

Vergaderjaar 2004–2005

**29 825**

## **Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland**

**Nr. 2**

### **RAPPORT**

#### **Inhoud**

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	<b>4.2</b>	Werking van het kwaliteits- en veiligheidssysteem van LVNL	<b>34</b>	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>	<b>4.3</b>	Toezicht op het primaire proces van LVNL	<b>36</b>
1.1	Achtergronden Luchtverkeersleiding Nederland	11	4.4	De audits op het kwaliteits- en veiligheidssysteem	37
1.2	Aanleiding tot het onderzoek	14		Conclusies en aanbevelingen	38
1.3	Probleemstelling	14	4.5		
1.4	Aanpak van het onderzoek	15			
1.5	Opbouw van het rapport	15	<b>5</b>	<b>Verantwoording LVNL aan VenW</b>	<b>40</b>
			5.1	Inleiding	40
<b>2</b>	<b>Organisatie van het toezicht</b>	<b>17</b>	5.2	Informatiestatuut LVNL	40
2.1	Inleiding	17	5.3	Financiële verantwoording	41
2.2	De toezichthouders en hun taken	17	5.4	Verantwoording over het kwaliteits- en veiligheidssysteem en over voorvallen	42
2.3	Uitgangspunten en afspraken over het toezicht	20		Verantwoording over prestaties	45
2.4	De afbakening van de bestuurlijke toezichtfunctie	22	5.5	Conclusies en aanbevelingen	46
2.5	De samenwerking tussen de toezichthouders	25	5.6		
2.6	Luchtverkeersleidingexpertise bij VenW	25	<b>6</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>48</b>
2.7	Conclusies en aanbevelingen	26			
			<b>7</b>	<b>Reacties en nawoord</b>	<b>50</b>
<b>3</b>	<b>Wet- en regelgeving voor het toezicht</b>	<b>28</b>	7.1	Reactie staatssecretaris van VenW	50
3.1	Inleiding	28	7.2	Reactie LVNL	53
3.2	Prestatie-indicatoren	28	7.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	55
3.3	Veiligheidsnormering voor luchtverkeersleiding	29			
3.4	Melding van voorvallen en voorvalonderzoek	31	<b>Bijlage 1</b>	<b>Lijst van afkortingen en begrippen</b>	<b>57</b>
3.5	Conclusies en aanbevelingen	32	<b>Bijlage 2</b>	<b>Wettelijke taken LVNL</b>	<b>58</b>
			<b>Bijlage 3</b>	<b>Bevoegdheden van de minister inzake LVNL</b>	<b>59</b>
<b>4</b>	<b>Uitvoering veiligheidstoezicht</b>	<b>34</b>	<b>Bijlage 4</b>	<b>Overzicht belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen</b>	<b>60</b>
4.1	Inleiding	34			



## **SAMENVATTING**

Van medio 2002 tot najaar 2003 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Deze organisatie is belast met het geven van luchtverkeersleiding in het Nederlandse luchtruim, in het bijzonder aan burgerluchtvaartuigen, ter bevordering van een zo groot mogelijke veiligheid van het luchtverkeer.

LVNL is een rechtspersoon met een wettelijk taak, een instelling op afstand van het Rijk. De minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) is ervoor verantwoordelijk dat LVNL haar wettelijke taken uitvoert en dat goed doet.

De Algemene Rekenkamer heeft het onderzoek gericht op het aspect *veiligheid*. Nagegaan is hoe het Ministerie van VenW toezicht houdt op LVNL, opdat deze organisatie een optimale bijdrage levert aan de veiligheid in de luchtvaart. Ook heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek uitgevoerd naar de bedrijfsvoering bij LVNL. Hierbij is bekeken hoe LVNL functioneert als «lerende organisatie» indien zij met veiligheidsvoorvallen geconfronteerd wordt.

### **Conclusies**

De Algemene Rekenkamer komt tot de slotsom dat de minister van VenW het toezicht op LVNL moet verbeteren om de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL waar te kunnen maken. Verbeteringen zijn vooral, maar niet uitsluitend, nodig in de opzet (de organisatie en de regelgeving) van het toezicht.

In de eerste plaats heeft het Ministerie van VenW het toezicht op LVNL in een aantal opzichten niet goed georganiseerd. Er is momenteel sprake van twee soorten toezicht, die zijn ondergebracht bij twee verschillende onderdelen van het ministerie. Het bestuurlijke toezicht is in handen van het directoraat-generaal Luchtvaart, het veiligheidstoezicht is in handen van de Inspectie VenW, divisie Luchtvaart. De onderlinge informatie-uitwisseling is echter onvoldoende geregeld. Hierdoor is de kwaliteit en integraliteit van de ministeriële oordeelsvorming niet gewaarborgd. De Toezichtvisie LVNL, waarin de uitgangspunten voor het toezicht op LVNL zijn vastgelegd, kent een aantal inhoudelijke tekortkomingen. Zo is het document onvoldoende richtinggevend. Ook acht de Algemene Rekenkamer de status van de toezichtactiviteiten op de beveiliging van LVNL niet helder.

Wat het bestuurlijke toezicht betreft heeft het ministerie de toezichtfunctie voor LVNL onvoldoende gescheiden van de beleidsfunctie. Dit verklaart naar de mening van de Algemene Rekenkamer voor een belangrijk deel de moeite die het ministerie als toezichthouder heeft om een expliciet oordeel over bijvoorbeeld de kostenontwikkeling van LVNL te vellen. De Algemene Rekenkamer acht het voor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL noodzakelijk dat de minister expliciet oordeelt over de kostenontwikkeling van LVNL.

Het ministerie beschikt ten slotte over te weinig expertise op het terrein van de luchtverkeersleiding. Dit vormt een knelpunt voor het toezicht op LVNL.

In de tweede plaats zijn er tekortkomingen in wet- en regelgeving die de informatievoorziening en de oordeelsvorming van de toezichthouders belemmeren. Het Ministerie van VenW heeft nog geen prestatie-indicatoren vastgesteld. Feitelijk heeft het ministerie dus nog niet formeel aangegeven wat het van LVNL verwacht. Ook is er nog geen wettelijk

vastgestelde veiligheidsnormering voor het primaire luchtverkeersleiding-proces. Het ministerie kan dus formeel de veiligheid van de taakuitvoering door LVNL niet beoordelen.

Soms betekent een tekortkoming in nationale wet- en regelgeving ook voor LVNL een knelpunt. Dit is met name het geval bij de regels voor de bescherming van de melders van voorvallen en betrokkenen bij een voorvallenonderzoek. Van het feit dat deze regels nog niet zijn uitgewerkt, gaat een negatieve invloed uit op de veiligheidscultuur binnen LVNL. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat de verantwoordelijkheid van de minister van VenW voor LVNL niet in de laatste plaats de wet- en regelgeving betreft op grond waarvan LVNL haar taken uitvoert.

De minister van VenW krijgt langs twee lijnen inzicht in het functioneren van LVNL: via de audits van de inspectie en via verantwoordingsinformatie van LVNL.

De inspectie voert audits uit op het kwaliteits- en veiligheidssysteem (K&V-systeem) van LVNL. De Algemene Rekenkamer concludeert dat deze audits in menig opzicht effectief zijn. De Algemene Rekenkamer concludeert echter ook dat de audits in de praktijk sterk gericht zijn op de opzet en het bestaan van het K&V-systeem, en in mindere mate op de werking. Hier komt bij dat het aspect kwaliteit meer aandacht krijgt dan het aspect veiligheid.

De inspectie heeft tot eind 2003 geen controles uitgevoerd op het primaire proces van LVNL. Voor 2004 heeft de inspectie een uitbreiding van het toezicht op LVNL aangekondigd in de vorm van «productinspecties». De Algemene Rekenkamer verwacht dat het inzicht in de taakuitvoering van LVNL hierdoor zal toenemen.

LVNL zelf verstrekt in het kader van de toezichtsrelatie verantwoordingsinformatie aan de minister over onder meer de financiën en de veiligheid. De financiële verantwoordingsinformatie van LVNL voldoet aan de gestelde eisen, de verantwoordingsinformatie over veiligheid is echter niet geheel volledig.

LVNL is verplicht de minister te informeren over veiligheidsvoorvallen, het onderzoek naar veiligheidsvoorvallen en de afhandeling van de aanbevelingen uit dit voorvallenonderzoek. Bij LVNL wordt dit proces, dat inzicht geeft in de wijze waarop LVNL zorgdraagt voor een continue verbetering van de veiligheid van het primaire proces, de «Basic Safety Loop» genoemd. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat deze «loop» niet altijd sluitend is.

De bronnen waarop de verantwoording van LVNL over kwaliteit en veiligheid is gebaseerd, bevatten geen volledige informatie over de opgetreden veiligheidsvoorvallen, eerst en vooral doordat deze intern niet altijd gemeld worden. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat LVNL geen volledig en sluitend inzicht heeft in de opvolging van de aanbevelingen uit de uitgevoerde voorvallenonderzoeken en veiligheidssurveys.

### **Aanbevelingen**

Op grond van haar onderzoek doet de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen aan de minister van VenW. De belangrijkste daarvan zijn:

- Waarborg de kwaliteit van de oordeelsvorming door de informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders beter te regelen. Benoem de onderwerpen waarover zij structureel informatie moeten uitwisselen. Bezie de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid inzake de beveiliging van LVNL en breng de toezichtactiviteiten van het

ministerie daarmee in overeenstemming. Breng een zo duidelijk mogelijke scheiding aan tussen de bestuurlijke toezichtfunctie en de beleidsfunctie van het ministerie. Zet de hervorming van de raad van toezicht door en leg in de Wet luchtvaart het principe van onafhankelijke deskundigheid bij de samenstelling van de raad vast. Schaf het waarnemerschap (namens de minister van VenW) dan wel het lidmaatschap (namens de minister van Defensie) in de raad van toezicht van LVNL af. Bezie gericht en planmatig wat mogelijk is om het gebrek aan expertise op het gebied van luchtverkeersleiding terug te dringen. Maak de luchtverkeersleidingsexpertise van de inspectie beter beschikbaar voor het bestuurlijke toezicht, door de adviesfunctie van de inspectie te formaliseren.

- Zorg ervoor dat de tekortkomingen in de wet- en regelgeving worden opgelost. Stel relevante prestatie-indicatoren vast. Zorg voor politieke legitimering van de door LVNL ontwikkelde veiligheidsnormering zodra deze positief door Eurocontrol beoordeeld is.<sup>1</sup> Zorg er ten slotte voor dat de bescherming van de melders van voorvallen en de betrokkenen bij een voorvallenonderzoek op de kortst mogelijke termijn wordt geregeld, in overleg met alle betrokken partijen en in lijn met de internationale uitgangspunten die hiervoor zijn vastgesteld.
- Leg de gewenste reikwijdte en diepgang van de K&V-audits vast, zodat de balans in deze audits tussen opzet en werking en tussen kwaliteit en veiligheid in de toekomst beter bewaakt wordt.
- Om een rechtmatigheidsverklaring te verkrijgen over het geheel van de publieke inkomsten en uitgaven van LVNL, moet het controleprotocol mogelijk worden aangepast. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan het nodige te ondernemen om hierover binnen afzienbare termijn duidelijkheid te krijgen, zodat het gestelde doel – een rechtmatigheidsverklaring zo mogelijk in 2004 en uiterlijk in 2005 – binnen handbereik blijft.
- De informatievoorziening van LVNL over het K&V-systeem voldoet niet volledig aan de formele eisen gesteld in het Informatiestatuut LVNL. Voorzover de minister deze gang van zaken goedkeurt, zouden de eisen in het Informatiestatuut LVNL in overeenstemming gebracht moeten worden met de praktijk, zodat de administratieve lastendruk voor LVNL vermindert.

Op grond van haar onderzoek doet de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het bestuur van LVNL:

- Tref maatregelen om de «Basic Safety Loop» in opzet en werking sluitend te maken. Dit betekent in elk geval dat er een compleet en actueel zicht dient te komen op de afhandeling van de aanbevelingen uit onder meer het voorvallenonderzoek, en dat de onvolledige melding van veiligheidsvoorvallen wordt teruggedrongen.
- Bewerkstellig dat met alle actieve luchtverkeersleiders periodiek functioneringsgesprekken worden gevoerd, opdat het management van LVNL de ontwikkelingen in het functioneren van de luchtverkeersleiders goed kan volgen.
- Bezie of de informatieve waarde van het jaarverslag ten aanzien van het veiligheidsniveau van de taakuitvoering van LVNL nog verbeterd zou kunnen worden.

---

<sup>1</sup> Eurocontrol is de Europese organisatie voor luchtverkeersveiligheid.

## **Reactie staatssecretaris van VenW**

De staatssecretaris van VenW heeft bij brief van 9 september 2004 gereageerd op het onderzoek.

De staatssecretaris wenst in navolging van de Algemene Rekenkamer te onderstrepen dat het onderzoek geen aanwijzingen oplevert dat de veiligheid van de luchtvaart door de wijze van taakuitvoering van LVNL in het geding is. Ook is zij tevreden over de conclusie dat de financiële verantwoordingsinformatie aan de gestelde eisen voldoet.

De staatssecretaris onderkent dat de vormgeving van het toezicht verbeterd moet worden. Zij meent echter ook dat met inachtneming van de benodigde verbeteringen de huidige invulling van de toezichtsfunctie voldoende gegevens oplevert om de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL naar behoren waar te maken. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op dit punt sluiten volgens de staatssecretaris aan bij een ontwikkeling die VenW al heeft ingezet in de richting van het duidelijker vorm en inhoud geven aan ministeriële verantwoordelijkheid. De toezichtfunctie op LVNL is inmiddels nadrukkelijk beschreven. De staatssecretaris ziet de aanbevelingen dan ook als een aanmoediging om door te gaan met de verdere professionalisering van het toezicht. De staatssecretaris wil gebruikmaken van de stappen die gezet moeten worden vanwege de Europese wetgeving inzake de «Single European Sky», om ook de organisatie en de regelgeving rond het toezicht op LVNL strakker in te vullen.

De staatssecretaris deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat een verdere invulling van normen en prestatie-indicatoren wenselijk is. Gezien het sterk internationale karakter van luchtverkeersleiding geeft zij bij de verdere invulling de voorkeur aan het vaststellen van indicatoren in internationaal verband.

De staatssecretaris zegt toe de onderwerpen te benoemen waarover het directoraat-generaal Luchtvaart en de Inspectie VenW informatie moeten uitwisselen. Daarbij wordt ook haar verantwoordelijkheid voor de beveiliging («security») van LVNL betrokken. Als onderdeel van de aandacht van het kabinet voor «security» wordt ook de situatie van LVNL reeds onderzocht.

De staatssecretaris onderschrijft de aanbeveling om de hervorming van de raad van toezicht door te zetten. De formalisering hiervan wordt meegenomen in de op dit moment in voorbereiding zijnde aanpassing van de wet als gevolg van Europese regelgeving. In personele zin is al gevolg gegeven aan de aanbeveling. In overleg met de luchtvaartsector heeft de staatssecretaris besloten leden van de raad van toezicht te benoemen die geen directe werkrelatie met de luchtvaartsector hebben. Wat de ministeriële waarnemers betreft meldt de staatssecretaris dat zij een mogelijke positieverandering pas wil laten ingaan als de internationale ontwikkelingen helder zijn.

De staatssecretaris hecht groot belang aan het vinden van een adequate, praktische en juridisch verantwoorde invulling van de rechtsbescherming van melders van incidenten. Over deze bescherming is veelvuldig met de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesproken, waarbij ook de positie van de nieuwe Onderzoeksraad voor de Veiligheid aan de orde is gesteld om te komen tot het gewenste juridische

resultaat. De staatssecretaris kondigt aan spoedig een brief over deze materie te sturen aan de Tweede Kamer.

Het ministerie zal de reikwijdte en diepgang van de kwaliteits- en veiligheidsaudits (K&V-audits) vastleggen in de betreffende regelingen. De wettelijke verankering wordt meegenomen bij de wetgeving op basis van de Europese verordeningen.

### **Reactie Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)**

De voorzitter van het bestuur van LVNL heeft bij brief van 23 augustus 2004 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer. In het algemeen kan LVNL zich goed vinden in het onderzoek en het rapport dat naar aanleiding daarvan is uitgebracht. Het bestuur van LVNL onderschrijft de meeste conclusies en neemt de meeste aanbevelingen over. Op enkele punten verschilt LVNL van mening met de Algemene Rekenkamer.

Zo is LVNL het niet eens met de Algemene Rekenkamer dat de K&V-audits, die IVW samen met een certificerende instantie uitvoert, onvoldoende toetsen op de werking van het K&V-systeem van LVNL. LVNL is van mening dat de audits wel degelijk betrekking hebben op de werking van het K&V-systeem.

LVNL onderschrijft de aanbeveling om het melden van veiligheidsvoorvallen blijvend te bevorderen. Zodra het wetgevend kader een adequate bescherming van de melder biedt zal LVNL, in navolging van wat in het buitenland soms al gebruikelijk is, het niet-melden van veiligheidsincidenten en het niet-meewerken aan veiligheidsonderzoek van sancties voorzien.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de positieve en constructieve reacties van de staatssecretaris van VenW en de voorzitter van het bestuur van LVNL.

De Algemene Rekenkamer is het met de staatssecretaris eens dat in elk geval verbeteringen moeten worden aangebracht, óók bij de huidige invulling van het toezicht.

De Algemene Rekenkamer hecht eraan dat het tempo waarmee prestatie-indicatoren worden vastgesteld voor onderwerpen van nationaal belang die voor het toezicht relevant zijn, niet afhankelijk wordt gemaakt van het tempo van internationale ontwikkelingen. Het ministeriële toezicht op de Nederlandse luchtverkeersleiding moet in elk geval de hiermee gemoeide nationale maatschappelijke belangen – onder meer veiligheid van omwonenden en gebruikers van de Nederlandse luchthavens – bevatten.

De Algemene Rekenkamer wil opmerken dat, omwille van de onafhankelijkheid van de raad, de leden ook niet door de luchtvaartsector mogen worden voorgedragen. Het voorstel om het waarnemerschap namens de minister van VenW en het lidmaatschap namens de minister van Defensie alleen op strategische momenten te vervullen, komt aan het principiële bezwaar van de Algemene Rekenkamer tegen deze functies niet tegemoet. De principiële bezwaren van de Algemene Rekenkamer zullen pas bij wetswijziging weggenomen kunnen worden.

De Algemene Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de door de staatssecretaris aangekondigde brief aan de Tweede Kamer over rechtsbescherming bij meldingen van voorvallen in de burgerluchtvaart.

De Algemene Rekenkamer blijft met het bestuur van LVNL over de reikwijdte van de audits op het K&V-systeem van mening verschillen. In een eerder stadium van het onderzoek hebben de Algemene Rekenkamer en LVNL al over dit punt gediscussieerd. LVNL heeft daarop aanvullende informatie verstrekt. Ook na bestudering van deze informatie oordeelt de Algemene Rekenkamer dat de reikwijdte van de audits zich onvoldoende uitstrekt tot de werking van het K&V-systeem.



## 1 INLEIDING

### 1.1 Achtergronden Luchtverkeersleiding Nederland

Luchtverkeersdienstverlening wordt gegeven in het belang van de algemene luchtverkeersveiligheid en een veilig, ordelijk en vlot verloop van het luchtverkeer (artikel 5.12 Wet luchtvaart). Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) is een van de organisaties die in het Nederlandse luchtruim voor luchtverkeersdienstverlening zorgdragen. De dienstverlening van LVNL richt zich in het bijzonder op de burgerluchtvaart.

#### Luchtverkeersleiding, luchtverkeersdienstverlening en luchtverkeersbeveiliging

*Luchtverkeersleiding* is het regelen van het luchtverkeer door het geven van klaringen en aanwijzingen aan deelnemers aan het luchtverkeer (artikel 1.1 lid n Wet luchtvaart). Het is onderdeel van het ruimere begrip *luchtverkeersdienstverlening*, dat ook nog het verstrekken van advies of inlichtingen tijdens de vlucht en het verzorgen van alarmering omvat (artikel 1.1 lid m Wet luchtvaart).

Onder *luchtverkeersbeveiliging* wordt verstaan: het geheel van maatregelen gericht op de bevordering van een veilig, ordelijk en vlot verloop van het luchtverkeer. Luchtverkeersdienstverlening vormt hier onderdeel van.

Onder de drie kilometer hoogte valt de dienstverlening van LVNL uiteen in:

- plaatselijke luchtverkeersdienstverlening op de luchthavens («TOWER»), tot plusminus 1000 meter hoogte;
- naderingsluchtverkeersdienstverlening («APP/DEP» oftewel *approach* en *departure*) vanaf plusminus 1000 meter hoogte.

LVNL verleent deze diensten voor de nationale luchthaven Schiphol en de regionale luchthavens: Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport en Rotterdam Airport.

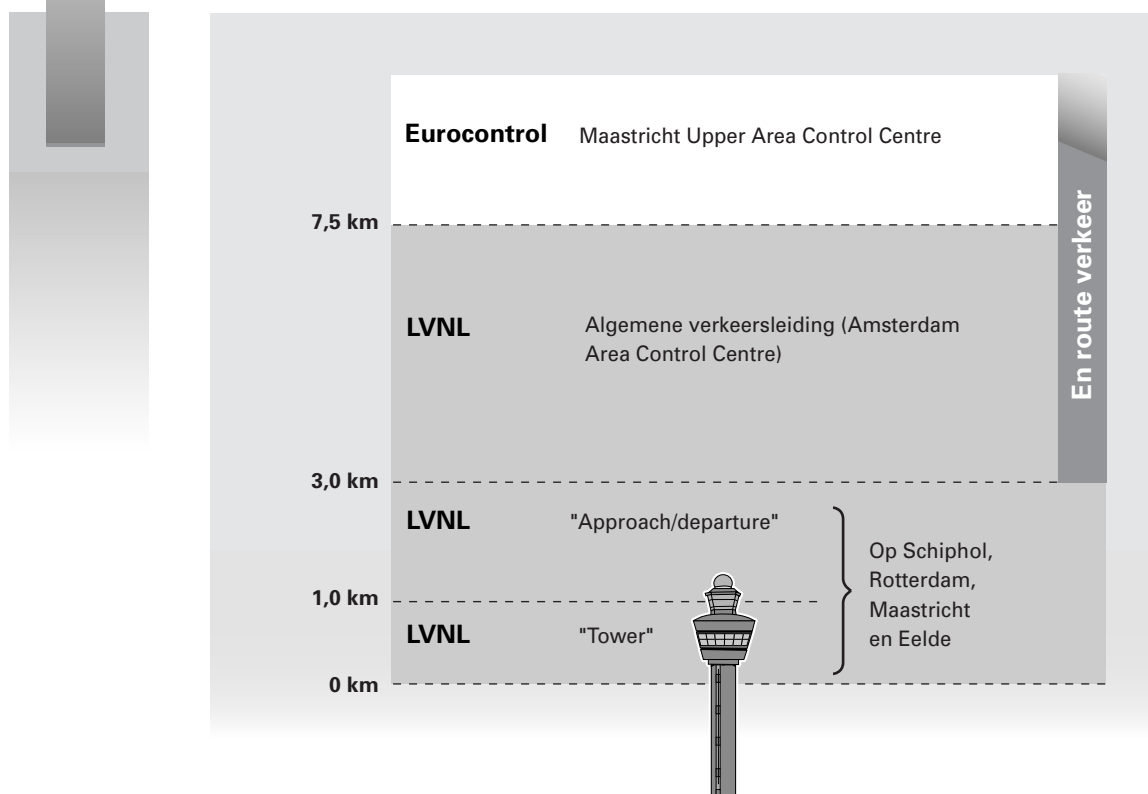
Boven de drie kilometer hoogte wordt gesproken van «en-route» verkeer. Operationeel gezien valt dit uiteen in:

- het luchtverkeer tussen de 3 km en 7,5 km hoogte, dat onder LVNL valt; dit wordt afgehandeld door de Algemene verkeersleiding («ACC», oftewel *Amsterdam Area Control Centre*);
- het luchtverkeer boven de 7,5 km; dit valt onder het *Maastricht Upper Area Control Centre* van Eurocontrol. Gezien het relatief kleine Nederlandse luchtruim betreft dit vrijwel altijd doorgaand luchtverkeer.

Zie figuur 1 voor een schematische weergave van de LVNL-dienstverlening.

## Dienstverlening LVNL

Figuur 1



### *Wettelijke taken LVNL*

In de Wet luchtvaart zijn de taken van LVNL beschreven. «Ter bevordering van een zo groot mogelijke veiligheid van het luchtverkeer» is LVNL belast met (onder andere):

- het geven van luchtverkeersdienstverlening;
- de zorg voor de technische installaties en systemen voor luchtverkeersbeveiliging;
- de zorg voor opleidingen voor luchtverkeersbeveiliging;
- het verstrekken van luchtvaartinlichtingen en het uitgeven van luchtvaartpublicaties en luchtvaartkaarten.

Zie bijlage 2 voor een compleet overzicht van de wettelijke LVNL-taken.

### *Ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL*

In Nederland is de luchtverkeersdienstverlening de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) en de minister van Defensie. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit het Verdrag van Chicago,<sup>2</sup> waarbij de Staat zich heeft verplicht het luchtverkeer in het Nederlandse luchtruim te faciliteren.

<sup>2</sup> In het Engels: Convention on International Civil Aviation (1944). De verdragsorganisatie die het verdrag beheert is ICAO (International Civil Aviation Organization).

## Rol minister van Defensie

In bepaalde gedeelten van het luchtruim is de minister van Defensie verantwoordelijk voor de afhandeling van het luchtverkeer. Dat luchtverkeer bestaat voor het grootste deel uit militaire luchtvaartuigen. Ook worden burgerluchtvaartuigen afgehandeld, bijvoorbeeld het burgerluchtverkeer van Schiphol naar Eindhoven en vice versa. Dit luchtverkeer wordt afgehandeld door het militaire verkeersleidingscentrum te Nieuw-Milligen. De minister van Defensie is ook verantwoordelijk voor de luchtverkeersdienstverlening op de militaire luchtvaarterreinen, waaronder de militaire luchtvaarterreinen met burgermedegebruik zoals Eindhoven. De minister van Defensie draagt geen verantwoordelijkheid voor LVNL.

De minister van VenW draagt een aantal specifieke verantwoordelijkheden voor LVNL. De minister van VenW is verantwoordelijk voor:

- het VenW-beleid en de wet- en regelgeving op grond waarvan LVNL haar taken uitoefent;
- de taakuitvoering in het algemeen door LVNL;
- de tarieven en het tariefbeleid, gericht op de rechtmatige inning en besteding van het publieke geld door LVNL en de controle op het financieel beheer van die publieke middelen.

In de Wet luchtvaart en onderliggende regelgeving zijn ook de ministeriële bevoegdheden neergelegd. Een samenvattend overzicht is opgenomen in bijlage 3.

### *Organisatie LVNL*

Op 1 januari 1993 werd de toenmalige directie Luchtverkeersbeveiliging (LVB), onderdeel van het Ministerie van VenW, verzelfstandigd.<sup>3</sup> De LVB-organisatie werd een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met rechtspersoonlijkheid. In 1998 veranderde de naam van de LVB-organisatie in *Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)*.

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 is LVNL tevens een zogeheten rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT), hetgeen impliceert dat de Algemene Rekenkamer onderzoeksbevoegdheden heeft bij LVNL.

LVNL kent een vijfkoppig directieteam, waarin twee door de minister benoemde bestuurders zitting hebben. Het bestuur van LVNL moet verantwoording afleggen aan de raad van toezicht van LVNL, waarin onder andere de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen vertegenwoordigd zijn.

In 2003 kende LVNL een personele bezetting van 1087 fte, waarvan 629 fte bij Air Traffic Management (ATM), de afdeling die de luchtverkeersdienstverlening uitvoert.

In 2003 bedroegen de inkomsten van LVNL € 207 miljoen, waarvan € 198 miljoen uit tarieven betaald door luchtvaartmaatschappijen.

### *Single European Sky*

Al enkele jaren werkt de Europese Unie aan de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees luchtruim. De plannen bevinden zich in een vergevorderd stadium. In december 2003 is tussen de Europese Transportraad en het Europees Parlement een akkoord bereikt.

De gedachte achter de «Single European Sky» is dat het Europees luchtruim efficiënter en veiliger gebruikt kan worden door het op een functionele manier in te delen en te beheren. In tegenstelling tot de huidige situatie spelen landsgrenzen in die nieuwe, optimale indeling geen rol meer en zouden er minder luchtverkeersleidingcentra nodig zijn.

<sup>3</sup> In 1993 onderzocht de Algemene Rekenkamer de wijze waarop de verzelfstandiging van de LVB-organisatie verlopen was. In 1994 werd hierover een rapport uitgebracht (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 915, nrs. 1–2).

Uiteindelijk zou ook de huidige één-op-één-relatie tussen de Staat en LVNL kunnen verdwijnen.

## 1.2 Aanleiding tot het onderzoek

Een van de onderdelen van de onderzoeksstrategie 1999–2004 van de Algemene Rekenkamer is het onderzoek naar de met het Rijk verbonden RWT's. In 2005 wil de Algemene Rekenkamer bereikt hebben dat de ministers inzicht kunnen geven in de rechtmatigheid, de bedrijfsvoering en de prestaties bij alle RWT's. Wat de prestaties betreft wil de Algemene Rekenkamer bereiken dat RWT's dusdanige informatie opleveren dat de ministers zich tijdig en juist in kunnen verantwoorden in termen van het ontwikkelingstraject «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB).

Om hier inzicht in te krijgen voert de Algemene Rekenkamer onder meer zogeheten verdiepend onderzoek uit bij de instellingen zelf. Van de RWT's waarop het Ministerie van VenW toezicht houdt, is LVNL een van de grotere. LVNL levert een belangrijke bijdrage aan de veiligheid in de luchtvaartsector en daarmee ook aan de externe veiligheid van de omgeving van Schiphol en de regionale luchthavens. Ten slotte vormden ook signalen uit eerder RWT-onderzoek, dat het toezicht van VenW op LVNL mogelijk gebreken vertoonde, een aanleiding tot dit onderzoek.

Bij geven van luchtverkeersleiding moet LVNL letten op de veiligheid, de efficiëntie (dat wil in dit verband zeggen: de benutting van de baancapaciteit van de luchthavens) en het milieu (denk aan de naleving van geluidsnormen). De Algemene Rekenkamer heeft haar onderzoek naar het toezicht op LVNL gericht op het aspect veiligheid. In de onderzoeksstrategie van de Algemene Rekenkamer is dat een belangrijk aandachtspunt. De aspecten efficiëntie en milieu zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.<sup>4</sup>

De Algemene Rekenkamer heeft geen aanwijzingen – ook niet uit dit onderzoek – dat de veiligheid door de taakuitvoering van LVNL in het geding zou zijn. De veiligheid van de luchtverkeersleiding vormde niet de aanleiding tot dit onderzoek.

## 1.3 Probleemstelling

### *Probleemstelling*

De volgende probleemstelling is gehanteerd: houdt de minister van VenW een toereikend toezicht op LVNL, opdat deze organisatie een optimale bijdrage levert aan de veiligheid in de luchtvaart? En biedt de verantwoordingsinformatie van LVNL voldoende inzicht in haar taakuitvoering? Van belang om hierbij op te merken is dat VenW de beleidsdoelstelling «veilige luchtvaart» (beleidsartikel 9) als volgt geoperationaliseerd heeft: «het zodanig bevorderen van het veiligheidsniveau van de Nederlandse civiele luchtvaart dat groei van deze luchtvaart niet leidt tot een toename van het aantal ongevallen en ernstige incidenten.»

### *Uitwerking van de probleemstelling*

De luchtvaart is een samenspel van vele actoren, waaronder luchtvaartmaatschappijen, luchthavenexploitanten en luchtverkeersleidingorganisaties. De luchtvaart is bovendien een sterk internationaal georiënteerde sector. Dit alles heeft geleid tot een grote hoeveelheid internationale en nationale afspraken, in de vorm van standaarden en voorschriften, die (mede) gericht zijn op behoud en verhoging van de veiligheid in de luchtvaart.

<sup>4</sup> Er doen zich uiteraard afwegingsvraagstukken voor tussen veiligheid, efficiëntie en milieu. LVNL heeft daarvoor de VEM-methode ontwikkeld. Deze komt aan de orde in hoofdstuk 3.

De probleemstelling is langs twee lijnen uitgewerkt.

Ten eerste: «Heeft de minister van VenW er voldoende zicht op of en hoe LVNL zich aan de geldende standaarden en voorschriften voor luchtverkeersdienstverlening houdt?»

En ten tweede: «Hoe gaat LVNL om met afwijkingen van de geldende standaarden en voorschriften?»

Belangrijk aandachtspunt in de eerste lijn is de reikwijdte en diepgang van het toezicht zoals de minister dat op LVNL uitvoert. Centraal in de tweede lijn staat de vraag hoe LVNL functioneert als «lerende organisatie» wanneer zij met afwijkingen geconfronteerd wordt. Het gaat dan om de voorvallenonderzoeken en de veiligheidssurveys die LVNL zelf uitvoert, en op de voortgangsbewaking van de mogelijke verbeteringen die daaruit voortkomen.

#### **1.4 Aanpak van het onderzoek**

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van LVNL en van het ministerie (het directoraat-generaal Luchtvaart en de inspectie Verkeer en Waterstaat divisie Luchtvaart). Bij deze instanties is ook dossieronderzoek verricht.

Bij LVNL heeft de Algemene Rekenkamer zich in de eerste fase van het onderzoek een beeld gevormd van het luchtverkeersleidingproces. Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer onder andere een aantal dossiers van de afdeling «Incident Investigation» van LVNL geselecteerd en geanalyseerd. Ook is informatie opgevraagd uit de databases waarmee bij LVNL de afhandeling van de aanbevelingen uit bijvoorbeeld voorvallenonderzoek wordt bijgehouden.

De Algemene Rekenkamer heeft ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties in de omgeving van LVNL. Gesproken is met de Raad voor de Transportveiligheid, KLM, Schiphol, de vertegenwoordiger van de minister van Defensie in de raad van toezicht van LVNL en met Eurocontrol. Ook is gesproken met twee bestuursleden van het Gilde, de vereniging van luchtverkeersleiders die werkzaam zijn bij LVNL.

Het onderzoek is afgesloten op 1 december 2003.

#### **1.5 Opbouw van het rapport**

Hoofdstuk 2 gaat in op de organisatie van het toezicht op LVNL. Het gaat hier om de taken van de afzonderlijke toezichthouders van VenW, en de afspraken en de samenwerking tussen de toezichthouders.

Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste knelpunten in de wet- en regelgeving voor het toezicht op LVNL.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan de inhoud en reikwijdte van het veiligheidstoezicht van de Inspectie Verkeer en Waterstaat op LVNL. Het hoofdstuk opent met bevindingen van het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer zelf bij LVNL heeft uitgevoerd.

Hoofdstuk 5 gaat in op de verantwoording die LVNL aan VenW aflegt. Het gaat hierbij zowel om de financiële verantwoording als over de verantwoording over het kwaliteits- en veiligheidssysteem van LVNL.

Een slotbeschouwing wordt gegeven in hoofdstuk 6.

De staatssecretaris van VenW heeft bij brief van 9 september 2004 gereageerd op het onderzoek. Het bestuur van LVNL heeft gereageerd bij

brief van 23 augustus 2004. Een samenvattende weergave van deze reacties is, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in hoofdstuk 7.

## 2 ORGANISATIE VAN HET TOEZICHT

### 2.1 Inleiding

Namens de minister van VenW houden twee onderdelen van het Ministerie van VenW toezicht op LVNL: het directoraat-generaal Luchtvaart en de inspectie VenW, divisie Luchtvaart. De toezichthouders en hun taken worden beschreven in § 2.2.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de organisatie van het toezicht op LVNL komen de volgende bevindingen naar voren:

- de uitgangspunten voor het toezicht en de afspraken over informatie-uitwisseling tussen de twee VenW-toezichthouders kennen tekortkomingen (§ 2.3);
- wat het bestuurlijke toezicht betreft is de toezichtfunctie van het ministerie te zeer verweven met de beleidsfunctie voor LVNL (§ 2.4);
- in de praktijk verloopt de informatie-uitwisseling tussen de twee VenW-toezichthouders moeizaam (§ 2.5);
- het gebrek aan expertise binnen VenW op het gebied van luchtverkeersleiding vormt een knelpunt voor het toezicht op LVNL (§ 2.6).

Op basis hiervan concludeert de Algemene Rekenkamer dat de minister van VenW het toezicht op LVNL in een aantal opzichten niet goed heeft georganiseerd.

### 2.2 De toezichthouders en hun taken

#### *Toezichtsstructuur LVNL*

Naast het eerdergenoemde ministeriële toezicht kent LVNL een interne vorm van toezicht: een raad van toezicht. De raad van toezicht van LVNL treedt niet op namens de minister van VenW maar heeft een eigen verantwoordelijkheid, gericht op de verwezenlijking van de taakuitvoering en de continuïteit van LVNL.

Hiernaast kent LVNL het bij wet verplichte gebruikersoverleg met de luchtvaartmaatschappijen dan wel hun vertegenwoordigers. Dit gebruikersoverleg kan niet interveniëren in het beleid van het bestuur van LVNL en het bestuur legt geen formele verantwoording af aan het gebruikersoverleg. Om deze redenen beschouwt de Algemene Rekenkamer het gebruikersoverleg niet als een vorm van toezicht.<sup>5</sup>

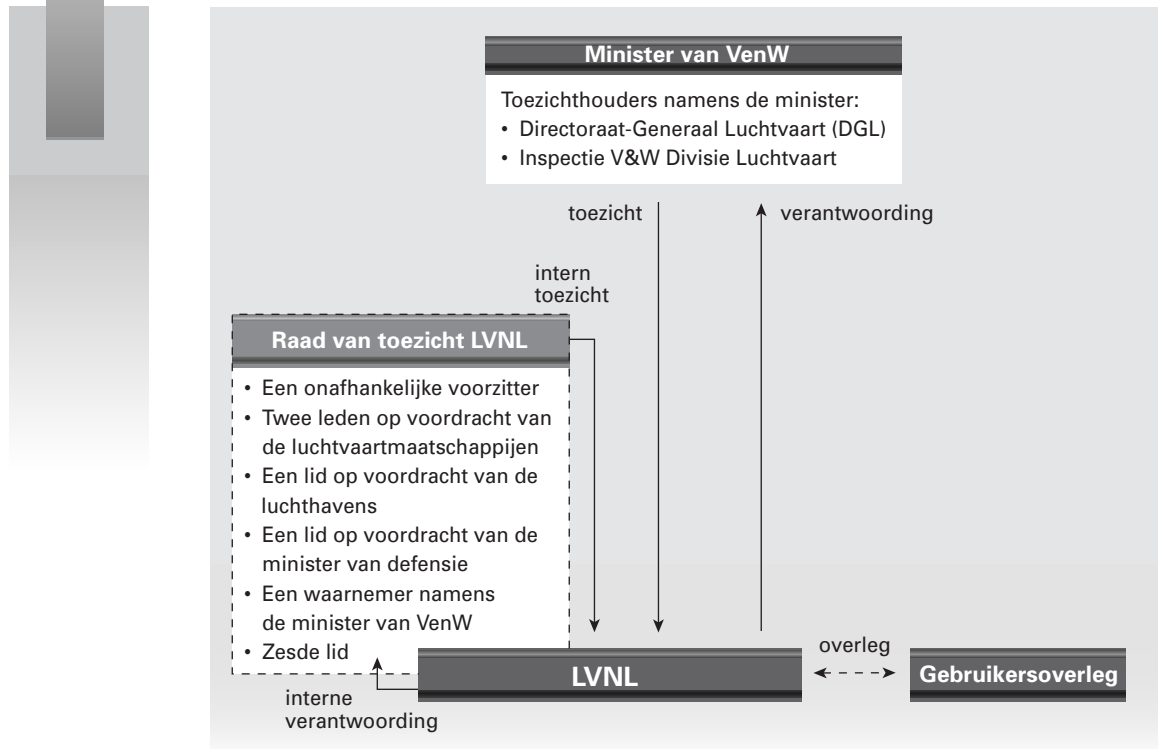
De toezichtsstructuur is afgebeeld in figuur 2.

---

<sup>5</sup> Zie de achtergrondstudies van de Algemene Rekenkamer bij de rapporten *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak» deel 3 en deel 4* respectievelijk *Systemen van checks en balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak* (2002) en *Verbreding van de publieke verantwoording* (2004).

## Toezichtsstructuur LVNL

Figuur 2



### Het bestuurlijke toezicht

Het directoraat-generaal Luchtvaart (DGL) heeft onder meer tot taak het luchtvaartbeleid voor te bereiden en te ontwikkelen, en de politieke en ambtelijke top van VenW te adviseren over beleidskwesties.<sup>6</sup> Deze beleidstaken omvatten ook LVNL en luchtverkeersleiding in het algemeen. Hiernaast voert DGL namens de minister van VenW het bestuurlijke toezicht op LVNL uit, te onderscheiden in het financieel-bestuurlijke en het juridisch-bestuurlijke toezicht. Deze toezichttaak is niet in het *Instellingsbesluit Directoraat-Generaal Luchtvaart* opgenomen. Hiermee is niet voldaan aan de norm van de Algemene Rekenkamer dat het toezicht formeel moet zijn vastgelegd.

Het financieel-bestuurlijke toezicht van DGL hangt samen met de ministeriële bevoegdheden inzake de LVNL-begroting en de tarieven. Jaarlijks moet LVNL haar begroting, meerjarenbeleidsplan en de daarmee samenhangende tariefvoorstellen voor het komende jaar ter goedkeuring voorleggen aan de minister. De goedkeuring van de minister is mede gebaseerd op internationale afspraken over tariefgrondslagen en overschot/tekortverrekening.

<sup>6</sup> De DGL-beleidstaak strekt zich uit tot de zorg voor een adequaat burgerluchtvervoersysteem en voor een zo gering mogelijke milieubelasting door de burgerluchtvaart, tot de ruimtelijke inpassing van de burgerluchtvaart en tot het bevorderen van de vliegveiligheid van de burgerluchtvaart. Daarnaast behartigt DGL de Nederlandse burgerluchtvaartbelangen in internationaal verband.



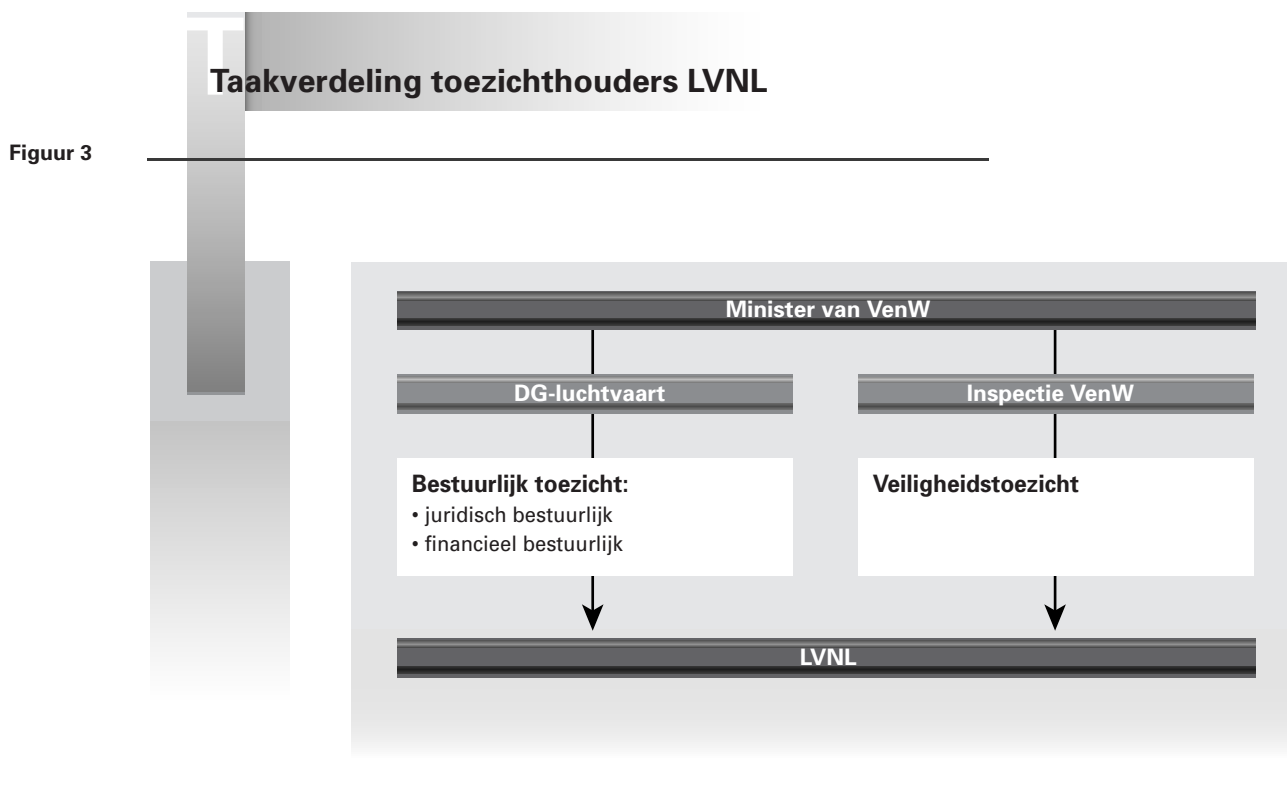
Over het juridisch-bestuurlijke toezicht meer in § 2.3.

#### *Het veiligheidstoezicht*

De Inspectie VenW, divisie Luchtvaart (in het vervolg: de inspectie) is belast met de uitvoering en handhaving van de wetten regelgeving op het gebied van de luchtvaart, en levert inhoudelijke kennis voor de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving.

Namens de minister van VenW voert de inspectie het veiligheidstoezicht uit op LVNL. De belangrijkste toezichtactiviteiten bestaan uit het uitvoeren van audits en het behandelen van de verantwoordingsinformatie die LVNL aan de minister verstrekt op het gebied van veiligheid. De audits richten zich op de juiste inrichting en werking van het kwaliteits- en veiligheidssysteem (het K&V-systeem) van LVNL.

Figuur 3 geeft een schematisch overzicht van de taakverdeling tussen de toezichthouders.



#### *Raad van toezicht LVNL*

Bij de verzelfstandiging van LVNL in 1993 (toen nog Luchtverkeersbeveiliging (LVB) geheten) is een raad van toezicht ingesteld. Het bestuur van LVNL moet jaarlijks verantwoording afleggen aan de raad van toezicht over het gevoerde beleid. Belangrijke besluiten van het bestuur, zoals de jaarlijkse (door de minister goed te keuren) tariefvoorstellen, de financiële begroting en het jaarverslag en de jaarrekening, hebben vooraf toestemming van de raad nodig.

De raad van toezicht bestaat uit zes leden, waaronder de voorzitter, alsmede een waarnemer namens de minister van VenW. De samenstelling

van de Raad (zie ook figuur 2) is voor vijf van de zes leden vastgelegd in de Wet luchtvaart:

- één lid wordt benoemd op voordracht van de minister van Defensie;
- twee leden worden benoemd op voordracht van de raad van toezicht uit verschillende in Nederland actieve luchtvaartmaatschappijen;
- één lid wordt benoemd op voordracht van de raad van toezicht uit de kring van exploitanten van Nederlandse luchtvaartterreinen;
- een lid, tevens voorzitter, wordt benoemd op voordracht van de raad van toezicht.

De wet laat in het midden door wie het zesde lid moet worden voorgedragen en uit welke kringen het afkomstig dient te zijn.

### 2.3 Uitgangspunten en afspraken over het toezicht

De Algemene Rekenkamer hanteert als norm dat de toezichthouder een duidelijke toezichtsvisie formuleert. Voor de verhouding tussen verschillende toezichthouders geldt dat de taakafbakening helder moet zijn en dat de onderlinge informatie-uitwisseling goed moet zijn geregeld.

Het Ministerie van VenW heeft het toezicht op LVNL geregeld in de *Toezichtsvisie LVNL*, die in juli 2003 is vastgesteld. Deze visie beschrijft onder meer de ministeriële verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van LVNL.

De Toezichtsvisie LVNL voldoet vooral naar de vorm aan de eisen die VenW zelf aan toezichtsvisies stelt. Deze eisen zijn vastgelegd in de algemene toezichtsvisie van het ministerie voor RWT's en zelfstandige bestuursorganen, genaamd *Welingericht Toezicht*. Eerder concludeerde de Algemene Rekenkamer al dat *Welingericht Toezicht* voldoet aan haar eigen uitgangspunten.<sup>7</sup> Inhoudelijk schort er volgens de Algemene Rekenkamer echter nog het een en ander aan de Toezichtsvisie LVNL. Het gaat om de volgende zes punten.

#### 1. Visie

De Toezichtsvisie LVNL is een beschrijvend stuk. Of en hoe het toezicht van het Ministerie van VenW zich in enig opzicht verder zou moeten ontwikkelen, komt niet aan de orde. De Toezichtsvisie LVNL beschrijft internationale ontwikkelingen zonder eigen ambities te formuleren. Er staat geen richting in voor de prestatie-indicatoren die het ministerie voor en met LVNL moet ontwikkelen. Ten slotte geeft de Toezichtsvisie LVNL geen antwoord op de vraag of het ministerie er met de huidige toezichtactiviteiten en -organisatie in slaagt de ministeriële verantwoordelijkheid voldoende invulling te geven.

#### 2. Informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders

De Toezichtsvisie LVNL beschrijft plaats en taak van de toezichthoudende VenW-onderdelen afzonderlijk.

Bij bepaalde onderwerpen, hetzij bij het bestuurlijke toezicht, hetzij bij het veiligheidstoezicht, moet voor een voldoende onderbouwde en integrale oordeelsvorming sprake zijn van een goede onderlinge informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders. Dergelijke onderwerpen worden echter niet benoemd; de Toezichtsvisie merkt in dit verband alleen maar op dat de onderlinge informatie-uitwisseling gestructureerd moet worden.

#### 3. Afbakening van het juridisch-bestuurlijk toezicht

In de Toezichtsvisie LVNL ontbreekt een beschrijving van de reikwijdte van het *juridisch-bestuurlijk toezicht* van het ministerie. Daardoor is niet duidelijk of het toezicht namens de minister zich ook richt op de vraag of

---

<sup>7</sup> *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

en in welke mate LVNL heeft bijgedragen aan door de minister geformuleerd beleid en de bijbehorende beleidsdoelen. Het beoordelen hiervan raakt de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid. De toezichttaak die hieruit voortvloeit, is echter nergens als zodanig genoemd of geregeld.

#### 4. Handhaving

Een lacune in de VenW-brede Toezichtvisie LVNL is dat het onderwerp «handhaving» buiten beschouwing wordt gelaten. Op zichzelf is dit in overeenstemming met de eisen die het Ministerie van V&W aan toezichtvisies stelt (in het eerdergenoemde *Welingericht Toezicht*). Het leidt er echter toe dat de activiteiten van de handhavingseenheid van de inspectie, die mede invulling (kunnen) geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL, in de Toezichtvisie LVNL ontbreken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorgenomen productcontroles bij LVNL, die kunnen bijdragen aan het oordeel dat VenW zich over het (veilige) functioneren van LVNL dient te vormen.

#### 5. Aanpak aandachts- en knelpunten

De Toezichtvisie LVNL heeft geleid tot het *Activiteitenplan herpositionering en toezichtvisie*.<sup>8</sup> Hierin zijn de geconstateerde knelpunten in de opzet van het toezicht geclusterd tot een aantal vervolgacties. Ook aandachtspunten uit een (interne) VenW-rapportage over herpositionering van LVNL (april 2003) zijn hierbij betrokken. Volgens de Algemene Rekenkamer heeft het ministerie onvoldoende gewaarborgd dat het activiteitenplan daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Zo zijn tijdsbeslag en planning van de vervolgacties globaal aangegeven, en is het activiteitenplan niet één-op-één terug te vinden in de jaarprogrammering voor 2004.

#### 6. Beveiliging LVNL

In de Toezichtvisie LVNL komt de beveiliging van LVNL nauwelijks aan de orde.<sup>9</sup> In de risicoanalyse die in de Toezichtvisie LVNL is opgenomen, wordt bij «continuïteit van de systemen» de beveiliging van LVNL als één van drie potentiële risico's genoemd. De meeste van de beschreven borgingen van deze risico's hebben echter betrekking op de *bedrijfseconomische* continuïteit van LVNL; alleen de contingencyvoorziening van LVNL met de Koninklijke Luchtmacht is gericht op borging van de continuïteit in het geval van calamiteiten. De omschreven toezichtactiviteiten hebben uitsluitend betrekking op het financieel beheer. LVNL is ten tijde van de crisis rond Irak door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen als vitaal object.<sup>10</sup> In de Toezichtvisie LVNL komt het aanwijzen van LVNL als vitaal object, en de eventuele gevolgen die dat voor het toezicht heeft, echter niet aan de orde.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of en in hoeverre het toezicht van het Ministerie van VenW op LVNL zich ook uitstrekt tot de beveiliging van LVNL. Daaraan vooraf gaat de vraag of de minister van VenW een specifieke verantwoordelijkheid draagt in deze. Dit is niet het geval.<sup>11</sup> Toch blijken verschillende onderdelen van het Ministerie van VenW in de praktijk aandacht te hebben voor de beveiliging van LVNL. Ook om deze reden had de Algemene Rekenkamer, met inachtneming van de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie in deze, in de Toezichtvisie LVNL een visie verwacht op de beveiliging van LVNL en de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister van VenW. De bemoeienis van de verschillende VenW-onderdelen met de beveiliging van LVNL vindt op weinig systematische en ongecoördineerde wijze plaats, zo constateert de Algemene Rekenkamer. De Toezichtvisie LVNL

<sup>8</sup> Versie 31 oktober 2003.

<sup>9</sup> Vergelijk, voor een beter begrip van het onderscheid tussen de termen «veiligheid» en «beveiliging», de Engelse termen «safety» en «security».

<sup>10</sup> Brief BC2003/56 823 d.d. 26 februari 2003.

<sup>11</sup> Artikel 37ab van de Luchtvaartwet stelt: «Onze minister van Justitie is belast met de beveiliging van de burgerluchtvaart».

schent echter geen aandacht aan de coördinatie, informatie-uitwisseling en dergelijke op dit punt.

## **2.4 De afbakening van de bestuurlijke toezichtfunctie**

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het bestuurlijke toezicht op LVNL te zeer is verweven met de beleidsfunctie die het ministerie voor LVNL heeft.

Als voornaamste oorzaak van de onvoldoende afbakening van de toezichtfunctie ziet de Algemene Rekenkamer een gebrek aan functiescheiding binnen het ministerie. Tweede oorzaak is de onduidelijkheid over de reikwijdte van het juridisch-bestuurlijke toezicht. Dit laatste is reeds in § 2.3 aan de orde gekomen.

### *Functiescheiding*

Zowel het beleid als het bestuurlijke toezicht gericht op LVNL zijn ondergebracht binnen DGL bij het programma Capaciteit, dat zorgt voor voldoende ruimte voor het luchtverkeer op luchthavens en in het luchtruim. Binnen dit programma is geen organisatorische functiescheiding aangebracht tussen beleid en toezicht. Dat betekent dat medewerkers van het programma zowel beleidsmatige als toezichthoudende taken ten aanzien van LVNL hebben.

De Toezichtvisie LVNL stelt dat een functiescheiding niet realiseerbaar is, gelet op de «beperkte omvang van de toezichthoudende functie.» Volgens de Toezichtvisie LVNL zal «de toezichthoudende functie binnen het programma Capaciteit zichtbaar worden gemaakt». Dat betekent dat expliciet zal worden vastgelegd welke functies met toezichthoudende taken belast zijn. In oktober 2003 was deze stap nog niet gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat het toezicht zo onafhankelijk mogelijk wordt gepositioneerd. Dit hoeft niet altijd door fysieke functiescheiding, maar kan bijvoorbeeld ook door duidelijke vastlegging van bevoegdheden, volledige en tijdige vastlegging van de genomen besluiten en medeondertekening van en toezicht op belangrijke besluiten.

### *Oordeel over kostenontwikkeling LVNL*

De Algemene Rekenkamer stelt als norm dat een toezichthouder expliciet dient te oordelen. Over de kostenontwikkeling van LVNL of het gebruik van het Vereveningsfonds Schiphol (zie hierna) spreekt de minister echter geen expliciet oordeel uit. Volgens de Algemene Rekenkamer is dit mede het gevolg van de verwevenheid binnen het ministerie van de bestuurlijke toezichtfunctie en de beleidsfunctie jegens LVNL.

Het ministerie oefent én als toezichthouder namens de minister én als beleidsontwikkelaar invloed uit op de kostenontwikkeling van LVNL. Als uitvoerder van het financieel-bestuurlijk toezicht heeft het ministerie via verschillende kanalen en op verschillende momenten bij LVNL aangedrongen op de noodzaak van kostenbeheersing, onder meer in de jaarlijkse begrotingsgoedkeuringsprocedure, bij de vergaderingen van de raad van toezicht en in het overleg tussen de LVNL en ministerie. Ook de overige leden van de raad van toezicht, met name de vertegenwoordigers van de luchtvaartmaatschappijen, hebben overigens sterk op kostenbeheersing aangedrongen.

Tegelijkertijd leiden de gemaakte keuzes in het luchtvaartbeleid die mede door het ministerie zijn voorbereid, vaak tot stijgende kosten voor LVNL. Als beleidsontwikkelaar verwacht het ministerie van LVNL dat zij de ontwikkeling van de «mainport» Schiphol kan opvangen, en dat LVNL

investeert in mensen, systemen en procedures voor bijvoorbeeld de nieuwe Polderbaan.

Als uitvoerder van het financieel-bestuurlijke toezicht op LVNL blijkt het ministerie te weinig afstand te kunnen nemen van het eigen beleidsmatige belang bij de kostenontwikkeling bij LVNL, en niet tot een expliciet en zelfstandig oordeel daarover te kunnen komen. De Algemene Rekenkamer ziet hierin een voorbeeld waar de bestuurlijke toezichtfunctie en de beleidsfunctie van het ministerie door elkaar lopen.

#### *Vereveningsfonds Schiphol*

In 1997 heeft LVNL het «Vereveningsfonds Schiphol» ingesteld, vooral op aandringen van de luchtvaartmaatschappijen. Het doel van het fonds is de tariefontwikkeling voor de klanten van LVNL over een langere periode te stabiliseren. Overschotten in enig jaar komen ten gunste van het fonds en tekorten worden ten laste van het fonds gebracht. Het saldo van het fonds staat op de balans van LVNL.

Bij de instelling werd een bovengrens van € 2,3 miljoen en een ondergrens (een maximum voor het negatieve saldo) van € 4,6 miljoen afgesproken. In 2001 werd besloten de begrenzing van het fonds aan te passen; met ingang van 2002 gold voor de onderen bovengrens een bedrag van € 7,5 miljoen. Na 2002 is het saldo negatief geworden, en kan het, aangezien het gaat om een opgebouwd tekort over reeds verleende diensten, beschouwd worden als een vordering op de luchtvaartmaatschappijen.

Bij het bepalen van zijn standpunt over het gebruik van het fonds is de minister tot dusverre afgegaan op het feit dat de betrokken partijen (LVNL, raad van toezicht en luchtvaartmaatschappijen) het over het gebruik eens waren. Wel heeft de minister bij de goedkeuring van de begroting 2003 het LVNL-bestuur erop gewezen dat het fonds op basis van deze begroting na 2003 zijn ondergrens van € 7,5 miljoen heeft bereikt. (Ter indicatie: in 2002 bedroegen de totale inkomsten uit heffingen bij het verkeersleidingscentrum Schiphol € 54 miljoen.) In algemene zin wees de minister het bestuur van LVNL op de risico's van deze balanspost.

Eind 2003 besloot het bestuur van LVNL na overleg met de raad van toezicht en haar klanten, in het kader van de begrotingsvoorbereiding voor 2004 de grenzen van het Vereveningsfonds opnieuw te verruimen naar +/- € 10 miljoen. Daarbij is afgesproken dat de stand van het fonds ultimo 2008 nagenoeg € 0 dient te bedragen. De «kredietruimte» wordt in 2004 overigens niet volledig gebruikt (€ 8,8 miljoen).

Gelet op de risico's en de kosten die voor LVNL aan het Vereveningsfonds verbonden zijn, had de Algemene Rekenkamer van de minister een expliciet oordeel verwacht over het gebruik van het fonds en de (herhaalde) aanpassing van de ondergrens. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister erop dient toe te zien dat het negatieve saldo van het fonds geen structureel karakter krijgt.

#### *Rol van de raad van toezicht*

Het ministerie gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van LVNL voor haar bedrijfsvoering en dus ook voor het financieel beheer. Volgens het ministerie is destijds de raad van toezicht ingesteld met het oogmerk de bedrijfsvoering en de continuïteit van LVNL te bewaken. Het ministerie wil daarom niet of slechts in uiterste instantie interveniëren in zaken die de bedrijfsvoering, in casu het financieel beheer, betreffen.

De Algemene Rekenkamer meent dat het optreden van de raad van toezicht van LVNL onverlet laat dat het ministerie een eigen taak in deze heeft, die voortvloeit uit de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL. In het algemeen gesproken kan een raad van toezicht het verticale toezicht

van de minister niet vervangen, zo is het standpunt van de Algemene Rekenkamer.<sup>12</sup> Wel kan de minister er onder voorwaarden gebruik van maken. De minister moet dan vaststellen dat het toezicht door de raad toereikend is voor haar eigen oordeelsvorming. *Welingericht toezicht*, de algemene VenW-toezichtsvisie, bevat een identiek standpunt.

#### *De waarnemer in de raad van toezicht LVNL*

De Algemene Rekenkamer meent dat de aanwezigheid van een waarnemer namens de minister van VenW bij de raad van toezicht van LVNL op gespannen voet staat met de *Aanwijzingen voor de regelgeving* (onderdeel 124i, Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen). Deze regels bepalen dat in organen van het zelfstandig bestuursorgaan geen aan de minister ondergeschikte ambtenaren mogen worden benoemd. Enige jaren geleden heeft de minister van VenW het standpunt ingenomen dat de aanwezigheid van een waarnemer bij de raad van toezicht van LVNL met de *Aanwijzingen voor de regelgeving* spoort: «Door hem geen stemrecht te geven wordt voorkomen dat hij invloed kan uitoefenen op de besluitvorming binnen de raad.»<sup>13</sup> In de praktijk blijkt echter aan het waarnemerschap een actieve invulling te worden gegeven. De Algemene Rekenkamer constateert bovendien dat ook in het waarnemerschap de beleidsfunctie en de toezichtfunctie van het ministerie door elkaar lopen. Een voorbeeld daarvan is dat LVNL mede op aandringen van de VenW-waarnemer in de raad van toezicht de beslissing heeft genomen bij de Polderbaan een tweede verkeersstoren te bouwen. Hoezeer deze interventie misschien ook valt te billijken uit veiligheidsoogpunt, zij had langs formele weg, in de vorm van een ministerieel oordeel, moeten plaatsvinden.

Om deze redenen staat de Algemene Rekenkamer afwijzend tegenover het waarnemerschap namens de minister van VenW in de raad van toezicht van LVNL.

#### *Hervorming raad van toezicht LVNL*

In de Wet luchtvaart is bepaald dat drie van de zes leden van de raad van toezicht afkomstig moeten zijn uit de luchtvaartsector. In de praktijk bleek dit in de raad van toezicht te leiden tot vermenging van belangen. Het ministerie achtte deze situatie ongewenst.

Najaar 2003 heeft het ministerie een hervormingstraject in gang gezet. Het ministerie streeft ernaar met de luchtvaartsector afspraken te maken over een herbezetting van de raad van toezicht in lijn met de code-Tabaksblat, echter vooralsnog zonder de Wet luchtvaart aan te passen. Daarnaast overweegt VenW de vertegenwoordiger van de minister van Defensie de status van waarnemer te geven.

Het standpunt van de Algemene Rekenkamer is dat de raad van toezicht zo is samengesteld dat de onafhankelijkheid van de raad optimaal gewaarborgd is.<sup>14</sup> De veelvoorkomende wettelijke bepaling dat een lid van de raad functioneert «zonder last of ruggespraak», onderstreept dit. Het verschijnsel dat sommige leden binnen een raad van toezicht een bepaald belang of een bepaalde belangengroep vertegenwoordigen, is hiermee in tegenspraak. Ook voordracht van leden voor een raad van toezicht door specifieke belangen of belangengroepen wijst de Algemene Rekenkamer af.

<sup>12</sup> *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

<sup>13</sup> Wijziging Wet luchtverkeer (implementatie LVB-evaluatie), Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer 1998–1999, 26 287, nr. 6.

<sup>14</sup> *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

## 2.5 De samenwerking tussen de toezichthouders

De twee uitvoerders van het toezicht hebben voor het jaar 2003 een *Samenwerkingsovereenkomst* gesloten. Deze heeft betrekking op alle luchtvaartonderwerpen waar samenwerking tussen beide partijen aan de orde is. In de overeenkomst is onder andere de frequentie van verschillende overlegvormen vastgelegd en is een aantal projecten opgenomen waarin de toezichthouders samenwerken. Het gaat hoofdzakelijk om projecten met een beleidsvoorbereidend of beleidsontwikkeland karakter. Voor het toezicht op LVNL zijn geen specifieke afspraken gemaakt.

In de praktijk is het toezicht op een bepaald thema bij LVNL meestal exclusief een zaak van één van de toezichthouders. Het informeren over en weer blijft soms echter achterwege. Het in 2003 gevoerde periodieke overleg heeft in het toezicht op LVNL geen rol gespeeld.

Ad hoc werken de toezichthouders wel met elkaar samen. Niettemin ligt in een aantal gevallen nauwer contact dan wel tijdiger informatie-uitwisseling voor de hand. Dit geldt vooral voor vraagstukken waar meer aspecten tegelijk aan de orde komen, en waar van «het toezicht» een evenwichtig en samenhangend oordeel gevraagd wordt.

Een voorbeeld van onvoldoende informatie-uitwisseling is de beoordeling van de begroting van LVNL, een taak van het financieel-bestuurlijke toezicht. De beoordeling richt zich op financiële en economische aspecten. De vraag of de LVNL-begroting ook een voldoende veiligheidsniveau ten behoeve van het luchtverkeer kan waarborgen komt bij deze beoordeling niet aan de orde. Dit komt vooral door een gebrek aan operationeel-technische expertise bij de bestuurlijke toezichtfunctie. Dit leidt er echter niet toe dat voor het financieel-bestuurlijke toezicht een beroep wordt gedaan op de inspectie, waar men over meer expertise beschikt.

Een voorbeeld van slechte communicatie binnen het ministerie is de gang van zaken rond de opstelling van de Toezichtvisie LVNL. Deze was bedoeld als kader voor de uitwerking van het toezicht door de inspectie. Na mei 2002 heeft de inspectie de eigen toezichtvisie<sup>15</sup> echter niet meer gewijzigd. De Algemene Rekenkamer leidt daaruit af dat de VenW-brede Toezichtvisie LVNL niet heeft doorgewerkt in c.q. geleid heeft tot aanpassingen van de toezichtvisie van de inspectie. Omgekeerd leidt de Algemene Rekenkamer af uit de uitvoeringstoets van de inspectie op de concept-Toezichtvisie LVNL dat van de eerdere bijdrage van de inspectie aan dit document ten onrechte geen gebruik is gemaakt.

## 2.6 Luchtverkeersleidingexpertise bij VenW

Het Ministerie van VenW beschikt in beperkte mate over operationeel-technische expertise op het gebied van luchtverkeersleiding. Voorzover aanwezig zit de expertise bij de inspectie. De Algemene Rekenkamer beschouwt het gebrek aan expertise binnen het ministerie als een knelpunt voor het toezicht op LVNL.

Het tussen de toezichthouders gesloten samenwerkingscontract (zie § 2.5) heeft mede tot doel de bij de inspectie aanwezige kennis voor beleidsontwikkeling in te zetten. Het contract bevat echter geen afspraken om de expertise bij de inspectie in te zetten voor het bestuurlijke toezicht op LVNL. Het gebrek aan expertise is in de Toezichtvisie LVNL ook niet als aandachts- of knelpunt benoemd. In het *Activiteitenplan herpositionering en toezichtvisie* is geen actie op dit punt opgenomen. De Algemene Rekenkamer acht dit alles een gemis.

<sup>15</sup> Toezichtvisie LVNL – IVW-DL gezien vanuit IVW Divisie Luchtvaart, versie 31 mei 2002.

## 2.7 Conclusies en aanbevelingen

Namens de minister van VenW voeren twee VenW-onderdelen het toezicht op LVNL uit. De onderlinge informatie-uitwisseling is echter onvoldoende geregeld. Hierdoor is de kwaliteit en integraliteit van de ministeriële oordeelsvorming is niet gewaarborgd. De ontbrekende afspraken worden ook niet goedge maakt door een goede communicatie en informatie-uitwisseling in de praktijk.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan onderwerpen te benoemen waarover de uitvoerders van het toezicht structureel informatie moeten uitwisselen.

Medio 2003 is een toezichtsvisie vastgesteld voor het toezicht door VenW op LVNL. De Toezichtsvisie LVNL voldoet naar de vorm aan de binnen VenW gestelde eisen, maar kent inhoudelijke tekortkomingen. Zo is het document onvoldoende richtinggevend en is de uitvoering van de door het ministerie zelf in het toezicht geconstateerde knelpunten onvoldoende gewaarborgd.

De status van de toezichtactiviteiten op de beveiliging van LVNL acht de Algemene Rekenkamer niet helder. Hoewel de minister van VenW geen specifieke verantwoordelijkheid in deze draagt, blijkt het ministerie in de praktijk hierop toch toezicht uit te oefenen. De Algemene Rekenkamer vraagt de minister van VenW met inachtneming van de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie in deze, de reikwijdte van haar verantwoordelijkheid in deze te bezien, en de toezichtactiviteiten van haar ministerie daarmee in overeenstemming te brengen.

Wat het bestuurlijke toezicht betreft heeft het ministerie de toezichtsfunctie voor LVNL onvoldoende gescheiden van de beleidsfunctie. Het ministerie oefent én als toezichthouder namens de minister én als beleidsmaker invloed uit op bijvoorbeeld de financiële ontwikkeling van LVNL. Dit verklaart naar de mening van de Algemene Rekenkamer voor een belangrijk deel de moeite die het ministerie als toezichthouder heeft om een expliciet oordeel over bijvoorbeeld de kostenontwikkeling van LVNL te vellen.

De Algemene Rekenkamer acht het voor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL noodzakelijk dat de minister expliciet oordeelt over de kostenontwikkeling van LVNL.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VenW aan de bestuurlijke toezichtfunctie voor LVNL zo duidelijk mogelijk te scheiden van de beleidsfunctie van het ministerie.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VenW aan de hervorming van de raad van toezicht van LVNL door te zetten. De Wet luchtvaart moet zo spoedig mogelijk worden aangepast, zodanig dat slechts onafhankelijke leden in de raad van toezicht kunnen plaatsnemen en niet langer leden afkomstig uit, namens of voorgedragen door de luchtvaartsector.

De Algemene Rekenkamer staat afwijzend tegenover het waarnemerschap namens de minister van VenW in de raad van toezicht van LVNL. Ook hierin lopen de beleidsfunctie en de bestuurlijke toezichtfunctie van het ministerie door elkaar. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dit waarnemerschap af te schaffen.

Een vertegenwoordiger namens de minister van Defensie in de raad van toezicht van LVNL – na de hervorming van de raad mogelijk geen lid meer maar een waarnemer – wijst de Algemene Rekenkamer eveneens af.



De door het ministerie zelf geconstateerde vermenging van belangen in de raad van toezicht had aanleiding moeten zijn het eigen financieel-bestuurlijke toezicht op LVNL actiever in te vullen.

Het ministerie moet, ook na de hervorming van de raad van toezicht en de aanpassing van de Wet luchtvaart op dit punt waardoor wordt uitgesloten dat leden uit, namens of op voordracht van de luchtvaartsector in de raad van toezicht van LVNL zitting hebben – vaststellen onder welke voorwaarden het bij de uitvoering van het bestuurlijke toezicht gebruik kan maken van het werk van de raad van toezicht.

Het ministerie beschikt over te weinig expertise op het terrein van de luchtverkeersleiding. Dit vormt een knelpunt voor het toezicht op LVNL. De Algemene Rekenkamer beveelt aan gericht en planmatig te bezien wat mogelijk is om dit gebrek terug te dringen en de schaars beschikbare luchtverkeersleidingsexpertise binnen VenW (die vooral bij de inspectie zit) zo goed mogelijk voor het toezicht in te zetten. Wat dat laatste betreft beveelt de Algemene Rekenkamer aan de adviesfunctie van de inspectie voor het bestuurlijke toezicht te formaliseren.

### 3 WET- EN REGELGEVING VOOR HET TOEZICHT

#### 3.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de wet- en regelgeving voor het toezicht op LVNL enkele tekortkomingen bevat. Deze vormen met name voor de informatievoorziening en de oordeelsvorming een belemmering. Het gaat om:

- het ontbreken van vastgestelde prestatie-indicatoren (§ 3.2);
- het ontbreken van veiligheidsnormering voor luchtverkeersleiding (§ 3.3);
- achterstanden in de implementatie van internationale regelgeving (§ 3.4).

#### 3.2 Prestatie-indicatoren

In 1998 kondigde VenW ter aanscherping van het toezicht op LVNL de ontwikkeling van prestatie-indicatoren aan.<sup>16</sup> Dit zijn grootheden die «karakteristiek zijn voor de uitvoering van een door LVNL verrichte taak of geleverde dienst». Volgens de nota zullen prestatie-indicatoren worden opgesteld voor onder andere de dienstverlening, de veiligheidsprocedures, de toepassing van de milieunormen, de prijs/prestatieverhoudingen en de optimale beschikbaarheid van luchtruim en technische systemen.

Eind 2003 heeft VenW nog steeds geen prestatie-indicatoren vastgesteld voor LVNL. De inspectie merkt hierover in haar toezichtsvisie op: «Het ontbreken van concrete prestatie-indicatoren bemoeilijkt het beoordelen van de taakuitvoering en vormt dus een groot risico voor de effectiviteit en transparantie van het toezicht.»

Volgens het ministerie kunnen de gegevens die LVNL sinds enkele jaren volgens afspraak aan de «Performance Review Commission» van Eurocontrol verstrekt, als prestatie-indicatoren beschouwd worden. Het einddoel van de «Performance Review Commission» is de ontwikkeling van één sterk, transparant en onafhankelijk «performance review and target setting system». In het verleden heeft de minister van VenW de voorkeur uitgesproken de prestatie-indicatoren in gezamenlijk Europees verband te ontwikkelen.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het vaststellen van prestatie-indicatoren in het kader van de toezichtsrelatie met LVNL voortvloeit uit de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL. De bij en over LVNL verkregen informatie moet de minister in staat stellen de Tweede Kamer tijdig en juist te informeren over, onder meer, de taakuitvoering door LVNL. Voor toetsing van de (voorgenomen) taakuitvoering zijn niet alleen internationale criteria en doelstellingen relevant, maar ook doelstellingen van het nationale luchtvaartbeleid.

Dat betekent dat voor de toezichtsrelatie met LVNL niet kan worden volstaan met het gebruik van in Eurocontrolverband vastgestelde indicatoren. VenW en LVNL zullen ook specifiekere, op de nationale of zelfs lokale situatie toegesneden prestatieafspraken moeten maken. Waar mogelijk kunnen zij daarnaast gebruik maken van in Eurocontrolverband ontwikkelde indicatoren, bijvoorbeeld de gemiddelde vertraging per vlucht, een prestatiegegeven dat in beleidsartikel 10 van de VenW-begroting gebruikt wordt.

<sup>16</sup> Nota inzake het algemene beleidskader voor luchtverkeersbeveiliging, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 856, nr. 1.

In de Toezichtvisie LVNL wordt opgemerkt dat «de vraag dient te worden beantwoord of en in hoeverre de ontwikkeling van prestatie-indicatoren in het kader van Eurocontrol kan en moet worden afgewacht.» VenW heeft deze vraag nog niet duidelijk voor zichzelf beantwoord, zoals ook blijkt uit het *Activiteitenplan herpositionering en toezichtvisie*. Hieruit blijkt dat allereerst nog moet worden vastgesteld welke behoefte er is aan kwantitatieve gegevens c.q. indicatoren voor het toezicht op LVNL.

### **3.3 Veiligheidsnormering voor luchtverkeersleiding**

#### *Lacunes in veiligheidsnormering*

De Algemene Rekenkamer constateert dat de inspectie in zijn toezichtvisie voor LVNL van oordeel is dat de veiligheidsnormering voor luchtverkeersleiding een aantal lacunes bevat. Er zijn veel internationale standaarden en richtlijnen (zogenoeten «middennormering») maar deze lopen volgens de inspectie achter op de dagelijkse praktijk en problematiek. In een aantal gevallen is de veelal kwalitatieve normering onvoldoende concreet en is een nadere interpretatie en/of verdere normontwikkeling nodig. Dit geldt met name voor de «doelnormering»: wettelijk is niet vastgelegd aan welk veiligheidsniveau («target level of safety») de taakuitvoering van LVNL dient te voldoen.

Uit de analyse van de inspectie leidt de Algemene Rekenkamer af dat het veiligheidstoezicht op LVNL niet goed kan worden uitgevoerd. Vanwege de lacunes in de veiligheidsnormering kan van onderbouwde oordeelsvorming en van gelegitimeerde interventies geen sprake zijn.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het vaststellen van veiligheidsnormering voor luchtverkeersleiding uiteindelijk een verantwoordelijkheid is van de minister van VenW. De minister is immers verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op grond waarvan LVNL haar taken uitoefent

#### *Behoeft LVNL aan veiligheidsnormering*

De Algemene Rekenkamer constateert dat ook LVNL in haar taakuitoefening gehinderd wordt door de hierboven geschetste lacunes in de veiligheidsnormering. LVNL heeft behoefte aan duidelijke en wettelijk verankerde veiligheidsnormen, vanwege het optimalisatievraagstuk tussen veiligheid, efficiëntie (of: capaciteit) en milieu.

Dit is met name aan de orde bij de ontwikkeling en vaststelling van nieuwe verkeersleidingsprocedures of de aanpassing van bestaande procedures. LVNL heeft een methode ontwikkeld waarmee de mogelijke effecten van procedurewijzigingen kunnen worden beschreven en getoetst. Dit is de VEM-methode, zogenoemd omdat de verwachte effecten van (nieuwe) procedures worden uitgedrukt in de aspecten veiligheid, efficiëntie en milieu.<sup>17</sup> Zonder veiligheidsnormering kunnen de verwachte effecten of risico's op het aspect veiligheid echter niet goed beoordeeld worden. Dit bleek nog eens toen LVNL nieuwe procedures moest opstellen voor het gebruik van «onderling afhankelijke (convergente) banen buiten de uniforme daglichtperiode (UDP).»

#### *Betrokkenheid VenW bij ontwikkeling veiligheidsnormering*

Twee jaar lang heeft LVNL aan de ontwikkeling van de nieuwe procedures gewerkt. Hierbij heeft LVNL gebruikgemaakt van de VEM-methode. Bij afwezigheid van wettelijk vastgelegde veiligheidsnormering hanteerde LVNL een eigen veiligheidsnorm waaraan de effecten van de procedurevoorstellen getoetst werden. De inspectie is bij dit proces nauw betrokken geweest. De inspectie heeft DGL, de uitvoerder van het bestuurlijke toezicht op LVNL, pas in een laat stadium bij het proces betrokken. In september 2002 legde LVNL de ontwikkelde verkeersleidingsprocedures

<sup>17</sup> Methode VEM Raamwerk, versie 2.0, 1 mei 2000.

ter goedkeuring aan de inspectie voor. Bovendien verzocht LVNL formeel om ministeriële goedkeuring van de VEM-methode en de gehanteerde veiligheidsnorm voor het opstellen van de procedure voor de aanpak van het UDP-probleem. Ook verzocht LVNL om aanvaarding van het restrisico<sup>18</sup> door de minister van VenW.<sup>19</sup>

Bij brief van 23 oktober 2002 heeft de directeur-hoofdinspecteur van de divisie Luchtvaart van de inspectie (IVW-DL) namens de staatssecretaris van VenW gereageerd op het verzoek van LVNL.<sup>20</sup>

In de brief stelt de staatssecretaris vast dat de overheid verantwoordelijk is voor de vaststelling van veiligheidsnormen, dat het ontbreken van kwantitatieve op luchtverkeersleiding toegesneden veiligheidsnormering een knelpunt is in de toezichtsrelatie met LVNL. De staatssecretaris onderschrijft onder voorwaarden voor de periode van ten hoogste één jaar de door LVNL gehanteerde VEM-methode en veiligheidsnormering. Een van de voorwaarden is de validatie van de VEM-methode door externe deskundigen; pas na externe validatie is goedkeuring van de VEM-methode in algemene zin aan de orde, aldus de staatssecretaris. Een andere voorwaarde is dat LVNL de gehanteerde normering ter beoordeling aan Eurocontrol moet voorleggen. De resultaten van de internationale consultatie moeten aan VenW worden meegedeeld. Tot slot heeft de staatssecretaris het restrisico slechts in algemene zin aanvaard: «Een zeker restrisico wordt (maatschappelijk) acceptabel bevonden». Het specifieke restrisico dat inherent is aan de door LVNL voorgestelde veiligheidsnormering, accepteert de staatssecretaris echter niet.

#### *Vervolgtraject*

De door LVNL gehanteerde veiligheidsnorm is in mei 2003 ter beoordeling voorgelegd aan Eurocontrol, in casu de Safety Regulation Commission. De behandeling door Eurocontrol loopt nog. Na goedkeuring zou de Nederlandse norm ook door luchtverkeersleidingsorganisaties buiten Nederland kunnen worden gebruikt.

In juli 2003 heeft LVNL de inspectie verzocht de termijn voor het onderschrijven van de gehanteerde VEM-methode en veiligheidsnormering tot 1 oktober 2004 te verlengen.<sup>21</sup> De inspectie heeft de gevraagde verlenging verleend.

LVNL heeft de in het UDP-traject gehanteerde veiligheidsnorm nogmaals toegepast bij het aanpassen van procedures voor het taxiën van/naar de Polderbaan via het kruisen van de Zwanenburgbaan. In tegenstelling tot het UDP-traject, waar dezelfde norm de instemming van de luchtvaartsector had, stuitte dit nu op weerstand van de sector. De reden was dat de toepassing in het tweede geval resulteerde in een volgens de luchtvaartsector te sterke reductie van de capaciteit. De inspectie heeft de luchtvaartsector gehouden aan de «bestaande» veiligheidsnorm.

De inspectie heeft ook in dit tweede geval de toepassing van de VEM-methode en de veiligheidsnormering formeel onderschreven, wederom onder (deels nieuwe) voorwaarden.<sup>22</sup>

De Algemene Rekenkamer ziet als een risico dat de voorlopige veiligheidsnorm in de komende periode veelvuldig wordt toegepast, waardoor de inspectie aan het toezicht op de naleving van de telkens weer te stellen voorwaarden een steeds grotere en lastigere taak zou krijgen.

#### *Politieke en beleidsmatige implicaties*

Het ministerie heeft de politieke en beleidsmatige implicaties van de voorgestelde veiligheidsnorm niet in kaart gebracht alvorens deze aan Eurocontrol voor te leggen. Dit komt de Algemene Rekenkamer voor als

<sup>18</sup> Het begrip «restrisico» wil zeggen dat ook bij de inachtneming van veiligheidsnormen een kans blijft bestaan dat zich een veiligheidsvoorzval voordoet.

<sup>19</sup> Brief van LVNL aan IVW-DL, 30 augustus 2002, kenmerk R&D/2002/1340.

<sup>20</sup> Kenmerk DL/Infra/02.540915.

<sup>21</sup> Brief LVNL 31 juli 2003, kenmerk R&D/2003/1804.

<sup>22</sup> Brief van IVW-DL aan LVNL, 31 oktober 2003, kenmerk DL/Infra/03.540980.

een omissie. De latere toepassing bij de Zwanenburgbaan laat zien dat de voorgestelde veiligheidsnorm consequenties kan hebben voor de capaciteit van de Luchthaven Schiphol.

### 3.4 Melding van voorvallen en voorvallenonderzoek

#### *Implementatie Eurocontrol safety regulation requirements*

Ter bevordering van veilige luchtverkeersleiding ontwikkelt Eurocontrol (de *European Organization for the Safety of Air Navigation*) voorstellen voor wet- en regelgeving. Er zijn onder meer vier zogeheten *Eurocontrol safety regulation requirements* (ESARR's) vastgesteld. Als lidstaat is Nederland ertoe verplicht de ESARR's in de eigen wet- en regelgeving door te voeren. In het kader van de Single European Sky is Nederland er nu ook als EU-lid aan gehouden. Op grond van de daarvoor gemaakte afspraken moeten de ESARR's ultimo 2004 zijn geïmplementeerd. De Algemene Rekenkamer meent dat de minister van VenW zich hiervoor verantwoordelijk moet stellen.

LVNL werkt al vrijwillig conform de ESARR's, voorzover de bepalingen op haar taakuitvoering betrekking hebben. Voor het toezicht van de inspectie zijn de ESARR's dan ook bruikbare toetsingskaders.

#### *ESARR-2: bescherming voorvallenonderzoek*

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek geconstateerd dat LVNL voor problemen wordt geplaagd doordat de implementatie van ESARR-2 (*Reporting and assessment of safety occurrences in ATM*) nog niet voltooid is. In het vervolg van dit rapport zal aan de orde komen dat de veiligheidscultuur binnen LVNL en het melden van voorvallen door luchtverkeersleiders hierdoor negatief beïnvloed worden.

In ESARR-2 is bepaald dat onderzoek naar voorvallen<sup>23</sup> in een «non-punitive environment» moet worden uitgevoerd. Dit principe is uitgebreider beschreven en beargumenteerd in Annex 13 van het Verdrag van Chicago (ICAO). Een vergelijkbaar standpunt wordt ingenomen in EU-richtlijn 2003/42/EG inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart.

De gedachte achter het «non-punitive»-principe is dat de betrokkenen bij een voorval zonder terughoudendheid aan het onderzoek moeten meewerken, omdat de vliegveiligheid daarbij uiteindelijk het meest gebaat is. Zij moeten dus geen angst hebben dat hun medewerking leidt tot disciplinaire, civielrechtelijke of strafrechtelijke consequenties. De informatie uit voorvallenonderzoek zou daarom volgens een toelichtende tekst niet verspreid mogen worden. «The sole objective of the investigation of an accident or incident shall be the prevention of accidents and incidents. It is not the purpose of this activity to apportion blame or liability.» Aanbevolen wordt dat voor elk streven volgend op het voorval met als oogmerk schuld of aansprakelijkheid vast te stellen, een afzonderlijk traject wordt gevolgd dat los staat van het voorvallenonderzoek.

Wettelijk is de bescherming van het voorvallenonderzoek tegen disciplinaire, civielrechtelijke of strafrechtelijke consequenties deels al doorgevoerd in de Wet Raad voor de Transportveiligheid. De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van VenW de bescherming van de gegevens en bevindingen uit het *interne* voorvallenonderzoek van LVNL nog niet goed heeft geregeld. LVNL heeft meermaals bij VenW een wettelijke regeling bepleit voor de afscherming van deze informatiestromen tegen het gebruik door derden, waaronder het Openbaar Ministerie.

<sup>23</sup> Voorval: een luchtvaartongeval, ernstig incident, incident of andere verstoring van het «air traffic management»-proces (ATM-proces) of vluchtuitvoering welke van invloed is of kan zijn op een veilige vluchtuitvoering of op de ATM-dienstverlening, of situaties waarbij niet voldaan is aan van toepassing zijnde wet of regelgeving. Incident: een voorval, niet zijnde een ongeval, dat samenhangt met het functioneren van een luchtvaartuig en/of ATM-systeem en afbreuk doet of zou kunnen doen aan een veilige vluchtuitvoering en/of ATM-dienstverlening.

In een brief van 3 juni 2003 aan LVNL<sup>24</sup> is de staatssecretaris van VenW als volgt op dit probleem ingegaan. Ten eerste overweegt zij de meldingen van alle voorvallen in de toekomst bij de nieuwe Onderzoeksraad voor Veiligheid in oprichting in beheer te geven. De onderzoeksraad en de inspectie zouden dan afspraken over samenwerking moeten maken. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de status van de overige informatie waarover VenW in het kader van de toezichtsrelatie met LVNL beschikt, met name de gegevens en bevindingen uit het voorvallenonderzoek, ook in die situatie nog steeds niet duidelijk geregeld is.

Over het gebruik door derden van de interne rapporten van Incident Investigation merkt de staatssecretaris op: «Het is duidelijk dat bij dergelijk gebruik de doelstellingen van intern veiligheidsonderzoek van LVNL in conflict kunnen komen met de doelstellingen van strafrechtelijk onderzoek.» Volgens de staatssecretaris valt deze materie onder de reikwijdte van het Wetboek van Strafvordering. Zij raadt LVNL aan om met het Ministerie van Justitie in overleg te treden om dit probleem op te lossen.

Najaar 2003 heeft VenW toch zelf het initiatief genomen tot de oprichting van een werkgroep waarin met betrokkenen (de luchtvaartsector, waaronder LVNL, en Justitie) naar oplossingen wordt gezocht. Eind 2003 was dit proces nog niet afgerond.

### **3.5 Conclusies en aanbevelingen**

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de wet- en regelgeving voor het toezicht op LVNL enkele tekortkomingen bevat. Deze vormen met name voor de informatievoorziening en de oordeelsvorming van de toezichthouders een belemmering.

Ten eerste heeft het Ministerie van VenW nog geen prestatie-indicatoren voor LVNL vastgesteld, hoewel dit voornemen al werd aangekondigd in de beleidsnota Luchtverkeersbeveiliging van januari 1998. Feitelijk heeft het ministerie dus nog niet formeel aangegeven wat het van LVNL verwacht.

De Algemene Rekenkamer beveelt het Ministerie van VenW aan vast te stellen aan welke prestatie-indicatoren het behoefte heeft voor het uitoefenen van het toezicht. Daarna kan de vraag beantwoord worden of en in hoeverre de in Eurocontrolverband ontwikkelde en nog te ontwikkelen indicatoren in de thans bestaande lacune kunnen voorzien.

Ten tweede ontbreekt wettelijk vastgestelde veiligheidsnormering voor het primaire luchtverkeersleidingproces. Dit betekent dat het veiligheidsniveau waarop LVNL werkt, formeel niet beoordeeld kan worden, en dat de basis voor interventies ontbreekt. De door het Ministerie van VenW ingeslagen weg, waarbij door LVNL ontwikkelde veiligheidsnormering door Eurocontrol wordt beoordeeld, kan er uiteindelijk wel toe leiden dat deze lacune wordt weggewerkt. Mede gezien de weerstand die de toepassing van de ontwikkelde veiligheidsnormering al eens heeft opgeroepen bij de luchtvaartsector, acht de Algemene Rekenkamer het wenselijk dat de normering politiek gelegitimeerd wordt zodra deze positief door Eurocontrol beoordeeld is. De Algemene Rekenkamer ziet het als een omissie dat het Ministerie van VenW de politieke en beleidsmatige implicaties van de voorgestelde veiligheidsnorm niet in kaart heeft gebracht alvorens deze aan Eurocontrol voor te leggen.

De nog niet goed geregelde bescherming van de melders van voorvallen en betrokkenen bij voorvallenonderzoek betekent voor LVNL een ernstig

---

<sup>24</sup> Kenmerk DGL/03.U01.324.

knelpunt. Er gaat een negatieve invloed van uit op de veiligheidscultuur binnen LVNL. Voor het toezicht op LVNL is relevant dat deze situatie er ook toe bijdraagt dat de informatievoorziening aan de minister over veiligheidsvoorvallen onvolledig is. In hoofdstuk 5 zal dit nader worden toegelicht. Op deze plaats wil de Algemene Rekenkamer opmerken dat de verantwoordelijkheid van de minister van VenW voor LVNL niet in de laatste plaats de wet- en regelgeving betreft op grond waarvan LVNL haar taken uitvoert. De Algemene Rekenkamer zou daarom graag zien dat de minister van VenW haar verantwoordelijkheid in deze erkent en het op zich neemt ervoor te zorgen dat de bescherming van de melders van voorvallen en de betrokkenen bij voorvallenonderzoek op de kortst mogelijke termijn wordt geregeld, in overleg met alle betrokken partijen en in overeenstemming met de internationale uitgangspunten die hiervoor zijn vastgesteld.

## 4 UITVOERING VEILIGHEIDSTOEZICHT

### 4.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het veiligheidstoezicht zoals dat tot eind 2003 op LVNL werd uitgeoefend, zowel qua reikwijdte als qua diepgang beperkingen kent. De Algemene Rekenkamer baseert dit op de volgende bevindingen:

- tot eind 2003 voerde de inspectie VenW geen controles uit op het primaire proces van LVNL (§ 4.3);
- in de praktijk richten de audits van de inspectie zich te weinig op de werking van het kwaliteits- en veiligheidssysteem van LVNL (§ 4.4).

De Algemene Rekenkamer baseert bovenstaande conclusie ook op eigen onderzoek dat zij bij LVNL heeft uitgevoerd. Dit richtte zich met name op enkele onderdelen van het kwaliteits- en veiligheidssysteem, te weten de uitvoering en afhandeling van het voorvallenonderzoek en de veiligheids-surveys (§ 4.2).

### 4.2 Werking van het kwaliteits- en veiligheidssysteem van LVNL

#### *Het kwaliteits- en veiligheidssysteem van LVNL*

LVNL beschikt over een kwaliteits- en veiligheidssysteem waarmee wordt geborgd dat LVNL haar taken en diensten op een veilige wijze verricht. Het kwaliteits- en veiligheidssysteem (K&V-systeem) wordt periodiek geaudit door IVW-DL, in samenwerking met de ISO-certificator van LVNL.

In het najaar 2003 hebben de auditors een positief oordeel gegeven over het K&V-systeem. Op basis van de hercertificeringsaudit adviseerden zij het ISO-certificaat 9001:2000 te verlenen. Geconcludeerd kan worden dat het K&V-systeem van LVNL ordelijk en controleerbaar is.

#### *De «Basic Safety Loop»*

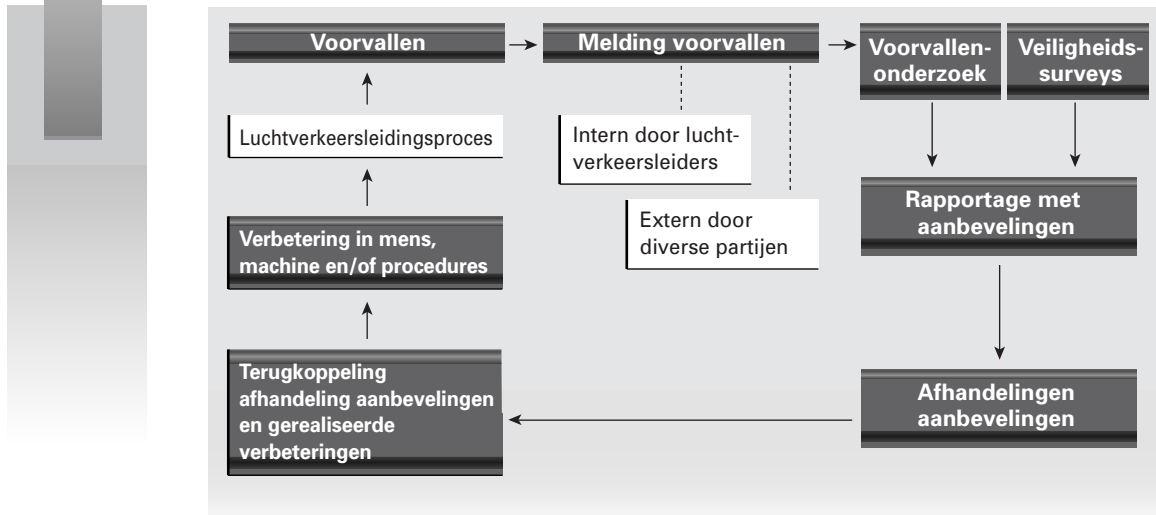
De kwaliteit en veiligheid binnen LVNL wordt bewaakt door de stafafdeling CQS (Corporate Quality and Safety). Het LVNL-proces «Basic Safety Loop» (zie figuur 4) is gericht op de continue verbetering van de veiligheid van het primaire proces. Dit proces, dat in de kern draait om de voorvallenonderzoeken en de veiligheidssurveys die LVNL zelf uitvoert, functioneert op het eerste gezicht naar behoren. De kwaliteit van de onderzoeken is gewaarborgd, de onderzoeken worden uitgevoerd volgens een van tevoren vastgestelde werkwijze en de onafhankelijkheid van de onderzoekers is gewaarborgd. Wel zijn er onvoldoende luchtverkeersleiders beschikbaar om aan voorvallenonderzoek mee te doen, terwijl het de bedoeling is dat dit zoveel mogelijk gebeurt.



## B

### Basic safety loop

Figuur 4



Toch is het de Algemene Rekenkamer gebleken dat de «Basic Safety Loop» feitelijk niet geheel sluitend is. Dit werkt door in de verantwoording aan het Ministerie van VenW. De «loop» (of lus) – de bevindingen uit de CQS-rapporten omzetten in gerealiseerde verbeteringen – vertoont de volgende gebreken.

#### *Organisatie van de afhandeling van de aanbevelingen*

De «Basic Safety Loop» levert aanbevelingen op die moeten worden afgehandeld. Dat wil zeggen: opgepakt en uitgevoerd, of beargumenteerd afgewezen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de procedures voor de afhandeling van de aanbevelingen niet geheel sluitend zijn. De stap «vertaling CQS-aanbeveling tot ATM-request» (zie kader) is niet helder beschreven.<sup>25</sup> De afwikkeling van de aanbevelingen uit het voorvallenonderzoek verloopt niet volledig transparant en controleerbaar. Over de gerealiseerde verbeteringen wordt niet altijd tijdig en in voldoende mate teruggekoppeld.

#### **ATM-request-afhandeling**

Ingrijpende aanbevelingen worden omgezet in een «ATM-request». Voor de monitoring van het deelproces ATM-request-afhandeling (ARA) heeft LVNL een deugdelijk volgsysteem opgezet. Minder ingrijpende aanbevelingen die niet tot ATM-request worden bestempeld maar toch nuttig worden gevonden, worden werkendeweg uitgevoerd. Van de status van de afhandeling van deze «kleine» aanbevelingen heeft LVNL echter geen goed en volledig overzicht.

<sup>25</sup> ATM staat voor «air traffic management».

Bij nader onderzoek van één casus<sup>26</sup> is gebleken dat, na tweeënhal jaar, slechts voor één aanbeveling een terugkoppeling is ontvangen. De resterende twaalf aanbevelingen wachten nog steeds op een reactie van de organisatie.

In reactie hierop stelt LVNL dat aanbevelingen lange tijd open kunnen staan vanwege de complexiteit van de implementatie. De Algemene Rekenkamer is er echter, gezien de aard van de meeste van deze aanbevelingen, niet van overtuigd dat ze zo complex zijn dat ze na tweeënhal jaar nog niet afgerond hadden kunnen zijn. Bovendien, zo bleek uit het ontvangen statusoverzicht van LVNL, had in ten minste zes gevallen de betrokken afdeling aangegeven geen capaciteit te hebben voor de afhandeling.

#### *Draagvlak voor voorvallenonderzoek*

Een bedreiging voor de effectiviteit van de «Basic Safety Loop» is dat het draagvlak voor het voorvallenonderzoek in de LVNL-organisatie smaller wordt – met name onder luchtverkeersleiders. Een afnemend draagvlak kan ertoe leiden dat er minder voorvallen in de wachtrappen worden gemeld (zie hoofdstuk 5) en dat er minder animo is om aanbevelingen uit de voorvallenonderzoeken op te pakken.

Op basis van haar onderzoek concludeert de Algemene Rekenkamer dat het afnemende draagvlak voor het voorvallenonderzoek niet te wijten is aan gebreken in de manier waarop dit type onderzoek is opgezet. Het lijkt daarom aannemelijk dat, zoals LVNL ook zelf aangeeft, de rechtszaak tegen de bij het Delta-incident betrokken luchtverkeersleiders (zie kader) hieraan heeft bijgedragen. Door deze rechtszaak werden luchtverkeersleiders geconfronteerd met de gebrekkige bescherming in de Nederlandse wet van personen (in casu luchtverkeersleiders) die meewerken aan voorvallenonderzoek (zie § 3.4).

#### **Het Delta-incident**

Op 10 december 1998 vond op de luchthaven Schiphol een ernstig veiligheidsvoorval plaats. Vanuit de verkeersstoren op Schiphol werd aan een Boeing 767 van Delta Airlines toestemming gegeven van de Kaagbaan op te stijgen. Op datzelfde moment was een trekker met daarachter een Boeing 747 bezig de Kaagbaan over te steken, eveneens met toestemming van de toren. De cockpitbemanning van het Delta-vliegtuig zette de start in, maar brak deze af toen men voor zich de Boeing de baan zag kruisen. Kort na het gebeuren heeft de afdeling «Incident investigation» van LVNL het voorval onderzocht. LVNL heeft het rapport aan de Rijksluchtvaartdienst, de Raad voor de Transportveiligheid en de Luchtvaartpolitie ter beschikking gesteld.

In oktober 2000 besloot het Openbaar Ministerie te Haarlem ieder van de drie bij het voorval betrokken luchtverkeersleiders individueel te vervolgen voor de overtreding van artikel 5.3 van de Wet luchtvaart: «Het is verboden op zodanige wijze aan het luchtverkeer deel te nemen dan wel luchtverkeersleiding te geven dat daardoor personen of zaken in gevaar worden of kunnen worden gebracht». November 2002 deed de rechtbank van Haarlem in hoger beroep uitspraak. De rechtbank achtte de overtreding wettig en overtuigend bewezen, maar legde geen straffen op.

### **4.3 Toezicht op het primaire proces van LVNL**

Tot en met 2003 heeft de inspectie bij LVNL alleen audits op het K&V-systeem uitgevoerd. De inspectie deed geen onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering oftewel «het product luchtverkeersdienstverlening». Anders gezegd, in de audits werd niet getoetst of de luchtverkeersleiders werken conform de verkeersleidersprocedures. In 2003 heeft de inspectie de mogelijkheden verkend om in aanvulling op de audits op

<sup>26</sup> Afwikkeling van de aanbevelingen uit het rapport *kapingen en bommeldingen*, maart 2001.

het K&V-systeem ook productinspecties te gaan uitvoeren. Zij concludeerde dat producttoezicht als een instrument ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden gezien. Uiteindelijk zijn in het Jaarplan 2004 van de inspectie tien productinspecties op LVNL opgenomen.

Terzijde merkt de Algemene Rekenkamer op dat de inspectie het primaire proces van LVNL al wel toetst aan de regels en grenswaarden die in het Luchthavenverkeersbesluit zijn neergelegd. Deze bepalingen hebben echter vooral betrekking op het aspect milieu.

#### **4.4 De audits op het kwaliteits- en veiligheidssysteem**

##### *Organisatie van de audits*

Samen met de door LVNL gecontracteerde ISO-certificeerder voert de inspectie twee keer per jaar een audit uit bij LVNL. Uit de ISO-systematiek van de certificeerder komen vaste elementen in de aanpak en afwikkeling van de audits.

De inspectie heeft de aanpak van de audits nog niet in een procedure vastgelegd; wel heeft zij in 2003 een concept opgesteld.

In het kader van de audits behandelt de inspectie veel van de door LVNL beschikbaar te stellen verantwoordingsinformatie. Voorafgaand aan de uitvoering van de audits levert LVNL de informatie aan. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of de inspectie de informatie op deze manier niet vanuit een te beperkte invalshoek gebruikt, dat wil zeggen alleen ter voorbereiding op de eerstkomende audit.

##### *Inhoud van de audits*

De audits zijn in principe gericht op zowel opzet als werking van het K&V-systeem van LVNL. De Algemene Rekenkamer is evenwel tot de conclusie gekomen dat de audits in de praktijk te veel nadruk leggen op de opzet en het bestaan en te weinig op de werking van het K&V-systeem. Dit uit zich niet alleen in de onderwerpen van de audits, maar ook in de geconstateerde tekortkomingen en in de aanbevelingen en verzoeken aan LVNL. Ter illustratie zal in het laatste deel van deze paragraaf worden ingegaan op de inhoud van in 2002 en 2003 uitgevoerde audits.

De audits zijn in 2003 hoofdzakelijk gericht geweest op de hercertificering volgens de ISO 9001:2000 norm. In juni en september zijn twee «document reviews» uitgevoerd van het nieuwe K&V-systeem bij LVNL, in november 2003 is de hercertificeringsaudit uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer concludeert hieruit dat de inspectie in 2003 in de K&V-audits weinig aandacht heeft besteed aan het aspect veiligheid. In het kader van de hercertificering is in 2003 hoofdzakelijk gekeken naar het kwaliteitsaspect.

Het is de Algemene Rekenkamer tot slot opgevallen dat de opzet en het bestaan van de «Basic Safety Loop» wel zijn geaudit, maar de *werking* van dit voor de veiligheid belangrijke proces nog niet. Inspectie en LVNL hebben dit bestreden. De Algemene Rekenkamer heeft daarop aanvullende informatie (een interne audit van oktober 2003) bekeken, maar blijft op basis daarvan bij haar conclusie.

##### *Audits juli 2002 en maart 2003*

Tijdens de audit van juni 2002 oordeelde het auditteam dat er sprake was van twee ernstige normafwijkingen. De eerste betrof het niet tijdig oplossen van eerder door het auditteam geconstateerde (minder ernstige)

normafwijkingen. De tweede normafwijking betrof de totstandkoming en vaststelling van nieuwe procedures en procedurewijzigingen; het auditteam concludeerde dat dit proces niet beheerst werd. De inspectie achtte de tweede normafwijking dermate ernstig dat het niet toelaatbaar werd geacht de situatie te laten voortduren. Begin juli 2002 verzocht de inspectie LVNL daarom het vaststellen van nieuwe procedures en procedurewijzigingen op te schorten zolang de normafwijking niet was hersteld. Begin oktober 2002 concludeerde de inspectie in een verificatieaudit dat LVNL de normafwijkingen adequaat en effectief had opgelost. Maart 2003 voerde de inspectie een audit uit op de menselijke factor in de luchtverkeersdienstverlening. Zij oordeelde daarover positief. Het oordeel was gebaseerd op de aandacht voor de menselijke factor tijdens training en in het primair proces, op de veiligheidssurveys die LVNL zelf uitvoert naar de invloed van de menselijke factor, op de aandacht voor de menselijke factor tijdens veranderprocessen en de aanwezigheid van voldoende kennis bij LVNL over dit onderwerp.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de K&V-audits effectief kunnen zijn, zoals het eerste voorbeeld laat zien. De audit op de menselijke factor had zich echter, ook met inachtneming van het feit dat het hier gaat om een vorm van procescontrole en niet van productcontrole, verder kunnen uitstrekken tot vragen als: wat gebeurt er in de praktijk *als* een luchtverkeersleider niet goed functioneert? Worden de geldende afspraken of procedures (zo die er zijn) dan nageleefd? Volgens de inspectie zijn deze vragen wel meegenomen in de audit. De Algemene Rekenkamer heeft dat echter niet kunnen vaststellen.

Het is de Algemene Rekenkamer gebleken dat het percentage gevoerde functioneringsgesprekken met luchtverkeersleiders thans op 50% staat, nadat anderhalf jaar gewerkt is aan het op een hoger peil brengen.<sup>27</sup> De Algemene Rekenkamer beschikt hier weliswaar niet over een norm, maar toch lijkt hier sprake van een duidelijk knelpunt. Het lage percentage is bovendien een voorbeeld van onvoldoende *werking* van regels en afspraken. Uit de door de inspectie uitgevoerde audit op de «menselijke factor» kwam dit knelpunt niet naar voren.

#### **4.5 Conclusies en aanbevelingen**

LVNL beschikt over een ordelijk en controleerbaar kwaliteits- en veiligheidssysteem. De afhandeling van de aanbevelingen die uit de Basic Safety Loop naar voren komen, is echter niet geheel sluitend, en in de praktijk blijkt het lastig een volledig beeld te krijgen van de status van de afhandeling van alle aanbevelingen. De effectiviteit van de «Basic Safety Loop» wordt bovendien bedreigd door het afnemende draagvlak onder luchtverkeersleiders voor het voorvallenonderzoek.

De Algemene Rekenkamer beveelt LVNL aan de «Basic Safety Loop» zo goed mogelijk te sluiten door in elk geval een compleet en actueel zicht op de afhandeling van alle aanbevelingen tot stand te brengen. Voorts is het dringend gewenst dat met alle actieve luchtverkeersleiders periodiek functioneringsgesprekken gevoerd worden, opdat het management van LVNL de ontwikkelingen in het functioneren van de luchtverkeersleiders goed kan volgen.

De K&V-audits van de inspectie VenW zijn in menig opzicht effectief. Een voorbeeld is de verbeterde afhandeling van de aanbevelingen uit het voorvallenonderzoek en de veiligheidssurveys. De Algemene Rekenkamer is echter ook tot de conclusie gekomen dat de audits in de praktijk sterk gericht zijn op de opzet en het bestaan van het kwaliteits- en veiligheids-

---

<sup>27</sup> Volgens LVNL zal dit percentage zeker stijgen.

systeem, en in mindere mate op de werking. Hier komt bij dat het aspect kwaliteit meer aandacht krijgt dan het aspect veiligheid. Dit geldt zeker voor het jaar 2003, het jaar van de ISO-hercertificering.

De inspectie is van mening dat de K&V-audits verder en dieper gaan dan dit niveau, en dat ook de juiste uitvoer van de processen in de audit wordt beoordeeld. Zij kon dit echter niet schriftelijk onderbouwen. Na bestudering van door de inspectie aangeleverde additionele informatie zag de Algemene Rekenkamer geen aanleiding de conclusie inzake de diepgang en reikwijdte van de K&V-audits aan te passen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de gewenste reikwijdte en diepgang van de K&V-audits vast te leggen, zodat de balans in deze audits tussen opzet en werking en tussen kwaliteit en veiligheid in de toekomst beter bewaakt wordt. De Algemene Rekenkamer beveelt ook aan een procedure vast te stellen voor de uitvoering van de audits en ervoor te zorgen dat deze procedure actueel blijft.

De inspectie heeft tot eind 2003 geen controles uitgevoerd op het primaire proces van LVNL. Voor 2004 heeft de inspectie een uitbreiding van het toezicht op LVNL aangekondigd in de vorm van «productinspecties». De Algemene Rekenkamer verwacht dat het inzicht in de taakuitvoering van LVNL hierdoor zal toenemen.

## 5 VERANTWOORDING LVNL AAN VenW

### 5.1 Inleiding

In het kader van de toezichtsrelatie verstrekt LVNL het Ministerie van VenW verantwoordingsinformatie. De eisen die VenW daaraan stelt, zijn neergelegd in het *Informatiestatuut LVNL* (§ 5.2), evenals de eisen aan begrotings- en beleidsinformatie. Met het statuut voldoet VenW aan de norm van de Algemene Rekenkamer, dat de informatieverzameling voor het toezicht in formele voorschriften moet zijn vastgelegd.

De Algemene Rekenkamer concludeert voorts dat:

- de financiële verantwoording in de praktijk aan de gestelde eisen voldoet (§ 5.3);
- de verantwoording over het kwaliteits- en veiligheidssysteem in de praktijk niet volledig aan de gestelde eisen voldoet (§ 5.4).

In hoofdstuk 3 is aan de orde gekomen dat VenW in het kader van de toezichtsrelatie nog geen prestatie-indicatoren voor LVNL heeft vastgesteld. Daarnaast stelt het informatiestatuut aan de inhoud van het jaarverslag van LVNL niet meer dan enkele globale eisen. LVNL kan zelf bepalen welke prestatiegegevens daarin worden opgenomen. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het jaarverslag van LVNL relevante informatie over prestaties bevat, ofschoon de informatie over de veiligheid van de taakuitvoering op onderdelen nog zou kunnen worden aangevuld. Dit punt komt aan de orde in § 5.5.

### 5.2 Informatiestatuut LVNL

Het *Informatiestatuut LVNL* (vastgesteld september 2000, aangepast september 2003) specificiert de informatie die de minister van VenW nodig acht voor de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid. De toelichting op het statuut stelt dat VenW op hoofdlijnen moet kunnen beoordelen of de taakuitvoering door LVNL heeft plaatsgevonden binnen de kaders van het regeringsbeleid.

Het statuut bestaat uit een aantal algemene artikelen en zes bijlagen waarin de gevraagde informatie gedetailleerd wordt uitgewerkt. Hieronder wordt op enkele bijlagen nader ingegaan.

#### *Informatie over het kwaliteits- en veiligheidssysteem*

Bijlage 2 regelt de informatieverschaffing over het kwaliteits- en veiligheidssysteem (K&V-systeem). Specifiek wordt gevraagd om de verstrekking of terbeschikkingstelling van documenten die voortvloeien uit bepalingen in de *Regeling kwaliteits- en veiligheidszorg LVNL*. Er ontbreekt echter een verwijzing naar artikel 25, waarin gesteld wordt dat LVNL de resultaten van de interne audits en veiligheidssurveys, de corrigerende maatregelen en de status van de invoering hiervan periodiek aan de minister rapporteert.

#### *Milieurapportage*

Bijlage 3 behelst in wezen niet meer dan een verwijzing naar de *Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol*. Op grond hiervan is LVNL verplicht bepaalde informatie te verzamelen over het luchthavenverkeer van de luchthaven Schiphol, en deze informatie binnen de gestelde termijn aan de inspecteur-generaal te verstrekken. Aangezien de Algemene Rekenkamer haar onderzoek heeft toegespitst op het aspect veiligheid, is deze informatie niet beoordeeld.

#### *Controleprotocol*

De Algemene Rekenkamer constateert dat bijlage 4, het protocol voor de controle door de externe accountant van LVNL, mogelijk zal moeten worden aangepast.

Met het controleprotocol wordt bereikt dat op enkele specifieke onderdelen een uitspraak van de externe accountant wordt verkregen die verder gaat dan een getrouwbeeldverklaring. In overeenstemming met de visie van de Algemene Rekenkamer hanteert VenW als uitgangspunt dat de minister een oordeel moet vellen over de rechtmatigheid en het financieel beheer van de publieke taakuitvoering. Dit betekent dat een rechtmatigheidsoordeel over het geheel van publieke inkomsten en uitgaven verkregen moet worden. Een verklaring van getrouwheid bij de jaarrekening is hiervoor niet voldoende.

In 2004 zal het ministerie bezien of en zo ja hoe aanpassing van het controleprotocol noodzakelijk is als gevolg van bovengenoemde eis in *Welingericht toezicht*. Het was het ministerie ten tijde van het onderzoek nog niet geheel duidelijk hoe het begrip rechtmatigheid moet worden ingevuld. Aan de inkomstenkant van LVNL levert dit mogelijk geen extra eisen op; voor de tariefvaststelling bestaan internationale (ICAO en Eurocontrol) afspraken en wordt al op de naleving toegezien. Bovendien zijn deze inkomsten van LVNL uitgaande stromen bij de Nederlandse luchthavens en bij Eurocontrol, en zijn hierover werkafspraken gemaakt met de externe accountants van Schiphol en Eurocontrol. Rechtmatigheidseisen aan de uitgaven van LVNL zijn lastiger te formuleren.

De afgifte van een rechtmatigheidsverklaring over het geheel van de publieke inkomsten en uitgaven van LVNL voor het jaar 2003 was niet haalbaar. Het ministerie meent dat een dergelijke rechtmatigheidsverklaring over 2004 wellicht mogelijk is, terwijl 2005 haalbaar wordt geacht.

#### *Melding van voorvallen*

Volgens het statuut moet LVNL *alle* voorvallen (ongevallen, verstoringen en incidenten) aan de minister melden; belangrijke voorvallen ongevraagd en onmiddellijk, eventueel mondeling, gevolgd door een schriftelijke bevestiging. Van een belangrijk voorval is onder andere sprake bij «een verminderd veiligheidsniveau» (ook als dit het gevolg is van externe, buiten LVNL liggende oorzaken). De overige voorvallen moeten maandelijks achteraf gemeld worden of op aanvraag van de minister.

Elke melding van elk voorval moet de volgende informatie bevatten:

- een beschrijving van het voorval;
- de mogelijke gevolgen voor derden;
- de mogelijke oorzaken en conclusies;
- de te nemen/genomen correctieve en preventieve maatregelen.

Als over de laatste twee aspecten nog geen informatie beschikbaar is, kan deze eventueel in een latere fase worden gemeld. Zolang preventieve maatregelen nog niet definitief zijn ingevoerd, moet LVNL de minister periodiek op de hoogte houden van de status en de voortgang.

### **5.3 Financiële verantwoording**

#### *Jaarverantwoording (jaarverslag en jaarrekening)*

In het jaarverslag van LVNL is een hoofdstuk over de financiën opgenomen. Bij de beschouwde jaarrekeningen over 2001 en 2002 is een accountantsverklaring van getrouwheid gevoegd. Dit betreft dus nog geen verklaring over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgegeven publieke middelen.

### *Financiële eindafrekening*

LVNL zendt het ministerie jaarlijks een financiële eindafrekening, die bestemd is voor de bepaling van de definitieve bijdragen en afdrachten c.q. de verrekening met voorschotten en eerdere afdrachten. De externe accountant van LVNL verstrekt hierbij op basis van het controleprotocol een oordeel.

Het tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer laatst ontvangen oordeel van de externe accountant dateert van 20 december 2002<sup>28</sup> en betreft de financiële eindafrekening 2001.<sup>29</sup> De externe accountant is van oordeel dat de financiële eindafrekening over 2001 voldoet aan de daaraan te stellen eisen. In de verklaring wordt overigens niet expliciet verwezen naar de vereisten in het controleprotocol.

De Algemene Rekenkamer beschouwt de aanvullende mededelingen die de externe accountant van LVNL doet als een rechtmatigheidsverklaring over de onderwerpen waarop het controleprotocol betrekking heeft.<sup>30</sup>

#### **Financiële bindingen tussen VenW en LVNL**

Tot en met 2003 is er sprake geweest van een aantal financiële bindingen tussen VenW en LVNL. Enerzijds ging het om de bijdrage van VenW aan LVNL voor luchtverkeersdienstverlening op de regionale luchthavens en voor vrijgestelde vluchten (in 2003: € 6,4 miljoen), anderzijds om de afdracht van het Eurocontrol-surplus door LVNL aan VenW (in 2003: € 6,1 miljoen).

Met ingang van 2004 is de bijdrage van VenW aan LVNL teruggebracht tot een vast jaarbedrag van € 3,4 miljoen. Deze bijdrage is niet geïndexeerd. Hiertegenover staat dat LVNL met ingang van 2004 de afdracht aan Nederland van de netto-inkomsten uit de «en-route»-heffingen door Eurocontrol, zelf mag houden.

Bij de recente aanpassing van het Informatiestatuut LVNL is het controleprotocol deels al aan deze nieuwe situatie aangepast.

## **5.4 Verantwoording over het kwaliteits- en veiligheidssysteem en over voorvallen**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verantwoordingsinformatie over het K&V-systeem en de melding van voorvallen en de eventuele vervolgstappen daarbij. Het gaat hier om de *veiligheidsvoorvallen*; voorvallen op het gebied van efficiëntie of milieu blijven buiten beschouwing.

### *5.4.1 Informatievoorziening over het K&V-systeem*

In de praktijk stuurt LVNL niet periodiek informatie over het K&V-systeem naar de inspectie. Ook niet in die gevallen waarin het *Informatiestatuut* stelt (of lijkt te impliceren) dat zulks wel moet gebeuren. Wel stelt LVNL informatie over het K&V-systeem ter beschikking in het kader van de K&V-audits. Deze gang van zaken heeft de instemming van de inspectie.

### *Interne audits en veiligheidssurveys*

Zoals eerder opgemerkt moet LVNL de resultaten van de interne audits en veiligheidssurveys, de corrigerende maatregelen en de status van de invoering hiervan periodiek aan de minister rapporteren. Dit blijkt in de praktijk, met instemming van de inspectie, niet te gebeuren. Ook hier geldt dat LVNL de resultaten van de interne audits en veiligheidssurveys en de status van de corrigerende maatregelen ter beschikking stelt in het kader van de K&V-audits.

<sup>28</sup> Brief van KPMG Assurance d.d. 20 december 2002, ref. V30218.

<sup>29</sup> Brief LVNL d.d. 26 november 2002, kenmerk LVNL-1002521.

<sup>30</sup> Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2.



#### 5.4.2 Onvolledige melding van voorvallen

##### *Melding van voorvallen binnen LVNL*

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek binnen de LVNL-organisatie signalen opgevangen dat niet alle voorvallen in de luchtverkeersdienstverlening door de luchtverkeersleiders binnen LVNL gemeld worden; voorvallen worden *niet* altijd genoteerd in het wachtrapport, terwijl dit binnen LVNL wel voorgeschreven is. Dit betekent dat de stafafdeling Corporate Quality & Safety (CQS), die de meldingen registreert, niet alle voorvallen gemeld krijgt.

Er zijn nog andere bronnen, waaruit CQS de onvolledige interne melding van voorvallen zou kunnen aanvullen (automatische registraties, wandelgangen, klachten van externen enzovoort). LVNL ontvangt inderdaad meldingen uit die andere bronnen en registreert die ook, maar benadert die bronnen of gebruikt die informatie verder niet actief. Ook wordt geen cross-check uitgevoerd door meldingen uit verschillende bronnen met elkaar te vergelijken.

In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn de volgende oorzaken naar voren gekomen voor de onvolledig melding van voorvallen:

- het gegeven dat verkeersleiders in de praktijk wel voorvallen melden die het gevolg zijn van weeffouten in de organisatie, in de procedures, in de communicatie met derden en dergelijke, maar meestal niet de voorvallen die zijn terug te voeren op het eigen tekortschieten om welke reden dan ook;
- het afnemende draagvlak onder luchtverkeersleiders voor het voorvallenonderzoek (zie hoofdstuk 4);
- de rechtszaak naar aanleiding van het Delta-incident.

De eerste hierboven genoemde oorzaak lijkt een structureel verschijnsel, de tweede oorzaak lijkt van recenter datum, terwijl de derde mogelijk tijdelijk is geweest (zie onder). De afzonderlijke invloed van elk van deze oorzaken is niet aan te geven.

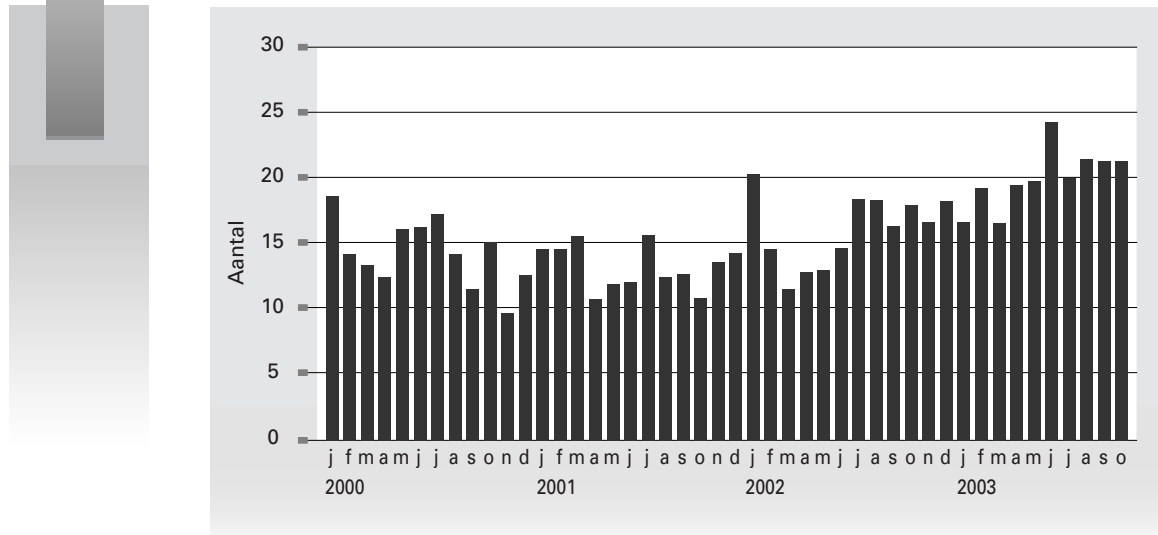
Enerzijds herkent en bevestigt LVNL de signalen over de onvolledige melding van voorvallen. Anderzijds stelt LVNL dat de constatering van afnemende meldingen van voorvallen deels al weer achterhaald is. Sinds februari/maart 2003 zit het aantal meldingen weer in de lift. Dit zou te danken zijn aan de intensieve communicatie met het operationele personeel over de lopende initiatieven ter bescherming van persoonlijke gegevens bij voorvallenonderzoek.

Figuur 5, gebaseerd op gegevens van LVNL, lijkt deze stelling te ondersteunen, hoewel er meer verklaringen in het spel kunnen zijn voor het toenemende aantal meldingen per 10 000 vliegbewegingen (bijvoorbeeld: met het aantrekken van het luchtverkeer neemt ook het aantal conflictsituaties toe). Een verklaring voor de dip in het najaar van 2000 is mogelijk de start van de strafrechtelijke vervolging van de bij het Delta-incident betrokken luchtverkeersleiders.

## Aantal gemelde veiligheidsvoorvallen januari 2000 - oktober 2003 voor heel LVNL

Per 10.000 vliegbewegingen

Figuur 5



Bron: LVNL

In juni 2002 bijvoorbeeld ging het om in totaal 144 veiligheidsvoorvallen voor alle luchtverkeersleidingcentra van LVNL. In sommige maanden van 2002 lag het totaal enige tientallen lager, in andere maanden lag het op 190.

### *Registratie van voorvallen binnen LVNL*

De Algemene Rekenkamer heeft geen aanwijzing dat meldingen van voorvallen niet altijd geregistreerd worden. Wel gaat bij de registratie van ieder voorval informatie verloren: de melder (de bron van de melding) wordt niet vastgelegd. LVNL merkt hierbij op dat in opzet ook niet geregeld is dat deze informatie geregistreerd dient te worden. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het vastleggen of het een externe of interne melding betreft, een toegevoegde waarde kan hebben.

### *Registratie van vervolgstappen binnen LVNL*

LVNL kan, desgevraagd dan wel in de maandelijkse voorvallenrapportages aan de inspectie, geen volledige en sluitende verantwoording afleggen over de opvolging van de aanbevelingen uit de uitgevoerde voorvallenonderzoeken en veiligheidssurveys. Dit is het gevolg van het feit dat LVNL hierin geen volledig en sluitend inzicht heeft. Voor een actueel beeld van de stand van zaken moeten twee databases worden geraadpleegd: die van de stafafdeling CQS waarin de voortgang van alle aanbevelingen uit de CQS-rapporten wordt bijgehouden, en die van het «Frontoffice ATM» waarmee de voortgang van de ATM-requests gevolgd wordt (zie hoofdstuk 4). Maar ook de combinatie van deze twee systemen geeft nog

geen goed zicht op die aanbevelingen die niet «ernstig» of «ingrijpend» genoeg zijn om vertaald te worden in een ATM-request, maar wel een vervolg krijgen in de ATM-organisatie.

#### *Melding van voorvallen – volledigheid*

LVNL moet *alle* voorvallen melden aan de minister, in casu de inspectie. Uit het voorgaande volgt dat LVNL, vanwege de onvolledigheid van de interne meldingen, niet aan die eis kan voldoen.

De bij LVNL geregistreerde veiligheidsvoorvallen worden, op een enkele uitzondering na, volledig gemeld aan de inspectie. De Algemene Rekenkamer heeft dit vastgesteld door middel van een vergelijking van de bij LVNL (CQS) en de inspectie aanwezige informatie.

#### *Melding van voorvallen – kwalitatief*

In de praktijk levert LVNL niet de gedetailleerde informatie over elk individueel veiligheidsvoorval waar het Informatiestatuut om vraagt. Elke melding van elk voorval zou informatie moeten bevatten over onder andere de mogelijke oorzaken en de te nemen of genomen correctieve maatregelen.

Maandelijks stelt CQS een voorvallenrapportage op voor de inspectie. Deze bevat informatie over in behandeling genomen voorvallen, over de resultaten van de afgesloten onderzoeken van Incident Investigation en over de status van corrigerende maatregelen. Het gaat dan met name over de relatief ernstige veiligheidsvoorvallen. Wel is er in de maandelijkse rapportages altijd een totaaloverzicht opgenomen, waarin ook de minder ernstige veiligheidsvoorvallen zijn meegenomen. Ook worden de eventuele resultaten gemeld van het periodiek door CQS uitgevoerde trendonderzoek over alle veiligheidsvoorvallen.

Hiernaast ontvangt de inspectie de rapporten van alle uitgevoerde voorvallenonderzoeken. Deze bevatten gedetailleerde informatie over het betreffende voorval.

De maandelijkse rapportages van LVNL aan de inspectie bevatten geen informatie over de resultaten van veiligheidssurveys (bijvoorbeeld aanbevelingen, of de status van corrigerende maatregelen). Dit is overigens geen vereiste in het *Informatiestatuut LVNL*.

## **5.5 Verantwoording over prestaties**

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het jaarverslag van LVNL relevante informatie over prestaties bevat.<sup>31</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor het aantal door LVNL afgehandelde vluchten of het (in 2002 teruggelopen) aandeel van LVNL in de Europese en-route vertraging. LVNL heeft naar eigen inzicht informatie in het jaarverslag over prestaties opgenomen; het *Informatiestatuut LVNL* stelt niet meer dan globale eisen aan de inhoud van het jaarverslag.

In het algemeen mag aan een jaarverslag de eis gesteld worden dat het een getrouw beeld geeft van de gang van zaken gedurende het verslagjaar. Wat de veiligheid van de taakuitvoering betreft is de Algemene Rekenkamer van mening dat de in het jaarverslag opgenomen informatie hierover relevant is, maar op onderdelen nog zou kunnen worden uitgebreid.

Van een aantal soorten (ernstige) voorvallen, waarbij de classificatie gebaseerd is op richtlijnen van Eurocontrol, meldt LVNL de aantallen en de «incident rate» (het aantal voorvallen per 100 000 vliegtuigbewegingen) in 2002. De cijfers zijn onderverdeeld naar de algemene verkeersleiding en de nadering-/vertrekdienstverlening van Schiphol en drie

---

<sup>31</sup> Beoordeeld zijn de verslagen over 2001 en 2002.

regionale luchthavens. Voor de vergelijkbaarheid zijn ook de gegevens over 2001 volgens dezelfde categorisering opgenomen. In totaal meldt LVNL in het jaarverslag 2002 niet meer dan ongeveer 150 voorvallen. Het gaat hier dus om een selectie uit het totale aantal veiligheidsvoorvallen dat in 2002 plaatsvond. Een classificatie van de ernst van de voorvallen is niet in het jaarverslag opgenomen. Uit de cijfers blijkt dat de «incident rate» (gedefinieerd als het aantal veiligheidsvoorvallen per 100 000 afgehandelde vluchten) in 2002 bij alle luchtverkeersleidingcentra ten opzichte van 2001 is toegenomen, behalve bij Eelde. Bij Rotterdam en Maastricht was sprake van een sterke stijging, met respectievelijk een factor 2 à 3. De stijging concentreert zich rond enkele soorten voorvallen, waaronder overschrijdingen van de separatieminima en het ongeautoriseerd binnenvliegen van gecontroleerd luchtruim. LVNL maakt hier ook melding van zijn vervolgcities, meestal voorvallenonderzoek waaruit aanbevelingen voortvloeien. Het ongeautoriseerd aanwezig zijn op start- en landingsbanen is in 2002 sterk gedaald ten opzichte van 2001, dankzij het doorvoeren van wijzigingen op basis van eerdere aanbevelingen, zo stelt LVNL.

## **5.6 Conclusies en aanbevelingen**

Met de verschaftte financiële verantwoordingsinformatie voldoet LVNL aan de gestelde eisen. De Algemene Rekenkamer beschouwt de aanvullende mededelingen die de externe accountant van LVNL doet als een rechtmatigheidsoordeel over de onderwerpen waarop het controleprotocol betrekking heeft.

Om een rechtmatigheidsverklaring te verkrijgen over het geheel van de publieke inkomsten en uitgaven van LVNL, moet het controleprotocol mogelijk worden aangepast. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan het nodige te ondernemen om hierover binnen afzienbare termijn duidelijkheid te krijgen, zodat het gestelde doel – een rechtmatigheidsverklaring zo mogelijk in 2004 en uiterlijk in 2005 – binnen handbereik blijft.

De informatievoorziening van LVNL over het K&V-systeem voldoet niet volledig aan de formele eisen gesteld in het Informatiestatuut LVNL. Voorzover de minister deze gang van zaken goedkeurt, beveelt de Algemene Rekenkamer aan de eisen in het Informatiestatuut LVNL in overeenstemming met de praktijk te brengen, zodat de administratieve lasten voor LVNL verminderd worden.

LVNL kan de minister niet volledig informeren over de opgetreden veiligheidsvoorvallen en de wijze waarop LVNL de aanbevelingen uit het voorvallenonderzoek afhandelt.

De bronnen waarop de verantwoording van LVNL over kwaliteit en veiligheid is gebaseerd, bevatten geen volledige informatie over de opgetreden veiligheidsvoorvallen, eerst en vooral doordat deze intern niet altijd gemeld worden. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat LVNL geen volledig en sluitend inzicht heeft in de opvolging van de aanbevelingen uit de uitgevoerde voorvallenonderzoeken en veiligheidssurveys.

De onvolledigheid van de meldingen kan deels geweten worden aan de onduidelijke dan wel nog ontbrekende regelgeving op dit punt. Volgens de Algemene Rekenkamer moet de minister van VenW zich voor de oplossing van dit knelpunt verantwoordelijk stellen (zie hoofdstuk 3).

De onvolledigheid van de meldingen heeft echter ook nog andere, veeleer binnen LVNL liggende oorzaken.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het bestuur van LVNL een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de volledigheid van de meldingen binnen de eigen organisatie.

De Algemene Rekenkamer vraagt het bestuur van LVNL daarom de melding van veiligheidsvoorvallen blijvend te bevorderen, zodat luchtverkeersleiders ook vaker voorvallen melden die bijvoorbeeld zijn terug te voeren op het eigen tekortschieten.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het jaarverslag van LVNL relevante informatie over prestaties bevat.

Het zou de informatieve waarde van het jaarverslag ten goede komen als ook de relatieve ernst van de beschreven veiligheidsvoorvallen zou worden aangegeven. Ook zou LVNL een totaaloverzicht kunnen geven van alle veiligheidsvoorvallen waarbij de organisatie betrokken is. Het jaarverslag geeft niet meer dan een selectie. In het algemeen is het zo dat ongevallen en ernstige incidenten, als ze al optreden, niet meer dan het topje van de «veiligheidsijsberg» vormen.<sup>32</sup> Voor een beter inzicht lijkt het daarom gewenst dat LVNL periodiek een volledig overzicht geeft van alle LVNL-gerelateerde veiligheidsvoorvallen. Tot slot zouden de ontwikkelingen in de veiligheidsvoorvallen in aard en omvang in langjarig perspectief kunnen worden gezet.

---

<sup>32</sup> Eurocontrol, *The PRC's European ATM Performance Measurement System*, versie 1.7, juli 1999.

## 6 SLOTBESCHOUWING

De minister van VenW moet het toezicht op LVNL verbeteren om de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL waar te kunnen maken. Verbeteringen zijn vooral, maar niet uitsluitend, nodig in de opzet (de organisatie en de regelgeving) van het toezicht.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL thans niet goed gedragen kan worden. Het Ministerie van VenW heeft het toezicht op LVNL in een aantal opzichten niet goed georganiseerd, zodat van voldoende onderbouwde en integrale oordeelsvorming vaak geen sprake is. Daarnaast is er sprake van tekortkomingen in wet- en regelgeving, die een belemmering vormen voor de informatievoorziening en de oordeelsvorming door de toezichthouders. Specifiek voor de veiligheid van de taakuitvoering van LVNL geldt dat het ministerie daarin te weinig inzicht krijgt, allereerst doordat de audits op het kwaliteits- en veiligheidssysteem van LVNL zich in de praktijk te weinig richten op de werking van dit systeem. Daarnaast geven de audits het aspect kwaliteit in de praktijk meer aandacht dan het aspect veiligheid. Een andere belemmering voor het inzicht in de veiligheid van de taakuitvoering van LVNL is de op onderdelen onvolledige verantwoordingsinformatie van LVNL. Dit geldt met name voor het zicht op de afhandeling van de aanbevelingen die voortkomen uit de «Basic Safety Loop» en over de opgetreden veiligheidsvoorvallen binnen LVNL.

De Algemene Rekenkamer vraagt de minister van VenW met name aandacht voor de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de twee toezichthouders binnen het ministerie, het directoraat-generaal Luchtvaart en Inspectie VenW. De Algemene Rekenkamer vraagt de minister voorts de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor het oplossen van de tekortkomingen in wet- en regelgeving, die overigens niet alleen voor het toezicht maar vaak ook voor LVNL een knelpunt betekenen.

Binnen het ministerie moet de bestuurlijke toezichtfunctie voor LVNL duidelijker ten opzichte van de beleidsfunctie worden gescheiden. Ook moet de minister voor zichzelf vaststellen onder welke voorwaarden zij kan steunen op het optreden van de raad van toezicht van LVNL. De Algemene Rekenkamer staat afwijzend tegenover het waarnemerschap namens de minister van VenW in de raad van toezicht van LVNL. Door de gewenste reikwijdte en diepgang van de K&V-audits vast te leggen kan de minister bevorderen dat de inspectie in deze audits een betere balans vindt tussen opzet en werking en tussen kwaliteit en veiligheid.

Zowel voor het toezicht op LVNL als de (nationale en internationale) beleidsontwikkeling op het gebied van luchtverkeersleiding is het van belang dat het Ministerie van VenW hier over voldoende en actuele expertise beschikt. Het betreft een terrein waar complexe afwegingen moeten worden gemaakt tussen veiligheid, milieu en capaciteit. Als het luchtverkeer zich in de toekomst weer gaat ontwikkelen in het tempo van het vorige decennium, zal de druk op de zorgvuldigheid van dit afwegingsproces toenemen.

Tegen deze achtergrond acht de Algemene Rekenkamer het een omissie dat VenW het gebrek aan expertise weliswaar zelf ook onderkent maar er geen actie op onderneemt. Het is dringend gewenst dat dit wel gebeurt, waarbij het er ook om gaat de schaarse wel beschikbare expertise, die

vooral bij de inspectie zit, zo goed mogelijk voor het gehele toezicht te benutten.

De Algemene Rekenkamer vraagt het bestuur van LVNL de «Basic Safety Loop» zo goed mogelijk te sluiten door in elk geval een volledig en actueel zicht op de afhandeling van alle aanbevelingen tot stand te brengen. De onvolledigheid van de melding van veiligheidsvoorvallen kan deels geweten worden aan de onduidelijke dan wel nog ontbrekende regels op dit punt. Volgens de Algemene Rekenkamer moet de minister van VenW zich voor de oplossing van dit knelpunt verantwoordelijk stellen (zie boven). Daarnaast heeft het bestuur van LVNL een eigen verantwoordelijkheid voor de volledigheid van de meldingen binnen de eigen organisatie. De Algemene Rekenkamer vraagt het bestuur van LVNL de melding van veiligheidsvoorvallen te bevorderen, ook van voorvallen die het gevolg zijn van het eigen tekortschieten van luchtverkeersleiders. Ten slotte wil de Algemene Rekenkamer opmerken dat het in haar ogen dringend gewenst is dat met alle actieve luchtverkeersleiders periodiek functioneringsgesprekken worden gevoerd.

## 7 REACTIES EN NAWOORD

### 7.1 Reactie staatssecretaris van VenW

De staatssecretaris van VenW heeft op 9 september 2004 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer. De staatssecretaris heeft met waardering kennisgenomen van het rapport. Zij wenst in navolging van de Algemene Rekenkamer te onderstrepen dat het onderzoek geen aanwijzingen oplevert dat de veiligheid van de luchtvaart in het geding is door de wijze van taakuitvoering van LVNL en het toezicht daarop. Ook is zij tevreden over de conclusie dat de financiële verantwoordingsinformatie van LVNL aan de gestelde eisen voldoet.

De staatssecretaris gaat allereerst in op het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL thans niet goed gedragen kan worden. Zij onderkent dat de vormgeving van het toezicht verbeterd moet worden door een explicietere opzet van de toezichtsfunctie. Zij meent echter ook dat met inachtneming van de benodigde verbeteringen de huidige invulling van de toezichtsfunctie voldoende adequate gegevens oplevert om ook thans de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL naar behoren waar te maken.

#### *Verdere invulling van de toezichtfunctie*

Vanwege de Europese wetgeving inzake de «Single European Sky» zal op korte termijn vorm gegeven moeten worden aan aard en vorm van toezicht op de luchtverkeersbeveiliging. Het gaat daarbij niet alleen om LVNL, maar ook om de luchtvaart-meteo van het KNMI en (mogelijk) het Eurocontrol-centrum in Maastricht. De staatssecretaris streeft ernaar hierbij zoveel mogelijk samen te werken met de buurlanden, in het bijzonder Duitsland, België en Luxemburg.

Voor het einde van het jaar zullen de toezichthoudende instanties benoemd moeten worden, waarna deze zo snel mogelijk daarna inhoud zullen moeten geven aan de Europese eisen. De staatssecretaris wil deze formele stappen gebruiken om ook de organisatie en de regelgeving rond het toezicht op LVNL strakker in te vullen. Het explicieter aangeven van de taken en rollen van de toezichthouders en van het onderwerp van toezicht zal de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen kunnen doen wegnemen, aldus de staatssecretaris. Zij neemt zich voor een jaarlijkse rapportage over het toezicht op te stellen. Het aanbrengen van de gewenste verbeteringen zal in dit kader plaatsvinden; waar mogelijk zal zij eerder actie ondernemen.

#### *De huidige vorm van het toezicht*

De staatssecretaris stelt dat zij in de huidige situatie reeds beschikt over indicatoren en andere informatie om zich een beeld te vormen van de kwaliteit van LVNL. Vanwege de grote internationale component van luchtverkeersleiding is een groot aantal normen en prestatie-eisen gebaseerd op internationale regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn eisen op het punt van de separatie tussen vliegtuigen, opleidingseisen gesteld aan luchtverkeersleiders en de certificering van apparatuur en procedures. Onder andere de ICAO houdt regelmatig audits of de landen dergelijke bepalingen opgenomen hebben in de nationale regelgeving. De staatssecretaris heeft Eurocontrol gevraagd het door LVNL voorgestelde systeem van veiligheidsnormering te beoordelen en nog dit jaar met een oordeel te komen. Tevens heeft zij opdracht gegeven tot een benchmark naar de afleiding en het gebruik van veiligheidsnormen in omliggende landen.



Volgens de staatssecretaris kan bij het toezicht niet worden volstaan met (internationale) prestatie-indicatoren en is daarom gekozen voor een integrale benadering van sturing en toezicht. Elementen daarin zijn de wettelijke eisen inzake het kwaliteits- en veiligheidssysteem van LVNL en inzake de te leveren informatie, de (onlangs vernieuwde) Raad van Toezicht, de vernieuwde ISO-certificatie, de inzichten van gebruikers, audits en expert-judgements. De staatssecretaris stelt dat zij zodoende beschikt over een breed scala aan gegevens en inzichten, met inbegrip van internationaal vergelijkingsmateriaal, waardoor zij in staat is een breed en waar nodig diepgaand beeld te vormen van het functioneren van LVNL en invulling te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

De staatssecretaris deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat op een aantal punten een verdere invulling van normen en prestatie-indicatoren wenselijk is om expliciet en transparant te maken waarop de oordeelsvorming gebaseerd is en welke indicatoren in de beoordeling zijn betrokken. Gezien het sterk internationale karakter van luchtverkeersleiding geeft de staatssecretaris bij de verdere invulling de voorkeur aan het vaststellen van indicatoren in internationaal verband. In aanvulling daarop zal zij bezien welke indicatoren en normen, met name op het gebied van veiligheid, specifiek voor LVNL kunnen worden vastgesteld.

#### *Toezicht in ontwikkeling*

De staatssecretaris merkt op dat het rapport van de Algemene Rekenkamer verschijnt op een moment dat het vraagstuk van de positie van ZBO's en de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid hiervoor midden in de belangstelling staat. Het denken hierover is sterk in ontwikkeling en om die reden ook dat over het toezicht.

De conclusie van de Algemene Rekenkamer, dat verbeteringen noodzakelijk zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL waar te kunnen maken, plaatst de staatssecretaris tegen de achtergrond van de voortschrijdende inzichten rond dit thema. Zij is van mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor een ZBO goed geregeld moet zijn en dat er een consequent en professioneel toezicht moet zijn georganiseerd. Ten aanzien van LVNL zijn in de afgelopen jaren de nodige stappen gezet. Ten tijde van de afsplitsing van de luchtverkeersbeveiliging van de Rijksluchtvaartdienst lag de nadruk op de eigenstandige verantwoordelijkheid van het *zelfstandige bestuursorgaan*. Ministerieel toezicht was aanvankelijk – bewust – marginaal, aldus de staatssecretaris. Geleidelijk heeft zich het inzicht ontwikkeld dat de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijker vorm en inhoud moet krijgen. Dit heeft onder meer geleid tot de wijzigingen in de Wet luchtvaart waarmee in 2000 de relatie met LVNL werd verhelderd, en tot de vorming van de Inspectie VenW in 2001. Ook is de toezichtfunctie op LVNL inmiddels nadrukkelijk beschreven. Volgens de staatssecretaris sluiten de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer aan bij deze ontwikkeling die VenW heeft ingezet. Zij ziet ze dan ook als een aanmoediging om door te gaan op de ingeslagen weg en te komen tot de beoogde verdere professionalisering van het toezicht.

#### *Reactie op aanbevelingen*

De staatssecretaris neemt zich voor als volgt met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om te gaan.

De staatssecretaris zegt toe de onderwerpen te benoemen waarover de toezichthouders (het directoraat-generaal Luchtvaart en de Inspectie VenW) informatie moeten uitwisselen. Daarbij wordt ook haar verantwoordelijkheid voor de beveiliging («security») van LVNL betrokken. Als

onderdeel van de grote aandacht van het kabinet voor security-maatregelen wordt ook de situatie van LVNL reeds onderzocht.

Het ministerie zal de scheiding tussen de bestuurlijke toezichtfunctie en de beleidsfunctie zo goed mogelijk beschrijven. De ambtelijke staf is echter beperkt van omvang en de expertise schaars, zodat niet altijd een personele scheiding kan plaatsvinden. Op grond van Europese regelgeving<sup>33</sup> zal Nederland een «National Supervisory Authority» (NSA) moeten instellen voor de luchtverkeersdienstverlening. De mogelijkheid bestaat dat deze een internationaal karakter zal krijgen. Ook bij de uitwerking van de NSA is het streven te komen tot een herkenbare scheiding van functies.

De staatssecretaris onderschrijft de aanbeveling om de hervorming van de raad van toezicht door te zetten. De formalisering hiervan wordt meegenomen in de op dit moment in voorbereiding zijnde aanpassing van de wet als gevolg van Europese regelgeving. In personele zin is al gevolg gegeven aan deze aanbeveling, aldus de staatssecretaris; op basis van de huidige wettelijke bepalingen heeft zij in overleg met de luchtvaartsector besloten leden van de raad van toezicht te benoemen die geen directe werkrelatie met de sector hebben.

Wat de positie van de ministeriële waarnemers betreft wil de staatssecretaris voor haar oordeel een voorbehoud maken tot de internationale ontwikkelingen helder zijn; een mogelijke positieverandering wil zij dan pas laten ingaan. Om te verduidelijken dat de waarnemer niet een soort buitengewoon lid is van de raad van toezicht, wil zij met de raad afspreken dat deelname aan de vergaderingen niet langer automatisch is. Deelname kan zich richten op strategische momenten, zoals het vaststellen van de begroting of de strategie, of op beslissingen met belangrijke gevolgen voor de veiligheid; daarnaast kan deelname plaatsvinden op verzoek van de raad.

De staatssecretaris erkent dat de expertise op verkeersleidingsgebied bij het directoraat-generaal Luchtvaart (DGL) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) beperkt is. Mogelijk kan dit opgelost worden door tijdelijk experts van LVNL en de Koninklijke Luchtmacht aan te trekken die met functioneel leeftijdsontslag gaan, of door wederzijdse detachering. In het kader van het opleidingsbeleid besteedt IVW al aandacht aan het versterken van de expertise. DGL en IVW zullen naar creatieve oplossingen zoeken om dit probleem op te lossen.

In de praktijk wordt DGL voor het bestuurlijk toezicht veelvuldig door IVW geadviseerd. Deze advisering zal worden gecontinueerd en vastgelegd in de taakverdeling tussen de beide organisaties.

Over veiligheidsnormen stelt de staatssecretaris dat deze vooral waarde hebben in de context van een integraal kwaliteits- en veiligheidssysteem, en dat ze in een levende cultuur van veiligheid moeten zijn ingebed. Met deze kanttekeningen zal de staatssecretaris zich krachtig blijven inspannen om in Eurocontrol-verband bruikbare veiligheidsnormering gerealiseerd te krijgen. Daarbij neemt zij de aanbeveling om zorg te dragen voor de politieke legitimering van de veiligheidsnormering ter harte.

De staatssecretaris wijst er in dit verband op dat de wetgeving voor «Single European Sky» nieuwe kaders zal stellen voor zowel de verkeersleiding als de nationale overheden. De resultaten binnen de komende zes maanden van onderzoek naar de taakvervulling van LVNL, in het bijzonder op Schiphol, zullen gebruikt worden bij de verbetering van de veiligheid en de veiligheidsnormering. Tot slot wijst de staatssecretaris erop dat

---

<sup>33</sup> Het gaat in het algemeen om verordeningen in het kader van de «Single European Sky».

veiligheid in de luchtvaart een gezamenlijke opgave is voor alle partijen in de luchtvaartsector, en niet alleen LVNL.

De staatssecretaris hecht groot belang aan het vinden van een adequate, praktische en juridisch verantwoorde invulling van de bescherming van melders van incidenten. In overleg met LVNL heeft het ministerie reeds het nodige ondernomen. Over de bescherming van melders is veelvuldig met de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesproken, waarbij ook de positie van de nieuwe Onderzoeksraad voor de Veiligheid aan de orde is gesteld om te komen tot het gewenste juridische resultaat. De staatssecretaris kondigt ten slotte aan dat zij spoedig een brief aan de Tweede Kamer zal sturen over rechtsbescherming bij meldingen van voorvallen in de burgerluchtvaart.

Het ministerie zal de reikwijdte en diepgang van de kwaliteits- en veiligheidsaudits (K&V-audits) vastleggen in de betreffende regelingen, waaronder het Informatiestatuut LVNL. De wettelijke verankering wordt meegenomen bij de wetgeving op basis van de Europese verordeningen. Met het oog op het rechtmatigheidsoordeel over de publieke uitgaven van LVNL wordt het controleprotocol thans beoordeeld op juistheid. Indien nodig vindt aanpassing plaats.

Om de administratieve lastendruk van LVNL te verminderen zal het Informatiestatuut LVNL zoveel mogelijk in overeenstemming met de praktijk worden gebracht.

Los van de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer geeft de staatssecretaris aan dat het ministerie zijn voordeel kan doen en reeds doet met inzichten die het departement ontleent aan het onderzoek. Zo maken mede naar aanleiding van de gevoerde gesprekken binnen IVW de productgerichte inspecties inmiddels deel uit van het toezichtsprogramma. Daarnaast wordt de informatie die uit de incidentenmeldingen komt breder gebruikt dan alleen als input voor audits. Ook in de verdere uitwerking van het Toezicht Arrangement Luchtruim<sup>34</sup> worden aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer verwerkt.

## **7.2 Reactie LVNL**

De voorzitter van het bestuur van LVNL heeft bij brief van 23 augustus 2004 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer. In het algemeen kan LVNL zich goed vinden in het onderzoek en het rapport dat naar aanleiding daarvan is uitgebracht.

### *Expertise bij de overheid*

LVNL onderschrijft de conclusie dat het bij de overheid nog ontbreekt aan voldoende capaciteit en expertise op het gebied van luchtverkeersdienstverlening. In het «Strategic Safety Action Plan», dat door Eurocontrol werd uitgegeven naar aanleiding van de ongevallen bij Milaan Linate en Überlingen, wordt dat als eerste aandachtspunt naar voren gebracht. Het is in het belang van de veiligheidsontwikkeling bij LVNL dat de overheid een goede «sparring partner» vormt. Alleen zo kan gezamenlijk worden gewerkt aan normering van veiligheid. Die normering is nodig, omdat de milieugrenzen wél genormeerd zijn en omdat er sprake is van een sterke commerciële druk op capaciteit en punctualiteit. De veiligheid kan in die situatie als ongenormeerde grootheid in de verdrukking komen.

---

<sup>34</sup> Het Toezicht Arrangement Luchtruim is een document van IVW gericht op de verleners van luchtnavigatiediensten in het Nederlands luchtruim, zoals LVNL en KNMI. Het document bestaat uit een nader uitgewerkte toezichtvisie en een werkplan op basis daarvan.

#### *Veiligheidsnormering*

LVNL zorgt voor een goede balans tussen veiligheid, efficiency en milieu. LVNL moet deze balans in toenemende mate in meet- of berekenbare grootheden kunnen uitdrukken om op de juiste wijze verantwoording af te kunnen leggen aan haar gebruikers en het Ministerie van VenW. Luchtverkeersveiligheid is, als belangrijkste element van het kernproduct van LVNL, niet kwantitatief genormeerd. Kwantitatief normeren is weliswaar moeilijk, maar niet onmogelijk, zoals de praktijk inmiddels heeft aangetoond. Verder wijst LVNL erop dat de Nederlandse staat zich daar in april 2001 als lidstaat van Eurocontrol toe gecommitteerd heeft via de afspraken voor de «Eurocontrol Safety Regulatory Requirement» (ESARR) nr. 4.

#### *Toezichtsvisie*

LVNL is ook van mening dat een goede toezichtsvisie nodig is, maar tekent daarbij aan dat in integraliteit moet worden afgewogen of het toezicht wel beantwoordt aan de gestelde doelen van verantwoording, inspectie en handhaving. Volgens LVNL kunnen de in het rapport genoemde productinspecties beter pas gaan plaatsvinden nadat duidelijk is gemaakt hoe met de resultaten zal worden omgegaan en of de gegevens rechtstreeks tegen individuen kunnen worden gebruikt. Een dergelijke toezichtsvisie zal volgens LVNL ook met het Openbaar Ministerie afgestemd moeten worden. Alleen zo kan een goed beeld ontstaan van de veiligheidsprestatie van LVNL, zonder dat schadelijke neveneffecten als afnemende meldingsbereidheid optreden. Ten slotte moet goede communicatie over de integrale toezichtsvisie het ontstaan van foute percepties tegengaan.

#### *Lacunes in wetgeving*

LVNL onderschrijft eveneens de conclusie dat lacunes in wetgeving voor LVNL voortvarend moeten worden aangepakt. Het gaat dan om de ontbrekende kaders bij de veiligheidsnormering (zie hierboven) en de bescherming van melders van veiligheidsvoorvallen. Alleen zo kan LVNL intern werken aan een veiligheidscultuur waarin incidenten in openheid worden gemeld. Tegelijkertijd mag deze bescherming geen vrijbrief zijn voor opzet, nalatigheid of grove schuld. Met het Ministerie van VenW vinden gesprekken plaats om dit op te lossen. Elke vertraging in dezen betekent het voortduren van een onwenselijke situatie met negatieve gevolgen voor de veiligheid.

#### *Kwaliteits- en veiligheidsaudits*

LVNL is het niet eens met de Algemene Rekenkamer dat de K&V-audits, die IVW samen met een certificerende instantie uitvoert, onvoldoende toetsen op de werking van het K&V-systeem van LVNL. LVNL is van mening dat de audits wel degelijk betrekking hebben op de werking van het K&V-systeem. Volgens LVNL betekent het standpunt van de Algemene Rekenkamer ook dat de certificerende instantie haar accreditatie om als zodanig op te treden niet waard zou zijn, hetgeen LVNL niet onderschrijft.

#### *Basic Safety Loop*

LVNL neemt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de «Basic Safety Loop» in opzet en werking sluitend te maken graag over. De opbouwfase wordt in 2004 afgerond, waarna de «Basic Safety Loop» geheel werkend zal zijn.

#### *Functioneringsgesprekken met verkeersleiders*

LVNL streeft ernaar om bij het voeren van functioneringsgesprekken met luchtverkeersleiders de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer volledig uit te voeren. Per 1 april 2005 zullen met alle verkeersleiders functioneringsgesprekken zijn gevoerd. Nu al vindt jaarlijks een verplichte toetsing van de vakbekwaamheid van alle luchtverkeersleiders plaats, op basis van een met de overheid overeengekomen regeling «Handhaving vakbekwaamheid». Naast deze periodieke toets hebben supervisors de taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid om luchtverkeersleiders in de praktijk op hun vaardigheden te beoordelen. Deze beoordeling wordt echter niet vastgelegd in een verslag. Op 1 januari 2005 zal LVNL een aanvullende praktijktoets introduceren. Deze toets loopt vooruit op de komende overheidseisen op basis van ESARR-5.

#### *Veiligheidsparagraaf in jaarverslag*

LVNL is reeds bezig de veiligheidsparagraaf in het jaarverslag te herzien. In het jaarverslag over 2003 werd al een meer informatief stuk opgenomen. Voor de volgende jaren zal dit nog verder worden uitgebreid, mede op basis van aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in haar rapport geeft.

#### *Melding van voorvallen*

LVNL onderschrijft de aanbeveling om het melden van veiligheidsvoorvallen blijvend te bevorderen. Zodra het wetgevend kader een adequate bescherming van de melder biedt, zal LVNL, in navolging van wat in het buitenland soms al gebruikelijk is, het niet-melden van veiligheidsincidenten en het niet-meewerken aan veiligheidsonderzoek van sancties voorzien.

### **7.3 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de positieve en constructieve reacties van de staatssecretaris van VenW en de voorzitter van het bestuur van LVNL.

#### *VenW*

Het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de financiële verantwoording van LVNL heeft betrekking op een beperkt aantal in het controleprotocol genoemde financiële stromen. De Algemene Rekenkamer hecht aan een rechtmatigheidsverklaring over het geheel van de publieke inkomsten en uitgaven van LVNL. Zij dringt daarom aan op een complete rechtmatigheidsverklaring bij de verantwoording van LVNL over 2004, en in ieder geval uiterlijk over 2005.

De Algemene Rekenkamer is het met de staatssecretaris eens dat in elk geval verbeteringen moeten worden aangebracht, óók bij de huidige invulling van het toezicht.

De staatssecretaris zegt in haar reactie dat zij een groot aantal bronnen beschikbaar heeft als informatie voor het toezicht. De Algemene Rekenkamer merkt op dat, naar haar oordeel, het knelpunt in de organisatie van het toezicht op LVNL er vooral in gelegen is dat VenW vooralsnog niet tot voldoende onderbouwde en integrale oordeelsvorming komt.

De Algemene Rekenkamer hecht eraan dat het tempo waarmee prestatie-indicatoren worden vastgesteld voor onderwerpen van nationaal belang die voor het toezicht relevant zijn, niet afhankelijk wordt gemaakt van het tempo van internationale ontwikkelingen. Het ministeriële toezicht op de

Nederlandse luchtverkeersleiding moet in elk geval de hiermee gemoeide nationale maatschappelijke belangen – onder meer veiligheid van omwonenden en gebruikers van de Nederlandse luchthavens – bevatten.

De stappen van de staatssecretaris ter hervorming van de raad van toezicht zijn in praktische zin in de goede richting. Wel wil de Algemene Rekenkamer opmerken dat de leden, omwille van de onafhankelijkheid van de raad, ook niet door de luchtvaartsector voorgedragen mogen worden. Het voorstel van de staatssecretaris om, in afwachting van een mogelijke positieverandering, het waarnemerschap namens de minister van VenW en het lidmaatschap namens de minister van Defensie alleen op strategische momenten te vervullen, komt aan het principiële bezwaar van de Algemene Rekenkamer tegen deze functies niet tegemoet. De principiële bezwaren van de Algemene Rekenkamer zullen pas bij wetswijziging weggenomen kunnen worden.

De Algemene Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de door de staatssecretaris aangekondigde brief aan de Tweede Kamer over rechtsbescherming bij meldingen van voorvallen in de burgerluchtvaart.

#### *LVNL*

De Algemene Rekenkamer blijft met het Bestuur van LVNL over de reikwijdte van de audits op het K&V-systeem van mening verschillen. In een eerder stadium van het onderzoek hebben de Algemene Rekenkamer en LVNL al over dit punt gediscussieerd. LVNL heeft daarop aanvullende informatie verstrekt. Ook na bestudering van deze informatie oordeelt de Algemene Rekenkamer dat de reikwijdte van de audits zich onvoldoende uitstrekt tot de werking van het K&V-systeem. De gevolgtrekking dat de certificerende instantie daardoor haar accreditatie niet waard zou zijn laat de Algemene Rekenkamer voor rekening van LVNL.

## Bijlage 1

### Lijst van afkortingen en begrippen

ARA	ATM-request-afhandeling
ATM	Air traffic management
CQS	Corporate Quality and Safety, stafafdeling van LVNL
DGL	Directoraat-generaal Luchtvaart
ESARR	Eurocontrol Safety Regulation Requirements
Eurocontrol fte	European Organization for the Safety of Air Navigation full-time equivalent
ICAO	International Civil Aviation Organization, de verdragsor- ganisatie van het Verdrag van Chicago
ISO	International Organization for Standardization normering voor het kwaliteitsmanagement van een organisatie
ISO 9001	
IVW	inspectie Verkeer en Waterstaat
IVW-DL	Divisie Luchtvaart van IVW
K&V	Kwaliteit en veiligheid
KLM	Koninklijke Luchtvaartmaatschappij
LVB	Luchtverkeerbeveiliging (de naam van LVNL voor 1998)
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
UDP	Uniforme daglichtperiode
VEM	Veiligheid, efficiëntie en milieu
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat

**Wettelijke taken LVNL**

De Wet luchtvaart beschrijft de taken van de LVNL als volgt.<sup>35</sup>

1. De LVNL is, ter bevordering van een zo groot mogelijke veiligheid van het luchtverkeer in het vluchtinformatiegebied Amsterdam, belast met de volgende taken:
  - a. het geven van luchtverkeerdienstverlening overeenkomstig het bepaalde in artikel 5.13;
  - b. het definiëren, verwerven, installeren, beheren en instandhouden van technische installaties en systemen ten behoeve van luchtverkeersbeveiliging;
  - c. het verstrekken van luchtvaartinlichtingen en het uitgeven van luchtvaartpublicaties en luchtvaartkaarten;
  - d. het verzorgen of doen verzorgen van opleidingen ten behoeve van luchtverkeersbeveiliging;
  - e. het doen van voorstellen aan Onze Minister van Verkeer en Waterstaat betreffende het tarief van de heffingen bedoeld in de artikelen 5.20 en 5.21;
  - f. het adviseren van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat alsmede Onze Minister van Defensie betreffende aangelegenheden op het gebied van de luchtverkeersbeveiliging;
  - h. het verrichten van andere bij of krachtens deze wet opgedragen taken.
2. De LVNL kan, tegen vergoeding van kosten, diensten voor anderen dan Onze Minister van Verkeer en Waterstaat en Onze Minister van Defensie verrichten op het gebied van en verband houdende met taken bedoeld in het eerste lid.
3. De LVNL kan, onverminderd zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de aan hem opgedragen taken, werkzaamheden met een ondersteunend karakter laten verrichten door derden.
4. De LVNL is verplicht zijn taken te verrichten overeenkomstig het bepaalde in deze wet en het bepaalde in Nederland bindende verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

---

<sup>35</sup> Hoofdstuk 5. Luchtverkeer, luchtverkeersbeveiliging en luchtverkeersbeveiligingsorganisatie, Titel 5.3 De luchtverkeersbeveiligingsorganisatie par. 5.3.2. Taken van de LVNL, Artikel 5.23.



**Bevoegdheden van de minister inzake LVNL**

In de Wet luchtvaart en onderliggende regelgeving zijn de ministeriële bevoegdheden aangaande LVNL neergelegd.

*Beleid en wet- en regelgeving*

De minister is bevoegd bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen aan (onder meer):

- de wijze waarop luchtverkeersdienstverlening wordt gegeven (artikel 5.12). Voorbeelden hiervan zijn het Luchtverkeersreglement en de Regeling luchtverkeersdienstverlening;
- de kwaliteits- en veiligheidszorg van LVNL (artikel 5.34a). Een aantal nader omschreven wijzigingen in het kwaliteits- en veiligheidssysteem van LVNL behoeft voorafgaand aan de inwerkingtreding goedkeuring van de minister.

*Taakuitvoering in het algemeen*

De minister is bevoegd:

- tot het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van het bestuur van LVNL (artikel 5.25);
- tot het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van de raad van toezicht (artikel 5.31);
- voor zover dat redelijkerwijs nodig is, inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden; een informatiestatuut vast te stellen; en het bestuur van LVNL op te dragen periodiek rapportage uit te brengen. Het bestuur van LVNL is verplicht de minister desgevraagd de benodigde inlichtingen te verstrekken (artikel 5.42);
- noodzakelijke voorzieningen te treffen indien het bestuur dan wel de raad van toezicht zijn taak niet of niet naar behoren vervult (artikel 5.45).

*Tariefvaststelling en rechtmatigheid*

De minister is bevoegd:

- de door LVNL vastgestelde tarieven voor de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening en de naderingsdienstverlening goed te keuren (artikel 5.21);
- bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen, met inachtneming van de door Eurocontrol vastgestelde regels, voor de berekening van de «en-route heffingen» (artikel 5.20). Deze regels zijn neergelegd in het Besluit vergoedingen luchtverkeersbeveiliging;
- bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor de berekening van de tarieven voor de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening en de naderingsdienstverlening (artikel 5.21). Deze regels zijn neergelegd in het Besluit vergoedingen luchtverkeersbeveiliging;
- de financiële begroting van LVNL goed te keuren (artikel 5.43);
- het financiële meerjarenbeleidplan van LVNL goed te keuren (artikel 5.43).

In hoofdstuk 9 van de Wet luchtvaart zijn de bevoegdheden geregeld die de minister van VenW alsook de minister van Defensie jegens LVNL hebben in bijzondere (ernstige verstoring van de binnenlandse openbare orde of veiligheid) of buitengewone omstandigheden.

**Bijlage 4**

**Overzicht belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen**

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris VenW	Reactie LVNL	Nawoord Algemene Rekenkamer
De Algemene Rekenkamer komt tot de slotsom dat de minister van VenW het toezicht op LVNL moet verbeteren om de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL waar te kunnen maken.		De staatssecretaris onderkent dat de vormgeving van het toezicht verbeterd moet worden. Zij meent echter ook dat met inachtneming van de benodigde verbeteringen de huidige invulling van de toezichtsfunctie voldoende adequate gegevens oplevert om de ministeriële verantwoordelijkheid voor LVNL naar behoren waar te maken. De staatssecretaris wil gebruikmaken van de stappen die gezet moeten worden vanwege de Europese wetgeving inzake de «Single European Sky», om ook de organisatie en de regelgeving rond het toezicht op LVNL strakker in te vullen.		De Algemene Rekenkamer is het met de staatssecretaris eens dat in elk geval verbeteringen moeten worden aangebracht óók bij de huidige invulling van het toezicht. Het knelpunt in de organisatie van het toezicht op LVNL is er vooral in gelegen is dat VenW vooralsnog niet tot voldoende onderbouwde en integrale oordeelsvorming komt.
De informatie-uitwisseling tussen de twee VenW-onderdelen die namens de minister toezicht houden op LVNL (DGL en IVW), is onvoldoende geregeld. Hierdoor is de kwaliteit en integraliteit van de ministeriële oordeelsvorming niet gewaarborgd. De ontbrekende afspraken over samenwerking tussen de toezichthouders worden niet goedge maakt door een goede samenwerking in de praktijk.	Waarborg de kwaliteit van de oordeelsvorming door de informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders beter te regelen. Laat de toezichthouders onderwerpen benoemen waarover zij structureel informatie moeten uitwisselen.	De staatssecretaris zegt toe de onderwerpen te benoemen waarover DGL en IVW informatie moeten uitwisselen. Daarbij wordt ook haar verantwoordelijkheid voor de beveiliging («security») van LVNL betrokken. Als onderdeel van de aandacht van het kabinet voor «security» wordt de situatie van LVNL reeds onderzocht. In de praktijk wordt DGL voor het bestuurlijk toezicht veelvuldig door IVW geadviseerd. Deze advisering zal worden gecontinueerd en vastgelegd in de taakverdeling tussen beide organisaties.		
De Toezichtvisie LVNL, waarin de uitgangspunten voor het toezicht op LVNL zijn vastgelegd, is onvoldoende richtinggevend. De status van de toezichtsactiviteiten van VenW op de beveiliging van LVNL is niet helder.	Bezie de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid inzake de beveiliging van LVNL en breng de toezichtsactiviteiten van het ministerie daarmee in overeenstemming.		LVNL vindt een goede toezichtvisie nodig, maar het toezicht moet wel beantwoorden aan de doelen: verantwoording, inspectie en handhaving. Productinspecties kunnen beter pas plaatsvinden als duidelijk is of de gegevens tegen individuen kunnen worden gebruikt. Een toezichtvisie zal ook met het OM afgestemd moeten worden, om afnemende meldingsbereidheid te voorkomen.	

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris VenW	Reactie LVNL	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Het ministerie heeft de toezichtfunctie voor LVNL onvoldoende gescheiden van de beleidsfunctie. Dit verklaart voor een belangrijk deel de moeite die het ministerie als toezichthouder heeft om een expliciet oordeel over bijvoorbeeld de kostenontwikkeling van LVNL te vellen.</p>	<p>Breng een zo duidelijk mogelijke scheiding aan tussen de bestuurlijke toezichtfunctie en de beleidsfunctie van het ministerie.</p>	<p>Het ministerie zal de scheiding tussen de bestuurlijke toezichtfunctie en de beleidsfunctie zo goed mogelijk beschrijven. Op grond van Europese regelgeving zal Nederland een «National Supervisory Authority» (NSA) moeten instellen voor de luchtverkeersdienstverlening. De mogelijkheid bestaat dat deze een internationaal karakter zal krijgen. Ook bij de uitwerking van de NSA is het streven te komen tot een herkenbare scheiding van functies.</p>		
<p>In het waarnemerschap in de raad van toezicht van LVNL namens de minister van VenW lopen de beleidsfunctie en toezichtfunctie van het ministerie door elkaar.</p>	<p>Zet de hervorming van de raad van toezicht door en leg in de Wet luchtvaart het principe van onafhankelijke deskundigheid bij de samenstelling van de raad vast. Schaf het waarnemerschap (namens de minister van VenW) dan wel het lidmaatschap (namens de minister van Defensie) in de raad van toezicht van LVNL af.</p>	<p>De staatssecretaris onderschrijft de aanbeveling om de hervorming van de raad van toezicht door te zetten. De formalisering wordt meegenomen in een in voorbereiding zijnde wetsaanpassing als gevolg van Europese regelgeving. In personele zin is al gevolg gegeven aan deze aanbeveling. In overleg met de luchtvaartsector heeft de staatssecretaris besloten leden van de raad van toezicht te benoemen die geen directe werrelatie met de luchtvaartsector hebben. Wat de ministeriële waarnemers betreft, meldt de staatssecretaris dat zij een mogelijke positieverandering pas wil laten ingaan als de internationale ontwikkelingen helder zijn.</p>		<p>Omwille van de onafhankelijkheid van de raad zouden de leden ook niet door de luchtvaartsector mogen worden voorgedragen. Het voorstel van de staatssecretaris om het waarnemerschap namens de minister van VenW en het lidmaatschap namens de minister van Defensie alleen op strategische momenten te vervullen, komt aan het principiële bezwaar van de Algemene Rekenkamer tegen deze functies niet tegemoet. De principiële bezwaren van de Algemene Rekenkamer zullen pas bij wetswijziging weggenomen kunnen worden.</p>
<p>De door het ministerie zelf geconstateerde vermenging van belangen in de raad van toezicht had aanleiding moeten zijn bij de uitvoering van het financiële toezicht op LVNL de eigen toezichtrol scherper in te vullen.</p>	<p>Stel vast onder welke voorwaarden de minister kan steunen op het optreden van de raad van toezicht van LVNL.</p>			

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris VenW	Reactie LVNL	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Het Ministerie van VenW beschikt over te weinig expertise op het terrein van de luchtverkeersleiding. Dit vormt een knelpunt voor het toezicht op LVNL.</p>	<p>Bezie gericht en planmatig wat mogelijk is om het gebrek aan expertise op het gebied van luchtverkeersleiding terug te dringen. Maak de luchtverkeersleidings-expertise van de inspectie beter beschikbaar voor het bestuurlijk toezicht, door de adviesfunctie van de inspectie te formaliseren.</p>	<p>De staatssecretaris erkent dat de expertise bij DGL en IVW beperkt is. Mogelijk kan dit opgelost worden door tijdelijk experts van LVNL en de Koninklijke Luchtmacht aan te trekken die met functioneel leeftijdsonslag gaan, of door wederzijdse detachering. In het kader van het opleidingsbeleid bestaat IVW al aandacht aan het versterken van de expertise. DGL en IVW zullen naar oplossingen zoeken om dit probleem op te lossen.</p>	<p>LVNL onderschrijft de conclusie dat het bij de overheid ontbreekt aan voldoende capaciteit en expertise, en vindt het van belang voor de veiligheidsontwikkeling bij LVNL dat de overheid een goede «sparring partner» vormt. Alleen zo kan gezamenlijk worden gewerkt aan normering van veiligheid.</p>	
<p>Het Ministerie van VenW heeft nog geen prestatie-indicatoren voor LVNL vastgesteld, hoewel dit voornemen al werd aangekondigd in januari 1998. Het ministerie heeft nog niet aangegeven wat van LVNL verwacht wordt.</p>	<p>Stel relevante prestatie-indicatoren vast.</p>	<p>De staatssecretaris deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat op een aantal punten een verdere invulling van normen en prestatie-indicatoren wenselijk is om expliciet en transparant te maken waarop oordeelsvorming gebaseerd is. Gezien het sterk internationale karakter van luchtverkeersleiding geeft de staatssecretaris bij de verdere invulling de voorkeur aan het vaststellen van indicatoren in internationaal verband.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer hecht eraan dat het tempo waarmee prestatie-indicatoren worden vastgesteld voor onderwerpen van nationaal belang die voor het toezicht relevant zijn, niet afhankelijk wordt gemaakt van het tempo van internationale ontwikkelingen. Het ministeriële toezicht op de Nederlandse luchtverkeersleiding moet in elk geval de hiermee gemoeide nationale maatschappelijke belangen – onder meer veiligheid van omwonenden en gebruikers van de Nederlandse luchthavens – bevatten.</p>	
<p>Het ontbreken van vastgestelde veiligheidsnormering voor het primaire luchtverkeersleidingproces betekent dat het veiligheidsniveau waarop LVNL werkt formeel niet beoordeeld kan worden, en dat de basis voor interventies ontbreekt.</p>	<p>Zorg voor politieke legitimering van de door LVNL ontwikkelde veiligheidsnormering zodra deze positief door Eurocontrol beoordeeld is.</p>	<p>De staatssecretaris zal zich krachtig blijven inspannen om in Eurocontrol-verband bruikbare veiligheidsnormering gerealiseerd te krijgen. Daarbij neemt zij de aanbeveling om zorg te dragen voor de politieke legitimering van de veiligheidsnormering ter harte.</p>	<p>LVNL beaamt het belang van kwantitatieve normering van luchtverkeersveiligheid om op de juiste wijze verantwoording af te kunnen leggen aan haar gebruikers en het Ministerie van VenW. Normering van veiligheid is ook nodig, omdat met de normering van milieugrenzen en de sterke commerciële druk op capaciteit en punctualiteit, de veiligheid als ongenormeerde grootheid in de verdrukking kan komen.</p>	

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris VenW	Reactie LVNL	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De regels voor de bescherming van de melders van voorvallen en betrokkenen bij een voorval- en onderzoek nog zijn niet uitgewerkt. Hiervan gaat een negatieve invloed uit op de veiligheidscultuur binnen LVNL.</p>	<p>Zorg ervoor dat de bescherming van de melders van voorvallen en betrokkenen bij een voorval- en onderzoek op de kortst mogelijke termijn wordt geregeld, in overleg met alle betrokken partijen en in overeenstemming met de internationale uitgangspunten die hiervoor zijn vastgesteld.</p>	<p>De staatssecretaris hecht groot belang aan het vinden van een adequate, praktische en juridisch verantwoorde invulling van de bescherming van melders van incidenten. De staatssecretaris zal hierover spoedig een brief aan de Tweede Kamer sturen.</p>	<p>De ontbrekende kaders bij de veiligheidsnormering en de lacunes in de regelgeving voor de bescherming van melders van veiligheidsvoorvallen moet volgens LVNL snel worden aangepakt. Elke vertraging in dezen betekent het voortduren van een onwenselijke situatie met negatieve gevolgen voor de veiligheid.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de door de staatssecretaris aangekondigde brief aan de Tweede Kamer.</p>
<p>De K&amp;V-audits van de inspectie zijn in menig opzicht effectief. In de praktijk zijn ze echter sterk gericht op de opzet en het bestaan van het kwaliteits- en veiligheidssysteem, en in mindere mate op de werking. Kwaliteit krijgt zo meer aandacht dan veiligheid.</p>	<p>Leg de gewenste reikwijdte en diepgang van de K&amp;V-audits vast, zodat de balans in deze audits tussen opzet en werking en tussen kwaliteit en veiligheid in de toekomst beter bewaakt wordt.</p>	<p>Het ministerie zal de reikwijdte en diepgang van de kwaliteits- en veiligheidsaudits (K&amp;V-audits) vastleggen in de betreffende regelingen, waaronder het Informatiestatuut LVNL. De wettelijke verankering wordt meegenomen bij de wetgeving op basis van de Europese verordeningen.</p>	<p>LVNL is van mening dat de audits wel degelijk betrekking hebben op de werking van het kwaliteits- en veiligheidssysteem.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer blijft van oordeel dat de reikwijdte van de audits zich onvoldoende uitstrekt tot de werking van het kwaliteits- en veiligheidssysteem.</p>
<p>De Algemene Rekenkamer beschouwt de aanvullende mededelingen van de externe accountant van LVNL als een rechtmatigheidsverklaring over de onderwerpen waarop het controleprotocol betrekking heeft. Om een rechtmatigheidsverklaring te verkrijgen over het geheel van de publieke inkomsten en uitgaven van LVNL moet het controleprotocol mogelijk worden aangepast.</p>	<p>Onderneem het nodige om binnen afzienbare termijn duidelijkheid te krijgen over de vraag of het controleprotocol moet worden aangepast.</p>	<p>Met het oog op het rechtmatigheidsoordeel over de publieke uitgaven van LVNL wordt het controleprotocol thans beoordeeld op juistheid. Indien nodig vindt aanpassing plaats.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer hecht aan een rechtmatigheidsverklaring over het geheel van de publieke inkomsten en uitgaven van LVNL. Zij dringt daarom aan op een complete rechtmatigheidsverklaring bij de verantwoording van LVNL over 2004, en in ieder geval uiterlijk over 2005.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer hecht aan een rechtmatigheidsverklaring over het geheel van de publieke inkomsten en uitgaven van LVNL. Zij dringt daarom aan op een complete rechtmatigheidsverklaring bij de verantwoording van LVNL over 2004, en in ieder geval uiterlijk over 2005.</p>
<p>De informatievoorziening van LVNL over het K&amp;V-systeem voldoet niet volledig aan de formele eisen gesteld in het Informatiestatuut LVNL.</p>	<p>Breng, voorzover deze gang van zaken door de minister wordt goedgekeurd, de eisen in het Informatiestatuut LVNL in overeenstemming met de praktijk. Daarmee worden de administratieve lasten voor LVNL verminderd.</p>	<p>Om de administratieve lastendruk van LVNL te verminderen zal het Informatiestatuut LVNL zoveel mogelijk in overeenstemming met de praktijk worden gebracht.</p>		

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris VenW	Reactie LVNL	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>LVNL beschikt over een ordelijk en controleerbaar kwaliteits- en veiligheidssysteem. LVNL heeft echter geen volledig en sluitend inzicht in de opvolging van de aanbevelingen uit de uitgevoerde voorvalleonderzoeken en veiligheidssurveys.</p>	<p>LVNL dient de «Basic Safety Loop» zo goed mogelijk te sluiten door in elk geval een compleet en actueel zicht op de afhandeling van alle aanbevelingen tot stand te brengen.</p>		<p>LVNL neemt de aanbeveling graag over. De opbouwfase wordt in 2004 afgerond, waarna de «Basic Safety Loop» geheel werkend zal zijn.</p>	
<p>De onvolledigheid van de interne melding van voorvallen heeft ook binnen LVNL liggende oorzaken.</p>	<p>De melding van veiligheidsvoorvallen moet blijvend worden bevorderd door het bestuur van LVNL, zodat luchtverkeersleiders ook vaker voorvallen melden die zijn terug te voeren op het eigen tekortschieten. Voorts zijn periodieke functioneringsgesprekken met alle actieve luchtverkeersleiders dringend gewenst.</p>		<p>LVNL onderschrijft de aanbeveling. Zodra het wetgevend kader een adequate bescherming van de melder biedt, zal LVNL het niet-melden van veiligheidsincidenten en het niet-meewerken aan veiligheidsonderzoek van sancties voorzien. Per 1 april 2005 zullen bij LVNL met alle verkeersleiders functioneringsgesprekken worden gevoerd.</p>	
	<p>Het bestuur van LVNL zou moeten bezien of de informatie in het jaarverslag over het veiligheidsniveau van de taakuitvoering van LVNL nog verbeterd kan worden.</p>		<p>LVNL is al bezig de veiligheidsparagraaf in het jaarverslag informatiever te maken. Voor de volgende jaren zal dit nog worden uitgebreid.</p>	