

Vergaderjaar 2017–2018

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 249

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 december 2017

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 11 oktober 2017 over de standpunten op aanbevelingen OVV-rapport Veiligheid vliegverkeer Schiphol (Kamerstuk 29 665, nr. 242).

De vragen en opmerkingen zijn op 16 november 2017 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 18 december 2017 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Inleiding

Voorafgaand aan de beantwoording wil ik benadrukken dat de veiligheid van het vliegverkeer op luchthaven Schiphol van zeer groot belang is voor passagiers, omwonenden en alle mensen die er werken. Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen voldoen aan de strenge regels die internationaal worden gesteld. Zij zijn gecertificeerd en hebben onder meer goed ontwikkelde veiligheidsmanagementsystemen, waarmee zij risico's analyseren en waar nodig maatregelen treffen om deze te voorkomen of te beheersen. De OVV constateert in het onderzoek dat er geen signalen zijn dat de veiligheid op Schiphol onvoldoende is. Met de OVV ben ik van mening dat het behouden en verbeteren van de veiligheid geen vanzelfsprekendheid is. Ook de sector deelt deze mening. Ook in de toekomst moet de veiligheid op en rond de luchthaven geborgd blijven. Groei mag niet ten koste gaan van de veiligheid. In dat licht doet de OVV een aantal belangrijke aanbevelingen waar de luchtvaartsector en de overheid mee aan de slag zijn gegaan. Onderstaand volgt aan de hand van de gestelde vragen op onderdelen een nadere toelichting op deze aanpak.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen naar het structurele overleg met de sectorpartijen. Zij willen weten wat wordt verstaan onder structureel en wie exact de betrokken sectorpartijen zijn.

Met structureel wordt bedoeld dat, na het verschijnen van het rapport van de OVV, periodiek overleg is gevoerd over de implementatie van de aanbevelingen en dat dit overleg ook in de toekomst wordt voortgezet. Naast het ministerie nemen LVNL, Schiphol (ook als voorzitter van het Veiligheidsplatform Schiphol (VpS)) en KLM deel aan dit overleg. Het overleg vindt plaats zowel op het niveau van de directies als van de veiligheidsmanagers.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de waarde van het convenant is, waarin afspraken worden vastgelegd.

In het convenant worden eenduidige afspraken gemaakt over het verder ontwikkelen van het integraal veiligheidsmanagementsysteem (ISMS) door de sector en van het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL) dat bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is gepositioneerd. In het convenant komen afspraken over onder andere de samenwerking tussen partijen bij de ontwikkeling van het ISMS en het ABL, het periodiek laten uitvoeren van een onafhankelijke audit op het ISMS door externe deskundigen en de planning die door partijen wordt nagestreefd.

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat Nederland met de huidige samenwerking op Schiphol tussen de sectorpartijen (luchthaven, luchtverkeersleiding, luchtvaartmaatschappijen en afhandelaren) voorloopt in de wereld.

Bovenop het wettelijk verplichte individuele veiligheidsmanagement-systeem zijn de sectorpartijen sinds medio 2017 gestart met het ontwikkelen van een gezamenlijk ISMS. Het uitgangspunt is om de veiligheidsrisico's met betrekking tot relaties en interacties tussen de afzonderlijke partijen (interfaces) gezamenlijk te managen. De sector vertaalt de veiligheidsmanagementprincipes voor individuele organisaties zoals beschreven door ICAO en vervat in de EU-regelgeving naar het integrale systeem. Dit betekent onder meer dat de partijen deze risico's integraal zullen onderzoeken en beoordelen om tot een gezamenlijke aanpak te

komen om deze te mitigeren. Dit is in de voorziene opzet binnen de internationale luchtvaartsector zeer vooruitstrevend.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe lang de geschetste onveilige periode heeft geduurd en waarom er niet eerder aan de bel is getrokken. Tevens geven zij aan dat de kernvraag bij nalevingsproblemen ten aanzien van veiligheidsvoorschriften is of het tekort ligt aan de volledigheid en juistheid van de voorschriften of aan het gedrag van de naleving. Nu de voormalige Staatssecretaris schrijft dat de naleving van de regelgeving in Nederland hoog is, lijkt vooral de vraag aan de orde of die regels wel toereikend, actueel en toepasbaar zijn. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre Nederland zich aansluit bij internationaal tot stand gekomen wet- en regelgeving over veiligheid.

De OVV constateert in het onderzoek: «De commerciële luchtvaart in Nederland heeft een goed ontwikkeld en gecertificeerd veiligheidsmanagementsysteem. Er zijn geen signalen dat de veiligheid op Schiphol onvoldoende is. Luchtvaartbedrijven borgen de veiligheid door risico's te vermijden of door maatregelen te nemen die de risico's beheersen en incidenten en ongelukken voorkomen.» Voor mij is belangrijk dat ook in de toekomst de veiligheid geborgd blijft. Het rapport van de OVV biedt waardevolle aanknopingspunten voor het blijven borgen van de veiligheid en het verbeteren daarvan indien Schiphol in de toekomst verder groeit.

Gezien het internationale karakter van de luchtvaart komt de regelgeving voor luchtvaartveiligheid grotendeels internationaal tot stand. De regels die worden vastgesteld door de EU, zijn vrijwel altijd in een vorm die direct van toepassing is in alle Lidstaten, zo ook voor Nederland. Nederland draagt zorg voor de uitvoering van internationale en Europese regelgeving. In dat kader worden nieuwe ontwikkelingen, al dan niet door middel van wetgeving, geactualiseerd. Daarmee zijn de regels toereikend en toepasbaar.

Overigens wordt veiligheid niet alleen geborgd door (naleving van) regels. Naast het stelsel van regels met certificering vooraf en toezicht in de praktijk, is de intrinsieke motivatie van alle luchtvaartpartijen om veilig te handelen, om goed onderling samen te werken en te zorgen voor een goede veiligheidscultuur, waarbij men continu bezig is met veiligheid en het met elkaar in constructief overleg inventariseren van risico's en treffen en evalueren van maatregelen, de beste waarborg voor de veiligheid.

De leden van de CDA-fractie zien graag nader onderbouwd hoe ik de verantwoordelijkheden van het ministerie en de ILT zie.

Het is de verantwoordelijkheid van het ministerie om kaders te stellen voor de wijze waarop de sector vormgeeft aan veiligheid en het toezicht en de handhaving daarop, zodat partijen in het luchtvaartveiligheidssysteem hun verantwoordelijkheid nemen. Het internationaal vastgelegde uitgangspunt is immers dat de sectorpartijen primair verantwoordelijk zijn voor de veiligheid. De OVV onderschrijft dit uitgangspunt ook. De kaders zijn de wet- en regelgeving en het beleid. Zoals gemeld komt de wet- en regelgeving grotendeels internationaal tot stand. In de regels is ook vastgelegd dat de individuele sectorpartijen een veiligheidsmanagement-systeem moeten hebben om risico's te identificeren en beheersen. De ILT verleent (en continueert) certificaten en vergunningen als is aangetoond dat een partij aan de gestelde eisen voldoet. De ILT ziet ook in de praktijk toe op de naleving van de regels en de wijze waarop partijen hun risico's beheersen en kan handhaven wanneer daar aanleiding toe is. Daarnaast heeft de ILT een reflecterende en signalerende rol als er sprake is van observaties die van invloed kunnen zijn op de veiligheid, maar buiten de

wettelijke kaders vallen. In haar rol van onafhankelijk toezichthouder vraagt dit van de ILT om een balans te vinden tussen het enerzijds op afstand en onafhankelijk opereren en anderzijds het transparant zijn over haar toezicht richting de sector.

De Internationale Burgerluchtvaart Organisatie (ICAO) eist van haar lidstaten dat zij beschikken over een State Safety Programme (SSP). Het Nederlandse SSP beschrijft de verantwoordelijkheden van het ministerie met betrekking tot de veiligheid van de burgerluchtvaart¹. Het SSP bevat veiligheidsdoelen die richting geven aan de inzet van overheid en sector. Het voornaamste veiligheidsdoel dat het ministerie stelt is: geen vermijdbare fatale ongevallen in de commerciële luchtvaart met Nederlandse luchtvaartuigen, noch op Nederlandse luchthavens, noch in het Nederlandse luchtruim, noch met door Nederlandse bedrijven onderhouden luchtvaartuigen. In het SSP staat tevens dat groei van de luchtvaart niet ten koste mag gaan van de hoge mate van veiligheid. De luchtvaart staat daarmee voor een uitdaging: de continue verbetering van de veiligheid. In het Actieplan dat hoort bij het SSP, zijn vervolgens de prioriteiten in de acties bepaald waarmee het ministerie de veiligheid bevordert. Dit Actieplan wordt mede naar aanleiding van de opvolging van de aanbevelingen van de OVV geactualiseerd.

Het luchtvaartsysteem bestaat zodoende uit een keten van activiteiten waarin: de wet- en regelgeving en het beleid worden ontwikkeld; de veiligheidscertificaten en vergunningen worden verleend door de ILT (controle vooraf); de luchtvaartoperatie wordt uitgevoerd door gecertificeerde bedrijven met risicobeheersing volgens een veiligheidsmanagementsysteem met toezicht (in de praktijk) door de ILT middels audits en reality-checks en indien aan de orde handhaving; de ongevallen en incidenten worden onderzocht door de betrokken bedrijven en de OVV; de voorvallen door alle betrokkenen worden gemeld bij het ABL zodat daarvan kan worden geleerd; de resultaten uit toezicht en meldingen worden geanalyseerd om de veiligheid verder te verbeteren of het beleid aan te passen. Op deze keten wordt toegezien door het Europese agentschap voor luchtvaartveiligheid (EASA) en de ICAO.

De opgaven voor de luchtvaart, in het bijzonder de samenhang tussen de ontwikkeling van Lelystad, Schiphol en het luchtruim, waarbij het borgen van veiligheid essentieel is, vragen om een proactieve opstelling van de overheid. Ik versterk hiertoe de organisatie van het ministerie, zoals ook beschreven in de brief van het ministerie aan de OVV. Ook start de ILT met een programmatische aanpak voor het toezicht op Schiphol, waarvoor de ILT extra capaciteit aantrekt bovenop de huidige capaciteit en inzet. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de OVV wordt verdergaand invulling gegeven aan de rol als eindverantwoordelijke voor de veiligheid. De aanpak hiertoe is beschreven in de reactie van het ministerie aan de OVV. Dit betreft onder meer structureel overleg over de implementatie van de aanbevelingen met de sector, het afsluiten van een convenant over de ontwikkeling van het ISMS door de sector, het beoordelen van de gevolgen van groei voor de veiligheid en een periodieke Staat van de Veiligheid waarmee de veiligheid op Schiphol inzichtelijk wordt gemaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen welke aanbevelingen op korte termijn (quick wins), middellange termijn en de lange termijn geïmplementeerd zullen worden en hoe de op middellange en lange termijn geïmplementeerde aanbevelingen in de tussentijd gemitigeerd worden om de veiligheid te vergroten.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 24 804, nr. 86

Van de maatregelen die worden genomen ter implementatie van de aanbevelingen van de OVV, zijn op korte termijn (komend jaar) aan de orde: het voortzetten van het overleg met de sector, het sluiten van een convenant over de ontwikkelingen van het ISMS en het ABL, een analyse van de veiligheid bij beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen, het inrichten van het systeem en bepalen van de inhoud van een monitor die de integrale veiligheid van Schiphol in beeld brengt, het ontwikkelen van de Staat van de Veiligheid, het versterken van de organisatie van het ministerie, het inrichten van programmatisch toezicht (integraler toezicht op Schiphol en toezicht op het ISMS) en extra capaciteit bij de ILT, externe opdrachtverlening en extra capaciteit voor het versterken van de analysekracht van het ABL, het afronden van het onderzoek naar de effectiviteit van het externe veiligheidsbeleid, het aanscherpen van de regels voor groepsrisico met het gewijzigde Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) en de start van het traject om met gemeenten tot een effectieve invulling van de nieuwe regels te komen. Voor de middellange termijn (tot 2020) zijn de doorontwikkeling van het ABL en de ontwikkeling van het ISMS door de sector aan de orde.

Aan zowel de ontwikkeling van het ISMS als de ABL wordt nu reeds gewerkt, het is niet zo dat in aanloop naar een volledig werkend ABL en ISMS tussentijdse mitigerende maatregelen nodig zijn om de veiligheid te vergroten. De OVV meldt dat er geen signalen zijn dat Schiphol onveilig is. Het rapport van de OVV biedt waardevolle aanknopingspunten voor het blijven borgen van de veiligheid en het verbeteren daarvan indien Schiphol in de toekomst verder groeit. Overigens is in het kader van het Aldersakkoord afgesproken dat er tot en met 2020 een jaarlijks maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol geldt. Dit maximum wordt dit jaar reeds nagenoeg bereikt. Dit impliceert dat de komende jaren kunnen worden benut voor de implementatie van de aanbevelingen zoals in de brief van de sector zijn beschreven. Ik ben voornemens om in 2020 nog een tussentijdse evaluatie plaats te laten vinden van de stappen die tot die periode zijn gezet, alvorens daadwerkelijk verdere groei boven de 500.000 vliegtuigbewegingen kan plaatsvinden.

De leden van de fractie van D66 vragen of ik de Kamer eveneens van een uitgebreide reactie kan voorzien op de afzonderlijke hoofdconclusies zoals deze door de OVV zijn opgetekend op pagina 138, 139 en 140 van het rapport.

De OVV komt in haar rapport tot een viertal hoofdconclusies met daaraan gekoppeld enkele deelconclusies. De eerste conclusie betreft de complexiteit van zowel de fysieke infrastructuur als het formele gebruikskader en het feitelijke gebruik van de luchthaven Schiphol. Ik deel de conclusie dat Schiphol een complexe luchthaven is. Deze complexiteit brengt potentiële veiligheidsrisico's met zich mee. Om te borgen dat Schiphol veilig blijft, is het cruciaal dat de veiligheidsrisico's goed in beeld zijn en dat adequate maatregelen worden genomen om deze risico's te reduceren en te beheersen. De OVV constateert in het onderzoek dat er geen signalen zijn dat de veiligheid op Schiphol onvoldoende is. Tegelijkertijd concludeert de OVV dat extra maatregelen nodig zijn om ook bij een verdere groei de veiligheid te kunnen borgen. Zowel de sector als ik onderschrijven die conclusie en daarom werken we aan de implementatie van de aanbevelingen zoals in beide reacties aan de OVV omschreven. De sector zal in het kader van het veiligheidsmanagement ook maatregelen treffen om in de toekomst de veiligheid te borgen, zoals procedurele of aanvullende infrastructurele maatregelen. Het vraagstuk is wat de effecten voor het huidige stelsel zijn als Schiphol in de toekomst groeit boven de 500.000 vliegtuigbewegingen. Het NLR onderzoekt momenteel in mijn opdracht of binnen het huidige operationele concept

een beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol verantwoord kan worden gerealiseerd. Daarbij wordt geanalyseerd welke effecten beperkte groei heeft en of er voldoende maatregelen voorhanden zijn om eventuele effecten te voorkomen dan wel te beheersen, zodat de veiligheid bij groei behouden blijft.

De tweede conclusie is dat veiligheid een randvoorwaarde is voor de besluitvorming over Schiphol, maar dat de wijze waarop veiligheid als randvoorwaarde invulling krijgt, enkele tekortkomingen kent. In reactie hierop vind ik het belangrijk dat in de toekomst bij cruciale besluiten meer expliciet aandacht wordt besteed aan de veiligheid. Om in de toekomst de gevolgen meer integraal te analyseren werkt de sector aan de implementatie van een ISMS. Zoals gemeld, wordt in opdracht van het ministerie een analyse van de effecten van een beperkte groei op de veiligheid uitgevoerd. Deze wordt meegewogen bij de besluitvorming over de verdere groei na 2020. Bij toekomstige cruciale besluiten zie ik of een analyse van de sector vanuit het ISMS volstaat of dat wederom een separaat onderzoek wordt uitgevoerd. Ook kijk ik apart naar de effecten op de externe veiligheid, zoals verwoord in de reactie van het ministerie op de aanbevelingen van de OVV.

De derde conclusie van de OVV is dat de samenwerking op het gebied van veiligheid tussen de belangrijkste sectorpartijen op Schiphol een aantal tekortkomingen kent. De sector heeft dit onderkend en is bezig om deze samenwerking zo vorm te geven dat er meer slagkracht komt. Dit gebeurt met de ontwikkeling van het ISMS. Daarnaast constateer ik dat ook in algemene zin naar aanleiding van het OVV-rapport de samenwerking tussen de sectorpartijen onderling en tussen de sectorpartijen en mijn departement is geïntensiveerd en is gericht op het goed invulling geven aan de aanbevelingen die de OVV heeft gedaan.

Tenslotte concludeert de OVV dat de staat te beperkt eindverantwoordelijkheid neemt voor de integrale veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol. De rolinvulling van het ministerie moet, gegeven de opgave waar de luchtvaart voor staat, op een aantal punten beter. De OVV heeft daartoe een aantal concrete aanbevelingen gedaan. Ik erken dat beter invulling kan worden gegeven aan de rol van eindverantwoordelijke; daarop is in de reactie van het ministerie op het OVV-rapport uitvoerig ingegaan en in dit schriftelijk overleg worden enkele elementen nader toegelicht.

(Eind)verantwoordelijkheid voor veiligheid

De leden van de VVD-fractie geven aan te lezen dat een directeur-generaal (dg) eindverantwoordelijk is. Zij vragen hoe zij de eindverantwoordelijkheid en doorzettingsmacht van een dg moeten beoordelen en waarom deze er nog niet eerder was. Ook willen zij weten wat de doorzettingsmacht in de praktijk betekent en wanneer deze zal worden toegepast.

In de reactie van het ministerie aan de OVV is aangegeven dat de opgaven op het gebied van luchtvaart om een proactieve opstelling van het ministerie vragen. Dat geldt op dit moment in het bijzonder voor de ontwikkeling van Lelystad en Schiphol en de herindeling van het luchtruim. Om deze proactieve opstelling beter vorm te geven, worden deze werkzaamheden programmatisch georganiseerd, wordt extra capaciteit vrijgemaakt voor deze programma's en wordt de interne aansturing gezien. Dit laatste wordt gedaan in samenhang met de inrichting van de nieuwe topstructuur van het departement die noodzakelijk is als gevolg van de recente departementale herindeling. Vooral nog is de loco-SG verantwoordelijk voor de genoemde programma's. De

genoemde doorzettingsmacht heeft in het bijzonder betrekking op de besluitvorming over de zaken waar het ministerie voor verantwoordelijk is en op de samenhang tussen de verschillende programma's. Ook kan door intern meer samenhang (programmatische aansturing) en capaciteit te organiseren de (extern gerichte) doorzettingsmacht worden versterkt.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de veiligheid nu negatief beïnvloed wordt door regels met betrekking tot het milieu, het voorkomen van geluidsoverlast of voorrang voor vogels waardoor vliegtuigen extra handelingen moeten verrichten. Ook vragen deze leden of het beperken van het aantal dagelijkse baanwisselingen centraal staat in het beleid om de veiligheid te vergroten. En vragen zij zich af of het niet vreemd is dat op Schiphol vanwege geluidsproblematiek zo vaak (tot wel zestien keer per dag) gewisseld moet worden van baan. Welke extra risico's brengt dat met zich mee?

Veiligheid is randvoorwaardelijk voor de operatie op Schiphol. Ook andere belangen zoals hinderbeperking, economie en milieu spelen mee in de ontwikkeling van Schiphol, maar altijd binnen het kader van de veiligheid. Zo geldt voor de inzet van een preferente baancombinatie, wat leidt tot het geluidpreferent vliegen binnen het nieuwe normen- en handhavingssysteem (NNHS), dat dit slechts mogelijk is indien de veiligheid niet in het geding is. Overigens betekent het NNHS een vermindering van complexiteit ten opzichte van het systeem met grenswaarden wat daaraan voorafging, omdat destijds door de sturing op geluidsbelasting in de loop van het jaar gewisseld werd van preferentievолgorde.

De OVV stelt dat er geen signalen zijn dat de veiligheid onvoldoende is. Het vraagstuk is wat de effecten voor het huidige stelsel zijn als Schiphol in de toekomst groeit boven de 500.000 vliegtuigbewegingen. Deze groei moet uiteraard veilig plaatsvinden. Daarom is inzicht nodig in de gevolgen voor de veiligheid. Als eerste stap wordt in mijn opdracht een analyse uitgevoerd naar de effecten van een beperkte groei binnen het huidige operationele concept op de veiligheid.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er extra capaciteit beschikbaar komt voor het toezicht door de ILT en vragen hoeveel capaciteit dit betreft en waarop de inzet van extra capaciteit is gebaseerd. De leden van de D66-fractie geven aan veelvuldig te hebben gewezen op de aanhoudende signalen dat er spanning bestaat tussen taken en verantwoordelijkheden van de ILT en de middelen die de ILT daarvoor beschikbaar heeft. Zij vragen hoe deze spanning zich verhoudt tot de conclusie van de OVV dat de vakinhoudelijke kennis en capaciteit van de ILT onvoldoende zijn om effectief toezicht te houden op de veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol. De leden vragen eveneens om in detail (inclusief bedragen en fte's) te specificeren hoe de ILT is dan wel wordt versterkt om haar taken en bevoegdheden op het gebied van vliegveiligheid adequaat in te vullen. Ook de SP-fractie vraagt om hoeveel extra fte het gaat, of deze structureel is en hoe deze extra capaciteit wordt gefinancierd. De SP-fractie vraagt tevens of ik hiermee toegeef dat er te veel bezuinigd is op de ILT en dat dit gevolgen heeft gehad op de handhaving en toezicht in de praktijk. Tenslotte vragen de leden van de PvdD-fractie of ik de mening deel dat de ILT tandeloos en laks is geweest in het toezicht op de veiligheid op Schiphol en dat zij na incidenten al eerder had moeten ingrijpen.

De leden van de D66-fractie vragen afzonderlijk en eveneens in detail in te gaan op de verdere ontwikkeling van het ABL van de ILT, daar de OVV ook daarover een afzonderlijke en zorgwekkende conclusie trekt, namelijk dat het bureau onvoldoende functioneert als terugkoppelingsmechanisme

voor beleid en toezicht en als instrument om proactief risico's in kaart te brengen.

Ik onderken dat er sprake is van een vermindering van het budget voor de ILT, veroorzaakt door taakstellingen uit voorgaande jaren, maar ben van mening dat de ILT een goed beeld heeft van het veiligheidsniveau op Schiphol voor wat betreft de naleving van de wettelijke verplichtingen en van de wijze waarop de sector (die primair verantwoordelijk is voor de veiligheid) haar verantwoordelijkheid in de praktijk neemt. Aan dit laatste geeft de ILT invulling door bij de sectorpartijen informatie op te vragen en te beoordelen, en door het houden van audits en reality-checks. Met de partijen worden, indien aan de orde, verbeterafspraken gemaakt waarbij de vervolgacties worden gemonitord en daar waar nodig wordt handhavend opgetreden.

Overigens is de vermindering van het budget voor de ILT in de volle breedte een aandachtspunt. Mede naar aanleiding van een gewijzigde motie van de leden Smaling en Van Veldhoven² om taken en budget van de ILT meer met elkaar in evenwicht te brengen, is toegezegd een ILT-brede Risicoanalyse (de IBRA) uit te voeren. Per brief van 8 maart 2016 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de benodigde strategisch georiënteerde analyse³. De ILT is inmiddels begonnen met een transitie waarbinnen ook de taken en budget meer met elkaar in evenwicht gebracht worden. De resultaten van de uitgevoerde IBRA en de eerste stappen in de richting van een programmatische, inspectiebrede aanpak ten aanzien van de risico's zijn in respectievelijk juli en september aan de Kamer gestuurd⁴.

Een van die programma's is het programma toezicht Schiphol dat zich momenteel in de opstartfase bevindt. Dit programma voor Schiphol is gericht op veiligheid, de omgeving en duurzaamheid. Dit is een groot en complex programma dat momenteel voortvarend wordt ingericht. De vernieuwde aanpak wordt ingericht rondom het integreren van alle toezichtsvelden en bijbehorende risico's en de maatregelen van de sector zelf. Deze nieuwe aanpak vraagt naast het herinrichten van de werkprocessen ook om extra middelen om deze te bewerkstelligen. In het programma wordt ook de versterking van de analysefunctie van het ABL meegenomen.

Met behulp van het ABL moeten partijen gezamenlijk vroegtijdig lering trekken uit voorvallen om de luchtvaartveiligheid te verbeteren. Ik erken dat daartoe nog stappen gezet moeten worden. De ILT zorgt er onder meer voor dat data slimmer gebruikt kunnen gaan worden, er wordt geïnvesteerd in het mogelijk maken van automatische meldingen, de kennis van analysemethoden wordt versterkt en dat er een betere classificatie van voorvallen komt, waardoor betere analyses door het ABL gemaakt kunnen worden. Ook worden opmerkelijke gebeurtenissen steeds vaker proactief met de sectorpartijen gedeeld zodat niet meer op een periodieke trendanalyse hoeft te worden gewacht.

Voor het programma toezicht Schiphol inclusief de doorontwikkeling van het ABL worden op korte termijn en voor de duur van 2 jaar 4 extra fte's aangetrokken. 2 fte's zullen worden ingezet ten behoeve van het verder ontwikkelen van het analyseren van data en het daarvoor benodigd instrumentarium voor zowel het ABL als voor het programma toezicht Schiphol. De andere 2 fte's worden ingezet binnen het team inspecteurs,

² Kamerstuk 34 300 XII, nr. 54

³ Kamerstuk 34 300 XII, nr. 67

⁴ Kamerstuk 34 550 XII, nr. 80 en Kamerstuk 34 775 XII, nr. 4

mede ten behoeve van het inrichten van het vernieuwde toezicht. Op basis van de resultaten van het programma zal worden bekeken hoeveel extra fte's en budget er structureel nodig zijn voor het eindmodel.

Daarnaast zal in 2018–2019 600.000 Euro beschikbaar worden gesteld voor de inzet van externe expertise en opleidingen. De ILT is zich ervan bewust dat ten gevolge van de groei van Schiphol de operationele veiligheidsrisico's steeds meer aandacht kunnen vragen. Derhalve moet de ILT blijvend investeren in de vereiste kennis en deskundigheid van haar inspecteurs en zal dit een belangrijk onderdeel van het programma zijn.

De leden van de D66-fractie vragen uitgebreider in te gaan op de (eind)verantwoordelijkheid van het ministerie voor de veiligheid op en rond Schiphol en de in de kabinetsreactie aangekondigde ingrepen in de governancestructuur binnen het ministerie. Zijn de daar voorgestelde ingrepen inmiddels doorgevoerd? Welke garanties worden daarbij ingebouwd om ervoor te zorgen dat een proactieve houding van het ministerie geborgd is en, zoals de OVV schrijft, het bij uitstek aan het ministerie (als vertegenwoordiger van de Staat) is om als eindverantwoordelijke de sectorpartijen daadwerkelijk bij de les te houden? Wat gaat het ministerie nu precies anders doen in zijn houding, opstelling en handelen om deze rol daadwerkelijk te pakken, zodat de Staat niet langer te beperkt de eindverantwoordelijkheid neemt voor de integrale veiligheid van het vliegverkeer op en rond Schiphol, zoals de OVV concludeert? De leden van de PvdD-fractie merken op dat het uitzettend belangrijk is dat alle aanbevelingen uit het rapport van de OVV volledig worden opgevolgd, ook omdat de overheid haar regierol totaal heeft verwaarloosd. De leden zijn ontevreden over de brief van de voormalige Staatssecretaris en de defensieve houding van de sectorpartijen ten aanzien van het OVV-rapport. Zij vragen hoe ik zal waarborgen dat dit nu niet zal gebeuren.

In mijn reactie op de vraag van de CDA-fractie naar een nadere onderbouwing van de verantwoordelijkheden is reeds ingegaan op de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de veiligheid op Schiphol (hoofdstuk Algemeen). De aanpassingen van de governancestructuur binnen het ministerie en de versterking van de organisatie is nader toegelicht in bovenstaande reactie op de inbreng van de VVD-fractie.

De garanties daarbij voor het behouden van een proactieve houding, opstelling en handelen van het ministerie in de interactie met de sectorpartijen, zijn onder meer een versterking van de organisatie van het ministerie met meer capaciteit en een andere aansturing. Binnen het ministerie wordt veiligheid ook ingebed in het Schiphol-programma, zodat meer integraal en in samenhang afwegingen worden gemaakt. Het is belangrijk meer expliciet aandacht te besteden aan veiligheid bij cruciale besluiten, bijvoorbeeld over groei. Ook bij de ILT komt er een programmatische aanpak voor het toezicht op Schiphol, waarvoor de ILT extra capaciteit aantrekt. Naar de sector toe zijn er onder meer de structurele overleggen op directieniveau over de implementatie van de aanbevelingen. Ook wordt een convenant afgesloten over de ontwikkeling van het ISMS door de sector, waarbij periodiek door deskundigen wordt getoetst op de voortgang en het bereiken van het beoogde doel (een verbetering van de veiligheid door de verdergaande samenwerking). Periodiek wordt de Tweede Kamer gerapporteerd over de opvolging van de aanbevelingen. En bij de aanbidding van de Staat van de Veiligheid wordt de Tweede Kamer over de rolinvulling van het ministerie geïnformeerd.

In het verleden is de keuze gemaakt om de rol van het ministerie vooral te richten op het scheppen van kaders waarbinnen de sector verantwoordelijk is voor de veiligheid op Schiphol en het houden van toezicht. Dit conform de internationale uitgangspunten dat de sector de primair verantwoordelijke is voor de veiligheid op Schiphol. Op de inrichting van het luchtvaartveiligheidssysteem wordt door EASA en ICAO toegezien. Ook is Schiphol momenteel een veilige luchthaven. De OVV constateert dat er geen signalen zijn dat de veiligheid op Schiphol onvoldoende is. Ik ben dan ook van mening dat de overheid haar rol niet heeft verwaarloosd. Gegeven de opgave waar de luchtvaart voor staat, is de gekozen rolinvulling van het ministerie niet afdoende. Daarom versterk ik met de aanpak, als benoemd in de reactie op de aanbevelingen van de OVV, mijn rol als eindverantwoordelijke voor de veiligheid.

De leden van de D66-fractie vragen mij een nadere appreciatie te geven van de reactie van de sector op de daaraan gerichte aanbevelingen, en daarbij in te gaan op de afzonderlijke stappen die de sector zet en/of voornemens is te zetten, bijvoorbeeld ten aanzien van taxibanen en/of nieuwe technische hulpmiddelen.

Na het verschijnen van het rapport van de OVV is onder regie van het ministerie aan de slag gegaan met de implementatie van de aanbevelingen. De sectorpartijen hebben daarbij de verantwoordelijkheid voor de aanbevelingen die de OVV aan hen heeft gedaan. Ik vind het goed dat met elkaar extra stappen worden gezet om de veiligheid ook in de toekomst te borgen. Daarin vind ik de ontwikkeling van het ISMS door de sector en de versterking van de onderlinge samenwerking belangrijke pijlers. De sector geeft ook in haar reactie aan, te werken aan een verdere vereenvoudiging van de grondinfrastructuur. Zij ziet operationele, infrastructurele en technische ontwikkelingen die doorgevoerd kunnen worden om ook bij een toename van het verkeer veiligheid te borgen. De sector voert maatregelen uit om de grondoperatie te verbeteren. Voor de lange termijn komt er een geactualiseerd Masterplan waarin wordt beschreven hoe de luchthaven invulling zal geven aan de operationele capaciteit en daarbij de complexiteit vermindert. De sector zoekt ook continu naar nieuwe technische mogelijkheden ter verbetering van de veiligheid, overigens ook zonder dat voorvallen daar aanleiding toe geven. Zo is bijvoorbeeld sinds 2011 een alerteringssysteem voor «runway incursions» operationeel, dat waarschuwt bij een incursion zodat de verkeersleider nog tijd heeft om in te grijpen en is vanaf mei 2015 een systeem ingezet dat onafhankelijk van de melding door de vlieger de verkeersleider waarschuwt als een vliegtuig een «missed-approach» inzet. Ook werkt LVNL aan zogeheten «electronic flight strips». Hiermee vermindert de werkdruk en verbetert de coördinatie tussen de verkeersleiders op de toren, omdat onafhankelijk van de werkpositie planningsinformatie beschikbaar komt. Daarnaast maakt dit systeem het mogelijk extra vangnetten te ontwikkelen ter voorkoming van het geven van een klaring terwijl er een ander voertuig op de baan is of een baan niet beschikbaar is. Dit systeem zal in 2019 operationeel worden. Met de sectorpartijen overleg ik structureel over de verdere implementatie van de aanbevelingen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie nader in te gaan op de precieze mogelijkheden die ik zie om gezamenlijk met de sector extra stappen te zetten om de veiligheid ook bij verdere groei te blijven borgen. Zij vragen welke stappen ik inmiddels heb gezet of voornemens ben te zetten samen met de sector. En hoe ik daarbij naar de input kijk van andere stakeholders, zoals omwonenden.

De sector en ik zien mogelijkheden om, naast hetgeen op grond van internationale regelgeving wettelijk is bepaald, stappen te zetten om de

veiligheid bij groei te borgen. In de reactie aan de OVV is de aanpak daartoe beschreven. Dit gaat aan de zijde van de sector bijvoorbeeld om het introduceren van een ISMS. Hierin worden risico's op de interfaces tussen de partijen continu gemonitord en waar nodig beheersmaatregelen getroffen en geëvalueerd, voor het verbeteren van de veiligheid. Ook onderzoekt de sector elke wijziging op mogelijke veiligheidseffecten en treft de sector maatregelen om deze effecten te beheersen of voorkomen. Dit is de kern van het systeem om veiligheid te waarborgen ook bij groei. Aan de zijde van het ministerie gaat het bijvoorbeeld om het meer expliciet betrekken van veiligheid bij cruciale besluiten en om het versterken van het toezicht.

Veiligheid is de randvoorwaarde voor verdere groei van Schiphol. Veiligheid bepaalt de kaders voor de andere belangen, zoals milieu en economie. De Omgevingsraad Schiphol (ORS), waar onder andere de omwonenden van Schiphol aan deelnemen, zal adviseren over de middellange termijnontwikkeling van Schiphol wanneer de MER en de veiligheidsanalyse gereed zijn. Zo wordt geborgd dat de veiligheid randvoorwaardelijk is voor deze advisering. De reactie van het ministerie op de aanbevelingen van de OVV en de opzet van de veiligheidsanalyse zijn toegelicht in de ORS en ook over de uitkomsten van de analyse informeer ik de ORS. Op basis van de MER zijn in de ORS ook de effecten van de ontwikkeling van Schiphol op de externe veiligheidszones inzichtelijk. Bij de periodieke actualisatie van het Actieplan dat hoort bij het SSP, betreft het ministerie luchtvaartdeskundigen uit alle delen van de Nederlandse luchtvaart, waaronder de VNV.

De PvdD-fractie vraagt of ik erken dat er ongelukken hebben plaatsgevonden op Schiphol waaruit blijkt dat de veiligheid op en rondom de luchthaven niet vanzelfsprekend is en dat grotere ongelukken dan tot op heden zijn voorgevallen op de loer liggen.

De OVV geeft aan dat er geen signalen zijn dat de veiligheid op Schiphol onvoldoende is. Veiligheid op en rond de luchthaven is echter geen vanzelfsprekendheid en heeft de hoogste prioriteit. Ongevallen met luchtvaartuigen vinden zelden plaats. Daarentegen gebeuren wel incidenten en voorvallen en wordt onderzocht wat de oorzaak (of oorzaken) van een incident of voorval kan zijn geweest, met het doel ervan te leren en herhaling te voorkomen. Daarnaast zijn sectorpartijen op basis van hun veiligheidsmanagementsysteem verplicht om continu te kijken wat mogelijke risico's voor hun operatie zijn. Deze risico's worden geanalyseerd en waar nodig middels maatregelen gemitigeerd. Dergelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld extra trainingen zijn, een bewustwordingscampagne of een infrastructurele of procedurele aanpassing.

De leden van de PvdD vragen eveneens of ik bereid ben om de OVV te verzoeken een oordeel te geven over de reactie van de voormalige Staatssecretaris en de sector op de aanbevelingen.

De sectorpartijen in het VpS en het ministerie hebben recent met de OVV overlegd. De OVV is voornemens om op de toegezonden reacties van het ministerie en de sector te reageren.

Integraal veiligheidsmanagement

De leden van de VVD-fractie merken op dat de risico's bij integraal veiligheidsmanagement nog integraal moeten worden onderzocht. Zij vragen om welke risico's het hier gaat en of het alleen de vliegveiligheid betreft of ook breder, bijvoorbeeld het voorkomen van een terroristische aanslag. Tevens vragen zij hoe er rekening gehouden wordt met gevaren

die voortkomen uit de externe veiligheid en niet direct betrekking hebben op de vliegtuigen.

Het ISMS richt zich op de veiligheidsrisico's die meerdere sectorpartijen raken, zowel in de lucht (de Schiphol Control Zone en de Terminal Manoeuvring Area) als binnen de grondoperatie (buiten terminal tot aan grens luchthaven). De precieze grenzen van de operationele processen die in het ISMS worden opgenomen, worden bij de ontwikkeling nader bezien. Risico's die de beveiliging van de burgerluchtvaart betreffen, zoals een terroristische aanslag, vallen buiten de scope van het ISMS. De publiek-private afstemming over de beveiliging van de burgerluchtvaart op Schiphol is ondergebracht in het gremium Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol. In dit gremium werken de partijen nauwgezet samen om de effectiviteit en efficiency in de beveiliging en criminaliteitsbeheersing op Schiphol verder te verbeteren.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de sectorpartijen zijn gestart met het doorontwikkelen van de huidige samenwerking tot een gezamenlijk en integraal «safety managementsysteem», wat de tijdplanning is en wat het beoogde einddoel is. Ook de leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de stand van zaken met betrekking tot de doorontwikkeling van een gezamenlijk ISMS.

De sector is medio 2017 gestart met de doorontwikkeling van het VpS naar een ISMS, op basis van eerdere gedachtevorming daarover vanaf 2016. Het ISMS heeft als doel om de veiligheidsrisico's die meerdere sectorpartijen raken, te identificeren, te monitoren, te analyseren en te mitigeren. Deze stap is in de voorziene vorm in internationaal perspectief vooruitstrevend en er zijn geen voorbeelden bekend hoe dit te doen. Daarom zal gaandeweg een werkbare invulling moeten worden gevonden, waarbij ook opgedane ervaring en audits door externe deskundigen als input voor de verdere ontwikkeling dienen. Hierdoor kan er geen harde einddatum aan worden verbonden. Wel zal in het convenant een streefplanning voor de ontwikkeling worden opgenomen. De verwachting is dat in de loop van 2019 de belangrijkste elementen van het ISMS robuust draaien.

Daarnaast vraagt de D66-fractie of de afspraken over de ontwikkeling van het ISMS inmiddels in een convenant zijn vastgelegd en, zo ja, wat de strekking van dat convenant is. Indien dit nog niet het geval is, vragen zij waarom niet en op welke termijn dit gaat gebeuren. Deze leden vragen welke maatregelen er zijn dan wel concreet worden genomen en op welke termijn.

Het afgelopen half jaar is benut om de aanbevelingen van de OVV goed te analyseren en om te besluiten over de vervolgstappen. Na diverse overleggen met de sector is ingezet op een vergaande vorm van samenwerking en veiligheidsmanagement door het ISMS te ontwikkelen en door deze ontwikkeling vast te leggen in een convenant. Zodoende is wel afgesproken welke onderwerpen er in het convenant komen en wordt nu gestart met het opstellen hiervan. Het convenant zal onder andere afspraken bevatten over de samenwerking en de nadere invulling van de periodieke audits door onafhankelijke deskundigen. Naar verwachting zal het convenant medio 2018 worden afgerond. Na ondertekening stuur ik het convenant ter informatie aan de Kamer toe.

Monitoren, analyseren en rapporteren van de integrale veiligheid

De leden van de VVD-fractie vragen of de monitor van de ILT de Staat van Veiligheid alleen achteraf bekijkt of kan hier ook preventief, en dus vooraf, naar gekeken kan worden.

Op basis van (historische) gegevens wordt op dit moment en ook in de toekomst reeds inzicht verkregen in mogelijke risico's en toekomstige trends omtrent luchtvaartveiligheid. De sector, de ILT en het ministerie anticiperen daarop en kunnen zo vroegtijdig mitigerende maatregelen nemen indien nodig. De gebruikelijke functie van een Staat van de Veiligheid, zoals ook andere inspecties die hanteren, is dat deze de stand van zaken achteraf weergeeft. De invulling van de Staat van de Veiligheid voor Schiphol is in ontwikkeling en zal een meer integraal en gedeeld beeld van luchtvaartveiligheid geven. De Staat zal periodiek aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie zien dat thans diverse maatregelen genomen worden naar aanleiding van het rapport van de OVV. Zij trekken daaruit de conclusie dat sprake was van onzorgvuldig handelen en/of gebrek aan gevoel voor urgentie bij dit veiligheidsdossier, althans, dat de aandacht voor veiligheid is geërodeerd. De leden vragen of ik die conclusie deel.

Dat er sprake zou zijn van onzorgvuldig handelen, deel ik niet. Wel ben ik van mening dat de rolinvulling van het ministerie, gelet op de opgaven waar de luchtvaart voor staat, in de toekomst anders moet. Zie hiertoe mijn reactie op de inbreng van D66 over de eindverantwoordelijkheid van het ministerie (hoofdstuk (Eind)verantwoordelijkheid voor veiligheid).

Veiligheidsanalyse bij cruciale besluiten

De leden van de VVD-fractie vragen tot hoeveel bewegingen de analyse van NLR gaat naar de veiligheidseffecten van een beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen boven de 500.000 na 2020. Daarnaast vragen zij of er verschillen zijn tussen een analyse van bijvoorbeeld 500.000 tot 525.000 en een analyse van 500.000 tot 560.000 vliegtuigbewegingen en, zo ja, welke verschillen. Ook de leden van de CDA-fractie vernemen graag wat exact onder «beperkte groei» moet worden verstaan.

De veiligheidsanalyse die op dit moment in mijn opdracht door het NLR wordt uitgevoerd kijkt naar een beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen tot maximaal 10%. In deze studie wordt geanalyseerd of binnen het huidige operationele concept deze beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen verantwoord kan worden gerealiseerd. Het NLR kijkt daarbij naar de effecten van groei op Schiphol op de ICAO-ongevals-categorieën en of er voldoende maatregelen mogelijk zijn om eventuele effecten te beheersen of voorkomen, zodat de veiligheid bij groei behouden blijft. Deze analyse zal mede worden benut voor de besluitvorming over de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) waarin een plafond van 500.000 vliegtuigbewegingen tot 2020 is opgenomen en na 2020 groeiruimte door een 50/50 verdeling van de milieuwinst. Overigens zullen de concrete effecten als onderdeel van de veiligheidsmanagementsystemen van de sectorpartijen nog in meer detail onderzocht worden, waarna de veiligheidsverantwoordelijke organisatie besluit welke maatregelen nodig zijn en deze uitvoert. Bij toekomstige cruciale besluiten, bijvoorbeeld groei boven hetgeen nu wordt onderzocht, vindt wederom een brede/integrale veiligheidsanalyse plaats. Ik zal dan bezien of opnieuw separaat en onafhankelijk onderzoek dient plaats te vinden of dat een analyse van de sector vanuit het ISMS volstaat.

De leden van de D66-fractie vragen aansluitend op de analyse door NLR van de veiligheidseffecten van een beperkte groei alsook het onderzoek van bureau To70 naar de effectiviteit van het externe veiligheidsbeleid inmiddels zijn afgerond, daar de voormalige Staatssecretaris aankondigde dat beide onderzoeken dit najaar zouden zijn afgerond. Deze leden vragen of ik deze onderzoeken zo spoedig mogelijk naar de Kamer wil sturen, aangezien die naar de mening van deze leden essentieel zijn voor het debat dat de Kamer wil voeren over het OVV-rapport en over de implicaties daarvan voor de verdere groei van Schiphol.

De veiligheidsanalyse van het NLR en het rapport van To70 zijn nog niet afgerond. Ik zal de Tweede Kamer de documenten toezenden wanneer deze gereed zijn en verwacht dit begin volgend jaar te kunnen doen.

Veiligheid omwonenden en bedrijven

De leden van de VVD-fractie lezen in het position paper van de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV) dat het OVV-rapport geen melding maakt van eerdere opvolging van de aanbevelingen van de OVV. Zij vragen waarom dit het geval is.

De afweging wat wel en niet in het rapport op te nemen is aan de OVV zelf.

De leden van de VVD-fractie vragen ook hoe ik aankijk tegen het eenvoudige 2+2-baangebruik voor een veiliger Schiphol. Wat zijn de mogelijkheden om meer eenvoud te creëren en hoe zou dit ook de luchtverkeersleiding kunnen ontlasten?

Wanneer sprake is van 2+2 baangebruik ligt de startbaan of de landingsbaan vast op basis van bestemming of herkomst. Hierdoor vermindert de complexiteit in de operatie. Hierdoor wordt het gebruik van de secundaire banen structureel waardoor er meer gevlogen gaat worden over bevolkte gebieden. Dit heeft effect op de omgeving, zowel voor de geluidsbelasting als voor de externe veiligheid. Om deze reden is er bij het ontwerpen van het NNHS voor gekozen om binnen de randvoorwaarde van veiligheid te bekijken hoe de geluidsbelasting geminimaliseerd kon worden. De OVV geeft aan dat er geen signalen zijn dat de veiligheid van Schiphol onvoldoende is.

Deze leden vragen eveneens welke mogelijkheden er zijn voor de groei van Schiphol en voor een logischer baangebruik, indien vliegtuigen steeds minder geluidsoverlast veroorzaken.

In het regeerakkoord is opgenomen dat de door de sector behaalde milieuwinst sinds het ingaan van het Aldersakkoord, conform de afspraken aan de Alderstafel, na 2020 voor 50% mag worden benut voor groei van vliegverkeer. De overige 50% van de milieuwinst wordt gebruikt voor vermindering van de overlast voor omwonenden. Door de focus te leggen op hinderbeperking in plaats van het aantal vliegtuigbewegingen, wordt gewerkt aan een betere leefomgeving en luchtkwaliteit, terwijl de sector met slimmere en schonere vliegtuigen ruimte kan creëren voor groei van het aantal vluchten. Een veilige afhandeling van het vliegverkeer staat daarbij op één. Bij deze groei zal invulling gegeven worden aan de motie van het lid Visser die de regering verzoekt om tot een zodanige invulling van de vierde baanregel te komen dat de luchtvaartsector een

prikkel tot innovatie blijft behouden en ook in de toekomst verdere volumegroei binnen de gelijkwaardigheidscriteria kan blijven realiseren⁵.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre er in de al geplande veranderde indeling van het luchtruim, rekening gehouden kan worden met meer eenvoud in de stijg- en landingsbanen.

De luchtruimindeling is niet leidend voor het baangebruik op Schiphol. Wel zal in de uitwerking van projecten in de luchtruimherziening rekening worden gehouden met nieuwe inzichten en eventuele wijzigingen in baangebruik. Ook zal er ruimte zijn voor inbreng van voorstellen door stakeholders.

De VVD-fractie vraagt waarom de VNV niet in het VpS zit?

De VNV is op diverse momenten op expertniveau betrokken (geweest) bij de activiteiten van het VpS en maakt vast onderdeel uit van het Runway Safety Team (een van de belangrijkste onderdelen van het VpS). Net als andere beroepsgroepen is de VNV niet formeel deelnemer in het VpS op het niveau van de stuurgroep. Het beleid hierover in het VpS is dat deelnemers een bedrijf vertegenwoordigen dat actief is op Schiphol en beslissingsbevoegdheid en veiligheidsverantwoordelijkheid heeft.

De VVD vraagt hoe wordt voorkomen dat Schiphol specifieke kenmerken of maatwerk kent waar niet iedere vlieger zich mogelijk direct van bewust is?

De infrastructuur van luchthavens vraagt om maatwerk en om instructies voor de vlieger. Dit maatwerk wordt gedurende de vluchtvoorbereiding expliciet met de vlieger gedeeld. Daarnaast worden vliegers specifiek getraind door de luchtvaartmaatschappij als zij op een voor hun nieuwe luchthaven gaan vliegen en worden deze aanvullende instructies gepubliceerd in de luchtvaartgids. De luchtvaartgids voor Nederland en Schiphol volgt, net als alle andere luchthavens in de wereld, een vast publicatiecyclus van 28 dagen waarin alle wijzigingen staan vermeld. Daarnaast worden urgente zaken door middel van een zogeheten «notice to airmen» internationaal bekend gemaakt. Dit wereldwijde gestandaardiseerde proces maakt dat elke vlieger op de hoogte is van de lokale situatie, ook op Schiphol. Er worden geen voor vliegers relevante wijzigingen doorgevoerd buiten deze cyclus om.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de stand van zaken is van de uitvoering van de motie van het lid Visser inzake het vierde baangebruik⁶? En welke gevolgen dit rapport heeft voor de planning rondom die uitwerking, in samenhang met de visie rondom de groei na 2020?

Bij de parlementaire behandeling van het NNHS is door de VVD een motie ingediend die de regering verzoekt om tot een zodanige invulling van de vierde baanregel te komen dat de luchtvaartsector een prikkel tot innovatie blijft behouden en ook in de toekomst verdere volumegroei binnen de gelijkwaardigheidscriteria kan blijven realiseren. Over de afronding van het NNHS zal ik geadviseerd worden door de ORS in het kader van de adviesaanvraag naar de middellange termijnontwikkeling Schiphol. Daarin wordt de motie betrokken. Veiligheid is in de adviesaanvraag aan de ORS als het belangrijkste kader meegegeven⁷. De groei van Schiphol moet veilig plaatsvinden. Daarom is inzicht nodig in de gevolgen

⁵ Kamerstuk 34 098, nr. 14

⁶ Kamerstuk 34 098, nr. 14

⁷ Kamerstuk 29 665, nr. 224

voor de veiligheid. Als eerste stap wordt in mijn opdracht een analyse uitgevoerd naar de effecten van een beperkte groei binnen het huidige operationele concept op de veiligheid. Nadat het MER Schiphol en de veiligheidsanalyse zijn afgerond, zal de ORS mij adviseren over de middellange termijnontwikkeling van Schiphol. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van de advisering zal een ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB en het LIB met betrekking tot de ligging van de beperkingengebieden aan uw Kamer worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd wat de rol is van de betrokken gemeenten en van de Veiligheidsregio. Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden nu verdeeld tussen de burgemeesters van de nabijgelegen (grote) gemeenten?

Bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing met betrekking tot luchtvaartongevallen op en rond Schiphol zijn diverse partijen betrokken. Een belangrijke taak bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing is weggelegd voor de veiligheidsregio's. Voor Schiphol en de directe omgeving van de luchthaven, waar de kans op een ongeval met een vliegtuig het hoogst is, zijn met name de veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland van belang. Specifiek voor Schiphol is daarvoor het Crisisbestrijdingsplan Schiphol (CPP-S versie 2.2 van 28 februari 2017) door de veiligheidsregio Kennemerland vastgesteld. De voorzitter van het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio Kennemerland is de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer. Verder zijn, als leden van het dagelijks bestuur, de burgemeesters van Haarlem en Velsen, en een tweetal wethouders van de gemeente Heemskerk betrokken. Bij Amsterdam-Amstelland staan de zes burgemeesters van de regiogemeenten aan het hoofd van de veiligheidsregio met de burgemeester van Amsterdam als voorzitter. De voorzitter van de veiligheidsregio voert het opperbevel over de hulpdiensten en coördineert de incidentbestrijding ter plekke. In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, roept de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal beleidsteam bijeen, dat onder andere bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn, of dreigen te worden, bij de ramp of crisis.

De CDA-leden vernemen graag mijn visie op de reactie van de VNV. Daarbij zien zij graag op de negen concrete verbeterpunten die de VNV in lijn met het OVV-rapport aandraagt, een passende reactie van mij. Ook de PvdD-fractie verzoekt mij te reageren op de noodkreet van de VNV en in te gaan op haar aanbevelingen in het position paper. Eveneens vragen zij of ik bereid ben om de aanbevelingen van de VNV geheel op te volgen.

De verbeterpunten die de VNV in haar position paper benoemt, zijn, zoals de VNV in het position paper ook zelf aangeeft, in lijn met de aanbevelingen van de OVV. Op de verbeterpunten «bepaal een aanvaardbare en integrale veiligheidsnorm, ontwikkel een ISMS op Schiphol, verlaag het aantal baanwisselingen, investeer in capaciteit en expertise van de ILT en verminder het oversteken van actieve banen» is met de reacties van de sector en van het ministerie richting de OVV gereageerd. De overige verbeterpunten zijn specifieke technische voorstellen die ik onder de aandacht van de sector zal brengen. Het is aan de sectorpartijen om op basis van een eigen risicoanalyse af te wegen welke maatregelen nodig zijn. Overigens zal het ministerie de VNV uitnodigen om evenals vorige keer input te leveren voor een actualisatie van het Actieplan dat hoort bij het SSP.

De leden van de D66-fractie vragen hoe ik aankijk tegen de spanning die de OVV constateert tussen enerzijds de keuze om de groei van Schiphol in

druk bevolkt gebied te faciliteren met zo min mogelijk geluidsoverlast en anderzijds de gevolgen daarvan in termen van hoge aantallen baanwissingen, die de kans op fouten en ongevallen vergroten.

Bij het vaststellen van de regels voor geluidpreferent baangebruik in het nieuwe stelsel is expliciet rekening gehouden met de ruimte die nodig is voor een veilige afwikkeling van het vliegverkeer. Veiligheid is altijd randvoorwaardelijk bij zulke besluitvorming. In de bijlage van het rapport van de OVV staat bovendien «De Onderzoeksraad stelt niet dat 2+1+1 baangebruik, in combinatie met strikt preferentieel baangebruik, onveilig zou zijn.» Ook andere belangen zoals economie en milieu zijn meegenomen in de ontwikkeling van Schiphol, maar altijd binnen het kader van de veiligheid. Dit heeft geleid tot het NNHS. In de veiligheidsanalyse die nu in opdracht van het ministerie wordt uitgevoerd, wordt bezien of binnen het huidige operationele concept een beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen verantwoord kan worden gerealiseerd. Waar een effect wordt verwacht, wordt bezien of voldoende maatregelen mogelijk zijn om eventuele effecten te beheersen of voorkomen, zodat de veiligheid bij groei behouden blijft.

De leden van de D66-fractie willen weten of ik de mening deel dat eventuele mitigerende maatregelen, die nodig zijn naar aanleiding van lopende onderzoeken op dit punt, ook de komende jaren kunnen worden uitgevoerd. Deze leden vragen voorts of ik voornemens ben de suggestie van de voormalige Staatssecretaris over te nemen om in 2020 een tussentijdse evaluatie te laten plaatsvinden van de stappen die tot die periode zijn gezet, alvorens daadwerkelijk verdere groei boven de 500.000 vliegtuigbewegingen plaats zal vinden. Zo nee, waarom niet? De leden van de PvdD-fractie verzoeken om aan te geven welke concrete maatregelen ik nodig acht om uitbreiding op Schiphol toe te staan, nu de OVV heeft aangegeven dat dit met slechts enkele mitigerende maatregelen onmogelijk is.

In het kader van het Aldersakkoord is afgesproken dat er tot en met 2020 een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen zal gelden. Dit maximum wordt dit jaar reeds nagenoeg bereikt. Dit impliceert dat de komende jaren kunnen worden benut voor de implementatie van de aanbevelingen zoals in de brief beschreven, alvorens verdere groei zal plaatsvinden. Daarnaast voert het NLR een analyse uit naar de veiligheidseffecten van een beperkte groei van het aantal vliegtuigbewegingen boven de 500.000 vliegtuigbewegingen na 2020. Daar waar zich effecten voordoen, wordt bezien of maatregelen beschikbaar zijn om het effect te beheersen of te mitigeren. De concrete effecten zullen als onderdeel van de veiligheidsmanagementsystemen van de sectorpartijen in meer detail worden onderzocht, waarna de veiligheidsverantwoordelijke organisatie besluit welke maatregelen nodig zijn en deze uitvoert. Ik ben voornemens om in 2020 een tussentijdse evaluatie te houden van de stappen die tot die periode zijn gezet, alvorens verdere groei boven de 500.000 vliegtuigbewegingen kan plaatsvinden. Daarbij zal worden gekeken naar de stand van zaken van de implementatie van de aanbevelingen van de OVV.

De leden van de D66-fractie vragen of ik net als de voormalige Staatssecretaris kies voor voortzetting van het gelijkwaardigheids criterium inzake de veiligheid voor omwonenden en bedrijven. Zo nee, waarom niet? Eveneens vragen deze leden – op basis van de nog met de Kamer te delen conclusies van het onderzoek op dit punt van To70 – mijn standpunt nader te onderbouwen door dit te spiegelen aan de tweede hoofdconclusie van de OVV inzake externe veiligheid voor omwonenden en bedrijven, en daarbij aan te geven hoe ik voornemens ben de tekortkomingen die de

OVV daar constateert op te lossen? Zij vragen hoe ik in dat verband aankijk tegen groepsrisico's?

Het criterium voor gelijkwaardige bescherming externe veiligheid zet ik voort. Dit criterium beperkt het aantal woningen binnen de contour met een zogeheten plaatsgebonden risico van 10^{-6} . Uit de voorlopige resultaten van het onderzoek van To70 blijkt dat de regels voor baangebruik in combinatie met de vernieuwing van de vloot en het in algemene zin veiliger worden van de luchtvaart, positief uitwerken op de veiligheid van de omgeving. Hierdoor is meer ruimte ontstaan tussen het feitelijke gebruik van de luchthaven en het gebruik dat binnen dit criterium voor gelijkwaardigheid maximaal mogelijk is. Met andere woorden: omdat het steeds veiliger wordt, wordt het aantal vliegtuigbewegingen dat binnen het criterium mogelijk is steeds groter. De OVV constateert dat er nauwelijks een sturende werking uitgaat van de norm. Ik zie dit gegeven de oorzaak niet als een tekortkoming.

Met betrekking tot het groepsrisico wordt in een groot gebied rond Schiphol het beleid aangescherpt. Het groepsrisico dicht bij de luchthaven wordt sinds 2003 door nieuwbouwrestricties in het LIB gereguleerd. Op 1 januari 2018 wordt de wijziging van het LIB van kracht. Hierin is opgenomen dat vanaf de grens van het luchthavengebied voor het gehele zogeheten LIB5-gebied een motiveringsplicht geldt. Dit houdt in dat gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen in hun bestemmingsplan of de onderbouwing van een omgevingsvergunning een motiveringplicht hebben voor de wijze waarop zij rekening houden met de gevolgen van een vliegtuigongeval, waarbij zij de toename van het risico door toevoeging van kwetsbare objecten dienen af te wegen en te motiveren. Ik ga met de betrokken gemeenten een traject starten om de nieuwe regels in het gewijzigde LIB, op basis van feitenmateriaal, effectief in te vullen. De wijze waarop de motiveringplicht daadwerkelijk door gemeenten wordt geconcretiseerd laat ik monitoren en evalueren. Afhankelijk van de uitkomsten zie ik of aanpassing van het beleid nodig is.

De leden van de D66-fractie vragen of de herziening van het Nederlandse luchtruim iets op kan leveren om ook de vliegveiligheid op en rond Schiphol te verbeteren en, zo ja, wat.

De projecten in het programma luchtruimherziening worden op basis van veiligheidsprincipes ontworpen. Dit betekent dat veiligheidsverbeteringen waar mogelijk worden toegepast, ook wanneer deze betrekking hebben op het luchtruim rondom de luchthaven.

Deze leden vragen of ik voornemens ben het gebruik van de op dit moment gebruikte ATC-veiligheidsnorm te heroverwegen. En zij vragen of daarvoor alternatieven of aanvullingen mogelijk zijn, zodat het brede spectrum aan operationele veiligheidsrisico's in de lucht én op de grond gezamenlijk gewogen kan worden en daarbinnen cumulatie kan worden meegenomen, op basis waarvan wellicht betere maatregelen te treffen zijn. Zo nee, waarom niet?

De ATC norm (3×10^{-7}) is de norm voor botsingskansen waarin het brede spectrum aan operationele veiligheidsrisico's in de lucht en op de grond gezamenlijk gewogen wordt bij wijzigingen in ATC. Aan de ontwikkeling van deze norm is veel onderzoek en ontwikkeling voorafgegaan, voordat de uitkomst voldoende adequaat was om in een beleidsregel op te nemen. Nederland loopt daarmee voorop in Europa. Op Europees niveau is de stap om hier een veiligheidsniveau voor vast te stellen nog niet genomen. Omdat deze norm recent is ingevoerd, wil ik hier ervaring mee

opdoen en eerst bezien of deze voldoende effectief is. Hiertoe zal op een later te bepalen moment een evaluatie worden uitgevoerd.

De leden van de SP-fractie merken op dat LVNL een duidelijke oproep tot 2+2-baangebruik doet. Deze leden vragen waarom deze oproep wordt genegeerd door het kabinet.

LVNL heeft in reactie op het conceptrapport van de OVV aangegeven dat een meer frequente inzet van de vierde baan met een slotafgifte op basis van 2+1 wordt bedoeld. Dit doet niet af aan het feit dat bij het ontwerpen van het NNHS, dat uitgaat van geluidpreferent vliegen, veiligheid randvoorwaardelijk is geweest, zoals al eerder aangegeven. Ook andere belangen zoals economie en milieu zijn meegewogen in de ontwikkeling van Schiphol, maar altijd binnen het kader van de veiligheid. Dit heeft geleid tot het NNHS.

Overig

De leden van de SP-fractie vragen of ik de mening deel dat het opnieuw uitvoeren van de hele milieueffectrapportage Lelystad Airport en een herindeling van het luchtruim noodzakelijk zijn om tot een realistisch beeld te komen over de veiligheid van het vliegverkeer in Nederland. Zo nee, waarom niet?

Nee, deze mening deel ik niet. De OVV geeft aan dat er geen signalen zijn dat de veiligheid op Schiphol momenteel onvoldoende is. Daarbij kunnen ontwikkelingen in de toekomst leiden tot aandachtspunten of mogelijkheden. Uiteraard dienen de vliegroutes van en naar Lelystad veilig gevlogen te kunnen worden. Dit is dan ook een absolute randvoorwaarde in het ontwerpproces. Op dit moment worden de verbeteruggesties, die uit de consultatiefase naar voren zijn gekomen, bestudeerd en gewogen. Op basis daarvan zal ik een besluit nemen over welke ontwerp aansluitroutes van de luchthaven Lelystad verder worden uitgewerkt. Vervolgens zullen de uitgewerkte aansluitroutes door een simulatie nader worden gevalideerd op veiligheid en vliegbaarheid. Daarnaast zal ook de ILT de uitgewerkte aansluitroutes aan een veiligheidstoets onderwerpen. Ik zal uw Kamer over de voortgang van Lelystad Airport blijven berichten.

De leden van de SP-fractie merken op dat het VpS in de «Roadmap 500k» aanbevelingen doet die gerealiseerd moeten zijn bij 500.000 vliegtuigbewegingen in 2020. Inmiddels weten zij dat de 500.000 vliegtuigbewegingen waarschijnlijk dit jaar al worden bereikt. De leden vragen zich af of de aanbevelingen van het VpS al geïmplementeerd zijn en, zo niet, hoe de veiligheid dan gegarandeerd kan worden.

De «Roadmap 500K» van de sector richt zich op een verbetering van de grondoperatie en het verruimen van de vliegcapaciteit in piekperioden met specifieke focus op de periode tot 2020 en de groei naar 500.000 vliegtuigbewegingen. Deze bevat diverse procedurele en infrastructurele maatregelen van LVNL en van Schiphol die vanaf 2016 gerealiseerd zijn of nog gaan worden. De geplande maatregelen hangen samen met de groei van het verkeersvolume maar ook met de ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur. Bij het vaststellen van de tweejaarlijkse capaciteitsdeclaratie beoordeelt LVNL of de afgegeven uurcapaciteit veilig kan worden afgehandeld. Deze beoordeling wordt mede gebaseerd op de realisatie van de maatregelen uit de Roadmap 500K. Indien nodig worden aanvullende beheersmaatregelen genomen om de veiligheid van de grondoperatie zeker te stellen.

Deze leden van de SP-fractie merken op dat Schiphol de afgelopen jaren heeft gekozen voor ongebreidelde groei, wat ook consequenties heeft voor de veiligheid op de grond. Beveiligers trekken al langer aan de bel en voeren regelmatig actie door de toenemende werkdruk en de gevolgen voor de veiligheid van passagiers. Ook schiet de marechaussee tekort op de grond. Deze leden vragen welke maatregelen de Minister zal nemen om de werkdruk van beveiligers en marechaussees te verminderen en daarmee de veiligheid van passagiers op Schiphol te waarborgen.

De groei van Schiphol is begrensd door de afspraken over het maximaal aantal vliegtuigbewegingen. In het regeerakkoord is vastgelegd dat de groei van het aantal passagiers op Schiphol vraagt om een efficiënter proces van grenscontroles en dat daarom in de capaciteit van de Koninklijke Marechaussee en verdere digitalisering van paspoortcontroles wordt geïnvesteerd. Er is in de Rijksbegroting een structureel bedrag van 43 miljoen euro vanaf 2019 opgenomen om structureel de capaciteit van de Koninklijke Marechaussee te vergroten. Dit vermindert de werkdruk en borgt de veiligheid van passagiers op Schiphol.

In tegenstelling tot de grensbewaking en politietaak op Schiphol, is de beveiliging een verantwoordelijkheid die bij de luchthaven is belegd. Deze werkzaamheden worden door diverse beveiligingsbedrijven in opdracht van Schiphol uitgevoerd. In de drukke zomermaanden van 2017 zijn door de beveiligingsbedrijven op verzoek van Schiphol 350 tot 400 extra securitymedewerkers ingezet. Schiphol voert regelmatig overleg met de beveiligingsbedrijven en vakbonden. Tijdens dit overleg wordt, op basis van de verwachte passagiersaantallen, ook gesproken over de inzet van personeel voor 2018 en over werkdruk. Uitgangspunten zijn daarbij veiligheid en kwaliteit.