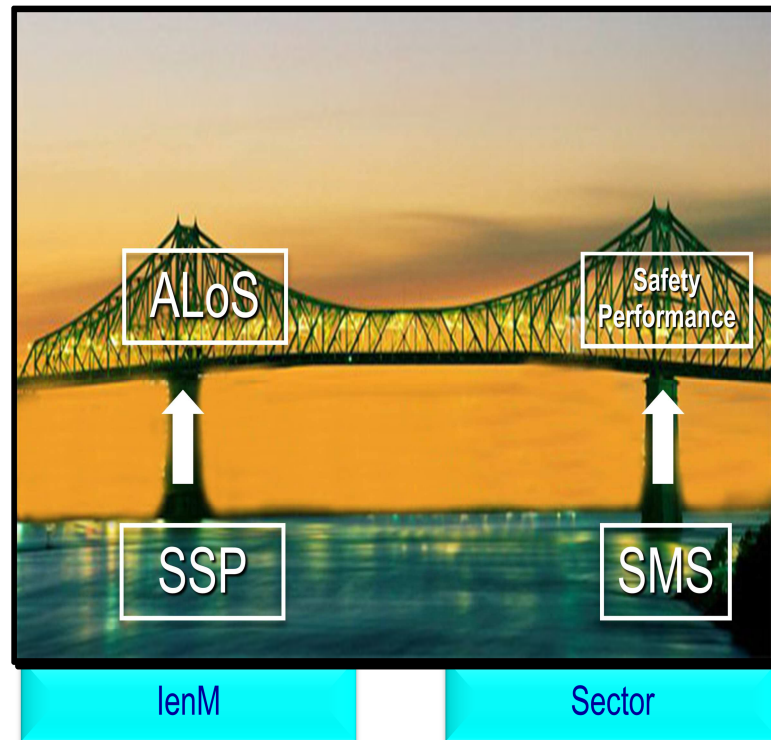


State Safety Programme 2015-2019

Editie 2



Datum 15 juni 2015

	Veiligheid in de burgerluchtvaart	3
	Inleiding	4
1	Veiligheidsverantwoordelijkheid	6
1.1	Streven naar continue verbetering van de veiligheid in de burgerluchtvaart	6
1.2	Regelgeving	8
1.3	Bij veiligheidsmanagement betrokken organisaties	12
1.4	Onderzoek naar ongevallen en ernstige incidenten	14
1.5	Toezicht in relatie tot Just culture	15
1.6	Nationaal Noodplan	17
1.7	Verantwoordelijkheden binnen het ministerie IenM	18
1.8	Overlegstructuren binnen het ministerie van IenM	19
1.9	Nationale overlegstructuren	20
1.10	Veiligheidsplatform Schiphol	21
1.11	Technische assistentie	21
2	Veiligheidsrisicomanagement	22
2.1	Eisen aan VMS voor luchtvaartbedrijven	22
2.2	Overeenstemming over veiligheidsprestatie	22
3	Veiligheidsborging	24
3.1	Toezicht	24
3.2	Gegevensverzameling	25
3.3	Risico en prestatie gestuurd toezicht	26
3.4	Prestatie eisen luchtruim	27
4	Veiligheidspromotie	28
4.1	Algemeen	28
4.2	Interne training en voorlichting	28
4.3	Externe training en voorlichting	28
5	Bijlagen	30
5.1	Bijlage bij 1.1, ICAO	30
5.2	Europese Unie	32
5.3	Veiligheidsdoelstellingen	37
5.4	Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aangaande de luchtvaartveiligheid	39
	Afkortingenlijst	40

Bij omslag.
 Bewustwording van eigen verantwoordelijkheden en samenwerking zijn sleutelbegrippen bij veiligheidsmanagement.
 Dit wordt geïllustreerd door het plaatje van een brug op de omslag van het SSP.
 Het ministerie van IenM en de luchtvaartsector vormen de pijlers onder deze brug.
 Beide richten veiligheidsmanagement in. Het ministerie met het SSP, de luchtvaartbedrijven ieder met een SMS.
 Beide partijen moeten er op kunnen vertrouwen dat de gemaakte afspraken over verantwoordelijkheden en veiligheidsprestaties worden uitgevoerd en een stabiele brug vormen tussen partijen.

Veiligheid in de burgerluchtvaart

De Luchtvaartnota bevat al sinds 2009 het uitgangspunt dat Nederland bij de top van de wereld wil behoren qua luchtvaartveiligheid. De ramp met de MH17 in de Oekraïne heeft nog eens pijnlijk benadrukt wat voor een impact een luchtvaartongeval op onze samenleving kan hebben. Aandacht voor de veiligheid is evident noodzakelijk.

De luchtvaart zal de komende decennia wereldwijd blijven groeien, dat mag niet ten koste gaan van de hoge mate van veiligheid, we willen niet dat het aantal ongevallen hierdoor toeneemt. De luchtvaart staat daarmee voor een uitdaging: de continue verbetering van de veiligheid.

De internationale burgerluchtvaart organisatie (ICAO) verwacht dit te kunnen realiseren met de invoering van veiligheidsmanagement. Nederland en de Europese partners sluiten zich daar bij aan.

Veiligheidsmanagement gaat over het beheer van alle taken rond veiligheid. Luchtvaart is en blijft mensenwerk, ongevallen blijven helaas altijd plaatsvinden. Maar de samenleving mag van overheid en sector verwachten dat er geleerd wordt van ongevallen en incidenten, dat de trends in voorvallen worden geanalyseerd voordat ze tot een ongeval leiden en dat risico's worden beoordeeld en voorkomen dan wel verkleind.

Bij veiligheidsmanagement geldt het uitgangspunt: veilig is als het risico kan worden beperkt tot een aanvaardbaar veiligheidsniveau.

Naast commerciële luchtvaart is er ook sprake van recreatieve luchtvaart. De overheid wil voorkomen dat vliegers in de recreatieve luchtvaart door een gebrek aan het luchtvaartuig, de uitrusting of de training onnodig risico lopen. En de burger mag ervan uitgaan dat hij op de grond niet wordt geconfronteerd met onacceptabele risico's (externe veiligheid).

Veiligheidsmanagement gaat verder dan alleen nieuwe regelgeving. Veiligheidsmanagement vergt een ander gedrag, het gaat om een veiligheidscultuur, waarin bijdragen aan veiligheid als een eigen verantwoordelijkheid wordt beschouwd en waar ervaringen worden gedeeld om van te kunnen leren. Het melden en delen van problemen vereist openheid en vertrouwen. Vertrouwen dat meldingen worden gebruikt om van te leren, niet om te straffen.

Veiligheidsmanagement vraagt om samenwerking met respect voor ieders verantwoordelijkheid. Als staatssecretaris ben ik verantwoordelijk dat de overheid randvoorwaarden stelt en kaders om richting te geven aan de wijze waarop de burgerluchtvaartsector zelf vorm geeft aan veiligheid. Door het vertrouwen dat de burger heeft in de luchtvaartsector kan de luchtvaart voor Nederland blijven wat ze is: de economische motor die Nederland verbindt met de rest van de wereld.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

Wilma J. Mansveld

Inleiding

Dit State Safety Program (SSP) is de tweede editie. Aanpassingen in de regelgeving, het van kracht worden van ICAO Annex 19, de invloed van de European Aviation Safety Agency (EASA), de grotere betrokkenheid van de luchtvaartsector, maar ook de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden hebben geleid tot aanpassing van het eerste SSP¹.

Er is voor gekozen een scheiding te maken tussen aan de ene kant dit document dat het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) van Nederland voor de komende vijf jaren beschrijft en aan de andere kant een separaat Actieplan dat jaarlijks aangeeft met welke acties Nederland de luchtvaartveiligheid wil verbeteren. Daarnaast worden in een digitaal document alle relevante procedures vastgelegd.

Zo ontstaat het drieluik:

1. SSP,
2. Actieplan,
3. SSP gerelateerde procedures en werkafspraken.

Het SSP beschrijft de samenhang tussen beleid, toezicht en luchtvaartorganisaties. Voor Nederland is het daarbij van belang dat regelgeving vooral op Europees niveau tot stand komt en dat de regelgeving zich gestaag ontwikkelt van middel- naar doelregelgeving. Deze ontwikkeling zal ook consequenties hebben voor de inrichting van het toezicht op de luchtvaart.

Veiligheidsmanagement is een systeembenadering. Het raakt alle onderdelen van de luchtvaart in Nederland, een zogenaamde 'total system approach'. Alle organisaties in de luchtvaart overheid en bedrijfsleven, beroeps, recreatief - en allen daarbinnen moeten veiligheidsmanagement toepassen en een VMS inrichten dat past bij hun organisatie. Daarbij hoort het benoemen van een verantwoordelijk bestuurder en het invulling geven aan de vier kernbegrippen van veiligheidsmanagement.

De opbouw van dit vernieuwde SSP komt overeen met het door ICAO voorgestelde raamwerk met vier kernbegrippen (5.1.3).

Veiligheidsverantwoordelijkheid

Het ondertekende voorwoord van dit SSP is de veiligheidsbeleidsverklaring als bedoeld in ICAO Annex 19. In hoofdstuk 1 worden de rollen en verantwoordelijkheden beschreven van de actoren aan de kant van de overheid. Ook wordt beschreven welke regelgeving van toepassing is op VMS. Een essentieel aspect van veiligheidsmanagement bij overheid en luchtvaartsector is het leren van ongevallen en ernstige incidenten, daartoe wordt het ongevallen onderzoek beschreven. Eveneens wordt beschreven hoe het ministerie in haar toezicht rekening houdt met de toenemende eigen verantwoordelijkheden van de luchtvaartbedrijven.

Veiligheidsrisicomanagement

In hoofdstuk 2 worden de twee beheersinstrumenten voor veiligheidsmanagement beschreven.

Ten eerste de specifieke eisen aan een VMS voor luchtvaartbedrijven, ten tweede het maken van afspraken met luchtvaartbedrijven over veiligheidsindicatoren en veiligheidsdoelen.

¹ Luchtvaartveiligheidsprogramma voor het Koninkrijk der Nederlanden - Nederland, 23 mei 2011.

Veiligheidsborging

Hoofdstuk 3 benoemt de taken van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) op het gebied van toezicht en handhaving en geeft aan dat de onafhankelijke positie van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) essentieel is voor de uitvoering.

In dit hoofdstuk wordt ook beschreven hoe veiligheidsgegevens worden verzameld, geanalyseerd en als basis dienen voor risico gericht toezicht.

Veiligheidspromotie

Hoofdstuk 4 beschrijft tenslotte de training en voorlichting, zowel binnen de overheid als naar de luchtvaartsector toe.

Deze veiligheidspromotie moet de veiligheidscultuur – safety culture – bevorderen.

Het SSP benoemt veiligheidsdoelen, randvoorwaarden en prioriteiten (5.3)
Veiligheidsdoelen, geven aan wat we willen realiseren.

Veiligheidsrandvoorwaarden, verplichtingen die voortvloeien uit internationale verplichtingen, zoals het verdrag van Chicago, maar nog niet volledig zijn geïmplementeerd. Van de overheid mag worden gevergd dat dergelijke verplichtingen worden nagekomen zeker als de veiligheid daarmee is gediend.

Veiligheidsprioriteiten, geven aan waar versterking van het veiligheidsmanagement gewenst is, bijvoorbeeld omdat op onderdelen van de luchtvaart de regelgeving (nog) niet van toepassing is of meer voorlichting nodig is.

Deze doelen, randvoorwaarden en prioriteiten worden opgenomen in het Actieplan.

Het SSP wordt aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Actieplan is een levend document met een meer interne status, dit dient ter uitvoering van de continue verbetering van de luchtvaartveiligheid.

1 Veiligheidsverantwoordelijkheid

Dit hoofdstuk gaat in op ieders verantwoordelijkheden en taken.

- Wat wil de Nederlandse overheid bereiken?
- Welke regelgeving is van toepassing?
- Wie voeren die regelgeving uit?
- Wat leren we uit ongevallen?
- Wat is de rol van Just culture in het toezicht?
- Wat als toch een ongeval plaatsvindt?
- Wie is verantwoordelijk?
- Wie wordt betrokken en welke overleggen vinden plaats?

1.1 Streven naar continue verbetering van de veiligheid in de burgerluchtvaart

Het streven naar veiligheid in de burgerluchtvaart, zodanig dat deze continu verbetert, is een van de essentiële verantwoordelijkheden van het Ministerie van IenM. Met het SSP wordt hier invulling aan gegeven. Het SSP beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van het ministerie van IenM met betrekking tot de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Het voornaamste veiligheidsdoel dat het ministerie van IenM zich daarbij stelt is: géén vermijdbare fatale ongevallen² in de commerciële luchtvaart met Nederlandse luchtvaartuigen, noch op Nederlandse luchthavens, noch in het Nederlandse luchtruim, noch met door Nederlandse bedrijven onderhouden luchtvaartuigen.

Voor de General Aviation³ is het veiligheidsdoel: géén fatale ongevallen in de General Aviation waarbij luchtvaartuig, uitrusting of training een rol hebben gespeeld (interne veiligheid) en geen doden of gewonden op de grond (externe veiligheid).

Het ministerie gaat voor een toppositie in de wereld qua luchtvaartveiligheid. Dit vergt een veiligheidscultuur, waarin veiligheid als een eigen verantwoordelijkheid wordt beschouwd en waar veiligheidservaringen worden gemeld om van te kunnen leren. De Nederlandse cultuur waarbij iedereen elkaar, ongeacht positie, aanspreekt op functioneren en het nemen van eigen verantwoordelijkheid vormt een goede basis om dit doel te bereiken. Zie figuur 1.

² Een fataal ongeval is een ongeval waarbij minstens één dode valt te betreuren.

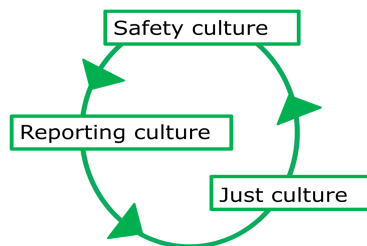
³ General Aviation is een benaming voor een deel van de luchtvaart(activiteiten) en wordt in Nederland ook wel Kleine Luchtvaart genoemd. Het bevat zowel recreatieve als commerciële activiteiten. De benaming Recreative Luchtvaart komt dus niet volledig overeen met de benaming Kleine Luchtvaart.

Om het bovenstaande te bereiken moeten alle verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag van Chicago (5.1.1) en de Europese luchtvaartverordeningen worden nagekomen.

Daarnaast geldt als randvoorwaarde dat:

- veiligheidsregelgeving en het toezicht zijn gebaseerd op risico analyse en prestatiemeting,
- veiligheidstrends worden geïdentificeerd en geconstateerde risico's beheerst,
- veiligheidsprestatie wordt gemeten aan de hand van nationale veiligheidsindicatoren en de veiligheidsindicatoren van de Nederlandse luchtvaartbedrijven,
- afspraken worden gemaakt met de luchtvaartbedrijven over veiligheid en de continue verbetering daarvan,
- veiligheidsinformatie wordt verzameld, geanalyseerd en gedeeld met alle betrokkenen met als doel verbetering van de veiligheid,
- voldoende middelen worden ingezet,
- medewerkers zijn toegerust en getraind om taken uit te kunnen voeren en verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.

In het jaarlijks op te stellen Actieplan wordt aangegeven welke concrete stappen worden gezet om hier invulling aan te geven.



Safety culture

VMS gaat om een veiligheidscultuur, waarin veiligheid als een eigen verantwoordelijkheid wordt beschouwd en waar veiligheidservaringen worden gemeld om van te kunnen leren.

Reporting culture

De bereidheid tot melden en het gemak van het doen van een melding is van wezenlijk belang. De melder moet weten dat zijn melding kan bijdragen aan de veiligheid. De melder moet hierop worden getraind.

Het doen van een melding moet eenvoudig zijn en snel kunnen geschieden. De luchtvaartorganisatie dient dit te faciliteren.

Just culture

Het melden van veiligheidservaringen vereist openheid en durf om eigen ervaringen te delen. Het vereist tevens vertrouwen dat meldingen worden gebruikt om van te leren, niet om te bestraffen, niet door de overheid (strafrechtelijk – OM - of bestuursrechtelijk – ILT -) noch door de werkgever (ontslag of uitgestelde promotie), tenzij er sprake is van grove nalatigheid of opzet. Tevens dient het onderzoek van de melding onafhankelijk van beleid, toezicht en uitvoering te gebeuren.

Figuur 1

1.2 Regelgeving

1.2.1 Algemeen

Door het internationale karakter van de luchtvaart komt bijna alle regelgeving voor luchtvaartveiligheid in internationaal verband tot stand. De Nederlandse regelgeving voor interne luchtvaartveiligheid (het veilig vliegen) vloeit voort uit ICAO-standaarden en –aanbevelingen. Nederland heeft als partij bij het Verdrag betreffende de internationale burgerluchtvaart de verplichting de in het verdrag opgestelde standaarden (5.1.2) te implementeren in de Nederlandse regelgeving⁴. Dit gebeurt grotendeels via Europese regelgeving. Europese verordeningen werken rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Europese aanbevelingen worden in Nederlandse regelgeving geïmplementeerd.

De regelgeving voor de luchtvaart in Nederland is, naast de rechtstreeks werkende Europese verordeningen, neergelegd in de Wet luchtvaart, de Luchtvaartwet en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

ICAO en EASA zien erop toe of Nederland zich houdt aan de internationale verplichtingen en regels. ICAO audits die slechts leidden tot een momentopname zijn opgevolgd door de Continuous Monitoring Approach (CMA), waarbij de verdragstaat digitaal verantwoording dient af te leggen over de naleving van de standaarden en aanbevelingen en het melden en oplossen van afwijkingen. EASA doet audits met teams die een bezoek afleggen en houdt op die wijze toezicht op de uitvoering van de Europese verordeningen.

1.2.2 Koninkrijk der Nederlanden

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit de vier landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland. De vier landen dienen elk te beschikken over een SSP.

De Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken sinds 10 oktober 2010 onderdeel uit van het land Nederland binnen het Koninkrijk. Dit SSP heeft ook betrekking op deze eilanden.

Aangezien ICAO het Koninkrijk der Nederlanden als geheel aanspreekt op zijn verdragsverplichtingen is het essentieel dat de veiligheid in het hele Koninkrijk voldoende geborgd is. Anders kan Nederland qua veiligheid niet tot de top behoren.

De Europese regelgeving geldt niet op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Nederland zal zelf moeten zorgen voor een juiste doorwerking van de ICAO-verplichtingen. Het is een veiligheidsrandvoorwaarde dat de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba op 1 januari 2018 voldoen aan de relevante ICAO-standaarden. Ook het toezicht dient zodanig te zijn ingericht. (5.3.3).

Curaçao, Sint Maarten en Aruba hebben als autonome landen binnen het Koninkrijk ieder hun eigen nationale regelgeving. ICAO-standaarden dienen de basis te vormen voor hun nationale regelgeving, indien noodzakelijk kan gemotiveerd worden afgeweken.

Het is een veiligheidsprioriteit dat de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba op 1 januari 2019 alle ICAO-standaarden, waarvoor niet na gedegen afweging een afwijking is gemeld, hebben geïmplementeerd in de nationale regelgeving (5.3.4). Nederland zal de regiegroep, die is belast

⁴ Nederland heeft als doel ook alle aanbevelingen te implementeren.

met de uitwerking van het Protocol betreffende de samenwerking op het gebied van de burgerluchtvaart binnen het Koninkrijk, benutten om dit te bevorderen.

1.2.3

ICAO

In 2013 is een nieuwe annex 19 vastgesteld met betrekking tot veiligheidsmanagement. Annex 19 bevat de standaarden en aanbevelingen voor veiligheidsmanagement waaraan de overheid en de hierboven vermelde luchtvaartbedrijven moeten voldoen. Dit SSP is gebaseerd op annex 19.

ICAO stelt standaarden en aanbevelingen op voor de verschillende domeinen van de luchtvaart (5.1.2). Luchtvaartbedrijven in de volgende domeinen moeten een VMS invoeren:

- opleidingsinstellingen en luchtvaartgeneeskundige keuringscentra, (Annex 1: Personnel Licensing),
- luchtvaartmaatschappijen, (Annex 6: Operations of Aircraft),
- ontwerp-, productie- en onderhoudsbedrijven, (Annex 8: Airworthiness of Aircraft),
- luchtverkeersdienstverlening organisaties, organisaties die meteorologische informatie of luchtvaartinformatie leveren, hulp en reddingsdiensten, (Annex 11: Air Traffic Services),
- luchthavens, (Annex 14: Aerodromes).

ICAO publiceert State Letters. Met deze brieven stuurt ICAO de verdragstaten aan ter instandhouding en verbetering van de mondiale luchtvaartveiligheid. State Letters worden uitgegeven door het ICAO hoofdkantoor in Montréal en regionale kantoren, waarvan die in Parijs⁵ en Mexico⁶ van belang zijn voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het ministerie van IenM is verantwoordelijk voor een adequate reactie op alle State Letters die van toepassing zijn op het Koninkrijk der Nederlanden. Het ministerie hanteert daarbij een procedure⁷ om als Staat te reageren met inachtneming van de input van de relevante stakeholders en tevens het melden van gemotiveerde afwijkingen van de ICAO-standaarden. De processen en de rollen van de Coördinator ICAO State Letters en de National Coordinator Monitoring Compliance (NCMC) zijn beschreven in deel drie: SSP gerelateerde procedures en werkafspraken. Daar wordt ook beschreven hoe om te gaan met EU-aanbevelingen voor de beantwoording van State Letters.

Het is een veiligheidsrandvoorwaarde dat alle State Letters die een relatie hebben met de implementatie van regelgeving binnen Nederland op tijd zijn beantwoord en indien er nieuwe afwijkingen ontstaan die zo snel mogelijk worden aangepakt en in ieder geval tijdig worden vermeld in het ICAO Online Framework (5.3.5).

ICAO houdt toezicht op de wijze waarop verdragstaten voldoen aan de standaarden, het zogenaamde Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP). Deze audits gebeuren digitaal in de zogenaamde Continuous Monitoring Approach (USOAP CMA). ICAO hanteert een ranglijst voor de mate van implementatie van de ICAO-standaarden in de verdragstaten, Nederland staat in 2015 op plaats 20⁸. Nederland heeft de ambitie zich met toonaangevende landen⁹ in de wereld

⁵ North Atlantic and European Region

⁶ North/Central American and Caribbean Region

⁷ Geautoriseerde procedure: Afhandeling State Letters in het Koninkrijk der Nederlanden

⁸ Ranglijst is gebaseerd op uitkomsten ICAO audit van alle verdragstaten

⁹ Onder andere Australië, Canada, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten van Amerika en Zwitserland

te kunnen meten qua luchtvaartveiligheid en implementatie van ICAO-standaarden.

Het is een veiligheidsrandvoorwaarde dat Nederland op 1 januari 2016 beschikt over een plan van aanpak hoe in het ICAO Online Framework naast de afwijkingen ook de wijze van naleving wordt vermeld en Nederland, inclusief het Caribische gedeelte, eind 2018, zich weer rangschikt tussen de toonaangevende landen op basis van een ICAO audit (5.3.6).

De Europese Unie stelt een groot deel van de regelgeving inzake de veiligheid van de burgerluchtvaart vast. Deze regelgeving, die wordt voorbereid door EASA, is gebaseerd op de ICAO standaarden en aanbevelingen.

Het ministerie van IenM participeert in de processen van EASA bij de totstandkoming van de regelgeving. Het ministerie van IenM neemt deel aan het EASA comité¹⁰ waar alle regelgeving moet passeren en neemt deel aan de Rulemaking Advisory Group (RAG) en de verschillende Thematic Advisory Groups (TAG), alsmede aan de relevant geachte werkgroepen nieuwe regelgeving. Jaarlijks wordt vastgesteld aan welke groepen wordt deelgenomen.

Het omzetten van de ICAO-standaarden en -aanbevelingen met betrekking tot VMS in de Europese regelgeving is anno 2015 nog niet geheel afgerond. Dit betreft het domein luchtwaardigheid¹¹. Met de in Nederland gevestigde bedrijven wordt bezien hoe vooruitlopend op deze regelgeving op vrijwillige basis VMS kan worden ingevoerd, overwegende dat de invoering van VMS in het belang is voor de met dat bedrijf samenhangende activiteiten en in het algemeen bijdraagt aan de luchtvaartveiligheid in Nederland.

Het is een veiligheidsprioriteit dat uiterlijk eind 2016 het onderhoud van vliegtuigen, die worden ingezet door een luchtvaartmaatschappij, wordt uitgevoerd door een onderhoudsbedrijf dat beschikt over een VMS ook als de EU regelgeving hiertoe nog niet verplicht (5.3.7).

1.2.4 *VMS niet voor gehele luchtvaart verplicht*

De Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart is niet van toepassing op de gehele luchtvaart in Nederland.

De militaire luchtvaart en de politie vallen niet onder de ICAO standaarden noch de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart.

De kleine luchthavens (5.2.3) vallen eveneens niet onder de Europese regelgeving.

Ook is het gebruik van bepaalde luchtvaartuigen niet of nauwelijks Europees geregeld¹²: o.a. historische, experimentele, zelf gebouwde en zeer lichte vliegtuigen [Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS) lichter dan 150 kg].

Maar al deze groepen maken gebruik van hetzelfde luchtruim en vaak dezelfde luchthavens. Om het doel van het SSP 'de continue verbetering van de veiligheid' te kunnen realiseren, moeten deze groepen betrokken worden bij veiligheidsmanagement.

Militaire luchtvaart

Ondanks het feit dat de Europese regelgeving voor de burgerluchtvaart niet van toepassing is op de militaire luchtvaart, heeft het Ministerie van Defensie de ambitie haar veiligheidsmanagement in te richten naar

¹⁰ Comité op basis van artikel 65 (1) van de EC Verordening No 216/2008

¹¹ Domein luchtwaardigheid omvat ontwerp, productie en onderhoud.

¹² EC 216/2008, Annex 2.

analogie van de ICAO-standaard voor veiligheidsmanagement. De diverse Defensieorganisaties binnen de militaire luchtvaartdomeinen (luchthavens, luchtverkeersdienstverleners, luchtvaartoperators en ontwerp-, productie- en onderhoudsbedrijven) beschikken, dan wel zijn in het proces om te gaan beschikken, over een VMS conform de ICAO-opzet. De Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) ziet hier op toe.

Afdeling Luchtvaart van de Nationale Politie

De afdeling Luchtvaart binnen de dienst Infrastructuur van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie (1.3.3.2) beschikt over een eigen opleidingsinstelling die voldoet aan de EU verordening "Bemanning van burgerluchtvaartuigen"¹³ inclusief de eisen voor veiligheidsmanagement. De afdeling Luchtvaart heeft de ambitie dat ook haar luchtvaartoperatie en het onderhoud voldoen aan de ICAO-standaard voor veiligheidsmanagement.

Kleine luchthavens

De Regeling "Veilig gebruik luchthavens en andere terreinen" is van toepassing op (kleine) luchthavens, in deze regeling zijn de eisen aan het VMS opgenomen.

General Aviation

De Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL) en de Aircraft Owners and Pilots Association Nederland (AOPA-NL) hebben de ambitie de luchtvaartoperatie van bij hun aangesloten organisaties en hun leden uit te voeren met een VMS.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) constateert in een themaonderzoek een gebrek aan vliegvaardigheid en risicoperceptie als oorzaak van ongevallen¹⁴.

Het ministerie van IenM wil afspraken maken met de sector over de wijze waarop zij de voorlichting aan de General Aviation intensiveren.

Het is een *veiligheidsprioriteit* dat uiterlijk 31 december 2015 in samenwerking met KNVvL en AOPA een actieplan is opgesteld waarbij betrokken partijen aangeven voor welke activiteiten ter bevordering van de veiligheid in de General Aviation zij de verantwoordelijkheid op zich nemen (5.3.8).

Het ministerie van IenM heeft voor de General Aviation handboeken ontwikkeld om de introductie van veiligheidsmanagement te vereenvoudigen¹⁵.

Het is een *veiligheidsprioriteit* dat alle organisaties aangesloten bij KNVvL en AOPA op 1 januari 2017 beschikken over een VMS (5.3.9).

1.2.5

Evaluatie wet- en regelgeving

De effectiviteit van de regelgeving wordt regelmatig besproken met de luchtvaartbedrijven en binnen het ministerie van IenM geëvalueerd. Deze evaluatie is onderdeel van de werkafspraken tussen het Directoraat-generaal Bereikbaarheid (DGB), ILT en de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ)¹⁶ van het ministerie van IenM.

ILT brengt toezichtsignalen uit aan DGB. De toezichtsignalen kunnen gaan over belangrijke ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk of over de toereikendheid van beleid, wet- en regelgeving en het ter beschikking staande interventie-instrumentarium.

De toezichtsignalen vormen een belangrijk element in het sluiten van de beleidscyclus binnen het ministerie van IenM.

¹³ EU 1178/2011

¹⁴ Rapport: Ongevallen in de kleine luchtvaart, januari 2014.

¹⁵

http://www.ILT.nl/onderwerpen/transport/luchtvaart/general_aviation___luchtvaart/ontwikkelingen/v_eiligheidsmanagementsysteem_kleine_luchtvaart/

¹⁶ Procesbeschrijving Regelgeving Luchtvaartveiligheid

1.3 Bij veiligheidsmanagement betrokken organisaties

1.3.1 EU en EASA

Voor een aanzienlijk deel van de luchtvaart is EU verantwoordelijk voor de veiligheidswetgeving. EU vaardigt direct bindende regelgeving uit op basis van voorstellen van EASA. De ICAO-standaarden en -aanbevelingen vormen het uitgangspunt, ook ten aanzien van veiligheidsmanagement. EASA ziet toe dat lidstaten de Europese regels uitvoeren en naleven.

1.3.2 Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bij het ministerie van IenM zijn de luchtvaarttaken op het gebied van beleid, vergunningverlening, toezicht en crisisbeheersing belegd.

Beleid

DGB is verantwoordelijk voor het beleid en de wet- en regelgeving. De directie Luchtvaart van DGB (DLV) stelt het SSP op en coördineert de uitvoering, hiertoe is het SSP kernteam ingericht (5.4.3). DGB is verantwoordelijk voor de prioritering van de wet- en regelgeving. HBJZ is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van de wet- en regelgeving en de bestuurlijk juridische advisering.

Toezicht

ILT is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regelgeving. Daarbij zijn de instrumenten van de vergunningverlening (controle vooraf) en toezicht (controle achteraf) in één organisatie ondergebracht, wel functioneel gescheiden.

Er zijn diverse andere organisaties betrokken bij de vergunningverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om organisaties die specifieke certificeringstaken uitvoeren, bijvoorbeeld theorie examens afnemen of bewijzen van bevoegdheid afgeven. Het is een *veiligheidsprioriteit* dat organisaties betrokken bij de vergunningverlening op 1 januari 2016 beschikken over een VMS en dat er toezicht is op die organisaties (5.3.10).

Crisisbeheersing

Binnen het ministerie van IenM is het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) verantwoordelijk voor de response op crisissituaties binnen het beleidsdomein van het ministerie. Het DCC valt hiërarchisch onder de Directeur-generaal Rijkswaterstaat.

1.3.3 Nederland – overige rijksoverheid -

Binnen Nederland zijn meerdere departementen betrokken bij luchtvaartveiligheid.

1.3.3.1 Ministerie van Defensie

Het departement voor de veiligheid van de militaire luchtvaart is het Ministerie van Defensie. Hierbij stimuleert en borgt de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) namens de Minister van Defensie de veiligheid van de militaire luchtvaart binnen de militaire context.

Het Ministerie van Defensie heeft enkele belangrijke taken met betrekking tot de burgerluchtvaart.

Op de militaire luchthavens Eindhoven, De Kooy en Woensdrecht is sprake van burgermedegebruik. De burgerluchtvaarteisen zijn geborgd in de certificering van de exploitant van de burgeractiviteiten. ILT ziet er op toe dat die eisen worden nageleefd door adequate afspraken tussen de burgerexploitant en de militaire eigenaar.

In een deel van het luchtruim boven Nederland worden luchtverkeersdiensten geleverd door het Ministerie van Defensie.

Search & Rescue acties, conform ICAO annex 12, worden gecoördineerd door de Nederlandse Kustwacht¹⁷, dat is aangewezen als Nederlands Maritiem en Aeronautisch Reddings Coördinatie Centrum.

Daarnaast speelt het Ministerie van Defensie een belangrijke rol in het toezicht op niet-militaire luchtvaartuigen die worden gebruikt voor staatsoperaties. Voor zowel de luchtvaartuigen die in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden worden gebruikt (2x Dash-8 en 2x AW-139) als de luchtvaartuigen die door de Kustwacht worden gebruikt (2x Do-228) zijn of worden afspraken gemaakt over een hybride vorm van toezicht. De verantwoordelijkheden van dit toezicht worden hierbij gedeeld door ILT en MLA. Omdat deze luchtvaartuigen worden ingezet voor de Kustwacht Nederland en Caribisch gebied, specifieke taken worden uitgevoerd en de luchtvaartuigen niet worden ingezet voor commercieel vervoer, is het toezicht op het operationele domein belegd bij de MLA. Voor de overige domeinen (ontwerp, luchtwaardigheid en onderhoud) ligt deze verantwoordelijkheid bij ILT.

1.3.3.2 Ministerie van Veiligheid en Justitie

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft een aantal verantwoordelijkheden die in dit kader relevant zijn.

Nationale politie

Bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie is onder de Dienst Infrastructuur de afdeling luchtvaart ondergebracht. De afdeling levert ondermeer politietoezicht vanuit de lucht, en voert controles uit op vliegbewegingen, documenten van luchtvaardenden en luchtvaartuigen. Ook kan strafrechtelijk onderzoek worden ingesteld naar luchtvaartongevallen en incidenten alsmede naar bepaalde strafbare feiten van de luchtvaartregelgeving, waaronder alcoholmisbruik door vliegers. Samen met ILT worden veiligheidscontroles uitgevoerd aan boord van luchtvaartuigen en wordt het vervoer van gevaarlijke stoffen gevolgd.

Beveiliging (Security)

Het Ministerie van VenJ is verantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchtvaart ('Security'), met uitzondering van de 'inflight security'. Dit houdt in dat de burgerluchtvaart in Nederland op adequate wijze wordt beveiligd tegen terroristische daden, zoals (bom-) aanslagen op luchtvaartuigen en burgerluchtvaartterreinen, kapingen van vliegtuigen en andere vormen van sabotage met fatale gevolgen. Deze taken zijn ondergebracht bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Rampenbestrijding en crisisbeheersing

Het Ministerie van VenJ is tevens verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de rampenbestrijding, het crisisbeheersingsbeleid en het beleid ten aanzien van de hulpverlenende diensten. Ook deze taken zijn ondergebracht bij de NCTV.

Openbaar Ministerie (OM)

Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Er is door het OM één officier van justitie aangewezen als coördinator voor luchtvaartzaken. Vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie nemen deel aan het Casus overleg en het Strategisch overleg (zie 3.2.6).

¹⁷ Kustwachttaken worden uitgevoerd voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken.

1.3.3.3 *Ministerie van Economische Zaken*

Het Agentschap Telecom maakt onderdeel uit van het Ministerie van Economische Zaken. Het Agentschap Telecom is in Nederland verantwoordelijk voor het uitgeven en beschermen van de frequenties die worden gebruikt voor communicatie, veiligheid en navigatie in de luchtvaart in Nederland.

1.3.3.4 *Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderhoudt bij ongevallen contacten met ambassades en consulaten indien in het vliegtuig buitenlandse passagiers zitten of in het geval er Nederlandse passagiers betrokken zijn bij een ongeval in het buitenland.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft algemeen coördinerende taken met betrekking tot de Verenigde Naties (ICAO) en Europese Unie.

1.4 **Onderzoek naar ongevallen en ernstige incidenten**

1.4.1 *Inleiding*

Indien een ongeval of ernstig incident is opgetreden is het van belang dat in de toekomst een dergelijke ramp wordt voorkomen. De samenleving verlangt dat alles wat we kunnen leren zich vertaalt in verbeterde processen.

EU verordening 996/2010 vereist het melden van ongevallen en incidenten. Ook voorvallen, niet zijnde ongevallen en incidenten, moeten worden gemeld, EU 376/2014, hierover meer in 3.2.1.

Voorop staat dat ongevallen, incidenten en voorvallen worden gemeld om er van te kunnen leren (just culture).

In Nederland is de Onderzoeksraad voor Veiligheid belast met het ongevallen onderzoek¹⁸. Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten doet de OVV onderzoek op basis van verzoek van het land, waarbij de verplichtingen die voortvloeien uit ICAO annex 13 bepalend zijn.

De OVV is een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk integraal onderzoek doet naar oorzaken van rampen, zware ongevallen en ernstige incidenten op een breed werkgebied en onafhankelijk aanbevelingen formuleert¹⁹.

Wanneer de OVV voorvallen op het beleidsterrein van Defensie onderzoekt, krijgt dit onderzoek prioriteit boven het door Defensie zelf te verrichten onderzoek. Afspraken hierover zijn vastgelegd in een afstemmingsprotocol.

In de wet is vastgelegd dat voor de burgerluchtvaart het ministerie van IenM verantwoordelijk is voor de beoordeling of de aanbevelingen adequaat worden opgepakt.

De Tweede Kamer heeft een essentiële controlerende functie doordat ze, wettelijk verplicht, actief moet worden geïnformeerd.

Het is een *veiligheidsrandvoorwaarde* dat alle aanbevelingen van de OVV in kaart worden gebracht en de uitvoering ervan wordt bewaakt en gestimuleerd, de hiervoor noodzakelijke processtappen worden opgenomen in deel 3, de SSP gerelateerde procedures en werkafspraken (5.3.11).

¹⁸ Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid

¹⁹ Ter waarborging van zijn onafhankelijkheid verricht de OVV zijn werkzaamheden niet onder verantwoordelijkheid van een minister, maar is hij in de Rijkswet OVV aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan. Op grond van die Rijkswet heeft de minister van VenJ evenwel enkele bevoegdheden ten aanzien van de OVV. Zo behoeft de begroting van de OVV de goedkeuring van de Minister van VenJ, en kan de Minister van IenM de raad opdracht geven deel te nemen aan een onderzoek naar een luchtvaartongeval of ernstig luchtvaartincident in een andere staat.

1.5 Toezicht in relatie tot Just culture

1.5.1 Inleiding

Dit SSP beschrijft, conform de ICAO-eisen, de rol van de rijksoverheid in het beheer van de veiligheid in Nederland. Daarbij hoort ook een beschrijving van het toezichtbeleid zoals dat door ILT wordt vormgegeven, 3.1.

Het toezichtbeleid is erop gericht om de naleving van de regelgeving te bevorderen en waar nodig passende maatregelen te nemen.

Veiligheidsmanagement staat of valt bij het doen van meldingen, door alle betrokkenen in de luchtvaart, van voorvallen en niet-naleving en het leren van die meldingen. Deze meldingen komen alleen maar van medewerkers en bedrijven als men ze niet verzwijgt uit schaamte of angst voor bestraffing. Dit vereist een houding van bedrijven en overheid die meldingen aanmoedigt en meldingen gebruikt om van te leren, dit noemen we Just culture.

Hieronder wordt aangegeven hoe in het toezicht wordt omgegaan met Just culture.

1.5.2 Uitgangspunten

Het toezicht in relatie tot just culture van ILT is gebaseerd op 2 uitgangspunten.

- *Melden van voorvallen en niet-naleving.*
De vergunninghouder beheert primair haar veiligheid zelf, treedt zelf op in geval van niet-naleving en meldt niet-naleving en voorvallen bij ILT (5.2.2).
Bewust niet-naleven, dan wel het accepteren van niet-naleving, wordt door ILT onderzocht en indien noodzakelijk wordt handhavend opgetreden.
- *Gebruik informatie.*
Informatie verkregen uit veiligheidsmeldingen van de vergunninghouder - in het kader van het beheer van de veiligheid - wordt niet gebruikt om punitief/handhavend op te treden, tenzij er sprake is van grove nalatigheid of opzet.

Met deze uitgangspunten wordt door de toezichthouder vorm gegeven aan Safety culture, Reporting culture en Just culture, zie kader pagina 7.

1.5.3 Algemeen

Een vergunninghouder richt een VMS in en onderhoudt dit VMS. De essentie van het systeem is dat wordt aangetoond dat het VMS ook feitelijk invloed heeft op strategische, tactische en operationele beslissingen.

Om de invoering van het VMS te steunen, onderhouden de inspecteurs van ILT een open communicatie met de vergunninghouders.

In geval van onopzettelijke niet-naleving overlegt de inspecteur van ILT rechtstreeks met de vergunninghouder. Doel van dit overleg is overeenstemming te bereiken over verbetermaatregelen en actieplannen. De vergunninghouder krijgt voldoende tijd om verbetermaatregelen en acties uit te voeren²⁰.

²⁰ Rekening houdende met EU regels voor bevindingen en corrigerende maatregelen.

Met deze aanpak moet de meldingsbereidheid onder het personeel van de vergunninghouder gestimuleerd worden – reporting culture -. Zij weten dat zij niet zullen worden vervolgd op basis van hun meldingen – just culture -.

De vergunninghouder kan zelf de niet-naleving en de aanleiding daarvan onderzoeken en maatregelen treffen om herhaling te voorkomen, zonder daarvoor schuldig te worden verklaard dan wel te worden vervolgd.

1.5.4 *Verbetermaatregelen*

De ILT is daarbij transparant over de beoordeling van het voorval en het voorgestelde plan van aanpak. In concrete gevallen wordt expliciet aandacht besteed aan de volgende elementen:

- de mate waarin de voorgestelde verbetermaatregelen voldoen,
- het risico dat de niet-naleving zich herhaalt,
- de gewenste frequentie van de voortgangsmonitoring.

Voor de werking van dit systeem is het van groot belang dat meldingen van niet-naleving en voorvallen door de vergunninghouder tijdig geschieden, de Europese regelgeving schrijft voor binnen 72 uur, en dat deze meldingen door ILT worden ontvangen, zie 5.2.2.

1.5.5 *Handhavend optreden*

Niet-naleving kan om verschillende redenen ontstaan. Dit strekt van het onbewust maar te goeder trouw verkeerd toepassen van de regelgeving tot bewust negeren daarvan. Als er geconstateerd wordt dat bedrijven de wet niet naleven, dan kan optreden - interveniëren - noodzakelijk zijn. Hiervoor heeft ILT een breed scala aan instrumenten, interventies beschikbaar.

Het doel van een interventie is om een overtredings situatie te voorkomen, te beëindigen, te herstellen of te bestraffen. ILT heeft de interventieladder opgesteld om te kunnen beoordelen welke interventie passend is bij welke vorm van niet-naleving.

1.5.6 *Overdracht toezicht*

Luchtvaart is bij uitstek internationaal. Nederland is hierbij verantwoordelijk voor het toezicht op de Nederlandse luchtvaart en de Nederlandse vergunningen.

Daar waar luchtvaartoperaties plaatsvinden buiten Nederland of Nederlandse luchtvaartuigen worden verhuurd aan buitenlandse luchtvaartbedrijven is het van belang goede afspraken te maken over het toezicht. Een richtlijn daartoe van ICAO is nog niet overgenomen in voor in Nederland geldende regelgeving²¹.

Op termijn zal de richtlijn worden overgenomen, met inachtneming van het standpunt van EASA over de interpretatie ervan. Hierdoor wordt uitwisseling van toezichtverantwoordelijkheden mogelijk, daar waar landen hiertoe gezamenlijk besluiten. De Europese regelgeving biedt ten dele al een grondslag voor de overdracht van toezicht binnen de EU.

Het is een *veiligheidsrandvoorwaarde* dat artikel 83bis van het Verdrag van Chicago uiterlijk 31 december 2019 is overgenomen in voor in Nederland geldende regelgeving (5.3.12).

²¹ Artikel 83bis van het Verdrag van Chicago

1.6

Nationaal Noodplan

Mocht er een ongeval met een vliegtuig plaatsvinden dan is een zorgvuldige afhandeling van het ongeval vereist, alsmede optimale bijstand aan slachtoffers en hun familieleden. Nederland en in Nederland geregistreerde luchtvaartmaatschappijen moeten voldoen aan daartoe geldende Europese verordening²².

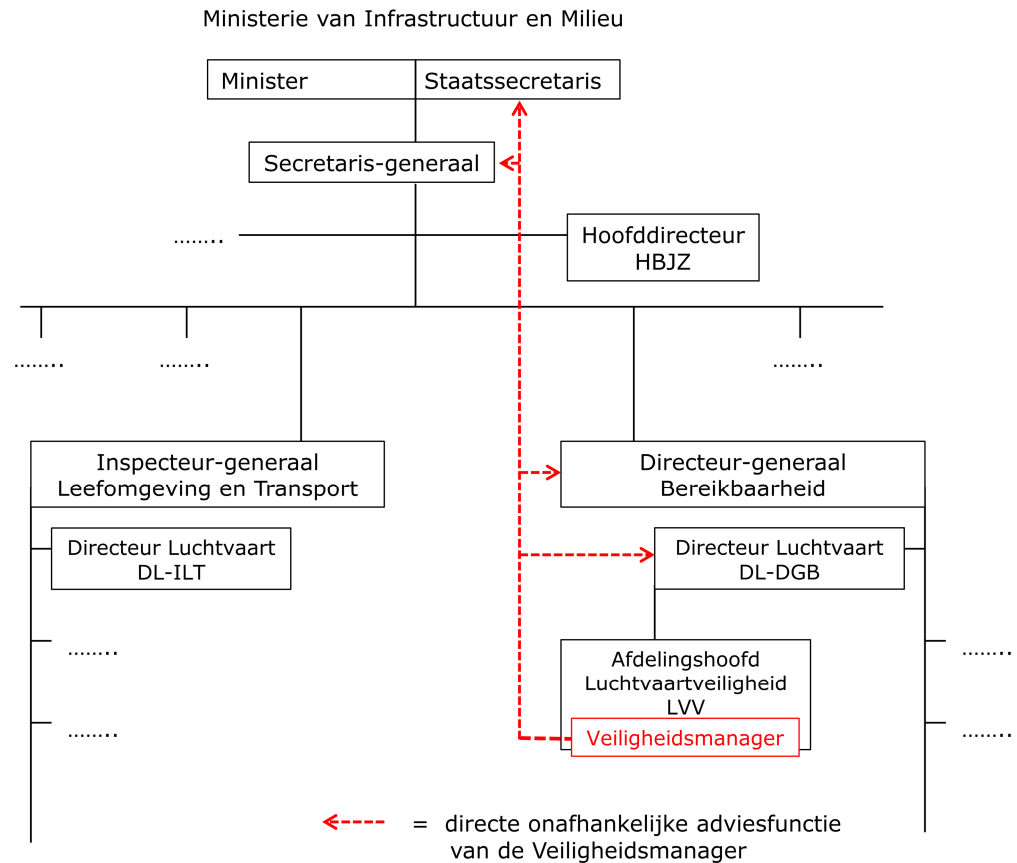
Op grond van deze EU-verordening is in Nederland een nationaal noodplan voor burgerluchtvaartongevallen in ontwikkeling. Het plan beschrijft de bestaande crisisbesluitvorming en hoe het verlenen van bijstand aan slachtoffers en hun familieleden is geregeld. Ook wordt in dit noodplan aangegeven welke verantwoordelijkheid in Nederland geregistreerde luchtvaartmaatschappijen hebben.

ILT zal toezien op de aanwezigheid van deugdelijke noodplannen bij luchtvaartmaatschappijen.

²² EU verordening Nr. 996/2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart

1.7

Verantwoordelijkheden binnen het ministerie IenM



De Secretaris-generaal van het ministerie van IenM is belast met de ambtelijke leiding van al hetgeen het ministerie betreft²³.

Het Directoraat-generaal Bereikbaarheid heeft onder meer als doel de netwerkqualiteit van luchtwegen te ontwikkelen en het veilige gebruik daarvan te waarborgen.

De Directie Luchtvaart van DGB heeft onder meer tot taak het ontwikkelen en implementeren van beleid met betrekking tot de veiligheid in de luchtvaart. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van het SSP bij de directeur Luchtvaart van DGB (DL-DGB). Het afdelingshoofd Luchtvaartveiligheid binnen de Directie Luchtvaart van DGB is uit hoofde van zijn functie de Veiligheidsmanager die belast is met het opstellen en uitvoeren van het SSP. De veiligheidsmanager heeft direct toegang tot de Directeur Luchtvaart DGB, Directeur-generaal Bereikbaarheid, Secretaris-generaal en de bewindspersoon.

ILT is onder meer verantwoordelijk voor de handhaving van wet- en regelgeving, de vergunningverlening, het verlenen van andere toestemmingen waaronder certificering en ontheffingen²⁴.

²³ Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu 2012

²⁴ Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport

1.8 Overlegstructuren binnen het ministerie van IenM

Veiligheidsmanagement vereist goede afstemming tussen DGB, ILT en HBJZ.

Het onderstaande overzicht toont de relevante overlegstructuren binnen het ministerie van IenM.

Overleg	Deelnemers
Staf Staatssecretaris / DGB	Staatssecretaris / DG-DGB / DL-DGB
Bestuursraad	SG / DG's / IG
Directeurenoverleg DGB	DG en directeuren
Directeurenoverleg DGB / ILT	DL-DGB / manager LVV / DL-ILT
Managersoverleg DGB/ILT/HBJZ	Vertegenwoordigers van DGB, ILT en HBJZ
SSP Kernteam	Vertegenwoordigers van DGB
SSP Kernteam Plus	Vertegenwoordigers van DGB, ILT en HBJZ

1.9 Nationale overlegstructuren

Veiligheidsmanagement raakt alle onderdelen van de luchtvaart in Nederland. Alle organisaties in de luchtvaart - overheid en bedrijfsleven, beroeps, recreatief - en alle personen zijn betrokken bij veiligheidsmanagement. Zij zijn wettelijk verplicht (1.2.3) of richten vrijwillig (1.2.4) een VMS in dat past bij hun organisatie. Veiligheidsmanagement vereist een goede afstemming tussen al deze partijen.

Domein Overleg

Met alle domeinen in de luchtvaart in Nederland zal overleg plaatsvinden over veiligheidsmanagement, het Domein Overleg. Het ministerie van IenM draagt zorg dat veiligheidsmanagement in elk overleg adequaat aan de orde komen.

Daarbij gaat het om de volgende domeinen:

- luchtvaartmaatschappijen,
- helikoptermaatschappijen,
- luchtverkeersleidingdiensten (civiel en militair),
- luchthavens (groot, regionaal, militair, groot en klein)
- ontwerp-, productie- en onderhoudsbedrijven,
- opleidingsinstellingen.

Daarbij worden de relevante partijen uitgenodigd.

Het is een *veiligheidsprioriteit* dat voor alle domeinen een domein overleg plaatsvindt. Doel van het Domein Overleg is het verbeteren van het veiligheidsmanagement, het verbeteren van de veiligheidscultuur, het uitwisselen van veiligheidservaringen, het bespreken van veiligheidsrisico's en de veiligheidspromotie. Ieder Domein Overleg stelt vast of de betrokken partijen in dat domein voldoende zijn vertegenwoordigd. Ieder Domein Overleg bepaalt zelf of het deel uitmaakt van een reeds bestaand overleg of daaraan rapporteert. Ieder Domein Overleg bepaalt zelf de vergaderfrequentie (5.3.15).

Sectoroverleg

Juist de interfaces/raakvlakken tussen verschillende domeinen zijn, omdat veiligheidsinformatie niet of gebrekkig wordt uitgewisseld, risicogevoelig. Het betreft interfaces tussen overheid en sector, maar ook tussen luchtvaartbedrijven onderling en tussen de verschillende domeinen. Naast de Domein Overleggen is er derhalve een sectoroverleg waar deze interfaces worden belicht en mogelijke risico's in kaart worden gebracht. Aan het sectoroverleg nemen deel: Amsterdam Airport Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), KLM, Transavia, Martinair, ArkeFly en Corendon.

Veiligheidsnetwerk

Tweemaal per jaar wordt een Veiligheidsnetwerk georganiseerd. Het Veiligheidsnetwerk is een themabijeenkomst, gericht op één of enkele onderwerpen, waarbij voorlichting en promotie voorop staan. Afhankelijk van de onderwerpen worden deelnemers uitgenodigd.

1.10 Veiligheidsplatform Schiphol

In Nederland is goede ervaring opgedaan met interface overleg op de luchthaven Schiphol, het zogenaamde Veiligheidsplatform Schiphol (VpS). Amsterdam Airport Schiphol coördineert het VpS. Deelnemers zijn bedrijven op Schiphol: luchtvaartmaatschappijen, afhandelingmaatschappijen, tankdiensten, cateringbedrijven, schoonmaakbedrijven en Luchtverkeersleiding Nederland. Partijen wisselen onderling informatie uit om veiligheidsrisico's en voorvallen met betrekking tot veiligheid, waar meerdere partijen bij betrokken kunnen zijn, in kaart te brengen, er van te leren en herhaling te voorkomen. DGB en ILT participeren in de VpS besprekingen.

1.11 Technische assistentie

Nederland steunt initiatieven om de veiligheid in de andere delen van het Koninkrijk en andere landen die daar specifiek behoefte aan hebben te bevorderen. Hiertoe wordt technische assistentie verleend aan derde landen.

Nederland steunt verdere samenwerking in het Caribische gebied.

Met geringe steun en passend binnen de juridische en financiële kaders van het ministerie van IenM wordt gezocht naar een multipliereffect, door samenwerking met andere organisaties /investeerders.

2 Veiligheidsrisicomanagement

Veiligheidsrisicomanagement betreft het melden van gevaarlijke situaties, alle risico's – groot en klein- in kaart brengen en de risico's analyseren en verkleinen tot een aanvaardbaar veiligheidsniveau.

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderwerpen:

- Verplicht alle luchtvaartbedrijven tot het invoeren van VMS.
- Luchtvaartbedrijven brengen gevaarlijke situaties in kaart, beoordelen de risico's en beheersen die risico's.
- Luchtvaartbedrijven stellen eigen aanvaardbare veiligheidsniveaus vast.
- Hoe worden het VMS en voorgestelde veiligheidsniveaus getoetst?
- Luchtvaartbedrijven spreken het veiligheidsniveau af met ILT.
- IenM brengt zelf ook de risico's in kaart.

2.1 Eisen aan VMS voor luchtvaartbedrijven

Het VMS van luchtvaartbedrijven moet invulling geven aan de 4 ICAO kernbegrippen van veiligheidsmanagement (5.1.4):

De eisen voor het VMS van luchtvaartbedrijven worden geleidelijk ingevoerd binnen de verschillende domeinen (1.2.3).

In EU luchtvaartverordeningen zijn, voor ieder domein afzonderlijk, de eisen voor het VMS opgenomen in het deel Organisatorische eisen, sectie Management.

Het managementsysteem moet zijn afgestemd op aard en omvang van de organisatie. Hiermee wordt het ook kleine organisaties mogelijk gemaakt een passend VMS in te voeren.

2.2 Overeenstemming over veiligheidsprestatie

Het ministerie van IenM wil met alle luchtvaartbedrijven afspraken maken over de veiligheidsprestatie.

DGB maakt afspraken over de luchtvaartveiligheidsprestatie van Nederland.

Op basis daarvan maakt ILT afspraken met de luchtvaartbedrijven over de operationele veiligheidsprestatie zoals vastgelegd in het VMS van dat bedrijf.

2.2.1 *Veiligheidsprestatie van Nederland*

DGB beschrijft de veiligheidsprestatie van Nederland en publiceert die in het Actieplan. Het Actieplan wordt jaarlijks geactualiseerd. Daarmee wordt het mogelijk te anticiperen op de actuele ontwikkelingen.

De veiligheidsprestatie bestaat uit veiligheidsdoelen met een nationaal belang (5.3.1 en 5.3.2) en randvoorwaarden en prioriteiten waarmee de veiligheidsprestatie kan worden verbeterd (5.3.3 t/m 5.3.15).

Overeenstemming met luchtvaartsector

Van groot belang is dat de veiligheidsdoelen, randvoorwaarden en prioriteiten zijn afgestemd met de luchtvaartsector.

De Staatsecretaris van het Ministerie van IenM stelt het Actieplan vast dat in overleg met de sector is opgesteld.

De volgende organisaties worden onder andere betrokken:

- Luchtvaartbedrijven,
- LVNL,
- Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL),
- Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV),
- Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK),
- MLA,
- KNVvL,
- AOPA,
- Netherlands Association of Commercial Aviation (NACA),
- Dutch Association for Remotely Piloted Aircraft Systems (DARPAS),
- Interprovinciaal Overleg (IPO),
- NLR,
- Afdeling Luchtvaart van de Nationale Politie,
- Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI).

Er vinden parallel twee prioriteringssessies plaats, één sessie voor de commerciële luchtvaart en de luchthavens en een tweede sessie voor de General Aviation. Dit sluit goed aan op het wettelijk regiem, in de commerciële luchtvaart is VMS verplicht, in de General Aviation deels vrijwillig.

2.2.2

Operationele veiligheidsprestatie

Ieder luchtvaartbedrijf stelt jaarlijks haar operationele veiligheidsprestatie vast. Het bedrijf is verplicht de (mogelijke) gevaren voor de luchtvaartveiligheid te inventariseren, de daarmee gepaard gaande risico's te beheren en de doeltreffendheid van deze maatregelen te controleren (5.2.1).

De operationele veiligheidsprestatie bestaat uit een aantal indicatoren met een operationeel belang, inclusief per indicator het gewenste veiligheidsniveau en een bijbehorend actieplan. De indicatoren zijn gebaseerd op operationele risico's en bedrijfseigen systeemeisen (mate invoering VMS, interne veiligheidspromotie, cultuurontwikkelingen, etc.).

De operationele veiligheidsprestatie en het actieplan van het luchtvaartbedrijf moeten passen bij aard en omvang van het luchtvaartbedrijf en aansluiten op de mate van ontwikkeling van het VMS van het luchtvaartbedrijf.

De operationele veiligheidsprestatie mag niet strijdig zijn met de veiligheidsprestatie van Nederland zoals opgenomen in het Actieplan.

Het luchtvaartbedrijf hanteert voor de vaststelling van de operationele veiligheidsprestatie een procedure. ILT beoordeelt deze procedure en toetst of de operationele veiligheidsprestatie past bij het luchtvaartbedrijf.

Het is een veiligheidsprioriteit dat DGB en ILT uiterlijk 1 januari 2016 in een plan van aanpak vastleggen hoe de beoordeling van de operationele veiligheidsprestatie van luchtvaartbedrijven geschiedt (5.3.13).

3 Veiligheidsborging

Veiligheidsborging betreft het erop toezien dat iedereen zich houdt aan procedures en leert van voorvallen.

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderwerpen:

- Hoe is het toezicht ingericht?
- Hoe wordt omgegaan met gebleken tekortkomingen?
- Hoe wordt toezicht gehouden op organisaties die overheidstaken uitvoeren?
- Worden veiligheidsgegevens verzameld?
- Worden veiligheidsgegevens gedeeld met alle betrokkenen?
- Kunnen veiligheidsprestatie indicatoren worden bepaald?
- Wordt het toezicht gebaseerd op veiligheidsgegevens?

3.1 Toezicht

De door de wetgever beoogde veiligheid, duurzaamheid en kwaliteit legt de ondertoezichtstaanden verplichtingen op, waarbij de wetgever veronderstelt dat zij bereid zijn om die verplichtingen na te leven.

De taak van de ILT is ervoor te zorgen dat bedrijven, organisaties en overheidsinstanties (de ondertoezichtstaanden) de wet- en regelgeving naleven. Zij doet dat door middel van vergunningverlening, handhaving (dienstverlening, inspectie en opsporing) en onderzoek.

Toezichtsprogramma

Jaarlijks worden de activiteiten die ILT verricht in haar rol als toezichthouder in het Meerjarenprogramma kenbaar gemaakt. Door inspectieresultaten, van ILT en andere overheidsorganisaties, en voorvalmeldingen stelselmatig te analyseren wordt in beeld gebracht hoe het staat met de naleving.

Daar waar het risico het grootst is legt ILT haar prioriteit.

Systeemtoezicht

Bij bedrijven die beschikken over een VMS of een systeem om de naleving te borgen gaat de inspectie over van product toezicht op systeemtoezicht. Systeemtoezicht is een methode van toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits-)systemen en bedrijfsprocessen bij en tussen organisaties wordt vastgesteld. Dit vindt plaats door die systemen te onderzoeken, met een beperkt aantal product inspecties als praktijktoets. In andere woorden systeemtoezicht is toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf.

Door periodiek bij een bedrijf een audit met enkele inspecties uit te voeren beoordeelt de ILT de opzet en goede werking van (kwaliteits-)systemen en processen van het bedrijf door mede gebruik te maken van informatie van de bedrijven zelf.

Convenanten

De ILT is bereid convenanten af te sluiten met (grote) bedrijven die de wet- en regelgeving naleven. In een convenant staan afspraken over de kwaliteit van het veiligheidsmanagementsysteem, over meldingsplicht in geval van zelf geconstateerde overtredingen, over de omgang met die meldingsplicht door de inspecties, maar ook over bijvoorbeeld de tijd die gemoeid is met afgeven van vergunningen door de inspectie(s) en het aantal inspecties.

3.2 Gegevensverzameling

Veiligheidsmanagement beoogt tevens lessen te trekken uit voorvallen niet zijnde ongevallen en incidenten. De Europese verordening inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart (EU 376/2014) maakt daarbij een onderscheid in verplichte en vrijwillige meldingen.

3.2.1 *Verplichte meldingen*

Voorvallen, niet zijnde ongevallen en incidenten, moeten volgens EU 376/2014 worden gemeld. De Staatssecretaris van IenM is verantwoordelijk voor het ontvangen, registreren en analyseren van deze meldingen. Deze taak is ondergebracht bij het Analyse Bureau Luchtvaartveiligheid (ABL) van de ILT. Het ABL registreert en analyseert de meldingen van voorvallen in de Nederlandse burgerluchtvaart. De registratie vindt plaats in ECCAIRS²⁵. Organisaties dienen ook zelf voorvallen te analyseren en daarover te rapporteren als er een feitelijk of potentieel luchtvaart risico wordt vastgesteld. Het doel van het ABL is om samen met de luchtvaartsector te leren van voorvallen. Periodiek rapporteert het ABL over de uitkomsten van trendanalyses en de acties die hieruit volgen.

De meldingsverordening EU 376/2014 streeft naar een gestandaardiseerde uitwisseling van informatie en verplicht luchtvaartorganisaties te melden op een manier compatibel met de ECCAIRS software.

De meldingsverordening verplicht ook de deelnemers in de General Aviation meldingen te doen.

3.2.2 *Vrijwillige meldingen*

Veiligheidsmanagement trekt tevens lessen uit vrijwillige meldingen. Luchtvaartpersoneel wordt uitgenodigd alle kleine en grotere gevaren (hazards) vrijwillig te melden binnen hun organisatie. Ook de meldingsverordening (EU 376/2014) betreft vrijwillige meldingen van gevaren.

Door analyse van deze meldingen kunnen voorvallen worden voorspeld en voorkomen. Veiligheidsmanagement is daarmee behalve reactief tevens proactief.

Alle luchtvaartbedrijven en het ministerie van IenM moeten een dergelijk veiligheidsrisicomanagement invoeren als onderdeel van het VMS.

3.2.3 *Eigen onderzoek*

Het doen van verplichte meldingen (3.2.1) en vrijwillige meldingen (3.2.2) ontslaat de meldende organisatie niet van het zelf analyseren van de melding.

3.2.4 *"Just culture orgaan" EU 376/2014*

De meldingsverordening biedt de melders en de in voorvallen beschreven personen bescherming tegen benadeling of vervolging naar aanleiding van de voorvalmelding. De organisaties die werknemers in dienst hebben die meldingen doen op basis van de verordening stellen na overleg met haar personeelsvertegenwoordigers interne regels vast die beschrijven hoe de beginselen van een Just culture worden gewaarborgd en toegepast. Nederland zal in lijn met de verordening een orgaan aanwijzen als bedoeld in art 16 lid 12 van de verordening dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Just culture beginselen en waar vermeende inbreuken op deze cultuur kunnen worden gemeld²⁶.

²⁵ European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems

²⁶ Voorstel tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders (TK 34 105)

3.2.5 *Werking EU 376/2014*

De meldingsverordening moet uiterlijk op 15 november 2015 in Nederland zijn geïmplementeerd.

De EU heeft voor alle luchtvaartdomeinen (luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, opleidingsinstellingen, etc.) het melden van voorvallen verplicht (1.5.2 en 5.2.2). Dit mag evenwel niet leiden tot twee parallelle meldingssystemen. Deze verordeningen en EU 376/2014 moeten als onderling aanvullend worden beschouwd.

3.2.6 *Casus overleg*

Het doen van een melding door de melder aan ABL geeft geen vrijwaring van rechtsvervolgning als er sprake is van opzet of grove nalatigheid. In dat geval kan er een rol zijn voor het OM. Bestaat er een gegronde verdenking op een strafrechtelijke overtreding dan wordt de melding door ABL doorgegeven aan het OM.

Het onderscheid tussen een strafrechtelijke overtreding en een menselijke fout is niet altijd eenvoudig te maken. Daartoe is een Casus overleg georganiseerd.

Aan het Casus overleg nemen deel OM, ABL, DGB en vertegenwoordigers uit de luchtvaartsector.

In het Casus overleg worden opvallende voorvallen en twijfelgevallen besproken en wordt geprobeerd een duidelijkere scheiding te maken tussen overtreding en menselijke fout. De praktijk leert dat een melding van een voorval nog niet heeft geleid tot onderzoek met een veroordeling als resultaat.

Tevens vindt een Strategisch overleg plaats, naast het Casus overleg, met leidinggevendenden uit dezelfde doelgroep.

3.2.7 *Meldingsgedrag verbeteren*

Voor zowel de verplichte als de vrijwillige melding geldt dat er een zodanige veiligheidsbeleving, safety culture, moet zijn dat mensen willen melden en er geen belemmeringen zijn om te melden. Pas dan wordt er goed gemeld en kunnen de meldingen bijdragen aan het verbeteren van de luchtvaartveiligheid.

DGB monitort in samenspraak met de sector de safety culture en het meldingsgedrag en bespreekt de resultaten met de sector.

Het is een veiligheidsprioriteit de safety culture, de reporting culture en de just culture te verbeteren dan wel op hoog niveau te houden en te monitoren (5.3.14).

3.3 **Risico en prestatie gestuurd toezicht**

Het toezicht op gecertificeerde luchtvaartbedrijven wordt uitgevoerd conform Europese eisen. Voor alle luchtvaartdomeinen zijn deze eisen opgenomen in het deel Eisen van de autoriteit²⁷ van de bij dat domein behorende EU verordening.

Met de geleidelijke uitbreiding van het takenpakket van EASA valt het toezicht op alle domeinen van de luchtvaart onder deze eisen.

In 5.2.4 als voorbeeld het toezichtsprogramma voor opleidingsinstellingen, de standaard is een toezichtsprogramma met een cyclus van 24 maanden.

²⁷ Part Authority Requirements, Bijvoorbeeld, EU 1178/2011, Bijlage VI, Eisen van de autoriteit met betrekking tot boordpersoneel

In het toezichtsprogramma van ILT wordt rekening gehouden met de specifieke aard van het luchtvaartbedrijf, de complexiteit van haar activiteiten, de resultaten van vroegere certificering- en/of toezichtactiviteiten en de beoordeling van bijbehorende risico's. De risico's worden gewogen met behulp van een risico tool gebaseerd op de kennis van inspecteurs van ILT. Dit is één van de elementen die het mogelijk maken de planningcyclus van het toezicht te verlengen tot 36 maanden.

Zodra er veiligheidsindicatoren uit voorvalmeldingen kunnen worden afgeleid en er goede afspraken zijn gemaakt over de veiligheidsindicatoren van de bedrijven zelf (2.2.2) worden deze ook gebruikt voor het vaststellen van het toezichtprogramma. De planningcyclus van het toezicht kan worden verlengd tot maximaal 48 maanden.

3.4 Prestatie eisen luchtruim

Het toezicht op luchtverkeersdienstverleners wordt uitgevoerd conform Europese eisen. EU 390/2013 stelt daarbovenop prestatie-eisen aan veiligheid, milieu, capaciteit en efficiency van het luchtruim. De prestatie-eisen met betrekking tot veiligheid omvatten de invoering van veiligheidsmanagement, het toepassen van risico classificatie bij risicoanalyses en de aanwezigheid van een Just culture. Zowel de luchtverkeersdienstverleners als de toezichthouder moeten hieraan voldoen.

4 Veiligheidspromotie

Dit hoofdstuk betreft het verbeteren van de veiligheidscultuur door training en voorlichting.

4.1 Algemeen

Veiligheidspromotie bestaat uit de elementen training en communicatie. Om in Nederland de uitdaging 'de continue verbetering van de veiligheid' op kunnen te pakken wordt training en voorlichting gegeven. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de volgende onderwerpen:

- veiligheidsmanagement algemeen,
- invoering van VMS,
- toezicht op VMS,
- kennis van veiligheidsprestatie,
- risicoanalyse,
- prestatie-indicatoren,
- toezicht op veiligheidsprestatie,
- cultuur/beleving (safety culture/reporting culture/just culture)

Het SSP kernteam van het ministerie van IenM draagt zorg voor een goede uitvoering binnen het ministerie van IenM en ondersteunt de uitvoering bij derden.

In ieder Domein Overleg is het onderwerp veiligheidspromotie geagendeerd.

4.2 Interne training en voorlichting

Alle onderdelen van de rijksoverheid, als beschreven in de paragrafen 1.3.2 en 1.3.3, moeten aandacht besteden aan training en voorlichting. In het reguliere overleg tussen het SSP kernteam van het ministerie van IenM en de overige overheden wordt training en voorlichting nadrukkelijk besproken.

De bestaande trainingsprogramma's van deze organisaties moeten worden uitgebreid met veiligheidsmanagement.

Alle onderdelen van de rijksoverheid zijn zelf verantwoordelijk voor training en voorlichting.

4.3 Externe training en voorlichting

Om veiligheidsmanagement goed te verankeren in Nederland en de veiligheidsbeleving/safety culture en meldingsbereidheid te verhogen is veiligheidspromotie een belangrijk hulpmiddel.

De domein overleggen worden gebruikt voor deze voorlichting en om te overleggen waar binnen het domein voorlichting noodzakelijk is. Het is een veiligheidsprioriteit dat in ieder Domein Overleg het onderwerp veiligheidspromotie als vast agendapunt wordt geagendeerd, 5.3.15.

De voorlichting door het ministerie van IenM over veiligheidsmanagement vindt tevens plaats via de website rijksoverheid.nl. Dit SSP en het Actieplan worden daar onder andere geplaatst.

De luchtvaartbedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de invoering van een VMS en de voorlichting daarover, deze eis is opgenomen in de eisen aan

het managementsysteem, 5.2.1. Luchtvaartbedrijven stellen zelf trainingsprogramma's op. Doel van de trainingsprogramma's is uitleg over VMS en de bijbehorende regelgeving.

5 Bijlagen

5.1 Bijlage bij 1.1, ICAO

5.1.1

Verdrag betreffende de Internationale Burgerluchtvaart

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft op 26 maart 1947 het Verdrag betreffende de internationale burgerluchtvaart geratificeerd (Convention on International Civil Aviation).

Met de ratificatie van dit verdrag is het Koninkrijk der Nederlanden een contracterende partij geworden van de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO (International Civil Aviation Organisation). Eén van de belangrijke taken van ICAO is het vaststellen van internationale normen (standards) en aanbevelingen (recommended practices). Deze worden opgenomen in de 19 annexen bij het verdrag. De standaarden moeten in voor in Nederland geldende regelgeving omgezet worden.

5.1.2

Bijlage bij 1.2.3, ICAO annexen

Annex 1	Personnel Licensing
Annex 2	Rules of the Air
Annex 3	Meteorological Service for International Air Navigation
Annex 4	Aeronautical Charts
Annex 5	Units of Measurement to be Used in Air and Ground Operations
Annex 6	Operation of Aircraft
Annex 7	Aircraft Nationality and Registration Marks
Annex 8	Airworthiness of Aircraft
Annex 9	Facilitation
Annex 10	Aeronautical Telecommunications
Annex 11	Air Traffic Services
Annex 12	Search and Rescue
Annex 13	Aircraft Accident and Incident Investigation
Annex 14	Aerodromes
Annex 15	Aeronautical Information Services
Annex 16	Environmental Protection
Annex 17	Security
Annex 18	Safe Transport of Dangerous Goods by Air
Annex 19	Safety management

5.1.3 *Bijlage bij Inleiding, SSP raamwerk, ICAO annex 19*

- 1 State safety policy and objectives**
 - 1.1 State safety legislative framework
 - 1.2 Safety responsibilities and accountabilities
 - 1.3 Accident and incident investigation
 - 1.4 Enforcement policy
- 2 State safety risk management**
 - 2.1 Safety requirements for the service provider's SMS
 - 2.2 Agreement on the service provider's safety performance
- 3 State safety assurance**
 - 3.1 Safety oversight
 - 3.2 Safety data collection, analysis and exchange
 - 3.3 Safety data driven targeting of oversight on areas of greater concern or need
- 4 State safety promotion**
 - 4.1 Internal training, communication and dissemination of safety information
 - 4.2 External training, communication and dissemination of safety information

5.1.4 *Bijlage bij 2.1, VMS raamwerk, ICAO annex 19*

- 1 Safety policy and objectives**
 - 1.1 Management commitment and responsibility
 - 1.2 Safety accountabilities
 - 1.3 Appointment of key safety personnel
 - 1.4 Coordination of emergency response planning
 - 1.5 SMS documentation
- 2 Safety risk management**
 - 2.1 Hazard identification
 - 2.2 Safety risk assessment and mitigation
- 3 Safety assurance**
 - 3.1 Safety performance monitoring and measurement
 - 3.2 The management of change
 - 3.3 Continuous improvement of the SMS
- 4 Safety promotion**
 - 4.1 Training and education
 - 4.2 Safety communication

5.2 Europese Unie

5.2.1 Bijlage bij 2.2.2, VMS raamwerk, EU regelgeving

De EU heeft voor alle luchtvaartdomeinen (luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, opleidingsinstellingen, etc.) hetzelfde raamwerk voor managementsystemen opgesteld.
Hieronder als voorbeeld de eisen voor opleidingsinstellingen.

EU verordening 1178/2011, Bemanning van burgerluchtvaartuigen.

Organisatorische eisen met betrekking tot boordpersoneel
(EU 290/2012, DEEL-ORA)

Subdeel GEN
Algemene eisen
Sectie II

Management

ORA.GEN.200 Beheersysteem

- a. De organisatie dient een beheersysteem op te zetten, toe te passen en in stand te houden dat het volgende omvat:
 1. duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten binnen de organisatie, met inbegrip van een rechtstreekse verantwoordingsplicht van de verantwoordelijke manager op veiligheidsgebied;
 2. een beschrijving van de algemene visie en grondslagen van de organisatie op veiligheidsgebied, veiligheidsbeleid genoemd;
 3. de inventarisatie van (mogelijke) gevaren voor de luchtvaartveiligheid die worden veroorzaakt door de activiteiten van de organisatie, de beoordeling ervan en het beheer van de daarmee gepaard gaande risico's, waaronder het nemen van risicobeperkende maatregelen en het controleren van de doeltreffendheid van deze maatregelen;
 4. het op peil houden van het opleidings- en vakbekwaamheidsniveau van het personeel met het oog op de taakuitvoering;
 5. het documenteren van alle centrale processen in het beheersysteem, met inbegrip van een proces om het personeel bewust te maken van hun verantwoordelijkheden en de procedure om deze documentatie te wijzigen;
 6. een functie die erop toeziet dat de organisatie de toepasselijke eisen naleeft. Het toezicht op de naleving dient een terugmeldingssysteem te omvatten naar de verantwoordelijke manager om te waarborgen dat corrigerende maatregelen waar nodig daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd, en
 7. eventuele aanvullende eisen die zijn vastgelegd in de desbetreffende subdelen van dit deel of in andere toepasselijke delen.

Het managementsysteem dient te zijn afgestemd op de grootte van de organisatie en op de aard en complexiteit van haar activiteiten, rekening houdend met de gevaren en daarmee samenhangende risico's die eigen zijn aan deze activiteiten.

5.2.2 *Bijlage bij 1.5.4, Melden van voorvallen in Europese regelgeving*

De EU heeft voor alle luchtvaartdomeinen (luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, opleidingsinstellingen, etc.) het melden van voorvallen verplicht.

Hieronder als voorbeeld de eisen voor opleidingsinstellingen.

EU verordening 1178/2011, Bemanning van burgerluchtvaartuigen.

Organisatorische eisen met betrekking tot boordpersoneel
(EU 290/2012, DEEL-ORA)

Subdeel GEN

Algemene eisen

Sectie I

Algemeen

ORA.GEN.160 Melding van voorvallen

- a. De organisatie dient elk ongeluk, ernstig incident en voorval te melden aan de bevoegde autoriteit en aan elke andere organisatie die op grond van de voorschriften van de staat van de exploitant dient te worden ingelicht overeenkomstig Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad (1) en Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad (2).
- b. Onverminderd punt a) dient de organisatie elk incident, elk defect, elke technische storing, elke overschrijding van technische begrenzingsen, elk voorval waaruit blijkt dat de informatie die overeenkomstig Deel-21 is opgesteld onnauwkeurig, onvolledig of dubbelzinnig is of elke andere onregelmatigheid die een veilig gebruik van het luchtvaartuig in gevaar heeft of kan hebben gebracht, maar zonder ongeval of ernstig incident tot gevolg, te rapporteren aan de bevoegde autoriteit en de organisatie die verantwoordelijk is voor het ontwerp van het luchtvaartuig.
- c. Onverminderd Verordening (EU) nr. 996/2010, Richtlijn 2003/42/EG, Verordening (EG) nr. 1321/2007 van de Commissie (3) en Verordening (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie (4), dienen de onder a) en b) bedoelde meldingen te geschieden in een vorm en op een wijze die door de bevoegde autoriteit zijn vastgesteld en alle relevante informatie te bevatten over de toestand die de organisatie bekend is.
- d. De melding moet zo spoedig mogelijk plaatsvinden, maar in ieder geval binnen tweeënzeventig uur nadat de organisatie de omstandigheid, waarop de melding betrekking heeft, heeft waargenomen, tenzij buitengewone omstandigheden dit verhinderen.

In voorkomend geval dient de organisatie een follow-upverslag over te leggen met bijzonderheden over de maatregelen die zij van plan is te nemen om soortgelijke voorvallen in de toekomst te vermijden, zodra deze maatregelen zijn geïdentificeerd. Dit verslag moet worden overgelegd in een vorm en op een wijze die door de bevoegde autoriteit zijn vastgesteld.

5.2.3 *Bijlage bij 1.2.4, VMS op luchthavens*

EU-verordening 216/2008, de Basic Regulation, beperkt de implementatie van VMS tot luchthavens met een bepaalde omvang.

Artikel 4, 3 bis

Luchtvaartterreinen voor publiek gebruik, inclusief apparatuur, die gevestigd zijn op het grondgebied dat onder de bepalingen van het Verdrag valt, en die diensten verlenen voor commercieel luchtverkeer waarbij wordt gebruikgemaakt van instrumentprocedures voor nadering en vertrek, en:

- a) beschikken over een verharde startbaan van ten minste 800 m, of
 - b) uitsluitend diensten verlenen voor helikopters,
- moeten voldoen aan deze verordening. Ook personeel en organisaties die betrokken zijn bij de exploitatie van deze luchtvaartterreinen moeten aan deze verordening voldoen.

Artikel 4, 3 ter

In afwijking van het bepaalde in lid 3 bis kunnen lidstaten een ontheffing van de bepalingen van deze verordening verlenen aan een luchtvaartterrein dat:

- niet meer dan 10 000 passagiers per jaar afhandelt, en
- niet meer dan 850 vliegbewegingen per jaar uitvoert voor vrachtoperaties.

Indien de ontheffing door een lidstaat niet in overeenstemming is met de algemene veiligheidsdoelstellingen van deze verordening of met enige andere regel van Gemeenschapsrecht, besluit de Commissie overeenkomstig de in artikel 65, lid 7, bedoelde vrijwaringprocedure de ontheffing niet toe te staan. In dat geval trekt de betrokken lidstaat de ontheffing in.

5.2.4 Bijlage bij 3.3, Toezichtsprogramma

De EU heeft voor alle luchtvaartdomeinen (luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, opleidingsinstellingen, etc.) hetzelfde raamwerk voor een Toezichtsprogramma opgesteld.
Hieronder als voorbeeld de eisen voor opleidingsinstellingen.

EU verordening 1178/2011, Bemanning van burgerluchtvaartuigen.

Eisen van de autoriteit met betrekking tot boordpersoneel
DEEL-ARA

Subdeel GEN
Algemene eisen
Sectie III

ARA.GEN.305 Toezichtsprogramma

- a) De bevoegde autoriteit dient een toezichtprogramma op te stellen en in stand te houden dat de in ARA.GEN.300 en ARO.RAMP vereiste toezichtactiviteiten bestrijkt.
- b) Voor door de bevoegde autoriteit gecertificeerde organisaties en houders van FSTD- kwalificatiecertificaten moet bij de ontwikkeling van het toezichtprogramma rekening worden gehouden met de specifieke aard van de organisatie, de complexiteit van haar activiteiten, de resultaten van vroegere certificerings- en/of toezichtactiviteiten en de beoordeling van bijbehorende risico's. Dit programma omvat in elke planningcyclus van het toezicht:
 - 1. audits en inspecties, met inbegrip van platforminspecties en onaangekondigde inspecties, voor zover van toepassing, en
 - 2. vergaderingen tussen de verantwoordelijke manager en de bevoegde autoriteit om ervoor te zorgen dat zij allebei op de hoogte blijven van significante kwesties.
- c) Voor door de bevoegde autoriteit gecertificeerde organisaties en houders van FSTD- kwalificatiecertificaten duurt een planningcyclus van het toezicht hoogstens 24 maanden.
De planningcyclus van het toezicht mag worden ingekort wanneer er bewijzen zijn dat de veiligheidsprestaties van de organisatie of houder van een FSTD- kwalificatiecertificaat zijn afgenomen.

De planningcyclus van het toezicht mag worden verlengd tot hoogstens 36 maanden indien de bevoegde autoriteit heeft vastgesteld dat tijdens de afgelopen 24 maanden:

- 1. de organisatie heeft aangetoond dat de gevaren voor de luchtvaartveiligheid doeltreffend in kaart werden gebracht en dat de daarmee samenhangende risico's worden beheerst;
- 2. de organisatie voortdurende heeft aangetoond onder ORA.GEN.130 dat ze volledige controle uitoefent over alle wijzigingen;
- 3. geen niveau 1-bevindingen zijn opgesteld, en
- 4. alle corrigerende maatregelen zijn toegepast binnen de door de bevoegde autoriteit aanvaarde of verlengde tijdsperiode zoals gedefinieerd in ARA.GEN.350 d) 2).

De planningcyclus van het toezicht mag verder worden verlengd tot ten hoogste 48 maanden indien de organisatie, in aanvulling op het

bovenstaande, een doeltreffend systeem heeft opgezet — en de bevoegde autoriteit dit heeft aanvaard — om continu verslag uit te brengen aan de bevoegde autoriteit over de veiligheidsprestaties en de naleving van de regelgeving door de organisatie zelf.

- d) Voor houders van een door de bevoegde autoriteit afgegeven bewijs van bevoegdheid, certificaat, bevoegdverklaring of attest omvat het toezichtprogramma inspecties, met inbegrip van onaangekondigde inspecties, voor zover van toepassing.
- e) Het toezichtprogramma bevat gegevens over de data waarop audits, inspecties en vergaderingen verplicht zijn en wanneer deze audits, inspecties en vergaderingen werden uitgevoerd.

5.3 Veiligheidsdoelstellingen

In dit State Safety Programme zijn 15 veiligheidsdoelstellingen gedefinieerd.

Bij het benoemen van de veiligheidsdoelstellingen is een onderscheid gemaakt in:

veiligheidsdoelen, die aangeven wat we willen realiseren, *veiligheidsrandvoorwaarden*, verplichtingen die voortvloeien uit internationale verplichtingen, zoals het verdrag van Chicago, maar nog niet volledig zijn geïmplementeerd. Van de overheid mag worden gevergd dat dergelijke verplichtingen worden nagekomen zeker als de veiligheid daarmee is gediend, *veiligheidsprioriteiten*, die aangeven waar versterking van het veiligheidsmanagement gewenst is, bijvoorbeeld omdat op onderdelen van de luchtvaart de regelgeving (nog) niet van toepassing is of meer voorlichting nodig is.

De veiligheidsdoelen, -randvoorwaarden en prioriteiten worden opgenomen in het Actieplan. Voor 2015 zijn dat vooralsnog:

- 5.3.1 *Geen vermijdbare fatale ongevallen in de commerciële luchtvaart*
Het voornaamste veiligheidsdoel dat het ministerie zich stelt is: géén vermijdbare fatale ongevallen in de commerciële luchtvaart met Nederlandse luchtvaartuigen, noch op Nederlandse luchthavens, noch in het Nederlandse luchtruim, noch met door Nederlandse bedrijven onderhouden luchtvaartuigen.
- 5.3.2 *Geen fatale ongevallen te wijten aan uitrusting of training in de General Aviation*
Voor de General Aviation is het veiligheidsdoel: géén fatale ongevallen in de General Aviation waarbij luchtvaartuig, uitrusting of training een rol hebben gespeeld (interne veiligheid) en geen doden of gewonden op de grond (externe veiligheid).
- 5.3.3 *Regelgeving Bonaire, Sint Eustatius en Saba op orde*
Het is een veiligheidsrandvoorwaarde dat de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba op 1 januari 2018 voldoen aan de relevante ICAO-standaarden. Ook het toezicht dient zodanig te zijn ingericht.
- 5.3.4 *Regelgeving Curaçao, Sint Maarten en Aruba op orde*
Het is een veiligheidsprioriteit dat de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba op 1 januari 2019 alle ICAO-standaarden, waarvoor niet na gedegen afweging een afwijking is gemeld, hebben geïmplementeerd in de nationale regelgeving.
- 5.3.5 ICAO State Letters en afwijkingen
Het is een veiligheidsrandvoorwaarde dat alle State Letters die een relatie hebben met de implementatie van regelgeving binnen Nederland op tijd zijn beantwoord en indien er nieuwe afwijkingen ontstaan die tijdig worden vermeld in het ICAO Online Framework.
- 5.3.6 *Voldoen aan de eisen voor Continuous Monitoring Approach van ICAO*
Het is een veiligheidsrandvoorwaarde dat Nederland op 1 januari 2016 beschikt over een plan van aanpak hoe in het ICAO Online Framework naast de afwijkingen ook de wijze van naleving wordt vermeld en Nederland, inclusief het Caribische gedeelte, eind 2018, zich weer rangschikt tussen de toonaangevende landen op basis van een ICAO audit. Onderdeel van CMA is eveneens de beantwoording van de ICAO Protocol Questions.

- 5.3.7 *VMS bij onderhoudsbedrijven*
Het is een veiligheidsprioriteit dat uiterlijk eind 2016 het onderhoud van vliegtuigen, die worden ingezet door een luchtvaartmaatschappij, wordt uitgevoerd door een onderhoudsbedrijf dat beschikt over een VMS ook als de EU regelgeving hiertoe nog niet verplicht.
- 5.3.8 *Veiligheid General Aviation*
Het is een veiligheidsprioriteit dat uiterlijk 31 december 2015 in samenwerking met KNVvL en AOPA een actieplan is opgesteld waarbij betrokken partijen aangeven voor welke activiteiten ter bevordering van de veiligheid in de General Aviation zij de verantwoordelijkheid op zich nemen.
- 5.3.9 *Organisaties aangesloten bij KNVvL en AOPA beschikken over VMS*
Het is een veiligheidsprioriteit dat alle organisaties (verenigingen, vliegclubs) aangesloten bij KNVvL en AOPA op 1 januari 2017 beschikken over een VMS.
De kwaliteitsborging wordt in overleg met betrokken organisaties bevorderd.
- 5.3.10 *Organisaties betrokken bij uitvoering*
Het is een veiligheidsprioriteit dat organisaties betrokken bij de uitvoering van de eisen van de autoriteit op 1 januari 2016 beschikken over een VMS en dat er afspraken zijn gemaakt over de kwaliteitsborging.
- 5.3.11 *Aanbevelingen van de OVV in kaart gebracht*
Het is een veiligheidsprioriteit dat alle aanbevelingen van de OVV in kaart worden gebracht en de uitvoering ervan wordt bewaakt en gestimuleerd, de hiervoor noodzakelijke processtappen worden opgenomen in deel 3, de SSP gerelateerde procedures en werkafspraken.
- 5.3.12 *Artikel 83 bis ICAO opgenomen*
Het is een veiligheidsrandvoorwaarde dat artikel 83bis van het Verdrag van Chicago uiterlijk 31 december 2019 is overgenomen in voor in Nederland geldende regelgeving.
- 5.3.13 *Acceptatie operationele veiligheidsprestatie*
Het is een veiligheidsprioriteit dat DGB en ILT uiterlijk 1 januari 2016 in een plan van aanpak vastleggen hoe de beoordeling van de operationele veiligheidsprestatie van luchtvaartbedrijven geschiedt.
- 5.3.14 *Optimaal safety culture en meldingsgedrag*
Het is een veiligheidsprioriteit door voorlichting de safety culture, de reporting culture en de just culture te verbeteren dan wel op hoog niveau te houden en te monitoren.
- 5.3.15 *Domein Overleg.*
Het is een veiligheidsprioriteit dat voor alle domeinen een Domein Overleg plaatsvindt. Doel van het Domein Overleg is het verbeteren van het veiligheidsmanagement, het verbeteren van de veiligheidscultuur, het uitwisselen van veiligheidservaringen, het bespreken van veiligheidsrisico's en de veiligheidspromotie.

5.4 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aangaande de luchtvaartveiligheid

Hieronder een verdere uitwerking van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals vereist in ICAO annex 19. De zogenaamde 'Safety responsibilities and accountabilities' volgens het ICAO SSP raamwerk, 5.1.3.

5.4.1 *Accountable Executive/ Verantwoordelijk bestuurder*

De Staatssecretaris van het ministerie van IenM is de Verantwoordelijk bestuurder in het kader van het State Safety Programme. Verantwoordelijk bestuurder is eindverantwoordelijk voor de juiste uitvoering van het SSP. Tevens is de Verantwoordelijk bestuurder verantwoordelijk voor het vaststellen van de Veiligheidsbeleidverklaring, het veiligheidsdoel en de aanvaardbare niveaus voor de veiligheidsprestatie

5.4.2 *Veiligheidsmanager DGB*

De Veiligheidsmanager DGB is verantwoordelijk voor het opstellen van het SSP, het Actieplan en de SSP gerelateerde procedures en werkafspraken en ziet toe op de juiste en tijdige uitvoering daarvan.

De Veiligheidsmanager DGB ziet er op toe dat het veiligheidsmanagement ook daadwerkelijk effect heeft op de veiligheidsrisico's in de burgerluchtvaart.

De Veiligheidsmanager DGB is verantwoordelijk voor de jaarlijkse beoordeling van het SSP²⁸ en de jaarlijkse evaluatie van de regelgeving, 1.2.5.

De Veiligheidsmanager ziet toe op de organisatie van training en voorlichting over veiligheidsmanagement binnen de rijksoverheid.

De Veiligheidsmanager DGB heeft een directe onafhankelijke adviesfunctie aangaande de uitvoering van het SSP. De veiligheidsmanager heeft direct toegang tot de Directeur Luchtvaart DGB, Directeur-generaal Bereikbaarheid, Secretaris-generaal en de bewindspersoon.

5.4.3 SSP Kernteam (1.3.2)

Het SSP Kernteam is verantwoordelijk voor het opstellen van het SSP drieluik.

Het SSP Kernteam is samengesteld uit medewerkers van de afdeling Luchtvaartveiligheid (LVV) van DLV.

Het SSP Kernteam Plus bewaakt de voortgang, bespreekt de te nemen acties en besluit over concrete voorstellen.

Het SSP Kernteam Plus is samengesteld uit medewerkers van DLV, ILT en HBJZ.

Het Projectplan SSP2 beschrijft de aanpak om te komen tot het SSP drieluik²⁹.

Het SSP Kernteam voert jaarlijks een GAP analyse uit, zoals voorgesteld door ICAO³⁰ teneinde de voortgang van de implementatie van VMS te bewaken.

Het SSP kernteam draagt zorg voor een goede uitvoering van veiligheidspromotie binnen het ministerie van IenM en ondersteunt de uitvoering bij derden.

²⁸ ICAO GAP analyse

²⁹ Projectplan SSP 2 NL

³⁰ ICAO Doc. 9859.

Afkortingenlijst

ABIS	Rotatiegroep ICAO council, bestaande uit België, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Zwitserland
ABL	Analysebureau Luchtvaartvoorvallen
AOPA	Aircraft Owners and Pilots Association
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
CMA	Continuous Monitoring Approach
DARPAS	Dutch Association for Remotely Piloted Aircraft Systems
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
DGB	Directoraat-generaal Bereikbaarheid
DL-DGB	Directeur Luchtvaart van DGB
DL-ILT	Directeur Luchtvaart van ILT
DLV	Directie Luchtvaart van DGB
DO	Domein Overleg
ECCAIRS	European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems
EASA	European Aviation Safety Agency NL: Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart
EASP	European Aviation Safety Program
EASp	European Aviation Safety plan
EC	Europese Commissie
EFOD	Electronic filing of differences
EU	Europese Unie
FABEC	Functional Airspace Block Europe Central
HBJZ	Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
ICAO	International Civil Aviation Organisation NL: Internationale Burgerluchtvaart Organisatie
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPO	Interprovinciaal Overleg
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KNVvL	Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart

LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
LVV	Afdeling Luchtvaartveiligheid van DLV
MLA	Militaire Luchtvaart Autoriteit
NACA	Netherlands Association of Commercial Aviation
NCMC	National Coordinator Monitoring Compliance
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaart laboratorium
NVL	Nederlandse Vereniging van Luchthavens
OM	Openbaar Ministerie
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RAG	Rulemaking Advisory Group
RPAS	Remotely Piloted Aircraft Systems
SMS	Safety Management System
SSP	State Safety Programme
	NL: Luchtvaartveiligheid programma
TAG	Thematic Advisory Group
USOAP	Universal Safety Oversight Audit Program
	NL: Universeel veiligheidstoezicht controle programma
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VMS	Veiligheidsmanagementsysteem
VNV	Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers
VpS	Veiligheidsplatform Schiphol