



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de LVNL het beleid voor het afgeven van klaringen voor het springen boven de 6000 voet (FL060), abrupt heeft gewijzigd, wat desastreuze financiële gevolgen voor hem heeft.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Met de brief van 26 maart 2008 deelde de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) verzoeker (een parachutistenclub) mee dat door de toename van het vliegverkeer op Schiphol het steeds moeilijker wordt om verzoeken voor valschermspringen in de Schiphol TMA (klasse A luchtruim) in te willigen. De verwachting was dat per einde maart 2008, zijnde de zomerdienstregeling, verzoeken om hoger dan 6000 voet (FL060) te mogen springen nog maar zelden zouden worden gehonoreerd. Verzoeker werd gevraagd bij de planning van activiteiten hier rekening mee te houden.

2. Verzoeker maakte op 19 april 2008 schriftelijk aan de LVNL kenbaar niet eerder te zijn geïnformeerd over de wijzigingen die de LVNL in haar brief van 26 maart 2008 vermeldt.

Verzoeker bestaat 30 jaar en bezit vliegtuigen en gebouwen, waarvan de financiering is gebaseerd op meerjarige exploitatiemodellen. De noodzakelijk inkomsten moeten worden gegenereerd door het geven van opleidingen en tandem- en demonstratiesprongen, vooral in het weekend. Veruit de meeste inkomsten worden gegenereerd door sprongen hoger dan 6000 voet. Deze worden tot een jaar van te voren geboekt. De maatregel van de LVNL belemmert verzoeker in het verkrijgen van de inkomsten. Doordat tussen de aankondiging en het daadwerkelijk uitvoeren van de maatregel vijf dagen zat, was het voor verzoeker niet mogelijk om maatregelen te nemen de schade te beperken.

Verzoeker hield de LVNL aansprakelijk voor de ontstane en mogelijke toekomstige schade die hieruit voortvloeide en verzocht de LVNL tevens voor 25 april 2008 te bevestigen dat de oude situatie zou worden gehandhaafd. Tevens vroeg verzoeker om overleg teneinde te kunnen zoeken naar een werkbare oplossing.

3. Op 28 april 2008 gaf verzoeker aan de LVNL aan nog geen reactie te hebben ontvangen en sprak hij de verwachting uit dat de LVNL de oude situatie zou aanhouden. Ook herhaalde verzoeker de uitnodiging om tot een overleg te komen.

4. In reactie op de brief van 19 april 2008 gaf de LVNL op 14 mei 2008 met betrekking tot verzoekers probleem aan dat tot de inwerkingtreding van de nieuwe Regeling valschermspringen uitgegaan moet worden van de Regeling Valschermspringen 1993. In een op deze regeling gebaseerd besluit heeft verzoeker een algemene toestemming om in

een aangewezen gebied regelmatig tot een hoogte van FL060 te springen. Voor sprongen tussen FL060 en FL090 (9000 voet) moet verzoeker een apart verzoek indienen. De LVNL moet voor het begin van iedere vlucht en sprong toestemming hebben gegeven.

Op grond van haar wettelijke verplichting de luchtveiligheid zoveel mogelijk te waarborgen, geeft of onthoudt de LVNL afhankelijk van de luchtverkeerssituatie haar toestemming voor een sprong boven FL060. Dit was ook in de situatie voor 1 april 2008 het geval.

Verder gaf de LVNL aan dat in een bijlage van de nieuwe Regeling Valschermspringen onder andere alle vaste valschermspringgebieden met bijbehorende springhoogten zullen worden opgenomen. Voor verzoeker zou dit een maximum springhoogte van FL060 zijn.

De verwachting was dat de nieuwe regeling op 5 juni 2008 in werking zou treden. Verzoeker kon op korte termijn nadere informatie verwachten over de nieuwe regelgeving. De LVNL wees eventuele gevolgen die voortvloeien uit gewijzigde regelgeving van de hand.

5. Op 28 mei 2008 stuurde het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) de LVNL een brief. VenW had een brief van de KNVvL (De Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart) ontvangen waarin de KNVvL melding maakte van het op voorhand beperken van de springgebieden- en hoogten. Tevens deelde VenW mee dat de nieuwe Regeling valschermspringen op 19 juni 2008 zou ingaan. VenW gaf aan ervan uit te gaan dat de LVNL verzoeken om klaringen hoger dan FL060 per geval zal beoordelen naar de luchtverkeerssituatie van dat moment om daarna een besluit te nemen of het verzoek kan worden gehonoreerd of niet.

6. Verzoeker stuurde de minister van VenW op 2 juni 2008 een brief waarin hij aandacht vroeg over de ontstane situatie. Verzoeker gaf aan dat tot en met maart 2008 ieder weekeinde klaringen werden gegeven voor de hoogte van FL090. Sinds april 2008 werden deze geweigerd. Door verzoeker pas vijf dagen van te voren over de wijziging in te lichten, werd hem de mogelijkheid ontnomen om afspraken op het gebied van opleidingen en dergelijke na te komen.

7. Met de brief van 5 juni 2008 deelde verzoeker de LVNL mee de luchtveiligheid eveneens van belang te vinden maar dat dit argument volgens hem op dat moment ten onrechte en prematuur werd gebruikt.

Verzoeker drong opnieuw aan op een overleg en verzocht in afwachting daarvan verzoeken om klaringen van FL090 zoveel mogelijk te honoreren.

8. Op 24 september 2008 ontving de Nationale ombudsman verzoekers klacht over de LVNL. Verzoeker gaf een korte uiteenzetting van het gebeuren en schreef dat in juli 2008 een onderhoud had plaatsgevonden met VenW. Naar aanleiding hiervan stuurde VenW, aldus verzoeker, de LVNL een brief waarin werd aangegeven dat de plotselinge weigering

om boven FL060 te springen geen beleid van VenW is. Hierop zou de LVNL hebben meegedeeld een capaciteitsprobleem te hebben en dat op het verzoek van VenW om een en ander met cijfers te onderbouwen, niet eerder dan voor het einde van 2008 kan worden gereageerd.

Door de plotselinge koerswijziging voor het geven van klaringen boven FL060, had verzoeker bijna geen mogelijkheid om inkomsten te genereren waardoor hij niet alleen problemen kreeg met het nakomen van zijn financiële verplichtingen maar ook ten aanzien van zijn andere contractuele verplichtingen. De sprongen die inkomsten genereren zijn de sprongen vanaf FL060.

Verzoeker gaf aan dat het voorgaande zeer waarschijnlijk de ondergang van de club tot gevolg zal hebben.

9. Gelet op verzoekers precaire financiële situatie stelde de Nationale ombudsman een bemiddelingsgesprek voor, om na te gaan of het mogelijk was een voor alle partijen werkbare en aanvaardbare oplossing te vinden. Zowel verzoeker als de LVNL en VenW reageerden positief op dit voorstel.

10. Op 13 november 2008 vond het gesprek plaats. Op verzoek van verzoeker waren twee bestuursleden van twee andere parachutistenverenigingen aanwezig.

11. Tijdens dit gesprek gaven alle partijen aan te willen komen tot een goede en duurzame samenwerking. In het gesprek kwam het volgende naar voren.

Uit het gesprek bleek dat de LVNL al enige jaren problemen heeft met het accommoderen van de parachutistenverenigingen. Er was dus geen sprake van een plotselinge ommezwaaai. Onder andere de toename van het aantal vliegbewegingen rond Schiphol en de vergrijzing onder de luchtverkeersleiders hebben hiertoe bijgedragen. De LVNL kreeg signalen dat het accommoderen van de parachutistenverenigingen met name bij de luchtverkeersleiders in opleiding problemen geeft. De vliegtuigen van de parachutistenverenigingen worden als een bijzondere vlucht, langzaam vliegverkeer, aangemerkt.

Een paar jaar geleden zijn op management/beleidsniveau een groot aantal overleggen gestart. Deze hebben niet tot een oplossing geleid.

De LVNL heeft vervolgens besloten om terug te vallen op haar wettelijke taak: het waarborgen van de luchtveiligheid en het leiden van het luchtverkeer. Uiteindelijk is, vooruitlopend op de luchtvaartnota die naar verwachting in februari 2009 uitkomt, de brief van 26 maart 2008 gestuurd. De brief is niet door het management opgesteld maar door de luchtverkeersleiders.

Zowel de LVNL als VenW erkennen dat de brief niet op die manier opgesteld had mogen worden en dat de LVNL eerder de noodklok had moeten luiden. In dat opzicht beseft de LVNL dat de concrete gedraging waarover geklaagd wordt niet behoorlijk is. De LVNL gaf tevens aan nu te beseffen wat de gevolgen voor verzoeker zijn van deze koerswijziging.

Dit neemt niet weg dat de LVNL geen concrete oplossing ziet om alsnog klaringen te geven voor het springen op FL090 in het Schiphol TMA, tenzij het commerciële luchtverkeer wordt beperkt. Dat de parachutistenclubs alleen in het weekend actief zijn en niet een complete kolom luchtruim nodig hebben brengt daar geen verandering in.

Het is niet mogelijk om alleen een gedeelte van een kolom luchtruim vrij te houden. Dit heeft te maken met het vrijhouden van luchtruim voor het eventueel omleiden van vliegtuigen en in geval zich calamiteiten voordoen.

Voor VenW is het beperken van het commercieel luchtverkeer geen bespreekbare optie.

Springen in de buitengebieden, waarbij gedacht kan worden aan Texel is voor verzoeker geen reële optie. De leden wonen in de Randstad en naar schatting van verzoeker zullen alleen een handvol leden bereid zijn om zover te reizen om te kunnen springen. Dit zal onvoldoende inkomsten genereren.

Nadat duidelijk bleek dat het gesprek niet tot een concrete oplossing voor verzoekers probleem zou leiden gaven de LVNL en VenW aan wel bereid te zijn in dialoog te blijven met verzoeker.

Tussen verzoeker en de LVNL en VenW werden de volgende afspraken gemaakt:

de LVNL bevestigt schriftelijk dat er geen toestemming meer zal worden gegeven om op 9000 voet te springen en zal de redenen hiervoor vermelden;

de LVNL zal het rapport waar zij nu mee bezig is ter commentaar aan verzoeker en de andere twee verenigingen voorleggen;

het organiseren van bijeenkomst(en) opdat er meer begrip en inzicht ontstaat voor elkaar;

het betrekken van verzoeker bij het zoeken van ruimte eventueel buiten de Randstad en verzoeker / andere twee verenigingen zullen deelnemen aan het overleg met VenW.

12. Verzoeker deelde vervolgens telefonisch aan de Nationale ombudsman mee dat hij de uitkomst van het bemiddelingsgesprek niet bevredigend achtte. Nu de LVNL wel heeft toegegeven dat er niet behoorlijk is gehandeld, maar daar verder geen consequenties richting verzoeker aan heeft verbonden heeft de Nationale ombudsman besloten tot verder onderzoek.

13. In reactie op de bevindingen deelde verzoeker mee dat inmiddels was besloten om de activiteiten van de club op te schorten en te trachten de schuldenlast te minimaliseren door onder meer de verkoop van een vliegtuig, hangar en een clubgebouw.

14. In reactie op de bevindingen gaf de LVNL aan het verslag van het gesprek op 13 november 2008 als volgt te willen wijzigen dan wel aanvullen:

"...Uit het gesprek bleek dat LVNL al enige jaren problemen heeft met het accommoderen van parachutesprongen in drukke verkeersgebieden (luchtruimklasse A). Er was dus geen sprake van een plotselinge ommezwaai. Onder andere de toename van het aantal vliegbewegingen rond Schiphol en de toenemende complexiteit van de taak van de luchtverkeersleiders hebben hiertoe bijgedragen. Omdat het opleiden van luchtverkeersleiders moeilijker wordt naarmate de complexiteit groter wordt, is een verkeersleiderstekort ontstaan dat steeds groter wordt. Een verkeersleiderstekort is een risico voor de continuïteit van de Mainport Schiphol. LVNL signaleerde dat het accommoderen van de parachutesprongen in drukke verkeersgebieden met name bij de luchtverkeersleiders in opleiding problemen geeft. De vliegtuigen van de parachutistenverenigingen worden als een bijzondere vlucht, langzaam vliegverkeer, aangemerkt.

Een paar jaar geleden heeft LVNL dit aangekaart bij de Luchtverkeerscommissie (LVC, LVC-staf) een adviesorgaan waarin de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Defensie zijn vertegenwoordigd, alsmede LVNL. Dit heeft geleid tot een notitie van de LVC-staf van 11 juli 2006 getiteld "Uitfaseren springactiviteiten Schiphol TMA" (...). Vervolgens is een werkgroep valschermspringen gestart om te zoeken naar oplossingen (buiten de drukke verkeersgebieden), waarbij klager werd vertegenwoordigd door de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL). Deze werkgroep heeft gezocht naar oplossingen, maar is hier vooralsnog niet uitgekomen.

LVNL heeft vervolgens besloten om terug te vallen op haar wettelijke taak: het waarborgen van de luchtveiligheid en het leiden van het luchtverkeer. Op basis van operationele (veiligheids)overwegingen heeft het management LVNL besloten dat klaringen boven FL 60 nog maar zelden kunnen worden toegestaan. Dit is kenbaar gemaakt middels de brief van 26 maart 2008.

Zowel LVNL als VenW brengen onder de aandacht dat het beleidsvormingsproces is ingehaald door de feitelijke situatie en dat in dat opzicht het beleidsvormingsproces niet op tijd tot het gewenste resultaat heeft geleid. LVNL en VenW gaven tevens aan te beseffen wat de gevolgen voor verzoeker zijn van deze maatregel.

Dit neemt niet weg dat LVNL geen concrete oplossing ziet om alsnog klaringen te geven voor het springen op FL090 in het Schiphol TMA, tenzij het commerciële IFR luchtverkeer van en naar Schiphol wordt beperkt. Dat de parachutistenclubs alleen in het weekend

actief zijn en niet een complete kolom luchtruim nodig hebben brengt daar geen verandering in. Het is niet mogelijk om alleen een gedeelte van een kolom luchtruim vrij te houden. Dit heeft te maken met het vrijhouden van het luchtruim voor het eventueel omleiden van vliegtuigen en in geval zich calamiteiten voordoen en het beperken van de werklast van de luchtverkeersleider.

(...)

Tussen verzoeker en LVNL en VenW werden de volgende afspraken gemaakt:

LVNL bevestigt schriftelijk dat de maatregel zoals neergelegd in de brief van 26 maart 2008 niet alleen geldt tijdens de zomerdienstregeling van Schiphol maar gedurende het gehele jaar;

LVNL is bereid het rapport waar zij nu mee bezig is ter commentaar aan verzoeker en de andere twee verenigingen voor te leggen;

Het organiseren van bijeenkomst(en) opdat er meer begrip en inzicht ontstaat voor elkaar;

Het betrekken van verzoeker bij het zoeken van ruimte eventueel buiten de Randstad en

Verzoeker / andere twee verenigingen zullen deelnemen aan het overleg met VenW..."

15. Naar aanleiding van de reactie van de LVNL merkte verzoeker nog onder meer op dat de paraclub de afgelopen 34 jaar elke springdag vluchten had mogen uitvoeren boven FL060. Verder wees hij op de recente afname van het aantal vluchten van en naar Schiphol, volgens persberichten. Ook laten vluchtpatronen volgens verzoeker zien dat er recent lange perioden zijn waarin er geen luchtverkeer plaatsvindt in de nabijheid van het landingsgebied van verzoeker. Verder gaf verzoeker aan een zelfstandig rechtspersoon te zijn en als zodanig niet vertegenwoordigd te worden door de KNVvL.

II. Beoordeling

1. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

In casu betekent dit dat de LVNL om de belangen tegen elkaar te kunnen afwegen, ook diende te weten wat de belangen van verzoeker precies inhouden.

2. Met de brief van 26 maart 2008 kondigde de LVNL aan per 1 april 2008 alleen nog maar sporadisch toestemming te kunnen geven voor het springen op 9000 voet. De LVNL verzocht verzoeker hiermee rekening te houden bij het plannen van activiteiten.

Verzoeker bestaat 30 jaar. De vereniging bezit vliegtuigen en gebouwen, die gefinancierd worden door het geven van opleidingen en tandem- en demonstratiesprongen. Deze

worden tot voor een jaar van te voren geboekt. De vereniging organiseert alleen in de weekeinden activiteiten. De activiteiten die de meeste inkomsten genereren vinden plaats op 9000 voet hoogte. Als hiervoor geen toestemming wordt gegeven is het voor de meeste leden niet meer interessant om lid te blijven.

De bestuursleden van verzoeker zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden (met name de financiering van de vliegtuigen en de gebouwen).

Verder heeft verzoeker, ondanks de mededeling dat nog sporadisch toestemming zal worden gegeven, vanaf 1 april 2008 geen enkele keer klaring gekregen voor het springen op 9000 voet.

3. Door pas vijf dagen voor het ingaan van het nieuwe beleid verzoeker hierover te informeren, heeft verzoeker geen mogelijkheid gekregen om passende maatregelen te nemen.

Uit de reactie van de LVNL blijkt dat zij niet wist dat de meeste inkomsten gegenereerd worden door de sprongen op 9000 voet. Evenmin had de LVNL zich gerealiseerd wat de (financiële) gevolgen voor verzoeker(s) bestuur zouden kunnen zijn van de plotselinge koerswijziging voor het geven van klaringen. Bovendien loopt de LVNL met deze koerswijziging vooruit op een nog niet van kracht zijnde luchtvaartnota.

4. De Nationale ombudsman beseft dat de luchtveiligheid de hoogste prioriteit heeft en hij onderschrijft dat ook. Of het beleid inzake de luchtveiligheid inderdaad noopt tot maatregelen aangaande de beperking van het parachutespringen, is niet aan de orde in het kader van dit onderzoek.

Echter, door niet in een veel eerder stadium de gevolgen die de maatregelen rond de luchtveiligheid voor verzoeker zouden hebben aan verzoeker kenbaar te maken, heeft de LVNL door het versturen van de brief van 26 maart 2008, en door vervolgens verzoeken om klaringen steeds te weigeren, verzoeker in een dusdanige situatie gebracht dat naar zijn inschatting verzoeker alle activiteiten zal moeten staken. De LVNL heeft verzoeker hierdoor de mogelijkheid ontnomen om tijdig naar oplossingen te zoeken of nadere maatregelen te nemen om dit probleem zo goed mogelijk het hoofd te bieden.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de LVNL bij de afweging om verzoeker pas op 26 maart 2008 te informeren dat zij vanaf 1 april 2008 sporadisch toestemming zal geven voor het springen op 9000 voet hoogte, nagenoeg geen rekening heeft gehouden met de belangen van verzoeker.

Vervolgens gaf de LVNL, in tegenstelling tot hetgeen zij in de brief van 26 maart 2008 meedeelt, na 1 april 2008 in geen enkel geval nog toestemming om hoger dan 6000 voet te springen. Van een redelijke belangenafweging is geen sprake geweest, nu de LVNL de belangen van verzoeker niet heeft meegewogen. Dat is in strijd met het

redelijkheidsevereiste.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Luchtverkeersleiding Nederland te Luchthaven Schiphol, is gegrond, vanwege strijd met het redelijkheidsevereiste.

Aanbeveling

Het bestuur van de Luchtverkeersleiding Nederland wordt in overweging gegeven om:

naast de nakoming van de afspraken in het gesprek, in overleg te treden met verzoeker om te bezien in hoeverre de LNVL kan bijdragen aan de oplossing van de problemen die voor verzoeker zijn ontstaan door de voor verzoeker abrupte beleidswijziging van LNVL.

Onderzoek

Op 24 september 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van P. te Lelystad, met een klacht over een gedraging van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuur van de LVNL, werd, nadat er tussen partijen een gesprek had plaatsgevonden, een onderzoek ingesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van verzoeker en het bestuur van de LVNL gaven aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

brief Inspectie Verkeer en Waterstaat d.d. 28 april 2008;

brief LVNL aan verzoeker d.d. 14 mei 2008;

brief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) aan de LVNL d.d. 28 mei 2008;

brief verzoeker aan de Minister van VenW d.d. 2 juni 2008;

brief verzoeker aan de LVNL d.d. 5 juni 2008;

brief verzoeker aan de Nationale ombudsman d.d. 22 september 2008;

telefoongesprekken tussen verzoeker en een medewerker van de Nationale ombudsman in de periode van 1 oktober 2008 en 14 november 2008;

gespreksverslag d.d. 13 november 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond