

Wettelijke evaluatie van Airport Coordination Netherlands

Voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

—

28 april 2025

Colofon

Opdrachtnummer

4500424676

Ons kenmerk

A2400033431.D5.2

Datum

28 april 2025

Status

Definitief rapport

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Auteur

KPMG Advisory N.V.

Belangrijke opmerkingen vooraf

- Deze rapportage (hierna: het 'Rapport') is opgesteld namens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: lenW) door KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) in verband met de 'Wettelijke evaluatie ACNL' en is het resultaat van de opdrachtbevestiging tussen lenW en KPMG, gedateerd 7 januari 2025. Het Rapport is niet opgesteld voor, en mag ook niet worden aangemerkt als zijnde geschikt voor enig ander doeleinde.
- KPMG aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor onze werkzaamheden, voor het Rapport of voor oordelen, bevindingen, conclusies, aanbevelingen of opinies die wij gevormd hebben, anders dan jegens lenW.
- Onze werkzaamheden zijn gestart op 7 januari 2025 en ons veldwerk is afgerond op 28 april 2025. Dit Rapport is gebaseerd op tot en met 28 april 2025 verkregen gegevens/informatie en door KPMG uitgevoerde werkzaamheden. Wij hebben het Rapport niet aangepast naar aanleiding van gebeurtenissen en/of omstandigheden die zich na deze datum hebben voorgedaan, of gegevens die wij hebben ontvangen.
- Dit Rapport vervangt alle eerdere mondelinge, voorlopige of tussentijdse rapporten en presentaties.
- Bij het opstellen van dit Rapport hebben we vertrouwd op de juistheid en volledigheid van informatiebronnen zonder deze onafhankelijk te verifiëren. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid voor deze informatie. Wij hebben ons ingespannen om, voor zover mogelijk, vast te stellen dat de informatie in ons Rapport verenigbaar is met andere informatie en informatiebronnen die wij tijdens onze werkzaamheden hebben verkregen/onderzocht, in overeenstemming met de voorwaarden van onze dienstverleningsovereenkomst. We hebben echter geen verdere werkzaamheden uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de bronnen te verifiëren.
- De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht hebben uitgevoerd. Daarom kan aan dit Rapport geen zekerheid worden ontleend met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie.

Inhoud

1. Inleiding en onderzoeksanpak	4
2. Werking ACNL	8
3. Doeltreffendheid	16
4. Doelmatigheid	20
5. Omvorming ACNL	24
6. Governance	26
7. Conclusies en aanbevelingen	29
8. Bijlagen	32
• Bijlage 1: Deelnemers interviewprogramma	33

1.

Inleiding en onderzoeksaanpak

In opdracht van IenW heeft KPMG de wettelijke evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Airport Coordination Netherlands uitgevoerd

ACNL is geëvalueerd conform de Kaderwet zbo's

De directe aanleiding voor deze evaluatie is de wettelijke verplichting om zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's) vijfjaarlijks te evalueren.⁽¹⁾ Airport Coordination Netherlands (hierna: ACNL) bestaat sinds 1 april 2020 als publiekrechtelijk zbo. Nu, bijna vijf jaar na de omvorming naar een publiekrechtelijk zbo, is het tijd voor de eerste wettelijke evaluatie. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) heeft KPMG de opdracht gegeven om de wettelijke evaluatie van ACNL uit te voeren. De evaluatie omvat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van ACNL ten aanzien van haar wettelijke taken en de bijdragen van de omvorming en governance hieraan.

Dit onderzoek beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van ACNL

Het doel van de wettelijke evaluatie is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van ACNL te beoordelen en aanbevelingen te doen voor verbeteringen. De beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid is ingericht op basis van de wettelijke taken (slotallocatie en -monitoring) van ACNL. Het onderzoek heeft de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre heeft ACNL **doeltreffend** gefunctioneerd ten aanzien van haar wettelijke taken in de periode 2020-2024?
- In hoeverre heeft ACNL **doelmatig** gefunctioneerd ten aanzien van haar wettelijke taken in de periode 2020-2024?
- Wat is de **bijdrage van de omvorming** van ACNL tot publiekrechtelijk zbo aan de doeltreffendheid en doelmatigheid?
- Wat is de **bijdrage van de governance** aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering van ACNL?
- Welke **conclusies en aanbevelingen** kunnen uit de beantwoording van bovenstaande vragen worden getrokken richting de toekomst, rekening houdend met de ontwikkelingen in de sector?

De wens van de opdrachtgever was een compacte evaluatie gegeven de omvang van ACNL. In dit onderzoek is daarom gefocust op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering en is in het Rapport alleen ingegaan op de belangrijkste aandachtspunten en lessen. In het onderzoek zijn ook bevindingen opgehaald die niet

direct relateren aan de doeltreffendheid en doelmatigheid of vanwege de compacte scope niet verder zijn onderzocht, maar wel relevante inzichten zijn voor ACNL en IenW. Deze bevindingen zijn separaat aan deze rapportage gedeeld met de opdrachtgever.

Leeswijzer

De opbouw van het Rapport volgt de opbouw van de onderzoeksvragen. In het eerstvolgende hoofdstuk 'Werking ACNL' worden de belangrijkste taken, ontwikkelingen en aspecten van ACNL beschreven. In de hoofdstukken daarna volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen. Hieronder is weergegeven welke onderzoeksvragen in welke hoofdstukken worden behandeld.

Hoofdstuk

Beantwoording van onderzoeksvragen

2. Werking ACNL

3. Doeltreffendheid

In hoeverre heeft ACNL doeltreffend gefunctioneerd ten aanzien van haar wettelijke taken?

4. Doelmatigheid

In hoeverre heeft ACNL doelmatig gefunctioneerd ten aanzien van haar wettelijke taken?

5. Omvorming ACNL

Wat is de bijdrage van de omvorming van ACNL tot publiekrechtelijk zbo aan de doeltreffendheid en doelmatigheid?

6. Governance

Wat is de bijdrage van de governance aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering van ACNL?

7. Conclusies en aanbevelingen

Welke conclusies en aanbevelingen kunnen uit de beantwoording van bovenstaande vragen worden getrokken richting de toekomst, rekening houdend met de ontwikkelingen in de sector?

Bron: (1) Artikel 39 van de Kaderwet zbo's, Overheid.nl (2022).

Voor de evaluatie is een analysekader gebruikt met focus op de thema's doeltreffendheid, doelmatigheid, governance en lessen voor de toekomst

Analysekader om de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen



Fasering van de evaluatie

Activiteit	2025			
	jan	feb	mrt	apr
Fase 1: Kick-off en verkennen				
Fase 2: Verdiepen en analyseren				
Fase 3: Valideren en rapporteren				

Aan de hand van het analysekader zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid inzichtelijk gemaakt

De evaluatie kijkt in samenhang naar de verschillende onderdelen van ACNL die de doelmatigheid en doeltreffendheid bepalen. We gebruiken hiervoor een analysekader dat gebaseerd is op het model van de beleidstheorie. Conform het kader is **doeltreffendheid** de relatie tussen de doelen van ACNL en de outcome (gerealiseerde effecten). **Doelmatigheid** is de relatie tussen de input aan mensen en middelen en de output. Doelmatigheid gaat dus over de efficiëntie van de taakuitvoering.

Naast de doeltreffendheid en doelmatigheid van ACNL is ook de **governance** van ACNL met externe stakeholders geanalyseerd. De governance is een randvoorwaarde voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij is onderscheid te maken naar de governance *op papier*, wat onderdeel is van de input, en de governance *in de praktijk*, wat onderdeel is van de 'throughput'. De 'throughput' is de manier waarop ACNL, in samenwerking met de driehoek (DEA, DGLM en ACNL), de taken in de praktijk uitvoert.

Tot slot zijn de ontwikkelingen in de luchtvaart bestudeerd om de resultaten van de evaluatie en de ontwikkeling van ACNL in de juiste context te plaatsen en om de aanbevelingen af te stemmen op toekomstige ontwikkelingen.

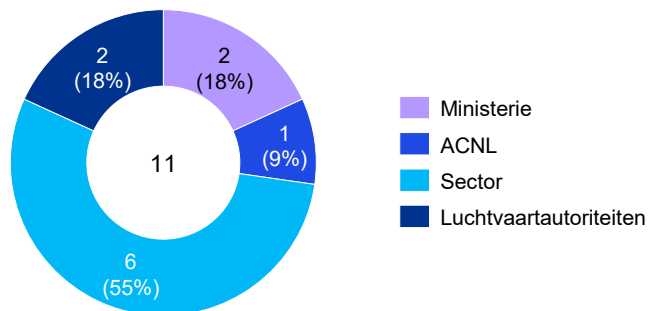
De evaluatie is in drie fasen uitgevoerd, waarbij van grof naar fijn is gewerkt om de meest relevante inzichten op te doen

De evaluatie is opgedeeld in drie fasen. De eerste fase betrof de kick-off en verkenning. In deze fase zijn onder andere met de begeleidingscommissie, de scope van de evaluatie, de te interviewen partijen en de te bestuderen documenten bepaald. De onderzoekers hebben daarnaast een verkennend gesprek met ACNL gevoerd en hebben de documenten bestudeerd.

In de tweede fase van de evaluatie is de informatieverzameling verdiept aan de hand van elf interviews met stakeholders (zie volgende pagina). Vervolgens is de verzamelde informatie geanalyseerd om antwoord te geven op de onderzoeksvragen. In fase 3 is vervolgens het conceptrapport opgesteld, dat besproken is met de begeleidingscommissie. De uitkomsten van de bespreking zijn verwerkt in het eindrapport. Het eindrapport is tot slot besproken met de begeleidingscommissie en daarna vastgesteld door de stuurgroep.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentenstudie en een interviewprogramma met ACNL en externe stakeholders

Aantal (groeps)interviews per categorie stakeholder



Het onderzoek is uitgevoerd middels een documentenstudie en een interviewprogramma met ACNL en externe stakeholders

De documentenstudie richtte zich op het bestuderen van relevante documenten over de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance. Het doel van de documentenstudie was om indicaties over doeltreffendheid en doelmatigheid op te halen, inzicht te krijgen in de manier van werken en witte vlekken te identificeren om op die manier een breed beeld te krijgen van ACNL. Bestudeerde documenten zijn onder andere jaarverslagen, begrotingsrapportages, verslagen van de driehoeksoverleggen, strategierapporten, beschrijvingen van processen, documentatie omtrent de omvorming naar publieke zbo en de relevante wet- en regelgeving.

Het interviewprogramma richtte zich op het verdiepen van de inzichten in de onderwerpen om mogelijke aandachtspunten of lessen te identificeren. In totaal zijn elf (groeps)interviews uitgevoerd, met een brede groep aan stakeholders binnen het Rijk en uit de luchtvaartsector. Zie de figuur linksboven voor de verdeling van de interviews.

Tijdens het onderzoek heeft regelmatig afstemming plaatsgevonden met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie en een stuurgroep. De begeleidingscommissie bestond uit deelnemers op medewerkersniveau van DGLM, de directie Eigenaarsadvisering van IenW en ACNL. Zij zijn tijdens het onderzoek regelmatig betrokken voor afstemming en informatieverzameling: tijdens de kick-off, na fase 1 en ter bespreking van de conceptbevindingen. De stuurgroep bestond uit deelnemers op bestuurlijk niveau van DGLM, de directie Eigenaarsadvisering en ACNL. Met de stuurgroep is het plan van aanpak en later het definitieve rapport vastgesteld.

2.

Werking ACNL

De wettelijke taken van ACNL zijn het alloceren en monitoren van de vertrek- en landingsslots op de drie grootste luchthavens in Nederland

De uitvoering van de wettelijke taken van ACNL is vastgelegd in de Wet luchtvaart en het Besluit slotallocatie, gebaseerd op internationale kaders

Slotcoördinatie is nodig in het geval er meer vraag naar slots is dan beschikbare capaciteit op een gecoördineerde luchthaven. De Worldwide Airport Slot Guidelines (hierna: WASG)⁽¹⁾ zijn opgesteld om een wereldwijde, uniforme aanpak voor airportcoördinatie te bevorderen. De EU Verordening 95/93⁽²⁾, de Wet luchtvaart⁽³⁾ en het Besluit slotallocatie⁽⁴⁾ vormen het wettelijke kader voor het beheren en alloceren van slots op de gecoördineerde luchthavens in Nederland. De taken van ACNL zijn vastgelegd in hoofdstuk 8a van de Wet luchtvaart.⁽³⁾

ACNL wijst slots toe aan luchtvaartmaatschappijen op basis van de voorrangregels uit de WASG en de EU Slotverordening

De slotallocatie is ingedeeld in twee seizoenen, het winterseizoen (hierna: 'W') en het zomerseizoen (hierna: 'S'). ACNL verdeelt de slots op hoofdlijnen volgens het onderstaande proces:⁽⁵⁾

- De allocatie begint met de capaciteitsdeclaratie vanuit de luchthavens. Die bepalen op basis van verschillende indicatoren hoeveel capaciteit per seizoen beschikbaar is. De capaciteit is onder andere afhankelijk van de infrastructuur, ruimte in de lucht, milieuruimte, geluidsruijme en personeelscapaciteit.
- Vervolgens dienen luchtvaartmaatschappijen ongeveer vijf maanden voor de start van een seizoen hun aanvragen voor slots bij ACNL in. ACNL verdeelt de beschikbare slots uit de capaciteitsdeclaratie over de aanvragers op basis van verschillende criteria die in (internationale) afspraken zijn vastgelegd. Het belangrijkste criterium is daarbij het 'historische recht.' Een luchtvaartmaatschappij heeft historisch recht op een slotreeks als ze deze in het voorgaande seizoen voor 80% of meer heeft gebruikt.
- Aanvragen die niet zijn gehonoreerd, worden op een wachtlijst geplaatst. In de aanloop naar en gedurende het seizoen vinden doorlopend aanpassingen van de gealloceerde slots plaats en worden teruggegeven slots herverdeeld.

In de afgelopen jaren heeft ACNL tussen ~527 en 564 duizend slots per jaar verdeeld voor de gecoördineerde luchthavens Amsterdam Airport Schiphol, Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport. Het aantal beschikbare en gealloceerde slots laat een lichte daling zien (zie de figuur).

Bron: (1) Worldwide Airport Slot Guidelines, Worldwide Airport Coordinators Group (2023). (2) Council Regulation (EEC) No 95/93, Official Journal L 014, P.1-6 (1993). (3) Wet luchtvaart, Rijksoverheid (2025). (4) Besluit slotallocatie, Rijksoverheid (2020). (5) Working Procedure Slot Allocation W24, ACNL (2024). (6) Slot Enforcement Code, ACNL en ILT (2021). (7) Monitoring procedures, ACNL (2025). (8) Jaarverslagen, ACNL (2020-2024).

ACNL voert slotmonitoring uit ten behoeve van de handhaving van slotgebruik

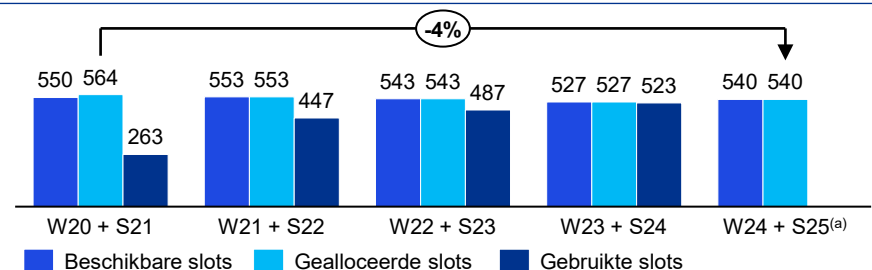
ACNL monitort het gebruik van slots en vliegbewegingen die in strijd zijn met het wettelijke kader. ACNL gebruikt de gegevens uit de monitoring om te kunnen handhaven op misbruik, wat het efficiënt gebruik van slots borgt/bevordert. Dit doet ACNL in samenwerking met de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT), op basis van de 'Slot Enforcement Code.'⁽⁶⁾ Hierin is beschreven welke handhavingsinstrumenten ACNL en ILT toepassen per soort overtreding. ILT is daarbij hoofdzakelijk verantwoordelijk voor het opleggen van bestuurlijke boetes en de handhaving van nachtbewegingen.

ACNL monitort de vliegbewegingen op de volgende overtredingen:⁽⁷⁾

- Een toegewezen slot niet gebruiken ('no-ops') op Schiphol, Eindhoven en Rotterdam.
- Vliegen zonder slot ('no-rec') op Schiphol, Eindhoven en Rotterdam.
- Vliegen in de nachtperiode zonder een toegewezen nachtslot ('unplanned night movements') op Schiphol.
- Vliegen op een significant andere tijd (>60 minuten eerder of later dan toegewezen slot) op Schiphol.

De resultaten van de monitoring voor Schiphol zijn opgenomen in de jaarverslagen van ACNL.

Aantal beschikbare, gealloceerde en gebruikte slots per jaar voor de drie luchthavens, in duizendtallen (W20-S25)⁽⁸⁾



Notitie: (a) Slotallocatieperiode winter 2024 (W24) is nog niet afgerond en zomer 2025 (S25) is nog niet gestart.

ACNL is in 2020 omgevormd tot publiekrechtelijk zbo met als doel het waarborgen van de onafhankelijkheid en het implementeren van een marktconforme tariefstructuur

ACNL was voorheen de Stichting Airport Coordination Netherlands (hierna: SACN); sinds 2020 is het een publiekrechtelijk zbo

SACN was de voorloper van ACNL en was tussen 1998 en 2020 verantwoordelijk voor de taken van de huidige ACNL, in de vorm van een privaatrechtelijk zbo. In 2013 is in opdracht van het kabinet een onderzoek gepubliceerd⁽¹⁾ dat adviezen bevat voor de toekomstige rechtsvorm en governance van bestaande zbo's. Voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu was dat een aanleiding om de mogelijke omvorming van de toenmalige SACN van privaatrechtelijk zbo naar publiekrechtelijk zbo te onderzoeken.⁽²⁾ Uit dat onderzoek en gesprekken binnen SACN en het ministerie kwamen twee punten naar voren die aanleiding gaven SACN om te vormen:

1. De Raad van Toezicht van de SACN bestond uit de luchthavens en 'home-base carriers'^(a), waardoor onafhankelijke coördinatie niet was geborgd in de governance.
2. Internationaal was het gebruikelijk dat gebruikers van de slots de helft van de slots financieren en de luchthavens de andere helft. In Nederland financierden de luchthavens en alleen de 'home-base carriers' de slotcoördinatie. De omvorming bood gelegenheid om ook de financieringswijze aan te passen.

De omvorming had als doel de onafhankelijkheid van de organisatie te waarborgen en een marktconforme tariefstructuur te implementeren

In 2020 is de omvorming van SACN naar publiekrechtelijk zbo ACNL doorgevoerd. De omvorming was gericht op⁽³⁾⁽⁴⁾:

- het creëren van waarborgen voor de onafhankelijkheid van ACNL in de governance; en
- het implementeren van een marktconforme en eerlijkere tariefstructuur.

Bij de omvorming is de Raad van Toezicht opgeheven en is de eindverantwoordelijkheid komen te liggen bij de minister van IenW. Ook is de rol van het Coordination Committee Netherlands (hierna: CCN)^(b) aangepast; deze heeft sinds de omvorming een onafhankelijke voorzitter. Daarnaast is de tariefstructuur aangepast, waarbij nu alle luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van slots de helft van de kosten van ACNL financieren. De andere helft blijft gefinancierd door de

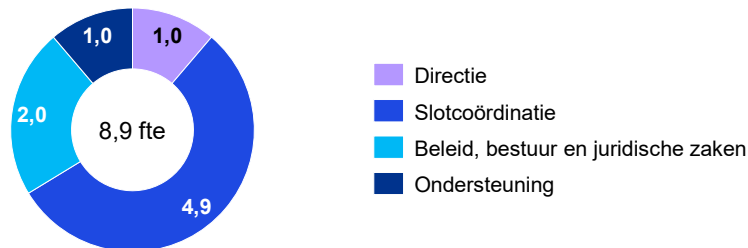
gecoördineerde luchthavens. De volgende pagina's gaan nader in op de huidige werking van ACNL. Op pagina [25](#) is de bijdrage van de omvorming van ACNL aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering beschreven.

Notitie: (a) 'Home-base carriers' zijn de luchtvaartmaatschappijen die Nederland als thuisbasis hebben. (b) Zie pagina [14](#) voor een nadere introductie van het CCN.

Bron: (1) Onderzoek naar de herpositionering van zbo's, Johan de Leeuw (ABDTOPConsult) (2013). (2) Rapportage omvorming SACN van privaatrechtelijk naar publiekrechtelijk zbo, UBR|EC O&P (2017). (3) Plan van aanpak 'Project omvorming airport coordination netherlands (ACNL) en invoering van een slotfeesysteem, SACN' (2017). (4) Zienswijze omvorming Stichting Airport Coordination Netherlands, Royal Schiphol Group (2018).

Gedurende de evaluatieperiode is de bezetting van ACNL met 1,1 fte op slotcoördinatie gegroeid, waardoor het nu met negen personen (8,9 fte) de taken uitvoert

Fte-bezetting inclusief inhuur verdeeld over de takenpakketten (FJ2023^(a))



Notitie: (a) Het boekjaar van ACNL loopt van 1 april tot 31 maart het jaar erna. De afkorting 'FJ' (fiscaal jaar) wordt in de rest van het Rapport gebruikt om aan te geven uit welke boekjaren de gegevens in de figuren zijn.

Bron: (1) Jaarverslag, ACNL (2024).

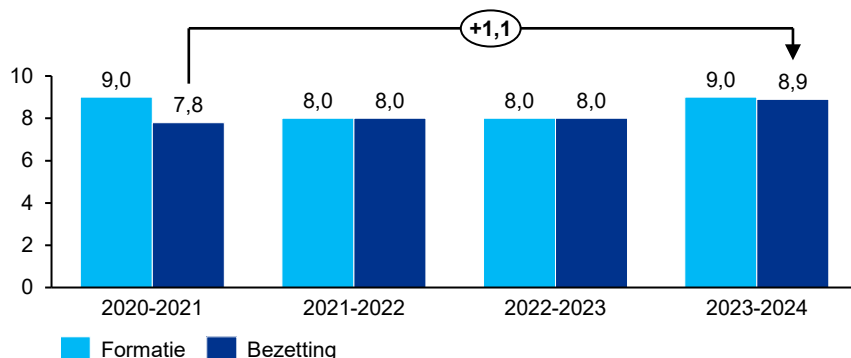
ACNL voert haar wettelijke taken uit met een team van negen medewerkers (8,9 fte)

- ACNL heeft één directeur die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken. Deze directeur neemt de uiteindelijke besluiten en fungeert als contactpersoon voor lenW en andere belanghebbenden.
- 4,9 fte houdt zich bezig met slotallocatie en -monitoring. Drie personen focussen zich daarbij primair op slotallocatie en twee personen op slotmonitoring.
- Voor beleid en juridische vraagstukken zijn 2 fte beschikbaar. Zij formuleren beleidsregels, behandelen bezwaarschriften en klachten en houden zich bezig met juridische procedures.
- Er is 1 fte voor de vervulling van secretariële taken, ter ondersteuning van de directie en andere medewerkers.

ACNL is tussen 2020 en 2024 met 1,1 fte gegroeid

Tot en met boekjaar 2022-2023^(a) heeft ACNL een stabiel personeelsbestand van (bijna) 8 fte, bestaande uit bijna dezelfde medewerkers. In 2024 is ACNL met 0,9 fte op slotallocatie gegroeid, waardoor het totale aantal medewerkers nu op negen personen (8,9 fte) komt.

Formatie en bezetting ANCL per boekjaar inclusief inhuur, in fte's (FJ2020-2023)

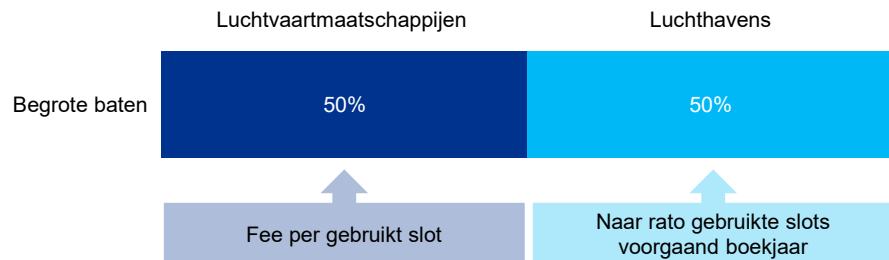


Bron: (1) Jaarverslagen, ACNL (2020-2024).

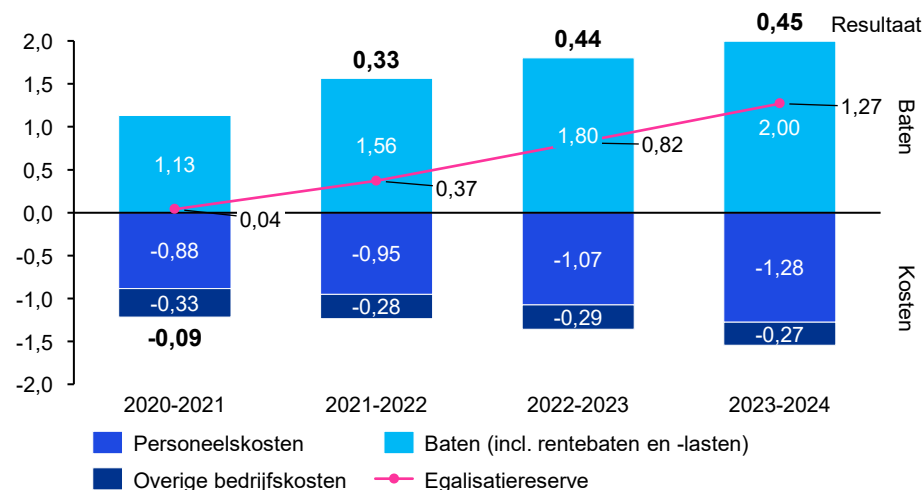
Notitie: (a) Het boekjaar van ACNL loopt van 1 april tot en met 31 maart.

ACNL wordt gefinancierd door de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens. ACNL heeft in de periode 2020-2024 een egaliseriereserve opgebouwd vanwege positieve begrotingsresultaten

Financieringsstelsel ACNL



Ontwikkeling van de kosten, baten en het resultaat van ACNL en de ontwikkeling van de egaliseriereserve, in miljoenen euro's (FJ2020-2023)



Bron: (1) Jaarverslagen, ACNL (2020-2024).

ACNL wordt voor de helft gefinancierd door luchtvaartmaatschappijen, de drie gecoördineerde luchthavens betalen de andere helft

De luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens financieren ACNL. De luchtvaartmaatschappijen betalen per gebruikt slot een fee. De hoogte van de fee wordt elk jaar bepaald door de helft van de begrote kosten te delen door het verwachte aantal vliegbewegingen. De luchthavens betalen de andere helft van de begrote kosten naar rato van het gebruikte aantal slots van het voorgaande boekjaar. ACNL stelt elk jaar de begroting en de slotfee op en laat deze formeel goedkeuren door IenW.

ACNL heeft sinds boekjaar 2021 positieve resultaten gehad

In verband met de slotallocaties seizoenen loopt het boekjaar van ACNL van 1 april tot en met 31 maart het jaar erna. In boekjaar 2020 had ACNL een negatief resultaat, wat te wijten is aan het beperkte aantal vliegbewegingen vanwege covid-19. De jaren daarna heeft ACNL een positief resultaat behaald. Dit komt aan de ene kant door hogere inkomsten van de luchtvaartmaatschappijen door meer gebruikte slots en de aanpassing van de slotfee op basis van het verwachte gebruik van slots (zie volgende pagina). Aan de andere kant zijn de overige bedrijfskosten lager uitgevallen dan begroot. Het verschil tussen de baten en de lasten is gebruikt om de egaliseriereserve aan te vullen. Het doel was om de egaliseriereserve op een niveau van 50% van de begroting te houden.⁽¹⁾ Hiermee heeft ACNL een buffer om financiële tegenvallers op te vangen.

De kosten voor personeel en de bedrijfskosten zijn gedurende de evaluatieperiode gestegen

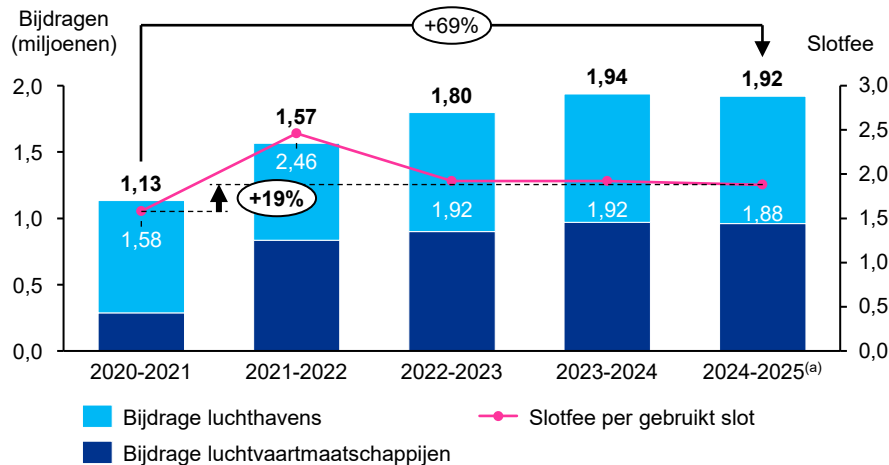
In de evaluatieperiode zijn de totale lasten van ACNL gestegen. Deze stijging zit met name in de personeelskosten. Vanaf 2023 heeft ACNL een extra fte. Daarnaast zijn de lonen in de cao, mede door inflatie, gestegen gedurende de evaluatieperiode.⁽¹⁾

De overige bedrijfskosten zijn gedaald. In de boekjaren 2020 t/m 2023 had ACNL te maken met verschillende rechtszaken, waarvoor ze kosten hebben moeten maken. Na 2022 hebben ze minder procedures gehad, met minder juridische kosten als gevolg. Daarnaast zijn de huisvestings- en kantoorkosten afgenomen.

Bron: (1) Jaarverslag 1 april 2022 tot en met 31 maart 2023, ACNL (2023).

De slotfee en de ontvangen bijdragen zijn weer gestabiliseerd na een respectievelijke stijging en daling door de coronapandemie. Het beleid van ACNL is om de slotfee stabiel te houden

Ontwikkeling bijdrage luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, bijdragen in miljoenen euro's en slotfee in euro's (FJ2020-2024)



Notitie: (a) Betreffen begrotingscijfers voor het boekjaar 2024-2025. De resultaten zijn nog niet beschikbaar.

Bron: (1) Jaarverslagen, ACNL (2020-2024).

Na een verhoging van de slotfee in 2021-2022 is de slotfee verlaagd als gevolg van herstel van het aantal gebruikte slots na de covid-19-pandemie

De hoogte van de slotfee fluctueerde in de evaluatieperiode. Vanwege de covid-19-pandemie konden in 2020-2021 fors minder vluchten plaatsvinden. Aangezien luchtvaartmaatschappijen alleen betalen voor slots die ze gebruiken, zijn de bijdragen van de sector in dat jaar lager dan begroot. Dit was mede de oorzaak van het negatieve resultaat van dat jaar (zie vorige pagina). Om te voorkomen dat dit in 2021-2022 opnieuw zou gebeuren, is de slotfee sterk gestegen (+56%). In de jaren daarna was het aantal vluchten weer op het gebruikelijke niveau en kon de slotfee naar beneden worden bijgesteld.

Het beleid van ACNL is om de slotfee stabiel te houden. Op het totaalniveau van de gehele evaluatieperiode is de slotfee met ~19% gestegen. ACNL houdt zich daarmee aan het eigen beleid. Vanwege de bijzondere omstandigheden tijdens de covid-19-pandemie vormden boekjaar 2020 en 2021 hierop een uitzondering.

De bijdragen van luchtvaartmaatschappijen is gedurende de evaluatieperiode gestegen door herstel van de luchtvaartsector na de coronapandemie

In de periode 2020-2021 heeft de covid-19-pandemie geresulteerd in fors minder vluchten met als gevolg een aanzienlijk lagere bijdrage van luchtvaartmaatschappijen.⁽¹⁾ In de daaropvolgende jaren konden de luchtvaartmaatschappijen steeds meer volgens planning opereren en herstelde de economie zich, waardoor meer slots zijn gebruikt (zie ook pagina 9). De bijdragen van luchtvaartmaatschappijen zijn tussen boekjaar 2020 en de begroting van boekjaar 2024 gestegen met ongeveer 235% als gevolg van het herstel na de pandemie.

De bijdrage van luchthavens is niet afhankelijk van het aantal gebruikte slots. Hun bijdrage is daarom relatief stabiel gebleven gedurende de evaluatieperiode (+13%). Op het totaalniveau heeft het toenemende gebruik van slots en de lichte stijging van de bijdrage van luchthavens gezorgd voor een stijging van de baten met ongeveer 69%.

Het feit dat de bijdragen van luchtvaartmaatschappijen gedurende de evaluatieperiode ongeveer gelijk zijn aan die van de luchthavens geeft aan dat de beoogde balans in de financiering (50/50) in stand wordt gehouden.

Bron: (1) Jaarverslagen, ACNL (2020-2024).

In de driehoek vindt periodiek afstemming plaats over lopende zaken; met de sector heeft ACNL contact via het Coordination Committee Netherlands en doorlopend in de dagelijkse operatie

In de driehoek (eigenaar-opdrachtgever-ACNL) vindt op strategisch en tactisch niveau overleg plaats

De eigenaar beoordeelt de begroting en tarieven. Hiermee draagt de eigenaar zorg voor de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken. In lijn met de eigenaarsvisie 2024-2028 van IenW vervult DGLM de opdrachtgeversrol. In de praktijk is er echter geen sprake van een opdrachtgeversrelatie tussen DGLM en ACNL zoals die in de eigenaarsvisie is beschreven. ACNL voert vanwege de geldende wettelijke kaders haar taken onafhankelijk van de overheid uit en is volledig door de sector gefinancierd. In de praktijk stelt DGLM zich voornamelijk op als sparringpartner voor ACNL. De opdrachtnemer (ACNL) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht en een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering.

De driehoek komt vier keer per jaar bij elkaar op managementniveau en bestuurlijk niveau.⁽¹⁾ Twee keer per jaar vindt het managementoverleg plaats, afgewisseld door tweemaal per jaar het bestuurlijk overleg. Tijdens het managementoverleg bespreken de deelnemers actualiteiten en reguliere uitvoeringszaken. Tijdens het bestuurlijk overleg bekijken de partijen terug aan de hand van het jaarverslag en kijken ze naar ontwikkelingen en de strategie voor de lange termijn. Daarnaast bespreken ze de begroting, de tarieven en de bedrijfsvoeringszaken. Doorlopend is er overleg op medewerkersniveau, onder andere ook ter voorbereiding van de managementoverleggen en de bestuurlijke overleggen.

Het Coordination Committee Netherlands is het belangrijkste gremium voor afstemming met de sector

De EU Slotverordening verplicht de verantwoordelijke lidstaten om een coordination committee in te stellen als klankbord en advies voor ACNL. Het CCN heeft geen formeel instemmingsrecht, maar uit de gesprekken blijkt dat de adviezen wel vaak op die manier geaccepteerd worden door ACNL. De deelnemers in het CCN zijn de gecoördineerde luchthavens, vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen, vertegenwoordigers van General Aviation^(a) bedrijven, luchthavenexploitanten en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). De taken van het CCN zijn het opstellen van voorstellen of advies geven over:⁽²⁾

- de mogelijkheden om de capaciteit van de luchthaven te vergroten of het gebruik

ervan te verbeteren;

- het bepalen van de coördinatieparameters;
- methoden om toezicht te houden op het gebruik van de toegewezen slots;
- lokale richtsnoeren voor de toewijzing van slots of het toezicht op het gebruik van toegewezen slots;
- verbeteringen van de verkeersomstandigheden op de betrokken luchthaven;
- ernstige problemen die nieuwe gegadigden ondervinden;
- alle kwesties die verband houden met de capaciteit van de luchthaven;
- de behandeling van klachten.

Tijdens de omvorming van ACNL naar een publiekrechtelijk zbo heeft het CCN de statuten aangepast om een onafhankelijke voorzitter te krijgen. Voorheen was KLM de voorzitter van het CCN.

ACNL staat doorlopend in contact met luchthavens en luchtvaartmaatschappijen op operationeel niveau omtrent de slotallocatie en -monitoring

Het contact tussen ACNL en de luchthavens heeft betrekking op de capaciteitsdeclaratie en de monitoring van slots. De capaciteitsdeclaratie gebeurt voorafgaand aan het seizoen. ACNL controleert onder andere de opgegeven capaciteitsdeclaratie en treedt in overleg bij opmerkingen. Daarnaast hebben ze contact omtrent de monitoring van het slotgebruik. Ze werken samen om de capaciteit zo goed mogelijk te benutten en slotovertreding tegen te gaan.

Het contact met individuele luchtvaartmaatschappijen heeft betrekking op de dagelijkse operatie. Luchtvaartmaatschappijen vragen slots aan, doen een verzoek tot wijziging daarvan, of trekken slots in. ACNL verdeelt de slots en verwerkt wijzigingen. Gedurende het seizoen is er dagelijks contact over het gebruik van slots en ad-hocwijzigingen. Ook is er contact met luchtvaartmaatschappijen ten behoeve van de handhaving van slots.

Notitie: (a) 'General Aviation' is de internationale term voor de (lichte) burgerluchtvaart, zoals zaken- en sportvliegtuigen.

Bron: (1) Governance driehoeksoverleg ACNL, eigenaar en beleid, IenW (2020). (2) Constitution, Coordination Committee Netherlands (2021)

De verwachting is dat de komende jaren het aantal slots op Schiphol zal gaan krimpen, waardoor mogelijk niet alle historische rechten gehonoreerd kunnen worden

Toekomstige ontwikkelingen met impact op ACNL



Krimp van het aantal vliegbewegingen op Schiphol en de mogelijke impact daarvan op luchtvaartmaatschappijen met historische rechten

Als onderdeel van het pakket aan maatregelen om de geluidsdoelen te behalen is in het Hoofdlijnenbesluit Schiphol onder andere het beperken van het aantal vliegbewegingen op Schiphol opgenomen.⁽¹⁾ De afgelopen jaren is hierover op politiek niveau veel discussie gevoerd. In december 2024 heeft het kabinet een voorlopig besluit genomen om het aantal vluchten op Schiphol te verminderen van 500.000 naar 478.000.⁽²⁾ Minder vliegbewegingen betekent minder beschikbare slots voor Schiphol, waardoor ACNL te maken krijgt met nieuwe uitdagingen in het efficiënt beheren van de slotcoördinatie en het waarborgen van eerlijke concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen. De grootste uitdaging daarbij is het alloceren van slots als er minder slots beschikbaar zijn dan historische rechten. ACNL heeft voor dit scenario reeds uitvoeringsbeleid opgesteld.⁽³⁾



Kans op internationale beperkingen luchtverkeer door toenemende geopolitieke spanningen

Tijdens geopolitieke onrust of conflicten kunnen landen beperkingen opleggen aan het luchtruimverkeer en vluchten van bepaalde luchtvaartmaatschappijen. Hierdoor kunnen slots ongebruikt blijven of komen te vervallen omdat de vluchten niet kunnen plaatsvinden. Dit is onder andere gebeurd in verband met de conflicten in Oekraïne en Gaza. In het geval van beperkingen van vliegbewegingen van luchtvaartmaatschappijen of beperkingen in het luchtruim moet ACNL binnen de bestaande afspraken en regels de slots herverdelen. Hoewel de ontwikkeling van deze specifieke conflicten ongewis is, kunnen toenemende internationale spanningen vaker leiden tot situaties waarin er beperkingen zijn voor het luchtverkeer.



Implementatie van het SCORE-systeem door ACNL voor verdere automatisering van slotallocatie

ACNL is momenteel bezig met de implementatie van SCORE, een IT-systeem voor het beheer van slotcoördinatie. SCORE staat voor Slot Coordination & Reporting en is de vervanger van het huidige verouderde IT-systeem SAMS.⁽⁴⁾ Met SCORE kunnen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens realtime informatie en communicatie ontvangen over slotbeschikbaarheid, slotverzoeken indienen en toewijzingen ontvangen. ACNL kan het slotallocatieproces daardoor efficiënter uitvoeren. Ook biedt SCORE mogelijkheden voor verdere automatisering van het slotallocatieproces aan de kant van luchtvaartmaatschappijen. SCORE zal naar verwachting in 2025 door ACNL geïmplementeerd zijn.



Herziening van de EU Slotverordening

In 2023 is een onderzoek uitgevoerd naar een mogelijke herziening van de EU Verordening 95/93⁽⁵⁾. De herziening is gericht op het moderniseren van de huidige regelgeving. Hierbij gaat het onder andere om het verbeteren van de onafhankelijkheid van de slotcoördinator, bevorderen van de transparantie van slotdata, verbeteren van regels voor nieuwe toetreders om de concurrentie te verbeteren en het verbeteren van de marktwerking (bijvoorbeeld door handel in slots). Daarnaast is de wens een handelingskader te ontwikkelen voor capaciteitsvermindering op luchthavens die tot gevolg heeft dat de historische rechten niet kunnen worden gehonoreerd. Van ACNL vraagt dit mogelijk capaciteit voor advisering over de herziening van de richtlijn richting IenW en voor de implementatie hiervan.

Bron: (1) Hoofdlijnenbrief Schiphol, IenW (2022). (2) Kamerbrief definitieve berekeningen balanced approach-procedure, IenW (2024). (3) Policy Rule Slot allocation in case of exceedance of historic rights, ACNL (2023). (4) Jaarverslag 2023-2024, ACNL (2024). (5) Eindrapport Herziening EU Slotverordening, IenW (2023)

3.

Doeltreffendheid

De slotallocatie verloopt eerlijk, transparant, niet-discriminatoire en binnen de gezette termijnen, frequentere herverdeling van slots kan de doeltreffendheid van ad hoc allocatie mogelijk verbeteren

ACNL is doeltreffend geweest in de evaluatieperiode, wel zijn er mogelijke verbeterpunten rondom de ad-hoc slotverdeling en handhaving

Conform het analysekader voor dit onderzoek en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022⁽¹⁾ gaat doeltreffendheid over de mate waarin ACNL haar beleidsdoelstellingen realiseert. Op basis van de gesprekken en de geanalyseerde gegevens is ACNL doeltreffend geweest. Wel zijn er enkele verbeterpunten benoemd door stakeholders rondom de ad-hoc slotverdeling en de handhaving. De indicaties waarop de doeltreffendheid is beoordeeld en de specifieke verbeterpunten zijn op deze en de volgende pagina's beschreven.

Het reguliere slotallocatieproces is doeltreffend

Het primaire doel van ACNL is om de beschikbare slots op neutrale, niet-discriminatoire, transparante en efficiënte manier te alloceren. Uit de cijfers over de slotallocatie (zie pagina 9) blijkt dat ACNL alle beschikbare capaciteit heeft verdeeld over de luchtvaartmaatschappijen.

Uit de gesprekken blijkt daarnaast dat de betrokken partijen tevreden zijn over het reguliere slotallocatieproces. ACNL communiceert tijdig en transparant over de verschillende stappen in het proces richting het CCN en individuele luchtvaartmaatschappijen. Het is daarnaast helder voor betrokkenen hoe de slots zijn verdeeld en op basis van welke criteria. De slots zijn volgens betrokkenen ook op neutrale en niet-discriminatoire wijze verdeeld. Daarnaast zorgt ACNL voor heldere informatievoorziening over de slotallocatie naar het CCN. ACNL voert het reguliere slotallocatieproces daarmee doeltreffend uit.

Frequentere herverdeling van de slots in de slot pool kan de doeltreffendheid van de ad hoc slotallocatie mogelijk verbeteren

ACNL verdeelt gedurende het seizoen ook slots die zijn teruggegeven aan de slot pool. De sector geeft aan dat het herverdelen van deze slots in principe goed is geregeld, het proces is voor betrokkenen helder en de verdeling van slots verloopt transparant. De twee geïnterviewde luchtvaartmaatschappijen geven echter ook aan dat het herverdelen van de vrijgekomen slots in sommige gevallen lang kan duren. Een van hen gaf daarbij als voorbeeld dat in een enkel geval een slot ongeveer een maand nadat het slot is vrijgekomen opnieuw is verdeeld. ACNL geeft aan dit

verbeterpunt en dit specifieke voorbeeld niet te herkennen. Luchtvaartmaatschappijen hebben met een lage frequentie van herverdeling beperkt(er) tijd om de vluchten te plannen en de ticketverkoop te regelen, waardoor mogelijk niet optimaal wordt aangesloten op de operationele processen van luchtvaartmaatschappijen.

ACNL bepaalt op dit moment naar eigen inzicht, op basis van de hoeveelheid beschikbare slots in de slot pool en openstaande aanvragen, wanneer het de verdeling van slots publiceert.⁽²⁾ Dit biedt ACNL de flexibiliteit om de herverdeling van slots zo efficiënt mogelijk in te richten. Onderzocht kan worden of frequentere herverdeling de doeltreffendheid van de ad hoc slotallocatie kan vergroten.

Door luchtvaartmaatschappijen is de wens uitgesproken om een telefonisch aanspreekpunt buiten kantooruren te hebben

Luchtvaartmaatschappijen kunnen ACNL op dit moment op verschillende manieren bereiken. ACNL is tijdens kantooruren telefonisch of via de mail te bereiken. Buiten kantooruren werkt ACNL met een 24/7 online-portal (e-Airportslots.aero). Luchtvaartmaatschappijen kunnen via dit portal op elk moment (ook buiten kantooruren) slotaanvragen indienen en beantwoord krijgen.

De gesproken luchtvaartmaatschappijen hebben de wens uitgesproken dat er ook buiten kantooruren een telefonisch aanspreekpunt is voor slotcoördinatie. Dit kan bijvoorbeeld door een contactpunt op de gecoördineerde luchthavens aan te wijzen. Dit is in sommige andere landen, zoals in het VK, gebruikelijk.⁽³⁾ De gesproken luchtvaartmaatschappijen maken volgens ACNL echter geen gebruik van het online-portal, waardoor onduidelijk is in hoeverre het portal deze behoefte afvangt. Wel is bekend dat de wens voorkomt uit een behoefte aan persoonlijk contact over verzoeken en afstemming rondom slots.

Bron: (1) Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, Overheid.nl (2022). (2) Working Procedure Slot Allocation W24, ACNL (2024). (3) Airport Information, Airport Coordination Limited (2025).

De beleidsregels zorgen voor duidelijkheid en transparantie van het slotallocatieproces, wat bijdraagt aan de doeltreffendheid van ACNL

ACNL stelt beleidsregels op voor de slotallocatie, dit zorgt voor transparante besluitvorming en vult hiaten in de regelgeving aan (zoals een kripsituatie)

Binnen de kaders van de WASG en de EU Slotverordening mag ACNL eigen beleidsregels opstellen die bijdragen aan optimale luchthavencapaciteit en efficiënte slotallocatie. ACNL stelt deze regels op om procedures te verduidelijken, verantwoordelijkheden te definiëren en om gelijke behandeling van aanvragen te borgen. ACNL stemt deze beleidsregels af in het CCN en vormt eventueel een werkgroep om samen met de sector werkprocedures op te stellen.

De sector ervaart de transparantie die voortkomt uit de beleidsregels in algemene zin als positief. Luchtvaartmaatschappijen en luchthavens weten waar ze aan toe zijn, waardoor ze zich hierop kunnen instellen. Ook dragen de beleidsregels bij aan de ervaren transparantie van het allocatieproces. Daarnaast wordt ook gewaardeerd dat ACNL met de beleidsregels vooruit kijkt naar situaties die zich in de toekomst kunnen voordoen en waar nog geen regels voor zijn. Voorbeelden hiervan zijn de regels rondom krimp en de manier waarop in een dergelijk situatie met historische rechten om moet worden gegaan. Uit de gesprekken blijkt dat ACNL daarmee internationaal ook een voorloper is op het gebied van uitvoeringsbeleid voor slotallocatie. Vanuit dit perspectief dragen de beleidsregels bij aan de doeltreffendheid van ACNL, omdat ze bijdragen aan de transparantie en neutraliteit van slotallocatie.

De twee geïnterviewde luchtvaartmaatschappijen zijn echter kritisch over de inhoud van de beleidsregels, het proces van opstellen daarvan en ervaren gebrek aan mogelijkheden om in beroep te gaan tegen de beleidsregels. Het is vanuit de huidige wetgeving niet mogelijk om in beroep te gaan tegen nieuwe beleidsregels. Wel is het mogelijk om in beroep te gaan tegen besluiten op basis van de beleidsregels. ACNL geeft aan zich niet te herkennen in de genoemde aandachtspunten. Gegeven de scope van deze evaluatie waren deze aandachtspunten niet nader te verifiëren. De aandachtspunten relateren namelijk niet direct aan de doeltreffendheid van de taakuitvoering van ACNL.

ACNL voert de monitoring van slots doeltreffend uit, het is echter de vraag in hoeverre de ervaren strikte handhaving door ACNL voor de gewenste gedragsverandering zorgt

ACNL heeft de monitoring van het gebruik van slots en vliegbewegingen verbeterd en heeft daardoor het gewenste inzicht

ACNL heeft in de evaluatieperiode de monitoring van het gebruik/misbruik van slots uitgebreid. Sinds de start van ACNL monitort ACNL de zogenaamde no-ops (geen gebruik van een slot) en de no-recs (vliegbeweging zonder slot) op Schiphol, Rotterdam The Hague en Eindhoven (zie pagina 9). Sinds boekjaar 2022 monitort en rapporteert ACNL ook afwijkingen tussen de slottijd en de daadwerkelijke tijd van gebruik op Schiphol,⁽¹⁾ naar aanleiding van afspraken in de Slot Enforcement Code.⁽²⁾ ACNL heeft goed zicht op de vliegbewegingen en bereikt daarmee het eerste doel van de monitoring: inzicht krijgen in het gebruik van slots en vliegbewegingen die in strijd zijn met de wettelijke kaders. Het tweede doel is het handhaven van slotgebruik (zie volgende alinea's).

De Slot Enforcement Code zorgt als document voor duidelijkheid bij alle betrokken partijen over de handhaving

De Slot Enforcement Code is een gezamenlijk document van ACNL en de ILT waarin afspraken staan over het gebruik van handhavingsinstrumenten (zie ook pagina 28). Hierin staat onder andere wanneer ACNL of ILT de instrumenten kan toepassen en welke bewijslast luchtvaartmaatschappijen hebben bij een (vermoedelijke) overtreding. De gesproken partijen zijn over het algemeen positief over de Slot Enforcement Code als document. Het zorgt voor helderheid over het proces en gelijke behandeling bij (vermoedelijke) overtredingen. Ook internationaal wordt de Slot Enforcement Code als voorbeeld gezien voor heldere afspraken rondom handhaving.

Het is onduidelijk in welke mate de monitoring en handhaving bijdraagt aan gedragsverandering van luchtvaartmaatschappijen die in overtreding zijn, de houding van ACNL wordt daarbij als strikt ervaren

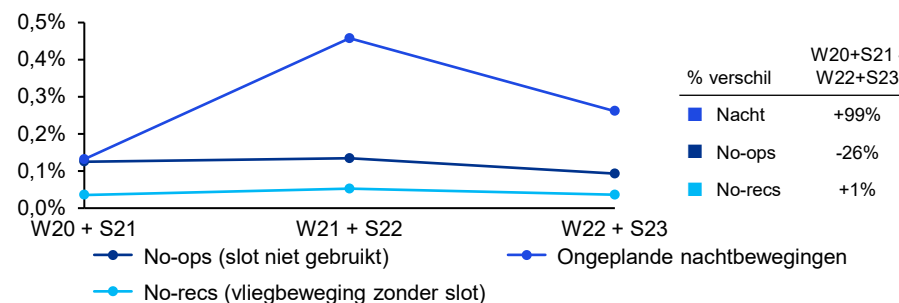
ACNL heeft stappen gezet in de verbetering van de monitoring en heeft afspraken gemaakt met de ILT over de handhaving. De Slot Enforcement Code is in 2021 in werking getreden. Het effect hiervan op de naleving van de regelgeving is vooralsnog licht positief. Uit de cijfers van de monitoring blijkt dat tussen gebruiksjaar W20+S21 en W22+S23 het aantal no-ops (als percentage van gebruikte slots) is gedaald, de no-recs zijn gelijk gebleven en de ongeplande nachtbewegingen zijn gestegen (zie figuur

rechts). In absolute aantallen zijn alle drie deze indicatoren gestegen, maar dat is het gevolg van de toename van het totaal aantal gebruikte slots.

De sector ervaart de houding van ACNL als strikt. ACNL heeft, zo is het beeld van de gesproken luchtvaartmaatschappijen, meer regels dan de omliggende landen en de sector ervaart dat ACNL de regels streng handhaaft. Enerzijds zorgt dit voor transparantie en consistente behandeling van partijen. Anderzijds geeft de sector aan dat vertragingen, uitwijkingen en andere onvoorziene gebeurtenissen constant voorkomen als gevolg van hoe de sector werkt. Zo wordt de handhaving op het opereren van een afwijkende tijd, als onnodig streng ervaren door luchtvaartmaatschappijen. ACNL geeft aan hier juist scherp op te zijn om efficiënt gebruik te bevorderen van een luchthaven met schaarste en mogelijke krimp.

Uit het merendeel van de interviews komt een gedeeld beeld naar voren dat partijen een strikte interpretatie van de regels door ACNL ervaren. Partijen zien daarbij wel een verbetering in de mate van strengheid bij de handhaving in de afgelopen periode. Het is vanwege de ervaren striktheid de vraag in hoeverre deze aanpak bijdraagt aan het bereiken van de gewenste gedragsverandering om overtredingen te verminderen. ACNL geeft aan zich hierin niet te herkennen.

Ontwikkeling van het aantal 'no-ops', 'no-recs' en ongeplande nachtbewegingen bij Schiphol, als percentage van gebruikte slots (W20-S23)^{(3)(a)}



Notitie: (a) Cijfers voor de periode S24 waren nog niet beschikbaar tijdens het opstellen van dit rapport, de periode W23+S24 is daarom buiten beschouwing gelaten.

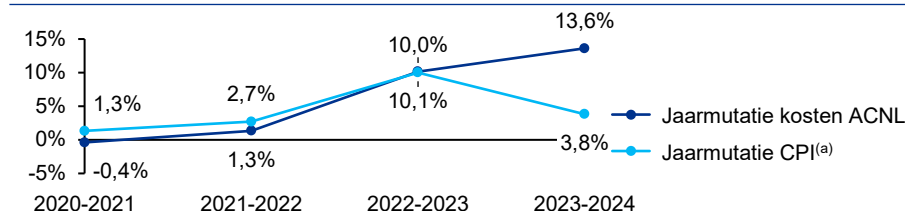
Bron: (1) Jaarverslagen, ACNL (2023 en 2024). (2) Slot Enforcement Code, ACNL en ILT (2021). (3) Jaarverslagen, ACNL (2020-2024).

4.

Doelmatigheid

Uit de gesprekken en geanalyseerde informatie blijkt dat ACNL doelmatig is geweest in de evaluatieperiode. Dit blijkt onder andere uit de ontwikkeling van het kostenniveau en de slotfee

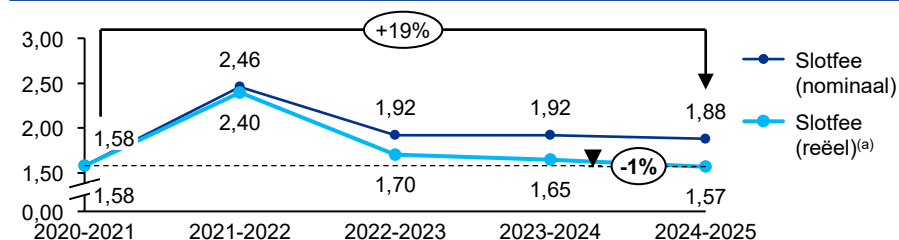
Ontwikkeling kostenniveau ACNL afgezet tegen de jaarmutatie van de consumentenprijsindex, in groeipercentages (FJ2020-2023)



Notitie: (a) Betreft de consumentenprijsindex voor de eerste helft van het boekjaar. Ter verduidelijking: de mutatie van de prijsindex tussen 2019 en 2020 is bijvoorbeeld afgezet tegen de mutatie van de kosten tussen boekjaar 2019-2020 en 2020-2021.

Bron: (1) Jaarverslagen, ACNL (2020-2024). (2) Consumentenprijzen, CBS (2025).

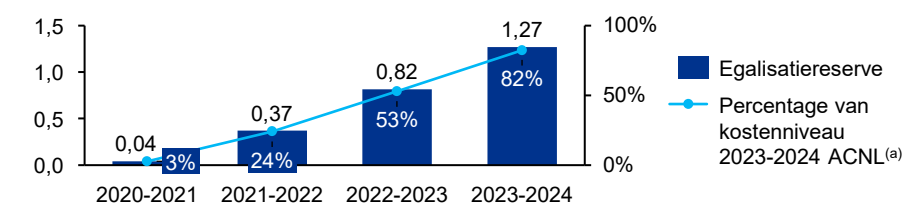
Ontwikkeling slotfee ACNL, in euro's (FJ2020-2024)



Notitie: (a) Gecorrigeerd voor inflatie op basis van de CPI met basisjaar 2020 (2020 = 100).

Bron: (1) Jaarverslagen, ACNL (2020-2024). (2) Consumentenprijzen, CBS (2025).

Ontwikkeling van de egaliseringsreserve van ACNL, in miljoenen euro's en percentage van kostenniveau 2023-2024 (FJ2020-2023)



Notitie: (a) Ten opzichte van de totale kosten van 2023-2024.

Bron: (1) Jaarverslagen, ACNL (2020-2024).

ACNL heeft doelmatig gewerkt in de evaluatieperiode

Conform het analysekader voor dit onderzoek en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022⁽¹⁾ gaat doelmatigheid over de relatie tussen de prestaties van het beleid (output) en de kosten van het beleid (input). We spreken van 'doelmatigheid' als de gewenste prestaties tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen worden bewerkstelligd. Doelmatigheid gaat dus over de efficiëntie van de uitvoering van de wettelijke taken. Op basis van de gesprekken en de geanalyseerde gegevens blijkt dat ACNL doelmatig is geweest. De indicaties waarop de doelmatigheid is beoordeeld en de specifieke verbeterpunten zijn op deze en de volgende pagina's beschreven.

De doelmatigheid blijkt uit de beperkte stijging van de kosten en de slotfee

De doelmatigheid van ACNL blijkt uit het feit dat de kosten voor een deel van de evaluatieperiode minder zijn gestegen dan de consumentenprijsindex. In reële termen is het kostenniveau van ACNL daardoor in de periode 2020-2022 gedaald. Het boekjaar 2023 vormt een uitzondering. De kosten zijn in dat jaar harder gestegen dan de inflatie vanwege de uitbreiding met 0,9 fte. Deze ontwikkeling van de kosten is een indicatie dat ACNL in de evaluatieperiode efficiënt heeft gewerkt.

De doelmatigheid van ACNL blijkt daarnaast uit de beperkte stijging van de slotfee in vergelijking met boekjaar 2020 (ca. 19% nominaal en ca. -1% reëel). Terwijl het kosten-niveau wel met ~23% is gestegen ten opzichte van boekjaar 2020. In combinatie met het feit dat het aantal gealloceerde slots ongeveer gelijk is gebleven (-4%, zie pagina 9) en een deel van de slotfee is gebruikt voor de opbouw van de egaliseringsreserve, is dit een indicatie dat ACNL kostenefficiënter slots is gaan alloceren in de evaluatieperiode.

Verdere opbouw van de egaliseringsreserve is niet doelmatig

ACNL heeft in de afgelopen jaren een egaliseringsreserve opgebouwd. Deze is inmiddels gestegen tot ~82% van de totale kosten van het boekjaar 2023 en lijkt daarmee ruim voldoende om eventuele tegenvallers op te vangen. De reserve is mede gestegen door het uitblijven van verwachte juridische kosten als gevolg van de krimp van Schiphol, die op twee tot driehonderdduizend euro waren begroot. In boekjaar 2023 heeft ACNL in het driehoeksoverleg aangegeven dat de egaliseringsreserve te hoog is geworden en dat het doel is om de slotfee stabiel te houden. ACNL wil incidentele, hoge juridische kosten, bijvoorbeeld als gevolg van de krimp van Schiphol daarom opvangen vanuit de egaliseringsreserve en de reserve daarmee afbouwen. Verdere opbouw van de reserve is niet doelmatig.

Bron: (1) Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, Overheid.nl (2022).

ACNL heeft bewust extra capaciteit gecreëerd om de continuïteit van de dienstverlening te borgen; alhoewel dit in theorie niet doelmatig (efficiënt) is, is dit in de praktijk wel noodzakelijk

De extra capaciteit van ACNL is van belang om de continuïteit van de dienstverlening te borgen

ACNL geeft aan bewust extra personele capaciteit te hebben om eventuele onverwachte gebeurtenissen op te vangen. Ook borgt ACNL hiermee de continuïteit van de dienstverlening bij eventuele ziekte van de medewerkers of bij (onverwacht) vertrek van medewerkers. Voor de werkzaamheden 'slotallocatie', 'slotmonitoring' en 'juridische- en beleidszaken' zijn minstens twee medewerkers beschikbaar (zie figuur).

In theorie is extra capaciteit geen doelmatige inzet van middelen. ACNL zou met minder personeel dezelfde taken kunnen uitvoeren, wat een efficiëntere inzet van mensen en middelen zou zijn. Met name de overcapaciteit op slotcoördinatie, in het bijzonder met de toevoeging van 1 fte in boekjaar 2023, zou daardoor in theorie niet bijdragen aan de doelmatigheid van de organisatie.

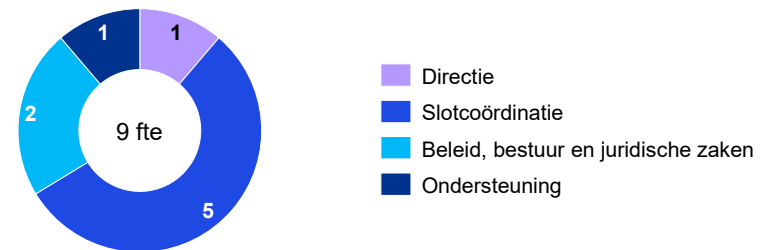
In de praktijk is ACNL echter een kleine organisatie met een essentiële taak voor het luchtverkeer. Continuïteit van dienstverlening van ACNL is van belang voor efficiënte luchtvaart en daarmee voor de Nederlandse economie. De extra capaciteit is dan ook een bewuste afweging geweest tussen efficiëntie en risicobeperking. Deze afweging wordt ook gedragen in de driehoek. Daarnaast is de impact van extra personeel op de slotfee volgens ACNL een aantal eurocent per slot. Uitgaande van de gemiddelde loonkosten van ACNL van 123.000 euro per fte in boekjaar 2023⁽¹⁾ verdeeld over 549.902 gealloceerde slots in W24+S25,⁽²⁾ is de impact van een extra fte per slot ~23 eurocent. Luchthavens betalen hiervan de helft, waardoor de impact op de slotfee ~11 eurocent is. De impact van de extra capaciteit op de doelmatigheid lijkt daardoor te rechtvaardigen, gelet op het belang van de continuïteit van de dienstverlening.

Medewerkers zijn daarbij op meerdere taken inzetbaar, wat bijdraagt aan de doelmatigheid

Daarnaast geeft ACNL aan dat de medewerkers op slotcoördinatie en beleid & juridische zaken breed inzetbaar zijn. Het personeel is niet enkel opgeleid voor slotcoördinatie of slotmonitoring, maar is breed inzetbaar voor beide functies en/of verschillende taken binnen de functies. Hierdoor kunnen ze bijspringen op momenten dat medewerkers uitvallen of bij onverwachtse drukte. Deze brede inzetbaarheid van medewerkers draagt bij aan de doelmatigheid van ACNL.

Bron: (1) Jaarverslag, ACNL (2024). (2) Gegevens ACNL (2025).

FTE bezetting inclusief inhuur verdeeld over takenpakket (FJ2023)



Bron: (1) Jaarverslag, ACNL (2024).

De beleidsregels en 'Slot Enforcement Code' hebben bijgedragen aan de doelmatigheid van ACNL

Het opstellen van beleidsregels en de Slot Enforcement Code lijken ook te hebben bijgedragen aan de doelmatigheid

Zoals beschreven op pagina [18](#) stelt ACNL beleidsregels op om procedures die niet zijn opgenomen in de EU Slotverordening, het Besluit slotallocatie en/of de WASG te verduidelijken of om de procedures die voortkomen uit de lokale omstandigheden (bijvoorbeeld krimp) te formaliseren. Op die manier is er volgens ACNL duidelijkheid over het te volgen proces, wat zorgt voor uniforme dienstverlening, transparantie in de besluitvorming en duidelijkheid voor de sector. Ook heeft ACNL een Slot Enforcement Code opgesteld (zie pagina [19](#)), die dezelfde voordelen moet opleveren.

Ondanks de aandachtspunten ten aanzien van de doeltreffendheid (zie vorig hoofdstuk), blijkt uit de gesprekken dat ACNL als gevolg van de beleidsregels en de Slot Enforcement Code doelmatiger is geweest. Door de invoering van de beleidsregels en de Slot Enforcement Code is er minder maatwerk nodig geweest en heeft ACNL minder moeten afstemmen met de sector. Ook zijn er na het invoeren van de beleidsregels minder rechtszaken geweest, waardoor minder juridische kosten zijn gemaakt. Het formaliseren van de processen lijkt daardoor bij te dragen aan de efficiëntie van ACNL en vergroot daarmee de doelmatigheid.

De twee gesproken luchtvaartmaatschappijen zijn echter kritisch over de administratieve last van de beleidsregels en handhavingsregels. ACNL herkent het punt ten aanzien van de administratieve last van de handhaving en is daarover in overleg met ILT en IenW. ACNL geeft aan zich niet te herkennen in de administratieve last van de beleidsregels. Gegeven de scope van deze evaluatie waren deze aandachtspunten niet nader te verifiëren. De aandachtspunten relateren namelijk niet direct aan de doelmatigheid van de taakuitvoering van ACNL.

5.

Omvorming ACNL

De doelen voor de omvorming van SACN naar ACNL als publiekrechtelijk zbo zijn behaald, de wijzigingen lijken bij te dragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid

De omvorming van SACN naar ACNL heeft de doelen behaald die het voor ogen had en lijkt bij te dragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van ACNL

De omvorming van SACN naar ACNL had twee doelen:

1. Het creëren van waarborgen voor de onafhankelijkheid van ACNL in de governance.
2. Het implementeren van een marktconforme en eerlijkere tariefstructuur.

De omvorming heeft de volgende resultaten behaald:

- Bij de omvorming is de Raad van Toezicht met daarin de luchtvaartmaatschappijen en luchthavens opgeheven. Deze partijen hebben inspraak via het CCN, dus zijn nog betrokken, maar hebben geen formele besliskracht over ACNL. ACNL staat na de omvorming onder toezicht van IenW. De minister is verantwoordelijk voor ACNL en benoemt de bestuurder. Hierdoor is ACNL niet meer afhankelijk van marktpartijen die belangen hebben bij de operatie en is de onafhankelijkheid in de governance geborgd.
- De aanpassing aan de tariefstructuur zorgt ervoor dat alle luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de gecoördineerde luchthavens meebetalen aan ACNL naar rato van het aantal door hen gebruikte slots. Voorheen betaalden alleen de 'home base carriers' mee aan de slotfee, naast de luchthavens. De nieuwe systematiek zorgt voor een betrokkenheid van alle in Nederland opererende luchtvaartmaatschappijen in de financiering van ACNL en daarmee voor een gedeelde verantwoordelijkheid.
- De taken van ACNL zijn bij de omvorming vastgelegd in de Wet luchtvaart. Bij SACN waren deze taken niet wettelijk vastgelegd. ACNL heeft hierdoor een duidelijker wettelijk kader voor haar activiteiten.

Uit het voorgaande volgt dat de doelen van de omvorming zijn behaald. ACNL is door de omvorming onafhankelijker en transparanter geworden. Daarnaast is de financiering verdeeld over alle luchtvaartmaatschappijen die op de gecoördineerde luchthavens opereren. De omvorming lijkt daardoor bijgedragen te hebben aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van ACNL.

6.

Governance

De samenwerking in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, ACNL) verloopt volgens de stakeholders zoals gewenst, de onafhankelijkheid van ACNL is daarin geborgd

De driehoek functioneert goed, de governance is helder, er is onderling vertrouwen en de onafhankelijke positie van ACNL is geborgd

Uit de gesprekken blijkt dat DGLM, de directie Eigenaarsadvisering (als ondersteuning van de pSG) en ACNL positief zijn over de governance en de werking in de praktijk:

- De governance op papier is helder geformuleerd voor de betrokkenen. De frequentie, samenstelling en doelen van de overleggen zijn daarin helder geformuleerd. Wel kunnen de individuele rollen van de driehoek mogelijk nog duidelijker gedefinieerd worden. De governance in de praktijk volgt ook de governance zoals die is beschreven op papier.
- De partijen in de driehoek weten elkaar goed te vinden op zowel bestuurlijk-, management- als medewerkersniveau, ook buiten de formele overleggen. Dit heeft mede te maken met het beperkte aantal personen dat betrokken is bij ACNL vanuit de driehoek. Maar ook omdat er sprake is van vertrouwen tussen de betrokkenen.
- De onafhankelijke positie van ACNL is geborgd in de driehoek. Vanwege het ontbreken van een directe financiële relatie en de opdrachtgeversrelatie tussen ACNL en IenW, beperkt het beheersingsinstrumentarium van het ministerie zich tot het beoordelen van de tarieven, de begroting of investeringen/aankopen boven bepaalde grensbedragen.^{(a)(1)} De overleggen focussen zich daarom ook voornamelijk op de actualiteiten, aandachtspunten, risico's en de strategie voor de (middel)lange termijn.

Uit bovenstaande volgt dat de huidige invulling en werking van de governance van de driehoek bijdraagt aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van ACNL.

Notitie: (a) De grensbedragen en alle overige sturingshandelingen van de minister zijn benoemd in de regeling sturing van en toezicht op ACNL.

Bron: (1) Regeling sturing van en toezicht op ACNL, Overheid.nl (2024).

De samenwerking tussen ACNL en ILT is gedurende de evaluatieperiode verbeterd, mede door de ontwikkeling van de Slot Enforcement Code

De Slot Enforcement Code geeft een heldere beschrijving van de rol- en taakverdeling tussen ACNL en de ILT

De Slot Enforcement Code⁽¹⁾ geeft volgens de gesproken partijen een heldere definitie van de rollen en taken van zowel ACNL als de ILT met betrekking tot de handhaving. In het document staan afspraken over de communicatie rondom slotmisbruik, wie welke informatie moet delen, wanneer gesprekken met de luchtvaartmaatschappijen plaatsvinden, wie welke sancties mag uitdelen en wat de respectievelijke rechten en verantwoordelijkheden zijn. De afspraken over hoe de verschillende overtredingen worden gehandhaafd, wat de bevoegdheden van ACNL en de ILT zijn en welke instrumenten hiervoor ingezet mogen worden, zijn voor alle stakeholders helder beschreven.

ACNL en de ILT passen de beschreven rol- en taakverdeling uit de Slot Enforcement Code in de praktijk toe. Voor de ILT is daarbij de grootste rol weggelegd in het opleggen van bestuurlijke boetes. ACNL heeft als handhavingsinstrumenten het hanteren van een lagere prioriteit in de toewijzing van slots en het intrekken van slotreeksen en historische rechten. Wekelijks vindt een overleg tussen ACNL en ILT plaats over de gemonitorde overtredingen. Beide partijen zijn tevreden over de samenwerking. Wel verschillen ACNL en de ILT in hun visie op handhaving, zie de volgende alinea.

ACNL en de ILT hebben verschillende visies op de toepassing van handhaving en monitoring, dat kan zorgen voor frictie

Ondanks de goede communicatie en samenwerking tussen ACNL en de ILT, blijkt uit de gevoerde gesprekken dat beide organisaties verschillende perspectieven op handhaving en monitoring hanteren. Volgens de Slot Enforcement Code zijn drie interventieniveaus te onderscheiden:

1. Preventie en het voeren van een dialoog: informeren via publicaties en adresseren via bijvoorbeeld een bestuurlijk gesprek;
2. correctie: een waarschuwing of verhoogd toezicht;
3. en sancties: bijvoorbeeld een boete of het afnemen van een slot.

De ILT focust in de handhavingstrategie op veiligheid in het luchtvaartdomein en probeert met begrip van de situatie gedragsverandering te bewerkstelligen. De ILT is

van mening dat dialoog daarbij een effectief handhavingsinstrument kan zijn. Ze nemen bij de handhaving de intentie van de luchtvaartmaatschappijen in overweging. Als er sprake is van overmacht of als er de intentie was om de situatie zo goed mogelijk volgens de regels af te handelen, geeft de ILT in sommige gevallen geen boete.

ACNL geeft aan dezelfde interventiestappen uit de Slot Enforcement Code te hanteren, namelijk eerst de preventie- en dialoogfase, daarna de correctiefase en ten slotte de sanctiefase, waarbij volgens ACNL intensief dialoog plaatsvindt. Uit meerdere interviews komt het beeld naar voren dat partijen dit in de praktijk anders ervaren. Zij hebben aangegeven te ervaren dat ACNL een andere toepassing van de handhavingsinstrumenten hanteert dan ILT. Zij ervaren dat ACNL strikter is in de inzet van handhavingsinstrumenten. ACNL voert de Slot Enforcement Code daarmee consistent uit, maar betrokkenen ervaren minder oog voor de context van de situatie. Dit ervaren verschil in visie op inzet van handhavingsinstrumenten kan frictie tussen ACNL en de ILT veroorzaken. Daarnaast kan dit ervaren verschil in toepassing van de regels tussen ACNL en de ILT leiden tot een gevoel van ongelijke behandeling.

Bron: (1) Slot Enforcement Code, ACNL en ILT (2021)

7.

Conclusies en aanbevelingen

ACNL heeft haar taken in de evaluatieperiode doeltreffend en doelmatig uitgevoerd, wel zijn er enkele verbeterpunten; de verwachting is dat ACNL voldoende is toegerust voor de toekomst

Uit de gesprekken en geanalyseerde informatie blijkt dat ACNL de wettelijke taken doeltreffend heeft uitgevoerd in de evaluatieperiode

De gesproken partijen zijn over het algemeen tevreden over de taakuitvoering van ACNL. Ze kenmerken ACNL als consistent, professioneel en onafhankelijk. ACNL heeft de twee wettelijke taken in de evaluatieperiode doeltreffend uitgevoerd:

- **Slotallocatie:** Alle beschikbare slots zijn in de evaluatieperiode gealloceerd aan luchtvaartmaatschappijen. ACNL communiceert daarbij tijdig in de verschillende stappen in het proces naar luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en het CCN. De introductie van beleidsregels heeft geholpen bij het vergroten van transparantie en consistentie van de slotallocatie.
- **Slotmonitoring:** ACNL heeft met de monitoring de gewenste inzichten verkregen om de handhaving, in samenwerking met de ILT, uit te voeren. Daarbij heeft ACNL de monitoring tijdens de evaluatieperiode uitgebreid en heeft nu ook zicht op afwijkende tijden van operatie bij Schiphol. De invulling van de handhaving door ACNL kent echter wel verbeterpunten (zie verderop).

Uit de evaluatie blijkt dat ACNL doelmatig heeft gewerkt in de evaluatieperiode

ACNL is in de evaluatieperiode doelmatig geweest. Hoewel ACNL meer personele capaciteit heeft dan strikt noodzakelijk, is de organisatie efficiënter gaan werken in de evaluatieperiode. Dit blijkt uit het dalende kostenniveau in reële termen tot en met 2023 en de beperkte stijging van de slotfee in vergelijking met de kosten. De extra capaciteit is daarnaast te rechtvaardigen door het belang van de continuïteit van de dienstverlening en de beperkte impact die een extra fte op de slotfee heeft (zie pagina 22).

ACNL lijkt daarbij voldoende toegerust om slotallocatie en slotmonitoring in de toekomst doeltreffend en doelmatig te blijven uitvoeren

Gelet op de toekomstige ontwikkelingen is de verwachting dat ACNL voldoende is toegerust om de taken doeltreffend en doelmatig te blijven uitvoeren. De grootste uitdaging ligt daarbij in de krimp van Schiphol. ACNL heeft zich daarop voorbereid door een beleidsregel omtrent krimp op te stellen en een plan te bedenken om het innemen van historische rechten te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken. In de operatie voert ACNL verbeteringen door met de implementatie van het SCORE-

systeem. Daarnaast heeft ACNL extra capaciteit op slotallocatie en -monitoring om eventuele onverwachte piekmomenten of uitval van personeel op te vangen. Ook heeft ACNL voldoende beleidsmedewerkers om eventueel te adviseren over de herziening van de EU Slotverordening en om de gevolgen daarvan te implementeren.

Kansen op verbeteringen zitten in de slotallocatie, bereikbaarheid en de handhaving

Uit het voorgaande volgt dat ACNL doeltreffend en doelmatig is geweest in de evaluatieperiode. Veel dingen gaan goed, maar er zijn enkele onderwerpen geïdentificeerd waar voor ACNL kansen zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verbeteren. Op basis van de geanalyseerde gegevens, gesprekken, conclusies en signaleerde verbeterpunten zijn vier aanbevelingen geformuleerd die de doeltreffendheid en doelmatigheid van ACNL kunnen vergroten.

Aanbeveling 1: Onderzoek de mogelijkheden en gevolgen van frequentere herverdeling van slots uit de slot pool (ad hoc slotallocatie)

Het herverdelen van ad hoc slots kan volgens gesproken luchtvaartmaatschappijen frequenter plaatsvinden. ACNL bepaalt op dit moment naar eigen inzicht, op basis van de hoeveelheid beschikbare slots in de slot pool en openstaande aanvragen, wanneer het de verdeling van slots publiceert. Luchtvaartmaatschappijen geven aan dat de periode tussen het vrijkomen van een slot en de herverdeling soms onnodig lang kan zijn, waardoor ze beperkt(er) de tijd hebben om vluchten te plannen en de ticketverkoop te regelen. De herverdeling van slots uit de slot pool sluit daarmee niet volledig aan bij de operationele processen van luchtvaartmaatschappijen, wat de doeltreffendheid van de slotallocatie kan verminderen. De keerzijde is dat frequentere slotverdeling ACNL kan beperken in de flexibiliteit rondom het herverdelen van slots. Dit kan ten koste gaan van de efficiëntie van de slotallocatie.

We bevelen daarom aan dat ACNL gaat onderzoeken in welke mate frequentere herverdeling van slots uit de slot pool wenselijk en mogelijk is. Onderzoek daarbij welke voor- en nadelen frequentere herverdeling oplevert voor ACNL, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Bekijk daarbij in welke mate dit de aansluiting op de operationele processen van luchtvaartmaatschappijen verbetert en wat het effect is op de efficiëntie van de slotverdeling. Betrek de sector in het onderzoek en stem eventuele wijzigingen van de allocatieprocessen met ze af.

Teneinde de doeltreffendheid en doelmatigheid van ACNL te verbeteren volgen uit het onderzoek vier aanbevelingen

Aanbeveling 2: Onderzoek de mogelijkheid voor bereikbaarheid buiten kantooruren voor spoedverzoeken

ACNL is buiten kantooruren en in het weekend niet telefonisch bereikbaar. Buiten kantoor tijden werkt ACNL met een 24/7 online-portal (e-Airportslots.aero). Luchtvaartmaatschappijen kunnen via dit portal op elk moment (ook buiten kantoor tijden) slotaanvragen indienen en beantwoord krijgen. De gesproken luchtvaartmaatschappijen hebben de wens uitgesproken dat er ook buiten kantoor tijden een telefonisch aanspreekpunt is voor slotcoördinatie. Dit kan helpen bij het oplossen van onverwachte situaties, verzoeken rondom slots of andere problemen, waardoor bijvoorbeeld ook overtredingen zijn te voorkomen.

We bevelen ACNL en IenW aan om de mogelijkheden te onderzoeken voor een aanspreekpunt buiten kantooruren voor slotallocatie, dat beschikbaar en bevoegd is om spoedverzoeken en spoedvragen over slots te behandelen. Mogelijk kan aangesloten worden bij de werkwijze in het buitenland door voor een aanspreekpunt te zorgen via luchthavens. Overweeg daarbij of een dergelijk telefonisch aanspreekpunt buiten kantoor tijden een doelmatige inzet van middelen is.

Aanbeveling 3: Evalueer, in samenwerking met de ILT, in welke mate de huidige handhavingsaanpak bijdraagt aan de gewenste gedragsverandering en pas deze zo nodig aan

De gesproken partijen uit de sector ervaren de houding van ACNL als strikt. ACNL focust zich op consistente en strikte uitvoering van de Slot Enforcement Code. Dit zorgt voor duidelijkheid en voorspelbaarheid voor luchtvaartmaatschappijen, maar houdt volgens de sector onvoldoende rekening met de intentie en oorzaken van vermeende overtredingen. In de samenwerking met de ILT bestaan daarbij verschillende zienswijzen over de invulling van handhaving. Gelet op de signalen van de sector is het de vraag in hoeverre de huidige aanpak bijdraagt aan het bereiken van de gewenste gedragsverandering. Uit de eerste cijfers blijkt daarbij een licht positief effect van de handhaving. Het percentage no-ops is gedaald (-26%) en het percentage no-recs is gelijk gebleven (+1%).^(a)

We bevelen ACNL aan om samen met de ILT te evalueren in hoeverre de huidige handhavingsaanpak het gewenste doel bereikt. Kijk hierbij naar de wijze waarop de

omstandigheden, intenties en oorzaken van overtredingen meegenomen moeten worden in de afweging voor het inzetten van handhavingsinstrumenten. Pas de handhavingsaanpak zo nodig aan en stem deze af met de ILT en de sector.

Aanbeveling 4: Heb aandacht voor signalen van de sector

Tot slot is het goed om bewust te zijn en te blijven van signalen uit de sector die in deze evaluatie benoemd zijn, maar die buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen. De twee gesproken luchtvaartmaatschappijen hebben aangegeven kritisch te zijn over de inhoud van de beleidsregels en het proces van het opstellen van de beleidsregels. Ook ervaren zij onvoldoende mogelijkheden om in beroep te gaan tegen nieuwe beleidsregels. Het is vanuit de huidige wetgeving niet mogelijk om in beroep te gaan tegen nieuwe beleidsregels. Wel is het mogelijk om in beroep te gaan tegen besluiten op basis van de beleidsregels. Verder ervaren ze niet-proportionele administratieve lasten als gevolg van de handhaving en de beleidsregels.

Vanwege de wens van de opdrachtgever voor een compacte evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van ACNL, is een beknopt interviewprogramma uitgevoerd. De bovenstaande signalen van de twee gesproken luchtvaartmaatschappijen zijn daardoor mogelijk niet representatief voor de hele sector. Ook zijn de signalen niet nader onderzocht, omdat deze niet direct relateren aan de onderzoeksvragen voor de evaluatie. ACNL geeft daarnaast aan zich niet te herkennen in de punten van de gesproken partijen.

Ondanks dat deze punten buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen, raden we ANCL aan om aandacht te blijven houden voor deze en andere signalen van de sector. Mogelijk bieden deze signalen aanknopingspunten voor het verbeteren van de dienstverlening.

Notitie: (a) 'No-op' is een toegewezen slot niet gebruiken. 'No-rec' is vliegen zonder slot. Zie pagina 19 voor meer detail over de percentages.

8.

Bijlagen

Bijlage 1: Deelnemers interviewprogramma

Lijst met deelnemers aan het interviewprogramma

Deelnemers aan het interviewprogramma

1. Airport Coordination Netherlands (ACNL)
2. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme zaken (DGLM)
3. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – directie Eigenaarsadvisering (DEA)
4. Coordination Committee Netherlands (CCN)
5. De gecoördineerde luchthavens: Schiphol, Rotterdam The Hague Airport & Eindhoven Airport
6. Board of Airline Representatives In the Netherlands (BARIN)
7. Air Cargo Netherlands (ACN)
8. Luchtvaartmaatschappij^(a)
9. Luchtvaartmaatschappij^(a)
10. Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
11. Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)

Notitie: (a) Vanwege de beperkte omvang van het interviewprogramma zijn de deelnemende luchtvaartmaatschappijen geanonimiseerd opgenomen om de bevindingen niet herleidbaar te laten zijn naar één of enkele partijen. De deelnemende luchtvaartmaatschappijen zijn bekend bij de opdrachtgever en de begeleidingscommissie.



Some or all of the services described herein may not be permissible for KPMG audit clients and their affiliates or related entities.



kpmg.com/socialmedia

© 2025 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG organisatie.

Document Classification: KPMG Confidential