

Vergaderjaar 2020–2021

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 395

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2020

Sinds het verschijnen van de vorige voortgangsrapportage is zowel door de sectorpartijen als het ministerie verder gewerkt aan de implementatie van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Op 13 december 2018¹, 10 juli 2019² en 7 februari 2020³ heeft u de vorige voortgangsrapportages ontvangen. Bijgevoegd treft u de vierde voortgangsrapportage aan. Hierin ga ik in op de ontwikkelingen sinds de vorige voortgangsrapportage.

Het COVID-19-virus en de wereldwijde bestrijding daarvan hebben een zware impact op de luchtvaartsector, nu en naar verwachting ook in de komende jaren. Bij de voortzetting van het vliegverkeer blijft de veiligheid op één staan. In verschillende gesprekken die zijn gevoerd met de sectorpartijen op Schiphol is door alle partijen benadrukt dat deze situatie niet ten koste mag gaan van veiligheid. Zo wordt het werk aan de in de roadmap veiligheidsverbetering (integralsafetyschiphol.nl) genoemde maatregelen voortgezet. De sector blijft dus investeren in veiligheid bijvoorbeeld in het tegengaan van afwijkingen door grondpersoneel en het aanleggen van een verlichte stopstreep om het risico van *runway incursions* op de Aalsmeerbaan te verminderen.

Ook op systeemniveau wil ik scherp blijven op de veiligheid. Hiervoor zijn en worden verschillende evaluaties en audits uitgevoerd. Dit moet bijdragen aan het met elkaar bij de les blijven en geeft de mogelijkheid om verder te leren en verbeteren zonder dat sprake is van (bijna) incidenten.

Op 30 maart 2020 heb ik u de actualisatie van de Integrale Veiligheidsanalyse (IVA) en de onafhankelijke evaluatie van de opvolging van de

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 351

² Kamerstuk 29 665, nr. 373

³ Kamerstuk 29 665, nr. 379

OVV-aanbevelingen toegestuurd⁴. Tijdens een technische briefing op 2 november jl. hebben de onderzoekers hun rapporten aan u toegelicht. In mijn eerdere reactie op deze rapporten heb ik al aangegeven dat de uitgevoerde evaluatie een momentopname is van de opvolging van de OVV-aanbevelingen van eind 2019. Ik zal daarom medio 2021 een onafhankelijke partij vragen een vervolgonderzoek uit te voeren om de opvolging van alle OVV-aanbevelingen opnieuw te beoordelen en uw Kamer hierover te informeren.

Op 2 juli 2018 heb ik samen met de sectorpartijen het convenant veiligheidsverbetering Schiphol ondertekend⁵. De ondertekening van het convenant was een belangrijke stap in het kader van de samenwerking op het gebied van veiligheid, een element in de aanbevelingen van de OVV. In het convenant staan afspraken over de ontwikkeling van het Integral Safety Management System (ISMS) en het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL) centraal. Ook zijn in het convenant afspraken vastgelegd over de rolverdeling tussen de sectorpartijen en het ministerie, die onder andere als doel hadden om de eindverantwoordelijkheid van mijn ministerie te versterken. Tot slot is afgesproken dat het convenant en de daarin gemaakte afspraken in 2020 onafhankelijk zouden worden geëvalueerd in opdracht van de Minister en in afstemming met de sectorpartijen.

De onderzoeksbureaus Price Waterhouse Coopers (PwC) en Adecs Airinfra hebben de afgelopen maanden het convenant geëvalueerd. Het eindrapport van deze evaluatie stuur ik als bijlage⁶ van deze voortgangsrapportage mee. Er is onder andere onderzocht in hoeverre partijen de genoemde afspraken zijn nagekomen, of het convenant als instrument heeft gewerkt om de doelen te bereiken en of er aanbevelingen zijn voor aanpassing van het convenant. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat alle geïnterviewde partijen het convenant hebben ervaren als een waardevol instrument in de samenwerking rondom veiligheid op Schiphol. De afspraken in het convenant worden voor het overgrote deel nagekomen en het convenant heeft volgens de betrokken partijen als instrument bijgedragen aan een verbeterde samenwerking op dit belangrijke thema. Ook richting de toekomst blijft er behoefte om de samenwerking te bestendigen en vast te houden aan het convenant als middel om afspraken vast te leggen.

De onderzoekers doen enkele aanbevelingen voor verbetering van het convenant. De convenantpartijen hebben gezamenlijk geconstateerd dat de samenwerking goed verloopt en hebben aangegeven de aanbevelingen van PwC en Adecs ter harte te nemen. Naar aanleiding van de aanbevelingen is besloten dat het ABL voortaan zal worden uitgenodigd voor de periodieke overleggen op managementsniveau. Het verwerken van de aanbevelingen tot formele convenantteksten zal in 2021 worden opgepakt. Dit biedt ruimte om de verdere uitwerking van de systeemmonitor veiligheid en het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma (NLVP) 2020 – 2024 te betrekken in de aanpassing. Ook de tweede evaluatie van Baines Simmons over de ontwikkeling van ISMS en ABL – die in december wordt opgeleverd – levert mogelijk nog aandachtspunten voor verwerking in het convenant. Tot ondertekening van een aangepast convenant blijven de huidige afspraken van kracht. Ik zal u informeren over de aanpassing van het convenant als dit is afgerond.

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 384

⁵ Kamerstuk 29 665, nr. 334

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Het OVV-rapport uit 2017 bevat enkele aanbevelingen die specifiek zijn gericht aan de ILT. Daarom heb ik twee jaar geleden extra capaciteit en middelen vrijgemaakt ter versterking van de ILT en het ABL. De ILT heeft de besteding van die capaciteit en middelen nu tussentijds geëvalueerd. De fte en investeringen hebben er volgens de ILT toe geleid dat het toezicht is verbeterd en meer activiteiten zijn uitgevoerd in het kader van het toezicht op de veiligheid op Schiphol en de opvolging van de OVV aanbevelingen. De uitkomsten van deze evaluatie vindt u in de voortgangsrapportage en bijgevoegde brief van ILT⁷.

Tot slot informeer ik u in deze rapportage onder andere over de strategische veiligheidsvisie die de sector heeft opgesteld en de stand van zaken ten aanzien van de systeemmonitor luchtvaartveiligheid.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Voortgangsrapportage OVV-aanbevelingen veiligheid Schiphol

In deze voortgangsrapportage is de stand van zaken weergegeven van de implementatie van de aanbevelingen van de OVV in het rapport *Veiligheid vliegverkeer Schiphol*. Net als in de voorgaande drie voortgangsrapportages wordt de voortgang sinds de laatste rapportage beschreven op de volgende aanbevelingen en onderwerpen:

1. Reductie van veiligheidsrisico's door de sector (aanbeveling 1 t/m 3);
2. Samenwerken aan veiligheid binnen de sector (aanbeveling 4 t/m 6);
3. Eindverantwoordelijkheid Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (aanbeveling 7 en 8).

1. Reductie veiligheidsrisico's door de sector

Aanbeveling 1 tot en met 3

1. Ontwikkel een nieuw toekomstbestendig operationeel concept voor de afhandeling van vliegverkeer op Schiphol, waardoor huidige en toekomstige veiligheidsrisico's worden verminderd. Denk daarbij aan onderstaande maatregelen:
 - a. zorg voor vermindering van het aantal wisselingen van baancombinatie;
 - b. reduceer de complexiteit van de infrastructuur van de luchthaven.
2. Verminder huidige en toekomstige veiligheidsrisico's door onder andere onderstaande maatregelen:
 - a. minimaliseer het aantal kruisingen van actieve start- en landingsbanen;
 - b. monitor en evalueer de afwijkingen van procedures en standaarden door verkeersleiders;
 - c. beoordeel de risico's van een stapeling van veiligheidsrisico's en bijbehorende mitigerende maatregelen;
 - d. verminder structureel het aantal runway incursions.
3. Onderzoek vooraf en integraal wat de effecten van groei van het vliegverkeer zijn op de veiligheid en neem maatregelen om die effecten structureel te beheersen.

De samenwerking in het ISMS is de afgelopen maanden ongestoord doorgedaan. Zo is recentelijk een gezamenlijk onderzoek naar een incident met een afgebroken start vanaf een taxibaan in plaats van de toegewezen vertrekbaan afgerond en zijn maatregelen genomen om herhaling te voorkomen. Ook heeft de sector de eerste evaluaties van geïmplementeerde maatregelen gedaan. De uitkomsten van deze evaluaties zijn overwegend positief. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zal in de Staat van Schiphol over haar bevindingen rapporteren. De operationele veiligheidsprestatie wordt blijvend gemonitord in de individuele veiligheidsmanagementsystemen en het Integral Safety Management System (ISMS).

De afgelopen periode zijn weer vier veiligheidsprojecten afgerond. Het totaal aantal afgeronde projecten komt daarmee uit op achttien. Zo heeft LVNL een extra veiligheidsvangnet geïmplementeerd om starts en landingen op banen die niet in gebruik zijn te voorkomen. Dit betekent dat een luchtverkeersleider automatisch een waarschuwing krijgt als hij of zij een baan wil inzetten die buiten gebruik is. In de vorige voortgangsrapportage heb ik u geïnformeerd over uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen op het Uniform platform van zes naar negen. Dit aantal is nu verder uitgebreid van negen naar twaalf. Het gebruik van dit platform, gelegen aan de oostkant van de Zwanenburgbaan, zorgt voor een reductie in het aantal baankruisingen en vermindert daarmee het risico op runway incursions. Tevens is LVNL bezig met het invullen van de aanbeveling die aan haar is gericht in het rapport van de OVV van 24 september 2020 over

verminderde separatie tussen twee vliegtuigen na een doorstart op de Zwanenburgbaan⁸. In het voorjaar van 2020 hebben de sectorpartijen een onderzoek gestart naar convergent starten en landen. De uitkomsten worden dit najaar verwacht. Ik streef ernaar uw Kamer hier voor het AO Luchtvaart van 16 december 2020 nader over te informeren. Een volledig overzicht van de maatregelen van de ISMS-partijen is te vinden op integralsafetyschiphol.nl.

Vanwege de afname van het vliegverkeer houden de sectorpartijen vanzelfsprekend nog sterker hun investeringen tegen het licht. Hierbij is veiligheid nadrukkelijk een randvoorwaarde. Hier dring ik in de gesprekken met de sectorpartijen ook op aan. Er worden dan ook geen maatregelen van de roadmap geschrapt. Wel wordt de planning van enkele projecten aangepast. Deze aanpassingen zijn in het ISMS besproken om te waarborgen dat risico's afdoende beheerst blijven. Zo is de invoering van «pooling» van grondmaterieel, waar ik u in de vorige voortgangsrapportages over heb geïnformeerd een half jaar uitgesteld. Vanwege de coronacrisis hadden de bedrijven even niet de ruimte om te werken aan implementatie van deze maatregel. Daarnaast duurt de verdubbeling van taxibaan Quebec, waarmee de voorspelbaarheid en uniformiteit van het taxiërend verkeer moet worden verbeterd, langer dan oorspronkelijk gepland. De eerste fase (fase 1A) waaronder de bouw van het viaduct over de A4, is in uitvoering en loopt op schema. Fase 1B, de finale aansluiting aan de oostelijke zijde, wordt vanwege vertraging bij de sloop van een loods enigszins vertraagd. Aanvullend wordt nog bekeken of de investering voor fase 1B nog verder kan worden uitgesteld. Voor die aansluiting is namelijk rekening gehouden met een stijging van het verkeer. Mogelijk blijft met de huidige prognoses voor het vliegverkeer uitstel zonder negatieve gevolgen voor de veiligheid. Daarbij is een analyse van de veiligheidsrisico's bepalend in de besluitvorming.

2. Samenwerken aan veiligheid

Aanbeveling 4 tot en met 6

4. Stel een gezamenlijke visie op voor de veiligheid van Schiphol waarin expliciet te realiseren veiligheidsdoelen met bijbehorende termijnen zijn opgenomen.
5. Zorg voor een Integraal Veiligheidsmanagementsysteem (IVMS) waaraan alle partijen in het Veiligheidsplatform Schiphol zich committeren, met in ieder geval de volgende onderdelen:
 - a. gezamenlijke aanpak van veiligheidsrisico's met betrekking tot relaties en interacties tussen de afzonderlijke partijen (interfaces);
 - b. gezamenlijke incidentonderzoeken en proactieve veiligheidsanalyses.
6. Zorg ervoor dat het Veiligheidsplatform Schiphol een formele status krijgt met doorzettingsmacht waarbinnen operationele en strategische beslissingen over veiligheid op Schiphol kunnen worden genomen.

Door de partijen in het ISMS is hard gewerkt aan het opstellen van een strategische veiligheidsvisie. In deze visie is aandacht voor de rol van veiligheid in de besluitvorming en gaan partijen in op de gezamenlijke ambities ten aanzien van veiligheid voor de periode 2020–2022. De visie is recent voorgelegd aan mijn ministerie, conform de aanbeveling van de OVV (7g) en de afspraak hierover in het convenant veiligheidsverbetering Schiphol. Op basis van de reactie van het ministerie hebben de sectorpartijen een definitieve visie vastgesteld in het Safety Review Board van het

⁸ Kamerstuk 31 936, nr. 809

ISMS. Partijen hebben ambities vastgelegd voor de periode 2020–2022. Met deze korte horizon is het mogelijk om duidelijke en haalbare doelen te stellen.

In de vorige voortgangsrapportages heb ik u geïnformeerd over de eerste externe evaluatie van het ISMS die de sector in de eerste helft van 2019 heeft laten uitvoeren door het bureau Baines Simmons. Inmiddels is de tweede externe evaluatie van het ISMS gestart. Over de uitkomsten hiervan zal ik u informeren in de eerstvolgende voortgangsrapportage. De ILT zal in de Staat van Schiphol ook ingaan op het ISMS.

In de huidige periode waarin COVID-19 nog steeds een grote rol speelt, is aanvullend op de aanbevelingen van EASA en de veiligheidsmanagementsystemen van de verschillende partijen op Schiphol een gezamenlijke campagne gevoerd om luchtvaartmedewerkers extra bewust te maken van het belang van teamwork na een periode van verminderde inzet. Hiervoor zijn posters op diverse plaatsen opgehangen met een link naar de website integralsafetyschiphol.nl/saferecovery.

3. Eindverantwoordelijkheid

Aanbeveling 7 en 8

7. Vul de rol van eindverantwoordelijke voor de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol nader in door onder andere:
 - a. het opstellen van een helder controleerbaar criterium voor de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol, en het formuleren van een transparante werkwijze van hoe veiligheid als randvoorwaarde wordt ingevuld;
 - b. de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol in zijn geheel in kaart te brengen;
 - c. bij cruciale besluiten over (de groei van) Schiphol de gevolgen voor veiligheid in de volle breedte te beoordelen;
 - d. handhaafbare normen en doelen voor veiligheid op en rond de luchthaven vast te stellen en deze te gebruiken om de veiligheid permanent te verbeteren;
 - e. veiligheidsaspecten van het vliegverkeer actief te monitoren en regelmatig trendanalyses uit te voeren;
 - f. de effectiviteit van het toezicht op het vliegverkeer op en rond Schiphol te vergroten door meer menskracht en middelen in te zetten, door te investeren in de inhoudelijke kennis van toezichthouders, door meer inhoudelijke inspecties te laten plaatsvinden en door het functioneren van het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen te verbeteren;
 - g. de gezamenlijke strategische veiligheidsvisie van de LVNL, Schiphol Group en de luchtvaartmaatschappijen te bewaken en zo nodig bij te sturen;
 - h. de organisatie en het functioneren van het Veiligheidsplatform Schiphol te bewaken en zo nodig bij te sturen;
 - i. het externe veiligheidsbeleid ten behoeve van de omwonenden effectiever vorm te geven, onder meer door een heldere en handhaafbare normering voor risico voor omwonenden en bedrijven op te nemen.
8. Leg periodiek openbaar verantwoording af over de rol van eindverantwoordelijke voor veiligheid op Schiphol.

Op 21 februari 2020 heb ik u het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma (NLVP) 2020–2024 aangeboden (Kamerstuk 24 804, nr. 116). Het NLVP beschrijft hoe de veiligheid met de internationaal voorgeschreven proactieve aanpak is geborgd in samenhang tussen beleid, toezicht en de luchtvaartorganisaties. Het NLVP geeft invulling aan de meest recente

internationale standaarden en aanbevolen werkwijzen voor veiligheidsmanagement in de burgerluchtvaart. Het NLVP draagt hiermee tevens bij aan aanbeveling 7 en 8 van de OVV om de eindverantwoordelijkheid voor de veiligheid op Schiphol nader in te vullen. Het nationale veiligheidsdoel is het continu verbeteren van luchtvaartveiligheid door het kennen van de grootste nationale risico's en deze te beheersen tot een acceptabel niveau. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen commerciële, kleine en onbemande luchtvaart. Het realiseren van het nationale doel rust op vier pijlers: het veiligheidsbeleid en inrichting van het systeem, de beheersing van veiligheidsrisico's, de veiligheidsborging en de veiligheidspromotie. In het NLVP zijn per pijler concrete prestaties opgenomen waar mijn ministerie de komende jaren mee aan de slag gaat. Over de uitwerking van het programma in het Nederlands actieplan voor luchtvaartveiligheid, zoals Nederland ook internationaal verplicht is, zal ik u op een later moment nader informeren.

Systeemmonitor luchtvaartveiligheid

In de vorige voortgangsrapportage heb ik u geïnformeerd over de systeemmonitor luchtvaartveiligheid die is ontwikkeld om inzicht te geven in het functioneren van het veiligheidssysteem: regelgeving, toelating en toezicht, vliegoperatie en reflectie (leren van voorvallen en ongevallen). De eerste publicatie van deze monitor brengt in beeld hoe het veiligheidssysteem per 1 januari 2021 functioneert. Deze publicatie kan ik u naar verwachting in het tweede kwartaal van 2021 aanbieden.

Ontwikkeling Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL)

Het ABL houdt zich bezig met de analyse van specifieke voorvallen, statistische analyses, de ontwikkeling van nieuwe analyseproducten, informatievoorziening binnen de ILT, informatievoorziening aan de luchtvaartsector en informatievoorziening aan de samenleving als geheel. De in het convenant veiligheidsverbetering genoemde verbeterpunten zijn aangepakt door het ABL, waaronder het verbeteren van de analyses, verbinding met de sector en kwaliteit van de meldingen. De vorderingen worden jaarlijks zowel intern als extern geëvalueerd. Er zijn audits op het ABL uitgevoerd door Baines Simmons, EASA en TÜV. Op veel punten zijn stappen gezet zoals de publicatie van het interactieve ABL-dashboard en factsheets. Het ABL overlegt regelmatig met vertegenwoordigers uit de grote en kleine luchtvaart, het ISMS Schiphol, en de OVV. Zoals hierboven aangegeven zal ABL vanaf heden ook aansluiten bij de overleggen die het ministerie en de sectorpartijen voeren. Twee belangrijke aandachtspunten zijn het verder ontwikkelen van de informatievoorziening aan inspectieafdelingen binnen de ILT, en het effectief stimuleren van de meldingsbereidheid en de kwaliteit van de meldingen die door de sector worden gedaan. Eind dit jaar worden de resultaten van de audit door Baines Simmons over afgelopen jaar verwacht.

Evaluatie middelen toezicht

Om in het kader van de OVV-aanbevelingen uit 2017 de positie van de ILT en het ABL te versterken heb ik twee jaar geleden extra capaciteit en middelen vrijgemaakt. Er zijn 4 FTE aangetrokken, waarvan 2 ter versterking van het toezicht en 2 ter versterking van het ABL. De ILT heeft de besteding van die capaciteit en middelen nu tussentijds geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie vindt u in de bijgevoegde brief.

Uit die brief is op te maken dat de ter beschikking gestelde middelen zijn besteed aan het aantrekken van extra fte op zowel het toezicht als het ABL. De fte en investeringen hebben volgens de ILT ertoe geleid dat meer

activiteiten zijn uitgevoerd in het kader van het toezicht op de veiligheid op Schiphol en de opvolging van de OVV aanbevelingen. Zo is mede dankzij de extra fte meer vakinhoudelijke kennis aangetrokken, is er meer tijd en ruimte voor gerichte inspecties en is de Staat van Schiphol ontwikkeld tot het product dat het nu is. De extra middelen hebben bij het ABL gezorgd voor meer mogelijkheden op het terrein van analyse van voorvallen en het ontwikkelen van producten en informatievoorziening. Deze brief van de ILT zal worden betrokken in de gesprekken rondom de financiële mogelijkheden voor de komende jaren.

Veiligheid van omwonenden

In de vorige voortgangsrapportage heb ik u geïnformeerd over het praktische stappenplan dat met de betrokken gemeenten en provincies is opgesteld om de motiveringsplicht in het Luchthavenindelingbesluit (LIB) Schiphol effectief in te vullen. Gemeenten hebben hier nu circa een jaar mee kunnen werken. Ik zal in de loop van 2021 de wijze waarop de motiveringsplicht daadwerkelijk door gemeenten wordt geconcretiseerd laten monitoren en evalueren. Aanvankelijk was het de bedoeling om in het stappenplan tevens een richtsnoer op te nemen voor het toepassen van het criterium voor het maximaal aantal werknemers per hectare voor nieuwe bedrijven en kantoren in het LIB. Dit zal worden meegenomen in het kader van de verkenning naar nieuw ruimtelijk beleid rondom Schiphol, zoals beschreven in aanbiedingsbrief bij de ontwerp-Luchtvaartnota⁹. Over dit traject zal ik u in een later stadium nader informeren.

⁹ Kamerstuk 31 936, nr. 741