



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

## Gateway Reviewrapport: Lelystad Airport



**Lelystad gaat vliegen**

## **Gateway™ Review 2 – Voorbereiding en verwervingstrategie**

**Versie nummer: 1.0**

**Datum van oplevering aan SRO: 24 maart 2017**

**Organisaties: Ministerie van IenM (IenM),  
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)**

**SRO's: Lidewijde Ongering en Pieter van Geel**

**Gateway Review periode: 13 t/m 17 maart 2017**

---

**Gateway Review Team Leider:**

**Gateway Review Team Leden:**

## Context

De kern van het verzoek is dat in de Gateway Reviewrapportage een oordeel wordt gegeven over de haalbaarheid en de robuustheid van de nieuwe planning voor de openstelling van Lelystad Airport (LA). Aan het Gateway Reviewteam wordt gevraagd om uitdrukkelijk te kijken naar de achtergronden en redenen voor de opgelopen vertraging, om van daaruit vooruit te kijken en zo veel mogelijk na te gaan in hoeverre de nieuwe planning geborgd is en wel haalbaar en robuust is.

De scope dient daarbij gericht te zijn op LVNL zelf, aangevuld met de relaties tussen LVNL en de voor deze casus belangrijkste counterparts: Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK), Ministerie van IenM, Schiphol Group, Lelystad Airport, en de Aldersregie.

Bij de analyse van wat er aan vertraging is opgelopen, ligt het in de rede dat wordt uitgegaan van de vaststelling van het Luchthavenbesluit (inwerkingtreding 1 april 2015), van de daaraan ten grondslag liggende adviestrajecten (Alderstafel, LVNL/CLSK, Luchtverkeerscommissie) en van de Intentieovereenkomst inzake het realiseren van luchtverkeersleiding voor LA (7 april 2015) tot aan de brief van 1 december 2016 van de CEO van de LVNL aan de Staatssecretaris van IenM.

Voor de huidige planning is relevant de periode vanaf het afgeven van de nieuwe planning door LVNL (8 februari 2017) tot aan het einde van de eerste fase van openstelling, in casu 5 jaar na openstelling.

## Vraagstelling

Mede tegen de achtergrond van de al genoemde terugblik rond de opgelopen vertraging, wordt het Gateway Reviewteam gevraagd in ieder geval in te gaan op de volgende vragen (en daarover zo mogelijk aanbevelingen te doen):

- Welke lessen zijn er te trekken uit de ervaringen van de afgelopen periode; zijn deze lessen ook voldoende verwerkt in de nieuwe planning en aanpak?
- Hanteert het project nu een haalbare en robuuste aanpak en planning; is de betrokkenheid van interne en externe stakeholders voldoende belegd?
- Zijn de interne en externe afhankelijkheden en randvoorwaarden geïdentificeerd en geborgd?

## **Dankwoord aan de SPOC**

Het Gatewayteam bedankt de SPOC, Ariëtte Uiterwaal, voor de uitstekende wijze waarop het team tijdens de reviewweek is ontvangen en ondersteund.

## **Leeswijzer**

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Gateway Delivery Confidence uitspraak gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hier nader toegelicht.

Aansluitend wordt een algemene toelichting op de Delivery Confidence uitspraak en op de aanbevelingen gegeven. Daarna volgen de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn bedoeld om de slaagkans van het programma te vergroten. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. Vervolgens volgt per aanbeveling een toelichting. Hierbij worden tevens de belangrijkste bevindingen meegenomen. Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk:

Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 2.

Bijlage C bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

---

## Gateway Delivery Confidence uitspraak

Status: **Oranje**

Het reviewteam is van mening dat een integraal oordeel over de openstelling van LA per 1-4-2019 alleen kan worden gegeven in een breder perspectief. Uit alle relevante stukken (Intentieovereenkomst, Luchtruimvisie en dergelijke) en de interviews blijkt dat LA zijn betekenis ontleent aan de bijdrage aan het luchtvaartbeleid voor Nederland als geheel, waarin Schiphol het kloppend hart is.

Het reviewteam is tot het oordeel gekomen dat het, geïsoleerd bezien, vrij waarschijnlijk is dat partijen erin zullen slagen om succesvol datgene te doen wat nodig is om de beoogde openstelling van LA per 1-4-2019 mogelijk te maken. Het management van de betrokken organisaties heeft inmiddels betekenisvolle stappen ondernomen om de gezamenlijke sturing van het programma te versterken en tot op bestuurlijk niveau te verankeren. Zowel in de interne sturing binnen LVNL als in de bredere sturing (waarin ook lenM, CLSK en Schiphol-groep participeren) zijn c.q. worden recentelijk betekenisvolle verbeteringen aangebracht. Ook binnen lenM zijn stappen gezet die bevorderend zullen kunnen uitwerken op het traject om LA tijdig open te kunnen stellen. Daarnaast is ons gebleken dat de realisatie van LA inmiddels een echte topprioriteit is geworden binnen LVNL. Verder is het afgelopen jaar een aantal nieuwe sleutelfunctionarissen aangetreden. Dit alles wijst erop dat de betrokkenen de lessen van het verleden hebben geleerd.

De realisatie van LA per 1-4-2019 is echter niet zonder risico's. Door geïnterviewden is aangegeven en uit de documentatie (zoals ondermeer het Helios rapport) blijkt dat niet wordt uitgesloten dat er verstoringen komen die het kritieke pad in gevaar kunnen brengen (denk aan de volgorde van releases van het AAA-systeem, de complexiteit van de aanpassingen uit hoofde van de colocatie van civiele en militaire luchtverkeersleiders, de nog uit te voeren externe consultatieprocedure ex artikel 5.11 Wet Luchtvaart). Daartoe zijn ook bepaalde buffers ingebouwd, maar bij dit alles past de kanttekening dat alle betrokken partijen echt nog heel stevig aan de bak zullen moeten en dat ook op het hoogste managementniveau met grote aandacht gestuurd zal moeten worden. Ook geldt dat het goed is dat iedereen zich realiseert dat er nog tal van keuzes gemaakt zullen moeten worden die ergens pijn gaan doen. Onze indruk is dat alle partijen zich dit ook wel in voldoende mate realiseren. Vanuit deze noties kennen we de kleur **ORANJE** toe.

In vrijwel alle interviews is aangegeven dat de openstelling van LA per 1-4-2019 niet los kan worden gezien van de rol van LA in het bredere luchtvaartbeleid van Nederland. Een (ook politiek) geloofwaardige en zinvolle openstelling van LA vergt dan ook meer dan een aantal activiteiten van LVNL die louter gericht zijn op de openstelling op die ene datum. Het reviewteam is daarom van mening dat, als dit bredere perspectief niet in beschouwing wordt genomen, dit er zelfs toe kan leiden dat de tijdige openstelling van LA in het gedrang zou kunnen komen.

We doelen in het bijzonder op de noodzakelijke concrete uitwerking - en inwerkingtreding daarvan - van de reeds op kabinetsniveau vastgestelde Luchtruimvisie. Zonder die uitwerking en inwerkingtreding zal het vluchtvolume op LA op geen stukken na de omvang kunnen

krijgen die is afgesproken in de Intentieovereenkomst die ten grondslag ligt aan het besluit tot openstelling van LA (45.000 vliegbewegingen per jaar). Daarmee zou niet alleen een bom komen te liggen onder de business case van LA, maar ook onder de versterking van de houdbaarheid van het luchtvaartbeleid in Nederland, waarvan Schiphol het kloppend hart is en moet blijven. Dat zou op termijn ook de positie van Schiphol in gevaar brengen. Het reviewteam is tot het oordeel gekomen dat er, zowel voor de ontwikkeling van LA als voor Schiphol, uitdrukkelijke aandacht nodig is voor al datgene wat vereist is om ook in dit bredere kader een succes te maken van het luchtvaartbeleid in Nederland. Dat vergt forse inspanningen van alle betrokken partijen: IenM, Defensie, LVNL, CLSK en Schiphol-groep. En wel in nauwe samenwerking. Dit alles is nog verre van 'in kunnen en kruiken'.

Het reviewteam heeft zich beraden op de vraag hoe we dit onderdeel van ons oordeel moeten meewegen in de kleurstelling van deze Delivery Confidence uitspraak. We achten het echter niet mogelijk om tot een zinvolle kleurstelling op dit onderdeel te komen. Immers, een dergelijke kleurstelling is pas mogelijk wanneer er een concreet programmaplan voorligt. Dat is thans niet het geval voor dit onderdeel. Om die reden zien we af van een kleurstelling voor de aanpak van het bredere luchtvaartbeleid, in het bijzonder de actualisering, uitwerking en implementatie van de Luchtruimvisie. Maar de contramal hiervan is dat wij indringend adviseren om op de kortst mogelijke termijn wel tot een programmatische aanpak daarvan te komen en die aanpak ook aan een volgende Gateway Review te laten onderwerpen. Ons inziens moet dat op termijn van ongeveer een half jaar kunnen plaatsvinden. Het voortouw hiertoe ligt bij IenM.

Het moge duidelijk zijn dat de uitkomst van deze volgende Gateway Review dan medebepalend is voor het oordeel over de kans van slagen, ook van de openstelling per 1-4-2019 van LA. Dit betekent ook dat ons huidige oordeel ORANJE een voorwaardelijk karakter heeft: we veronderstellen dan een snelle, voortvarende en kansrijke aanpak van het spoor van de herindeling van het luchtruim. Mocht die niet tot stand komen, dan gaat de slaagkans van tijdige openstelling van LA in gevaar komen.

Bij de bepaling van de Status van de Gateway Delivery Confidence uitspraak zijn de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
	<b>Groen</b> Een geslaagde implementatie van het programma/project (binnen de tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	<b>OranjeGroen</b> Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	<b>Oranje</b> Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of deadline niet te worden overschreden.
	<b>OranjeRood</b> Een geslaagde implementatie van het programma/project is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	<b>Rood</b> Een geslaagde implementatie van het programma/project lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de project/programmaderivatie, tijdsplanning, begroting of te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma/project te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

## Toelichting op de Delivery Confidence uitspraak en de aanbevelingen Gateway Reviewteam

Zoals in de DC reeds is verwoord, achten we het cruciaal dat een evenwichtige benadering langs twee sporen gaat plaatsvinden. Enerzijds alle concrete stappen die nodig zijn om de openstelling van LA per 1-4-2019 mogelijk te maken, inclusief het perspectief op een - beperkte - geleidelijke doorgroei van het aantal vliegbewegingen voor de eerste circa 5 jaren. Anderzijds het zodanig tijdig actualiseren, uitwerken en implementeren van de Luchtruimvisie dat binnen de gestelde doelstellingen een verdere doorgroei mogelijk wordt van het aantal vliegbewegingen op LA naar een niveau van 45.000 per jaar.

In onze aanbevelingen komen deze twee sporen terug, zij het dat het lastig is de aanbevelingen simpelweg over die twee sporen te verdelen, aangezien bepaalde aanbevelingen zowel het eerste als het tweede spoor betreffen.

Een belangrijke notie die wij graag verwoorden, is de volgende. Deze review beziet de bijgestelde planning voor de openstelling van LA. Achtergrond daarvan is het uitstel dat eind vorig jaar noodzakelijk bleek: toen is besloten en ook publiekelijk gemeld dat de openstelling (die aanvankelijk gepland was op 1-4-2018) met een jaar naar achteren moest worden geschoven. Wij beoordelen nu de nieuwe planning, dus openstelling per 1-4-2019. Zoals ook verwoord in het verzoek tot deze review, hebben wij uiteraard gezien in hoeverre de omstandigheden die eerder hebben geleid tot uitstel van één jaar, zich alsnog blijven voordoen en in hoeverre ze nog steeds een risico zijn voor de nieuwe planning. Tevens hebben we gezien in hoeverre de betrokken organisaties lessen hebben getrokken uit wat zich tot nu toe heeft afgespeeld.

Wat wij hebben geconstateerd, is dat er een vrij grote mate van eenduidigheid aan opvattingen bestaat over de factoren waardoor de eerdere planning niet is gehaald. De oorzaken zijn ook benoemd. De oorzaken lagen deels bij LVNL, waarbij de beperkte mate van prioritering, mede in relatie tot de schaarste aan hierop inzetbare/ingezette experts (in het bijzonder de groep verkeersleiders; en dat stond weer mede in relatie tot de discussie over de WNT) een dominante rol heeft gespeeld. Daarnaast liggen de oorzaken ook in de bredere omgeving van LVNL, tot uitdrukking komend in een tekortschietende governance rond de totstandkoming van LA. Dit alles kan daarnaast niet los worden gezien van de complexiteit van de vraagstukken die opgelost moeten worden rond de openstelling van LA.

We kunnen constateren dat op alle relevante fronten hard gewerkt wordt aan oplossingen. LVNL heeft een apart project lopen rond het oplossen van de schaarste aan luchtverkeersleiders; daarbij past wel de notie dat dit een traject is van een lange adem. LVNL heeft daarnaast een veel hogere prioriteit toegekend aan de openstelling van LA, met de daarbij behorende resources. Ook is inmiddels sprake van een aangepaste interne programmastructuur en van een indringender sturing daarop. Daarnaast is/wordt ook de bredere governance aanzienlijk versterkt, via het aanstellen van (nieuwe) programmaleiders bij zowel LVNL als bij CLSK, LA en IenM, alsmede via het voornemen van het instellen van een Sponsorgroep boven de al bestaande Stuurgroep. Ook op het vlak van het risicomangement is sprake van versterkingen. Dit alles is 'work in progress'. Wij hebben de voornemens gezien, we hebben mogen vernemen dat men in de nieuwe setting enthousiast aan de slag is, maar we hebben nog niet kunnen constateren dat het allemaal al op volwassen niveau functioneert; dat laatste zou overigens ook welhaast nog niet kunnen, gelet op de korte aanlooptijd sinds het herijken van de planning. Daarnaast zien wij nog ruimte voor nadere aanscherpingen van de voorgenomen verbeteringen.

Dit alles leidt ons tot de conclusie dat men (niet alleen LVNL, maar alle betrokken partijen) uitdrukkelijk al geleerd heeft van en nog steeds aan het leren is van eerdere ervaringen en duidelijke verbeteringen aan het doorvoeren is. Daarmee is de opgave nog steeds geen simpele, zowel qua inhoud als qua samenwerking die benodigd is om de openstelling van LA mogelijk te maken.

In de hierna volgende aanbevelingen geven wij aan waar we de reeds gezette stappen graag geïmplementeerd en uitgebouwd zien worden, en doen we ook een aantal nadere suggesties. Onze indruk is dat de mindset van alle partijen positief is, dat de openstelling van LA inmiddels bij alle partijen gezien wordt als een topprioriteit en dat alle partijen zich ook realiseren dat het niet halen van de nu afgesproken (bijgestelde) deadlines geen optie meer is. We voelen ook een toenemende bereidheid tot samenwerking, ondanks de verschillende invalshoeken van waaruit organisaties hun werk doen. Dat is een goede zaak, maar hierbij past de kanttekening dat de praktijk moet uitwijzen of die samenwerking ook 'gaat vliegen'. Dat laatste is cruciaal, wil uiteindelijk ook LA gaan vliegen.



## Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

Nr.	Aanbeveling	Urgentie
1.	Richt de management aandacht naast de openstelling van LA per 1 april 2019 ook op de gefaseerde doorgroei naar de uiteindelijk beoogde 45.000 vliegbewegingen.	<b>Kritiek (Doe onmiddellijk)</b>
2.	Investeer in het actualiseren, het uitwerken en het implementeren van de Luchtruimvisie en hanteer hiervoor een programma-aanpak.	<b>Kritiek (Doe onmiddellijk)</b>
3.	Richt de brede governance rond de totstandkoming van LA strak in en bouw daarbij ook de logica in dat LA alleen via een gezamenlijke aanpak tot stand kan komen.	<b>Kritiek (Doe onmiddellijk)</b>
4.	Zorg voor adequate rolneming, met name door lenM.	<b>Essentieel (Doe binnenkort)</b>
5.	Bouw voort op de ingezette versterking van de aansturing en prioritering van projecten en programma's binnen LVNL; hanteer een consequent portfoliomanagement en risicomangement.	<b>Essentieel (Doe binnenkort)</b>
6.	Zoek naar mogelijkheden om de 'concurrentie' tussen de reguliere dienstverlening door LVNL en het goed 'runnen' van projecten en programma's binnen LVNL te verminderen. Werk aan het wegwerken van de chronische krapte aan luchtverkeersleiders.	<b>Aanbevolen</b>
7.	Richt de driehoek tussen lenM (beleid) als opdrachtgever van LVNL, LVNL als opdrachtnemer en lenM (SG) als eigenaar van LVNL, strak en consequent in op alle niveaus.	<b>Aanbevolen</b>
8.	Benut de nieuwe inrichting van de governance rond LA en de nieuwe bemensing voor het duidelijk markeren van een 're-start'.	<b>Aanbevolen</b>

### Toelichting Urgentie

Urgentie	Toelichting urgentie
<b>Kritiek (Doe onmiddellijk)</b>	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
<b>Essentieel (Doe binnenkort)</b>	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten dient het programma/project binnenkort actie te nemen. [N.B. Het Gateway Reviewteam dient zo mogelijk de essentiële aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]
<b>Aanbevolen</b>	Het programma/project kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling. [N.B. Het <u>review</u> team dient zo mogelijk deze aanbevelingen te relateren aan projectmijlpalen, bepaalde besluiten en/of een bepaald punt of periode in de tijd bijvoorbeeld binnen drie maanden.]

### Toelichting op de aanbevelingen

#### Aanbeveling 1:

**Richt de management aandacht naast de openstelling van LA per 1 april 2019 ook op de gefaseerde doorgroei naar de uiteindelijk beoogde 45.000 vliegbewegingen.**

Vermijd een fixatie op de korte termijn. Het gaat om het veel bredere belang van de luchtvaart in Nederland en om de inspanningen van diverse partners. Als die notie niet zichtbaar en tastbaar centraal staat, zal ook de beoogde openstelling van LA per 1-4-2019 in het gedrang kunnen komen. Deze aanbeveling is des te meer relevant omdat de (nieuw benoemde) programmaleiders deze bredere optiek niet binnen het bereik van het programma rekenen. En, voor zover wij kunnen overzien, lijkt dit ook te gelden voor de Stuurgroep en de Sponsorgroep. Wij kunnen daarmee op zich uit de voeten en we onderkennen ook dat dat extra focus aan kan brengen in de activiteiten die benodigd zijn voor de openstelling van LA per 1-4-2019 . Maar daar staat tegenover dat deze aanpak het risico in zich draagt dat de bredere aanpak, gericht op de gefaseerde doorgroei, toch te weinig prioriteit en urgentie toebedeeld krijgt. Onze aanbeveling is erop gericht al datgene te doen wat nodig is om dat risico tegen te gaan.

### **Aanbeveling 2:**

#### **Investeer in het actualiseren, het uitwerken en het implementeren van de Luchtruimvisie en hanteer hiervoor een programma-aanpak.**

Een (ook politiek) gesproken geloofwaardige en zinvolle openstelling van LA per 1-4-2019 vergt dat met grote prioriteit uitvoering gegeven wordt aan de Luchtruimvisie. Uitwerking en implementatie daarvan is cruciaal voor een levensvatbare LA: alleen dan kan LA doorgroeien naar de beoogde 45.000 vliegbewegingen. Uitwerking en implementatie van de Luchtruimvisie is evenzeer cruciaal voor een gezonde ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland, met Schiphol als kloppend hart.

De recent genomen initiatieven binnen LVNL (ATM2020-plus) en lenM/DEF (herijking Luchtruimvisie/2SG-overleg) moeten snel opgewaardeerd worden tot een gezamenlijk programma met bijbehorende governance waarin alle betrokken partijen (lenM, Defensie, LVNL, CLSK en Schiphol-groep) een substantiële bijdrage leveren.

Wij tekenen daarbij aan dat er in de interviews vaak is gemeld dat uitwerking en implementatie van de Luchtruimvisie thans wellicht kansrijker is dan voorheen; dat loopt gelijk op met onze notie dat in inhoudelijke zin ook niet valt te ontkomen aan een zekere mate van actualisatie van (de uitvoering van) de Luchtruimvisie. Wij kunnen niet overzien of dat ook noopt tot een nieuwe Luchtruimvisie (wat mogelijk vertragend kan werken). Het is cruciaal nu hoge prioriteit te geven aan actualisering, uitwerking en implementatie van de Luchtruimvisie. Alles wijst erop dat dit een traject ten minste enige jaren zal vergen. Dat gegeven noopt des te meer tot een gezwinde aanpak van dit traject. Aanbevolen wordt hiervoor een programma-aanpak te hanteren en deze aan een Gateway Review te onderwerpen.

### **Aanbeveling 3:**

#### **Richt de brede governance rond de totstandkoming van LA strak in en bouw daarbij ook de logica in dat LA alleen via een gezamenlijke aanpak tot stand kan komen.**

Organiseer de totale governance evenwichtiger dan nu nog het geval is. Wij hebben kennis genomen van de gedachtelijnen die nu hierover in omloop zijn. Die gedachtelijnen spreken ons goeddeels aan. Benut de nieuwe governance (met inbegrip van recent benoemde programmaleiders, risicomangers, Stuurgroep en Sponsorgroep) om vorm en uitdrukking te geven aan de evidente noodzaak voor alle betrokken partijen om samen te werken, onder andere richting tijdige openstelling LA.

Laat lenM binnen deze governance(gremia) vorm en inhoud geven aan haar sturende rol die tegelijkertijd recht blijft doen aan de evidentie dat de inhoudelijke expertise in hoge mate geconcentreerd is bij organisaties als LVNL en CLSK.

Bemens de Sponsorgroep op het hoogst denkbare niveau: de DG Bereikbaarheid, de Commandant van de Luchtstrijdkrachten en de CEO's van LVNL en de Schiphol Groep.

Een gezamenlijk programma vraagt erom dat partijen elkaar niet voor verrassingen stellen. De voorstellen voor de herinrichting van de

programmastructuur zijn hiervoor een goede aanzet. In aanvulling hierop bevelen wij aan de voorbereiding van de stuurgroep in gezamenlijkheid door de programmamanagers van de verschillende organisaties te laten doen. Tevens bevelen wij aan de risicomangers van de verschillende onderdelen gezamenlijk te laten rapporteren aan de stuurgroep.

#### **Aanbeveling 4:**

##### **Zorg voor adequate rolneming, met name door lenM.**

Bewerkstellig dat lenM aanzienlijk nadrukkelijker aan het roer staat in geval van issues waarbij het voortouw bij de beleidsmakers (en dus ook bij de politiek) ligt. Denk daarbij in ieder geval aan:

- het voeren van de overall regie rond de tijdige openstelling van LA;
- het uiteindelijk vaststellen van de keuzes inzake de vliegroutes die vanaf 1-4-2019 gaan gelden;
- de inrichting van de procedurele weg waarlangs vaststelling van de routes voor LA tot stand gaat komen en de tijdige betrokkenheid van ILT daarbij;
- de uitwerking en implementatie van de Luchtruimvisie;
- het zo nodig vaststellen van de Verkeersverdelingsregels;
- overleg op beleidsmatig niveau waar dat opportuun is, zoals met Defensie over de herindeling van het luchtruim, met EZ over de plaatsing van windturbines in de nabijheid van LA en met burgers en medeoverheden waar dat in de rede ligt.

Ook zal lenM meer aan de bak moeten bij het extern uitdragen van te maken keuzes (het management van de verwachtingen). Zo wijst alles erop dat er nog tal van ‘vervelende (bestuurlijke) boodschappen’ uitgedragen zullen moeten worden voordat er daadwerkelijk op LA gevlogen kan gaan worden. Bezie of lenM wel adequaat is toegerust op deze taken. Dat geldt zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Enige versterking achten we gewenst.

#### **Aanbeveling 5:**

##### **Bouw voort op de ingezette versterking van de aansturing en prioritering van projecten en programma's binnen LVNL; hanteer een consequent portfoliomanagement en risicomanagement**

Koester en bestendig de al ingezette beweging dat er binnen LVNL scherper dan voorheen prioriteiten worden gesteld: zowel in de zin dat cruciale speerpunten (waaronder LA) ook van een scherpe planning en van adequate resources worden voorzien, als ook in de zin dat er, waar nodig, in de grote hoeveelheid lopende activiteiten gesnoeid wordt.

Zorg ook voor een hoogwaardig(er) vormgegeven portfoliomanagement en voor een hoogwaardig risicomanagement. Benut die instrumentatie zowel voor de interne aansturing binnen LVNL als ook voor de prioriteitsstelling met en verantwoording aan de opdrachtgever (lenM).

In dit verband is ook van belang dat LVNL in de aansturing een scherper accent geeft aan de resultaatgerichtheid van de organisatie en aan de aanspreekbaarheid op die resultaten. De binnen LVNL tot nu toe gehanteerde

---

'matrixachtige' aanpak lijkt in dit opzicht te veel nadelen te hebben; de leiding van LVNL heeft dit zelf ook reeds onderkend. Tegelijkertijd onderkennen we dat een stevige interactie tussen projecten/programma's enerzijds en de operationele eenheden waarin de eindproducten van die programma's en projecten uiteindelijk moeten landen, van groot belang blijft.

#### **Aanbeveling 6:**

**Zoek naar mogelijkheden om de 'concurrentie' tussen de reguliere dienstverlening door LVNL en het goed 'runnen' van projecten en programma's binnen LVNL te verminderen. Werk aan het wegwerken van de chronische krapte aan luchtverkeersleiders.**

Overweeg of het zinvol en mogelijk is binnen LVNL een scherper onderscheid te maken tussen de personeelsomvang die benodigd is voor de continue dienstverlening (de verkeersleiding) en de (wisselende) personeelsomvang die benodigd is voor specifieke programma's en projecten. Overweeg of de allocatiemechanismen en de bekostigingsregimes voor deze twee te onderscheiden vormen van activiteiten ook uiteengerafeld kunnen worden, ten einde te voorkomen dat programma's en projecten altijd 'het haasje zijn' zodra er personele krapte is. Overweeg om dit te koppelen aan het strakker inrichten van de opdrachtgeversrol van lenM ten aanzien van (grote) programma's en projecten.

Dit alles kan alleen maar gaan helpen wanneer het lukt om de bijna chronische krapte aan luchtverkeersleiders op te lossen. Bestendig daarom de programmatische aanpak die is gericht op het doorbreken van de langdurige krapte aan luchtverkeersleiders.

#### **Aanbeveling 7:**

**Richt de driehoek tussen lenM (beleid) als opdrachtgever van LVNL, LVNL als opdrachtnemer en lenM (SG) als eigenaar van LVNL, strak en consequent in op alle niveaus.**

Wij adviseren dat lenM (de beleidspoot) zowel voor de reguliere dienstverlening als voor uit te voeren beleidsprojecten en -programma's de rol van (beleids)opdrachtgever op zich neemt. Dit moet uiteraard op een passende wijze worden ingevuld, die ruimte geeft aan de hoge mate van professionaliteit en de zeer vergaande vakinhoudelijke expertises binnen LVNL. Daarbij moet nagedacht worden over proportionaliteit in de aansturing, aangezien de aansturing op de dagelijkse operaties vermoedelijk een heel andere kan zijn dan aansturing op beleidsprogramma's en -projecten. Ook kan onderscheid nodig zijn tussen enerzijds de aansturing op programma's met grote maatschappelijke en bestuurlijke impact en anderzijds de aansturing op meer op het interne functioneren van LVNL gerichte programma's en projecten.

Dit alles impliceert ook dat de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol ten opzichte van LVNL binnen lenM scherper herkenbaar onderscheiden moeten worden en dat binnen lenM ook zo 'rolzuiver' mogelijk wordt geacteerd. De SG lenM kan zich hiermee richten op de zuivere eigenaarsrol.

Onze stellige indruk is dat, onder het nieuwe management van LVNL, er ook

ruimte is voor het invullen van de opdrachtnemersrol door LVNL, mits de zojuist bedoelde ruimte aan LVNL geboden blijft worden om haar professionaliteit en expertise ten volle in te zetten voor de taken waarvoor LVNL 'op aarde is'.

**Aanbeveling 8:**

**Benut de nieuwe inrichting van de governance rond LA en de nieuwe bemensing voor het duidelijk markeren van een 're-start'.**

Overweeg om op korte termijn de (nieuwe) aanpak rond LA zichtbaar te positioneren/te markeren, als een soort 're-start', waardoor een nieuw elan kan ontstaan. Een begin van dit nieuwe elan is overigens al zichtbaar in de werkwijze van de nieuwe projectleiders. Koppel dit aan het in werking treden van de nieuwe governance (programma's, Stuurgroep, Sponsorgroep) en maak daarmee ook de meer op samenwerking gerichte aanpak zichtbaar.

**Volgende Gateway Review**

Omdat met de nu beschikbare informatie geen uitspraak te doen is over de zekerheid dat de noodzakelijke herstructurering van het Nederlandse luchtruim daadwerkelijk wordt gerealiseerd, is een Gateway Review wenselijk zodra hiervoor een programma-aanpak is ingericht. Gelet op samenhang korte/lange termijn is het aan te bevelen hier over ongeveer een half jaar een Starting Gateway op uit te voeren.

## **BIJLAGE A**

### **Doelen Gateway™ Review 2: Voorbereiding en verwervingstrategie**

De OGC Gateway Review 2 wordt uitgevoerd in de voorbereidingsfase van een project. Gateway 2 wordt uitgevoerd voordat het projectteam mogelijke leveranciers formeel benaderd. Het reviewteam brengt in kaart of de aanpak solide is en zal leiden tot het gewenste resultaat. Evenals bij de overige OGC Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de OGC Gateway Review 2 ligt op het geplande vervolgtraject het beoogde resultaat (zoals beschreven in de business case) op effectieve en efficiënte wijze zal worden gehaald.

In dit type Gateway kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald moeten worden en waarom dat nú moet?
- Voldoet de Business Case nog steeds aan de behoefte van de organisatie(s)?
- Gaat de aanpak leiden tot de realisatie van het doel van dit project?
- Is er een haalbare planning met tussentijdse mijlpalen of leveringsmomenten?
- Zijn de juiste financiële, personele en andere bronnen beschikbaar?
- Bij verwerving: is de strategie passend bij de aard en omgeving van het project en is er commerciële expertise beschikbaar over de leveranciersmarkt?
- Zijn de belanghebbenden betrokken in de voorbereiding en aanpak?
- Zijn de risico's in beeld en is het risicomangement ingericht?
- Is er een passende governance- en projectstructuur voor deze projectfase?
- Wat is er nog nodig om de realisatiefase in te kunnen gaan?

## **BIJLAGE C**

### **Geraadpleegde documenten**

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de review zijn geraadpleegd.

<b>Nr.</b>	<b>Titel document</b>	<b>Korte omschrijving</b>
1	Advies Alderstafel 2014	
2	Luchthavenbesluit Lelystad	
3	Intentieovereenkomst ATC diensten Lelystad	Intentieovereenkomst inzake het realiseren van luchtverkeersleiding voor Lelystad Airport (N.V. Luchthaven Lelystad, LVNL, Ministerie van Defensie en Ministerie van Infrastructuur en Milieu)
4	Presentatie Stuurgroep ATC Lelystad	Projectaanpak realisatie verkeersleiding Lelystad Airport (Dinand Abels/Christ Dros)
5	Voorstudie	Voorstudie Ontwikkeling Lelystad Airport
6	Agenda en stukken Stuurgroep ATC Lelystad	
7	Mail J. Daams aan MT LVNL	Inzet OE diensten
8	Brief P. Riemens aan L. Ongering	Voortgang arbeidsvoorwaardenoverleg en voortgang projecten (o.a. Lelystad) binnen LVNL
9	Agenda en stukken Stuurgroep ATC Lelystad	
10	Brief CEO LVNL aan dhr Alders	Invloed tekort verkeersleiders expertise op uitvoering Aldersakkoord en projecten
11	Brief mw. Ongering aan CEO LVNL	Voorstel tot maatwerk aanpak i.v.m. beperkte beschikbaarheid operationele expertise
12	Stukken Stuurgroep ATC Lelystad	
13	Brf CFO LVNL aan SG Ongering	Gevolgen beperkte beschikbaarheid operationele expertise op Lelystad
14	Agenda en stukken Stuurgroep ATC Lelystad	
15	Stukken Stuurgroep ATC Lelystad	
16	Agenda en stukken Stuurgroep ATC Lelystad	
17	Mail P. van Gulp aan M. van Dorst	Problemen ontwerp routeaansluitingen Lelystad
18	Agenda en stukken Stuurgroep ATC Lelystad	
19	Agenda en stukken Stuurgroep ATC Lelystad	
20	Agenda en presentatie Stuurgroep ATC Lelystad	
21	ABD	Architectuur Beslis Document



**Programmatitel: uitbreiding Lelystad****Gateway™ nummer: 2017-RO-13****Privacy rubricering:**

Organisatie vertrouwelijk

22	31 936 brf Stas aan Tweede Kamer dd 161129 Luchtvaartbeleid	Brief waarin Tweede Kamer wordt geïnformeerd dat opening Lelystad op 1 april 2018 definitief niet gehaald gaat worden.
23	Brief CEO LVNL aan Stas voortgang Lelystad	Formele melding vertraging Lelystad (ook verstuurd aan Defensie en Schiphol)
24	Brief Stas aan CEO LVNL Nieuwe planning Lelystad	Verzoek Stas om nieuwe robuuste planning incl. externe toetsing
25	Brief CEO LVNL aan DG Bereikbaarheid	
26	Brief Stas aan Tweede Kamer	Plan van aanpak voor planning Lelystad Airport
27	Brief CEO LVNL aan Stas	Nieuwe planning Lelystad met bijlagen (Heliosrapport en planning)
28	Extracts uit verslagen D-OPS vanaf 1 april 2015	Onderwerp Lelystad in D-OPS overleg
29	Extracts uit verslagen Raad van Toezicht en BMT vanaf 1 april 2015	Onderwerp Lelystad in Raad van Toezicht en in Bestuur en Management overleg LVNL
30	Extracts uit verslagen Stratcor 2015	
30a	Brief Stas aan Tweede Kamer inz nieuwe planning	Heliosrapport is reeds opgenomen als bijlage bij doc 27.
30b	Helios rapport Lelystad routes	Independent review of proposed routes
31	Luchtruimvisie	In de Luchtruimvisie doet het Rijk duidelijke uitspraken over de toekomstige ontwikkelingen en strategie t.a.v. inrichting, beheer en gebruik van Nederlandse luchtruim.
32	Ondernemingsplan Lelystad Airport	Ondernemingsplan Lelystad Airport
33	Brf dhr Lagerweij aan P. Riemens, LVNL	Vraagspecificatie ATC Lelystad Airport
34	Brf dhr Lagerweij aan Hoofdkwartier Commando Luchtstrijdkrachten	Vraagspecificatie ATC Lelystad Airport
35	Brf J. Daams aan Zweefvliegclub Flevo en Noordoostpolder	Uitleg complexiteit realisatie Lelystad en beantwoording vragen.
36	Mailwisseling J. Daams_P. Riemens_P. van Gurp	Voortgang Lelystad
37	Brief J. Daams aan P. van Gurp	Reactie LVNL op NLR rapport Aeronautische Studie Windscenario's Flevoland
38	Brief Apon aan J. Daams	Verzoek CWP ten behoeve van ATC Lelystad
39	31 936 brf Stas aan Tweede Kamer dd 151217 Luchtvaartbeleid	Luchtvaartbeleid, melding dat beperkte beschikbaarheid van verkeersleiders mogelijk ook impact heeft op voortgang van inrichting luchtverkeersleiding Lelystad
40	Brief van J. Daams aan JP Apon	Additionele Controller Werk Positie (CWP) voor Lelystad
41	Brief J. Nijhuis, Schiphol aan S. Dijkma	Zorgen Schiphol over positie LVNL i.r.t. ontwikkeling mainport Schiphol

**Programmatitel: uitbreiding Lelystad****Gateway™ nummer: 2017-RO-13****Privacy rubricering:**

Organisatie vertrouwelijk

42	Brief van JP Apon aan J. Daams	Financiële afdekking door Defensie van CWP Lelystad
43	Mail D. Abels aan M. van Dorst	Uitnodiging Kernteam Lelystad 30 augustus 2016
44	31 936 brf Stas aan Tweede Kamer dd 160926 Luchtvaartbeleid	Luchtvaartbeleid, inzet en prioritering Lelystad binnen LVNL
45	Mailwisseling J. van Avermaete en W. Pekela	Ontwerputgangspunten Lelystad
46	Mailwisseling R. van Diemen en M. Zeemeijer	Heroverweging besluit 'ontwerp training nieuwe EHLE VKL' buiten project te plaatsen
47	Brf CEO LVNL aan SG Ongerling Lelystad Airport	Zorgen omtrent kosten Lelystad Airport a.g.v. opnemen in OGA
48	Brf Stas aan Tweede Kamer dd 161117 Voortgangsrapportage uitvoering Luchtruimvisie	Voortgangsrapportage uitvoering Luchtruimvisie
49	Verslagen SOV overleg	periode maart 2014-juli 2016
50	Extracts uit verslagen Raad van Toezicht en verslagen BMT tm 2014	Onderwerp Lelystad in Raad van Toezicht en in Bestuur en Management overleg LVNL
51	Nieuwe opzet programma-inrichting openstelling LA	
52	Samenvatting van dhr Alders van voor de review relevante stukken uit het Aldersproces.	