

Vergaderjaar 1994–1995

**23 552**

## **Planologische kernbeslissing Schiphol en omgeving**

**Nr. 10**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 februari 1995

Bij brief van 21 oktober 1993 (21 964, nr. 17) werd de Kamer het «Eindrapport van de werkgroep Actieplan RAND **Veiligheidsstudie Schiphol**» toegezonden.

Het rapport beschrijft het actieprogramma dat zal worden uitgevoerd ter implementatie van de aanbevelingen gegeven in de door de RAND Corporation uitgevoerde Veiligheidsstudie Schiphol en de adviezen van het «Safety Panel».

In de brief werd aangegeven dat de Minister met kracht zal streven naar een goede uitvoering van alle delen van het actieprogramma, dat de zorg voor de uitvoering van de diverse activiteiten primair berust bij de direct betrokken partijen genoemd in het actieprogramma en dat voor begeleiding en monitoring van de voortgang een stuurgroep is ingesteld, bestaande uit directieleden van NVLS, RLD, LVB en KLM.

Uit het RAND-rapport en de adviezen van het Safety Panel werden in totaal 25 concrete aanbevelingen afgeleid, welke werden verdeeld in 4 groepen:

- uit te voeren aanbevelingen;
- reeds in gang gezette aanbevelingen;
- aanbevelingen die elders worden behandeld;
- aanbevelingen die niet worden overgenomen.

Het actieprogramma beslaat de implementatie van de beide eerste groepen aanbevelingen, hetgeen in totaal neerkomt op 16 activiteiten.

Het programma is inmiddels zover gevorderd dat een groot deel van de activiteiten is voltooid; 7 activiteiten zijn nog in uitvoering.

In de bijgaande bijlage bied ik u een tussenrapportage aan inzake de uitvoering van het RAND-actieprogramma. In de rapportage wordt van elk der 16 activiteiten achtereenvolgens de opdracht, de stand van de uitvoering en de voorziene verdere planning beschreven.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink

**VOORTGANG ACTIEPROGRAMMA INZAKE DE RAND  
VEILIGHEIDSSSTUDIE SCHIPHOL****1. Integraal Veiligheid Managementsysteem Schiphol**

Dit onderdeel van het actieprogramma betreft het ontwikkelen van een Integraal Veiligheid Managementsysteem voor de Luchthaven Schiphol. Hiermee wordt beoogd het waarborgen en waar mogelijk verbeteren van het veiligheidsniveau bij de ontwikkeling van Schiphol tot Mainport door middel van samenwerking tussen de bij het luchtvaartproces op en rond de Luchthaven Schiphol betrokken bedrijven en instellingen.

De uitvoering is opgedragen aan een projectteam onder leiding van de N.V. Luchthaven Schiphol, met vertegenwoordiging van RLD, LVB en de op Schiphol opererende luchtvaart- en afhandelingsmaatschappijen.

Het projectteam heeft het afgelopen jaar, met ondersteuning van externe deskundigen, een studie verricht naar de beste systematiek om het veiligheidsniveau van de luchthavenprocessen in hun onderlinge samenhang actief en effectief te beheersen.

De ontwikkeling van een adequaat concept is uniek in de luchtvaart vanwege het feit dat, anders dan in de meeste industriële processen waar de uiteindelijke besturing van de veiligheidsketen bij één partij berust, het luchthavenproces een verzameling is van onderling onafhankelijke bedrijfsprocessen (havendienst, luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleiding, afhandelingsmaatschappijen, tankdiensten). De qua veiligheid belangrijkste van deze processen staan elk voor zich, in het kader van een hoog ontwikkeld internationaal systeem van veiligheidsregulering, onder direct toezicht van de Rijksluchtvaartdienst.

Deze toezichtsystematiek dient, juist vanwege de daarin bereikte kwaliteit en internationale standaardisatie, niet te worden verlaten.

Op grond hiervan zal worden toegewerkt naar een zodanige vorm van integratie dat de bestaande sectorale veiligheidssystemen ongewijzigd blijven.

Hierbij zal de nadruk liggen op samenwerking, afstemming en informatieuitwisseling.

Het plan van aanpak voorziet in de instelling, in het voorjaar 1995, van een samenwerkingsstructuur. Hierin zullen de betrokken bedrijven en organisaties gezamenlijk maar met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid veiligheidsmaatregelen, procedures en werkwijzen afstemmen, zowel op beleids- als op operationeel niveau. Systematische analyse en terugkoppeling van geïdentificeerde fouten en incidenten zal een centrale rol in dit proces spelen.

Voor de procescoördinatie is inmiddels rechtstreeks onder de luchthavendirectie een permanente veiligheidscoördinator aangesteld die nauw samenwerkt met de veiligheidscoördinatoren van de betrokken bedrijven.

De veiligheids management processen en -structuren zullen in het stelsel van overheidstoezicht worden ingekaderd bij de certificering van de Luchthaven Schiphol door de Rijksluchtvaartdienst (zie para.3).

**2. Veiligheids Advies Commissie Schiphol**

Een der aanbevelingen uit de Veiligheidsstudie betreft de instelling van een Veiligheids Adviescommissie. Dit is een commissie die de Minister van Verkeer en Waterstaat periodiek in brede zin zal adviseren inzake de

veiligheidssituatie op en rond de luchthaven Schiphol en die zal worden samengesteld uit personen met een gekwalificeerde veiligheids-deskundigheid van internationaal niveau.

De commissie is op 21 februari jl. geïnstalleerd met de volgende samenstelling:

Drs. H. Hooykaas, voormalig President Directeur Shell Nederland (voorzitter);

Prof. dr. A. R. Hale, Hoogleraar Veiligheidskunde aan de Universiteit Delft;

Dipl. ing. K. Koplín, Secretaris Generaal van de Joint Aviation Authorities, het samenwerkingsverband van de Europese luchtwaardigheidsautoriteiten;

Mevr. M. A. van der Meer, lid van 1e Kamer;

Prof. dr. ir. J. A. Mulder, Hoogleraar Vliegtuigbouw aan de Universiteit Delft;

Ir. G. Ockeloën, voormalig Inspecteur Generaal voor de Mijnen;

Mr. I. Opstelten, burgemeester van de gemeente Utrecht.

Tot de taken van de Commissie behoort onder meer het doen uitvoeren van de vijfjaarlijkse veiligheids-audit zoals opgenomen in de PKB Schiphol.

### **3. Certificatie Luchtvaartterreinen**

De Rijksluchtvaartdienst werkt aan een herziening van de systematiek voor het veiligheidstoezicht op inrichting en uitrusting van luchtvaartterreinen, zoals aanbevolen in het RAND-rapport.

De kern van het toekomstige toezicht-systeem zal bestaan uit de certificatie van de luchthavenorganisatie, -voorzieningen en -procedures.

Door een projectgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van Rijksluchtvaartdienst, de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie, de Nederlandse Vereniging van Luchthavens en de Luchthaven Schiphol, is een concept-regeling ontwikkeld waarin de grondslagen en randvoorwaarden van de certificatie zijn beschreven.

De wettelijke verankering hiervan maakt deel uit van de algehele herziening van de luchtvaartwetgeving waarbij ook de instelling van een zonering voor externe veiligheid rond burgerluchthavens wettelijk zal worden geregeld.

Inmiddels is per 03.11.94 een geheel herzien Algemeen Luchthavenreglement van kracht geworden waarin voorschriften worden gegeven ter bevordering van de orde en veiligheid op luchtvaartterreinen.

Daarnaast is voor de Luchthaven Schiphol op dezelfde datum een Aanvullend Luchthavenreglement vastgesteld. Doordat op grond hiervan aan de exploitant kan worden opgedragen nadere maatregelen vast te stellen in een zgn. Aerodrome Manual wordt bereikt dat de facto het certificatieproces voor de Luchthaven Schiphol kan worden gestart vooruitlopend op voornoemde wettelijke verankering. Het Aerodrome Manual, dat een der belangrijkste bouwstenen in de certificatie zal vormen, bevat een beschrijving van de organisatie, de werkwijzen en procedures, de inrichting en de uitrusting van een luchthaven.

Na de certificering van de Luchthaven Schiphol zal in de loop van 1996 het certificatie-programma voor de regionale luchthavens worden gestart.

#### **4. Beheersing kwaliteit luchtvaartmaatschappijen**

In het RAND rapport wordt aanbevolen maatregelen te treffen tegen het gebruik van het Nederlandse luchtruim en de Nederlandse luchthavens door buitenlandse luchtvaartmaatschappijen waarvan het risico aanwezig is dat zij niet opereren conform de vastgestelde veiligheidsstandaards en aldus een verhoogd risico vertegenwoordigen.

Er zijn overigens geen aanwijzingen dat er momenteel voor Nederland sprake is van een substantieel veiligheidsprobleem.

De haalbaarheid van een gericht actieprogramma op nationaal niveau is gelimiteerd door verdragsrechtelijke beperkingen: volgens de vigerende ICAO-regels berust de verantwoordelijkheid voor de technische integriteit van luchtvaartuigen en de veiligheid van vliegoperaties bij het land van registratie, hetgeen de mogelijkheden tot controle van bezoekende buitenlandse vliegtuigen in geval van vermoedens van onvoldoende luchtwaardigheid zeer sterk inperkt.

Het momenteel in uitvoering zijnde actieprogramma concentreert zich op de volgende preventieve en reactieve maatregelen:

##### *a. Internationaal*

In de richting van de Joint Aviation Authorities (JAA) is initiatief genomen tot een gezamenlijke Europese aanpak, hetgeen op zijn beurt onder meer heeft geresulteerd in overleg hierover tussen de JAA autoriteiten en de Amerikaanse FAA.

Inmiddels is het probleem, mede door de aandrang van de Nederlandse autoriteiten, doorgebroken op de internationale agenda. Zowel op wereldschaal (in ICAO verband) als op Europees niveau (in ECAC verband) worden momenteel procedures ontwikkeld voor het aanpakken van de problematiek van «Safety Oversight of Foreign Aircraft». De kern van de aanpak zal bestaan uit een stelsel van internationale controle op de kwaliteit van het door nationale overheden uitgeoefende veiligheids-toezicht.

Nederland zal zowel in de ontwikkeling van het stelsel als in de samenstelling van de controle teams een actieve positie innemen.

##### *b. Nationaal*

Preventieve maatregelen: mijden van minder betrouwbare luchtvaartmaatschappijen

In alle door Nederland af te sluiten bilaterale luchtvaartovereenkomsten wordt standaard de wederzijdse erkenning van brevetten en luchtwaardigheidseisen op basis van de ICAO minimum-vereisten opgenomen.

Voorts wordt, in het kader van het hulp en steunprogramma, deelgenomen in diverse bilaterale en internationale programma's die erop zijn gericht de veiligheidsvoorzieningen in diverse landen op een hoger peil te brengen.

Daarnaast wordt waar mogelijk het z.g. «wet-leasen» tegengegaan uit landen waarover twijfels bestaan m.b.t. de kwaliteit van het veiligheids-toezicht of waarvan weinig of geen informatie hieromtrent bekend is.

Onderkend dient evenwel te worden dat ook op dit vlak de mogelijkheden voor aanpak op nationale schaal zeer beperkt zijn: concrete aanwijzingen zijn moeilijk te onderkennen, waardoor een restrictief nationaal beleid al gauw resulteert in consequenties van verdragsrechtelijke aard.

Correctieve maatregelen: inspectie en controle

Binnen de beperkingen van de geldende internationale regels zullen de mogelijkheden tot het controleren van een bezoekend vliegtuig in geval van gerezen twijfel aan de luchtwaardigheid (en waar nodig het afdwingen van maatregelen als voorwaarde voor vertrek) optimaal benut worden.

Hiertoe is een controle-procedure in werking gesteld in samenwerking tussen RLD, NVLS, LVB en Korps Landelijke Politiediensten, afd. Luchtvaart.

De betreffende controle-procedure is een voorlopige maatregel die zich concentreert op de te ondernemen actie op binnenkomende meldingen.

Er wordt nog gewerkt aan procedures om het melden zelf te stimuleren. Dit vindt plaats in het kader van de activiteiten t.a.v. het Integraal Veiligheids Management Systeem (zie para.1) en Vertrouwelijke Incident Rapportage (zie para.5).

## **5. Vertrouwelijke rapportage onveilige situaties**

In het RAND rapport wordt aanbevolen een centraal meldpunt op de Luchthaven Schiphol in te richten waar medewerkers van op de luchthaven actieve bedrijven en organisaties met behoud van anonimiteit melding kunnen doen van gesignaleerde onveilige situaties, incidenten en ongevallen.

De voorbereiding is in handen van een projectgroep van Rijksluchtvaartdienst, NV. Luchthaven Schiphol, Luchtverkeersbeveiliging en vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleiders en verkeersvliegers.

Over de inrichting en werking van het meldpunt bestaat inmiddels overeenstemming en ook is een aantal randvoorwaarden gedefinieerd waarbinnen het vertrouwelijke karakter zal worden gewaarborgd.

Momenteel wordt gezocht naar een systeem voor de functionele ondersteuning van het meldpunt. Bij de systeemkeus wordt rekening gehouden met elders in de wereld ontwikkelde systemen en met gelijksoortige activiteiten in EU-verband.

Met het oog op de sterke functionele relatie met het in ontwikkeling zijnde Integraal Veiligheids Management Systeem (para. 1) wordt het implementatie-traject van de beide projecten gekoppeld uitgevoerd.

## **6. Informeren publiek**

In het RAND-rapport wordt een actievare voorlichting van het algemene publiek aanbevolen inzake de veiligheid van de luchthaven en de zich daar afspelende processen.

Deze aanbeveling wordt uitgevoerd met actieve betrokkenheid van alle relevante partijen met als hoofddoelstelling een grotere openheid zowel ten aanzien van algemene veiligheidszaken als ten aanzien van communicatie bij calamiteiten.

Er wordt op twee fronten aan de uitvoering van deze aanbeveling gewerkt.

In de eerste plaats is een samenwerkingsverband opgezet van de voorlichtingsdiensten van de bij het luchthavenproces betrokken partijen dat zorg draagt voor een actieve en gecoördineerde externe communicatie bij calamiteiten.

Hetzelfde samenwerkingsverband werkt momenteel aan een communicatieplan voor een actieve publieke voorlichting inzake de ontwikkeling van de veiligheidsvoorzieningen op en rond de luchthaven.

## **7. Voorkomen onbalans tussen milieu en veiligheid**

Dit onderdeel van het actieprogramma is erop gericht te voorkomen dat bij het ontwerpen van vertekroutes en -procedures het optimaliseren van milieudoelstellingen (met name geluidshinder) ten koste gaat van de veiligheid. Het ontwerp-proces dient hiertoe zodanig geformaliseerd te worden dat de afweging van de veiligheidsbelangen tegenover die van milieu en economie expliciet plaatsvindt.

Ter uitvoering van deze aanbeveling is in samenwerking tussen RLD, LVB, KLM en NVLS een procedure ontwikkeld die inmiddels in werking is gesteld.

## **8. Onafhankelijk luchtvaartongevallenonderzoek**

In het actieprogramma werd al aangegeven dat aan deze aanbeveling uit het RAND-rapport inmiddels is voldaan met het van kracht worden, per 24 januari 1993, van de Luchtvaartongevallenwet, waarbij de positie van het vooronderzoek, gekoppeld aan de Raad voor de Luchtvaart, is geregeld.

## **9. Brevettering verkeersleiders**

Het RAND rapport beveelt aan een brevetteringssysteem voor luchtverkeersleiders in te voeren. Een ontwikkeling die overigens reeds door de Rijksluchtvaartdienst ter hand werd genomen in het kader van de verzelfstandiging van de Luchtverkeersbeveiliging.

Inmiddels zijn in een algemene Maatregel van Bestuur «Besluit kwalificaties Luchtverkeersdienstverlening» de eisen voor het verkrijgen en behouden van de bevoegdheid luchtverkeersleider geregeld namens de Ministers van V&W en Defensie. Deze AMvB, die is opgezet overeenkomstig ICAO richtlijnen en aanbevelingen, is van kracht sedert 1 januari 1994.

Tevens is een regeling ontwikkeld ter handhaving van de vakbekwaamheid welke eind 1994 van kracht is geworden.

De regeling is afgestemd op gebruikelijke regelingen in omliggende landen.

## **10. Crew Resource Management (CRM)**

Onder Crew Resource Management wordt verstaan het als team functioneren van cockpitbemanningen waarbij de taken en verantwoordelijkheden van de diverse leden van de bemanning op elkaar aansluiten.

Dit is in de burgerluchtvaart reeds enige tijd een belangrijk aandachtsgebied aangezien bij luchtvaartongevallen blijkt dat juist bij voortschrijdende technologie de beperking van het menselijk handelen een belangrijke bron van zorg is.

Bij vele luchtvaartmaatschappijen, waaronder de Nederlandse, maakt CRM reeds enige tijd onderdeel uit van het opleidingsprogramma maar (internationaal gestandaardiseerde) regels, bestaan (nog) niet.

In het kader van de Joint Aviation Authorities worden thans operationele standaards op Europees niveau voorbereid, waarin CRM-training

voor alle lidstaten verplicht wordt gesteld. Het van kracht worden van het document waarin deze standaards worden opgenomen (JAR-OPS) is gepland voor 1996 (en niet in 1994, zoals ten onrechte stond genoemd in het op 23 oktober 1993 opgestelde actieplan). Rekening houdend met een overgangsperiode van twee jaar betekent dit dat CRM waarschijnlijk pas medio 1998 volledig zal zijn geïmplementeerd in Europa.

Inmiddels is door Nederland een ICAO Flight Safety en Human Factors seminar georganiseerd, dat werd gehouden van 16 t/m 19 mei jl. waarvoor grote belangstelling bestond, vooral van Oost-Europese zijde en waar het onderwerp CRM een belangrijke plaats innam.

### **11. Ground Proximity Warning System (GPWS)**

De aanwezigheid van een GPWS aan boord van vliegtuigen is reeds sinds 1976 door ICAO voorgeschreven voor vliegtuigen met turbine-motoren en een startgewicht van meer dan 5700 kilo. Nederlandse vliegtuigen voldoen reeds jaren aan deze eis.

Aan Europese standaardisatie in het kader van de Joint Aviation Authorities wordt gewerkt. Aangezien invoering niet afdwingbaar is voor luchtvaartmaatschappijen behorende tot niet JAA landen, is hiervoor via ICAO aandacht gevraagd.

### **12. Uitplaatsen General Aviation**

In het RAND rapport wordt aanbevolen de categorie General Aviation uit te plaatsen.

Sinds 1991 voert de Luchthaven Schiphol met instemming van de rijksoverheid een ontmoedigingsbeleid voor de General Aviation, onder meer door verhogen van landingsgelden.

De aankoop van Lelystad Airport vond mede in samenhang met dit beleid plaats en veel heliportverkeer is inmiddels naar Vliegveld De Kooy (Den Helder) verplaatst.

Dit beleid wordt voortgezet.

### **13. Installatie Precision Approach Path Indicator's (PAPI)**

In het Actieprogramma RAND wordt aanbevolen te streven naar installatie van PAPI systemen op daarvoor in aanmerking komende landingsbanen op Schiphol. Dit systeem geeft de vlieger een visuele geleiding van de dalhoek waaronder de betreffende baan moet worden aangevlogen.

Inmiddels is besloten hieraan uitvoering te geven door alle landingsbanen op Schiphol met een PAPI-systeem uit te rusten. De installatie wordt uitgevoerd tijdens groot onderhoud van de banen waardoor het totale programma in 1998 zal zijn afgerond.

Inmiddels zijn 5 PAPI-systemen operationeel.

De aanpassing van de Nederlandse regelgeving is in voorbereiding.

### **14. Toegangsautorisatie platform en randwegen**

Dit onderdeel van het actieprogramma is gericht op aanscherping van de toelatingsregeling voor platformen en randwegen met als doel de veiligheid op en rond de platformen en in het landingsterrein te verhogen.



Hiertoe is een interactief kwalificatiesysteem ontwikkeld, de z.g. «Apron Safety Test». Door middel van dit systeem wordt een bekwaamheidstest afgenomen als voorwaarde voor verstrekking van toegangsautorisatie tot gedefinieerde delen van de luchthaven. Het systeem is op 11 april 1994 in gebruik genomen en functioneert naar verwachting.

### **15. LVB Participatie in alarmorganisatie N.V. Luchthaven Schiphol**

In het kader van het actieprogramma dient te worden gestreefd naar actieve deelname van de Luchtverkeersbeveiliging in de alarmregeling van de Luchthaven Schiphol.

De participatie van LVB in de alarm-overlegstructuur en in het oefenprogramma is inmiddels van kracht. Een herziene luchthavenalarmregeling die e.e.a. formaliseert wordt binnenkort afgerond.

### **16. Controle op maximum startgewicht**

In het RAND rapport wordt controle op het maximum startgewicht (MTOW) van vertrekkende vliegtuigen aanbevolen.

Bij alle afhandelaren (KLM, AG, Avio Presto, Avia Trading en Ogden) maakt het wegen van de vracht deel uit van de standaardprocedure.

De uitkomsten van de weging worden vastgelegd in de zgn.«load sheet», evenals de gewichten van bagage en brandstof en de (gemiddelde) gewichten van passagiers.

Het toezicht hierop berust bij het Korps Landelijke Politiediensten, Afdeling Luchtvaart.

Het loadsheet wordt ondertekend door de gezagvoerder, die eindverantwoordelijk is en blijft voor het niet overschrijden van het maximale startgewicht.

Een toenemend aantal vliegtuigtypen beschikt tegenwoordig in de cockpit over een indicatie van de z.g. «gross weight».