

Vergaderjaar 2021–2022

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 436

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2022

Hierbij ontvangt u de zevende voortgangsrapportage veiligheid Schiphol. In 2017 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: OVV) in het rapport *Veiligheid Vliegverkeer Schiphol* een aantal aanbevelingen gedaan om de veiligheid op Schiphol verder te verbeteren. Sindsdien heeft uw Kamer ieder half jaar een voortgangsrapportage ontvangen waarin de voortgang is beschreven die betrokken partijen hebben bereikt. In deze rapportage wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang die sinds het verschijnen van de zesde rapportage op 17 februari 2022¹ geboekt is. Verder wil ik uw Kamer graag informeren over een viertal ontwikkelingen die betrekking hebben op de veiligheid op Schiphol.

Actualisatie convenant veiligheidsverbetering Schiphol

Eén van de uitgevoerde acties naar aanleiding van het OVV-rapport «Veiligheid vliegverkeer Schiphol» (2017) was het sluiten van een convenant tussen de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en luchtvaartsectorpartijen.²

Middels dit convenant, dat in 2018 afgesloten is, hebben partijen zich gecommitteerd om in lijn met de eerdere OVV aanbevelingen te komen tot een betere integrale samenwerking rondom de veiligheid op Schiphol. Het convenant is destijds afgesloten met als doelstelling het verder ontwikkelen van het Integral Safety Management System (ISMS)³ en het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL).

Partijen hebben in het convenant afgesproken dat de gemaakte afspraken in 2020 geëvalueerd zouden worden door een onafhankelijke partij en dat

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 419.

² Stcrt. 2018, nr. 38 844.

³ Het ISMS is een samenwerkingsverband tussen verschillende sectorpartijen op de luchthaven Schiphol en het ABL is onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport.

dat daar een verslag van wordt opgemaakt. Deze evaluatie is in 2020 door PriceWaterhouseCoopers uitgevoerd.⁴

Het algemene beeld dat hieruit naar voren kwam is dat alle geïnterviewde partijen⁵ het convenant ervaren als een waardevolle aanvulling om een verbeterde samenwerking omtrent de veiligheid op Schiphol te bewerkstelligen en dat er ook richting de toekomst behoefte blijft om de samenwerking in stand te houden met het convenant als middel.

Momenteel wordt de bestaande (maar verouderde) convenanttekst samen met de betrokken partijen opnieuw besproken en op basis van deze gesprekken verder aangescherpt. Daarbij worden bijvoorbeeld afgeronde acties vervangen door nieuwe acties, wordt de rol van de ILT beter verankerd en wordt een sterkere link gelegd met het NLVP. De ambitie is om uiterlijk voor het einde van dit jaar een overeenkomst met de partijen te bereiken over de herziene tekst van het convenant. Het vernieuwde convenant zal na ondertekening gepubliceerd worden in de Staatscourant.

Voortgang rondom operationeel concept Schiphol

In de vorige voortgangsrapportage kwam de tweede evaluatie van de opvolging van de OVV-aanbevelingen aan bod, waaruit bleek dat nog niet alle aanbevelingen uit 2017 opgevolgd zijn.⁶ Daarop heb ik aangegeven dat extra stappen gezet moeten worden om de volledige opvolging van deze aanbevelingen te realiseren. Hierbij is ook aangegeven dat in gesprek getreden wordt met de sectorpartijen om de opvolging van de aanbeveling 1b structureler aan te pakken. Aanbeveling 1b ziet op het reduceren van de complexiteit van de infrastructuur op Schiphol.

Vanuit het ministerie wordt momenteel het operationeel concept van de luchthaven beoordeeld, om te bezien of er aanvullende veiligheidswinst geboekt kan worden als het operationeel concept wordt aanpast. Daarbij wordt dus geanalyseerd of aanpassingen in verschillende elementen van het operationeel concept kansrijk zijn ten behoeve van veiligheid, maar ook afgezet tegen de overige publieke belangen uit de Luchtvaartnota.

Aan de kant van de sector wordt verkend welke aspecten van de operatie door de gebruikers als complex beschouwd worden, als onderdeel van de actualisatie van de top risico's. Vervolgens worden passende maatregelen genomen om deze risico's te verminderen. In de volgende voortgangsrapportage zal ik uw Kamer informeren over de status van deze beide processen.

Opvolging aanbeveling rapport «Verminderde separatie na doorstart»

Hierbij wil ik uw Kamer ook informeren over de stand van zaken betreffende de opvolging van OVV-aanbeveling over het convergerend baangebruik aan Luchtverkeersleiding Nederland⁷ [LVNL].⁸ LVNL heeft de OVV middels de bijgevoegde brief op de hoogte gesteld van de wijze waarop LVNL per 14 juli 2022 invulling geeft aan de aanbeveling.

⁴ Kamerstuk 29 665 nr. 395.

⁵ ABL, LVNL, IenW, KLM, ILT, ISO (ISMS) en Schiphol.

⁶ Kamerstuk 29 665, nr. 419.

⁷ Rapport «Verminderde separatie na doorstart» dd. 24 september 2020 (Bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 809).

⁸ Kamerstuk 31 936, nr. 809.

Per brief van 10 december 2020 (Kamerstuk 31 936, nr. 822) is uw Kamer geïnformeerd dat LVNL bezig was met veiligheidsbeoordelingen voor de invoering van getimed starten voor alle convergerende baancombinaties.

LVNL laat weten dat uitvoerig onderzoek is uitgevoerd naar convergerend baangebruik. Op basis daarvan is besloten om een aangepaste procedure in te voeren en één specifieke baancombinatie niet meer toe te staan, omdat de aangepaste procedure daar niet toepasbaar is. De afgelopen periode is door luchtverkeersleiders in de simulator getraind met de aangepaste procedure en zijn er wijzigingen doorgevoerd in vliegprocedures en in de informatievoorziening aan piloten.

Het totale pakket aan wijzigingen is conform geldende regelgeving voorgelegd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). LVNL heeft aangetoond dat de in de procedure doorgevoerde aanpassingen leiden tot een verbetering van de veiligheid en op deze grond heeft de ILT de wijziging van de procedure goedgekeurd.

Afdoening motie over samenwerking VNV en ISMS

De in oktober 2021 aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 10, item 11) motie⁹ van de leden Rudmer Heerema en Hagen, verzoekt de regering om met de betrokken partijen om tafel te gaan in een poging te bemiddelen, met als doel de pilot binnen het ISMS alsnog tot uitvoering te laten komen.

In het najaar van 2021 en in de eerste maanden van 2022 is met de betrokken partijen gesproken. De eerste stap in dit proces betrof het inventariseren van de verschillende standpunten en het ophalen van de stappen die reeds gezet zijn in het proces met betrekking tot de pilot. Hierbij zijn in eerste instantie individuele gesprekken gevoerd met de betrokken partijen. Bij deze individuele gesprekken werd gezocht naar mogelijkheden om ruimte te creëren waarbinnen onderhandeling mogelijk zou kunnen zijn.

Uit die gesprekken is gebleken dat de kwestie tussen de twee partijen al enkele jaren speelt en er weinig ruimte tot vruchtbare onderhandeling was.

Begin 2022 heeft het ministerie als onderdeel van haar bemiddelende rol de partijen gezamenlijk aan tafel gebracht. In dit gesprek konden de partijen hun standpunten aan elkaar toelichten en op die manier gezamenlijk eventuele onderhandelingspunten verkennen.

Uit dit gesprek bleek dat de vertegenwoordigers van de partijen tot dat moment zeer beperkt contact hadden gehad en dat over en weer behoefte was aan nadere kennismaking. Dit kennismakingsgesprek heeft in maart 2022 plaatsgevonden. Binnen het ISMS is voorafgaand aan het kennismakingsgesprek gesproken over nadere samenwerking met de VNV en daarbij is intern ISMS de conclusie getrokken dat de pilot niet tot uitvoering gebracht kan worden.

Als reden hiervoor wordt door het ISMS aangegeven dat het ISMS bestaat uit organisaties die een wettelijke verantwoordelijkheid hebben om veiligheidsrisico's te beheersen. Aangezien VNV als beroepsvereniging deze verantwoordelijkheid niet heeft kan zij hier, volgens ISMS, geen onderdeel van zijn. Voor de uitvoering van incidentenonderzoek stelt

⁹ Kamerstuk 31 936, nr. 883.

ISMS dat afspraken gemaakt zijn tussen de individuele luchtvaartmaatschappijen en de VNV. De luchtvaartmaatschappijen voeren eventueel gezamenlijk ISMS incidentenonderzoek uit binnen de kaders van deze afspraken.

Tot slot geeft het ISMS aan dat de inzet en deskundigheid van VNV welkom is in de sectorbrede taskforces, waarin VNV kan adviseren hoe risico's te verminderen en kan bijdragen aan oplossingen. Voor overleg over veiligheidszaken is de luchtvaartmaatschappij het aanspreekpunt voor VNV. Daarnaast staat het ISMS *Core Team* open om de dialoog te voeren met VNV en andere betrokkenen over de veiligheid op Schiphol.

Aangezien de motie oproep tot het uitvoeren van een poging tot bemiddeling, beschouw ik de motie, gezien de bovenstaande inspanningen, als afgerond. Het feit dat de pilot binnen het ISMS na de bemiddelingspoging niet alsnog tot uitvoering is gekomen doet daar niets aan af.

Verder geven de partijen aan de inspanningen van het ministerie op prijs te stellen en ervan op de hoogte te zijn dat lenW in dit proces niet meer kon doen dan gedaan is. Ook zijn VNV en ISMS ervan op de hoogte dat de betreffende motie in deze voortgangsrapportage zal worden afgedaan.

Door de bemiddelingspoging(en) staan de partijen wel met elkaar in contact en weten zij elkaar te bereiken wanneer het nodig is. De partijen kunnen dit contact voortzetten en verkennen welke (andere) mogelijkheden tot samenwerking er zijn of in de toekomst gecreëerd kunnen worden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

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* uit 2017. Net als in de voorgaande zes voortgangsrapportages wordt de voortgang beschreven op de volgende aanbevelingen en onderwerpen.

1. Reductie van veiligheidsrisico's door de sector (aanbeveling 1 t/m 3);
2. Samenwerking 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.

Sinds het verschijnen van de vorige voortgangsrapportage heeft de sector een aantal maatregelen geïmplementeerd die bijdragen aan het verbeteren van de veiligheid op Schiphol. Hierover is het volgende te melden:

Er is dit jaar een nieuwe werkinstructie op Schiphol ingevoerd die eraan bijdraagt dat sleepvoertuigchauffeurs duidelijkere instructies krijgen over de procedure met betrekking tot het begeleid slepen. Hiermee zijn de maatregelen ter vermindering van het risico van begeleid slepen ingevoerd.

Verder is de geplande stop bar over de breedte van baan 09, bij de «hotspot» locatie N2/E6 in gebruik genomen. Dit is van belang om het risico van runway incursions nog verder te verlagen.

Voorts is de maatregel starts en landingen op convergente banen te timen ingevoerd. Hiervoor is een gerichte training gegeven die aandacht geeft aan zowel preventie als oplossing van een eventueel conflict.

Verder voert het runway safety team een awareness campagne uit dat gericht is op het terugdringen van runway incursions waarbij een vlieger zonder toestemming van de verkeersleiding de baan oprijdt.

Ook wordt er als opmaat naar de equipment pooling, waarbij grondafhandelaars voertuigen en materiaal delen, vanaf 1 oktober 2022 gestart met een gefaseerde invoering van de equipment pool. Dit is een maatregel die naar verwachting een positieve invloed zal hebben op eventuele risico's voor de grondafhandeling.

Naast de over de afgelopen periode behaalde resultaten door de sector om veiligheidsrisico's te reduceren, is er een dialoogtafel gestart tussen de sector en ILT, waarbij de insteek is om samen signalen van de inspectie te bespreken en tot structurele aanpak van de risico's te komen.

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.

In reactie op het 2017-rapport «Veiligheid Vliegverkeer Luchthaven Schiphol» van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, hebben sectorpartijen het joint sector Integral Safety Management System (ISMS) opgericht. In het ISMS werken luchtvaartbedrijven op Schiphol samen aan veiligheid. Dit gebeurt aan de hand van een Roadmap van veiligheidsmaatregelen.

De Roadmap Veiligheidsverbetering Schiphol is een levend document waarin de gezamenlijke veiligheidsdoelen, bijbehorende resultaten en behaalde resultaten van het ISMS staan vastgelegd. Op de website www.integralsafetyschiphol.nl is naast de roadmap, ook te zien hoe de sector opvolging geeft aan de aanbevelingen van de OVV en de integrale veiligheidsanalyses die zijn uitgevoerd door het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR). De website en status van de maatregelen wordt twee keer per jaar geactualiseerd (dit jaar in juli en januari 2022).

Verder lijkt ook EASA interesse te tonen in de werkwijze van het ISMS. Zo hebben zij in het kader van bredere kennisdeling op uitnodiging van EASA het ISMA als best practice toegelicht gedurende de EASA Safety Week eind juni.

Het ISMS heeft een belangrijke rol op de veiligheid op en rond Schiphol. Daarom rapporteert de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over het functioneren van het ISMS en over de voortgang van de roadmap-maatregelen.

In de Staat van Schiphol 2021¹⁰ stelt de ILT vast dat het veiligheidsmanagement Integral Safety Management System (ISMS) op Schiphol over het algemeen goed werkt: het ISMS levert een waardevolle bijdrage aan de algehele veiligheid op Schiphol. De samenwerking binnen het ISMS is ook verder verbeterd.

Tegelijkertijd constateert de ILT dat een aantal roadmap-maatregelen met enkele jaren is uitgesteld. Het gaat om maatregelen die onder andere positief doorwerken op de veiligheid van de grondafhandeling. De ILT is van mening dat het ISMS dergelijke maatregelen met voortvarendheid zou moeten oppakken, zeker nu het vliegverkeer weer toeneemt. De ILT ziet dat het ISMS wel werkt aan verbeteringen, maar het effect is nog niet structureel zichtbaar. De ILT besteedt dit jaar bij onderzoeken en inspecties extra aandacht aan grondafhandeling, ook in relatie tot de huidige drukte op Schiphol.

Tot slot zijn in de laatste update van de roadmap, de conclusies opgenomen van de tweede evaluatie naar de opvolging van de OVV aanbevelingen (uitgevoerd door de bureaus «To70» en «Strategem Consulting»). Over de uitkomsten van deze evaluatie is uw Kamer in de zesde voortgangsrapportage veiligheid Schiphol van februari 2022 reeds geïnformeerd.

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.

¹⁰ Kamerstuk 29 665, nr. 423.

8. Leg periodiek openbaar verantwoording af over de rol van eindverantwoordelijke voor veiligheid op Schiphol.

Zoals vermeld in de brief Luchtvaartveiligheid van 8 juli 2022¹¹, zal uw Kamer de tweede editie van de Systeemmonitor luchtvaartveiligheid in het najaar van 2022 ontvangen. Deze monitor brengt vanuit mijn regierol het functioneren van het veiligheidssysteem in beeld. In de tweede editie met peildatum 1 januari 2022 wordt inzicht gegeven in de trends ten opzichte van de editie van vorig jaar.

Verder heb ik de Kamer in de zesde voortgangsrapportage toegezegd u op de hoogte te houden van de toekenning van structurele middelen voor de luchtvaartautoriteit. Uit de systeemmonitor bleek onder meer dat er ruimte is voor een verdere versterking van het luchtvaartsysteem. Dit betrof in het bijzonder een aantoonbare versterking van de toezichhoudende rol van de ILT op het terrein van luchtvaart.

In de eerdergenoemde brief Luchtvaartveiligheid van 8 juli jl. is gemeld dat er vanaf 2023 jaarlijks € 12,5 miljoen euro beschikbaar zal worden gesteld voor versterking van de luchtvaartautoriteit en dat de middelen voornamelijk zullen worden gebruikt om de capaciteit voor regelgeving, vergunningverlening, toezicht op de luchtvaartsector en uitbreiding van monitoring en evaluatie. Hiermee wordt onder meer werk gemaakt van het oppakken van aanbeveling 7 en de bevindingen uit de systeemmonitor 2021.

Tot slot bent u het afgelopen half jaar separaat geïnformeerd over de uitkomsten en publicatie van Staat van Schiphol 2021¹² en de Nationale Veiligheidsanalyse (NVA)¹³. IenW voert de NVA eens per twee jaar uit als onderdeel van het cyclisch veiligheidsmanagementproces, zoals in het NLVP is beschreven.

¹¹ Kamerstuk 24 804, nr. 193.

¹² Kamerstuk 29 665, nr. 423.

¹³ Kamerstuk 24 804, nr. 193.