruim moet op fundamentele wijze worden herzien, om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen op het gebied van capaciteit, benutting en duurzaamheid. Dat is een flinke en complexe opgave. Voor het hele Nederlandse luchtruim is een dergelijke herziening nog nooit eerder gedaan. Vliegen heeft impact op de leefomgeving. Daarom wordt de omgeving altijd bij wijzigingen in het luchtruim betrokken. De Luchtvaartwet verplicht dat zelfs, benadrukt Carolien. Hoe die participatie vorm krijgt is niet vastgelegd. Dat geeft ruimte om de inrichting van participatieprocessen rond de luchtvaart af te stemmen op veranderende behoeften in de samenleving. De maatschappij staat tegenwoordig immers op een andere manier tegenover de overheid dan vroeger.

Transparantie, zorgvuldigheid, navolgbaarheid

Burgers en belangengroepen hebben steeds meer de behoefte om mee te denken, mee te praten en mee te doen als het om de inrichting van hun leefomgeving gaat. Dat geldt ook voor de inrichting van het luchtruim. Dat vraagt om een nieuwe manier van werken: van intern gericht naar het zo goed mogelijk betrekken van de omgeving al in een vroegtijdig stadium van het programma. Maar René en Carolien zijn realistisch: “De herziening van het luchtruim zal zeker niet iedereen tevredenstellen. Dat kan ook moeilijk anders in een omgeving met zeventien miljoen mensen en heel verschillende belangen.”

Transparantie, zorgvuldigheid en navolgbaarheid zijn de kernwoorden in de participatieaanpak. Carolien: “We willen aan heel Nederland laten weten wat we doen en waarom. Daarom hebben we een website opgericht (www.luchtvaartindetekomst.nl) waarop alle informatie over het programma te vinden is, net als documenten zoals relevante kamerbrieven, besluiten en onderzoeken. Maar we gaan ook het land in om te vertellen wat het programma inhoudt. Daarbij moeten we er continue aandacht voor houden dat wat we vertellen, voor iedereen begrijpelijk is. En dat is nog best een uitdaging, want de luchtvaart is technisch behoorlijk ingewikkeld.”

René: “Met het programma gaan we zorgvuldig te werk door breed kennis te verzamelen en belangen en behoeften van de stakeholders te inventariseren en af te wegen. Daarbij vinden we het belangrijk om navolgbaar te zijn. Gedurende de meerjarige aanpak van het programma zullen we op veel manieren steeds duidelijk blijven maken welke stappen en beslissingen, wanneer en waarom genomen zijn.”

Borging integrale aanpak Omgevingsmanagement

Naast het programma Luchtruimherziening voert het ministerie nog andere luchtvaartprojecten uit, zoals Lelystad, Schiphol, Luchtvaartnota en Meten en Berekenen. “Bij al deze projecten hebben we vaak te maken met dezelfde stakeholders. Het is zaak te zorgen dat de omgeving door de bomen het bos blijft zien en dat het voor hen duidelijk is wanneer ze met wie waarover participeren”, aldus René. Daarom is bij het ministerie een projectmanagement office ingericht waar alle luchtvaartprojecten inhoud en werkzaamheden op elkaar afstemmen. Voor een integrale, transparante en navolgbare aanpak, maar ook om de omgeving mee te nemen in de verschillende tijdlijnen, participatie- en besluitvormingsmomenten. De omgevingsmanagers van de verschillende projecten zitten wekelijks met elkaar om tafel” vertelt Carolien. “We hebben een gezamenlijk omgevingsmanagementplan

geschreven en treden zoveel mogelijk samen naar buiten richting omgeving. Daarbij maken gebruik we van visuele ondersteuning, zoals filmpjes en infographics, waaruit in een oogopslag duidelijk is wat de verschillende projecten inhouden.”

Participatie langs drie sporen

Hoe het luchtruim wordt ingedeeld en welke voorwaarden gesteld worden aan de gebruikers, raakt heel Nederland en zelfs het nabije buitenland. Maar wel op verschillende manieren en in verschillende mate. Het gaat om luchthavens en -verkeersleiders in Europa en elders, om luchtvaartmaatschappijen tot aan de wereldluchtvaartorganisatie IATA toe. Maar het gaat ook om de bedrijven op Schiphol, de omwonenden van regionale luchthavens, de bewoners rond de Veluwe en alle andere streken van ons land. Wat maakt wie tot stakeholder en wanneer en waarover kan het gesprek gaan?

Om grip te krijgen op deze participatie-uitdaging maakt het programma Luchtruimherziening onderscheid in drie sporen: bestuurlijke participatie, gebruikersparticipatie en maatschappelijke participatie. De bestuurlijke participatie bestaat uit geregeld overleg van minister van IenW en de staatssecretaris van Defensie met gedeputeerden, voorbereid in een ambtelijk overleg van Rijk en regio. De provincies zijn immers de hoeders van een goede ruimtelijke ordening en leefomgeving. De luchtruimgebruikers –van civiel tot militair en van grote commerciële luchtvaart tot kleine algemene luchtvaart – worden op verschillende momenten en via verschillende vormen betrokken als stakeholders. Zo is er de klankbordgroep civiele luchtvaart en zijn er periodieke overleggen met de dronese sector en de algemene luchtvaart. De maatschappelijke participatie van regionale en lokale overheden, burgers en maatschappelijke organisaties, gebeurt al jaren via de civiele- (CRO) en militaire (COVM) omgevingsraden rondom luchthavens.

De kerngroepen

In 2019 is daarnaast een nieuwe maatschappelijke participatievorm gestart, namelijk de provinciale kerngroepen. Deze kerngroepen zullen de regio-specifieke issues rond de luchtvaart op tafel leggen. Want als gezegd: iedereen in ons land ervaart de aanwezigheid van luchtverkeer op een andere manier. In de omgeving van de vliegbasis Leeuwarden gaat het om andere zaken dan bijvoorbeeld rond Maastricht-Aachen Airport.

De provincies hebben de taak om de kerngroepen samen te stellen, waarbij het ministerie advies geeft. Uitgangspunt voor de samenstelling is een rechtvaardige verdeling van belangen in de regio: “Denk in ieder geval aan gemeenten, bewoners, natuur- en milieuorganisaties en het bedrijfsleven”,

concretiseert Carolien. “Als programma Luchtruimherziening gaan we naar de regio toe om te zien, horen en voelen wat daar speelt. Daarnaast adviseren de kerngroepen ons bij de aanpak van participatie. Werkt die in hun regio, missen we stakeholders, is er behoefte aan extra informatievoorziening? Dat soort signalen horen we graag, zodat we daar mee aan de slag kunnen.” De eerste kerngroep overleggen hebben inmiddels plaatsgevonden en worden zowel door de regio als door het ministerie als constructief en positief ervaren.

Luchtvaart community

Naast de instrumenten uit de drie sporen, ontwikkelt het programma ook andere manieren om samen met anderen te werken aan de toekomst van het Nederlandse luchtruim. Bijvoorbeeld in een luchtvaart community. René legt het uit. “De community is een (virtuele) groep waarin verschillende luchtvaartonderwerpen online worden besproken, bijvoorbeeld in een online dialoog, webinars en enquêtes. Met de community benaderen we personen en organisaties die zich in meer of mindere mate betrokken voelen bij het onderwerp luchtvaart en willen blijven meedenken.” Deelnemers aan de community worden onder meer gezocht in een groep Nederlanders die minder uitgesproken opvattingen heeft over de luchtvaart. René: “De uitdaging hier is een groep bijeen te brengen die uit zichzelf niet de neiging heeft zich te manifesteren. Op die manier wordt de stem van een brede groep Nederlanders gehoord.”

Internationale klankbordgroep

Voor Nederland is het de eerste keer dat er een fundamentele herziening van het gehele luchtruim plaatsvindt. Daarom heeft het programma een internationale Resonance Group opgericht om onafhankelijke internationale expertise en inbreng te borgen. Deze klankbordgroep komt een paar keer per jaar bijeen en bestaat uit internationale experts en voormalige bestuurders van luchtvaart- en luchtverkeersleidingsorganisaties. Zij adviseren het programma over de mogelijkheden, keuzes en risico's, ook op het gebied van omgevingsmanagement. Naast de Resonance Group heeft het programma ook geregeld contact met collega's in bijvoorbeeld Engeland, België en Zwitserland om ervaringen en kennis over luchtruimherziening te delen.

Student challenge

“Fit for the future: dat is de ambitie die we hebben met de luchtruimherziening”, stelt Carolien. Over die toekomst hebben de studenten van de faculteit Lucht- en ruimtevaarttechniek van de Technische Universiteit Delft zich gebogen tijdens een student challenge begin 2019. Veertig studenten hebben in drie teams ieder een eigen ontwerp voor luchtruimgebruik uitgewerkt en gepresenteerd. “Ik was

onder de indruk van het enthousiasme, de energie en de kundigheid waarmee ze in zo korte termijn verschillende toekomstbeelden hebben weten te presenteren." aldus René.

Luchtruim herzien met oog voor de omgeving

De luchtruimherziening is een langdurig proces. De uitdaging van een dergelijk meerjarig programma schuilt in de opgave om de nog abstracte keuzes aan het begin van het traject zo te verwoorden en in ontwerp te verbeelden dat betrokkenen een goede indruk krijgen van opties, uitkomsten en mogelijke consequenties voor de omgeving. "Op het ministerie zullen we daarom moeten leren expertise in een vroegtijdig stadium voor de buitenwereld te vertalen en om te gaan met de inbreng van die buitenwereld", schetst René de opgave die er in eigen huis ligt.

Met een open oog voor de omgeving en het gebruik van nieuwe instrumenten wordt de indeling van het luchtruim nu voor het eerst in zijn geheel herzien. "Een boeiende opgave" concluderen René en Carolien trots.