
Vergaderjaar 2006–2007

29 825

Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 maart 2007

Hierbij bieden wij u het op 16 maart 2007 door ons vastgestelde rapport «Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland. Terugblik 2007» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
Secretaris

Vergaderjaar 2006–2007

29 825

Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland

Nr. 6

RAPPORT: TERUGBLIK 2007

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2004	5
1.3	Relevante ontwikkelingen	6
1.4	Conclusies	7
2	Informatie-uitwisseling toezichthouders	8
3	Veiligheidsnormering	10
4	Prestatie-indicatoren	12
5	Overige aanbevelingen	14
6	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	17
6.1	Reactie minister van Verkeer en Waterstaat	17
6.2	Reactie LVNL	17
6.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	18
Bijlage 1	Overzicht aanbevelingen Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland	19
	Literatuur	20

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen. Deze zijn gericht op de oplossing van problemen die wij in het onderzoek hebben gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van aanbevelingen te bepalen. Wij monitoren over een langere periode – zonedig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. We voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Bij de presentatie van de terugblikonderzoeken maken wij, conform onze strategie, een onderscheid tussen aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van het *functioneren* van de overheid en aanbevelingen die gericht zijn op het *presteren* van de overheid. Met ons onderzoek naar het *functioneren* van de overheid leveren we een bijdrage aan een transparante overheid die verantwoording aflegt over wat zij doet. Dit onderzoek is vooral gericht op de bedrijfsvoering van ministeries, op de wijze waarop ministeries zich verantwoorden en toezicht houden en op het rechtmatig handelen van ministeries. Bij ons onderzoek naar het *presteren* van de overheid vragen we ons af of het beleid van ministeries uitvoerbaar en handhaafbaar is, of de beleidsdoelen bereikt worden en of dat op een doelmatige wijze gebeurt.

De Algemene Rekenkamer bekijkt voor ieder onderzoek afzonderlijk welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen en hoe vaak we dat doen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van de monitoractiviteiten rond het onderzoek *Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland* dat wij op 7 oktober 2004 gepubliceerd hebben.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2004

De hoofdboodschap uit ons rapport *Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland* luidde dat de minister niet goed de verantwoordelijkheid kon dragen voor Luchtverkeersleiding Nederland. Dit was volgens ons vooral te wijten aan het feit dat de informatievoorziening en oordeelsvorming over Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) te lijden hadden van de slechte opzet van het toezicht en van tekortkomingen in wet- en regelgeving.

In haar reactie bestreed de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat het oordeel van de Algemene Rekenkamer, wijzende op de grote hoeveelheid informatie die het ministerie over LVNL beschikbaar heeft. Voor ons bleef

echter de vraag of het ministerie kon beoordelen of LVNL het, eenvoudig gezegd, goed deed of niet. De kern van deze terugblik zal dan ook draaien om de vraag of de minister van Verkeer en Waterstaat inmiddels beter in staat is het functioneren van LVNL te beoordelen.

In 2004 gaf de Algemene Rekenkamer in totaal 15 aanbevelingen aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en het bestuur van LVNL. In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie. Drie van deze aanbevelingen hangen sterk samen met de hoofdboodschap uit 2004, te weten:

- Waarborg de kwaliteit van de oordeelsvorming door de informatie-uitwisseling tussen de toezichhouders beter te regelen. Laat de toezichhouders onderwerpen benoemen waarover zij structureel informatie moeten uitwisselen (aanbeveling 1).
- Zorg voor politieke legitimering van de door LVNL ontwikkelde veiligheidsnormering zodra deze positief door Eurocontrol beoordeeld is (aanbeveling 7).
- Stel relevante prestatie-indicatoren vast (aanbeveling 8).

Om te zien of de minister van Verkeer en Waterstaat nu beter in staat is het functioneren van LVNL te beoordelen, zullen we in deze terugblik met name op deze drie aanbevelingen ingaan. De stand van zaken bij de overige aanbevelingen wordt kort beschreven in hoofdstuk 5.

1.3 Relevante ontwikkelingen

Europese ontwikkelingen: Single European Sky

Onder de noemer *Single European Sky* werkt de Europese Unie (EU) aan regelgeving om het Europese luchtruim efficiënter te gebruiken. In 2004 hebben de Raad en het Parlement van de EU de volgende vier *Single European Sky* (SES) verordeningen vastgesteld:

- de Kaderverordening;
- de Luchtvaartnavigatiedienstenverordening;
- de Luchtruimverordening; en
- de Interoperabiliteitsverordening.

In vervolg op deze verordeningen zijn ook gemeenschappelijke eisen (de zogenaamde *Common Requirements*) voor verlening van luchtvaartnavigatiediensten vastgesteld, met hierin de specifieke eisen voor de veiligheid van luchtverkeersdiensten. Deze eisen zijn mede gebaseerd op eerder door Eurocontrol (de *European Organization for the Safety of Air Navigation*) opgestelde regelingen, waaronder de zogeheten *Eurocontrol safety regulation requirements*.

National Supervisory Authority (NSA)

Een van de eisen uit de Kaderverordening is dat alle lidstaten een National Supervisory Authority (NSA) moeten instellen. In Nederland is de Inspectie Verkeer en Waterstaat aangewezen als NSA. De NSA is verantwoordelijk voor het certificeren van de organisaties (waaronder LVNL) die luchtvaartnavigatiediensten verlenen, en voor het toezicht op de naleving van de verordeningen en uitvoeringsmaatregelen. In de NSA werken de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en het Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart (DGTL) samen. Zij zijn de toezichhouders op LVNL namens de minister van Verkeer en Waterstaat. Voor IVW ligt het accent op het toezicht op het operationele functioneren van LVNL, voor DGTL op financieel-bestuurlijke aspecten.

In 2006 is de NSA voornamelijk bezig geweest met de implementatie van de gemeenschappelijke eisen in het certificeringstraject van de *Air Navigation Service Providers* (ANSP's). In Nederland hebben de volgende ANSP's een aanvraag ingediend: LVNL, Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), Meteoconsult en Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC).

De Nederlandse NSA werkt samen met die van België, Duitsland en Luxemburg, met name ten aanzien van MUAC dat in het luchtruim van de vier landen werkzaam is. Het streven is op den duur te komen tot een internationale supervisory authority.

Evaluatie LVNL 2005

In september 2005 heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het rapport *Evaluatie Luchtverkeersleiding Nederland* aan de Tweede Kamer gestuurd. Op grond van de Wet Luchtvaart is het ministerie verplicht periodiek een evaluatie uit te voeren naar de werking en de doeltreffendheid van LVNL. In de evaluatie van 2005 is in het bijzonder gekeken naar de veiligheid en naar de bedrijfsvoering. De prestaties van LVNL zijn ook in internationaal perspectief gezien. Verder is bekeken of de wet- en regelgeving voor LVNL goed functioneert als kader voor sturing en toezicht. Het evaluatierapport geeft in bijlage 5 een overzicht van de stand van zaken bij de aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer van 2004.

1.4 Conclusies

De minister van Verkeer en Waterstaat is nu beter dan in 2004 in staat het functioneren en presteren van LVNL te beoordelen.

In 2004 vonden we dat de informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders moest verbeteren zodat de kwaliteit van de oordeelsvorming beter gewaarborgd was. Inmiddels is de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de twee toezichthouders op LVNL verbeterd, niet in de laatste plaats door het opstapen van de National Supervisory Authority.

Om het veiligheidsniveau waarop LVNL werkt goed te kunnen beoordelen, moet er een duidelijke veiligheidsnormering zijn vastgesteld, zo stelden we in 2004. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft in het najaar van 2005 in een brief aan de Tweede Kamer de veiligheidsmethodiek en -richtwaarde van LVNL politiek gelegitimeerd.

We deden ook de aanbeveling relevante prestatie-indicatoren voor LVNL vast te stellen. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft dat nog niet gedaan. Wel is in een beleidskaderbrief uitgesproken wat van LVNL verwacht wordt. We zien dit als een stap in de goede richting. De brief geeft de minister houvast bij het beoordelen van LVNL. Bovendien wordt voor LVNL zelf duidelijker wat er van de organisatie verwacht wordt.

2 INFORMATIE-UITWISSELING TOEZICHTHOUDERS

Achtergrond aanbeveling

In 2004 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de informatie-uitwisseling tussen de twee toezichthouders op LVNL (Directoraat-generaal Transport en Luchtvaart (DGTL, voorheen DGL) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)) onvoldoende geregeld was. Hierdoor was de kwaliteit en integraliteit van de ministeriële oordeelsvorming niet gewaarborgd. De ontbrekende afspraken over samenwerking tussen de toezichthouders werden niet goedgemaakt door een goede samenwerking in de praktijk. De aanbeveling luidde:

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 zegde toe de onderwerpen te benoemen waarover DGTL en IVW informatie moeten uitwisselen. In de praktijk, zo stelde de staatssecretaris, adviseert IVW voor het bestuurlijk toezicht DGTL veelvuldig. Dit zal worden gecontinueerd en vastgelegd in de taakverdeling tussen DGTL en IVW.

Stand van zaken in 2006

DGTL en IVW hebben in 2004 samen afspraken gemaakt en vastgelegd over de afstemming van werkzaamheden tussen de beide dienstonderdelen. Hiermee hebben zij een basis gelegd voor een betere samenwerking bij het uitoefenen van toezicht op LVNL. In de afspraken worden ook verschillende overleggen genoemd waarmee de naleving van de werkafspraken geborgd is. Met het vastleggen van afspraken, overleg en informatie-uitwisseling is de kwaliteit en integraliteit van de ministeriële oordeelsvorming beter gewaarborgd.

Dat er nu ook in de praktijk beter (en meer) wordt samengewerkt en dat DGTL en IVW meer informatie uitwisselen blijkt uit de notulen van de verschillende overleggen maar heeft vooral te maken met de nieuw ingerichte National Supervisory Authority (NSA). In dit kader hebben DGTL en IVW periodieke overleggen waarin ze ook zaken rond het toezicht op LVNL bespreken.

Een van de toezichttaken is het beoordelen van de begroting van LVNL. Voor deze beoordeling heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2006 een beleidskaderbrief opgesteld voor LVNL. Deze beleidskaderbrief is een sturinginstrument en geeft nadere invulling aan de wettelijke taak van LVNL. Met deze brief maakt de minister van Verkeer en Waterstaat aan LVNL bekend wat van LVNL op belangrijke onderwerpen wordt verwacht.

DGTL is verantwoordelijk voor het beoordelen van de begroting en het opstellen van de beleidskaderbrief. Indien nodig vraagt DGTL ondersteuning bijvoorbeeld van de inspectie, en dat is ook gebeurd bij het opstellen van de beleidskaderbrief.

In ons rapport van 2004 gaven we de beoordeling van de begroting van LVNL als voorbeeld van de noodzaak om de kwaliteit en de integraliteit van de ministeriële oordeelsvorming te verbeteren. Het gaat bij de beoordeling van de begroting van LVNL immers niet alleen om financiële en economische aspecten, maar ook om de vraag of LVNL met de

begroting een voldoende veiligheidsniveau voor het luchtverkeer kan waarborgen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de beoordeling van de LVNL-begroting een belangrijk en blijvend aandachtspunt vormt voor de samenwerking tussen DGTL en IVW. Zij vraagt zich daarom af of DGTL IVW niet intensiever bij de begrotingscyclus van LVNL moet betrekken dan thans het geval is.

Conclusie

De samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de ministeriële toezichthouders is verbeterd.

3 VEILIGHEIDSNORMERING

Achtergrond aanbeveling

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 interventie ontbreekt. De Algemene Rekenkamer deed de volgende aanbeveling:

Zorg voor politieke legitimering van de door LVNL ontwikkelde veiligheidsnormering zodra deze positief door Eurocontrol beoordeeld is.

De staatssecretaris zegde toe dat ze zich krachtig zal blijven inspannen om in het verband van Eurocontrol bruikbare veiligheidsnormering gerealiseerd te krijgen. Daarbij nam zij de aanbeveling ter harte om zorg te dragen voor politieke legitimering van de veiligheidsnormen.

LVNL beaamde het belang van kwantitatieve normering van luchtverkeersveiligheid om op de juiste wijze verantwoording af te kunnen leggen aan haar gebruikers en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Normering van veiligheid is ook nodig, aldus LVNL, 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.

Stand van zaken in 2006

In de in 2005 aan de Tweede Kamer uitgebrachte *Evaluatie Luchtverkeersleiding Nederland* wijst het Ministerie van Verkeer en Waterstaat erop dat een der ESARR's (*Eurocontrol safety regulation requirements*, nummer 4) op één saillant onderdeel niet in de gemeenschappelijke eisen (Common Requirements) is overgenomen: de door Eurocontrol ontwikkelde *Target Level of Safety* (richtwaarde voor veiligheid) werd onvoldoende onderbouwd geacht. Het ministerie leidt hieruit af, zo blijkt uit de evaluatie, dat het onverstandig is om in Nederland wel zo'n richtwaarde formeel vast te stellen.

In de brief bij de aanbieding van de evaluatie aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2005) is de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat verder ingegaan op de veiligheidsnormering. Allereerst stelt zij dat de door LVNL gehanteerde *richtwaarde* voor veiligheid en de bijbehorende beoordelingsmethode (de «VEM-methode»: Veiligheid, Efficiency en Milieu) onderdeel uitmaken van een totaalbenadering. Daartoe behoren verder onder meer de (nog vast te stellen) veiligheidsindicatoren, maar ook «zachtere» gegevens over bijvoorbeeld werkwijze en openheid.

In het gebruik van het woord richtwaarde (in plaats van «norm») ligt een belangrijke nuance besloten. Voor een richtwaarde geldt «comply or explain»: LVNL mag er beargumenteed van afwijken.

In de brief stelt de staatssecretaris dat de door LVNL gehanteerde veiligheidssystematiek, inclusief de daarbij gebruikte richtwaarde voor veiligheid, op haar instemming kan rekenen. De staatssecretaris wil echter niet zo ver gaan de LVNL richtwaarde in de wet op te nemen, aangezien ook de Europese Commissie vanwege *Single European Sky* (een) nieuwe richtwaarde(n) voor veiligheid laat ontwikkelen. Bovendien, zo stelt de

staatssecretaris, zou de generieke richtwaarde van LVNL gezien een advies van het RIVM uitgewerkt moeten worden in specifieke richtwaarden voor verschillende vluchtfasen.

In opdracht van de Europese Commissie werkt Eurocontrol aan de nieuwe richtwaarde(n) voor de veiligheid van luchtverkeersleiding. Volgens informatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat loopt dat traject als volgt.

Wanneer Eurocontrol klaar is, wordt het advies aangeboden aan de Europese Commissie die het voor advies voorlegt aan het «Single Sky Committee». Wanneer dat comité positief adviseert, worden de richtwaarden bijna automatisch opgenomen in de Europese regelgeving (als direct werkende verplichting). De Raad (i.c. de Transportraad) en het Europese Parlement hebben al met deze gang van zaken ingestemd. Dit betekent dat de kans klein is dat de nationale parlementen, in casu de Tweede Kamer, zich nog over de richtwaarden voor de veiligheid van luchtverkeersleiding kunnen uitspreken.

Conclusie

De brief van de staatssecretaris kan beschouwd worden als de door de Algemene Rekenkamer gevraagde politieke legitimering van de door LVNL ontwikkelde veiligheidssystematiek, met inbegrip van de richtwaarde.

4 PRESTATIE-INDICATOREN

Achtergrond aanbeveling

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had in 2004 nog geen prestatie-indicatoren voor LVNL vastgesteld, hoewel dit voornemen al werd aangekondigd in januari 1998. Het ministerie gaf dus niet aan welke prestaties het van LVNL verwacht. De aanbeveling was:

Stel relevante prestatie-indicatoren vast.

In het nawoord heeft de Algemene Rekenkamer daaraan toegevoegd dat het tempo waarmee prestatie-indicatoren worden vastgesteld voor onderwerpen van nationaal belang (en die voor het toezicht op LVNL van belang zijn), niet afhankelijk mag worden 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 de veiligheid van omwonenden en gebruikers van de Nederlandse luchthavens – bevatten.

De staatsecretaris gaf indertijd aan dat ze gezien het sterk internationale karakter van luchtverkeersleiding de voorkeur gaf aan het vaststellen van prestatie-indicatoren in internationaal verband.

Stand van zaken in 2006

De minister moet een oordeel geven over het functioneren en presteren van LVNL op drie aspecten: veiligheid, efficiëntie/capaciteit en milieu (VEM). In dit kader verwacht de Algemene Rekenkamer dat het ministerie prestatie-indicatoren ontwikkelt voor deze drie aspecten.

Omdat milieu buiten het bereik van het onderzoek in 2004 viel zullen we hier geen aandacht besteden aan prestatie-indicatoren voor milieu. In deze terugblik is bekeken welke prestatie-indicatoren er sinds 2004 zijn ontwikkeld voor de aspecten veiligheid en efficiëntie/capaciteit.

De *veiligheidsindicatoren* zijn nog in ontwikkeling waarbij nog steeds aansluiting wordt gezocht bij de internationale ontwikkelingen op dit terrein. Wel is er een project gestart om veiligheidsindicatoren voor het Nederlandse Luchtruim te ontwikkelen. Deelnemers zijn IVW, DGTL en LVNL, met ondersteuning van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium. Het project moet bijdragen aan de ontwikkeling van indicatoren voor onder meer een beter inzicht in de veiligheid in het Nederlandse luchtruim en het afleggen van verantwoording aan politiek en samenleving.

Er is een projectplan opgesteld waarin een planning is opgenomen van een proefproject bij LVNL (looptijd begin 2006 – eind 2007). In oktober 2006 zijn de eerste resultaten van dit proefproject beschikbaar gekomen.

Er zijn geen prestatie-indicatoren ontwikkeld voor *capaciteit/efficiëntie*. Wel is in het kader van het financieel toezicht een aantal prestatie-indicatoren opgesteld; één daarvan – *de kosten per afgehandelde vlucht* – kan beschouwd worden als efficiëntie-indicator. Een ander – *de mate van het voldoen aan de RMI-regelgeving (milieuhinder – geluidsoverlast)* – is feitelijk meer een prestatie-indicator milieu.

Deze indicatoren zijn opgenomen in het controleprotocol zodat ze worden getoetst door de accountants en de volledigheid en betrouwbaarheid verzekerd zijn. Vooralsnog worden deze indicatoren gebruikt om een kwalitatief beeld te vormen over het functioneren van LVNL, in combinatie met andere indicatoren en de wensen uit de beleidskaderbrief.

In het kader van *Single European Sky* zullen indicatoren worden vastgesteld om in beeld te krijgen hoe de verschillende organisaties er voor staan. Op verzoek van de Europese Commissie zal Eurocontrol hiervoor in 2007 een voorstel uitbrengen dat vervolgens door de lidstaten beoordeeld zal worden.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft aangegeven niet alleen te willen leunen op getalsmatige indicatoren. Het hecht ook veel belang aan kwalitatieve aspecten, zoals de slagkracht en het innovatievermogen, de communicatie met de omgeving en met andere betrokkenen, de bijdragen aan internationale ontwikkelingen, en het betrekken van gebruikers (die ook de betalers zijn).

Zoals de staatssecretaris in 2004 in haar reactie op ons rapport opmerkte, is een verdere invulling en vaststelling van prestatie-indicatoren niet alleen wenselijk om expliciet en transparant te maken waarop de oordeelsvorming is gebaseerd is. Prestatie-indicatoren geven daarnaast ook kwantitatief aan wat verwacht wordt van het functioneren en presteren van LVNL. Deze verwachtingen heeft de staatssecretaris, in het kader van het bestuurlijk toezicht, wel aangegeven in de beleidskaderbrief aan LVNL.

Aan de verwachtingen of wensen in de beleidskaderbrief zijn nog geen prestatie-indicatoren gekoppeld omdat deze nog onvoldoende ontwikkeld zijn. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft ambtelijk aangegeven in de beleidskaderbrief voortaan duidelijker in te willen gaan op de prestatie-indicatoren en het gebruik daarvan. Daarbij zullen ook steeds de ontwikkelingen in Europees kader in het oog worden gehouden.

Conclusie

Ten tijde van de afronding van deze terugblik had de minister van Verkeer en Waterstaat nog geen prestatie-indicatoren voor LVNL vastgesteld. Wel zijn vorderingen gemaakt met de ontwikkeling daarvan. De afspraken tussen het ministerie en LVNL over ambitieniveaus of ontwikkelingsrichtingen hebben vooralsnog een kwalitatief karakter.

5 OVERIGE AANBEVELINGEN

Ministeriële verantwoordelijkheid voor de beveiliging van LVNL

LVNL is ten tijde van de crisis rond Irak door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen als vitaal object. In het onderzoek van 2004 bleek dat de Minister van Verkeer en Waterstaat geen specifieke verantwoordelijkheid droeg voor de beveiliging van LVNL maar wel toezicht hield. De Algemene Rekenkamer beval aan om duidelijk te maken welke minister nu verantwoordelijk is voor de beveiliging van LVNL en welke toezichtactiviteiten dit vereist.

Uit deze terugblik blijkt dat de minister van Verkeer en Waterstaat primair verantwoordelijk is voor de beveiliging van LVNL voor wat betreft de primaire taak van LVNL (het leveren van luchtverkeersleiding) op de luchthaven Schiphol.

In het kader van deze terugblik merkt LVNL op dat nu niet LVNL maar de luchthaven Schiphol als vitaal project is aangewezen. Dit heeft tot gevolg dat alleen wordt gesproken over de beveiliging rond het luchthaventerrein van Schiphol. Bakens buiten het aangewezen luchtvaartterrein vallen daar echter buiten, terwijl deze eveneens van vitaal belang zijn voor de mainport, aldus LVNL.

Scheiding beleid en bestuurlijk toezicht

In 2004 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de toezichtfunctie voor LVNL onvoldoende gescheiden was van de beleidsfunctie. Het is hierdoor voor het ministerie moeilijk om als toezichthouder een expliciet oordeel over bijvoorbeeld de kostenontwikkeling van LVNL te vellen. Er is, zo blijkt uit de terugblik, nog niet volledig invulling gegeven aan de aanbeveling om een zo duidelijk mogelijke scheiding aan te brengen tussen de bestuurlijke toezichtfunctie en de beleidsfunctie van het ministerie. De scheiding tussen beleid en toezicht moet, met name waar het gaat om toezicht vanuit nationaal perspectief (LVNL als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)), binnen DGTL nog verduidelijkt te worden. De scheiding van bestuurlijk toezicht en beleid ten aanzien van de Europese regels zal doorgevoerd zijn wanneer de DGTL-toezichthouders voor hun toezichttaak functioneel bij de NSA zijn ondergebracht.

Raad van toezicht LVNL

Voor de hervorming van de raad van toezicht bij LVNL had de Algemene Rekenkamer twee aanbevelingen in 2004. De hervorming van de raad van toezicht van LVNL is nog niet volledig doorgezet zoals bedoeld in de aanbevelingen. De positie van de waarnemer zal het departement beoordelen in samenhang met de Europese ontwikkelingen. De wijzigingen zullen geformaliseerd worden bij een komende wetswijziging.

Expertise

In 2004 beschikte het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over te weinig expertise op het terrein van luchtverkeersleiding. Dit vormde een knelpunt voor het toezicht op LVNL. Zowel DGTL als IVW hebben maatregelen genomen om het gebrek aan luchtverkeersleidingexpertise terug te dringen, zoals het aantrekken van enkele ex-luchtverkeersleiders van de Koninklijke Luchtmacht en het aanbieden van gerichte opleidingen aan medewerkers.

Wettelijke regeling bescherming melders voorvallen

In 2004 waren de regels voor de bescherming van de melders van voorvallen en betrokkenen bij een voorvallenonderzoek nog niet uitge-

werkt. Hiervan ging een negatieve invloed uit op de veiligheidscultuur binnen LVNL. De staatssecretaris hechtte groot belang aan het vinden van een adequate praktische en juridisch verantwoordelijke invulling van de bescherming van melders van incidenten.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat deze kwestie nu wettelijk is geregeld, en dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer de verschillende standpunten en argumenten daarbij uitgebreid aan de orde zijn gekomen. Het wetsvoorstel is op 29 november 2006 in werking getreden.

Kwaliteits- & Veiligheidsaudits LVNL

In 2004 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de Kwaliteits- & Veiligheidsaudits (K&V-audits) zich in de praktijk sterk richtten op de opzet en het bestaan van het kwaliteits- en veiligheidssysteem, en in mindere mate op de werking ervan. Kwaliteit kreeg zo meer aandacht dan de veiligheid. In november 2006 kan de reikwijdte en diepgang van de auditwerkzaamheden rond de certificering en het toezicht op LVNL nog niet gecontroleerd worden omdat de certificering pas in december 2006 wordt afgerond. Wel blijkt uit de aangeleverde documenten dat de in 2004 gedane aanbeveling is opgepakt.

Controleprotocol en Informatiestatuut

De aanbevelingen uit 2004 over het controleprotocol en Informatiestatuut zijn beide uitgevoerd. Het controleprotocol en de bijlage van het Informatiestatuut zijn aangepast.

Afhandeling aanbevelingen veiligheidsonderzoeken LVNL

LVNL beschikte in 2004 over een ordelijk en controleerbaar kwaliteits- en veiligheidssysteem maar had nog geen sluitend inzicht in de opvolging van de aanbevelingen uit de uitgevoerde voorvallenonderzoeken en veiligheidssurveys. LVNL heeft inmiddels een compleet en actueel zicht op de afhandeling van de aanbevelingen uit de veiligheidsonderzoeken.

Bevordering melding voorvallen binnen LVNL

In aanvulling op de aanbeveling inzake de wettelijke bescherming van melders van voorvallen richtte de Algemene Rekenkamer in 2004 ook een aanbeveling tot het bestuur van LVNL. De onvolledigheid van de interne melding had namelijk niet alleen een externe oorzaak (de ontbrekende dan wel onduidelijke juridische bescherming van melders) maar kende ook interne oorzaken. De Algemene Rekenkamer vroeg het bestuur de melding van veiligheidsvoorvallen blijvend te bevorderen, zodat de luchtverkeersleiders ook vaker voorvallen melden die zijn terug te voeren op het eigen tekortschieten.

In de terugblik is niet duidelijk geworden of luchtverkeersleiders nu meer voorvallen melden die terug te voeren zijn op het eigen tekortschieten. De wettelijke bescherming van de melders van voorvallen (zie boven) is echter nog te kort van kracht, om nu al te kunnen vaststellen of er sprake is van een grotere meldingsbereidheid.

In het kader van deze terugblik heeft het bestuur van LVNL aangegeven dat LVNL zich gaat inzetten om van de praktijk van de nieuwe wetgeving een succes te maken. LVNL zal daartoe intern voorlichting aan betrokkenen geven.

Functioneringsgesprekken luchtverkeersleiders

In het rapport uit 2004 stelde de Algemene Rekenkamer het dringend gewenst te achten dat met alle actieve luchtverkeersleiders periodiek functioneringsgesprekken worden gevoerd.

De functioneringsgesprekken met verkeersleiders zijn voor heel LVNL in volle gang en op regelmatige (jaar-) basis, zo heeft het bestuur van LVNL in het kader van deze terugblik laten weten. Vanwege de nieuwheid van dergelijke gesprekken met luchtverkeersleiders is besloten voor de luchthaven Schiphol de registratie van deze gesprekken pas te starten als voldoende vertrouwen is opgebouwd. Voor de Regio Unit worden deze registraties wel bijgehouden.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de functioneringsgesprekken met luchtverkeersleiders op Schiphol een aandachtspunt blijven.

Jaarverslag LVNL

De laatste aanbeveling betrof het jaarverslag van LVNL: de Algemene Rekenkamer vroeg het bestuur van LVNL te bezien of de informatieve waarde van het jaarverslag over het veiligheidsniveau van de taakuitvoering van LVNL nog verbeterd zou kunnen worden. In deze terugblik concludeert de Algemene Rekenkamer dat de informatieve waarde van het jaarverslag van LVNL over dit onderwerp is verbeterd. Zo wordt nu een totaaloverzicht gegeven van alle gemelde veiligheidsvoorvallen, en worden gegevens in een langjarig perspectief geplaatst.

6 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Reactie minister van Verkeer en Waterstaat

Op 7 maart 2007 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat zijn reactie gegeven op dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De volledige tekst van de reactie is te vinden op www.rekenkamer.nl.

De minister neemt met instemming kennis van onze conclusie dat hij nu beter in staat is het functioneren en presteren van LVNL te beoordelen.

De minister deelt onze conclusie dat een basis is gelegd voor een betere samenwerking tussen DGTL en IVW bij het uitoefenen van het toezicht op LVNL. De minister zegt toe in de komende beleidskaderbrief ook aandacht te zullen geven aan het veiligheidsniveau van het luchtverkeer.

De minister deelt eveneens onze conclusie dat gezorgd is voor de gevraagde politieke legitimering van de door LVNL ontwikkelde veiligheidssystematiek, met inbegrip van de richtwaarde.

Wat het vaststellen van prestatie-indicatoren voor LVNL betreft, stelt de minister dat het zijn voorkeur heeft dat in internationaal verband te doen vanwege het internationale karakter van luchtverkeersleiding. Daarnaast zal de minister ook nationaal tot prestatie-indicatoren komen. In de komende beleidskaderbrief zal het ministerie hierop nader ingaan.

De minister van VenW is systeemverantwoordelijk voor de beveiliging van LVNL. In dit kader wijst hij erop dat de Single European Sky-verordeningen LVNL verplichten om een securitymanagementsysteem in te richten. Naar zijn mening bevat dit ook de beveiliging van voorzieningen buiten het luchtvaartterrein van Schiphol.

De minister merkt op dat hij ernaar streeft om voor eind 2007 duidelijkheid te geven omtrent de scheiding tussen het bestuurlijk toezicht en de beleidsfunctie. Hierbij zal hij aandacht geven aan de gevolgen van de Kaderwet ZBO.

De minister zal eind 2007 meer helderheid kunnen geven over de hervorming van de Raad van Toezicht bij LVNL. Zodra meer duidelijk is over de inhoud en het tijdpad van de Europese ontwikkelingen en de hiermee samenhangende grensoverschrijdende samenwerking en implementatie van Europese regelgeving, zal de minister een besluit nemen over het waarnemerschap van de Ministeries van VenW en Defensie in de Raad van Toezicht van LVNL.

6.2 Reactie LVNL

Het bestuur van LVNL heeft op 1 maart 2007 gereageerd. LVNL onderschrijft de inhoud van de rapportage grotendeels en maakt twee opmerkingen.

LVNL stelt dat de conclusie dat de minister van Verkeer en Waterstaat nog geen prestatie-indicatoren heeft vastgesteld, genuanceerd moet worden, gegeven de ook in hoofdstuk 4 beschreven ontwikkelingen in 2006.

Over de beveiliging van LVNL en het feit dat de luchthaven Schiphol als vitaal object is aangemerkt, meldt LVNL het volgende: het klopt dat vitale

bedrijfsmiddelen van LVNL zich buiten het luchthaventerrein bevinden. Naar de mening van LVNL zou het daarom beter zijn de vitale functie van LVNL minder eng te koppelen aan het luchthaventerrein.

De volledige tekst van de reactie van LVNL is te vinden op www.rekenkamer.nl.

6.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

We hebben met instemming kennisgenomen van de positieve reacties van de minister van Verkeer en Waterstaat en het bestuur van LVNL, en de daarin gedane verdere toezeggingen.

We zijn verheugd met de toezegging van de minister om bij de beoordeling van de LVNL-begroting, in de beleidskaderbrief, ook het veiligheidsaspect te betrekken. Tegelijkertijd willen we erop wijzen dat het veiligheidsaspect niet meer dan een enkel (weliswaar belangrijk) voorbeeld is van de noodzaak om bij het toezicht op LVNL tot integrale oordeelsvorming te komen.

Overzicht aanbevelingen Toezicht op Luchtverkeersleiding
Nederland

Voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat:

1. 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.
2. Bezie de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid inzake de beveiliging van LVNL en breng de toezichtactiviteiten van het ministerie daarmee in overeenstemming.
3. Breng een zo duidelijk mogelijke scheiding aan tussen de bestuurlijke toezichtfunctie en de beleidsfunctie van het ministerie.
4. 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 V&W) dan wel het lidmaatschap (namens de minister van Defensie) in de raad van toezicht van LVNL af.
5. Stel vast onder welke voorwaarden de minister kan steunen op het optreden van de raad van toezicht van LVNL.
6. Bezie gericht en planmatig wat mogelijk is om het gebrek aan expertise op het gebied van luchtverkeersleiding terug te dringen. Maak de luchtverkeersleidingexpertise van de inspectie beter beschikbaar voor het bestuurlijk toezicht, door de adviesfunctie van de inspectie te formaliseren.
7. Zorg voor politieke legitimering van de door LVNL ontwikkelde veiligheidsnormering zodra deze positief door Eurocontrol beoordeeld is.
8. Stel relevante prestatie-indicatoren vast.
9. Zorg ervoor 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 overeenstemming met de internationale uitgangspunten die hiervoor zijn vastgesteld.
10. Leg de gewenste reikwijdte en diepgang van de K&V-audits vast, zodat de balans in deze audits tussen opzet en werking en tussen de kwaliteit en de veiligheid in de toekomst beter bewaakt wordt.
11. Onderneem het nodige om binnen afzienbare termijn duidelijkheid te krijgen over de vraag of het controleprotocol moet worden aangepast.
12. Breng, voor zover deze gang van zaken door de minister wordt goedgekeurd, de eisen in het Informatiestatuut in overeenstemming met de praktijk. Daarmee worden de administratieve lasten voor LVNL verminderd.

Voor LVNL:

13. 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.
14. De melding van veiligheidsvoorvallen moet blijvend worden bevorderd door het bestuur van LVNL, zodat de luchtverkeersleiders ook vaker voorvallen melden die zijn terug te voeren op het eigen tekortschieten. Voorts zijn periodieke functioneringsgesprekken met alle actieve luchtverkeersleiders dringend gewenst.
15. Het bestuur van LVNL zou moeten bezien of de informatie in het jaarverslag over het veiligheidsniveau van de taakuitvoering van LVNL nog verbeterd worden.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2004). *Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 825, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). *Brief van 29 november 2005 bij de evaluatie Luchtverkeersleiding Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 398, nr. 1.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 977.