

Vergaderjaar 2021–2022

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 416

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2021

Op 23 juni 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 86, item 15) is door de Kamer een motie¹ aangenomen van het lid Laçin (SP) en Kuiken (PvdA). De motie vraagt de regering de juridische mogelijkheden tot het invoeren van sociale vestigingseisen op Schiphol te onderzoeken.

Om invulling te geven aan die motie is opdracht gegeven voor een extern onderzoek naar de situatie bij de grondafhandeling op Schiphol. Daarbij is ook gevraagd onderzoek te doen naar de relatie tussen arbeidsvoorwaarden van het grondpersoneel op Schiphol en luchtvaartveiligheidsproblemen. De opdracht voor dit onderzoek is uitgevoerd door het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (hierna: NLR), Ecorys en de Universiteit Leiden. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die bestond uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bijgevoegd treft u het eindrapport (bijlage 1) aan².

Conclusies en aanbevelingen van het onderzoek

- De onderzoekers concluderen dat arbeidsomstandigheden een effect hebben op de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen en dat de vliegveiligheid wordt beïnvloed door de uitvoering van deze processen. Het komt op Schiphol echter zelden voor dat vliegtuigen vertrekken met schade die is veroorzaakt tijdens het grondproces en vervolgens niet gemeld en gerepareerd is. Op basis van de data hebben de onderzoekers geen relatie aan kunnen tonen tussen voorvallen enerzijds en de situatie waarin dat voorval zich voordeed anderzijds;
- Voorts concluderen de onderzoekers dat het, met het doel sociale wetgeving te handhaven, mogelijk is sociale vestigingseisen te stellen.

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 778

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Hierbij gelden echter strenge voorwaarden die ertoe dienen om het vrij verkeer van diensten in de EU zo min mogelijk te beperken.

- Op het gebied van arbeidsvoorwaarden zijn vestigingseisen die uitstijgen boven het niveau van de wet of een algemeen verbindend verklaarde cao volgens de onderzoekers waarschijnlijk niet mogelijk. Denk daarbij onder andere aan hoger loon zoals in de overwegingen van de motie wordt genoemd.
- Op het gebied van de arbeidsomstandigheden, veiligheidseisen en vakbondsactiviteiten is het stellen van sociale vestigingseisen in beginsel wel mogelijk.
- De invoering van sociale vestigingseisen op de gebieden waar dit juridisch mogelijk is, ligt volgens de onderzoekers echter pas in de rede indien minder zware middelen niet effectief zijn gebleken. In dat geval zou verder uitgewerkt moeten worden wie de desbetreffende eis moet stellen, wie toezicht uitoefent en hoe de eis wordt gesanctioneerd.
- Voor een verbetering van de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op airside op Schiphol kunnen volgens de onderzoekers ook andere maatregelen ingezet worden. De onderzoekers schetsen enkele alternatieven voor het verbeteren van de veiligheid, zoals het verbeteren van het melden van voorvallen en het toevoegen van operationele standaarden aan de Schipholregels.
- De arbeidsverhoudingen in de sector kunnen volgens de onderzoekers veel baat hebben bij de totstandkoming van een sector-cao die algemeen verbindend wordt verklaard.
- Het inperken van de vrijheid van dienstverlening door het reduceren van het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol is een ingrijpende maatregel. De onderzoekers twijfelen daarbij of deze maatregel de neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden daadwerkelijk zal oplossen.

Totstandkoming van het rapport

Centraal in het onderzoek staat, zoals in de motie verzocht, het in kaart brengen van de mogelijkheid om sociale vestigingseisen te stellen aan grondafhandelingsbedrijven die werkzaam zijn op airside op Schiphol. In eerste instantie bevatte de onderzoeksaanpak enquêtes onder werknemers bij de grondafhandelingsbedrijven om inzicht te krijgen in de veiligheidscultuur. Vanuit de grondafhandelingsbedrijven, luchtvaartmaatschappijen en Schiphol is bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de onderzoekers aangegeven dat methodologisch eerst de relatie tussen grondafhandeling en vliegveiligheid in beeld gebracht moest worden alvorens in te zoomen op de veiligheidscultuur in de grondafhandeling.

In de begeleidingscommissie is door onderzoekers aangegeven dat dit op te lossen was door aanvullend data-analyse. Naar aanleiding van de intensivering van de data-analyse zijn de enquêtes onder het personeel vervangen door een aantal gerichte interviews met vertegenwoordigers van onder andere grondafhandelingsbedrijven. Onderzoekers hebben hiervoor gekozen, omdat met de data-analyse (en de toevoeging van de interviews) de enquêtes niet meer nodig waren om de onderzoeksopdracht uit te voeren, terwijl het uitvoeren van de enquête wel veel tijd en inzet van onderzoekers en sectorpartijen zou hebben gevraagd. De onderzoekers beschrijven de aanpassing van de aanpak op pagina 14 van het rapport.

Zoals aangegeven in het debat over vliegveiligheid op 8 september jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 878) zou nog met FNV gesproken worden over het rapport. FNV heeft bij die bespreking met het ministerie enkele punten

aangedragen. Zo werd aangegeven dat het rapport niet Schiphol specifiek is, omdat geen gesprekken met medewerkers zijn gevoerd.

FNV heeft verder in verschillende gesprekken met de onderzoekers tijdens het onderzoek aangegeven bedenkingen bij het onderzoek te hebben, omdat volgens hen de totstandkoming is gefrustreerd. Dit zou blijken uit het niet uitvoeren van de enquêtes.

Na afronding van het onderzoeksrapport heeft FNV bij het ministerie aangegeven dat leden van het onderzoeksteam in een overleg met FNV een andere lezing van de wijziging van de onderzoeksaanpak hebben gegeven. Bovendien is daarbij door het onderzoeksteam aangegeven dat het als een groot gemis werd gezien dat de enquêtes niet zijn uitgevoerd en dat overwogen is het onderzoek stop te zetten.

Voor lenW is de onafhankelijkheid van onderzoekers van groot belang en daarom is dit signaal zeer serieus genomen. Het onderzoeksteam onder leiding van NLR is in de gelegenheid gesteld te reageren op het door leden van het onderzoeksteam afgegeven signaal en gevraagd of er aanleiding wordt gezien het onderzoeksrapport aan te passen. Als trekker van het onderzoek heeft NLR aangegeven zich niet te herkennen in het signaal, dat inhoudelijke redenen ten grondslag liggen aan de wijziging van de onderzoeksaanpak en dat geen aanleiding wordt gezien het onderzoeksrapport aan te passen. De briefwisseling tussen NLR en lenW is bijgevoegd (bijlagen 2 en 3)³.

De twijfel die hiermee gezaaid is rond de totstandkoming van het onderzoeksrapport is te betreuren. Nu onderzoekers hebben aangegeven te staan voor het onderzoeksrapport en de conclusies en aanbevelingen inhoudelijk en navolgbaar zijn onderbouwd, doet de totstandkoming voor lenW niet af aan de inhoud van het rapport. Het belangrijkste is dat het rapport inzicht geeft in de juridische (on)mogelijkheden en in hoeverre de vliegveiligheid in het geding is en daarmee antwoord geeft op de onderzoeksvragen. De toepasbaarheid van het rapport op Schiphol is volgens de onderzoekers geborgd doordat de geanalyseerde data van Schiphol afkomstig is en alle interviews met betrokken partijen de situatie op Schiphol betreffen.

Vervolg

Met het finaliseren en aanbieden van dit onderzoek wordt de eerdergenoemde motie van de leden Laçin en Kuiken afgehandeld. Op basis van het rapport beschouw ik de thema's vliegveiligheid en arbeidsvoorwaarden als twee separate thema's. Op basis van het rapport is er op dit moment geen reden om aan te nemen dat de vliegveiligheid in het geding is. Daarom zie ik geen aanleiding om vanuit mijn verantwoordelijkheid ten behoeve van de vliegveiligheid op dit moment in te grijpen in de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in de grondafhandeling op Schiphol. Verder is het voor verbetering van de vliegveiligheid op Schiphol op dit moment niet nodig om sociale vestigingseisen in te stellen voor grondafhandelingsbedrijven, aangezien het te verwachten effect op verbetering van de vliegveiligheid klein en indirect is.

Dat betekent echter niet dat er geen vervolgacties zijn die opgepakt kunnen worden, waarbij er gestart kan worden met minder zware maatregelen alvorens over te gaan tot maatregelen met een grotere impact. De verantwoordelijkheid ligt voor die maatregelen primair bij sectorpartijen, zoals de werkgevers en Schiphol. Het gaat hierbij o.a. om:

- 1) Sector-CAO: het is aan de werkgevers(organisaties) en de vakbonden in de sector om overeenstemming te bereiken over een CAO en die aan te bieden voor algemeenverbindendverklaring;

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- 2) Het is aan Schiphol om lopende maatregelen ter verbetering van de veiligheid te vervolgen en actie te ondernemen op het verbeteren van het melden van voorvallen en het aanpassen van de Schipholregels, zodat daarin een meer uniforme werkwijze en mogelijk een eis voor een voertaal kan worden opgenomen;
- 3) Het beperken van het aantal grondafhandelingsbedrijven is een maatregel die pas in beeld komt als blijkt dat met minder ingrijpende maatregelen geen vooruitgang kan worden geboekt op verbetering van de arbeidsvoorwaarden, de omstandigheden waarin gewerkt wordt en de vliegveiligheid. Bovendien zal dan samen met alle betrokken partijen zorgvuldig verkend moeten worden welke opties dan voorliggen en of de voordelen van de te nemen stap opwegen tegen de nadelen.

De problematiek in de grondafhandeling heeft meerdere aspecten waar verschillende partijen een rol in hebben. Dat blijkt ook uit een brief van FNV van 7 oktober jl. die heeft gestuurd aan Schiphol, WPBL (werkgeversvereniging passagiers- en bagageafhandeling luchtvaart) en het Ministerie van IenW over problemen in de grondafhandeling (bijlage 4)⁴. Het is van belang dat met alle betrokken partijen stappen worden gezet om op zoek te gaan naar concrete oplossingen. Het belang hiervan wordt ook door Schiphol onderschreven. Door het Ministerie van IenW zal een overleg georganiseerd worden met de betrokken organisaties (incl. FNV), waarbij wordt getoetst of men een gedeeld beeld heeft van de problematiek, welke maatregelen getroffen kunnen worden en wie welke maatregelen zou moeten oppakken.

Het voorgaande laat onverlet dat bij alle zaken waarin de vliegveiligheid in het geding kan zijn het toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van toepassing is. Op dit moment zijn er geen directe vereisten vanuit specifieke regelgeving voor grondafhandeling en houdt de ILT geen direct toezicht op de grondafhandelaren, maar indirect via het toezicht op de luchtvaartoperatie.

Tijdens het opschalen van de vliegactiviteiten houdt de ILT de situatie bij de grondafhandeling in ieder geval in de gaten. De ILT voert doorlopend gesprekken met betrokken partijen, staat open voor signalen en voert steekproefsgewijs controles uit op het platform. De ILT heeft incidenteel voorvallen geconstateerd en die zijn goed opgepakt. De ILT blijft hiervoor aandacht vragen vanwege het belang van de grondafhandeling in de totale keten. In de benoemde gesprekken is ook de waarschuwing van EASA rondom risicovolle situaties bij het opnieuw opschalen van het luchtverkeer aan de orde geweest. Daarmee acht ik de motie⁵ van het lid Alkaya op dit punt afgedaan.

Nederland maakt zich op zowel mondiaal als Europees niveau sterk voor het reguleren van de veiligheid van grondafhandelingsbedrijven. Zo heeft Nederland in 2020 een voorstel bij de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) ingediend om het bezit van een veiligheidsmanagementstelsel voor grondafhandelingsbedrijven verplicht te stellen. Bij de Europese Commissie en EASA wordt door Nederland aangedrongen om snel met veiligheidsregelgeving voor grondafhandelingsbedrijven te komen. Eind 2022 wordt een concept van de nieuwe EU-verordening verwacht. In de planning van EASA wordt rekening gehouden met inwerkingtreding van deze verordening in 2025.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 867