

Inleiding

Om de veiligheidssituatie bij de luchtvaartmaatschappij Inselair in kaart te brengen is door een afvaardiging van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ter plaatse nadere informatie ingewonnen. Daartoe zijn in de week van 6 februari 2017 gesprekken gevoerd met medewerkers van de lokale luchtvaartautoriteiten DCA (Aruba) en CCAA (Curaçao). Daarnaast hebben observaties van door deze autoriteiten uitgevoerde inspecties plaatsgevonden en is kennisgenomen van de resultaten van het toezicht dat DCA en CCAA hebben uitgevoerd bij Inselair. Ook zijn bedrijfsbezoeken afgelegd. De bezoeken hadden niet het karakter van een volledig dekkende audit maar hadden tot een doel een voldoende gefundeerd beeld te kunnen vormen.

Van belang is dat Inselair waar het gaat om vluchtuitvoering bestaat uit twee separate bedrijven: Inselair Aruba, aan welke door de autoriteit van Aruba een vergunning is verleend en Inselair International, dat een vergunning heeft verkregen van de autoriteit in Curaçao. In de dagelijkse praktijk zijn beide bedrijven operationeel sterk verbonden.

In het volgende worden de bevindingen van ILT nader toegelicht.

Conclusie

Zowel Inselair Aruba en Inselair International blijken aan essentiële onderdelen van de luchtvaartwetgeving niet te voldoen. Bij beide bedrijven is sprake van een te hoog veiligheidsrisico omdat niet aan de in de wetgeving vastgelegde norm wordt voldaan. De toezichtsystemen van de luchtvaartautoriteiten in zowel Curaçao als Aruba hebben dit niet kunnen voorkomen.

Luchtvaartautoriteit Curaçao (CCAA)

Uit onderzoek blijkt allereerst dat de instelling van CCAA niet op een wettelijke basis berust. De wettelijke basis van het toezicht is vastgelegd in decreten en individuele inspecteurmandaten. Onderdelen van de lokale wetgeving voldoet niet aantoonbaar aan de internationaal gestelde normen.

Er is geen duidelijke organisatiestructuur, men acteert met name op incidenten en een meer systematische, abstracte benadering ontbreekt. Er is een businessplan opgesteld voor de CCAA en deze is in augustus 2016 ingediend bij de betreffende Minister. Tot op heden is het plan niet goedgekeurd. Het businessplan heeft tot doel het terugbrengen van de CCAA naar FAA categorie 1. Dit is een door de Amerikaanse luchtvaartautoriteiten (FAA) gehanteerd en toegekend keurmerk. Overige verbeteringen zijn geen onderdeel van het plan.

De meeste inspecteurs en de Director of Safety zijn werkzaam op contractbasis. Het overgrote deel van de inspecteurs heeft beperkt ervaring en is tussen de 1 en 2 jaar in dienst. De capaciteit van de toezichthouder is tijdelijk beperkt vanwege lopende onderzoeken naar gedragingen van inspecteurs als gevolg waarvan deze inspecteurs niet worden ingezet.

De CCAA voert voornamelijk platforminspecties uit. Audits op systeemniveau worden niet uitgevoerd bij de ondertoezichtstaanden, waardoor het beeld bij CCAA over het functioneren van Inselair beperkt blijft. De kennis over systeemtoezicht blijkt beperkt. Interne werkprocedures zijn weliswaar vastgelegd in een handboek voor inspecteurs, doch dit boek omvat verwijzingen naar niet van toepassing zijnde normen.

Het ontbreken van een gestructureerde, daadkrachtige autoriteit kent zijn weerslag op de luchtvaartsector.

Inselair International

Inselair International voldoet niet aan de lokale luchtvaartwetgeving. Deze wetgeving is sinds oktober 2015 van toepassing. Vanaf september 2016 is sprake van regulier toezicht op Inselair International door CCAA in de vorm van platforminspecties.

Passagiersvluchten worden uitgevoerd met de volgende vliegtuigen:

Eigen toestellen: Insel Air Curaçao Fokker 50 (1x)

Wet-lease: Dominican Wings Santa Domingo Airbus A320-200 (1x), Fly Allways Suriname Fokker 70 (2x), Swift Air VS Boeing 737-200/300 (2x), Estelar Latino America Venezuela Boeing 737-300 (2x).

Recent hebben 45 van de 80 piloten Inselair verlaten. Tevens zijn er financiële problemen door de externe inhuur van vliegtuigen en een openstaande vordering van 100M US Dollar op Venezuela.

Bestuurlijke situatie Curaçao

De situatie omtrent de status van de luchtvaartwetgeving is bekend bij het betreffende Ministerie, maar van herkenbaar handelen om de problematiek op te lossen is geen sprake.

Rol van Nederland

Regelmatig vindt er zogeheten regie-overleg plaats tussen Nederland en Curaçao. De CCAA heeft tijdens deze overleggen naar eigen zeggen meerdere malen aangegeven ondersteuning te willen bij het inrichten en uitvoeren van toezicht, maar heeft deze tot op heden niet gekregen. De inhoud van deze gesprekken is overigens niet bekend in het kader van het hier beschreven bezoek aan Curaçao.

Samenwerking lokale autoriteiten

De samenwerking tussen CCAA en DCA (Aruba) lijkt beperkt, terwijl dat gezien de gezamenlijke belangen en de wijze waarop Inselair is georganiseerd meer nadruk zou moeten krijgen.

Luchtvaartautoriteit Aruba (DCA)

Toezichhoudende en vergunnende activiteiten op het gebied van luchtvaart worden in Aruba door de lokale luchtvaartautoriteit (DCA) uitgevoerd. Deze organisatie is ingericht volgens de internationaal geldende standaard en beschikt over personeel met ruime en gevarieerde ervaring in de luchtvaart. De bevoegdheden van inspecteurs zijn bij wet geregeld (Luchtvaartverordening AB 1989 No. 58). Materiële wetgeving met betrekking tot luchtvaartmaatschappijen is te vinden in AUA-OPS 1 welke zijn oorsprong vindt in door de Europese Joint Aviation Authorities eind jaren '90 gepubliceerde regelgeving. Interne werkprocedures zijn vastgelegd in een handboek voor inspecteurs, doch dit verouderde handboek wijkt af van de gangbare uitvoeringspraktijk. Bijvoorbeeld omdat controlelijsten en voorgeschreven inhoud van documenten niet meer bij de tijd zijn.

Het toezicht op Inselair Aruba zoals dat in 2016 en 2017 door DCA is uitgevoerd omvat in beginsel alle in internationaal voorgeschreven onderdelen met dien verstande dat een belangrijk deel van de in 2016 geplande inspecties uiteindelijk om verschillende redenen niet is uitgevoerd; cockpitinspecties tijdens de uitvoering van passagiersvluchten hebben in het geheel niet plaatsgevonden.

Opvallend is dat het toezicht vooral gericht is op inspecties van de dagelijkse praktijk – zogeheten productinspecties - en in beperkte mate op systeemniveau. DCA heeft directe toegang tot enkele elektronische systemen van Inselair en kan zich daarmee actief een beeld vormen van de status van de vliegtuigen en de planning van vluchten. DCA geeft aan op zeer regelmatige basis de systemen te raadplegen, doch de resultaten daarvan zijn niet expliciet vastgelegd. Het verlenen van deze toegang geschiedt op vrijwillige basis en moet worden gezien in het licht van de vertrouwensrelatie en de volgens DCA goede verstandhouding die zij met de onder haar ressorterende luchtvaartmaatschappijen wil onderhouden.

Inselair Aruba

Inselair Aruba zou volgens DCA moeten beschikken over 4 vliegtuigen van het type McDonnell Douglas MD80 en over 3 vliegtuigen van het type Fokker 70.

Fokker 70

Registratie	Type	Serienummer	Leeftijd (6 februari 2017)
P4-FKA	Fokker F28 Mk0070	11528	22.2 jaar
P4-FKC	Fokker F28 Mk0070	11583	20.0 jaar
P4-FKD	Fokker F28 Mk0070	11553	21.4 jaar

McDonnell Douglas MD80

Registratie	Type	Serienummer	Leeftijd (6 februari 2017)
P4-MDC	DC-9-82	49434	29.0 jaar
P4-MDG	DC-9-83	49935	26.4 jaar
P4-MDH	DC-9-83	53624	17.4 jaar
P4-MDI	DC-9-83	49847	27.9 jaar

In reactie op een aantal technische incidenten – zoals problemen met de drukcabine van de vliegtuigen - is eind 2016 bij DCA twijfel gerezen over de luchtwaardigheid van aanvankelijk alleen de MD80-vloot. Voor alle vliegtuigen van dit type is een vliegverbod opgelegd. Geen van de vliegtuigen bevindt zich op dit moment op Aruba.

In reactie op technische incidenten bij de Fokker 70-vliegtuigen - zoals het verlies van een hydraulisch systeem tijdens de vlucht - in combinatie met het onjuist toepassen van onderhoudsprocedures is het vliegverbod in

januari 2017 uitgebreid tot de Fokker 70-vloot. Voor een van de Fokker 70-vliegtuigen (P4-FKC) is het vliegverbod weer opgeheven. Dit vliegtuig moet echter eerst regulier groot onderhoud ondergaan voordat het weer kan worden ingezet voor passagiersvluchten, waarmee op dit moment (11 februari 2017) effectief geen vliegtuigen beschikbaar zijn voor Inselair Aruba. Passagiersvluchten worden vooralsnog dan ook niet uitgevoerd. DCA heeft niet gekozen voor het beperken, schorsen of intrekken van de aan Inselair Aruba verstrekte vergunning.

DCA heeft met het management van Inselair Aruba gesproken over de achterliggende oorzaken van de problemen. Deze zijn volgens DCA: inadequaat onderhoud van de vliegtuigen, het niet-uitvoeren van een door de vliegtuigfabrikant aanbevolen modificatie en onvoldoende zeggenschap over de inzet van bedrijfsmiddelen zoals vliegtuigen ('operational control'). Om het vliegverbod te kunnen opheffen is door DCA een aantal voorwaarden gesteld die gerelateerd zijn aan deze achterliggende oorzaken.

Inselair Aruba laat het onderhoud aan haar vliegtuigen uitvoeren door de onderhoudsafdeling van Insel International op Curacao. Een aanleiding voor de huidige problemen bij Inselair Aruba is volgens DCA het gebrekkige functioneren van deze onderhoudsafdeling te zijn. DCA heeft Inselair Aruba een maand de tijd gegeven om het onderhoud aan de vliegtuigen in Aruba te gaan uitvoeren of dit onderhoud onder te brengen bij een andere partij.

De resultaten van de door DCA uitgevoerde inspecties geven geen blijk van ernstige tekortkomingen binnen andere bedrijfsonderdelen van Inselair Aruba zoals de opleiding van vliegers, de uitvoering van vluchten of de toepassing van werk- en rusttijdenregelingen. Daarbij moet worden aangetekend dat het toezicht op met name de operatie van vliegtuigen niet of slechts gedeeltelijk door DCA is uitgevoerd en dat tekortkomingen daardoor mogelijk niet zijn gesignaleerd. Opvallend is dat het overgrote deel van de tijdens DCA-inspecties geconstateerde bevindingen een technische oorzaak heeft.

Een laatste aspect is dat voor DCA naast vliegveiligheid ook de belangen van het eiland Aruba in alle beslissingen een overweging laat zijn. Luchtvervoer van en naar het eiland is belangrijk voor het toerisme en voor de lokale bevolking en beslissingen van DCA kunnen daar directe negatieve invloed op hebben. Er zijn vooralsnog zeker geen aanwijzingen dat DCA onvoldoende onafhankelijk is, maar van gedeeld belang en een innige relatie met de luchtvaartbedrijven is hoe dan ook sprake.

Tijdens bezoeken aan Inselair Aruba is gebleken dat niet alleen bij het vliegtuigonderhoud sprake is van een te hoog veiligheidsrisico maar ook bij de operatie van vliegtuigen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het beheer van documenten, het opvolgen van interne bevindingen en de opleiding van piloten. Uit het kwaliteitssysteem en uit de managementverslagen blijkt dat de problemen al meer dan twee jaar bekend waren bij het management, maar dat in een adequate oplossing nooit is voorzien.

Opvallend is dat deze problemen niet zijn gesignaleerd door DCA en dat ook door DCA pas in een laat stadium maatregelen zijn genomen. In die zin functioneert het toezichtstelsel onvoldoende.

DCA is bij de bedrijfsbezoeken aanwezig geweest en heeft aangegeven Inselair Aruba niet eerder toe te staan vluchten met passagiers te hervatten dan na een succesvolle hercertificatie van Inselair Aruba.

DCA heeft aangegeven graag gebruik te maken van de suggesties die ILT tijdens het bezoek heeft gedaan. Deze suggesties betreffen de balans tussen systeemtoezicht en producttoezicht, de opvolging van geconstateerde tekortkomingen en enkele specifieke inhoudelijke aandachtsgebieden.²