

Vergaderjaar 2005–2006

30 398

Evaluatie Luchtverkeersleiding Nederland

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2005

Samenvatting

In de Wet luchtvaart is opgenomen dat vijf jaar na inwerkingtreden van Hoofdstuk 5 van deze wet een evaluatie dient plaats te vinden. Dit hoofdstuk bevat de regelgeving ten aanzien van de taakuitoefening van LVNL met als centraal thema de luchtverkeersbeveiliging. Hierbij zend ik u de resultaten van deze evaluatie.¹

De belangrijkste conclusie is dat LVNL goed functioneert, zij het dat op een aantal punten verbeteringen wenselijk zijn. Hoofdstuk 5 geeft aan LVNL voldoende kader om haar taken uit te oefenen en geeft mij in beginsel toereikende mogelijkheden voor sturing en toezicht.

Uit de evaluatie blijkt dat er verwarring bestaat tussen de rollen die LVNL heeft volgens Hoofdstuk 5 (overheidsorganisatie die luchtverkeersleiding geeft ter bevordering van de veiligheid) en die zoals weergegeven in de memorie van toelichting bij Hoofdstuk 8 over Schiphol waarin wordt gesteld dat LVNL geen deel is van de overheid maar daarentegen van de luchtvaartsector. Daarom hecht ik eraan te verduidelijken dat LVNL overeenkomstig het gestelde in Hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart, niet beschouwd kan worden als organisatie deel uitmakend van de commerciële luchtvaartsectorpartijen. Er is op grond van de onderhavige evaluatie geen reden om de bepalingen over zorgplicht te wijzigen zoals die zijn opgenomen in de wet zelf (Artikel 8.18). Een effectieve samenwerking met de luchtvaartmaatschappijen en luchthaven in het operationeel gebruik van de luchthaven binnen de wettelijke kaders is en blijft noodzakelijk.

Daarnaast stuur ik u hierbij, conform mijn eerdere toezegging, een tussenstand over de voortgang met betrekking tot de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Deze aanbevelingen sluiten aan bij mijn eigen behoefte de verantwoordingsinstrumenten te verfijnen. Zoals aanbevolen zal ik het gebruik van bedrijfsvoerings- en veiligheidsindicatoren uitbouwen, met de kanttekening dat ik in sturing en toezicht inzet op een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

integrale systeem-benadering waarbij naast de indicatoren ook andere zaken, zoals werkwijze, openheid, enz. van belang zijn. In die systeem-benadering zie ik er ook op toe dat LVNL op een goede wijze is ingericht en over het noodzakelijke instrumentarium beschikt. Tot het instrumentarium behoort de «VEM»-systematiek voor risico-management (waarin «VEM» staat voor afwegingen inzake Veiligheid, Efficiency (d.w.z. capaciteit, punctualiteit, kosten), en Milieu). Inmiddels is deze systematiek extern gevalideerd; naar aanleiding daarvan kan worden geconcludeerd dat de systematiek voldoet aan de wettelijke eisen voor kwaliteit en veiligheid, met inbegrip van de gebruikte richtwaarde voor veiligheid. Wel zal nationaal en internationaal doorgegaan worden met de inspanningen om de systematiek voor risico-management verder te ontwikkelen en te bezien of het mogelijk is in Europa tot harmonisatie van de veiligheidsnormering te komen. Afhankelijk van ontwikkelingen in Single European Sky zal ook bezien worden op welke wijze deze systematiek op den duur verankerd kan worden in wetgeving.

Conform het kabinetsbesluit inzake het rapport Kohnstamm over de Zelfstandige Bestuurs Organen (ZBO) is deze evaluatie ook gebruikt om een oordeel te geven over de ZBO-status van de LVNL. Vooralnog is er geen aanleiding om de ZBO-status te veranderen.

Tevens heb ik opdracht gegeven om LVNL te beoordelen in vergelijking met andere luchtverkeersleidingsorganisaties in Europa. Het beeld is dat LVNL internationaal gezien goed presteert, maar dat, mede door de omstandigheden op Schiphol, de kosten in sommige opzichten aan de hoge kant zijn. Een programma voor kostenbesparing is in uitvoering genomen. Een directe vergelijking is slechts in beperkte mate mogelijk door de unieke omstandigheden op Schiphol. Voor een beoordeling van de prestaties van LVNL is daarom ook gekeken naar de manier waarop LVNL de VEM-systematiek in de praktijk toepast; deze optimalisatie wordt door betrokkenen in de sector als nuttig ervaren. Wel is versterking van de onderlinge samenwerking van alle luchtvaartpartijen wenselijk.

Evaluatie van de wetgeving Hoofdstuk 5 uit de Wet Luchtvaart

Ik heb de Wet luchtvaart geëvalueerd op de volgende aspecten:

- biedt de wetgeving voldoende mogelijkheden om sturing en toezicht aan LVNL (als ZBO) te geven?
- biedt de wetgeving LVNL voldoende houvast om de haar opgedragen taken adequaat te kunnen uitvoeren?

Als ZBO is LVNL zelf verantwoordelijk voor het uitoefenen van de haar opgedragen publieke taken. Kerntaak is het zorgdragen voor een veilige en vlotte afhandeling van het luchtverkeer, in het bijzonder van en naar Schiphol. De belangrijkste kernwaarden daarbij zijn de veiligheid, de economie (in de vorm van capaciteit en punctualiteit), het milieu en het kostenniveau voor de gebruikers.

Op basis van wet- en regelgeving en algemene aanwijzingen bepaalt het Rijk het kader waarbinnen de taakuitoefening dient plaats te vinden. En door toezicht wordt nagegaan of de taakuitoefening naar behoren plaatsvindt. De bestaande wet- en regelgeving biedt mij diverse mogelijkheden om toezicht te houden op het functioneren van LVNL en om door mij beleidsmatige geuite wensen uit te laten voeren. De na de vorige evaluatie doorgevoerde verbeteringen in de wet hebben hun vruchten afgeworpen. Er is geen aanleiding om de systematiek zoals opgenomen in de wet te wijzigen. Wel zijn op onderdelen aanpassingen nodig, zoals wat betreft de Raad van Toezicht. Ook zullen sturing en toezicht versterkt worden, daarbij ook aansluitend bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Ook vanuit het perspectief van LVNL functioneert de Wet Luchtvaart (Wlv) naar behoren als kader waarbinnen zij moet opereren. Wel is sprake van spanning tussen de positionering en taakstelling op basis van Hoofdstuk 5 Wlv en de omschrijving van de positionering in de memorie van toelichting bij Hoofdstuk 8, dat handelt over Schiphol. In Hoofdstuk 5 staan de «publieke taken» beschreven die LVNL uitvoert, zoals veiligheid, algemeen beheer van het luchtruim, etc. In de toelichting bij Hoofdstuk 8 wordt LVNL gezien als een te privatiseren¹ organisatie die deel uitmaakt van de commerciële luchtvaartsectorpartijen, tezamen met de luchthaven Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van Schiphol.

In de uitgevoerde interviews wordt aangegeven dat de LVNL vanwege de veiligheid soms eenzijdig stappen zet die commercieel voor de luchtvaartmaatschappijen of de luchthaven negatief kunnen uitpakken doordat ze, op korte of langere termijn, de capaciteit beperken. Een voorbeeld hiervan is parallel starten. In die situaties handelt LVNL vanuit de aan haar toevertrouwde verantwoordelijkheden (in Hoofdstuk 5 van de Wet Luchtvaart). Een dergelijke ingreep betekent voor Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen veelal een verlies aan inkomsten. Ik heb al eerder aangegeven dat voor mij de veiligheid altijd voorop staat, ook al leidt dat tot beperkingen in de capaciteit. Ik spreek LVNL primair aan op haar veiligheidsstaak, maar doe tegelijkertijd een beroep op LVNL om in samenspraak met de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen het gebruik van de luchthaven te optimaliseren binnen de geldende milieuregels.

Voor de luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven is het niet altijd duidelijk welke positie LVNL nu inneemt, ofwel als onderdeel van de commerciële sector, dan wel als organisatie belast met overheidstaken² en daarom hecht ik eraan te benadrukken dat de positie van LVNL overeenkomstig Hoofdstuk 5 van de Wet Luchtvaart, als onderdeel van de overheid is te beschouwen. Er is wat betreft deze aangelegenheid geen aanleiding om op grond van de onderhavige evaluatie de wet te veranderen; de «zorgplicht» die is opgenomen in Artikel 8.18 kan vanuit dat perspectief gehandhaafd blijven.

Los van de evaluatie vergt de implementatie van de Europese regelgeving rond de Single European Sky op onderdelen een aanpassing van de Wet luchtvaart. Deze verordeningen zullen waarschijnlijk ook aanleiding zijn voor veranderingen tussen de werkerreinen van de in Nederland en de buurlanden opererende luchtverkeersleidingorganisaties. De aanpassing van de wet zal in twee fasen gebeuren: de eerste omvat de implementatie van de verordeningen en zal nog dit jaar aan de Raad van State worden voorgelegd en zal, afhankelijk van de parlementaire behandeling, in de loop van 2006 in werking kunnen treden. In een tweede fase kunnen verdergaande wijzigingen worden meegenomen. Overigens hebben deze geen effect op de acties voortvloeiend uit deze evaluatie.

Evaluatie van het functioneren van LVNL

Op basis van een vergelijking van een aantal objectieve indicatoren, zoals het aantal afgehandelde vluchten, komt LVNL naar voren als een organisatie die goede prestaties levert. Dit wordt bevestigd in een internationale vergelijking. Ook in internationale audits over de naleving van de voorgescreven procedures wordt waardering uitgesproken over LVNL. Wel vergt ook in internationaal perspectief het kostenniveau van het deel waar LVNL direct verantwoordelijk voor is aandacht. Een programma voor kostenbeheersing is in uitvoering en zal tot structurele verlaging van de kosten en van de personeelsbezetting moeten leiden. Een gedeeltelijke verklaring van de hogere kosten van LVNL in vergelijking met andere

¹ De verwijzing naar privatisering is indertijd opgenomen in Hoofdstuk 8 omdat de Europese Commissie toentertijd het voornemen had om in Europa de luchtverkeersleidingwerkzaamheden «te vermarkten». Dat standpunt heeft de Europese Commissie inmiddels verlaten, wel dringt zij nu aan op nauwe samenwerking tussen Luchtverkeersleidingorganisaties.

² Twynstra Gudde, Evaluatie Performance LVNL van het VEM-raamwerk; augustus 2005; blz. 13.

luchtverkeersleidingsorganisaties heeft te maken met het «blokken-systeem» van de KLM (personeelsbezetting LVNL gedimensioneerd op de piekuren) en met de specifieke milieuregels. De milieuregels en het tegelijkertijd optimaliseren van de capaciteit binnen die regels vragen veel ontwikkelcapaciteit van LVNL.

Bij de gebruikers van de diensten van LVNL vallen naast waarderende geluiden ook kritische tonen te horen over de consistentie in de samenwerking, de wijze van communiceren en de innovatieve kracht van de organisatie. Deze aandachtspunten worden deels veroorzaakt door de eerder genoemde spanning tussen de rollen die LVNL speelt, maar hebben ook te maken met de voortvarendheid waarmee sommige maatregelen, zoals bij het parallel starten, door LVNL ingevoerd worden. Hierdoor voelen de andere sectorpartijen zich soms overvallen. Duidelijk is dat LVNL transparanter zal moeten zijn en (nog) meer aandacht in haar optreden moet besteden aan de wijze waarop zij beslissingen neemt en hierover communiceert naar de direct belanghebbenden.

ZBO

Zoals afgesproken in het kabinetsbesluit naar aanleiding van het Kohnstamm-rapport heb ik deze evaluatie ook gebruikt om de status van LVNL als ZBO te bezien. Vanwege het sterk bedrijfsmatige karakter van LVNL is destijds gekozen voor de vorm van zelfstandig bestuursorgaan. LVNL verricht haar publieke taken voor de luchtvaartmaatschappijen, de luchthavens en alle andere gebruikers van het luchtruim. Alle financiële uitgaven en verplichtingen van LVNL worden betaald uit heffingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen en zijn rechtstreeks gekoppeld aan verrichte dienstverlening.

De ZBO positie van LVNL als op afstand geplaatste organisatie past ook in de Europese regelgeving die een heldere scheiding tussen de taken van de regelgever (de opdrachtgever), de toezichthouder en de uitvoerende organisatie voorschrijft. Uit de evaluatie is gebleken dat de ZBO-vorm als zodanig een adequate vorm van aansturing mogelijk maakt.

Daarbij houd ik wel goed zicht op de ontwikkelingen in Europa. Zo wordt grensoverschrijdende samenwerking tussen verkeersleidingsorganisaties gestimuleerd. Dit kan ertoe leiden dat, om tot goede samenwerking te komen, het wenselijk kan zijn op termijn ook de rechtsvorm van LVNL aan te passen, bijvoorbeeld de publiekrechtelijke ZBO-vorm omzetten in een 100% Staats-NV. Dit om de samenwerking met andere luchtverkeersleidingsorganisaties te vergemakkelijken. In hoeverre dit echt noodzakelijk is kan ik nu niet overzien. Dat betekent dat ik voorlopig geen aanpassing wil van de huidige publiekrechtelijke ZBO-vorm totdat de internationale ontwikkelingen meer duidelijkheid geven.

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat ten behoeve van een transparante sturing en toezicht op LVNL er meer expliciet aangegeven moet worden waarop LVNL wordt beoordeeld. Daarbij doelt de Rekenkamer op prestatie-indicatoren en andere kwantitatieve normen om de kwaliteit van de luchtverkeersleiding te borgen. Deze aanbeveling sluit aan bij mijn eigen behoefte om de vinger aan de pols te houden ten aanzien van het functioneren van LVNL. In een beleidsbrief aan LVNL is de richting aangegeven om tot een grotere transparantie over het functioneren te komen. Zo wordt in een proefperiode komend jaar bezien in hoeverre het mogelijk is om verantwoordings-indicatoren kwantitatief te normeren, dat wil zeggen deze indicatoren uit te bouwen tot prestatie-indicatoren. LVNL zal deze beleidswensen verwerken in haar strategische plannen en jaarlijkse begroting en vervolgens in haar verantwoording.

Overigens wordt door LVNL reeds nu in het jaarverslag en in rapportages aan Eurocontrol een groot aantal indicatoren gehanteerd op verschillende gebieden zoals bedrijfsvoering, veiligheid, geleverde diensten en milieu, maar deze indicatoren zijn nog niet alle voldoende gevalideerd. In de Europese regelgeving is opgenomen dat de luchtverkeersleidsorganisaties hun boekhouding dienen in te richten conform de International Accounting Standards. Daarbij moet gebruik gemaakt worden van bepaalde bedrijfsvoerings-indicatoren. Ook LVNL zal de komende jaren aan deze eisen moeten voldoen. Zo zal in samenhang met de nieuwe Europese eisen aan de boekhouding het komend jaar het gebruik van indicatoren voor bedrijfsvoering eveneens versterkt worden.

Veiligheidsindicatoren

Bij het functioneren van LVNL staat de veiligheid voorop. Dit wordt ondermeer geborgd doordat er eisen bestaan ten aanzien van de inrichting van de organisatie en de bedrijfsprocessen (geborgd door ISO-certificering), de systematiek voor risico-analyse, gebruikte apparatuur, opleidingsniveau van het personeel, de te volgen operationele procedures, enzovoorts. Dit is veelal vastgelegd in internationale of Europese regelgeving, die doorvertaald wordt in de Nederlandse wetgeving. En hierop vindt toezicht plaats. Om te kunnen bepalen of de veiligheid bij de introductie van wijzigingen in de luchtverkeersleiding of op de luchthaven (nieuwe routes, veranderingen in de startbanen, enz.) gewaarborgd is, beschikt LVNL over een systematiek voor risico-management naar internationaal model (de VEM-systematiek), met inbegrip van een richtwaarde voor veiligheid («target level of safety»; TLS). Deze systematiek is door LVNL ontwikkeld enerzijds vanwege de eisen die nationaal zijn gesteld in de Kwaliteits- en Veiligheidsregeling en anderzijds om aan te sluiten bij de in Eurocontrol vastgestelde eisen. Dat deze systematiek voor risico-management voldoet aan de gestelde eisen is inmiddels bevestigd door buitenlandse en Nederlandse onafhankelijke deskundigen in een evaluatie¹. Door de verankering in het wettelijke kader en de bevestigde overeenstemming met de internationale eisen is de toepassing van de systematiek niet vrijblijvend voor de betrokken partijen maar een wezenlijk onderdeel van de wettelijke veiligheidsborging ten aanzien van luchtverkeersleiding. Uit de evaluatie is gebleken dat de systematiek «state of the art» is, maar dat op onderdelen verbeteringen zijn aan te brengen. Overigens dient toepassing van deze systematiek zorgvuldig en in goed overleg met de betrokken partijen op Schiphol plaats te vinden.

Diverse partijen, waaronder de Algemene Rekenkamer en LVNL hebben aangegeven dat zij graag een richtwaarde voor veiligheid opgenomen wilden zien in de wet. Alhoewel dit extra duidelijkheid zou scheppen boven de huidige indirecte borging in de wettelijke regeling voor Kwaliteit en Veiligheid, wil ik hierin zorgvuldig opereren. In Europees verband is namelijk vastgesteld dat eerst nader onderzoek nodig is door Eurocontrol voordat het verantwoord is een richtwaarde (of richtwaarden) voor veiligheid wettelijk vast te leggen. Een andere reden is dat door LVNL nu één richtwaarde wordt gebruikt die wordt toegepast op alle vluchtfasen. Het RIVM beveelt aan om over te gaan tot richtwaarden die specifiek zijn voor verschillende vluchtfasen; dit kan leiden tot een betere risico-benadering. Tevens hecht ik er sterk aan dat op Europees niveau overeenstemming komt over dergelijke normen; eind 2006 zal ik de Kamer informeren over de stand van zaken. Tevens zal ik dan de Kamer op de hoogte stellen van de voortgang bij het ontwikkelen van prestatie-indicatoren voor veiligheid bij LVNL.

¹ Twynstra Gudde, Evaluatie Performance LVNL van het VEM-raamwerk; augustus 2005; RIVM, Optimalisatieproces Luchtverkeersleiding Schiphol, augustus 2005.

Conclusies:

Mijn bevindingen op basis van de uitgevoerde evaluatie is dat:

- LVNL goed functioneert, zij het dat op een aantal punten verbeteringen wenselijk zijn, zoals een grotere transparantie;
- hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart in beginsel toereikende mogelijkheden biedt om sturing te geven en toezicht te houden. Wel zullen sturing en toezicht versterkt worden;
- hoofdstuk 5 van de Wet Luchtvaart aan LVNL voldoende kader geeft om haar taken uit te oefenen;
- er sprake is van spanning tussen de rollen die LVNL heeft volgens Hoofdstuk 5 (overheid) en de toelichting bij Hoofdstuk 8 (geen overheid maar onderdeel van de luchtvaartsector). Daarom hecht ik eraan te verduidelijken dat LVNL, overeenkomstig Hoofdstuk 5, onderdeel uitmaakt van de overheid en dus een andere positie heeft dan de commerciële luchtvaartsectorpartijen. Daarbij blijft een effectieve samenwerking met de luchtvaartmaatschappijen en luchthaven noodzakelijk, maar gebaseerd op een heldere rolverdeling. De zorgplicht zoals opgenomen in Hoofdstuk 8 kan vanuit het perspectief van de onderhavige evaluatie ongewijzigd blijven;
- in een internationale «benchmark» LVNL naar voren komt als een organisatie die goed presteert maar waarvan de kosten, mede door de omstandigheden op Schiphol, aan de hoge kant zijn. Een programma voor kostenbesparing is in uitvoering genomen en zal de komende jaren merkbaar moeten worden;
- uit de evaluatie van de VEM-systematiek blijkt dat het een goed toepasbaar «afwegings-systeem» is voor een optimalisatie tussen veiligheid, milieu en capaciteit dat door de sector als nuttig wordt ervaren en waarmee LVNL internationaal tot de voorhoede hoort. Ook is aangegeven dat nog verdere verbeteringen mogelijk zijn en dat versterking van de onderlinge samenwerking van alle luchtvaartpartijen wenselijk is;
- het gebruik van indicatoren als verantwoordings-instrument zal worden uitgebouwd, als één element binnen een integrale systeembenadering van sturing en toezicht. Ook zal de deskundigheid binnen het departement worden versterkt, zodat effectiever sturing en toezicht mogelijk is;
- het systeem voor risico-management en de gebruikte richtwaarde voor veiligheid gevalideerd zijn en deel uit maken van het wettelijk systeem voor Kwaliteit en Veiligheid. Ten aanzien van het opnemen van een richtwaarde voor veiligheid in de Wet wil ik zorgvuldig optreden en eind 2006 met mijn standpunt komen. Er zal doorgedaan worden met de inspanningen om in Europees verband te komen tot een formulering van een (of meer) richtwaarde(n) voor veiligheid;
- de ZBO-status op dit moment voldoende ruimte biedt aan LVNL om haar taken uit te voeren.

Los van de onderhavige evaluatie vergt de implementatie van de Europese regelgeving rond de Single European Sky een aanpassing van de Wet luchtvaart. Aanpassingen zullen in twee fasen gebeuren. De eerste omvat de implementatie van de verordeningen en zal nog dit jaar aan de Raad van State worden voorgelegd en zal, afhankelijk van de parlementaire behandeling, in de loop van 2006 in werking kunnen treden. In een tweede fase kunnen verdergaande wijzigingen worden meegenomen. Inhoud en tijdsplan van die tweede fase zullen mede bepaald worden door de ontwikkelingen met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking omdat die hun weerslag zullen hebben op de zaken die geregeld moeten worden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus