



Bijlage 8

# Handreiking participatie

Wijzigingsproces luchtruim en vliegprocedures





# Inhoud

## Lijst met afkortingen [4](#)

### 1. Handreiking participatie [5](#)

- [1.1 Inleiding 5](#)
- [1.2 Doel 5](#)
- [1.3 Participatie 6](#)
- [1.4 Context participatie 7](#)
- [1.5 Uitgangspunten participatie 7](#)
- [1.6 Betrokken partijen 9](#)
- [1.7 Participatieladder 11](#)

### 2. Participatie en impact analyse [13](#)

- [2.1 Categoriseer luchtruimwijzigingen en vliegprocedures \[13\]\(#\)](#)
- [2.2 Participatiegrafiek \[15\]\(#\)](#)
- [2.3 Uitgangspunten in het ontwerp van een wijziging i.r.t. omgevingseffecten \[16\]\(#\)](#)
- [2.4 Betrekken van partijen met omgevingsbelang \[17\]\(#\)](#)

### 3. Het participatieproces [18](#)

- [3.1 Participatieaanpak \[18\]\(#\)](#)
- [3.2 Rol ATM beleidseenheid \(ATMB\) bij participatieproces \[21\]\(#\)](#)
- [3.3 Evaluatie handreiking participatie \[22\]\(#\)](#)

## Bijlage 1: Voorbeelden voor classificatie van wijzigingen luchtruim en vliegprocedures [23](#)

## Bijlage 2: Uitgangspunten in het ontwerp van een wijziging i.r.t. omgevingseffecten [28](#)

## Bijlage 3: Referenties [29](#)

## Overzicht wijzigingen

Datum	Versie	Wijzigingen
15-3-2023	1.0	Definitief vastgesteld met LVC besluit d.d. 9-3-2023

## Lijst met afkortingen

AIP	Aeronautical Information Publication	GS	Gedeputeerde Staten
AIS	Aeronautical Information Service	HBZJ	Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (Ministerie van IenW)
AISP	Aeronautical Information Service Provider	ICAO	International Civil Aviation Organisation
AOC	Air Operator Certificate	IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
AOPA	Aircraft Owners & Pilot Association (Netherlands)	ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport (Ministerie van IenW)
ANSP	Air Navigation Service Provider	KNVvL	Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart
ATMB	gezamenlijke ATM Beleidseenheid	LEO	Luchthaven Eindhoven Overleg
ATS	Air Traffic Service	LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
BARIN	Board of Airline Representatives In the Netherlands	LVC	Luchtverkeerscommissie
BRS	Bestuurlijke Regie Schiphol	NOVI	Nationale Omgevingsvisie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	M.e.r.	Milieu effect rapportage
CDS	Commandant der Strijdkrachten	MLA	Militaire Luchtvaart Autoriteit
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten	MILAIP	Military Aeronautical Information Publication
COVM	Commissie Overleg & Voorlichting Milieu	MRS	Maatschappelijke Raad Schiphol
CRO	Commissie Regionaal Overleg	MUAC	Maastricht Upper Area Control Centre
DGB	Directoraat Generaal Beleid	NACA	Netherlands Association of Commercial Aviation
DGLM	Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme zaken (Ministerie van IenW)	NVL	Nederlandse Vereniging van Luchthavens
DJZ	Directie Juridische Zaken	OCA	Obstacle Clearance Altitude
FIR	Flight Information Region, vluchtinformatiegebied	OCH	Obstacle Clearance Height
GA	General Aviation	ORS	Omgevingsraad Schiphol
		PvA	Plan van Aanpak
		RDI	Rijksdienst Digitale Inspecties
		SAOC	Schiphol Airline Operators Committee
		Wlv	Wet luchtvaart

# 1. Handreiking participatie

## 1.1 Inleiding

De minister van Defensie en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (tezamen bevoegd gezag) zijn, op basis van de Wet Luchtvaart, artikel 5.11, verantwoordelijk voor het vaststellen van nieuwe of te wijzigen luchtverkeersroutes en -procedures. Hiertoe is een spelregelkader voor het wijzigen van de luchtruimindeling en luchtverkeersroutes en -procedures ingericht. Belangrijk onderdeel van dit spelregelkader is een verbeterd consultatie- en communicatieproces (handreiking participatie). Deze Handreiking is een bijlage bij het document 'Wijzigingsproces luchtruim- en vliegprocedures'.

Met het aangepaste spelregelkader voor luchtruimwijzigingen wordt invulling gegeven aan een verdere versterking van de *regierol door de overheid* en de uitvoering van *participatie*. Dit om een zorgvuldig besluitvormingstraject in relatie tot wijzigingen luchtruim en vliegprocedures te kunnen blijven borgen.

Veelal geldt dat een luchtruimwijziging en/of wijziging van vliegprocedures onderwerp van belangenafweging is. Voor wijzigingen met bijkomende omgevingseffecten, die de samenleving raken, is daarom een bepaalde vorm van participatie nodig. Ook voor luchtruimwijzigingen die beperkt zijn in omvang en complexiteit, is het nodig om aan de voorkant na te denken over de belangen die worden geraakt en het niveau van participatie met belanghebbenden. Dit geldt in ieder geval voor de gebruikers van het luchtruim en mogelijk ook voor omwonenden en bedrijven in verband met lokaal of regionaal te verwachten (omgevings)effecten<sup>1</sup>. Voor grote luchtruimwijzigingen kan het participatieproces omvangrijk zijn. Dit ten gevolge van de veelal (technische) complexiteit tezamen met het inzichtelijk maken en afwegen van alle omgevings- en gebruikersbelangen om te komen tot een (breed gedragen) besluit.

Belangenafweging en vigerende wet- en regelgeving vormen een belangrijke basis om te komen tot een ontwerpvoorstel voor een wijziging luchtruim en/of vliegprocedure. Dit document geeft géén normatief kader voor de belangenafweging. De politiek-bestuurlijke belangenafweging in relatie tot het voorgestelde ontwerp is uiteindelijk een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

Dit document is opgesteld door het ministerie van IenW en het ministerie van Defensie in samenwerking met de luchtverkeersdienstverleners, en vastgesteld door de Luchtverkeerscommissie (LVC), na consultatie.

Voor de consultatie zijn vertegenwoordigers van de volgende belanghebbende partijen geconsulteerd:

1. Bestuurlijke betrokkenheid: provincies;
2. Gebruikers betrokkenheid: luchthavens en general aviation;
3. Maatschappelijke betrokkenheid: CRO's (civiel)/COVM's (militair), LEO en ORS.

## 1.2 Doel

Deze handreiking geeft handvatten voor participatie en biedt ruimte voor maatwerk, aangepast aan de luchtruimwijziging die voor ligt (vorm volgt inhoud). De handreiking

<sup>1</sup> Denk bijvoorbeeld aan: geluidhinder, uitstoot, externe veiligheid, ruimtelijke ontwikkelingen.

is opgesteld voor de doelgroep initiatiefnemers van een luchtruimwijziging en de partijen die een verantwoordelijkheid hebben in relatie tot de besluitvorming van een wijziging.

De handreiking heeft drie doelen:

1. Het ondersteunt degene (initiatiefnemer<sup>2</sup>) die verantwoordelijk is voor de participatie bij wijziging van luchtruim en vliegprocedures. Het geeft belangrijke richting voor de invulling van het participatieproces;
2. Borgt transparantie over (tijdige) inbreng en rol van belanghebbenden in het participatietraject.
3. Geeft kaders voor de invulling van de regierol door de ATM beleidseenheid.

Alvorens een initiatiefnemer overgaat tot het indienen van een aanvraag tot wijziging luchtruim en vliegprocedure bij de ATM Beleidseenheid hebben vaak al met diverse belanghebbenden overleggen plaatsgevonden over ideeën en mogelijke varianten ten behoeve van de haalbaarheid van een wijziging. De informatie die in deze 'idee fase' uit de reeds uitgevoerde participatie is verkregen kan zowel in het aanmeldformulier als in het navolgende participatieproces naar worden verwezen (incl. het op te stellen participatieplan).

De handreiking participatie wordt cyclisch geëvalueerd en aangepast. Een eerste keer twee jaar na ingebruikname, of eerder indien gewenst. Dit gebeurt op basis van concrete praktijkervaringen en naar aanleiding van verdere uitwerking van de Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota en mogelijk nieuwe normen m.b.t. omgevingskwaliteit.

### 1.3 Participatie

De omgevingswet verplicht initiatiefnemers om belanghebbenden de mogelijkheid te bieden aan de voorkant te participeren. Tegelijkertijd vragen initiatiefnemers zich af wat eigenlijk precies bedoeld wordt met participatie, waarom het nodig is, hoe hier invulling aan moet worden gegeven en wat het betekent voor hun eigen initiatief. Participatie (vanuit het Latijn) betekent deelnemen. Wie er deelneemt, op welke manier, en 'waarover' en 'wanneer' is waar het om gaat.

Participatie is nodig om over en weer kennis en informatie te delen, belangen en ideeën transparant en navolgbaar een plek te geven in de ontwikkeling van het luchtruimontwerp. Dit wordt bereikt door in een vroegtijdig stadium van het ontwerp belangen en ideeën van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) op te halen. Dit draagt bij aan de uiteindelijke integrale afweging rondom de besluitvorming, met als doel een kwalitatief beter besluit, met meer draagvlak.

<sup>2</sup> Een initiatiefnemer is een stakeholder die een voorstel tot wijziging luchtruim en vliegprocedure, in relatie tot hun logische invloedssfeer, mag initiëren. De volgende partijen worden aangemerkt als mogelijke initiatiefnemer:

- a. Luchtverkeersdienstverleners: LVNL, MUAC, CLSK;
- b. Luchtruimgebruikers: AOC-houders;
- c. Luchthavenautoriteiten/exploitanten;
- d. Luchtvaart koepelorganisaties (o.a. KNVvL, AOPA, NACA en NVL)
- e. Bevoegd gezag: ministerie van Defensie en/of Infrastructuur en Waterstaat ('competent authority');
- f. Provincie(s).

*Partijen met een belang (gemeenten, belangenorganisaties, bewonersgroepen, individuele burgers) hebben de mogelijkheid om één van de genoemde initiatiefnemers (a t/m f) te benaderen en hen te vragen een initiatief over te nemen en verder te brengen. Het dient aanbeveling alvorens als initiatiefnemer een verzoek rondom een (regionale) luchthaven in te dienen bij bevoegd gezag het idee bij de gremia zoals MRS (Schiphol), CRO's en LEO (Eindhoven) in te brengen.*



Bij *formele* participatie is geborgd dat partijen op grond van de wet zienswijzen kunnen indienen. Zo geldt voor een wijziging van het luchthavenbesluit of luchthavenverkeersbesluit een juridisch formele zienswijzeprocedure op het ontwerpbesluit en een eventueel onderliggend (plan)MER. Voor *informele* participatie bestaan geen harde criteria; in essentie gaat deze vorm van participatie uit van maatwerk en is de uitvoering een gevolg van een analyse.

Zowel de wijze van participeren als het besluitvormingsproces moeten vooraf duidelijk en inzichtelijk zijn voor de betrokkenen. Zodra een concrete wijziging in beeld komt, ligt het vormgeven van de participatie grotendeels bij de initiatiefnemer van de wijziging. Bevoegd gezag blijft altijd verantwoordelijk voor het stellen van regels en kaders in relatie tot de wijziging en voor de uiteindelijke besluitvorming van de wijziging. Bevoegd gezag neemt via een transparant proces besluiten in het algemeen belang, ook als die niet op (volledig) draagvlak kunnen rekenen. Het (overheids)bestuur moet immers besluiten nemen waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van alle burgers, niet alleen met de belangen van diegenen die hebben ingesproken. Bevoegd gezag (IenW/Defensie) kan ook zelf initiatiefnemer zijn van een wijziging.

#### 1.4 Context participatie

##### Meer regie bevoegd gezag

Voor een zorgvuldige besluitvorming wil het bevoegd gezag alle belangen goed in beeld hebben en kunnen afwegen. Op een transparante manier wordt inzicht gegeven in de weging van de belangen. In de Luchtvaartnota 2020-2050 is aangegeven dat het Rijk, vanuit haar rol als bevoegd gezag, een meer centrale rol inneemt in de regie op de besluitvorming in de luchtvaart. Daartoe behoort ook meer regie op de bestuurlijke samenwerking en op de participatie vanuit de samenleving. Met deze handreiking participatie wordt daar invulling aan gegeven.

##### Relatie Omgevingswet

De participatieaanpak is in lijn met de Omgevingswet. In 2023 bepaalt de Omgevingswet de juridisch verplichte ondergrens voor inspraak en participatie. In de Omgevingswet wordt onder participatie verstaan: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.<sup>3</sup> Deze wet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. In de Omgevingswet is participatie vormvrij: de initiatiefnemer bepaalt hoe de participatie het beste vormgegeven kan worden. De mate waarin participatie plaatsvindt is grotendeels afhankelijk van de impact van de wijziging op luchtruimgebruikers en op de omgeving. Het vormgeven van een participatieproces is altijd maatwerk omdat het zich afspeelt in een specifiek gebied met eigen kenmerken en partijen.

#### 1.5 Uitgangspunten participatie

De uitgangspunten zijn principes van waaruit wordt gewerkt wanneer je een participatieproces start. Gebleken is dat in succesvolle participatietrajecten aan deze factoren werd voldaan. De uitgangspunten zijn echter geen stappenplan of garantie voor een goed participatieproces. Onderstaand zijn de uitgangspunten, met een korte toelichting beschreven. Deze toelichting dient als houvast en biedt enkele tips en voorbeelden. Hierbij wordt benadrukt dat de invulling

<sup>3</sup> Zie Stb. 2018/290, p. 133 en Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 389.

van elk uitgangspunt maatwerk is. De invulling is ook afhankelijk van de geschiedenis in het gebied, de complexiteit van de opgave, de relatie met stakeholders en belanghebbenden (zie ook hoofdstuk 2).

#### **Acht uitgangspunten voor participatie<sup>4</sup>**

**1. Alle relevante stakeholders (iedereen die door beleid/besluitvorming geraakt wordt of er in geïnteresseerd is) worden tijdig betrokken.**

Met een stakeholderanalyse kan je in kaart brengen welke partijen relevant zijn. Hierin breng je in kaart met wie je allemaal te maken hebt: overheden, maatschappelijke organisaties, gebruikers, sectorpartijen, omwonenden, etc. Aan de hand hiervan kan je vervolgens bepalen welke partijen relevant zijn en wanneer en waarover je deze partijen wil betrekken. Wat tijdige betrokkenheid is, verschilt per situatie.

**2. Stakeholders beschikken over voldoende informatie om een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren en worden adequaat geïnformeerd en waar nodig voldoende gefaciliteerd, zodat er een gelijk speelveld ontstaat.**

Toegang tot relevante informatie is belangrijk voor stakeholders. Een belangrijk aandachtspunt is om ervoor te zorgen dat de informatie op een toegankelijke manier wordt gecommuniceerd en rekening houdt met mensen die mogelijk niet de kennis en/of middelen hebben om aan het participatieproces deel te nemen. Manieren om dit te doen zijn voortgangsbrieven, informatiebijeenkomsten, informatie op internet of ondersteunde video's. Tot slot is het belangrijk om na te gaan of de informatie toereikend genoeg is. Ervaren stakeholders ook daadwerkelijk dat ze voldoende zijn geïnformeerd? Waar nodig kun je ze van aanvullende informatie te voorzien.

**3. Er is een aanpak voor de participatie, omschreven in een projectplan of apart participatieplan.**

In een participatieplan staat wat het doel is van de participatie, welke doelgroepen betrokken worden, wat de best passende strategie hiervoor is, tot welke aanpak dat leidt en hoe je omgaat met de opbrengsten van de participatie. Schenk ook aandacht aan intern organisatie draagvlak voor dit plan. De omvang van het participatieplan hangt samen met de complexiteit van het participatieproces.

**4. Het participatieplan is samen met de stakeholders opgesteld en/of met hen afgestemd.**

Om maximaal draagvlak te creëren voor je proces maak je de wijze van participatie met de omgeving/stakeholders bespreekbaar. Het draait hierbij om heldere afspraken over het participatieproces: het doel, hoe de input van participanten verwerkt wordt en op welke wijze een terugkoppeling over de afspraken en inbreng wordt georganiseerd.

**5. Er is een bestuurlijk (politiek en ambtelijk) besluit t.a.v. het participatieproces.**

Bestuurlijk draagvlak voor het participatieproces is belangrijk voor de uiteindelijke besluitvorming. Kijk daarom wie **beslissingsbevoegd** is binnen het project of programma en stem daarmee het participatieproces af.

<sup>4</sup> De 8 uitgangspunten zijn gebaseerd op de internationale kaders van IAP2 ('International Association for Public Participation') en aangescherpt aan de hand van de principes van Aarhus en Code maatschappelijke participatie. Deze uitgangspunten voor participatie gelden binnen IenW (op moment van publicatie). Defensie conformeert zich aan deze uitgangspunten voor participatie voor deze handreiking en het wijzigingsproces luchtruim en vliegprocedures vooruitlopend op de nog te formuleren Defensie uitgangspunten participatie (beleid).



**6. De wensen en belangen van alle stakeholders (inclusief beslissers) worden inzichtelijk gemaakt en erkend.**

Gedurende het participatieproces is het van belang om wensen en belangen van alle stakeholders transparant en navolgbaar inzichtelijk te maken. Dit kan met behulp van goede **verslaglegging van participatiemomenten**. Bij een langlopend programma kan actualisatie van de wensen/eisen ook relevant zijn gedurende het proces.

**7. De inbreng van participanten wordt serieus meegewogen.**

Doel van het participatieproces is om inbreng vanuit het participatieproces integraal mee te wegen in het besluitvormingsproces. De opbrengst van een participatiemoment wordt meegegeven aan de beslisser. Deze kan daar, voor het besluit genomen wordt, kennis van nemen en het besluit daar ook op baseren. **Trede op de participatieladder** is hier van belang. Op deze manier voelen participanten zich serieus genomen.

**8. Stakeholders krijgen te horen op welke manier hun inbreng is gewogen of heeft doorgewerkt.**

Om stakeholders hiervan op de hoogte te houden geef je terugkoppeling van wat je precies gedaan hebt met hun input. Je licht toe welke punten wel bij het besluit zijn meegenomen, maar ook welke juist niet zijn meegenomen en waarom. Op die manier maak je inzichtelijk welke (conflicterende) wensen van stakeholders tegen elkaar zijn afgewogen en hoe dat tot het voorgenomen besluit heeft geleid.

In bijlage 3 zijn de referenties naar diverse (advies)rapporten en elementen opgenomen die van belang zijn voor de participatie van luchtvaart gerelateerde onderwerpen. In de acht uitgangspunten komen al deze elementen terug.

## 1.6 Betrokken partijen

In het wijzigingsproces luchtruim en vliegprocedures is voorgeschreven dat voor elk initiatief een overzicht wordt gemaakt van partijen die worden geraakt door de wijziging. Er dient vooraf duidelijkheid te zijn over rollen en verantwoordelijkheden van partijen. Hiertoe wordt onderscheid gemaakt in partijen met een verantwoordelijkheid (en een belang) en partijen met uitsluitend een belang.

Ten aanzien van partijen met een verantwoordelijkheid (het gaat dan bijvoorbeeld om uitvoerbaarheid van de voorliggende wijziging) dient aandacht te zijn voor de benodigde samenwerking tussen deze partijen, waaronder het belang van de interbestuurlijke samenwerking met medeoverheden.

Ten aanzien van partijen met een belang wordt enerzijds gezocht naar zoveel mogelijk vaste structuren voor de benodigde transparantie en anderzijds maatwerk. Bij vaste structuren wordt aan de CRO's, LEO en MRS gedacht voor de directe omgeving rondom de luchthaven. Ten aanzien van omgeving verder weg van de luchthaven kunnen de provinciale kerngroepen betrokken worden.

### Partijen met een verantwoordelijkheid

De partijen met een verantwoordelijkheid zijn alle partijen die binnen het wijzigingsproces een rol (kunnen) hebben in de uitvoering van de wijziging in relatie tot de besluitvorming, waaronder:

- Initiatiefnemers;
- Luchtverkeersdienstverleners die zitting hebben in de Luchtverkeerscommissie (LVC), o.a. verantwoordelijk voor de vlotte en veilige afhandeling van het vliegverkeer;
- Rijk, m.n. ministeries van IenW en Defensie: vaststelling luchtruimwijziging, verantwoordelijk voor wet- en regelgeving, luchthavenbesluit en luchthavenverkeerbesluit Schiphol, luchthavenbesluiten voor luchthavens van nationale betekenis;
- Inspectie Leefomgeving en Transport: uitvoeren veiligheidstoets<sup>5</sup>;
- Rijksdienst Digitale Inspecties (RDI): verantwoordelijk voor afgifte frequenties;
- Provincies: verantwoordelijk voor het luchthavenbesluit van luchthavens van regionale betekenis; maar ook bestuurlijk/maatschappelijke verantwoordelijkheid voor besluitvorming i.r.t acceptatie van omgevingseffecten (i.e. de woon- en leefomgeving en natuur) en bestemmingsplannen (in samenspraak met gemeentes).

### Partijen met een belang

De partijen met een belang worden onderscheiden in:

- Partijen met operationeel belang;
- Partijen met omgevingsbelang.

Partijen met een operationeel belang in het kader van een luchtruim en vliegprocedure zijn o.a.:

- Min IenW (DGLM, HBJZ en ILT);
- Min Def (DGB, CDS, MLA en DJZ);
- ANSPs (LVNL, MUAC en AOCS-NM);
- AISP's (LVNL/AIS en MILAIS);
- AOC houders;
- Luchthavenautoriteiten, exploitant van de luchthaven;
- Koepelorganisaties (o.a. KNVvL, AOPA, NACA, NVL);
- Provincies;
- Rijksdienst Digitale Inspecties (RDI).

Partijen met een omgevingsbelang, die (positieve/negatieve) effecten kunnen ondervinden t.g.v. een luchtruim en/of vliegprocedure wijziging zijn o.a.:

- Min BZK;
- Provincies;
- Gemeenten;
- Vaste overlegstructuren luchthavens, zoals Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS), Commissies Regionaal Overleg (CRO's), Commissies Overleg & Voorlichting Milieu (COVM's) en Luchthaven Eindhoven Overleg (LEO);
- Belangenverenigingen omwonenden luchthaven;
- Bewonersvertegenwoordigers;
- Individuele omwonenden;
- Maatschappelijke organisaties;
- Bedrijven, organisaties en instellingen.

<sup>5</sup> De MLA voert de veiligheidstoets uit, daar waar het militaire belangen betreft. En gezamenlijk met de ILT daar waar er een gezamenlijke verantwoordelijkheid ligt.

**Opm.:**

- Partijen kunnen zowel een verantwoordelijkheid als een belang hebben. Bijvoorbeeld als de provincie bevoegd gezag is in relatie tot het luchthavenbesluit van een regionale luchthaven binnen die provincie. Dan heeft de provincie zowel een verantwoordelijkheid in geval het luchthavenbesluit wel/niet moet worden aangepast en tegelijkertijd een belang in relatie tot omringende gemeentes en de regio. In dat geval dient die rollenscheiding ook in personen gescheiden te zijn.
- Commerciële partijen (o.a. luchthavens, luchtvaartmaatschappijen, luchtruimgebruikers) kunnen tijdens de participatie meedenken/adviseren over m.n. operationele uitvoering van de wijziging;
- Luchtverkeersdienstverleners kunnen, wanneer zij geen initiatiefnemer zijn, vanuit hun verantwoordelijkheid voor een vlotte en veilige afhandeling van het luchtverkeer vaak coproduceren of meebeslissen;
- Voor luchthavens van regionale betekenis hebben de provincies in overeenstemming met art. 8.50 Wet luchtvaart<sup>6</sup> een adviesrecht bij de vaststelling van luchtverkeersroutes en vliegprocedures die zijn gelegen in het plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied.
- Ook voor de luchthaven Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis waar het Rijk bevoegd gezag is voor het luchthavenbesluit, zullen bij de vaststelling van luchtverkeersroutes en vliegprocedures die zijn gelegen in het plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied de betrokken provincies als belanghebbende worden betrokken;
- het betrekken van partijen met een omgevingsbelang hangt af van het belang en de te verwachten effecten in relatie tot het voorliggende wijzigingsvoorstel.

### 1.7 Participatieladder

De participatieladder is een oplopende vorm van betrokkenheid van participatieniveaus gerangschikt naar de mate waarin participatie mogelijk is. Het wordt gebruikt om te beoordelen welke graad van participatie geschikt is en komt van pas bij het opstellen van een participatieplan (zie hoofdstuk 3).

Alvorens te starten met het ontwerp voor een luchtruim en/of vliegprocedure kan het van belang zijn om vooraf eerst verkennende gesprekken te voeren, informatie op te halen en/of informatie te geven over de geplande wijziging. In een later stadium, als het ontwerp vorm krijgt, is het van belang hierover met omgevingspartijen verder in gesprek te gaan. Er ontstaat op die manier binnen het wijzigingsproces een meervoudige participatiestrategie die verschilt per (doel)groep en verandert in de tijd, afhankelijk van de (ontwerp)fase waarin de wijziging zich bevindt.



<sup>6</sup> Wet Luchtvaart, Titel 8.3 (luchthavens van regionale betekenis), Art. 8.50: indien voor een luchthaven op grond van artikel 5.11, eerste lid, onderdeel b, luchtverkeersroutes en -procedures worden vastgesteld, geschiedt vaststelling van het deel van de luchtverkeersroutes die zijn gelegen in het plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied, en vaststelling van de luchtverkeersprocedures, in overeenstemming met gedeputeerde staten. Bij de vaststelling van deze routes en procedures wordt het advies van gedeputeerde staten gevolgd, tenzij dit niet mogelijk is met het oog op de vliegveiligheid, de indeling van het luchtruim of de capaciteit van het luchtruim.

Voor wijzigingen die moeten worden doorgevoerd om te voldoen aan (Europese) wet- en regelgeving kan het voorkomen dat er weinig/geen keuzevrijheid meer is in het ontwerp en/of de ruimtelijke inpassing. In zo'n geval zal participatie veelal beperkt zijn tot informeren. In dergelijke gevallen is het belangrijk na te denken over de participatiestrategie i.r.t. de vorm en het moment van informeren.

<b>Niveau</b>	<b>Toelichting</b>
<b>Informeren</b>	Deelnemers gebalanceerde en objectieve informatie geven om ze te helpen problemen, opties, mogelijkheden en/of oplossingen te begrijpen.
<b>Meedenken</b>	Feedback ontvangen van de deelnemers op analyses, opties, en/of beslissingen. Partijen die nauw betrokken meedenken geven in de praktijk, op eigen titel, een mening/invulling vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en/of belang. Dit past binnen de mogelijkheden. <i>Andere woorden: consulteren, raadplegen, toetsen, ophalen, dialoog over oplossingsrichtingen.</i>
<b>Adviseren</b>	Directe samenwerking met de deelnemers, gedurende het proces, om ervoor te zorgen dat de zorgen en aspiraties goed zijn begrepen en overwogen. Met deze trede op de participatieladder wordt nadrukkelijk niet bedoeld dat partijen in gezamenlijkheid en overeenstemming hoeven te komen tot een advies. <i>Andere woorden: advies vragen, meewerken.</i>
<b>Coproduceren</b>	Samen werken aan elk aspect van de doelstelling van het project, inclusief de ontwikkeling van opties en de identificatie van voorkeursoplossingen. <i>Andere woorden: samenwerken, werken.</i>
<b>Beslissen</b>	De deelnemer(s) beslissen mede.

## 2. Participatie en impact analyse

### 2.1 Categorieën luchtruimwijzigingen en vliegprocedures

De redenen voor het nemen van initiatief tot een luchtruimwijziging en/of wijziging van vliegprocedures zijn zeer divers. Zo kunnen luchtruim- en/of vliegprocedurewijzigingen noodzakelijk zijn in verband met de implementatie van nieuwe technologische ontwikkelingen voor grondgebonden of vliegtuig gebonden navigatiesystemen, operationele aanpassingen in het verkeersleidingsysteem, veranderende wetgeving, aanpassingen in routes om bv. korter te vliegen, om beter aan te sluiten op andere routes of aanpassing van militaire oefengebieden. Maar dergelijke initiatieven tot wijziging kunnen ook worden genomen teneinde de aanpassing van naderings- en vertrekroutes van luchthavens ter vermindering van omgevingsinvloeden, of bij het vaststellen van een helikopterroute naar een (nieuwe) helihaven of bedrijventerrein.

Bij luchtruim- en/of vliegprocedurewijzigingen geldt dat zowel de luchtruimgebruiker als de omgeving die effecten ondervindt ten gevolge van het luchtverkeer, hiervan een positieve of negatieve impact kan ondervinden. De *grootte* van de wijziging en *omvang* van de impact van de wijziging zijn niet altijd aan elkaar gerelateerd. Een kleine wijziging kan grote impact hebben (en andersom). Ter illustratie: een luchtruimwijziging kan voor de luchtruimgebruiker positief zijn (bv. minder vertraging, korter vliegen, minder brandstof), maar tegelijkertijd voor de omgeving negatief uitpakken. Andersom geldt dat wanneer je een naderingsprocedure aanpast om druk bevolkte gebieden te ontwijken dit positief uitpakt i.r.t. omgevingseffecten, maar negatief voor de luchtruimgebruiker (i.v.m. omvliegen, meer brandstofverbruik, hogere werkbelasting voor de vlieger en verkeersleider).

Er zijn vaak verschillende opties mogelijk om tot het gewenste resultaat te komen. Hoewel het de initiatiefnemer vrij staat om enkel de eigen voorkeursvariant voor participatie aan te bieden, verdient het de aanbeveling om de overige mogelijkheden ook voor te leggen aan de stakeholders alvorens definitief een voorkeursvariant vast te stellen.

Het onderscheid in belangen bij een luchtruim- en/of vliegprocedurewijziging wordt enerzijds bepaald door de *verwachte operationele impact* voor luchtruimgebruikers en anderzijds door de *verwachte omgevingsimpact* voor de maatschappij/burger. Om een passend besluitvormingsproces met betrokkenheid van de relevante partijen tot stand te kunnen brengen is derhalve gekozen voor een model dat is afgestemd op het type luchtruim- en/of vliegprocedurewijziging, met in kaart gebracht wat de grootte en omvang van de operationele impact en de grootte en omvang van de omgevingseffecten met bestuurlijk/maatschappelijke impact is.

- **Operationele impact:** dit raakt partijen met verantwoordelijkheid in het luchtruimontwerp en partijen met een belang als luchtruimgebruiker en is vnl. gerelateerd aan veiligheid, complexiteit, efficiency, capaciteit en/of kosten.
- **Omgevingsimpact:** dit raakt bestuurlijke en maatschappelijke belangen; gerelateerd aan milieu (o.a. geluid, CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>), leefbaarheid, duurzaamheid, externe veiligheid en draagvlak.

Een wijziging met grote operationele impact vergt bijvoorbeeld een uitgebreidere participatie met luchtruimgebruikers/luchthavens en met de verantwoordelijke toezichthoudende partijen, waaronder ILT en Defensie/MLA (verantwoordelijk voor veiligheidstoets).

De classificatie voor **operationele impact** kan onder meer worden geduid door:

Impact	Kenmerken
Geen/klein	bv. Frequentie wijziging binnen luchtruim of andere benaming voor een routepunt, geen effect voor luchtruimgebruiker
Middel	bv. eerder klimmen/dalen, hoger/lager vliegen, Langere/kortere route; effect voor luchtruimgebruiker in verband met operationele beperking t.g.v. (hoge) obstakels
Groot	Grote impact voor luchtruimgebruiker, bv geen of beperkte toegang tot luchtruim, grote stukken moeten omvliegen, noodzakelijke (nieuwe) investeringen in vereiste boordapparatuur

De classificatie voor **omgevingsimpact** kan onder meer worden geduid door:

Impact	Kenmerken
Geen/klein	bv. wijzigingen in het luchtruim op grote hoogte waarbij geen omgevingseffecten op de grond waarneembaar zijn (o.a. geluid, uitstoot) of geen sprake is van verstoring van beschermde natura 2000 gebieden.
Middel	bv. aanpassen van een naderings- of vertrekroute in de nabije omgeving van een luchthaven waarbij omgevingseffecten duidelijk waarneembaar zijn. Bij het inpassen of verleggen van zo'n route kan er sprake zijn van nieuwe gehinderden. Indien de aanpassingen slechts een relatief klein gebied betreft kan veelal worden volstaan met het bespreken van de te verwachten omgevingseffecten binnen de reeds bestaande vaste structuren voor de betreffende luchthaven. Indien geen (zware) politiek-bestuurlijke afweging wordt voorzien wordt de omgevingsimpact geclassificeerd als <u>middel</u> .
Groot	Voor het inpassen van nieuwe of gewijzigde routes waarbij effecten op de grond geografisch gezien wijd verspreid zijn (mogelijk over meerdere provincies) kan er sprake zijn van intensief politiek-bestuurlijk overleg. Als gevolg van de mogelijk maatschappelijke impact op de samenleving en de daaruit te verwachten (complex) politiek-bestuurlijke afweging, wordt de omgevingsimpact bij dit soort wijzigingen als <u>groot</u> geclassificeerd.

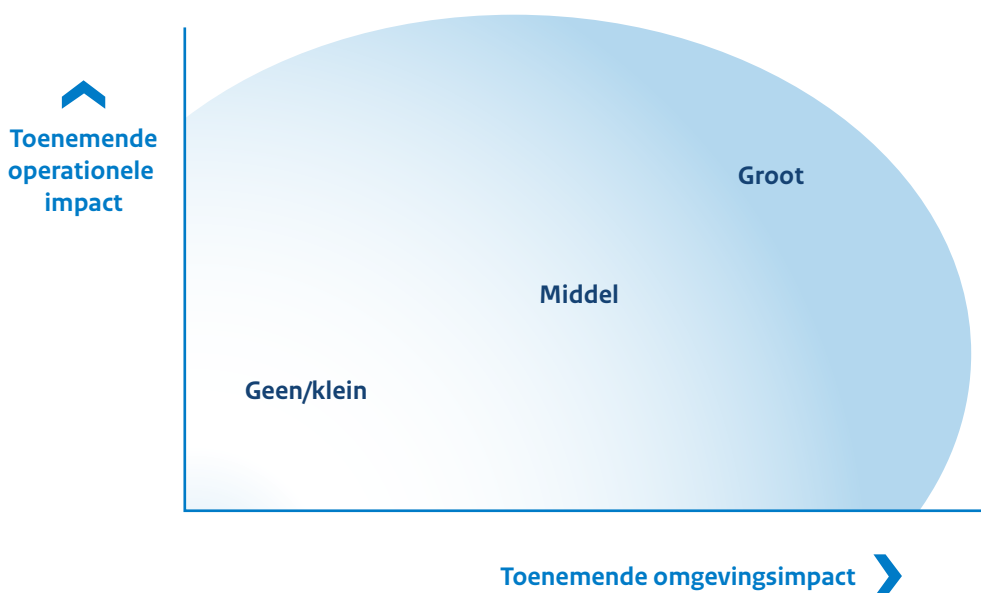
Ongeacht de classificatie van de operationele- en omgevingsimpact moet rekening worden gehouden met gepercipieerde impact op de omgeving. Hiervan is sprake als de omgeving denkt dat de impact groot zal zijn, hetgeen leidt tot onrust bij de omgeving terwijl uit het ontwerp blijkt dat de omgevingsimpact laag is of naar verwachting laag zal zijn. Dan is het uitvoeren van een goed participatieproces met gedegen informatievoorziening van groot belang.



## 2.2 Participatiegrafiek

Voor de verschillende type luchtruim- en of vliegprocedurewijzigingen kunnen de operationele belangen en omgevingsbelangen tegen elkaar worden uitgezet. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre de uit te voeren participatie in omvang en complexiteit geen/klein, middel of groot is. Dit is inzichtelijk gemaakt in onderstaande participatiegrafiek.

### Wijziging luchtruim en/of vliegprocedure



Voor luchtruimwijzigingen met geen/kleine omgevingsimpact en geen/zeer kleine operationele impact geeft initiatiefnemer gemotiveerd aan of beperkte participatie benodigd is. De partijen met een verantwoordelijkheid worden in overeenstemming met het te volgen wijzigingsproces luchtruim en vliegprocedures geconsulteerd i.v.m. het afstemmen van beslismomenten (o.a. resultaat veiligheidsbeoordeling door ILT/MLA en afstemmen van publicatiedatum in de luchtvaartgids). Partijen worden uiteindelijk geïnformeerd over de wijziging via Staatscourant. Daarnaast worden de luchtruimgebruikers geïnformeerd middels publicatie in de luchtvaartgids (AIP).

Voor luchtruimwijzigingen met indicatie 'middel' of 'groot' wordt altijd onder verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer een participatieplan opgesteld. De partijen met een verantwoordelijkheid worden in kaart gebracht en vervolgens geconsulteerd i.v.m. het afstemmen van beslismomenten. Bovendien wordt in kaart gebracht welke *belanghebbende* partijen er zijn en wordt een inschatting gemaakt van de impact van de wijziging en de grootte van het belang voor alle belanghebbende partijen. In het participatieplan wordt verder uitgewerkt hoe de partijen worden betrokken en welke mate van participatie wordt toegepast. Over het algemeen geldt dat als er geen (zware) politiek-bestuurlijke afweging met provincie en/of rijk wordt voorzien de omgevingsimpact geclassificeerd wordt als middel. Voor een wijziging met een te verwachten (complex) politiek-bestuurlijke afweging wordt de omgevingsimpact als groot geclassificeerd.

Voor wijzigingen die moeten worden doorgevoerd om te voldoen aan (Europese) wet- en regelgeving kan het voorkomen dat er weinig/geen keuzevrijheid meer is in de oplossing en participatie derhalve in de uitvoering wordt beperkt. (zie ook paragraaf 1.6: participatieladder).

In bijlage 1 is een aantal voorbeelden van luchtruim en vliegprocedurewijzigingen opgenomen om te duiden in welke categorie deze wijzigingen zouden vallen. Met deze voorbeelden wordt tevens geïllustreerd hoe een relatief kleine wijziging een grote impact kan hebben (en andersom) gedifferentieerd naar gebruikersimpact en omgevingsimpact.

In hoofdstuk 3 is aangegeven welke items moeten worden opgenomen in het participatieplan voor zowel middel als groot.

### **2.3 Uitgangspunten in het ontwerp van een wijziging i.r.t. omgevingseffecten**

Als basis voor het afwegingskader voor een ontwerp luchtruim en/of vliegprocedure en de uiteindelijke besluitvorming hierover gelden de bestaande normen en criteria zoals vastgelegd in vigerende wet- en regelgeving (o.a. wet luchtvaart, luchthavenbesluiten, luchthavenverkeersbesluit). Echter, in het luchtruim verder weg van de luchthaven, waar geen luchthavenbesluit (of een luchthavenverkeersbesluit) van toepassing is, zijn vooralsnog geen kwantitatieve, laat staan gebalanceerde normen te vinden voor 'acceptabel' hinderniveau. Om te bepalen wie wel/niet belanghebbende is en hoe zwaar het belang telt, welke mate van hinder acceptabel is, of hoe deze verdeeld moet worden zijn geen harde (kwantitatieve) normen en criteria gedefinieerd.

Uitgangspunt bij wijzigingen in het luchtruim is dat bij het bepalen van vliegroutes zo min mogelijk woonkernen op hinderlijke wijze worden overvlogen en zo min mogelijk CO<sub>2</sub> wordt uitgestoten. Daarnaast wordt er zo veel mogelijk ongehinderd geklommen en met een continu dalprofiel ('glijvlucht') gedaald. Dat levert logischerwijs een dilemma bij het ontwerpproces op: mijden van woonkernen (omvliegen en bochten) versus verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (kortste route vliegen), beiden met inachtneming van de veiligheid. Daarom is in de Luchtvaartnota 2020-2050 een prioriteitstelling opgenomen. Deze prioriteitstelling wordt onder meer vertaald in een gekozen hoogte tot waar de geluidbelasting prioritair is in het ontwerpproces. Daarboven wordt prioriteit gegeven aan CO<sub>2</sub> en flight-efficiency.

Als ontwerpprincipe bij de herziening van het luchtruim heeft het Rijk ervoor gekozen om tot en met 6.000 voet (1.828 meter) hoogte het beperken van geluid prioriteit te geven. Boven 6.000 voet staat het beperken van CO<sub>2</sub>-uitstoot voorop<sup>7</sup>. Bij de toepassing van de vlieghoogte van 6.000 voet in het ontwerpproces wordt gekeken naar de gevolgen van het hanteren daarvan in de praktijk. Er kunnen overwegingen zijn om ook boven de 6000 voet geluid prioriteit te geven bij luchtruim en vliegprocedure wijzigingen. Dit speelt bijvoorbeeld bij grotere aantallen bewegingen en concentratie van vliegverkeer, zoals bij het ontwerp van een nieuwe luchthaven en/of het inpassen van (nieuwe) naderings- en vertrekroutes vanuit nieuwe/andere richtingen.

Bijlage 2 geeft een aantal belangrijke randvoorwaarden en belangenafweging (incl. prioritering) die kunnen worden meegenomen bij het ontwerp van luchtruim en vliegprocedures.

<sup>7</sup> Zie luchtvaartnota 2020-2050.

## 2.4 Betrekken van partijen met omgevingsbelang

Voor geluid, externe veiligheid en uitstoot zijn middels wet- en regelgeving vele kwantitatieve doelen gesteld, die veelal in de diverse luchthavenbesluiten zijn opgenomen. Toch is het raadzaam om ook belanghebbenden te identificeren die buiten het 'luchthaven beschermingsgebied', zoals vastgelegd in een luchthavenbesluit, vallen. Hoe hiermee om te gaan en in welke mate de te verwachten omgevingseffecten buiten het 'luchthaven beschermingsgebied' in kaart te brengen en welke afwegingen hierin te maken is veelal onderwerp van gesprek dat op politiek-bestuurlijk niveau moet plaatsvinden. Zo is bijvoorbeeld nog onbekend tot welke afstand van de luchthaven het rekenen en het meten van geluid van toepassing<sup>8</sup> is, nog los van eventuele aanvullende omgevingseffecten buiten het beschermingsgebied. Bij het ontbreken van een helder afwegingskader en om de initiatiefnemer richting te geven voor het betrekken van belanghebbenden wordt verwezen naar de voorbeelden in bijlage 1.

Het is aan de initiatiefnemer om een inschatting te (laten) maken van de te verwachten omgevingseffecten en hoe groot de impact hiervan is. Voor het opstellen van het participatieplan kan in overleg met bestuurlijk verantwoordelijke partijen gekeken worden of en in welke vorm invulling kan worden gegeven aan het consultatie- en communicatieproces.

---

<sup>8</sup> Naar het toepassingsbereik hiervan moet nog onderzoek worden uitgevoerd.

## 3. Het participatieproces

Uitgangspunt voor het ontwerpen van het participatieproces zijn de kaders voor participatie (H.1). Voor de verschillende type luchtruim- en of vliegprocedurewijzigingen kunnen de operationele belangen en omgevingsbelangen tegen elkaar worden uitgezet. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre de uit te voeren participatie in omvang en complexiteit geen/klein, middel of groot is. Dit is inzichtelijk gemaakt in de participatiegrafiek in paragraaf 2.2. De initiatiefnemer maakt hiertoe een analyse van de omgevingsimpact, de operationele impact, complexiteit van de luchtruimwijziging én een inschatting wat dat betekent voor participatie.

### 3.1 Participatieaanpak

Participatie is altijd maatwerk. Voor ieder project is immers de context anders, en moet de aanpak daarbij passen. Denk daarbij aan de voorgeschiedenis en de bestuurlijke, politieke en juridische aspecten. Er is dus geen blauwdruk voor participatie. Deze handreiking ondersteunt de initiatiefnemer die een participatieaanpak wil schrijven; de handreiking schrijft niets voor, maar bevat een aantal belangrijke elementen waaruit een participatieplan bestaat. Een participatieaanpak laat zich niet één-op één kopiëren en dient voor iedere wijziging te worden afgewogen en opgesteld. Elke wijziging is anders, heeft een andere voorgeschiedenis en andere stakeholders. Elementen voor participatieaanpak kunnen zijn:

- Inleiding, context en voorgeschiedenis;
- Doel(en) van de participatie;
- Doelgroepenanalyse met overzicht van betrokken partijen;
- Participatieniveaus;
- Participatievormen: hoe en wanneer worden partijen benaderd
- Werkvormen;
- Communicatie;
- Resultaten van participatie: wat wordt gedaan met inbreng van participatie en hoe/wanneer wordt dat bekend gesteld.

Het kan in de praktijk voorkomen dat er vooruitlopend op het indienen van een initiatief al (een deel van de) participatie heeft plaatsgevonden in het kader van het toetsen van de haalbaarheid van een voorstel. De resultaten van deze participatie kunnen worden meegenomen in het eventueel op te stellen participatieplan en hoeft dus niet opnieuw plaats te vinden.

#### Inleiding, context en voorgeschiedenis

Vaak heeft al met diverse belanghebbenden overleg plaatsgevonden over ideeën en mogelijke varianten ten behoeve van de haalbaarheid van een wijziging. De informatie die tijdens deze 'idee fase', voorafgaand aan de aanvraag bij de ATMB, is verkregen kan in de participatieaanpak naar worden verwezen. In de inleiding beschrijf je de context van de luchtruimwijziging en voeg je het eerder ingediende aanvraagformulier als bijlage toe. Denk daarbij ook aan voorgaande verkenning en gesprekken die reeds hebben plaatsgevonden (en wat daarvan reeds is vastgelegd), planning en eventueel afhankelijkheden met andere processen of wijzigingen.

### Doel participatieproces

Hier beschrijf je wat je met participatie wil bereiken. Door participatie zo vroeg mogelijk in het proces te organiseren kunnen alle belangen en perspectieven worden meegenomen en tegen elkaar worden afgewogen met als doel een kwalitatief beter besluit, met meer draagvlak. Participatie is nodig om over en weer kennis en informatie te delen, belangen en ideeën transparant en navolgbaar een plek te geven in de ontwikkeling van het luchtruimontwerp. Dit wordt bereikt door in een vroegtijdig stadium van het ontwerp belangen en ideeën van betrokken partijen/stakeholders, omwonenden en belanghebbenden op te halen. Een goed consultatie- en communicatieproces draagt bij aan de uiteindelijke integrale afweging rondom de besluitvorming, met als doel een kwalitatief beter besluit, met meer draagvlak. Zowel de wijze van participeren als het besluitvormingsproces moeten vooraf duidelijk en inzichtelijk zijn voor de betrokkenen.

**Heldere afspraken.** Van belang is dat er heldere afspraken zijn gemaakt over het participatieproces, hoe de input van participanten verwerkt zal worden in het proces en op welke wijze een terugkoppeling over de gemaakte afspraken en geleverde inbreng wordt georganiseerd.

### Doelgroepen en krachtenveldanalyse

Voor het betrekken van stakeholders maak je een doelgroepen- en krachtenveldanalyse, waarmee je de verschillende belangen van de stakeholders in beeld brengt in relatie tot de voorgenomen luchtruimwijziging. Wat is voor de diverse stakeholders het belang en hoe groot is het belang. Wie of welke groep is naar verwachting voor, wie is tegen, wie is neutraal en wat is de invloed van de stakeholder(s) op het proces. Hierbij maak je onderscheid in eerdere genoemde partijen met een verantwoordelijkheid en partijen met een belang (o.a. luchtruimgebruikers met operationele belangen en partijen met omgevingsbelang), opdat je hun rol in het besluitvormingsproces en participatieproces in relatie tot de reden van wijziging kunt bepalen. Denk hierbij vooral aan *representatie*: aan wie wordt de wijziging ter consultatie voorgelegd? Dit kan voor 'grote' wijzigingen de samenleving als geheel zijn, het kan echter ook zijn dat op basis van de karakteristieken van de wijziging, volstaan kan worden met de belangrijkste belanghebbende partijen (o.a. luchtruimgebruikers, stakeholders, provincie of gemeente(s)). Het participatieproces hoort alle relevante belangen en perspectieven te kunnen vertegenwoordigen; de selectie van participanten is daarom essentieel.

Informatie voor je doelgroepen- en krachtenveldanalyse kun je uit allerlei bronnen halen, zoals:

- (lokale) media;
- de klachtenmeldingen bij klachtenbureaus;
- door in het gebied van je project, of bijeenkomsten rondom je onderwerp, gesprekken te voeren met bestuurders en belanghebbenden en rond te kijken.

Uitgangspunt voor participatie is, waar mogelijk, zoveel mogelijk vanuit bestaande 'vaste' participatiestructuren te werken. Het gaat er hierbij om te werken met een structuur die enerzijds helderheid en voorspelbaarheid creëert maar daarnaast ook ruimte biedt voor flexibiliteit en maatwerk.

Vaste structuren in relatie tot omgevingsbelangen:

- Rondom een luchthaven (wettelijke contouren): vaste structuur zoals CRO/LEO, MRS, BRS en COVM;
- Buiten en binnen wettelijke contouren: provincies met een adviserende rol bij:
  - ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie;
  - het afwegen van belangen op de omgeving.

Vaste structuren in relatie tot luchtruimgebruikers:

- General Aviation: AOPA, KNvVL, NACA, DCRO;
- Luchtvaartmaatschappijen, o.a. in BARIN en SAOC verband;
- Luchthavens: Nederlandse Vereniging voor Luchthavens (NVL).

### Participatieniveau

Afhankelijk van de operationele en/of omgevingsimpact kies je een vorm en intensiteit van participatie die daarbij past. Hier beschrijf je de participatievorm, zie hiervoor ook de participatieladder: informeren, meedenken, adviseren, coproduceren en beslissen. De participatievormen kunnen verschillen per doelgroep. Aangeven wie welke rol krijgen en waarom. Zie ook paragraaf 1.5.

Samengevat geef je dat als volgt weer: wie betrek je bij de participatie en met welke rol (rol uit participatieladder, zie figuur 3.1). Om een overzichtelijke indeling te houden kun je denken aan de volgende opsomming:

- Bestuurders + rol adviseren
- Vaste overlegstructuren rondom luchthavens, zoals CRO's/COVM's/LEO/ MRS + rol meedenken
- Luchtruimgebruikers + rol meedenken
- Overige organisaties buiten vaste overlegstructuren + rol informeren/meedenken

Figuur 3.1 Participatieladder





### **Werkvorm(en)**

De werkvorm is datgene wat je inzet om tot participatieresultaten te komen: consultatiebijeenkomsten, informatiebijeenkomsten (aan de voorkant), internetconsultatie (bij wijzigingen met juridische impact) gesprekken, werkateliers, ontwerpessies, etc. Afhankelijk van het onderwerp kan het soms beter zijn om direct en persoonlijk contact te hebben, waarbij de vraag is tussen wie het contact betreft.

Participanten moeten toegang hebben tot informatie. Wanneer deze zeer technisch-complex is moet de informatie ook op een toegankelijke manier worden gepresenteerd. Het kan ook gaan om de toegang tot expertise en het horen van experts. Zo kan het goed zijn (online) inloop of informatiebijeenkomsten te houden eventueel ondersteund met animaties of filmpjes.

### **Communicatie**

In dit onderdeel van een participatieplan wordt alle benodigde communicatie voor de participatiemomenten beschreven. Ook daar waar is gekozen voor de vorm ‘informereren’ is uiteraard communicatie nodig, soms in gezamenlijkheid met betrokken overheden.

### **Resultaten van participatie**

De initiatiefnemer maakt zelf een eerste weging welke belangen wel/niet in het ontwerp kunnen worden meegenomen en motiveert deze. Vanuit de Omgevingswet is voorgeschreven dat als de omgeving is betrokken, aangegeven wordt hoe de participatie heeft plaatsgevonden en wat er met de resultaten is gebeurd (motiverings- en verantwoordingsplicht). Indien opportuun dan stelt de initiatiefnemer het ontwerp bij. Het uiteindelijk besluit wordt door het bevoegd gezag genomen en beargumenteerd. Bevoegd gezag neemt via een transparant proces besluiten in het algemeen belang, ook als die niet op (volledig) draagvlak kunnen rekenen. Het (overheids)bestuur moet immers besluiten nemen waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van alle burgers, niet alleen met de belangen van diegenen die hebben ingesproken.

Bijlage 2 geeft een overzicht van randvoorwaarden en belangenafweging bij ontwerp luchtruim en vliegprocedures.

## **3.2 Rol ATM beleidseenheid (ATMB) bij participatieproces**

Zodra een concrete wijziging in beeld komt, ligt het vormgeven van de participatie bij de initiatiefnemer van de wijziging. In het plan van aanpak ten aanzien van het wijzigingsvoorstel (ref. stap 2 van het wijzigingsproces luchtruim- en vliegprocedures) beschrijft de initiatiefnemer onder meer hoe invulling wordt gegeven aan het participatieproces (ref. uitgangspunten voor participatie). Waar nodig kan de ATMB de initiatiefnemer ondersteuning bieden ter verduidelijking van het wijzigingsproces en de te volgen stappen.

De informatie die tijdens de ‘idee fase’, voorafgaand aan de aanvraag, is verkregen kan in het plan van aanpak naar worden verwezen. Bevoegd gezag (minister van IenW en/of Defensie) blijft conform art. 5.11 wet luchtvaart altijd verantwoordelijk voor de uiteindelijke vaststelling van de wijziging luchtruim en/of vliegprocedure.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het zorgvuldig uitvoeren óf laten uitvoeren van het participatieproces. Bij complexe wijzigingen met diverse belangen bij het Rijk of decentrale overheden kan de initiatiefnemer het bevoegd gezag verzoeken om gezamenlijk de participatie vorm te geven óf eventueel uit te laten voeren door een andere partij, waarbij een heldere rolverdeling wordt afgesproken. Hierin beslist uiteindelijk het bevoegd gezag (IenW en/of Defensie). In principe blijft de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het doorlopen van het gehele proces tot aan het indienen van de wijziging bij de ATMB ten behoeve van vaststelling door bevoegd gezag. Waar de verdere procesgang afhankelijk wordt van complex politiek-bestuurlijk besluitvorming kan de Rijksoverheid kan het initiatief overnemen.

De ATMB kan de initiatiefnemer op basis van het plan van aanpak aan de voorkant reactie geven met aandachtspunten en suggesties in relatie tot het beschreven participatieproces. Ook ná reactie van de ATMB op het participatieproces kan het bij de uitvoering van de participatie noodzakelijk zijn het participatieplan te herzien. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om op onderdelen het participatieproces aan te passen (bv. betrekken van additionele stakeholders, rolaanpassingen voor betrokkenheid van stakeholders). Pas nadat het uiteindelijke ontwerpdocument bij de ATMB wordt aangeboden voor vaststelling door de minister (ref. stap 3.8 van het wijzigingsproces luchtruim en vliegprocedures) vindt de uiteindelijke beoordeling plaats van alle voorliggende stukken. Voor een zorgvuldige besluitvorming wil het bevoegd gezag alle belangen goed in beeld hebben en kunnen afwegen. De ATMB controleert de stukken op volledigheid, de inhoudelijke toelichting/onderbouwing en volledigheid van reeds doorlopen stappen. Daarbij checkt de gezamenlijke ATMB nog een keer beleidsmatige en juridische aspecten, de uitvoerbaarheid/implementatie van het voorstel, de beoordeling van de aspecten veiligheid, efficiency en milieu (VEM) en het door de initiatiefnemer uitgevoerde participatieproces met in achtneming van de 8 uitgangspunten voor participatie (ref. para 1.5).

In het geval de minister niet overgaat tot vaststelling van de wijziging of als de ATMB/LVC niet akkoord is met het ontwerpdocument 1.0 en overige aangeleverde stukken, zal onder regie van de ATMB een vervolgtraject worden opgesteld. In overleg met de initiatiefnemer zal via een politiek/bestuurlijke en/of ambtelijke weg naar een oplossing worden gezocht. Waar nodig zal hierover advies van HBJZ, de LVC(-staf) en/of management van de beleidsdirecties (IenW/Defensie) worden ingewonnen.

### 3.3 Evaluatie handreiking participatie

Op basis van ervaringen ('best-practices') en eventueel nieuwe wettelijk vastgestelde normen voor omgevingskwaliteit zal deze handreiking participatie worden aangepast en waar nodig aangevuld met (nieuwe) participatie criteria. Deze handreiking wordt cyclisch geëvalueerd en aangepast (tenminste om de 2 jaar, of eerder indien gewenst).

Voor het verzamelen van 'best practices' zal de ATMB in overleg met de initiatiefnemer tussentijds evaluaties laten uitvoeren per wijziging zowel voor de omgeving als voor interne proces. Daarbij moet gedacht worden aan het ophalen van ervaringen van de belanghebbenden die betrokken zijn geweest bij het participatieproces van de betreffende wijziging. Met het verzamelen van dit soort informatie ontstaat een gezamenlijke basis voor wat in algemene zin gezien wordt als een goede invulling van een participatieplan en goed doorlopen participatieproces. Hierbij kunnen de argumentatie en invulling van uitgangspunten voor participatie een rol spelen.

## Bijlage 1: Voorbeelden voor classificatie van wijzigingen luchtruim en vliegprocedures

### Wijziging luchtruim en/of vliegprocedure



### 1. Free route Airspace Maastricht (FRAM)

Met de introductie van Free route airspace (FRA) is het voor airlines mogelijk geworden om binnen het EUROCONTROL Maastricht Upper Area Control (MUAC) directe routes te vliegen tussen FL245 (ca. 8 km) en FL660 (a. 22 km). Het vliegen van directe routes levert een belangrijke bijdrage in de reductie van vliegtijd en en CO<sub>2</sub>-uitstoot.

- **Operationele impact:** de realisatie van het FRAM programma had een relatief grote operationele impact, m.n. bij de operators en luchtverkeersdienstverleners. Deze moeten vooraf worden geïnstrueerd over de wijze van flight planning en de voorgeschreven ATC procedures.
- **Omgevingsimpact:** gezien de vlieghoogte waarop deze wijziging van toepassing is, zijn de effecten op de grond nauwelijks waarneembaar en wordt (schadelijke) uitstoot zelfs verminderd. Derhalve wordt de omgevingsimpact geclassificeerd als geen/klein.

## 2. Verplaatsen van grote verkeersstromen

LVNL heeft in 2020 sector 3 gemoderniseerd. Sector 3 is de drukste en meest complexe sector in het Nederlandse luchtruim waar vluchten van Schiphol en Rotterdam het verkeer van Eindhoven en Brussel kruisen. Door de routes uit elkaar te halen is de ligging van de hoofdwegen aangepast waardoor vluchten elkaar minder in de weg zitten. Door deze aanpassing kunnen de airlines beter plannen, zijn er minder vertragingen in het luchtruim en minder CO<sub>2</sub>-uitstoot.

- **Operationele impact:** de aanpassing van sector 3 heeft een relatief grote operationele impact voor de airlines en luchtverkeersdiensten. Deze moeten vooraf worden geïnstrueerd over de wijze van flight planning en de voorgeschreven ATC procedures.
- **Omgevingsimpact:** gezien de vlieghoogte waarop deze wijziging van toepassing is, tussen 6.000 voet (ca. 2 km) en 12.000 voet (ca. 4 km), zijn de effecten op de grond wel waarneembaar, maar is er geen sprake van toenemende of grote hinder verplaatsing. Voorts levert de aanpassing een reductie in CO<sub>2</sub>-uitstoot. Wel werd het nodig geacht om in ieder geval de betreffende provincies, die geraakt worden door deze aanpassing, hierover te informeren. Derhalve wordt de omgevingsimpact geclassificeerd als middel.

## 3. (Nieuwe) naderings- en vertrekroutes vanuit nieuwe/andere richtingen

Het inpassen van (nieuwe) naderings- en vertrekroutes vanuit nieuwe/andere richtingen (bv. bij her- ontwerp van een naderingsgebied) is over het algemeen een complexe luchtruimwijziging met relatief grote operationele impact, waarbij geografisch gezien sprake is van nieuwe of verplaatste omgevingseffecten verspreid over een relatief groot gebied.

- **Operationele impact:** de operationele impact bij dit soort wijzigingen zijn relatief groot voor de airlines en luchtverkeersdiensten. Deze moeten vooraf worden geïnstrueerd over de diverse aanpassingen. Vervolgens moeten aanpassingen in de boordsystemen (o.a. flight management systeem) worden doorgevoerd. Ook moeten nieuwe procedures voor de verkeersleiding worden ontwikkeld en is extra training benodigd.
- **Omgevingsimpact:** gezien de vlieghoogte waarop dergelijke wijzigingen plaatsvinden, vanaf de grond tot meestal 10.000 voet (ca. 3 km), zijn de effecten op de grond geografisch wijd verspreid, mogelijk over meerdere provincies, waarbij sprake kan zijn van nieuwe gehinderden. Met geavanceerde naderingstechnieken en navigatiehulpmiddelen is het mogelijk om de hinder en het aantal gehinderden te verminderen. Als gevolg van de te verwachten (nieuwe) omgevingseffecten, maar vooral ook de te verwachten (complex) politiek-bestuurlijke afweging i.r.t. de geografische inpassing van deze naderings- en vertrekroutes, wordt de omgevingsimpact bij dit soort wijzigingen als groot geclassificeerd.

## 4. Aanpassen Air Traffic Service (ATS) routes boven de Noordzee

Een ATS route is een vaste route (luchtweg) die formeel is vastgelegd en wordt gespecificeerd door o.a. het pad tussen twee significante punten ('waypoints') en de afstand tussen de twee 'waypoints'. Voorts worden meldingspunten en de laagst veilige vlieghoogte aangegeven. Het aanpassen van ATS routes boven de Noordzee heeft over het algemeen de volgende consequenties:

- **Operationele impact:** de aanpassing van ATS routes levert algemeen gesproken een middelgrote impact op voor airlines en helikopter operators. In ieder geval moet de wijziging tijdig worden bekend gesteld opdat boordapparatuur hierop kan worden aangepast en men bij de vluchtplanning rekening kan houden met de wijziging.
- **Omgevingsimpact:** gezien de geografische ligging van deze wijziging, nl. boven de Noordzee, zijn de effecten op land niet of nauwelijks waarneembaar en kan het aantal potentieel gehinderden op zee als niet/zeer klein worden ingeschat. Derhalve wordt de omgevingsimpact geclassificeerd als geen/klein.

## 5. Aanpassingen van bestaande naderings- en vertrekroutes (STARs/SIDs)

In Nederland zijn voor de mainport Schiphol en de luchthavens van regionaal belang (Eelde, Maastricht, Eindhoven en Rotterdam) standaard aankomst (Standard Arrival Routes of STAR's) en vertrekroutes (Standard Instrument Departures of SID's) gedefinieerd. Het aanpassen van reeds bestaande naderings- en vertrekroutes vraagt zowel operationele afstemming als afstemming met belanghebbenden in de directe omgeving van de luchthaven en de regio.

- **Operationele impact:** de aanpassing van de naderings- en vertrek routes heeft algemeen gesproken een middelgrote impact voor de operators. Let wel: het (aangepaste) ontwerp van dergelijke routes kan vrij complex zijn, maar voor de gebruiker zal uiteindelijk een route worden vastgesteld die voor wat betreft de uitvoering in overeenstemming is met internationale afspraken. In ieder geval moet de wijziging tijdig worden bekend gesteld opdat boordapparatuur hierop kan worden aangepast en men bij de vluchtplanning rekening kan houden met de wijziging.
- **Omgevingsimpact:** gezien de geografische ligging waarop deze wijziging van toepassing is, nl. rondom de luchthaven met een straal van 30-60 km, zijn omgevingseffecten goed waarneembaar en kan er bij het verleggen van de route sprake zijn van nieuwe gehinderden. Indien de aanpassingen slechts een relatief klein gebied betreft kan veelal worden volstaan met het bespreken van de te verwachten omgevingseffecten binnen de reeds bestaande vaste structuren voor de betreffende luchthaven. Bij afwezigheid van een (zware) politiek-bestuurlijke afweging wordt de omgevingsimpact geclassificeerd als middel.

## 6. Inpassen van nieuwe naderings- en vertrekroutes (STARs/SIDs)

In Nederland zijn voor de mainport Schiphol en de luchthavens van regionaal belang (Eelde, Maastricht, Eindhoven en Rotterdam) standaard aankomst (Standard Arrival Routes of STAR's) en vertekroutes (Standard Instrument Departures of SID's) gedefinieerd. Het ontwerp van nieuwe naderings- en vertekroutes vraagt zowel operationele afstemming als afstemming met de directe omgeving van de luchthaven en de regio. Voor het inpassen van nieuwe naderings- en vertekroutes is veelal een politiek-bestuurlijke afweging benodigd tussen Rijk-Provincie en omliggende gemeentes.

- **Operationele impact:** de aanpassing van de naderings- en vertek routes heeft algemeen gesproken een middelgrote impact voor de operators. Let wel: het (aangepaste) ontwerp van dergelijke routes kan vrij complex zijn, maar voor de gebruiker zal uiteindelijk een route worden vastgesteld die voor wat betreft de uitvoering in overeenstemming is met internationale afspraken. In ieder geval moet de wijziging tijdig worden bekend gesteld opdat boordapparatuur hierop kan worden aangepast en men bij de vluchtplanning rekening kan houden met de wijziging.
- **Omgevingsimpact:** gezien de geografische ligging waarop deze wijziging van toepassing is, nl. rondom de luchthaven met een straal van 30-60 km, zijn omgevingseffecten goed waarneembaar en kan er bij het inpassen van nieuwe naderings- en vertekroutes sprake zijn van nieuwe gehinderden. Naast het bespreken van omgevingseffecten binnen de reeds bestaande vaste structuren voor de betreffende luchthaven is bovendien veelal sprake van een politiek-bestuurlijke afweging tussen Rijk-Provincie(s) en omliggende Gemeentes. Derhalve wordt de omgevingsimpact geassocieerd als groot.

## 7. Administratieve wijzigingen luchtvaartgids (AIP)

Dit voorbeeld betreft wijzigingen in verband met regulier onderhoud van de AIP gids, zoals het doorvoeren van bv. een koersaanpassing ten gevolge van de verandering in de magnetische variatie. Andere voorbeelden hiervan zijn:

- update topografie kaartmateriaal
  - update van obstakels zonder vliegtechnische gevolgen
  - aanpassingen van veilige vlieghoogtes: 'Obstacle Clearance Height of Altitude' (OCH/OCA)
  - update kaartstijlen en layout zonder dat er afwijkingen t.a.v. ICAO worden geïntroduceerd
- **Operationele impact:** De AIP is het operationele handboek voor de luchtvaart. In de AIP zijn onder andere de regels, de vliegprocedures en de luchtruimindeling van het Nederlandse luchtruim opgenomen. Feitelijk heeft iedere wijziging in het AIP een operationeel belang. Voor de administratieve wijzigingen in dit voorbeeld is veelal slechts sprake van geen/kleine operationele impact.
  - **Omgevingsimpact:** de administratieve AIP wijzigingen in dit voorbeeld leiden over het algemeen niet tot aanpassing van vliegprocedures en hebben derhalve geen invloed op omgevingseffecten.



## 8. Aanpassing vliegprocedures kleine luchthavens

Aanpassing van vliegprocedures voor kleine regionale luchthavens, die goedkeuring behoeven van het bevoegd gezag, betreft over het algemeen de recreatieve luchtvaart en klein zakelijk luchtverkeer ('General Aviation').

- **Operationele impact:** aanpassing van vliegprocedures t.b.v. GA verkeer op kleine luchthavens heeft over het algemeen geen tot kleine operationele impact. Voor de vliegtuigen die het betreft zijn over het algemeen geen aanpassingen in boordsystemen benodigd/vereist. Voor de luchtruimgebruikers is wel van belang dat zij tijdig worden geïnformeerd over de betreffende wijziging. De operationele impact kan worden geclassificeerd als klein.
- **Omgevingsimpact:** aanpassing van vliegprocedures voor kleine luchthavens leidt over het algemeen tot een verandering in de geluidspatronen in de directe omgeving van deze luchthaven. Derhalve is goede afstemming met de betreffende provincie (verantwoordelijk voor het luchthavenbesluit) en belanghebbenden in de directe omgeving van de luchthaven benodigd. De omgevingsimpact als middel geclassificeerd.

## 9. Aanpassen vertekroutes waarbij het vliegverkeer langer op een vaste hoogte blijft

Het ontwerp van de vliegroutes van en naar Lelystad Airport heeft in 2017/2018 tot veel discussie geleid toen bekend werd dat vertrekkende vliegtuigen vanaf Lelystad Airport ten gevolge van drukke routes van en naar Schiphol mogelijk niet direct kunnen doorklimmen en eerst op een constante vlieghoogte van 6.000 voet (1800 m) moeten doorvliegen, alvorens verder door te mogen klimmen naar kruishoogte.

- **Operationele impact:** voor luchtvaartmaatschappijen en m.n. vliegers is de operationele impact van een gesegmenteerde vertekroute relatief klein. Langer doorvliegen op lage hoogte kost extra brandstof, maar vraagt verder niet om aanpassing van boordsystemen of extra opleiding vliegers. Interventies vanuit de verkeersleiding om tijdelijk op vaste hoogte te vliegen is onderdeel van een reguliere vliegoperatie. De operationele impact kan worden geclassificeerd als klein.
- **Omgevingsimpact:** toen bekend werd dat i.v.m. Lelystad Airport in sommige gevallen op een constante vlieghoogte van tenminste 6000 voet boven Gelderland, Overijssel, Drenthe en Friesland gevlogen zou worden, leidde dit direct tot politiek-bestuurlijke interventies. Er is vervolgens gewerkt aan een aangepast ontwerp om zoveel mogelijk ongehinderd door te kunnen klimmen. Naast goede afstemming met de provincie en belanghebbenden in de directe omgeving van de luchthaven is hier tevens sprake van een brede politiek-bestuurlijke afstemming tussen Rijk, provincies en gemeenten. Derhalve wordt de omgevingsimpact als groot geclassificeerd.

## Bijlage 2:

# Uitgangspunten in het ontwerp van een wijziging i.r.t. omgevingseffecten

**Veiligheid** is altijd de belangrijkste randvoorwaarde.

Vervolgens worden belangen afgezet en gewogen tegen onder meer:

- Geluid;
- Emissies;
- Natuur;
- Efficiëntie;
- Capaciteit;
- Ruimtebeslag op de grond.

Verder verdient het de voorkeur om naderend en vertrekkend vliegverkeer zoveel mogelijk af te wikkelen via routes die rekening houden met overlast op de grond. In volgorde van preferentie:

- 1) Grote wateroppervlakten (Noordzee, IJsselmeergebied);
- 2) Industriële gebieden met weinig bewoning (en geen gevaarlijke complexen);
- 3) Relatief dunbevolkte, rurale gebieden (agrarisch);
- 4) Natuurgebieden zonder bijzondere status (geen N2000);
- 5) N2000-gebieden;
- 6) Aangewezen stiltegebieden (NOVI, provinciale structuurvisies);
- 7) Stedelijke gebieden (woonkernen).

Bij conflicterende belangen tussen verschillende luchtruimgebruikers geldt de onderstaande prioritering:

- 1) Maatschappelijke vluchten (vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en politietaken) en militaire vluchten (in het kader van de nationale veiligheid of bijstand aan civiele hulpdiensten);
- 2) Handelsverkeer en militaire luchtvaart (in vredetijd gelijkwaardig);
- 3) Commerciële general aviation (met inbegrip van opleiding en training, en survey- en inspectievluchten met een maatschappelijk belang), zoals zakenjets en commerciële onbemande systemen;
- 4) Recreatieve general aviation, zoals zweefvliegen;
- 5) Kleine niet-commerciële drones.

Met het oog op de ontwikkeling van drones, en de mogelijke toepassingen daarvan, geldt een adaptieve insteek van beleid op dit punt.

## Bijlage 3:

# Referenties

1. **Verantwoord vliegen naar 2050**, Luchtvaartnota 2020-2050, Infrastructuur en waterstaat, November 2020
2. Commissie van Geel: **Schiphol Vernieuwd Verbinden**; Verbindingsplan Schiphol en omgeving 2021-2025, December 2020
3. Commissie Cohen: **Sturen in een volatiel domein**, Commissie governance en participatie luchtvaart, September 2020
4. **Lessen in participatie**, Overlegorgaan fysieke leefomgeving, november 2020
5. **Een goed begin is het halve werk**; Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten, Nationale Ombudsman, Rapportnr: 2019/041, Oktober 2019





Deze bijlage is onderdeel van het Wijzigingsproces  
Luchtruim en Vliegprocedures en is een uitgave van het

**Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

en van het

**Ministerie van Defensie**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

[www.rijksoverheid.nl/ienw](http://www.rijksoverheid.nl/ienw)

[www.rijksoverheid.nl/defensie](http://www.rijksoverheid.nl/defensie)

Maart 2023



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat



Ministerie van Defensie

