

Vergaderjaar 2018–2019

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 351

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2018

In het luchtvaartbeleid staat veiligheid op één. Het ministerie is met urgentie aan de slag met de implementatie van de aanbevelingen die de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) aan het ministerie (beleid en toezicht) heeft gericht in haar rapport *Veiligheid vliegverkeer Schiphol*¹. Bijgevoegd treft uw Kamer de toegezegde voortgangsrapportage aan, waarin ik inga op de stand van zaken van de implementatie van de aanbevelingen van de OVV.

Het ministerie werkt aan de nadere invulling van haar verantwoordelijkheid. Onder meer is de capaciteit bij het ministerie versterkt, is in opdracht van het ministerie een *Integrale Veiligheidsanalyse Schiphol*² uitgevoerd en is het convenant veiligheidsverbetering Schiphol met de sector gesloten³. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft bovenop de bestaande bezetting extra medewerkers aangetrokken en werkt aan de verbetering van het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL). Daarnaast is in reactie op de aanbevelingen van de OVV toegezegd een monitor integrale veiligheid Schiphol uit te werken. Doel is om inzicht te geven in het functioneren van het systeem (sector, beleid en toezicht). In dat kader is door externe bureaus uitgewerkt welke informatie kan worden gebruikt om dit inzichtelijk te maken. Daarbij zijn ook voorstellen gedaan voor het beheer van de monitor. De rapportage van de externe bureaus is bijgevoegd⁴. In 2019 werk ik de monitor nader uit.

Door de sector wordt gewerkt aan de implementatie van de aanbevelingen van de OVV die aan haar gericht zijn. Belangrijke stappen in dat kader zijn de introductie van het integraal veiligheidsmanagementsysteem

¹ De reactie van het ministerie op de aanbevelingen van de OVV is toegezonden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 29 665, nr. 242).

² Kamerstuk 29 665, nr. 261.

³ Kamerstuk 29 665, nr. 334.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

(ISMS) en het nemen van concrete veiligheidsmaatregelen, waarvan de eerste operationeel in gebruik zijn genomen. De maatregelen van de sector zijn op transparante wijze inzichtelijk gemaakt in de *Roadmap safety improvement Schiphol*⁵.

De ILT heeft een eerste waardering van de roadmap gegeven, zoals deze op 30 oktober 2018 op internet is gepubliceerd. Deze waardering is opgenomen in de bijgevoegde voortgangsrapportage. De ILT geeft aan dat de roadmap bijdraagt aan de transparantie, maar dat zij een verdiepingsslag nodig heeft om de effecten van de beoogde maatregelen en de prioritering van de maatregelen inclusief de daaraan ten grondslag liggende analyses verder te beoordelen. Een aantal maatregelen uit de roadmap verkeert nog in de onderzoeksfase, waardoor het voor de ILT nog te vroeg is om te kunnen concluderen dat daarmee de aanbevelingen uit het onderzoek van de OVV afdoende geïmplementeerd zullen zijn. Ik vertrouw erop dat de ILT en de sector het proces van informatie-uitwisseling open en effectief zullen inrichten, zodat de ILT in de toekomst tot een goede inhoudelijke beoordeling van de roadmap zal kunnen komen. De ILT zal halfjaarlijks rapporteren over de uitvoering en voortgang van de roadmap. In de jaarlijkse Staat van Schiphol van de ILT zal te zien zijn tot welke ontwikkeling dit leidt in de operationele veiligheid. De eerste Staat van Schiphol treft u hierbij aan. De komende jaren zal deze verder ontwikkeld worden. Ook zal in de eerste helft van volgend jaar een eerste externe evaluatie plaatsvinden van het ISMS en het ABL.

Verbetering van de veiligheid is een continu proces. Zoals ik heb toegezegd blijf ik uw Kamer halfjaarlijks informeren. Medio 2019 bied ik een volgende voortgangsrapportage aan, waarin ik uw Kamer onder andere informeer over de uitkomsten van de eerste externe evaluaties van het ISMS en ABL, de voortgang van de uitvoering van de roadmap en de verdere uitwerking van de monitor.

De Omgevingsraad Schiphol (ORS) adviseert mij binnenkort over de ontwikkeling van Schiphol na 2020. Veiligheid is daarbij randvoorwaardelijk; Schiphol kan zich alleen ontwikkelen als dit aantoonbaar veilig kan. Ik zie toe op de implementatie van de aanbevelingen van de OVV die aan de sector zijn gericht en zal de implementatie van alle aanbevelingen laten evalueren.

Tot slot informeer ik uw Kamer over het verzoek dat ik in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur heb ontvangen dat betrekking heeft op de veiligheid van het vliegverkeer op Schiphol. Gezien de omvang van het verzoek worden de stukken in drie tranches openbaar gemaakt. Inmiddels zijn de eerste twee tranches gepubliceerd op rijksoverheid.nl⁶. Ik zal u ook informeren over de publicatie van de derde tranche.

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

⁵ Kamerstuk 29 665, nr. 347.

⁶ Deelbesluit 1: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2018/06/26/1e-deelbesluit-op-wob-veiligheid-vliegverkeer-luchthaven-schiphol>, Deelbesluit 2: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2018/12/03/2e-deelbesluit-op-wob-veiligheid-vliegverkeer-luchthaven-schiphol>.

Voortgangsrapportage OVV-aanbevelingen veiligheid Schiphol

In deze voortgangsrapportage is de stand van zaken weergegeven van de implementatie van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in het rapport *Veiligheid vliegverkeer Schiphol*. In dat kader is er tevens aandacht voor de uitgevoerde *Integrale veiligheidsanalyse Schiphol* en het rapport *Effectiviteit externe veiligheidsbeleid luchthaven Schiphol*⁷. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

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 I&W (aanbeveling 7 en 8).

1. Reductie veiligheidsrisico's door de sector

De OVV heeft in zijn rapport een aantal aanbevelingen aan Schiphol en Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) gedaan die zich richten op de reductie van veiligheidsrisico's in de operatie op Schiphol. De sectorpartijen hebben gezamenlijk in het kader van het ISMS de *roadmap safety improvement Schiphol* gepresenteerd, waarover ik u op 30 oktober 2018 heb geïnformeerd. In de roadmap staan maatregelen per aanbeveling van de OVV en naar de 9 ongevals categorieën waarvan het NLR in de *Integrale veiligheidsanalyse Schiphol* aangeeft dat zich bij groei een negatief effect kan voordoen.

De OVV beveelt aan om een nieuw toekomstbestendig operationeel concept te ontwikkelen, waarbij onder andere gedacht moet worden aan een vermindering van het aantal wisselingen van baancombinatie en reductie van de complexiteit van de infrastructuur van de luchthaven (aanbeveling 1). Om de risico's van baancombinatiewisselingen beter in kaart te brengen, heeft de sector recent in het kader van het ISMS een analyse uitgevoerd. Een taskforce binnen het ISMS is inmiddels gestart om maatregelen voor te stellen die de gesignaleerde risico's verminderen. Deze taskforce levert de maatregelen in het eerste kwartaal van 2019 op. Om de complexiteit van de infrastructuur te verminderen zal onder meer de taxibaan over de A4 worden verdubbeld. Het is een complexe opgave om stapsgewijs tot een toekomstbestendig operationeel concept te komen. Dit vraagt daarom tijd en vereist betrokkenheid van veel partijen. Ook is er een nauwe samenhang met de herindeling van het luchtruim en de luchtvaartnota. Mede in dat kader ben ik hierover in gesprek met de betrokken partijen.

De OVV doet de aanbeveling om huidige en toekomstige veiligheidsrisico's te verminderen door onder andere het aantal baankruisingen te verminderen en het aantal runway incursions omlaag te brengen (aanbeveling 2a en d). Ook het NLR stelt maatregelen voor die zich richten op het beheersen van risico's als gevolg van baankruisingen en runway incursions. Sinds het verschijnen van het OVV-rapport is de infrastructuur bij het zogenoemde K-platform vereenvoudigd, waarmee runway incursions op de Schiphol-Oostbaan worden voorkomen. Ook is de baanbezetstrip verplicht gesteld om runway incursions met bijvoorbeeld de vogelwacht te voorkomen. Verder is LVNL een campagne gestart om de vliegers bewust te maken na de landing snel de landingsbaan te verlaten en daarmee runway incursions te voorkomen. De sector geeft aan dat dit in 2018 heeft geleid tot een significante daling van het aantal runway incursions met deze oorzaak. In de roadmap is onder meer benoemd dat het Runway Safety Team van de sector een aanpak uitwerkt om de risico's van runway incursions structureel te beperken. Dat plan omvat ook doelstellingen en maatregelen om het aantal runway incur-

⁷ Kamerstuk 29 665, nr. 333.

sions verder te verminderen. In dit kader wordt in de eerste helft van 2019 ook een onderzoek naar de invoering van runway status lights afgerond. Dit is een serie rode lampen in het wegdek die automatisch aangaan om piloten en bestuurders te waarschuwen voor andere vliegtuigen of voertuigen op de start- en landingsbanen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Paternotte/Graus⁸.

In het kader van de vermindering van baankruisingen is een risicoanalyse uitgevoerd van het kruisen van de Kaagbaan en werkt de sector aan oplossingen om het risico van oversteken van deze baan te verminderen. Naar verwachting is deze analyse in het eerste kwartaal van 2019 afgerond. Ook is het Uniform platform recent uitgebreid en wordt dit platform tussen nu en 1 januari 2021 gefaseerd verder uitgebreid, waardoor vliegtuigen minder vaak de Aalsmeerbaan over hoeven te steken. Het NLR doet daarnaast een aantal suggesties voor oplossingen op het gebied van grondafhandeling om drukte op de platforms te verminderen. Uit de risicoanalyse die de sector heeft gedaan, kwam naar voren dat de invoering van «pooling» (gemeenschappelijk gebruik van voertuigen en ander materieel door grondafhandelaren) een veelbelovende oplossing is. Er is een taskforce opgericht om deze maatregel in te voeren.

Daarnaast vraagt de OVV de sector om de afwijkingen van procedures en standaarden door verkeersleiders te monitoren en te evalueren (aanbeveling 2b). LVNL monitort structureel diverse procedures. Op deze wijze kunnen trends worden gesignaleerd en zo nodig maatregelen worden getroffen. LVNL heeft dit jaar vijf aanvullende prestatie-indicatoren in haar veiligheidsdashboard opgenomen. Ook beveelt de OVV aan om de risico's van een stapeling van veiligheidsrisico's en bijbehorende mitigerende maatregelen te beoordelen (aanbeveling 2c). De sectorpartijen beschouwen in het kader van het ISMS structureel en in samenhang maatregelen die elkaar in potentie beïnvloeden. Daarnaast zijn eenmalig de veiligheidsrisico's en bijbehorende mitigerende maatregelen geanalyseerd behorend bij veranderingen die de afgelopen drie jaar zijn ingevoerd. De sector geeft aan dat in de verschillende gevallen waar stapeling in potentie mogelijk was, dit destijds al is erkend en opgelost.

Eerste waardering ILT van de roadmap

Per 30 oktober 2018 is de roadmap door de sector gepubliceerd in de vorm van een internetsite. De ILT is zich er van bewust dat de gepubliceerde roadmap niet volledig is en door de sector nog verder ontwikkeld zal worden. Gezien de beperkt beschikbare tijd is de ILT nog onvoldoende in gelegenheid geweest om tot een uitgebreid inhoudelijk oordeel te komen. Met deze nuance in het achterhoofd heeft de ILT de eerste waardering gegeven over de gepubliceerde opzet, uitvoering en voortgang van de roadmap en komt daarbij tot de volgende beschouwing.

De publicatie is toegankelijk voor iedereen: overheden, bedrijven en burgers. De internetsite is overzichtelijk en gebruiksvriendelijk. Het draagt naar het oordeel van de ILT bij aan de transparantie rondom het dossier Schiphol.

Een aantal van de voorgestelde maatregelen is al bekend bij de ILT vanuit de reguliere vergunningverlening en het reguliere toezicht. Deze maatregelen zijn indertijd echter alleen beoordeeld op individueel niveau op basis van de reguliere wettelijke kaders. De ILT heeft ze toen niet gezien

⁸ Kamerstuk 29 665, nr. 262.

vanuit het kader van de roadmap in relatie tot de rapporten van de OVV en het NLR. De ILT zal in de toekomst hier wel aandacht aan besteden.

Een belangrijke aanbeveling van de OVV aan de sector was om vooraf en integraal de effecten van groei van het vliegverkeer op de veiligheid te onderzoeken en maatregelen te nemen om die effecten structureel te beheersen. Voor een oordeel hierover heeft de ILT nog onvoldoende inzicht in de samenhang en de onderliggende afwegingen of gemaakte keuzes van die maatregelen. Hiervoor is een verdiepingsslag op basis van extra informatie nodig, welke in gang is gezet. In de gepubliceerde roadmap is een koppeling gemaakt van de maatregelen met de negen ongevals categorieën waarvan het NLR heeft geïdentificeerd dat verkeersgroei van invloed kan zijn op de ongevalskans per vliegbeweging, en met de aanbevelingen door de OVV. De ILT heeft op basis van de publicatie op internet nog niet kunnen vaststellen of de voorgestelde maatregelen afdoende zijn. Ook is voor de ILT nog niet geheel duidelijk hoe de prioritering van maatregelen is, welke eventueel tussentijdse beheersmaatregelen behoeven en hoe die tot stand is gekomen.

De ILT constateert dat in 2019 veel onderzoeken staan gepland en dat de helft van de vastgestelde implementatiedata na 2019 ligt. Het is nog te vroeg om te kunnen concluderen dat daarmee de aanbevelingen uit het onderzoek van de OVV voldoende opgevolgd zullen zijn.

Met het oog hierop zal de ILT halfjaarlijks rapporteren over de opzet, uitvoering en voortgang van de roadmap als onderdeel van het ILT-programma Veilig en Duurzaam Schiphol. Om dit zorgvuldig te kunnen doen, heeft de ILT extra informatie nodig van de sector. Hiertoe maakt de ILT nadere afspraken met de sector.

2. Samenwerking aan veiligheid binnen de sector

De OVV doet aanbevelingen aan Schiphol, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen om binnen het toenmalige Veiligheidsplatform Schiphol de samenwerking te verbeteren. De sectorpartijen hebben na de aanbeveling van de OVV een ISMS geïntroduceerd (aanbeveling 5). Dit is in de voorziene opzet binnen de internationale luchtvaartsector vooruitstrevend. Doel van het ISMS is om door de verbeterde samenwerking de veiligheid te verhogen. Dit door in het ISMS de veiligheidsrisico's die meerdere sectorpartijen raken (interfaces) te identificeren en aan te pakken (aanbeveling 5a). De sectorpartijen hebben binnen het ISMS gezamenlijke risicoanalyses uitgevoerd, naar baanwisselingen, het kruisen van de Kaagbaan en grondafhandeling. Naar aanleiding van de uitgevoerde risicoanalyses ontwikkelen de sectorpartijen veiligheidsmaatregelen om de vastgestelde risico's te verminderen. Ook zijn zij gestart met drie gezamenlijke incidentonderzoeken (aanbeveling 5b), waarvan er twee zijn afgerond, onder meer naar het incident met een doorstart van een vliegtuig in combinatie met vertrekkend verkeer op een convergerende baan dat in maart 2018 plaatsvond. Naar aanleiding hiervan onderzoekt LVNL met betrokken partijen hoe de veiligheid van dit soort procedures kan worden vergroot. Dit onderzoek zal in juli 2019 gereed zijn. Het uitvoeren van gezamenlijke incidentonderzoeken wordt in 2019 geformaliseerd in de werkprocessen van de sectorpartijen. In het convenant veiligheidsverbetering Schiphol dat ik met de sector heb gesloten is als streefplanning opgenomen dat de sector op 1 januari 2019 het handboek ISMS gereed heeft. Dit handboek heeft de sector inmiddels vastgesteld.

De OVV heeft ook aanbevolen dat de sectorpartijen met elkaar een visie op de veiligheid van Schiphol maken met veiligheidsdoelen en termijnen (aanbeveling 4). De sector heeft een gezamenlijk veiligheidsbeleid

vastgesteld. Dit bevat nog geen doelen en termijnen, zoals door de OVV aanbevolen. De sector en het ministerie zijn hierover nog met elkaar in gesprek.

In het convenant is opgenomen dat het streven is dat de sector op 1 januari 2019 de top vijf van gezamenlijke risico's in de grondoperatie en de top vijf in de vliegoperatie vaststelt. De top vijf voor grondoperatie is inmiddels vastgesteld, de top vijf voor de vliegoperatie is gepland in het eerste kwartaal van 2019. Deze inzichten worden gebruikt om te komen tot een dashboard en doelen, waaronder voor een reductie van runway incursions, en het prioriteren van maatregelen.

Als laatste heeft de OVV aan de sector de aanbeveling gedaan dat het ISMS een formele status krijgt met doorzettingsmacht waarbinnen operationele en strategische beslissingen over veiligheid op Schiphol kunnen worden genomen (aanbeveling 6). Binnen het ISMS is er geen sprake van doorzettingsmacht, omdat het bij besluiten op grond van internationale regelgeving niet altijd mogelijk is om de verantwoordelijkheid hiervoor geheel of gedeeltelijk over te dragen. Daar waar die regelgeving een bepaalde taak of bevoegdheid al dan niet expliciet bij een instantie of persoon neerlegt, is overdracht niet mogelijk. Wel nemen de sectorpartijen binnen het ISMS op basis van consensus besluiten. Om dit vorm te geven hebben zij een gezamenlijke risicomatrix ontwikkeld waardoor een beeld ontstaat van de zwaarte en de urgentie van een risico en het belang om hiertegen iets te doen en is in het ISMS de besluitvorming op bestuursniveau georganiseerd. In het convenant is opgenomen dat de sector een effectieve en efficiënte besluitvormingsstructuur heeft en de benodigde maatregelen ter verbetering van de veiligheid ook tijdig worden uitgevoerd. Tevens heb ik afgesproken dat de sector in eerste aanleg jaarlijks een evaluatie door externe deskundigen laat uitvoeren naar het functioneren en het doelbereik van het ISMS. De eerste zal voor medio 2019 plaatsvinden.

3. Eindverantwoordelijkheid Ministerie I&W

Naar aanleiding van de aanbeveling van de OVV aan het ministerie om de eindverantwoordelijkheid voor de veiligheid op en rond Schiphol nader in te vullen, zijn diverse acties uitgevoerd of in gang gezet.

Interne organisatie

Vorig jaar is door diverse ontwikkelingen geconstateerd dat de opgaven op het gebied van luchtvaart om een meer proactieve opstelling van het ministerie vragen. Daarbij gaat het om de samenhang tussen de ontwikkeling van Lelystad, Schiphol en de herindeling van het luchtruim waarbij het borgen van de veiligheid essentieel is. Daartoe zijn de aansturing en de organisatie van het luchtvaartdomein binnen het ministerie versterkt. Er is een DG Luchtvaart en Maritieme Zaken waarbinnen de capaciteit van de directie Luchtvaart is uitgebreid, ook voor het onderwerp veiligheid. Ook is het project Schiphol ingericht waarin de opvolging van de aanbevelingen van de OVV onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de projectdirecteur is ingebed om ook op deze wijze de samenhang in de te maken afwegingen te borgen en expliciet aandacht aan veiligheid te besteden.

Het Actieplan dat hoort bij het SSP wordt mede naar aanleiding van de opvolging van de aanbevelingen van de OVV geactualiseerd⁹. In het Actieplan zijn de prioriteiten in de acties voor de komende drie jaar

⁹ Dit wordt gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl.

bepaald om invulling te geven aan de veiligheidsdoelen en -ambities in het SSP. De actualisatie van het SSP zelf staat gepland in 2019 en bied ik na afronding aan uw Kamer aan. Ik werk ook meer algemeen de rolinvulling van het ministerie ten aanzien van veiligheid uit in het kader van de Luchtvaartnota 2020–2050 en het volgende SSP.

Bewaken implementatie en evaluatie

De sector is verantwoordelijk voor de implementatie van alle aanbevelingen die de OVV aan haar heeft gericht. Het ministerie ziet daarop toe, onder meer door een onder leiding van het ministerie ingesteld periodiek overleg over de integrale veiligheid op Schiphol (met veiligheidsmanagers en op directieniveau). Ik evalueer voorafgaand aan een besluit over de ontwikkeling van Schiphol de implementatie van alle aanbevelingen van de OVV, de inzichten uit de *Integrale veiligheidsanalyse Schiphol* en de aanbevelingen uit het rapport *Effectiviteit externe veiligheidsbeleid luchthaven Schiphol*.

De OVV doet het ministerie de aanbeveling de organisatie en het functioneren van het ISMS (voorheen Veiligheidsplatform Schiphol) te bewaken en zo nodig bij te sturen (aanbeveling 7h). Ik heb daartoe over de ontwikkeling van het ISMS op 2 juli 2018 een convenant veiligheidsverbetering Schiphol met de sector gesloten. Daarin is onder meer afgesproken dat tijdens de ontwikkeling van het ISMS de sectorpartijen in eerste aanleg jaarlijks een evaluatie naar de ontwikkeling en het functioneren van het ISMS laten uitvoeren door (internationale) externe veiligheidsdeskundigen. Hierin wordt beoordeeld of het ISMS functioneert en het doel van veiligheidsverbetering wordt bereikt. De eerste externe evaluatie wordt in de eerste helft van 2019 uitgevoerd. De voortgang van het ISMS, de uitkomsten van de evaluatie en de wijze waarop de sector daarmee omgaat worden in het periodieke overleg tussen het ministerie en de sector besproken.

Ook is de aanbeveling gedaan de strategische veiligheidsvisie van de sector te bewaken en zo nodig bij te sturen (aanbeveling 7g). In het convenant heb ik afgesproken dat ik de visie toets aan het beleidskader van het ministerie, te weten het SSP. De sector en het ministerie zijn hierover in gesprek. Bij een herziening van het SSP, evalueert de sector of de strategische visie moet worden bijgesteld.

Monitor integrale veiligheid Schiphol

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de OVV is toegezegd dat het ministerie een monitor opstelt met informatie en data die de integrale veiligheid van Schiphol goed in beeld brengen (aanbevelingen 7a en d). Deze monitor ziet niet alleen op de sectorpartijen en de samenwerking daartussen, maar ook op het functioneren van het ministerie (beleid en toezicht). Na een vorig jaar uitgevoerde eerste verkenning door het NLR is door externe bureaus (AEF en To70 Aviation Consultants) uitgewerkt welke informatie nodig is om inzicht te geven in de werking van het systeem dat de veiligheid op Schiphol moet borgen. Ook zijn voorstellen gedaan voor het beheer van de monitor, gegeven de verantwoordelijkheidsverdeling voor veiligheid en de instrumenten die de partijen daarbinnen zelf ontwikkelen. De voorstellen van de bureaus geven richting aan de verdere uitwerking, maar zijn naar mijn oordeel op onderdelen niet afdoende, bijvoorbeeld in de onderbouwing van de indicatoren. Begin volgend jaar zal ik daarom met de ILT en de sector verder zoeken naar een gedragen invulling en werkwijze, waarna de verdere uitwerking van de monitor volgt (verdere vormgeving en implementatie).

Gevolgen voor veiligheid expliciet

Voor de komende besluitvorming over de ontwikkeling van Schiphol na 2020 is in opdracht van het ministerie een onafhankelijke analyse uitgevoerd naar de veiligheidseffecten van een beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen. Dit als onderdeel van de invulling van de aanbeveling van de OVV om bij cruciale besluiten over (de groei van) Schiphol de gevolgen voor de veiligheid in de volle breedte te beoordelen (aanbeveling 7c). De *Integrale veiligheidsanalyse Schiphol* van het NLR is in februari 2018 afgerond en ik heb uw Kamer mijn appreciatie van de studie gezonden.¹⁰

Zoals gemeld zal een evaluatie plaatsvinden van de implementatie van alle aanbevelingen van de OVV. Schiphol kan alleen groeien als dit aantoonbaar veilig kan. De uitwerking van de aanpak van deze evaluatie is gestart. De evaluatie zal ook aan de Kamer worden gezonden. Los daarvan is een principiële discussie over de toekomst van de luchtvaart in Nederland nodig. Deze discussie ga ik voeren in het kader van de Luchtvaartnota 2020–2050, die naar verwachting in het derde kwartaal van 2019 gereed zal zijn. De veiligheid van de luchtvaart zal ook daarin een centrale plek krijgen. Bij cruciale besluiten over Schiphol moet er expliciet aandacht zijn voor de gevolgen voor veiligheid.

Veiligheid omwonenden

In de reactie op het rapport van de OVV van 11 oktober 2017 bent u al geïnformeerd over het voornemen om een traject met de betrokken gemeenten en provincies te starten, onder meer om met betrekking tot het groepsrisico de motiveringsplicht in het gewijzigde LIB Schiphol effectief in te vullen. Dit traject is inmiddels in volle gang. Er is een bureau ingehuurd om praktijkcasuïstiek in kaart te brengen en te analyseren en deze samen met alle betrokken partijen om te zetten in een praktische handreiking voor gemeenten. In deze handreiking wordt, mede in reactie op de conclusie van de OVV hierover, ook het toezicht op de regels ten aanzien van het maximum aantal werknemers voor bedrijven meegeenomen. Het opstellen van een dergelijke handreiking vraagt om een zorgvuldige behandeling, waarbij gestreefd wordt naar draagvlak onder de partijen. Dit kost iets meer tijd dan eerder was voorzien. De verwachting is dat de handreiking in het eerste kwartaal van 2019 zal worden afgerond. De wijze waarop de motiveringplicht daadwerkelijk door gemeenten wordt geconcretiseerd laat ik vervolgens monitoren en evalueren. Afhankelijk van de uitkomsten zie ik of aanpassing van het beleid nodig is.

Op 21 juni 2018 heb ik u geïnformeerd over het onderzoek dat To70 in opdracht van het ministerie heeft verricht. To70 heeft gezien wat de betekenis is van het externe veiligheidsbeleid voor omwonenden van Schiphol en heeft een analyse gemaakt van mogelijkheden voor versterking van het beleid. To70 doet een viertal aanbevelingen, waarmee ik aan de slag ben gegaan. Hieronder beschrijf ik per aanbeveling welke acties hierop zijn ondernomen. Hierbij is onderscheid te maken tussen aanbevelingen die gericht zijn op het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

a. Plaatsgebonden risico

To70 beveelt aan om periodiek de ontwikkelingen over de jaren van de plaatsgebonden risicocontouren te monitoren en eventueel de beperkingengebieden te actualiseren. In het definitieve MER Schiphol worden de

¹⁰ Kamerstuk 29 665, nr. 333.

risicocontouren opnieuw in kaart gebracht. Op basis van de resultaten uit het definitieve MER kijkt het ministerie expliciet naar de effecten van groei op de externe veiligheidszones en toetst aan het criterium voor gelijkwaardigheid externe veiligheid. Dit gelijkwaardigheids criterium houdt in dat het aantal woningen binnen de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour als gevolg van de ontwikkeling van de luchthaven niet mag toenemen boven het criterium van 3300 woningen. Het gelijkwaardigheids criterium blijft in het nieuwe stelsel van kracht. De borging hiervan vindt plaats door jaarlijks (vooraf) de dienstregeling en (achteraf) het daadwerkelijke gebruik aan deze eis te toetsen. Vervolgens zal ik periodiek de risicocontouren en het aantal woningen daarbinnen in kaart blijven brengen, om zo grip te houden op de ontwikkeling hiervan.

Ook beveelt To70 aan om in samenspraak met de sector na te gaan of het operationeel haalbaar is om in de situatie dat een minder geluidpreferente baan wordt ingezet als hoofd start- of landingsbaan (vanwege veel dwars- en/of staartwind op de geluidpreferente banen), eerder de piloot de optie te geven om een tweede baan te gebruiken als de situatie dit toelaat. To70 verwijst daarbij vooral naar de situatie waarbij de Buitenveldertbaan als hoofdbaan wordt ingezet, omdat het gebruik van de Buitenveldertbaan aan de oostzijde, gelet op de hoge woondichtheid, in belangrijke mate bijdraagt aan het groepsrisico. In overleg met LVNL wordt hier een nadere analyse op gemaakt.

Gebruikelijk is om de Buitenveldertbaan in te zetten op het moment dat op de meest geluidpreferente banen (Polderbaan en Kaagbaan) de limieten voor dwars- of staartwind (dreigen te) worden overschreden. Deze limieten vloeien voort uit het advies van de Commissie Rinnooy Kan uit 2000 en zijn bepaald om de vliegveiligheid te borgen. De situatie waarin de Buitenveldertbaan als hoofd landingsbaan wordt ingezet komt echter relatief weinig voor. In het gebruiksjaar 2018 is in minder dan 5% van de gevallen de Buitenveldertbaan ingezet als enige (hoofd) landingsbaan. In de huidige praktijk komt het soms voor dat LVNL in deze situatie, afhankelijk van het verkeersaanbod, de Polderbaan als secundaire landingsbaan in gebruik neemt en de piloot de optie geeft om daar te landen. Om van deze mogelijkheid gebruik te kunnen maken zijn procedures vastgelegd in de zogenoemde «Aeronautical Information Publication», waarbij de keuze voor het accepteren van de tweede (secundaire) baan al voor aanvang van de vlucht expliciet door de piloot wordt gemaakt. Dit is alleen mogelijk als de vliegmaatschappij hiervoor een Service Level Agreement heeft met LVNL. Zodoende wordt voorkomen dat er gedurende de vluchtuitvoering zelf onnodige communicatie tussen piloot en de luchtverkeersleiding ontstaat. Het eerste beeld is dat goed onderzocht zal moeten worden wat de gevolgen voor de vliegveiligheid zijn als deze mogelijkheid vaker zou worden geboden. De veiligste landing is immers een landing waarbij de dwars- en/of staartwind zo laag mogelijk is. Ook zal onderzocht moeten worden hoe dit van invloed is op de werklast van de verkeersleider. Hierover vindt nog nader overleg plaats met betrokkenen en deskundigen.

b. Groepsrisico

To70 beveelt aan dat het ministerie oplegt dat de effecten op het groepsrisico bij wijzigingen in het operationeel concept, inclusief de ligging van de routes, inzichtelijk worden gemaakt en de toename van het risico af wordt gewogen en gemotiveerd. Deze aanbeveling zal ik betrekken bij de gesprekken die ik hierover mede in het kader van de Luchtvaartnota en de herziening van het luchtruim voer met betrokken partijen. Daarnaast zou het ministerie in kaart moeten brengen wat de actuele en feitelijke ontwikkelingen zijn in het groepsrisico bij vlootontwikkeling, operationele

wijzigingen, ruimtelijke ontwikkelingen en groei. Hier ben ik mee aan de slag. Op dit moment inventariseer ik welke informatie reeds beschikbaar is. Ik zal uw Kamer hier in de volgende voortgangsrapportage nader over informeren.

Staat van Schiphol

In reactie op de aanbevelingen van de OVV om de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol in zijn geheel in kaart te brengen (7b) en om de veiligheidsaspecten van het vliegverkeer actief te monitoren en regelmatig trendanalyses uit te voeren (7e) heeft de ILT de Staat van Schiphol (hierna: de Staat) ontwikkeld. De eerste editie van de Staat bied ik u langs deze weg aan. Tegelijk met toezending van de Staat aan uw Kamer zal de ILT deze ook publiceren op haar website.

Met de Staat wordt in de eerste plaats een bijdrage aan de maatschappelijke discussie over Schiphol beoogd door het verzamelen en presenteren van feiten. Om die reden bevat de eerste Staat slechts in beperkte mate nadere analyses en uitspraken over de waardering van die feiten. Trends en ontwikkelingen worden zichtbaar doordat data over een bepaalde tijdspanne worden gepresenteerd. Inhoudelijk heeft de Staat niet alleen een focus op veiligheid, maar ook op duurzaamheid en leefomgeving. De Staat geeft daarin feitelijke informatie rond de thema's «veilig vliegen», «veilig en gezond leven» en «veilig en gezond werken». Naast «traditionele» indicatoren over bijv. aantallen incidenten zijn een aantal «vernieuwende» indicatoren toegevoegd. Zo is bijvoorbeeld aan de hand van nieuwe analysetechnieken inzicht in de exacte locaties van waar zich voorvallen op Schiphol opdoen.

Als het gaat om de veiligheid van het vliegverkeer, legt het internationale systeem van regelgeving, certificatie en toezicht de basis. Vliegtuigen worden veiliger, stiller en schoner. Tegelijkertijd is Schiphol gegroeid. De totale uitstoot van schadelijke stoffen en de geluidshinder voor omwonenden zijn toegenomen. Voor de totale uitstoot is er geen norm. Tot en met 2017 is een toename van het externe veiligheidsrisico, gemeten als het Totaal Risicogewicht, zichtbaar maar die blijft binnen de norm. Voor 2018 zijn nog te weinig gegevens bekend om aan te geven of deze trend zich doorzet.

Ik zie de Staat nadrukkelijk als een groeimodel. Deze zal in de komende jaren verder ontwikkeld en uitgebouwd worden. In volgende edities zullen de indicatoren en de beschikbare data verder worden doorontwikkeld. De ILT zal met het oog op de verdere doorontwikkeling de komende tijd ook nadrukkelijk het gesprek met belanghebbenden verder aangaan en hen betrekken bij de verdere ontwikkeling van het instrument.

Kennis en capaciteit toezicht

Ten aanzien van de aanbeveling (7f) om 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 (ABL) te verbeteren, zijn de volgende resultaten te melden. Ik geef hiermee tevens uitvoering aan de motie van de heer Laçin¹¹ om uw Kamer te informeren hoe de extra inzet van personeel bij de ILT heeft bijgedragen aan meer vakinhoudelijke kennis bij de inspectie en hoe deze kennis geborgd is.

¹¹ Kamerstuk 29 665, nr. 276.

Allereerst erken ik de stelling van de OVV dat voor een goed toezicht op veilig vliegverkeer ook vakinhoudelijke kennis nodig is. In dat licht heeft de ILT in de loop van 2018 4 extra FTE aangetrokken, waarvan twee worden ingezet ter versterking van het toezicht en twee ten behoeve van de versterking van het ABL. De extra aangetrokken capaciteit is vooralsnog voor twee jaar. Daarna zal geëvalueerd worden of en zo welke extra inzet verder wenselijk is. Bij de keuze voor de nieuw aangetrokken medewerkers heeft ruime kennis en ervaring in het vakgebied een belangrijke rol gespeeld. Naast luchtvaartkennis is ook specifieke kennis op het gebied van «Performance and risk based»-toezicht toegevoegd aan het toezichtprogramma Schiphol van de ILT. Dit sluit aan bij de Europese trend in de regelgeving waarbij vooral wordt uitgegaan van de effecten op de veiligheid van onderling samenhangende factoren in plaats van de focus op het naleven van afzonderlijke normen sec. Ten aanzien van het kennisniveau bij de ILT merk ik overigens op dat de EASA tijdens haar recente audits altijd naar de competenties van de ILT-inspecteurs kijkt en daarbij geen bevindingen heeft gedaan ten aanzien van de aanwezige luchtvaartkennis bij de ILT.

De ILT zal bij de verdere ontwikkeling van haar inspecteurs aansluiten bij de vereisten die EASA ontwikkelt ten aanzien van de uitvoering van «Performance and risk based» toezicht. Om de kennis te borgen werkt de ILT daarnaast met een ISO-gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem waarin o.a. de kennisvereisten zijn vastgelegd alsmede de momenten waarop updates van die kennis noodzakelijk worden geacht. Dat systeem wordt door de inspecteurs en teamleiders bijgehouden.

De ILT heeft in 2018 het Toezichtsprogramma Schiphol opgesteld en in uitvoering genomen. Als eerste resultaat van het programma is de Staat van Schiphol ontwikkeld. De projecten en activiteiten die in het kader van het programma zullen worden uitgevoerd, bevinden zich nog in de opstartfase. De eerste resultaten worden in de loop van 2019 verwacht. Het programma is risicogestuurd, dat wil zeggen richt zich primair op onderwerpen waarvan de risico's het grootst zijn. Deze bevinden zich voornamelijk op de schakels in de keten waarbij meerdere organisaties betrokken zijn, zoals het grondafhandelingsproces en runway incursions. Dit vergt ook een andere aanpak van de methode van toezicht waarin vanuit het programma de vernieuwing wordt ingezet. Daarnaast richt het programma zich op het opbouwen van een brede informatiepositie als basis voor toezichtkeuzes.

Verbetering Analysebureau Luchtvaartvoorvallen

De versterking van het ABL is onderdeel van het eerdergenoemde convenant met de sectorpartijen. Twee extra analisten voor het ABL zijn inmiddels aangetrokken. De ILT zal conform de afspraken in het convenant veiligheidsverbetering Schiphol in 2018 een plan van aanpak opgesteld dat met verschillende sectorpartijen is besproken. Doel is te komen tot realistische maatregelen die gericht zijn op verbetering van enerzijds de invoer en datakwaliteit en anderzijds de output van het ABL, vergroting van de bruikbaarheid van de analyses door bijvoorbeeld het beter kunnen leggen van verbanden tussen voorvallen en mogelijke risicofactoren en oorzaken. De in het convenant afgesproken verbeterde aansluiting met de analysebehoefte van de sectorpartijen per 1 januari 2019 maakt ook onderdeel uit van het plan van aanpak. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheden om het meldproces verder te vergemakkelijken (een goed voorbeeld is het convenant dat met de KNVvL is afgesloten over geautomatiseerde meldingen vanuit de General Aviation). In bovengenoemd convenant is afgesproken dat de resultaten in 2019 door een externe partij geaudit zullen worden.

Verantwoording

Naar aanleiding van de aanbeveling van de OVV om periodiek verantwoording af te leggen (aanbeveling 8) is toegezegd de Kamer te informeren over de invulling van de rol van het ministerie. Ik zie de halfjaarlijkse voortgangsrapportage als deze verantwoording.