Bestedingsplan Nederlandse Luchtvaartautoriteit

1. Aanleiding

1.1 Wat is de letterlijke tekst in het regeerakkoord of wat is er richting Tweede Kamer gecommuniceerd (doel of maatregel)?
Coalitieakkoord: Door de aanwezigheid van de luchthaven Schiphol is Nederland via de lucht uitstekend verbonden met de rest van de wereld. Schiphol zorgt direct en indirect ook voor veel werkgelegenheid. Mede door Schiphol is Nederland een interessante vestigingsplaats voor internationaal opererende bedrijven. Die sterke hub functie willen we behouden. Tegelijkertijd moet er aandacht zijn voor het verminderen van de negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur. Er spelen rond de luchthaven diverse uitdagingen op het gebied van stikstof, (ultra)fijnstof, geluidsoverlast, leefomgevingskwaliteit, veiligheid en woningbouw. Dit vraagt om een integrale oplossing die zekerheid en perspectief biedt voor zowel de hub functie van Schiphol als de omgeving van de luchthaven. Het kabinet zal hierover in 2022 besluiten en hierbij de opening van vliegveld Lelystad betrekken en hierbij ook de laagvlieg routes in ogenschouw nemen. *Berichtgeving Tweede Kamer:* Over de versterking is gecommuniceerd met de Tweede Kamer, onder andere: • In het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma 2020-2024[1] is de inzet omschreven: “IenW besteedt continu aandacht aan de volledige implementatie van de internationale verplichtingen en aanbevolen werkwijzen voor het borgen van de veiligheid. Nederland zet in op een hoge compliance met de ICAO[2]-verplichtingen en heeft de ambitie om voortdurend tot de best presterende landen te behoren.”. In de Luchtvaartnota 2020-2050[3] staat: “Het Rijk neemt de regie om het Nederlandse luchtvaartveiligheidssysteem te versterken en wil tot de best presterende landen horen.”. Ook is daarbij vermeld dat voldoende kennis, capaciteit en middelen beschikbaar moeten zijn om als autoriteit voor de veiligheid van de burgerluchtvaart op te kunnen treden. In de Kamerbrief met de eerste Systeemmonitor luchtvaartveiligheid[4] is de inzet aangescherpt naar: “Nederland zet in op een volledige compliance met de internationale standaarden…”. Ook wordt geconstateerd: “Uit de systeemmonitor blijkt dat er ruimte is voor een verdere versterking van het luchtvaartsysteem.”; • In de Luchtvaartnota 2020-2050 is aangegeven dat de Rijksoverheid stuurt op afname van de negatieve gezondheidseffecten door luchtvaart als voorwaarde voor de toekomstige

[1] Bijlage bij Kamerstuk 24 804, nr. 116, van 21 februari 2020.
[2] Internationale burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties.
[3] Bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 820, van 20 november 2020.
[4] Kamerstuk 29 665, nr. 412, van 16 juni 2021.

ontwikkeling van de burgerluchtvaart. Hierbij gaat het om geluidshinder en de gezondheidseffecten door de uitstoot van schadelijke stoffen: “Er is een nieuwe balans nodig tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. Daarvoor zijn heldere afspraken, duidelijke regels en strikte handhaving noodzakelijk. … De Rijksoverheid gaat sturen via heldere randvoorwaarden vanuit publieke belangen.”. In de Tweede Kamer is regelmatig de voortgang en urgentie aan de orde van het komen tot nieuwe gebruiksvergunningen (‘luchthavenbesluiten’) voor Schiphol en de andere burgerluchthavens van nationale betekenis, omdat daarin de (aangescherpte) randvoorwaarden voor geluid, stikstof, fijnstof en andere normen voor gezondheid en leefklimaat moeten worden vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor het afgeven van deze vergunningen, en vervolgens het toezien op de naleving, ligt bij het Rijk.

1.2 Hoe ziet de meerjarige reeks eruit? Is een deel van de reeks al aangevraagd in een eerder bestedingsplan?[5] Welk deel wordt aangevraagd in dit bestedingsplan en welk deel resteert?
NB: de specifieke besteding van de middelen wordt beschreven in vraag 2.2.

Indien in 2024 nog niet het structurele bedrag is bereikt, wordt de meerjarige reeks, tot het jaar waarin de uitgaven structureel zijn, toegevoegd aan de tabel.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.
Totale reeks				12,5*	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5

* IenW neemt voor 2021 en 2022 aanloopkosten op zich, waardoor in 2023 direct de volledige € 12,5 mln is in te zetten.

In dit bestedingsplan wordt de noodzaak van de Aanvullende Post van € 12,5 mln ten behoeve van het structureel versterken van regelgeving, vergunningverlening, handhaving en toezicht voor luchtvaart onderbouwd. Deze taken worden uitgevoerd door de Nederlandse Luchtvaartautoriteit (NLVA), die de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de directie Luchtvaart (binnen het Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken), ieder met eigen verantwoordelijkheden, samen vormen. De noodzaak komt ook voort uit afnemende budgetten bij de ILT die ook weerslag hadden op het toezicht op de luchtvaart. Met de middelen kan een stap in de versterking van de NLVA worden gezet.

1.3 Wat is het probleem dat wordt beoogd om op te lossen?
Licht toe:
- *Welk probleem wordt beoogd op te lossen.*
- *Wat de gewenste situatie of doel(en) is (zijn)?*

Er is een toenemende maatschappelijke en politieke vraag om de luchtvaart te conditioneren en daar als overheid regie op te voeren. Terwijl steeds meer en strengere eisen ten aanzien van veiligheid, leefomgevingskwaliteit en duurzaamheid worden gesteld. Om de positie van de ILT en de directie Luchtvaart als luchtvaartautoriteit te waarborgen, is daarom voldoende capaciteit, kennis en ervaring op zowel regelgeving, vergunningverlening, handhaving, toezicht en regievoering nodig. Een sterke

[5] Het gaat hierbij om een goedgekeurd bestedingsplan, onafhankelijk van het moment van budgettaire verwerking.

autoriteit kan ook bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft meerdere keren gewezen op de eindverantwoordelijkheid van de minister van IenW voor het luchtvaartsysteem in het algemeen en de luchtvaartveiligheid in het bijzonder. Daarbij is door de OVV een versterking van de rol van de overheid bepleit.

Specifiek zijn de problemen die het ministerie beoogt op te lossen met de versterking in dit bestedingsplan:

- Voor het borgen van de veiligheid van de luchtvaart gelden internationale verplichtingen. Uit de aantoonbare implementatie van deze verplichtingen (Systeemmonitor luchtvaartveiligheid) en de audits van EASA[6], blijkt dat Nederland niet alle verplichtingen in voldoende mate heeft geïmplementeerd (compliance). Deze internationale kaders hebben tot doel om de risico's die onlosmakelijk aan vliegen verbonden zijn te beheersen. Bij onvoldoende naleving van de internationale kaders op het gebied van regelgeving, toelating en toezicht zouden veiligheidsrisico's kunnen ontstaan. Bovendien kunnen zich anderszins negatieve effecten voor de luchtvaart voordoen. Ook moet de NLVA afdoende in staat zijn om proactief in te spelen op innovaties en nieuwe ontwikkelingen die zeer snel gaan, zoals de introductie van onbemande luchtvaartuigen (drones) en elektrisch aangedreven vliegen, waardoor er nieuwe (veiligheids)risico's in de luchtvaart kunnen ontstaan;
- Al enkele jaren wordt besluitvorming over de nationale luchthavens voorbereid. Dit heeft echter nog niet geleid tot nieuwe luchthavenbesluiten voor deze luchthavens. Daarom opereren de luchthavens op vergunningen die inmiddels verouderd zijn. De luchthavenbesluiten zijn de juridische kaders die de gebruiksruimte van deze luchthavens regelen en waarmee geldende (inter)nationale regelgeving met betrekking tot (externe) veiligheid en gezondheid/leefomgevingskwaliteit wordt geïmplementeerd. Dit is een onwenselijke situatie. Er is een veel intensievere politieke en maatschappelijke betrokkenheid bij vergunningverlening en toezicht hierop. In dit bestedingsplan gaat dit om een versterking die structureel nodig is om de continue taken in het kader van de luchthavenbesluiten goed uit te kunnen voeren. Dit staat naast de tijdelijke impuls die de komende jaren nodig is specifiek voor Schiphol om invulling te geven aan de urgente en brede opgave om tot een passende natuurvergunning en een luchthavenbesluit te komen.

De beschikbare capaciteit en expertise van de NLVA schieten hiertoe momenteel tekort. Dit wordt onderstaand nader toegelicht.

Internationale en nationale verplichtingen veiligheid
Nederland moet conform de internationale verdragsafspraken, de kaders van ICAO implementeren. Deze borgen de veiligheid van elk relevant onderdeel van het luchtvaartsysteem door hier eisen aan te stellen. Ook aan de luchtvaartautoriteit zelf worden eisen gesteld, waarbij het gaat om eisen aan het inrichten van de autoriteit, aan het opstellen van regelgeving, het verlenen van vergunningen en het houden van

[6] Europees agentschap voor de luchtvaartveiligheid.

toezicht op de diverse actoren en processen die de veiligheid van de luchtvaart bepalen. Zowel ICAO als EASA houden toezicht op de luchtvaartautoriteit door middel van continue monitoring en het periodiek uitvoeren van audits. De NLVA is verplicht om de compliance met de ICAO standaarden, aanbevolen werkwijzen en overige verplichtingen zelf continu te monitoren en aan te tonen. Uit een eigen analyse van de NLVA op basis van de vragen van ICAO en audits van EASA is gebleken dat maatregelen nodig zijn om te voldoen aan deze internationale kaders. Uit de Systeemmonitor luchtvaartveiligheid blijkt dat een verdere versterking van het luchtvaartsysteem nodig is. Wanneer Nederland niet aan de internationale regels voldoet, is de basis voor het Nederlandse luchtvaartveiligheidssysteem niet op orde. Deze internationale kaders hebben tot doel om de risico's die onlosmakelijk aan vliegen verbonden zijn te beheersen. Bij onvoldoende naleving van de internationale kaders op het gebied van regelgeving, toelating en toezicht zouden veiligheidsrisico's kunnen ontstaan die uiteindelijk tot ongevallen zouden kunnen leiden. Bovendien kunnen zich anderszins negatieve effecten voor de luchtvaart voordoen, bijvoorbeeld door verminderd vertrouwen in Nederland bij het aangaan van internationale overeenkomsten.

Nederland is rechtstreeks verantwoordelijk voor de compliance van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). De NLVA heeft bovendien een ondersteunende rol en zorgt voor de coördinatie van de compliance monitoring met de andere landen binnen het Koninkrijk op die gebieden waar luchtverkeersdienstverleners uit de andere landen binnen het Koninkrijk actief zijn in Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland geldt specifieke luchtvaartregelgeving, deels afwijkend van die in Nederland. Geconstateerd is dat deze specifieke luchtvaartregelgeving verouderd is en dat de NLVA hieraan moet werken om deze in overeenstemming te brengen met de internationale kaders.

Door uitvoering van het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma werkt de NLVA via de internationaal voorgeschreven proactieve aanpak aan de continue verbetering van veiligheid. In het Nederlands actieplan voor luchtvaartveiligheid worden de voornaamste risico's van nationaal belang beschreven en worden de bijbehorende maatregelen om de luchtvaartveiligheid te verbeteren opgenomen.

De binnen de NLVA beschikbare capaciteit en expertise zijn momenteel onvoldoende om aan bovenstaande afdoende invulling te geven en moeten worden versterkt. Met de beschikbare middelen kan een eerste stap worden genomen.

Ontwikkelingen in de luchtvaart gaan bovendien snel. Er komen nieuwe spelers en vliegtuigen bij in het luchtruim (zoals onbemande luchtvaartuigen (drones) en elektrisch aangedreven vliegtuigen) en werkwijzen veranderen (zoals de verdergaande automatisering van processen met daarmee samenhangende toenemende risico's op het gebied van cybersecurity). Er is sprake van toenemende internationale veiligheidseisen, die moeten worden geïmplementeerd. Ook ontwikkelingen die vanuit het ene publieke belang gewenst zijn, bijvoorbeeld duurzaam vliegen, zorgen voor aandachtspunten op het gebied van veiligheid. Het werkveld wordt daarmee steeds breder en complexer. De OVV heeft ook gewezen op onvoldoende aandacht voor veiligheid bij innovaties[7]. "Van een overheid mag worden

[7] Bericht OVV (op website) Onvoldoende aandacht voor veiligheid bij innovaties, van 8 januari 2021.

verwacht dat zij (voor)bereid is om in te grijpen wanneer het gebruik van een nieuwe technologie onveiligheid introduceert. Dit vraagt om een proactief optreden in bijvoorbeeld het opstellen van wettelijke voorschriften en het uitoefenen van toezicht". Er is onvoldoende capaciteit en expertise beschikbaar bij de NLVA om deze kaders en het toezicht in voldoende mate in te richten. De impuls wordt benut om beter te kunnen voorzien in regelgeving, vergunningen en toezicht, onder andere voor cybersecurity en innovatieve ontwikkelingen.

Vergunningverlening
Het Rijk is verantwoordelijk voor de vergunningen (luchthavenbesluiten) van Schiphol en de andere burgerluchthavens van nationale betekenis. Dit zijn de juridische kaders die de gebruiksruimte van deze luchthavens in Nederland regelen en waarmee geldende (inter)nationale regelgeving voor luchthavens met betrekking tot (externe) veiligheid en milieu (gezondheid en leefomgeving) wordt geïmplementeerd. Dit zijn complexe en langdurige processen. Sommige procedures kosten al bijna 10 jaar, zoals bij Schiphol en Lelystad. De besluitvorming heeft echter nog niet geleid tot nieuwe luchthavenbesluiten voor deze luchthavens. Daarom opereren de luchthavens op vergunningen die inmiddels verouderd zijn. Ondertussen vraagt de Tweede Kamer nieuwe, aangescherpte normen te ontwikkelen op het gebied van geluid, stikstof, fijnstof en andere normen voor gezondheid en leefklimaat, die vervolgens implementatie vragen in deze luchthavenbesluiten. Bovendien bestaat de wens tot intensievere participatie en inspraak van omgeving en andere belanghebbenden. Ook vanuit de omgeving is er behoefte aan duidelijke, transparante en handhaafbare regels, waarop aantoonbaar toezicht gehouden wordt en de toezichthouder aanspreekbaar is. Omwonenden proberen ook juridisch bescherming door de overheid af te dwingen.

Nieuwe (internationale) regels en richtlijnen kunnen pas geïmplementeerd worden als de nieuwe luchthavenbesluiten zijn vastgesteld. Dan kan ook volgens de nieuwe kaders worden gehandhaafd. Specifiek voor Rotterdam, Eelde en Maastricht geldt dat een termijn van orde voor het vaststellen van luchthavenbesluiten is verlopen, waardoor het ministerie als bevoegd gezag in gebreke kan worden gesteld, wat tot juridische procedures kan leiden. Er is structurele capaciteit en kennis/expertise nodig voor de continue taken in het kader van de luchthavenbesluiten voor alle luchthaven, zowel inhoudelijk als voor het betrekken van de omgeving. Om de omgeving en de luchthavens duidelijkheid te geven en juridische en inhoudelijke risico's te voorkomen, is het zaak om zo snel als zorgvuldig mogelijk is de gebruiksvergunningen voor alle luchthavens up to date vast te stellen, de uitvoering te monitoren en het besluit periodiek te actualiseren. Dit is een continue taak.

Daarom wordt ingezet op een effectief monitoringsprogramma en voortgangsrapportage over het uitvoeren van de maatregelen en het doelbereik. De veranderingen in de luchtvaart en de grote maatschappelijke betrokkenheid bij de implementatie vereisen deels nieuwe werkwijzen om de effecten van het beleid te verantwoorden en om gerichte aanbevelingen voor beleidsbijsturing te kunnen doen. Om dit goed te kunnen doen en gezaghebbend te worden richting samenleving is versterking van de expertise en informatieverstrekking nodig om onafhankelijk te kunnen evalueren, informeren en actief toelichting te geven over de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland op het hele domein. In de Staat

van de Luchtvaart zal de ILT vanuit haar onafhankelijke positie de maatschappij feitelijk kunnen informeren over de stand van de veiligheid en de effecten van de luchtvaart op de omgeving en omwonenden.

1.4 Wat zijn de beoogde meetbare/concrete resultaten (SMART)?
Licht zo concreet mogelijk toe welk resultaat wanneer bereikt moet zijn.

Met de Aanvullende Post worden de capaciteit, expertise en middelen van de NLVA versterkt, dat moet resulteren in:

- Een aantoonbare compliance met de internationale veiligheidskaders richting 90% in 2025 (de compliance in 2020 is gemiddeld 80%)[8]. In de Systeemmonitor luchtvaartveiligheid, die jaarlijks door de directie Luchtvaart wordt gepubliceerd, is daartoe een aantal indicatoren opgenomen;
- Een verbetering van de veiligheid uitgedrukt in het aantal ongevallen (uit het dashboard van het Analysebureau luchtvaartvoorvallen) of vergelijkbare indicator uit de nog te ontwikkelen Staat van de Luchtvaart;
- In 2023/2024 voor alle nationale luchthavens een eerste (herzien) luchthavenbesluit vaststellen. Hierna (periode tot 2030) is sprake van een stapsgewijze implementatie van nieuwe en/of aangescherpte normen voor geluid en emissies in de luchthavenbesluiten. In 2023/2024 wordt ook per luchthaven een monitoringsprogramma opgestart;
- Er is een expertisecentrum dat gezaghebbend is op het snijvlak van luchtvaart en leefomgeving. Deze brengt onder andere de Staat van de Luchtvaart uit.

2. Beleidsinstrumentarium

2.1 Wat is het (gekozen) beleidsinstrumentarium?
Licht toe welk(e) beleidsinstrument(en)[9] gekozen zijn en wat deze concreet inhouden. Denk bijvoorbeeld aan een subsidieregeling; een nieuwe wet of een publiekscampagne.

De in te zetten beleidsinstrumenten zijn een versterking van de regelgeving, de vergunningverlening en het toezicht op de luchtvaartsector. Voor het kunnen inzetten van deze beleidsinstrumenten is extra capaciteit en expertise benodigd:

- Meer specifiek gaat het voor veiligheid om een versterking van de taken van de overheid ten aanzien van de regelgeving, de vergunningverlening (waarmee wordt toegezien dat sectorpartijen aan de wettelijke verplichtingen voldoen alvorens zij mogen opereren) en het

[8] Ter illustratie: in het kader van de Continuous Monitoring Approach rapporteert Nederland aan ICAO over de status van het beleid- en toezichtsysteem aan de hand van 870 onderzoeksvragen, daarnaast moet Nederland voor alle 12.000 standaarden en aanbevolen werkwijzen van ICAO aangeven hoe deze zijn geïmplementeerd in de wetgeving en moet Nederland eventuele verschillen notificeren bij ICAO.

[9] In het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving is een lijst opgenomen met allerlei beleidsinstrumenten.

toezicht op de luchtvaartsector. Dit betreft de internationaal vastgelegde verantwoordelijkheden van de overheid ten aanzien van de inrichting van de luchtvaartautoriteit en het luchtvaartveiligheidssysteem;
- Het versterken van het deel van de NLVA dat zich richt op de keten beleid, vergunningverlening voor luchthavens en toezicht met betrekking tot (veiligheid), milieu en leefomgeving door aanvullende capaciteit en expertise. Voorts opbouw van een toonaangevend expertisecentrum op het gebied van milieu/leefbaarheid in relatie tot de luchtvaart.

2.2. Hoe ziet de specifieke besteding van de middelen eruit?
Ga daarbij ook in op de p (prijs) en de q (aantal).

Prioriteiten in besteding
De minister van IenW heeft in het voorjaar van 2021 aangegeven dat de luchtvaartautoriteit versterkt moet worden en er voldoende kennis, capaciteit en middelen beschikbaar moeten zijn om als autoriteit voor de burgerluchtvaart op te kunnen treden. De in kaart gebrachte opgave beslaat het hele luchtvaartdomein en bestaat uit een versterking van regelgeving, vergunningverlening, toezicht op de luchtvaartsector en monitoring/evaluatie. Deze taken zijn verdeeld over de ILT en de directie Luchtvaart. Naar aanleiding hiervan is een Aanvullende Post bij het ministerie van Financiën gereserveerd van € 12,5 mln per jaar.

Omdat de gereserveerde middelen lager zijn dan de in kaart gebrachte opgave, hebben de ILT en de directie Luchtvaart binnen het bestedingsplan de noodzakelijke activiteiten moeten prioriteren. Deze prioritering hebben de directie Luchtvaart en de ILT gezamenlijk gemaakt. Het ministerie heeft daartoe een analyse gemaakt van welke verantwoordelijkheden de luchtvaartautoriteit heeft, maar op dit moment niet of niet afdoende kan invullen. Daarbij is er gekeken naar internationaal vastgelegde verplichtingen en verantwoordelijkheden van de overheid ten aanzien van de inrichting van de luchtvaartautoriteit en het luchtvaartveiligheidssysteem, de (technische) ontwikkelingen die op de autoriteit af komen en de toenemende maatschappelijke vraag om een regierol van de overheid. Vervolgens is bepaald welke opgaven voor de autoriteit het meest urgent zijn. Voor beide organisaties is op basis van expert judgement (ervaring en rekening houdend met de toegenomen complexiteit van de luchtvaart en de processen) en voor de ILT ook op basis van uitvoeringstoetsen en ervaring met het risicogestuurd werken, de noodzakelijke nadere verdeling tussen de verschillende taakvelden tot stand gekomen en is vervolgens een vertaling gemaakt naar concrete functies/aantallen fte. Het samenspel van de verschillende activiteiten (regelgeving, vergunningverlening, toezicht en monitoring) is belangrijk, er is dan ook naar een balans in de besteding gezocht. In het kort gaat het om de volgende opgaven die prioriteit krijgen:

- Een belangrijke opgave vormt het verbeteren van de regelgeving en kaders voor veiligheid, de compliance van Nederland (inclusief Caribisch Nederland) met de internationale veiligheidsregels (ICAO, EASA) en de uitvoering van het Nederlands

luchtvaartveiligheidsprogramma. Luchtvaart is een dynamische en steeds complexere wereld, waarin ontwikkelingen in een hoog tempo voordoen. De autoriteit moet afdoende in staat zijn om met regelgeving en kaders in te spelen op innovaties en nieuwe ontwikkelingen (zoals de introductie van onbemande luchtvaartuigen (drones) en elektrisch aangedreven vliegen) waardoor er nieuwe (veiligheids)risico's in de luchtvaart kunnen ontstaan. Gezien het belang van veiligheid ook als basisvoorwaarde voor alle ontwikkelingen wordt aan deze versterking (22 fte) prioriteit gegeven;

- Het intensiveren van toezicht om de grootste veiligheids- en leefomgevingsrisico's op te kunnen vangen, vormt een andere belangrijke opgave. Goed toezicht hangt onlosmakelijk samen met het versterken van de vergunningverlening en goede (handhaafbare) regelgeving. De in totaal geraamde 41 fte is nodig om zowel het bestaande toezicht te versterken alsook om meer inspecteurs in te zetten op nieuwe ontwikkelingen (op het gebied van onbemande luchtvaart, elektrische vliegtuigen en cybersecurity bij verdergaande automatisering);
- Voor de continue taken om te komen tot luchthavenbesluiten voor de nationale luchthavens, waarmee de actuele regels voor gezondheid/leefomgevingskwaliteit worden geïmplementeerd en er stapsgewijs nieuwe en/of aangescherpte normen komen, wordt een structurele versterking bij de directie Luchtvaart opgevoerd (9 fte). Ook de vergunningverlening door de ILT wordt versterkt (3 fte);
- Van de 11 fte voor monitoring en evaluatie is er 6 fte voorzien voor het inrichten van een expertisecentrum bij de ILT. Het opereert gezaghebbend op het snijvlak van luchtvaart en leefomgeving en brengt de Staat van de Luchtvaart uit. Dit om tegemoet te komen aan de maatschappelijke roep om onafhankelijk te kunnen informeren en actief signalen af te geven over de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland op het hele domein.

In de probleemanalyse (zie vraag 1.3) is nader toegelicht waarom deze opgaven urgent zijn en wat er mis kan gaan als hier geen invulling aan wordt gegeven. In de toelichting na onderstaande tabel wordt per onderdeel nader omschreven waarvoor deze versterking wordt ingezet. Daarbij is de versterking van de organisatie met capaciteit, kennis en expertise de meest efficiënte basis om structureel invulling aan de opgaven te geven. De aantallen in onderstaande tabel zijn gebaseerd op bovengenoemde inventarisatie. Het betreft geen extrapolatie van de bestaande capaciteitsverdeling.

Specifieke besteding

Het ministerie van IenW neemt aanloopkosten op zich in 2021 en 2022, waardoor het de verwachting is dat de € 12,5 mln volledig is in te zetten vanaf 2023. De specifieke besteding is:

Onderdeel	*Extra capaciteit (fte)*	*Bij organisatie-onderdeel**	*Kosten extra capaciteit (€ mln)***	*Belangrijkste producten*
Regelgeving	22	Directie Luchtvaart	2,9	Regelgeving en kaders veiligheid (ook voor huidige ontwikkelingen en Caribisch Nederland), compliancebeeld

				en correctieve acties, Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma (analyse en actieplan)
Vergunningverlening	12	Directie Luchtvaart (9) en ILT (3)	1,6	Luchthavenbesluiten burgerluchthavens van nationale betekenis, afhandeling vergunningaanvragen door ILT
Toezicht	41	ILT	5,3	Toezichtsactiviteiten en maatregelen op basis van inspecties, audits en signalen uit het veld
Monitoring en evaluatie	11	ILT	1,4	Staat van de Luchtvaart
Programmageld		ILT	1,3	
Totale kosten			**12,5**	

** Dit zijn fte's die betrekking hebben op de luchtvaartautoriteit. Deze zijn verdeeld over de ILT en de directie Luchtvaart op basis van huidige organisatie en verdeling van taken. Er wordt een extern onderzoek uitgevoerd naar de organisatie/governance van de luchtvaartautoriteit waardoor deze verdeling op termijn kan wijzigen en mogelijk minder relevant wordt.*

*** In de tabel is uitgegaan van het gemiddelde van een schaal 12 (integrale kosten van € 122.300 uit Handleiding Overheidstarieven 2021) en schaal 13 (integrale kosten van € 135.300 uit Handleiding Overheidstarieven 2021), afgerond op € 130.000 per fte.*

Regelgeving

De middelen uit de Aanvullende Post worden ingezet voor het aantrekken van medewerkers die bijdragen aan het voor alle onderdelen van het luchtvaartsysteem op orde brengen van de regelgeving en kaders voor veiligheid en het bijdragen aan de ontwikkeling en implementatie van nieuwe internationale/Europese kaders. Daarnaast toont een deel van deze medewerkers continu in de systemen van ICAO aan wat de compliance van de kaders en de luchtvaartautoriteit met de internationale eisen is en zorgt dat de benodigde correctieve acties worden uitgevoerd. Audits die ICAO en EASA in Nederland (kunnen) uitvoeren, worden voorbereid. De NLVA draagt zorg voor een juiste doorwerking van de ICAO-standaarden en aanbevolen werkwijzen in Caribisch Nederland. Op een aantal gebieden moet daartoe nationale regelgeving gemaakt of aangepast worden. Een ander deel van de versterking wordt toegevoegd aan het team dat uitvoering geeft aan het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma en werkt via de internationaal voorgeschreven proactieve aanpak aan veiligheidsverbetering. Daarbij is het een dynamische en steeds complexere wereld, waarin ontwikkelingen en innovaties met een hoog tempo ingevoerd moeten worden in de traditioneel conservatieve veiligheidseisen binnen de luchtvaart. Dit vereist snel acteren met voldoende capaciteit en inhoudelijke kennis, deze wordt met de Aanvullende Post uitgebreid.

Vergunningverlening

De middelen van de Aanvullende Post worden ingezet voor de versterking van de capaciteit en expertise bij complexe vergunningverlening voor luchthavens. Er is structureel extra capaciteit nodig voor de continue taken van het begeleiden van deze processen en noodzakelijke inhoudelijke expertise voor de beoordeling van MER-studies, voor het doorlopen van het MER-proces inclusief zienswijzeprocedures en voor de doorvertaling van de MER-studies naar concrete luchthavenbesluiten. Daarnaast is er behoefte aan meer capaciteit op het gebied van omgevingsmanagent en aan capaciteit om per luchthaven een monitorings- en evaluatieprogramma (onder andere op het gebied van milieueffecten) op te zetten en uit te voeren. Dit is een continue taak, zoals ook is beschreven bij vraag 1.3. Ook worden medewerkers geworven om zowel voor de regelgeving als de vergunningverlening bij te dragen aan het tijdig opleveren van de gewenste producten. Door deze mensen vast in dienst te kunnen nemen blijft de schaarse kennis en ervaring geborgd.
Ook de capaciteit voor de verlening van vergunningen (drones en nieuwe EASA regelgeving) wordt vergroot vanwege de groei in aantallen.

Toezicht

Voor de verbreding en intensivering van het toezicht is er prioriteit gelegd bij het versterken van capaciteit en expertise om de grootste veiligheids- en leefomgevingsrisico's nu op te kunnen vangen op het gebied van toezicht en handhaving. Door extra te investeren in het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma kan de NLVA via de internationaal voorgeschreven proactieve aanpak werken aan de continue verbetering van veiligheid. Het realiseren van dit doel rust op de vier pijlers van het ICAO-raamwerk:

1) Veiligheidsbeleid en inrichting van het systeem;
2) Beheersing van veiligheidsrisico's;
3) Veiligheidsborging;
4) Veiligheidspromotie.

Er wordt specifiek geïnvesteerd in toezicht op nieuwe ontwikkelingen (elektrische vliegtuigen, drones, cybersecurity, informatiegestuurd werken) en er worden accenten gezet bij het verbeteren van het toezicht op (lucht)operaties en luchtwaardigheid van het luchtvaartmaterieel.

Monitoring en evaluatie

Er wordt geïnvesteerd op de verbetering van het kwaliteits-, veiligheids-, change- en compliance management inclusief de doorontwikkeling van interne audits. Zo wordt geborgd dat de eigen organisatie voldoet aan de actuele eisen die de internationale instanties stellen. Verder wordt geïnvesteerd in de doorontwikkeling van verbeterde toezichtregistratie, analyse en rapportagesystemen.

Daarnaast wordt geïnvesteerd in een expertisecentrum. “De Staat van de Luchtvaart” is een tastbaar product van dit expertisecentrum, waarmee de ILT elk jaar actief naar buiten treedt en tegemoet komt aan de maatschappelijke wens om een zichtbare onafhankelijke toezichthouder op de luchtvaart. Om gezaghebbend te worden richting samenleving is versterking van de expertise en informatieverstrekking nodig om onafhankelijk en objectief te kunnen informeren en actief toelichting te geven op de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland op het hele domein, inclusief luchtvaart in relatie tot milieu en leefbaarheid. Kennis van nieuwe leefomgevingsaspecten (bijvoorbeeld stikstof, fijnstof) naast geluid (traditioneel al aanwezig bij de ILT) zal hier onder kunnen worden gebracht.

Programmageld
Dit betreft middelen voor:

- Het uitwerken van de verbeterde governance van de luchtvaartautoriteit;
- De verbetering van de informatiesystemen zodat deze ook gemoderniseerd kunnen worden. Het huidige systeem kan de ontwikkelingen in wetgeving en de eisen van EASA niet bijhouden. Om betere toezichtregistratie, analyse en rapportagesystemen mogelijk te maken moet het ICT systeem worden verbeterd.

2.3 Hoe vindt de uitvoering plaats?
Licht toe welke partijen betrokken zijn en hoe ziet hun betrokkenheid eruit, zowel financieel als niet-financieel. Leg ook uit wat de belangrijkste risico’s voor de uitvoering zijn.

De NLVA wordt gevormd door de directie Luchtvaart en de ILT (onderdelen die werkzaamheden ten behoeve van luchtvaart uitvoeren) gezamenlijk, ieder met eigen verantwoordelijkheden. De taken worden uitgevoerd binnen het reguliere departementale verband. Een governancestructuur die de samenwerking tussen de ILT en de directie Luchtvaart op het gebied van compliance ondersteunt, is ingericht. Voor de realisatie van de versterking van de NLVA door de Aanvullende Post wordt een Stuurgroep ingericht met de DG Luchtvaart en Maritieme Zaken, de IG ILT en de directie Financiën en Integrale Bedrijfsvoering.

De versterking is juist bedoeld om bestaande risico’s in de uitvoering op te lossen. Na toekennen van de Aanvullende Post wordt zo spoedig mogelijk gestart met het werven van de benodigde capaciteit. Een risico dat zich kan voordoen is het niet tijdig vinden en kunnen opleiden van de goede mensen. Zoals eerder gemeld, neemt IenW een deel van de aanloopkosten in de jaren 2021 en 2022 op zich en kan daardoor in fasen starten met het werven van een deel van de versterking. De NLVA kan ook met de middelen uit deze Aanvullende Post nog steeds aangesproken worden op het niet volledig voldoen aan alle internationale eisen of verwachtingen in de maatschappij ten aanzien van de autoriteit. De NLVA maakt een eerste stap.

2.4 Doeltreffendheid: licht toe op welke wijze de inzet van deze beleidsinstrumenten (vraag 2.1) leidt tot de doelen/resultaten die geformuleerd zijn bij 1.3 en 1.4?[10] *Baseer je bijvoorbeeld op wetenschappelijke literatuur, beleidsdoorlichtingen en -evaluaties of experts, etc. Geef aan in hoeverre de gekozen instrumenten erin zullen slagen de geformuleerde doelen/resultaten te bereiken. Benoem daarbij ook eventuele externe factoren die kunnen bijdragen aan het wel of niet bereiken van de doelen/resultaten. Sta ook stil bij eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten van het gekozen instrumentarium.*
De beleidsinstrumenten zijn een versterking van de regelgeving, vergunningverlening en toezicht. Het Koninkrijk heeft zich verplicht tot implementatie van alle internationale standaarden met betrekking tot veiligheid, dit is een taak van de overheid. Dit gaat ook om eisen aan de luchtvaartautoriteit. De continue monitoring is eveneens een internationale verplichting die een taak is van de overheid. Een goede luchtvaartautoriteit zijn, kan alleen behaald worden door afdoende capaciteit daarvoor in te zetten. Met de versterking kan een eerste stap worden genomen om de compliance te verbeteren, maar deze is nog onvoldoende. Met de extra capaciteit en aanvullende expertise ontstaat ruimte om gericht in te zetten op de implementatie en het toezicht op de regelgeving en vergunningen in relatie tot leefklimaat. De daartoe opgestelde programma's kunnen structureel worden ingezet. De doeltreffendheid zit er ook in dat inmiddels duidelijk is dat zonder dergelijke inzet de vergunningverlening gewoonweg stagneert. Bovendien wordt in de praktijk nu gebruik gemaakt van dure, tijdelijke inhuur. Door dit in eigen huis te halen wordt het goedkoper en doeltreffender, bovendien wordt kennis vastgehouden.
2.5 Doelmatig[11] bereiken van de doelen/resultaten: licht toe waarom de gekozen beleidsinstrumenten (vraag 2.1) het meest efficiënt zijn voor het behalen van de doelen/resultaten (vraag 1.3 en 1.4).
Slechts met de inzet van capaciteit (en middelen) kan de NLVA regelgeving, vergunningverlening en toezicht en compliance versterken, zie ook 2.4. De doelmatigheid van een dergelijke maatregel is lastig exact te concretiseren, maar duidelijk is dat zonder deze capaciteit eisen voor veiligheid of de kwaliteit van de leefomgeving niet of met onvoldoende tempo doorgevoerd kunnen worden. Dit heeft vergaande consequenties, zoals nader is toegelicht bij vraag 1.3. Capaciteit en werkwijze zijn randvoorwaarden om de beoogde resultaten te bereiken. Door een gerichte risicobeheersing en monitoring wordt met grote regelmaat bezien of bijsturing nodig is. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt op die manier scherp gestuurd op de resultaten.

[10] Er zijn allerlei hulpmiddelen voorhanden die het onderbouwen van doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen ondersteunen. Een aantal voorbeelden:
- De handleiding publieke businesscase;
- Algemene leidraad voor MKBA's;
- Het CPB heeft de 'kansrijk' reeks uitgebracht, met allerlei *evidence based* beleidsinzichten. (bijvoorbeeld over arbeidsmarktbeleid; onderwijsbeleid of woonbeleid).

[11] Doelmatigheid wordt op twee 'niveaus' gedefinieerd in dit format. 1) (vraag 2.5) de efficiëntie in het halen van de geformuleerde doelstellingen. 2) (vraag 2.6) de efficiëntie waarmee de uitvoering is georganiseerd.

2.6 Doelmatig uitvoeren: licht toe waarom de gekozen uitvoering (vraag 2.3) het meest efficiënt is.

Het invullen van regelgeving, vergunningverlening en toezicht is een verplichte taak van de overheid. Slechts met inzet van capaciteit en middelen kan de compliance met de internationale verplichtingen verbeteren en de luchtvaartautoriteit zich versterken.

Bij vergunningverlening wordt veel van de capaciteit nu binnengehaald via inhuur in een zeer schaarse markt. Deze tijdelijke inzet betekent ook het weglopen van kennis is daarbij problematisch. Door mensen vast in dienst te kunnen nemen blijft de kennis en ervaring geborgd. Bovendien is ambtelijk personeel goedkoper. Het gaat om functies die structureel nodig zijn.

Jaarlijks wordt de voortgang van het bereiken van de doelstellingen gemonitord. Daar zijn de Staat van de Luchtvaart en de Systeemmonitor luchtvaartveiligheid belangrijke bouwstenen voor.

Om aanvullend inzicht te geven in de doelmatigheid van de besteding van de middelen zal een aparte onafhankelijke evaluatie worden uitgevoerd in 2026 (zie ook vraag 3.2).

3. Evaluatie

3.1 Met welke concrete informatie wordt bepaald of de geformuleerde doelen/resultaten bereikt zijn?
Bij voorkeur worden hiervoor indicatoren gebruikt, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van andere cijfers, statistieken of kerncijfers. Als kwantitatieve (meetbare/concrete) gegevens niet mogelijk zijn, kies dan voor kwalitatieve informatie op basis waarvan je doelbereik kunt vaststellen.

Goede indicatoren voldoen aan een aantal criteria:
- *De indicator meet wat deze moet meten (valide)*
- *De indicator is feitelijk (objectief)*
- *De indicator is op tijd beschikbaar*
- *De indicator kan keer op keer verzameld worden*
- *De indicator is transparant (duidelijk hoe deze tot stand is gekomen)*

In de Systeemmonitor luchtvaartveiligheid, die in ontwikkeling is en jaarlijks door het ministerie wordt gepubliceerd (eerste publicatie juni 2021), is een aantal indicatoren gedefinieerd omtrent de inrichting van het luchtvaartveiligheidssysteem. Meest toepasselijke indicatoren voor de luchtvaartautoriteit zijn:

- Ten aanzien van regelgeving en kaders:
  - Het implementatiepercentage van de bijna 12.000 standaarden en aanbevelingen van ICAO in de 19 annexen bij het Verdrag van Chicago;
  - De implementatiestatus van de kritische elementen met betrekking tot de primaire luchtvaartwetgeving en de specifieke operationele regelgeving. Deze brengt in beeld of in Nederland een goed systeem van wet- en regelgeving is opgezet als basis voor een goed functionerende luchtvaartautoriteit;

- Het aantoonbaar beleggen van de rollen en verantwoordelijkheden van de luchtvaartautoriteit;
- Ten aanzien van toelating en toezicht:
  - De mate waarin de kritische elementen van de internationale kaders met betrekking tot toelating aantoonbaar zijn geïmplementeerd;
  - De implementatiestatus toezicht die is gebaseerd op de kritische elementen binnen de internationale kaders voor het toezicht;
- Ten aanzien van reflectie (het zorgen dat partijen op basis van voorvallen in de operatie de veiligheid verbeteren). Relevante indicatoren zijn:
  - Het functioneren van het Analysebureau luchtvaartvoorvallen (bij de ILT);
  - De effectieve implementatie van de internationale kaders met betrekking tot het oplossen van veiligheidsissues. Deze kaders richten zich op de inrichting van het systeem dat ervoor moet zorgen dat bevindingen uit het toezicht worden opgevolgd.

Daarnaast is in de Staat van Schiphol van de ILT te zien hoe de operationele veiligheid zich ontwikkelt en is er aandacht voor leefomgeving. Er wordt gewerkt aan de doorontwikkeling naar een jaarlijkse 'Staat van de Luchtvaart' waarin de ILT onafhankelijk rapporteert over de staat van de luchtvaart in Nederland.

3.2 Op welke manier wordt onderzocht/geëvalueerd of de ingezette instrumenten hebben geleid tot het bereiken van de doelen (doeltreffendheid) en of dat efficiënte wijze is gebeurd (doelmatigheid)?
Licht toe hoe de evaluatie/onderzoeksopzet eruit komt te zien. Denk daarbij aan:

- *Wanneer wordt er gemeten (nulmeting, tussentijds en/of eindmeting)?*
- *Hoe wordt er gemeten? (welke evaluatie-/onderzoeksmethode(n) worden gebruikt?)*

In hoeverre is het mogelijk om iets te zeggen over causaliteit (inzet van instrument x leidt tot uitkomst y)? Hou daarbij ook rekening met andere instrumenten of externe factoren die invloed kunnen hebben op het resultaat.

In de voornoemde Systeemmonitor luchtvaartveiligheid wordt jaarlijks aan de hand van de genoemde indicatoren de ontwikkeling en het doelbereik bezien. De nulmeting is de monitor met peildatum 1 januari 2021 (publicatie juni 2021). De monitor over 2025, die in 2026 verschijnt, geeft weer of het bij 1.4 genoemde eerste doel is bereikt.

In de voortgangsrapportage behorende bij de Luchtvaartnota wordt de voortgang rond het tot stand komen van de vergunningen gerapporteerd. In de "Staat van de Luchtvaart" wordt er objectief over de thema's veiligheid, geluid, gezondheid, fijnstof, etc gerapporteerd.

Met deze instrumenten ziet het ministerie of de doelen worden bereikt (doeltreffendheid). Hiervan gebruik makend zal ook een aparte onafhankelijke evaluatie worden uitgevoerd in 2026, met name om aanvullend inzicht te geven in de doelmatigheid van de besteding van de middelen. Deze evaluatie geeft per onderdeel genoemd in de bestedingstabel (bij vraag 2.2) aan wat de extra capaciteit is, hoe dit bijdraagt aan de versterking van de luchtvaartautoriteit en wat daarmee wordt behaald. Er is gekozen voor 2026 als eerste evaluatiemoment om na het verkrijgen van de middelen vanaf 2023 tijd

te hebben voor de implementatie en gelet op de doelstelling met betrekking tot compliance in 2025 (zie vraag 1.4).

Ook start een beleidsdoorlichting luchtvaart in 2023 en is deze naar verwachting in 2024 afgerond. Omdat de extra middelen voor de luchtvaartautoriteit vanaf 2023 worden toegekend, kan in deze doorlichting slechts beperkt bezien worden wat de effecten hiervan zijn.

3.3 Hoe wordt de evaluatie formeel geregeld?
- Wie is er verantwoordelijk voor de evaluatie binnen het departement?
- Hoe verhoudt de evaluatie van dit plan zich tot de evaluatieplanning en de cyclus van beleidsdoorlichtingen?
- Wordt er tussentijds gerapporteerd? En zo ja, hoe en aan wie?
- Is er ruimte voor herijking van het plan? Zo ja, op welke momenten?

Binnen de NLVA is een continue monitoring van de compliance met de internationale verplichtingen van ICAO ingericht op basis waarvan ook herijking van de aanpak kan volgen. Daarnaast wordt jaarlijks de Systeemmonitor luchtvaartveiligheid gepubliceerd, waarin ook over de ontwikkeling van de compliance wordt gerapporteerd.

Ook wordt de Staat van de Luchtvaart die door de ILT gaat worden opgesteld, jaarlijks gepubliceerd (nu is dat de Staat van Schiphol). Op hoofdlijnen wordt dit in de begrotingscyclus meegenomen.

Voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de middelen zal ook een aparte onafhankelijke evaluatie worden uitgevoerd in 2026 (zie ook 3.2).

In de Strategische Evaluatie Agenda (die als bijlage bij de begroting 2022 is opgenomen) wordt onder andere de jaarlijkse monitoring van de Luchtvaartnota genoemd. Daarover wordt het volgende vermeld: De nieuwe koers van het luchtvaartbeleid stelt vier publieke belangen centraal (Veilige luchtvaart; Nederland goed verbonden; Een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving; Duurzame luchtvaart). Via monitoring en evaluatie wordt bepaald of de acties op koers liggen, hoe het staat met het halen van de doelen en of het nodig is om het beleid bij te stellen. Eerste helft 2022 zal de eerste editie verschijnen van de in de uitvoeringsagenda bij de Luchtvaartnota aangekondigde monitor luchtvaart. Daarin staat een uitgebreidere set van indicatoren en kengetallen (voor alle publieke belangen en thema's) om het luchtvaartbeleid te monitoren en evalueren. Hiervoor wordt onder andere informatie gebruikt uit (bestaande) monitors, zoals de monitor Netwerkkwaliteit, de Staat van Schiphol en de systeemmonitor luchtvaartveiligheid.

De uitkomsten van de hierboven genoemde monitors en evaluaties vormen input voor de beleidsdoorlichting Luchtvaart die in 2023 start en naar verwachting in 2024 is afgerond. De beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese-onderzoek.