

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk

RWS-2020/7264

Bijlage(n)

2

Datum 26 februari 2020
Betreft Onderzoek dienstverlening SAR helikopters

Geachte voorzitter,

De Search and Rescue (SAR)-diensten omvatten het 24 uur per dag, zeven dagen per week garanderen dat in nood verkerende bemanningen en passagiers van schepen, luchtvaartuigen en mijnbouwinstallaties of mensen betrokken bij andere activiteiten op zee en de ruime binnenwateren snel kunnen worden opgespoord en redding in gang kan worden gezet. De SAR-helikoptercapaciteit is een onderdeel van het pakket aan middelen dat voor de SAR beschikbaar is. Omdat geen twijfel over de kwaliteit van deze dienstverlening mag bestaan heb ik ten aanzien van de SAR-helikopters zoals aangekondigd¹ een onderzoek laten uitvoeren naar de uitoefening van het contract van de SAR helikopters door Noordzee Helikopters Nederland (NHN).² De onderzoeksresultaten bied ik uw Kamer met deze brief aan.

Het onderzoek heeft waardevolle bevindingen opgeleverd. Samen met de andere betrokken partijen ga ik aan de slag met de aanbevelingen voor zowel de korte als lange termijn.

Dit onderzoek staat los van de safety survey die in opdracht van Airport Medical Services (AMS) is uitgevoerd, waarover de leden Van den Berg en Amhaouch (beiden CDA) op 15 januari jl. vragen stelden, die ik heden mede namens de minister voor Medische Zorg en Sport heb beantwoord.

Wel hebben de onderzoekers de uitkomsten van de safety survey van AMS waar relevant betrokken in het onderzoek.

Bevindingen

De onderzoekers geven met hun aanbevelingen aan dat de uitoefening van het contract voor SAR helikopter dienstverlening en de eisen die daaraan worden gesteld niet los kunnen worden gezien van wetgeving en toezicht. Deze onderdelen samen bepalen de kwaliteit van de dienstverlening. De onderzoekers

¹ Kamerstukken II 2019-2020, 30 490 nr. 31.

² Noordzee Helikopters Nederland voert de dienstverlening uit via het Belgische moederbedrijf Noordzee Helikopters Vlaanderen (NHV). In deze brief wordt in principe gesproken over NHN, de formele contractpartij. Daar waar het onderzoeksrapport wordt geciteerd (ook in de bijlage), is de daarin gebruikte afkorting NHV overgenomen.

constateren dat op dit geheel verbetering nodig is. Op drie punten plaatsen zij kritische kanttekeningen.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
RWS-2020/6188

"Ten eerste is het Programma van Eisen dat ten grondslag ligt aan de dienstverlening zeer breed interpreteerbaar en moeilijk te handhaven. Dit heeft ertoe geleid dat er al sinds de gunning voortdurend discussie is of NHN al dan niet voldoet aan de gestelde eisen. Het al dan niet voldoen aan deze eisen is ons inziens niet objectief vast te stellen. Er is twijfel of NHV met de geboden oplossing kan voldoen aan de normstelling om onder de meeste omstandigheden binnen 90 minuten in het gehele verantwoordelijkheidsgebied te zijn voor het redden van 16 personen."

Dit is voor mij aanleiding om de contracteisen opnieuw te beoordelen en de interpretatie die ik hierbij heb op structurele wijze vast te leggen met NHN, om onduidelijkheid op dit punt weg te nemen. In aanvulling op de contacten met het ministerie van Defensie en het Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR), wordt externe expertise betrokken. Ik vind het belangrijk dat de afgesproken capaciteit voor het redden van mensen op zee gewaarborgd is. Dat NHN kan voldoen aan de zorgnorm is beoordeeld door het NLR. Aanvullend zal ik NHN vragen om met een praktijktest aan te tonen dat ze kan voldoen aan de normstelling. Daarnaast start ik op korte termijn met een beleidsevaluatie van de zorgnorm met betrekking tot de SAR helikopter dienstverlening. Ik zal een externe partij vragen te onderzoeken of de zorgnorm in de huidige omstandigheden nog steeds haalbaar en doelmatig is. Onderdeel van dit onderzoek is ook een vergelijking met andere landen. De resultaten van deze beleidsevaluatie zal ik in het najaar met uw Kamer delen.

"Ten tweede is er geen externe luchtvaartregelgeving en -toezicht op de SAR operatie van kracht, en is ook intern toezicht door NHV op de primaire basis Den Helder ontoereikend. Daardoor is de vliegveiligheid op Den Helder onvoldoende geborgd. NHV voldoet op Den Helder niet volledig aan de Arbowet en arbeidstijdenwet. Op de andere basis Pistoohlaven is de operatie vervlochten met andere helikopterdiensten door NHV en daardoor is de vliegveiligheid en het voldoen aan de Arbowet daar afdoende geborgd."

Met mijn brief van 27 november 2019 heb ik uw Kamer ook geïnformeerd dat ik in samenwerking met de ministeries die betrokken zijn bij de Kustwacht een onderzoek start naar het operationele toezicht op de vliegende eenheden (vliegtuigen en helikopters) van de Kustwacht en de SAR organisatie in Nederland en Caribisch Nederland.³ Daarin betrek ik ook de verhouding tot het toezicht door buitenlandse autoriteiten. Dit onderzoek is inmiddels begonnen. Voor de zomer verwacht ik uw Kamer over de uitkomsten te kunnen informeren.

NHN is eind 2019 gestart met een SAR verbeterprogramma. Met dit verbeterprogramma zal onder meer de operatie van Den Helder worden verbeterd en in lijn worden gebracht met de operatie van de Pistoohlaven. NHN heeft mij met een statement aangegeven de kwaliteitsverbetering door te voeren in de SAR helikopter dienstverlening. Dit blijkt ook uit de betrokkenheid op alle niveaus binnen NHN en het moederbedrijf NHV. Het verbeterprogramma en de aanbevelingen van de onderzoekers maak ik onderdeel van het te verlengen

³ Kamerstukken II 2019-2020, 30 490 nr. 31.

contract. Samen met de aanscherping van het Programma van Eisen moet dit leiden tot een verbeterd contract voor SAR helikopter dienstverlening en de uitvoering daarvan in het algemeen en van de basis in Den Helder in het bijzonder.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
RWS-2020/6188

Over het intern toezicht heb ik afspraken gemaakt met NHN.

"Ten derde hebben zowel Rijkswaterstaat als NHV ontoereikend gereageerd op zorgen, klachten en vragen vanuit betrokken partijen. RWS heeft deze zorgen, klachten en vragen en de antwoorden erop onvoldoende gedeeld met de operationeel betrokkenen. RWS wordt in het contractbeheer gehinderd door geringe kennis van luchtvaart en SAR. NHV heeft onvoldoende voorkomend duidelijkheid verschaft en oplossingen ingeregeld ten aanzien van langdurige klachten, onduidelijkheden en vragen. Het contractbeheer en diverse audits geven geen volledig en geen representatief beeld van de situatie als geheel."

Rijkswaterstaat heeft vertrouwd op de jaarlijkse audits naar de uitvoering van de SAR helikopter dienstverlening. Deze audits waren sterk gericht op de vraag of wordt voldaan aan het Programma van Eisen. Hierbij is mogelijk onvoldoende oog geweest voor signalen van derden. De audits zullen in de toekomst worden verbreed, waarbij ook veiligheidscultuur, veiligheidsorganisatie, operaties, (intern) toezicht, naleving van regelgeving en behandeling van signalen en klachten van derden integraal worden meegenomen in de audit.

Vorig jaar is al ingezet om de organisatie van het programma Kustwacht binnen Rijkswaterstaat te versterken door het aantrekken van meer expertise. Daarnaast zal Rijkswaterstaat vaker externe deskundigheid betrekken in het proces. Tenslotte zal Rijkswaterstaat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan contractbeheer versterken door de afspraken met betrekking tot contractuitvoering beter vast te leggen.

Aanbevelingen

De onderzoekers hebben concrete aanbevelingen gedaan op het gebied van contractvoorwaarden, contractbeheer, dienstuitvoering en de nieuwe aanbesteding. In de bijlage bij deze brief ga ik in op de aanbevelingen gericht aan de Rijksoverheid.

Daarnaast zijn zestien aanbevelingen gericht aan NHN. NHN heeft aangegeven alle aanbevelingen waar zij verantwoordelijk voor is over te nemen, dit is ook aan mij bevestigd door het moederbedrijf NHV. Opvolging van deze aanbevelingen is reeds onderdeel van het genoemde SAR verbeterprogramma, of zal hieraan worden toegevoegd. Het verbeterprogramma zal ik bij de contractverlenging ook contractueel vastleggen. Gedurende de looptijd van het contract blijf ik met NHN in gesprek met NHN over de opvolging van deze aanbevelingen. De voortgang op deze aanbevelingen zal tevens onderdeel uit maken van de jaarlijkse audit.

Vervolg

Gelet op de constructieve houding van NHN en de wijze waarop zij in gesprek is met Rijkswaterstaat over de vorderingen met betrekking tot het SAR verbeterprogramma, hebben Rijkswaterstaat en de Kustwacht voldoende vertrouwen dat ze samen met NHN kunnen komen tot een verbetering van de SAR helikopter dienstverlening.

Hierbij voel ik mij gesteund door de onderzoekers. Zij concluderen:

"Overwegende dat NHV op de basis Pistoolhaven laat zien dat ze een degelijke helikopteroperatie onder regelgeving en toezicht uit kan voeren, en een hernieuwde commerciële aanbesteding op korte termijn niet te realiseren is, kunnen de onderzoekers zich voorstellen dat het Ministerie IenW tot verlenging van het contract met NHV overgaat onder de volgende voorwaarden"

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
RWS-2020/6188

En verder concluderen de onderzoekers:

"NHV heeft gedurende de looptijd van het contract aan elke individuele aanvraag voor een SAR-inzet kunnen voldoen. De beschikbaarheid van bemanningen en middelen is steeds voldoende; de bemanningen zijn toegewijd, en er worden daadwerkelijk reddingen uitgevoerd."

Ik heb vertrouwen dat met hulp van de aanbevelingen de SAR helikopter dienstverlening kan worden verbeterd en de twijfel over de kwaliteit wordt weggenomen. Om de continuïteit van de dienstverlening te borgen zal ik het contract met NHN verlengen voor een periode van twee jaar, waarbij de kwaliteitsverbeteringen onderdeel worden van het contract.

Al bij de aanbesteding van het huidige contract voor SAR helikopter dienstverlening was voorzien dat het ministerie van Defensie het volgende contract voor de SAR helikopter dienstverlening zal aanbesteden. De voorbereiding van deze aanbesteding loopt en is erop gericht dat het nieuwe contract op 1 juli 2022 kan aanvangen. Deze periode is nodig om de uitvraag voor te bereiden en af te stemmen met de verschillende partijen binnen de Kustwacht. Daarnaast wordt voor een complex contract zoals de SAR helikopter dienstverlening meer tijd genomen voor de dialoog met marktpartijen om te zorgen dat duidelijk is wat wordt gevraagd en wat de partijen kunnen bieden. Tenslotte heeft de partij die de dienst zal uitvoeren na gunning tijd nodig om materieel gereed te maken en personeel te werven. Ook bij deze aanbesteding worden de aanbevelingen van de onderzoekers meegenomen. In de loop van dit jaar kunnen partijen inschrijven.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

BIJLAGE - Opvolging aanbevelingen gericht aan de Rijksoverheid**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat****Ons kenmerk**
RWS-2020/6188

Aanbeveling	Opvolging
Realiseer nationale SAR regelgeving en toezicht, en neem hierbij rekenschap van de UK CAP-999 regeling.	In samenwerking met de ministeries die betrokken zijn bij de Kustwacht ben ik een onderzoek gestart naar het operationele toezicht op de vliegende eenheden (vliegtuigen en helikopters) van de Kustwacht en de SAR organisatie in Nederland en Caribisch Nederland.
Neem kennis van de uitkomst van het nog lopende onderzoek door Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) zodra dit is afgerond, en zoveel eerder indien mogelijk.	Hier zal ik kennis van nemen en indien nodig over in gesprek gaan met mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en NHN.
Betrek bij een eventuele nieuwe aanbesteding alle bij SAR betrokken instanties, en denk daarbij ook aan de betrokken inspecties zoals ILT, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) om werkafspraken te maken over toezicht en handhaving.	De nieuwe aanbesteding wordt voorbereid door het ministerie van Defensie in samenwerking met alle betrokken partijen waaronder de relevante toezichthouders.
Versterk significant de eigen kennis en expertise bij RWS op gebied van luchtvaarttechniek, luchtvaartveiligheid en SAR, of zet daartoe externe expertise om effectief te kunnen sturen in de contractbeheersing bij afwezigheid van externe regelgeving en toezicht.	Naast de advisering door het ministerie van Defensie en het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum waar Rijkswaterstaat al gebruik van maakt, zal Rijkswaterstaat zich in de toekomst breder laten adviseren.
Leg nieuwe besluiten, bevindingen, afspraken en acties ten aanzien van de contractuitvoering uitputtend vast en deel deze met de Kustwacht en andere partijen en verifieer de implementatie ervan om daarmee nieuwe onduidelijkheden te voorkomen.	Hier zal ik invulling aan geven.
Beperk eventuele audits in het kader van contractbeheer niet alleen tot de oorspronkelijke technische PvE eisen en de technische middelen, maar beschouw ook veiligheidscultuur, en -organisatie, operaties, en regelgeving en toezicht integraal mee.	Hier zal ik invulling aan geven.

Aanbeveling	Opvolging
<p>Maak een overzicht van alle met NHV overeengekomen werkafspraken, interpretaties en alternatieve oplossingen, en van de diverse bevindingen en stellingname ten aanzien van audits zodat Kustwacht, AMS, TMI, NLR, ISZW, het ministerie IenW en eventuele andere betrokkenen hetzelfde beeld hebben ten aanzien van deze punten en alle onduidelijkheden hierover worden weggenomen.</p>	<p>Ik zal alle gemaakte afspraken inventariseren en vast laten leggen als addendum op het contract met NHN.</p>
<p>Laat de contractbeheerder RWS optreden als pseudo-inspectie in afwezigheid van luchtvaartregelgeving en -toezicht.</p>	<p>Ik acht het niet verstandig om in deze situatie de functie van contractbeheer en toezicht te vermengen. Als contractbeheerder laat ik een jaarlijkse audit uitvoeren naar de uitoefening van het contract. De audit zal ik verbreden overeenkomstig de aanbeveling van de onderzoekers op het punt van de audit.</p>
<p>Stel een geactualiseerde norm voor de nationale SAR taak op die gebruikt kan worden als uitgangspunt voor het programma van eisen bij een nieuwe aanbesteding van de SAR dienst.</p>	<p>Ik heb een beleidsevaluatie van de zorgnormen met betrekking tot de SAR helikopter dienstverlening gestart. Dit onderzoek moet duidelijkheid geven of de zorgnormen in de huidige omstandigheden nog steeds haalbaar en doelmatig zijn. De resultaten van deze beleidsevaluatie zal ik met uw Kamer delen.</p>
<p>Stel een aanzienlijk meer SMART PvE op, gebruikmakend van realistische en gedetailleerde SAR scenario's. Enkele essentiële maar niet uitputtende eisen betreffen flight in icing, night vision, capaciteit van de helicopters in relatie tot de zorgnorm, en voldoen aan regelgeving en toezicht.</p>	<p>Ik zal deze aanbeveling meegeven aan mijn collega van Defensie, die de nieuwe aanbesteding voorbereidt. Daar waar mogelijk binnen de Aanbestedingswet zal ik deze punten ook meenemen bij de contractverlening.</p>
<p>Overweg een volgende aanbesteding van de SAR dienst uit te voeren volgens de Economisch Meest Voordelig Inschrijving (EMVI) methode.</p>	<p>Mijn collega van Defensie voert de nieuwe aanbesteding uit conform de beste prijs-kwaliteitverhouding, dat de EMVI methode vervangen heeft.</p>

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons kenmerk
RWS-2020/6188

Aanbeveling	Opvolging
Toon de vereiste capaciteit voor het redden van 16 drenkelingen met twee helikopters aan door middel van een demonstratie zoals gevraagd door de Kustwacht. In geval van gebleken onvoldoende capaciteit: maak een EC175 van NHV helikopter gereed voor SAR inzet bij grote calamiteiten, leg in het SAR OPS manual vast hoe wordt opgeschaald bij grote calamiteiten.	Of kan worden voldaan aan de zorgnorm zal worden gecontroleerd met een praktijktest.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
RWS-2020/6188