

Evaluatie

Luchtverkeersleiding Nederland

LVNL

Ministerie Verkeer en Waterstaat

Werkgroep Evaluatie LVNL

bestaande uit medewerkers van

- DGTL programma Luchtverkeer
- Inspectie VenW
- Hoofddirectie Juridische Zaken
- Directie Organisatie en Informatie

september 2005

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Transport en Luchtvaart





Bron LVNL

Inhoudsopgave Evaluatie Luchtverkeersleiding Nederland

Hoofdrapport

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding en doel	5
1.2 Leeswijzer	5
2 Werkzaamheden LVNL	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Takenpakket LVNL	7
2.3 Werkterrein en partners in het Nederlandse luchtruim	8
2.4 Kengetallen	10
2.5 Begroting	11
3 De wettelijke basis van luchtverkeersleiding	13
4 Evaluatie LVNL	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Bevindingen inzake veiligheid	17
4.3 Bevindingen inzake de prestatie van de luchtverkeersleiding op Schiphol	18
4.4 Bevindingen inzake de ZBO-status	20
4.5 Bevindingen inzake de bedrijfsvoering	21
4.6 Terugblik op wijzigingen in wet- en regelgeving na de vorige evaluatie	23
5 Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie	25

Annexen

Annex 1: Het interne systeem van LVNL voor borging van kwaliteit en veiligheid	27
Annex 2: Het gebruik van indicatoren in het toezicht	28
Annex 3: Omgaan met risico's en het gebruik van richtwaarden voor veiligheid (Target Levels of Safety; TLS)	32
Annex 4: De positionering van LVNL als ZBO	33
4-A: Het project Herpositionering	33
4-B: Doorlichting van LVNL in het licht van het kabinetsbesluit over het Kohnstamm-rapport	35
Annex 5: Stand van zaken aanbevelingen Algemene Rekenkamer	40



Bron LVNL

1 Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

Dit rapport is opgesteld door een interne werkgroep van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het is opgesteld ten behoeve van de wettelijke evaluatie van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) die vereist is op grond van de Wet luchtvaart (Wlv). Als criteria zijn in Artikel 5.46 van die wet aangegeven “de werking en de doeltreffendheid” van LVNL. In de evaluatie is in het bijzonder gekeken naar de borging van de veiligheid en naar de bedrijfsvoering terwijl de prestaties ook in internationaal perspectief zijn gezien (“benchmark”).

Ook is gezien of de wet- en regelgeving inzake LVNL goed functioneert als kaders voor sturing en toezicht. Om verschillende redenen is daarbij extra aandacht besteed aan de huidige positie als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Voor de toekomst van LVNL is vooral de wetgeving van belang inzake Single European Sky die stapsgewijs zijn intrede doet. Begin 2006 zal aan de Kamer een wetsontwerp voor wijziging van de Wet luchtvaart worden toegezonden waarbij in de Memorie van toelichting wordt uiteengezet wat deze Europese ontwikkelingen betekenen voor LVNL. In dit rapport is daarom slechts kort op deze ontwikkelingen ingegaan.

Vorig jaar is door de Algemene Rekenkamer een rapport uitgebracht over het toezicht op LVNL waarin praktijkgerichte aanbevelingen werden gedaan om sturing en toezicht inzake LVNL te verbeteren. In het bijzonder werd aandacht gevraagd voor prestatie-indicatoren en andere kwantitatieve normen voor bedrijfsvoering en veiligheid om daarmee duidelijker aan te geven wat van LVNL wordt verwacht. Omdat deze aanbevelingen nauw samenhangen met de evaluatie van LVNL en van het wettelijk instrumentarium gaat het rapport ook in op de stand van zaken bij die aanbevelingen (Annex 5).

1.2 Leeswijzer

Hoofdrapport

Hoofdstuk 2 is een “foto” van LVNL met een korte schets van de organisatie.

In hoofdstuk 3 wordt aangegeven wat de wettelijke basis is voor de luchtverkeersleiding en voor de inrichting van LVNL als organisatie.

Hoofdstuk 4 bevat de feitelijke evaluatie van LVNL, gevolgd in hoofdstuk 5 door conclusies en aanbevelingen.

Annexen

In een aantal annexen wordt ingegaan op aspecten van sturing en toezicht, mede in relatie tot de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over het toezicht op LVNL.

[Annex 1](#) beschrijft het interne systeem van LVNL voor de borging van kwaliteit en veiligheid.

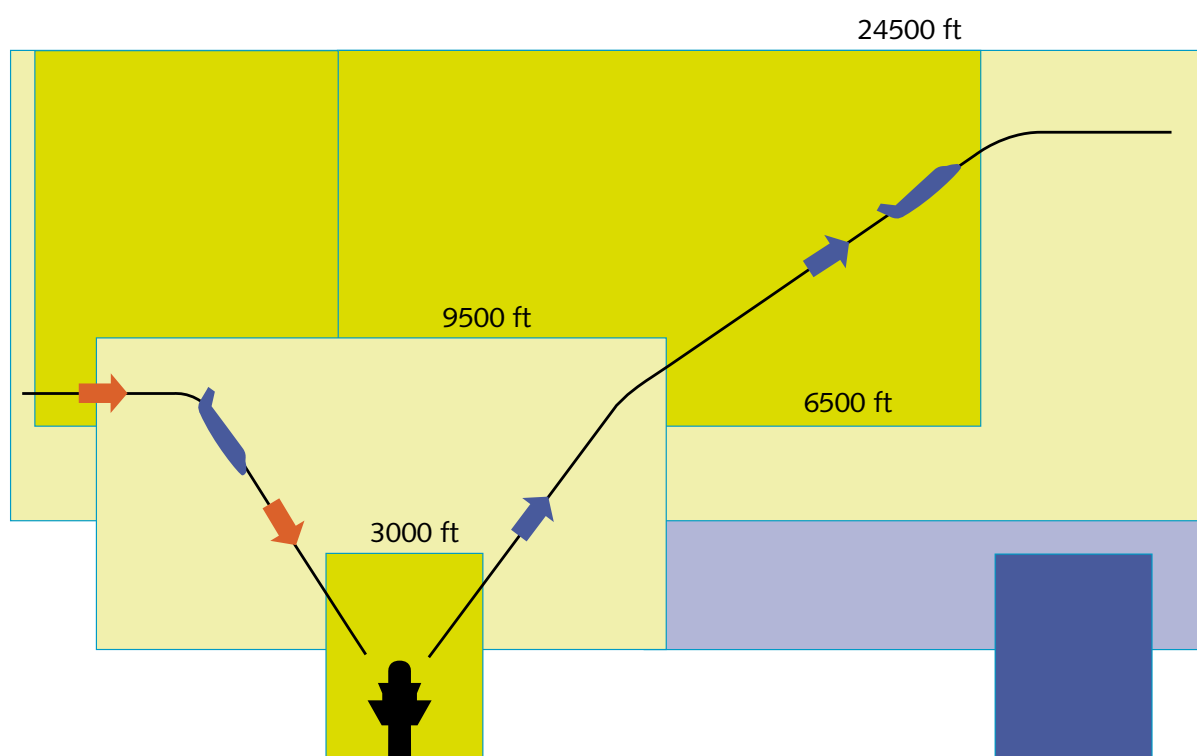
Gezien het belang dat de Algemene Rekenkamer hecht aan het gebruik van indicatoren wordt in [Annex 2](#) ingegaan op het gebruik van indicatoren in het toezicht; in dat hoofdstuk wordt ook een overzicht gegeven van de indicatoren waarover reeds door LVNL wordt gerapporteerd.

Een belangrijk punt van kritiek van de Rekenkamer betrof de borging van veiligheid met behulp van richtwaarden voor veiligheid (Target Levels of Safety). In [Annex 3](#) wordt aangegeven wat de stand van zaken is op dit gebied.

[Annex 4](#) bevat een analyse van de positionering als ZBO. Het eerste deel gaat in op de resultaten van het project "Herpositionering LVNL" terwijl het tweede deel een doorlichting bevat van LVNL in het licht van het kabinetsbesluit over het Kohnstamm-rapport

[Annex 5](#) geeft een overzicht van de stand van zaken bij het implementeren van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Luchtruimtestructuur verticaal



Bron: LVNL

Hoofdstuk 2: Werkzaamheden LVNL

2.1 Inleiding

Artikel 5.46 van de Wet luchtvaart vraagt elke vijf jaar een verslag van “de werking en doeltreffendheid” van LVNL. Dit hoofdstuk bevat met het oog op het eerste van deze twee elementen een kort overzicht van de werkzaamheden van LVNL. Op www.lvnl.nl is uitgebreidere informatie te vinden, waaronder de jaarverslagen over 2002, 2003 en 2004, rapporten over de naleving van milieuregels en over maatregelen inzake parallelle procedures. Op www.eurocontrol.int/prc is vergelijkende informatie te vinden over de Europese organisaties voor luchtverkeersdienstverlening.

2.2 Takenpakket LVNL

LVNL vervult een wettelijk omschreven, samenhangend pakket aan taken; dit wordt hier verder aangeduid als hoofdtaken. Deze hebben betrekking op de luchtverkeersdienstverlening in het luchtruim van Nederland en boven een deel van de Noordzee. Een belangrijk deel van de werkzaamheden heeft betrekking op de nationale luchthaven Schiphol.

De primaire taak van LVNL is het geven van luchtverkeersdienstverlening binnen het vluchtinformatiegebied Amsterdam. Hieronder wordt verstaan: het geven van luchtverkeersleiding alsmede het verstrekken van advies of inlichtingen tijdens de vlucht¹ en het verzorgen van alarmering.

¹ Onder “vlucht” wordt ook verstaan de aansluitende bewegingen van het vliegtuig op de grond.

Daarnaast behoort tot de taken van LVNL:

- Het definiëren, verwerven, installeren, beheren en instandhouden van technische installaties en systemen van luchtverkeersbeveiliging;
- Het geven van luchtvaartinlichtingen, het uitgeven van luchtvaartpublicaties en luchtvaartkaarten;
- Het (doen) verzorgen van opleidingen ten behoeve van luchtverkeersbeveiliging;
- Het doen van voorstellen aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de hoogte van de heffingen die aan luchtvaartmaatschappijen worden opgelegd;
- Het adviseren van de ministers van Verkeer en Waterstaat en Defensie over aangelegenheden op het gebied van de luchtverkeersbeveiliging;
- Specifieke taken die bij of krachtens de wet aan LVNL zijn opgedragen, zoals het verlenen van ontheffingen/ vrijstellingen voor valschermspringen, het slepen van voorwerpen of luchtvaartuigen tijdens de vlucht en voor het verwijderen van voorwerpen of stoffen tijdens de vlucht².

² Het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen wordt naar alle waarschijnlijkheid met ingang van 1 januari 2006 overgedragen aan IVW.

Het geven van luchtvaartmeteorologische inlichtingen wordt in samenwerking met het KNMI verzorgd.

Naast de wettelijk omschreven taken mag LVNL op grond van de Wet luchtvaart ook activiteiten voor derden verrichten voor zover deze verband houden met de wettelijke taken. Als beginsel voor de activiteiten van LVNL geldt dat zij kostendekkend dienen te zijn.

2.3 Werkterrein en partners in het Nederlandse luchtruim

³ Het naderingsgebied van Rotterdam wordt bediend vanuit Schiphol.

Het werkterrein van LVNL omvat de luchthavens Schiphol, Rotterdam³, Groningen en Maastricht⁴, het civiele deel van het luchtruim boven Nederland en een deel van de Noordzee tot een hoogte van circa 7,5 kilometer.

⁴ Op termijn zal LVNL mogelijk ook op Lelystad luchtverkeersdienstverlening verzorgen.

Naast LVNL hebben in Nederland de minister van Defensie en Eurocontrol ook taken op het gebied van luchtverkeersdienstverlening. In bepaalde omschreven gedeelten van het luchtruim is de minister van Defensie verantwoordelijk voor de afhandeling van het luchtverkeer. Dit vindt plaats door de militaire verkeersleiding en de gevechtsleiding in het centrum te Nieuw Milligen en op de militaire luchtvaartterreinen en vliegvelden, waarvan Eindhoven, De Kooy en Twenthe met burgermedegebruik. Om het beschikbare luchtruim optimaal te benutten werken de civiele en militaire verkeersleiding met elkaar samen op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Voor LVNL komt de samenwerking met de militaire verkeersleiding tot uitdrukking in onder meer een samenwerkingsovereenkomst, flexibel luchtruimgebruik middels het 'Flexible Use of Airspace'-concept (FUA-concept) van Eurocontrol⁵ en het elkaar beschikbaar stellen van operationele faciliteiten in geval van calamiteiten.

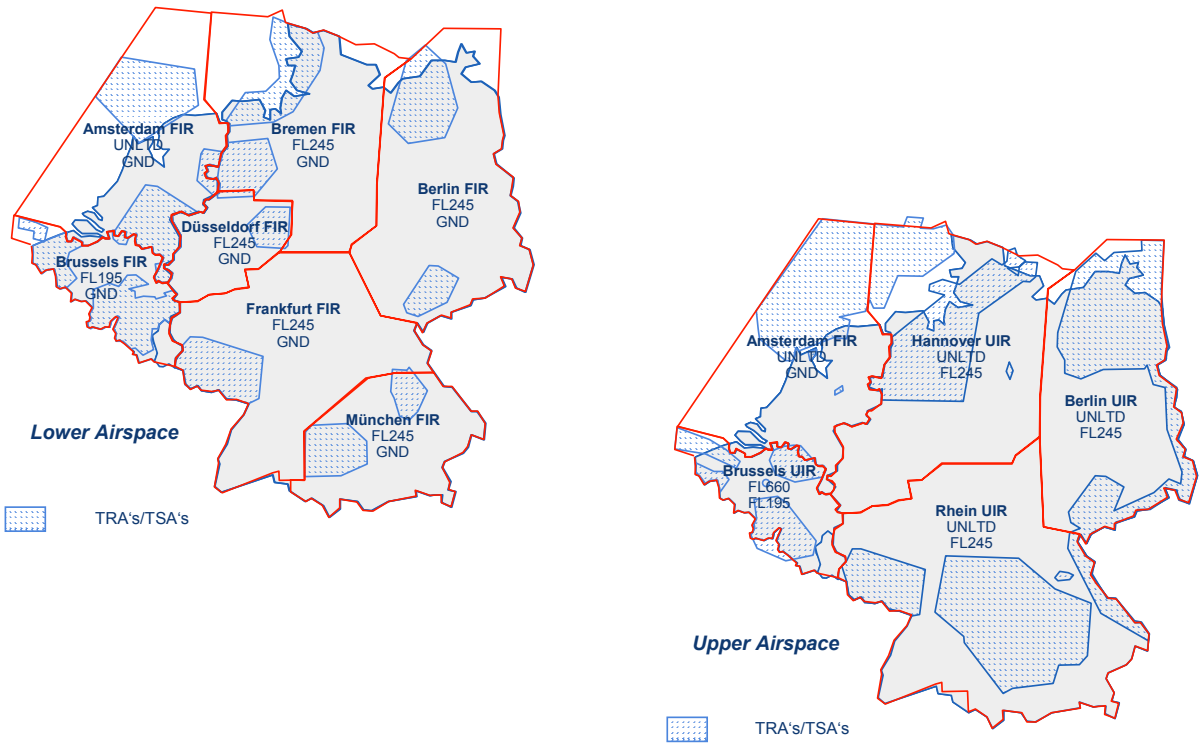
⁵ Flexible Use of Airspace: concept gebaseerd op het beginsel dat luchtruim niet uitsluitend wordt bestemd voor civiel dan wel militair gebruik, maar dat luchtruim zo goed mogelijk moet voorzien in de behoeften van de verschillende gebruikers.

Daar waar beslissingen van de minister van Defensie en Verkeer en Waterstaat over militaire respectievelijk burgerluchtvaart elkaar raken vindt afstemming plaats. De minister van Defensie heeft overigens om veiligheids en/ of militaire redenen ook bepaalde bevoegdheden richting LVNL (bijvoorbeeld ingeval van ernstige verstoringen van de binnenlandse orde of veiligheid of in verband met de handhaving van de internationale rechtsorde).

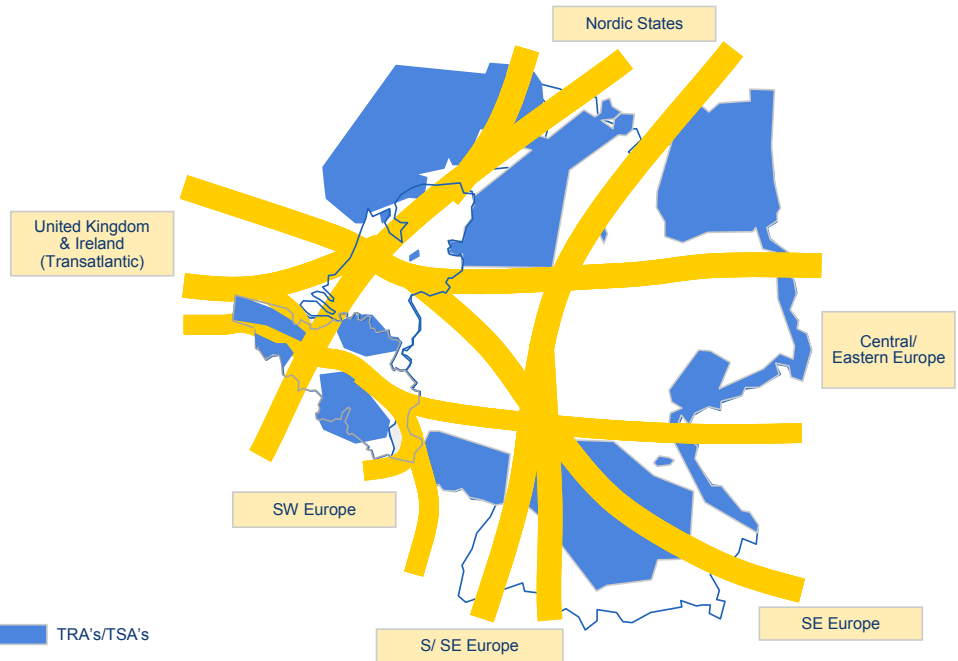
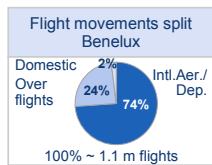
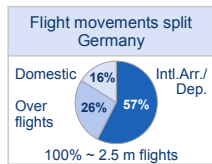
Het Upper Area Control Centre Maastricht (Maastricht UAC) is belast met de luchtverkeersdienstverlening in de hogere luchtlagen (boven 7,5 km) boven België, Nederland, Luxemburg en een gedeelte van Duitsland. De betrokken landen hebben door middel van een verdrag de uitvoering van deze taak ondergebracht bij Eurocontrol.

Langs de grenzen van het Nederlandse gebied zijn met het oog op een doelmatige dienstverlening enkele kleine gebieden in beheer overgedragen naar en van naburige organisaties voor verkeersleiding.

Gereserveerde gebieden in het luchtruim boven de Benelux en Duitsland



Voornaamste luchtverkeersroutes boven de Benelux en Duitsland



Bron Eurocontrol

TRA's/TSA's

2.4 Kengetallen

⁶ Er zijn in totaal zo'n 220 verkeersleiders bij de verschillende onderdelen.

Bij LVNL werkten in 2004 ruim zo'n 1000 personen⁶. De inkomsten bedroegen dat jaar € 170 miljoen, op een balanstotaal van € 255 miljoen.

De bezetting was als volgt (in fte):

	2003	2004
Bestuur en staf	61	57
Air Traffic Management	629	632
Corporate Resources Management	125	122
Human Resources Management	94	95
Regional Unit	99	91
Totaal	1007	997
Training pool	80	53
Functioneel leeftijdsontslag en 55+ regeling	64	70

Het overgrote deel van de door LVNL gecontroleerde vliegbewegingen heeft Schiphol als luchthaven van vertrek of bestemming. Schiphol is met 418.600 afgehandelde vluchten in 2004 de vierde luchthaven van Europa; het verkeer nam in 2004 met 2,5% toe ten opzichte van het jaar ervoor. De piekcapaciteit van Schiphol is de hoogste in Europa; de afgegeven uurcapaciteit voor Schiphol is 104 vliegbewegingen voor aankomst piek uur en 108 bewegingen voor vertrek piek uur.

De afhandeling van al deze vluchten op Schiphol vindt plaats binnen de strenge en complexe milieuregels en binnen een relatief klein naderingsverkeersgebied. Toch is LVNL in staat om al dit verkeer af te handelen met een beperkt aandeel in de toerekenbare Europese verträgen om redenen van verkeersleidingcapaciteit (omstreeks 1,2% in 2004). De aan LVNL toe te schrijven verträgen werden vooral veroorzaakt door ongunstige weersomstandigheden en de toegenomen hoeveelheid verkeer in sectoren waar het verkeersaanbod de maximale capaciteit benadert. In juni en juli 2004 waren technische problemen met het systeem vooral de oorzaak van verträgen.

Het zogenaamde en-route verkeer liet een groei zien met 9% van het aantal service units, de gebruikte combinatie voor de in het Nederlandse luchtruim gevlogen afstand in combinatie met het gewicht van vliegtuigen. Bij het ACC, het Amsterdam Area Control Centre, de algemene verkeersleiding, zijn in 2004 ruim 533.000 vliegtuigbewegingen afgehandeld; 5,7% meer dan het voorafgaande jaar. Het totaal afgehandelde aantal vluchten op de luchthavens van Maastricht, Groningen en Rotterdam daalde respectievelijk 19,8%, 17,7% en 4,4%.

2.5 Begroting

LVNL is een non-profit organisatie die de financiële resultaten, positief en negatief, moet verrekenen in de tarieven voor de gebruikers. Over de systematiek voor het vaststellen van de en-route tarieven vindt multinationaal afstemming plaats in Eurocontrol; ook worden door LVNL jaarlijks de gebruikers geconsulteerd. De Minister keurt de tarieven jaarlijks goed in het kader van de begroting. De inning van de en-route heffingen in het door LVNL bediende deel van het Nederlandse luchtruim is opgedragen aan Eurocontrol; deze ontvangsten komen ten goede van de begroting van LVNL. De luchthaven Schiphol int met de landingsgelden ook het verkeersleidingsgedeelte.

In de afgelopen jaren dreigden de tarieven zeer sterk te stijgen door de terugval in het luchtverkeer in combinatie met grotendeels niet te ontkomen stijgende kosten (personeelskosten en investeringen). Naast een éénmalige uitkering door het departement in 2002 om de directe gevolgen op te vangen van het vliegverbod naar de VS na "11 september" heeft LVNL gebruik gemaakt van haar egalisatiefonds voor de luchtverkeersleiding op Schiphol om de tariefstijging daar beperkt te houden. Ook werd een programma in gang gezet om op middellange termijn tot structurele verlaging van de personeelsomvang en van de kosten te komen.

In 2004 konden de tarieven voor het en-route verkeer voor het eerst weer worden verlaagd, met 6,9% met een verdere verlaging in 2005 van 12,6%. De tarieven voor het Schipholverkeer stegen in 2004 nog met 4,94%; in 2005 bleven deze gelijk. De tarieven voor het verkeer op Groningen en Maastricht zijn in 2004 met 8,26% gestegen en in 2005 opnieuw met 2,5%.

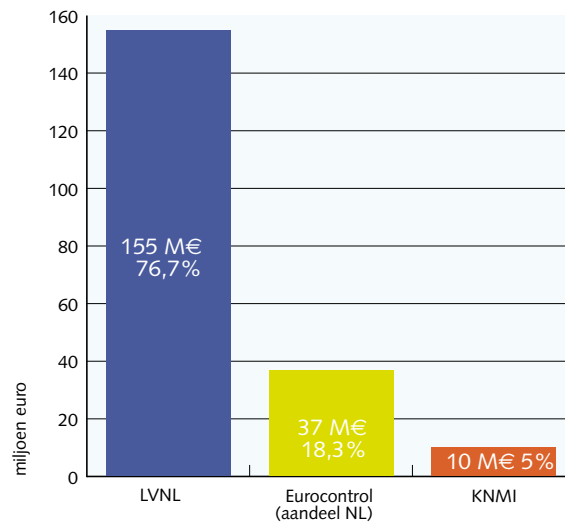
De inkomsten uit de afhandeling van het luchtverkeer zijn in 2004 met 9,5 miljoen euro gestegen tot 207,6 miljoen per jaar. Deze stijging komt, behalve door de deels hogere tarieven, door een toename van het luchtverkeer en een toename van het aantal vliegtuigen in de zwaardere categorieën. De totale kosten stegen minder dan begroot. Er werd een positief resultaat behaald van 10 miljoen euro; dit wordt volgens de systematiek verwerkt in de begroting voor 2006. De negatieve stand van het egalisatiefonds is dan bijna geheel weggewerkt. De in 2003 ingestelde vacaturestop werd gehandhaafd in 2004 (met uitzondering van verkeersleiders). De trend van sterk stijgende personeelskosten (65% van de begroting) werd daardoor omgebogen; deze kwam door de gestegen pensioenlasten en sociale premies toch nog uit op een toename van 4,5%.

LVNL ontvangt een vaste Rijksbijdrage ter dekking van de kosten verbonden aan de dienstverlening voor zogenoemde vrijgestelde vluchten. Vooral door het toegenomen overvliegend militair vliegverkeer in verband met Irak en Afghanistan is het aantal van dergelijke vluchten de laatste jaren sterk gestegen.

Ten aanzien van de regionale velden bestond het systeem dat het Rijk de tekorten bijpaste. Enkele jaren geleden is echter besloten de Rijksbijdrage te beëindigen. Om dat mogelijk te maken heeft LVNL een reorganisatieplan opgesteld. Inmiddels is duidelijk dat een kosten-dekkende exploitatie op de regionale velden niet mogelijk is. Dit heeft een aantal oorzaken, waaronder de verkeersontwikkeling en de toezeggingen aan deze velden dat tarieven slechts beperkt zullen stijgen. De tekorten worden opgevangen door verrekening met de Eurocontrol-heffingen. Er wordt gewerkt aan verdere besparingen en in het kader van Single European Sky wordt een nieuwe systematiek besproken waarbij de kosten van het naderingsverkeer aan het en-route verkeer worden toegerekend.

*Kostenverdeling
luchtverkeersleiding
in 2005*

Bron LVNL



3 De wettelijke basis van de luchtverkeersleiding

Op grond van het Verdrag van Chicago over de internationale burgerluchtvaart en de bijbehorende annexen is het een verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid om luchtverkeersregels te stellen en luchtverkeersfaciliteiten ter beschikking te stellen met inachtneming van de terzake geldende internationale regels. Het doel zoals aangegeven in het verdrag is "een veilige, vlotte en ordelijke afhandeling van het luchtverkeer". In Nederland is aan deze verplichting invulling gegeven door de Wet luchtvaart (Wlv) en de op deze wet gebaseerde regelgeving.

Tot en met 1992 was de Luchtverkeersbeveiliging (LVB) een onderdeel van de Rijksluchtvaartdienst. Bij wet is in 1993 de LVB, thans LVNL geheten, verzelfstandigd als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). De voor de taakuitvoering van LVNL bepalende regels voor het luchtverkeer, voor de luchtverkeersdienstverlening en voor de tariefbepaling zijn vastgelegd in de Wet luchtvaart en de onderliggende regelgeving. Ingevolge artikel 5.22 Wet luchtvaart heeft LVNL rechtspersoonlijkheid; dit houdt in dat LVNL zelfstandige vermogensrechtelijke bevoegdheden toekomen.

Tevens wordt LVNL aangemerkt als een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT).

Volgens de Comptabiliteitswet is een rechtspersoon een RWT voor zover deze een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. De RWT-status staat los van de specifieke juridische status van een organisatie. De begrippen RWT en ZBO overlappen vrijwel geheel bij de huidige rechtsvorm van LVNL.

Medewerkers van LVNL zijn ambtenaren; de organisatie heeft een eigen CAO.

Per 1 januari 2003 is in de Wet luchtvaart een nieuw hoofdstuk opgenomen (Hoofdstuk 8) dat speciaal van toepassing is op Schiphol (ook wel Schipholwet geheten). Dit hoofdstuk is op 20 februari 2003 in werking getreden. Hierin werd een nieuw wettelijk systeem opgenomen voor de Mainport Schiphol, waaronder een nieuw milieunormenstelsel. Voor het eerst kreeg LVNL in 2003 te maken met een wettelijke taak met betrekking tot milieu (geluid, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging). Deze wettelijke milieutaak heeft enerzijds betrekking op het naleven van regels met betrekking tot route - en baangebruik door LVNL, op straffe van een bestuurlijke boete en anderzijds op een zorgplicht samen met de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen om binnen de grenswaarden voor geluid, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging te blijven op straffe van een bestuurlijke maatregel.

Uitgangspunt bij deze wetswijziging was volgens de memorie van

toelichting een bestuurlijke ontvlechting van de verhoudingen tussen de overheid en de luchtvaartsector. Onder de "luchtvaartsector" wordt in de toelichting bij dit hoofdstuk van de wet behalve de luchtvaartmaatschappijen en de exploitant van de luchthaven ook LVNL gerekend. Volgens Hoofdstuk 5 van de wet is LVNL overheid; volgens de toelichting bij Hoofdstuk 8 juist niet.

In de Europese Unie is overeenstemming bereikt over betere samenwerking tussen lidstaten wat betreft luchtverkeersleiding en luchtruimbeheer. In het kader van deze "Single European Sky" (SES) worden uniforme eisen gesteld aan de dienstverleners, waarbij grensoverschrijdende samenwerking gewenst is. Bovendien worden uniforme eisen gesteld aan gebruikte apparatuur, opleidingseisen van het personeel en aan het heffingenstelsel, waarmee luchtverkeersleiding wordt gefinancierd. Ook geldt de verplichting tot het vormen van grensoverschrijdende "functionele" luchtruimblokken.

De staat blijft verantwoordelijk voor haar luchtruim, waaronder de aanwijzing van dienstverleners. Tenslotte is bepaald dat er toezicht op de dienstverlening wordt uitgeoefend door de overheid (door de National Supervisory Authority; NSA). De organisaties voor luchtverkeersdienstverlening worden door de Europese Unie rechtstreeks benaderd en beschouwd als gesprekspartners van de Europese Commissie. De SES-verordeningen hebben een rechtstreekse werking maar om er daadwerkelijk uitvoering aan te geven is in de meeste gevallen nadere Europese regelgeving nodig. Het wetsontwerp voor de implementatie van SES in de Nederlandse wetgeving zal in de herfst van dit jaar naar de Raad van State worden gezonden voor advies en vermoedelijk begin 2006 aan de Kamer worden voorgelegd.

Luchtverkeersleiding is een taak waarbij openbaar gezag wordt uitgeoefend. Voor wat betreft deze taak blijft de organisatie derhalve altijd een bestuursorgaan, waarbij de vormgeving ervan publiekrechtelijk is (zoals nu) of ook privaatrechtelijk zou kunnen zijn. Door het Kabinet is naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Kohnstamm besloten de positie van de ZBO's aan een nader onderzoek te onderwerpen. Ten aanzien van LVNL kan vastgesteld worden dat voor deze ZBO niet alleen het nationale perspectief van belang is maar ook het perspectief van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van Single European Sky om de Nederlandse belangen ook op termijn te kunnen behartigen. Al eerder was in het project Herpositionering LVNL de positie van LVNL tegen het licht gehouden naar aanleiding van het Kabinetsvoornemen uit 1999 om LVNL verder te verzelfstandigen en op termijn te privatiseren. In Annex 4 wordt op de positie van LVNL als ZBO ingegaan.

De Kwaliteit- en Veiligheidsregeling LVNL waar de Wet Luchtvaart naar verwijst, schrijft het hebben van een veiligheidsmanagement-systeem door LVNL voor. Dit is een verzameling afspraken, processen en procedures die er gezamenlijk op gericht zijn om de veiligheid van de operationele processen zo goed mogelijk te borgen en de werknemers zo goed mogelijk te beschermen. Dit systeem wordt voortdurend

ontwikkeld op basis van de meest recente inzichten in de luchtvaart-industrie en daarbuiten.

Belangrijke elementen in dat veiligheidsmanagement systeem zijn onder andere:

- LVNL is door een daartoe bevoegde organisatie (DNV) gecertificeerd om het ISO 9001 kwaliteitscertificaat te voeren voor alle onderdelen van het bedrijf. De Inspectie VenW is betrokken bij deze certificering en houdt toezicht op de goede werking van het veiligheidsmanagement systeem van LVNL en toetst dat twee maal per jaar.
- Er is een kader ontwikkeld dat een heldere afweging mogelijk maakt van Veiligheid, Efficiency en Milieu belangen (zie hoofdstuk 4)
- Er is een systematische veiligheids-monitoring en rapportage. LVNL rapporteert bijvoorbeeld maandelijks aan IVW alle voorvallen en de resultaten van het incidentenonderzoek. Intern LVNL worden de veiligheidsprestaties door het Bestuur bewaakt.



Bron LVNL

4 Evaluatie LVNL

4.1 Inleiding

Bij de vorige evaluatie lag de nadruk op de bedrijfsvoering en het bestuurlijk/juridische kader. Het werd toen nodig geacht een uitvoerig onderzoek te laten verrichten door een extern bureau. Bij de onderhavige evaluatie was echter reeds een grote hoeveelheid materiaal beschikbaar van zowel externe bureaus en organisaties als uit rapportages van het reguliere toezicht door DGTL en de Inspectie VenW, en verder uit onderzoek door de Algemene Rekenkamer, het project Herpositionering LVNL, de externe certificering volgens ISO, en verscheidene internationale onderzoeken. In aanvulling daarop bestond nog behoefte aan een beeld van de prestaties van de luchtverkeersleiding op Schiphol in internationaal perspectief (een “benchmark”). Daarvoor staan vergelijkende gegevens ter beschikking in rapportages van Eurocontrol over kosten, productiviteit, enzovoorts (zie bij 4.5). Dit levert een oppervlakkig beeld van de prestaties maar vanwege de unieke omstandigheden op Schiphol kan daarmee nog niet de vraag worden beantwoord hoe goed LVNL presteert onder de gegeven omstandigheden. Er werd daarom een extern onderzoek uitgevoerd naar de manier waarop LVNL omgaat met de eisen en wensen op de gebieden veiligheid, efficiëntie (capaciteit, punctualiteit, kosten) en milieu. Laatstgenoemd onderzoek is uitgevoerd door Twynstra Gudde in samenwerking met RIVM (zie bij 4.3); de bevindingen daarvan zijn verwerkt in deze notitie.

4.2 Bevindingen inzake veiligheid

Het beeld dat is ontstaan vanuit de verschillende rapportages is dat de luchtverkeersleiding voldoet aan de basiseis het luchtverkeer veilig te houden. Ongevallen kunnen nooit geheel worden uitgesloten, maar de verkeersleiding is er op gericht risico's zo klein mogelijk te maken en ongevallen te voorkomen. De door LVNL ontwikkelde VEM-systematiek voor risico-analyse (zie hieronder 4.3) levert een belangrijke bijdrage bij het analyseren en verantwoord omgaan met systeemveranderingen en het inschatten van potentieel risicovolle situaties. Het tijdig oplossen van bevindingen is een verbeterpunt geweest van LVNL. Het laatste jaar is daarin een grote verbetering opgetreden. In de periodieke audit die in mei/juni van dit jaar werd uitgevoerd door de Noorse certificeringsorganisatie DNV en door de Inspectie VenW werd vastgesteld dat het aantal openstaande punten uit de vorige audit was teruggebracht van 8 naar 2 terwijl er geen nieuwe tekortkomingen werden aangetoond. Openstaande punten betreffen de klanttevredenheidsmeting alsmede bepaalde surveys die nu zijn voorgeschreven in de huidige regeling voor Kwaliteit en Veiligheid maar die misschien vervallen in de nieuwe SES-regels.

Tussen de Inspectie VenW en LVNL bestaat een verschil van inzicht over de deelname van LVNL aan de Air Traffic Incident Commission (ATIC) waarin de luchtvaartpartijen samenwerken en waarbij IVW als waarnemer aanzit. Achtergrond hierbij is dat LVNL de bescherming onvoldoende vindt wat betreft de melding van veiligheidsgegevens aan derden en zoekt naar een werkwijze die naar haar mening beter toegesneden is op de problematiek. De Inspectie ziet wel een meerwaarde in de ATIC en oefent druk uit op LVNL om toch de medewerking volwaardig voort te zetten. Het overleg over deze aangelegenheid is nog gaande. Voor wat betreft het onderwerp bescherming bij meldingen is de Kamer onlangs op de hoogte gebracht van de stand van zaken (nota naar aanleiding van het verslag over wijziging van de Wet luchtvaart inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart (TK 2004-2005, 29 977, nr. 8 en 9).

Conform de Schipholwet meldt LVNL de milieu informatie (afwijkingen van vliegroutes, etc.) aan de inspectie V&W. Hierop wordt gehandhaafd. Daarnaast houdt de Inspectie V&W toezicht op de betrouwbaarheid van deze en andere informatie betreffende kwaliteit en veiligheid van de taakuitvoering. De processen die de informatie leveren zijn door LVNL professioneel en goed beheerst ingericht en er worden geen afwijkingen gevonden. In "Berichten uit het Toezicht" geeft de Inspectie VenW een regelmatig overzicht van haar bevindingen.

4.3 Bevindingen inzake de prestatie van de luchtverkeersleiding op Schiphol

Over de voortgang van de aanpak van de operationele problemen rond het "parallel starten" op Schiphol wordt de Kamer regelmatig op de hoogte gehouden en op 22 juni 2005 is dit aan de orde geweest in een Algemeen Overleg. Mede naar aanleiding van deze problematiek bestond de behoefte om een breder inzicht te krijgen in het functioneren van de luchtverkeersleiding op Schiphol, ook in vergelijking met vergelijkbare luchthavens.

Het blijkt dat vanwege de unieke omstandigheden bij Schiphol een directe vergelijking met andere luchthavens slechts beperkt mogelijk is. Om een goed beeld te krijgen van de prestaties gaat het er dan ook om te evalueren hoe LVNL weet om te gaan met die gegeven omstandigheden. De keuzes van LVNL worden in belangrijke mate bepaald door een systeem voor risico-analyse en management dat door het NLR voor LVNL is ontwikkeld, de zogeheten "VEM-systematiek", waarbij V staat voor veiligheid, E voor efficiëntie (capaciteit, punctualiteit, kosten) en M voor milieu. In de evaluatie stond dan ook deze systematiek centraal. Daarbij is breder gekeken dan alleen parallel starten en is ook gekeken naar de rol van andere partijen in het systeem van luchtverkeer op Schiphol. Daartoe is een onderzoek uitgevoerd door Twynstra Gudde en het RIVM (Centrum voor externe veiligheid) met inschakeling van deskundigen uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Ook werden rapporten gebruikt van deskundigen uit de VS en het VK die

beschikbaar waren uit andere projecten ("parallel starten" en het veiligheidsonderzoek Schiphol van de VACS) en daarnaast een internationale vergelijking door het NLR.

Aan de rapportages over deze onderzoeken is het volgende ontleend.

- De ontwikkeling en toepassing van het VEM Raamwerk in de afweging van veiligheid, efficiëntie en milieu is een grote en belangrijke stap in het kwantificeren en onderling afwegen van deze aspecten voor de complexe luchthaven Schiphol.
- Alle belanghebbende partijen ervaren het raamwerk als nuttig en zinvol. Omdat de afweging tussen veiligheid, efficiëntie en milieu systematisch en gestructureerd plaatsvindt op basis van relevante inzichten en ervaringen van experts. En omdat de afweging met behulp van het VEM Raamwerk inzichtelijk en transparant kan worden gemaakt, waarbij veiligheid op een gelijk niveau ten opzichte van capaciteit en milieu wordt geplaatst.
- De toepassing van het VEM Raamwerk kan en moet op een aantal punten beter. De inhoudelijke verbeteringen betreffen punten, die in het kader van de ontwikkeling van veiligheids- en risicomanagement-systemen normaal zijn. Zo is het wenselijk om in plaats van één algemene richtwaarde voor veiligheid over te gaan tot richtwaarden die specifiek zijn voor de verschillende vluchtfasen. Implementatie leidt waarschijnlijk niet tot een duidelijke verhoging van de veiligheid. Wél tot een scherpere afweging met mogelijke winst op efficiëntie en milieu.
- Voor de implementatie van de voorgestelde verbeteringen is het van belang dat LVNL transparanter wordt in haar optreden en andere partijen nog meer betreft bij het VEM Raamwerk en omgekeerd dat de andere partijen voldoende hun inbreng leveren. Betrokken partijen hebben recent met elkaar afspraken gemaakt met betrekking tot de verbetering van de samenwerking.
- De internationale vergelijking toont duidelijk aan dat het VEM Raamwerk internationaal als 'state of the art' kan worden gekwalificeerd. Tevens blijkt uit de internationale vergelijking dat besluitvorming op basis van VEM methodieken nog in de kinderschoenen staat en dat de methodieken onderling slecht vergelijkbaar zijn. Het is daardoor niet duidelijk of de veiligheid op Schiphol lichter of zwaarder wordt beoordeeld dan op andere grote luchthavens.

Nederland zet zich in Eurocontrol in om meer duidelijkheid te krijgen over de methoden die worden gebruikt en over de mogelijkheden voor harmonisatie. Dit laatste is van belang gezien de toenemende grensoverschrijdende samenwerking in de luchtverkeersleiding en het toezicht daar op, maar ook vanwege de concurrentie tussen de luchthavens.

4.4 Bevindingen inzake de ZBO-status

Om verschillende redenen is de ZBO-status van LVNL kritisch bezien. Eén conclusie daarbij (zie Annex 1-A) was dat verkeersleiding zowel aan een privaatrechtelijk bedrijf (b.v. als vennootschap) als aan een publiekrechtelijke organisatie (zoals nu) opgedragen kan worden, maar dat de verkeersleidingstaak steeds een overheidskarakter zal hebben en onder ministeriële verantwoording zal moeten plaats vinden. Enigszins naar analogie van een APK-keuring. Dat overheidskarakter van de luchtverkeersleiding komt enerzijds doordat het een verdragsverplichting betreft van de Staat, anderzijds omdat het gaat om de borging van publieke belangen, in het bijzonder de veiligheid.

Vanuit het perspectief van LVNL functioneert de Wet Luchtvaart naar behoren als kader waarbinnen zij moet opereren. Wel is sprake van spanning tussen de taken die LVNL opgedragen krijgt op basis van Hoofdstuk 5 en de positionering die LVNL toebedeeld heeft gekregen in de toelichting bij Hoofdstuk 8, dat handelt over Schiphol. Hierin wordt LVNL gezien als een te privatiseren onderdeel van “de luchtvaartsector”. Onder de sector wordt verstaan de Luchthaven Schiphol, de Luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van Schiphol en LVNL⁷. In Hoofdstuk 5 staan de “publieke taken” beschreven die LVNL uitvoert, zoals veiligheid, algemeen beheer van het luchtruim etc. In de toelichting bij Hoofdstuk 8 staat dat LVNL in verband met het uitvoeren van de milieuregels gezien moet worden als een onderdeel van de luchtvaartsector. In dit hoofdstuk staat dat de luchtvaartsector een “zorgplicht” heeft om binnen de milieuregels te blijven. De spanning heeft te maken met het feit dat LVNL soms, vanwege de aan haar toevertrouwde taak met betrekking tot de veiligheid (Hoofdstuk 5 Wlv), moet ingrijpen in de uitvoering en daarmee de andere partijen direct of indirect beperkingen oplegt. Voor de marktpartijen zoals Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen betekent dit veelal een verlies aan inkomsten. Ook voelen de andere partijen zich soms overvallen door de voortvarendheid waarmee LVNL maatregelen neemt (bijvoorbeeld parallel starten).

⁷ De verwijzing naar privatisering is indertijd opgenomen in Hoofdstuk 8 omdat de Europese Commissie toentertijd het voornemen had om in Europa de luchtverkeersleidingswerkzaamheden “te vermarkten”. Dat standpunt heeft de Europese Commissie inmiddels verlaten, wel dringt zij nu aan op nauwe samenwerking tussen luchtverkeersleidingsorganisaties

De Staatssecretaris heeft aangegeven dat voor haar de veiligheid altijd voorop staat, ook al leidt dat tot beperkingen in de capaciteit. Zij spreekt LVNL primair aan op haar veiligheidstaak, maar doet tegelijkertijd een beroep op LVNL om in samenspraak met de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen het gebruik van de luchthaven te optimaliseren binnen de geldende milieuregels.

In het kader van de te vormen National Supervising Authority (NSA) zal de deskundigheid van het departement worden versterkt, mede door internationale samenwerking. Daardoor zal het beter mogelijk zijn te beoordelen hoe LVNL presteert in haar taakuitoefening, bijvoorbeeld of de maatvoering ten aanzien van veiligheid niet te ruim is of juist te stringent vergeleken met wat internationaal gebruikelijk is. Voor de luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven is het niet altijd

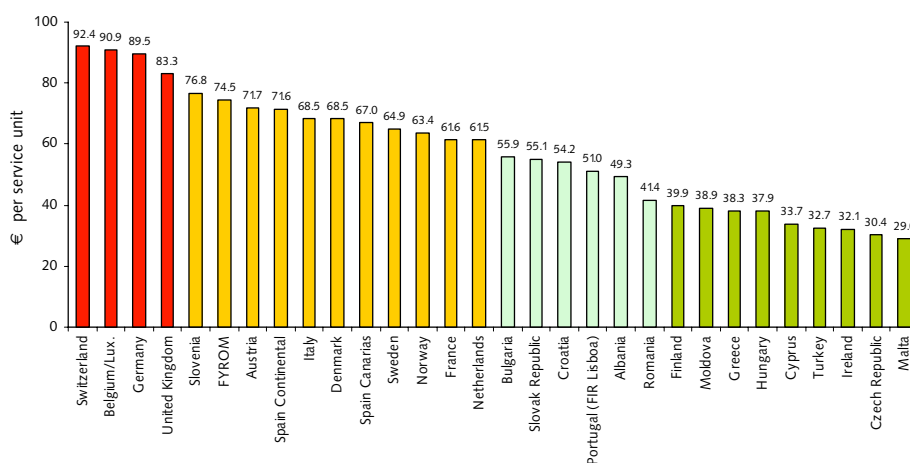
duidelijk welke positie LVNL nu inneemt, ofwel als onderdeel van de sector, dan wel als organisatie belast met overheidstaken. Daarom is het wenselijk de positie van LVNL te verduidelijken in lijn met het gestelde in Hoofdstuk 5 van de Wet Luchtvaart. LVNL kan niet beschouwd worden als een organisatie deel uitmakend van de commerciële luchtvaartsectorpartijen, maar als een ZBO die geacht wordt verantwoordelijk te zijn voor de haar toevertrouwde (dienstverlenende) publieke taken. Daarbij is uiteraard een open samenwerking met de luchtvaartmaatschappijen en luchthaven van belang. Deze verduidelijking betreft het gestelde in de toelichting op Hoofdstuk 8. De bepalingen over zorgplicht in de wet zelf hoeven niet te worden aangepast.

Naar aanleiding van het Kabinetstandpunt over het Kohnstamm-rapport was de vraag aan de orde of voor LVNL een positie als agentschap niet beter zou passen dan als ZBO, gezien het overheidskarakter. De conclusie (zie Annex 4-B) is dat een terugkeer binnen het departement niet voor de hand ligt, mede gezien de ontwikkelingen naar aanleiding van Single European Sky.

4.5 Bevindingen inzake de bedrijfsvoering

Het algemene beeld is dat van een kwalitatief hoogwaardige organisatie die onder unieke omstandigheden tegen redelijke tarieven de opgedragen taken uitvoert. Een punt van kritiek van sectorpartijen in de afgelopen jaren was dat LVNL er niet in slaagde de kosten terug te brengen in hetzelfde tempo als de vermindering van inkomsten door de terugval in het luchtverkeer. Gelet op CAO-verplichtingen plus noodzakelijke investeringen was dit niet mogelijk. Wel heeft LVNL binnen haar mogelijkheden gereageerd. Naast besparingen door aanpassingen binnen het bedrijf zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over een vacatuurstop, het stroomlijnen van processen en delegatie van taken in grensgebieden. Aan besparingen zijn echter grenzen die, behalve met de doorwerking van noodzakelijke investeringen zoals de tweede verkeers-toren, vooral te maken hebben met de complexiteit van Schiphol.

2004 National unit rates per Member State



bron: Eurocontrol

Factoren daarbij zijn het banenstelsel, de pieken in het inkomend en uitgaande verkeer vanwege het blokkensysteem van de hoofdgebruiker, de eisen aan baangebruik en de voorgeschreven routestructuur vanwege geluidsnormen, alsmede de weersomstandigheden. Ondanks die complexiteit blijkt uit benchmarking dat LVNL ook bij een eenvoudige vergelijking geen slecht figuur slaat wat betreft kosten-effectiviteit. In Europa behoort LVNL tot de beste dienstverleners wat betreft de productiviteit per verkeersleider en de tarieven voor het en-route verkeer. Wat betreft de indirecte kosten komt LVNL minder goed naar voren; hoewel een diepgaand inzicht ontbreekt in de kostenopbouw lijken deze kosten echter niet buitensporig gezien de omstandigheden. Deze vergelijkingen worden gemaakt op basis van bedrijfsvoeringsindicatoren die door Eurocontrol (via het Performance Review Commission) zijn ontwikkeld. In de nieuwe regelgeving van de SES is opgenomen dat de Luchtverkeersleidingsorganisaties hun boekhouding dienen in te richten conform de International Accounting Standards. Daarbij zal ook gebruik gemaakt moeten worden van bepaalde bedrijfsvoeringsindicatoren. Ook LVNL zal dus de komende jaren aan deze eisen moeten voldoen. Zo zal in samenhang met de nieuwe Europese eisen aan de boekhouding het komend jaar het gebruik van indicatoren voor bedrijfsvoering eveneens versterkt worden.

Wanneer naast de financiële kosten van luchtverkeersleiding ook de economische kosten voor de vervoerders worden meegenomen van vertragingen die te maken hebben met luchtverkeersleiding komt LVNL hoog uit. Naast de effecten van wisselende weersomstandigheden kan dit te maken hebben met het ingewikkelde systeem van baangebruik en routes als gevolg van de milieunormen.

Om de positie van Schiphol als belangrijke luchthaven te behouden onder behoud van veiligheid en met unieke randvoorwaarden wat betreft milieu, zal LVNL zich moeten blijven inspannen op technologisch gebied en wat betreft risico-management. In een benchmark over technologiebeleid komt LVNL naar voren als een organisatie die goed presteert op dit gebied⁸. Anderzijds is LVNL naar het oordeel van het departement niet altijd voortvarend genoeg met het doorvoeren van internationale afspraken over nieuwe technologie.

Dat LVNL wil samenwerken met de sector-partijen blijkt uit initiatieven van LVNL zoals het gezamenlijke kenniscentrum. Voor de samenwerking is van belang dat de inbreng van individuele verkeersleiders consistent is in opvattingen; hiervoor is een bredere inbedding in LVNL gewenst op het moment dat met derden gezocht wordt naar oplossingen. LVNL signaleert dat de uitval tijdens de opleiding mede veroorzaakt wordt door de uitzonderlijke eisen aan de afhandeling van het luchtverkeer als gevolg van de geluidsnormen. Het moge duidelijk zijn dat een dermate gecompliceerd normenstelsel zware eisen stelt aan verkeersleiders en piloten om de veiligheid op niveau te houden.

⁸ Benchmark Technologiebeleid
(Thema Strategisch
TechnologieBeleid);
Prorail, 08-02-2005

4.6 Terugblik op wijzigingen in wet- en regelgeving na de vorige evaluatie

In 1995, drie jaar na de verzelfstandiging van de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie (LVB; de huidige LVNL) werd door de Minister van VenW een rapport uitgebracht aan de Tweede Kamer. In aansluiting daarop werd in 1998 een nota inzake het beleidskader voor luchtverkeersbeveiliging gezonden, waarin een aantal concrete maatregelen werden aangekondigd met betrekking tot aanscherping van de instrumenten voor borging van ministeriële verantwoordelijkheid. Bij wet van 8 juli 1999 (Staatsblad 1999, nr 322) werden deze wijzigingen doorgevoerd; de verschillende bepalingen traden in werking in de loop van 1999 en 2000, waaronder de verandering van naamgeving van LVB in LVNL. De positionering van LVNL als zelfstandig bestuursorgaan bleef gehandhaafd; wel werden extra waarborgen geschapen met het oog op verbetering van de kwaliteits- en veiligheidszorg en werd de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister verruimd.

In de memorie van toelichting uit 1999 (TK, vergaderjaar 1998-99, 26 287 nr 3) werden de volgende verbeteringen genoemd:

1. In de eerste plaats ging het om de introductie van een kwaliteits- en veiligheidssysteem bij LVNL. Daarmee werd aan de Minister van VenW de bevoegdheid geboden tot het stellen van regels met betrekking tot kwaliteit en veiligheid, met inbegrip van prestatie-indicatoren, informatie en verificatie. Volgens de memorie van toelichting werd daarmee invulling gegeven aan de algemene aanwijzingsbevoegdheid die in de nota uit 1998 was aangekondigd. Ook werd aangegeven dat het toezicht voornamelijk zou bestaan uit het verifiëren van de opzet en werking van het kwaliteits- en veiligheidssysteem en sturing door het beoordelen van de informatie. In het kwaliteits- en veiligheidssysteem zou de zorg van LVNL voor de veiligheid expliciet gemaakt worden. Bij de regelgeving zou gebruik gemaakt worden van ISO-normen met betrekking tot kwaliteitsborging met aanvullende eisen op het gebied van veiligheid die door de (toenmalige) Luchtvaartinspectie zouden worden geverifieerd.
2. Tevens werd een periodieke evaluatie-bepaling in de wet opgenomen.
3. Verder werd bepaald dat de leden van de Raad van Toezicht zonder last of ruggespraak in de Raad zitting zouden nemen en dat de Minister van VenW niet meer als lid vertegenwoordigd zou zijn in de Raad maar middels een waarnemer.
4. Tenslotte werd de Minister de bevoegdheid gegeven in te grijpen bij taakverwaarlozing.

Ten aanzien van de werking van deze maatregelen kan worden vastgesteld dat ze over het algemeen genomen aan hun doel hebben beantwoord. Daarbij kan het volgende worden aangetekend:

1. Bij deze wetwijziging werd de eigen verantwoordelijkheid van LVNL, binnen de gestelde kaders, benadrukt. De VEM-systematiek die door LVNL werd ontwikkeld is een voorbeeld van de nadere invulling van de wettelijke eisen. Daarbij werd aan het toezicht een rol op afstand

toebedeeld. De beperkte bevoegdheden van de Luchtvaartinspectie om direct toezicht te houden op het functioneren waren daarmee in overeenstemming. De wettelijke bevoegdheden voor de Inspectie VenW zijn inmiddels uitgebreid. Meer algemeen bestaat bij het departement behoefte aan een effectievere invulling van de mogelijkheden voor sturing en toezicht; daartoe zal ook de deskundigheid binnen het departement worden versterkt.

2. De huidige evaluatie vindt plaats, zoals vereist, vijf jaar na het inwerking treden van de betreffende wetswijzigingen.
3. Naar aanleiding van de aanbevelingen voor Corporate Governance van de Commissie Tabaksblat is een profiel opgesteld voor leden van de Raad van Toezicht. Mede naar aanleiding daarvan heeft de Raad een nieuwe samenstelling gekregen. Bij een komende wetswijziging zal het betreffende artikel van de Wet luchtvaart worden aangepast. Ten aanzien van de positie van de ministeriële waarnemers wordt een positieverandering pas overwogen als de internationale ontwikkelingen helder zijn.
4. De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister is toegespitst op de zorg voor kwaliteit en veiligheid. Dat zijn belangrijke aspecten, maar dit betekent niettemin een inperking van de mogelijkheden om zonnodig sturing te geven op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast kan worden overwogen een ruimere algemene aanwijzingsbevoegdheid te scheppen.



5 Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie

Samenvattend komt de werkgroep tot de volgende conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie.

LVNL vervult taken die maatschappelijk van groot belang zijn: mogelijk maken dat de (in vele opzichten complexe) mainport zich kan ontplooien, met borging van de veiligheid van het luchtverkeer en met inachtneming van de milieu-eisen. Daarbij opereert LVNL in een spanningsveld met eisen vanuit verschillende invalshoeken:

- De wensen en verwachtingen vanuit de omgeving van luchthavens, onder meer wat betreft de handhaving van de geluidsnormen en vastgestelde routes.
- De positie als zelfstandige overheidsorganisatie (ZBO/RWT) en de verantwoordelijkheid voor het behartigen van de veiligheid en andere publieke belangen en de specifieke eisen van wet- en regelgeving inzake overheidsorganisaties.
- Boven de nationale wetten en regels zijn er Europese regels in ontwikkeling inzake Single European Sky waaraan voldaan moet (gaan) worden.
- Bij wet moet LVNL bedrijfsmatig werken en heeft ze een sleutelrol voor het functioneren van de mainport Schiphol.

Het algemene beeld van de werking en doeltreffendheid van LVNL is dat de organisatie een goede prestatie levert tegen aanvaardbare kosten en zich openstelt voor kritiek. LVNL is zich bewust van haar verantwoordelijkheid voor de publieke belangen, en tevens als dienstverlener aan en met de luchtvaartsector. Bij de gebruikers van LVNL vallen naast waardeerende geluiden ook kritische tonen te horen over de consistentie in de samenwerking, de wijze van communiceren en de innovatieve kracht van de organisatie. Duidelijk is dat LVNL transparanter zal moeten zijn en (nog) meer aandacht in haar optreden moet besteden aan de wijze waarop zij beslissingen neemt en hierover communiceert met de direct belanghebbenden.

De veranderingen in de wetgeving die in 2000 in werking zijn getreden en die tot doel hadden om LVNL beter te laten functioneren en de ministeriële verantwoordelijkheid beter te borgen hebben het toen beoogde doel bereikt. Inmiddels zijn de inzichten voortgeschreden wat betreft sturing en toezicht. Dit leidt ertoe dat effectiever gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheden die de wet biedt.

Wat betreft het toekomstperspectief geldt dat de wet- en regelgeving van Single European Sky (SES) hierbij leidend zullen zijn. Naar verwachting zullen deze bijdragen aan een verdere verbetering van de dienstverlening. De regering is van mening dat het in belang van Nederland is om de mogelijkheden van Single European Sky te benutten voor grensoverschrijdende samenwerking. Welke vorm deze samenwerking zal krijgen is

nog niet aan te geven; dat hangt in sterke mate af van de houding van de buurlanden waarmee samenwerking wordt beoogd, met name Duitsland, België en Luxemburg. Ook zal het Eurocontrol-centrum in Maastricht (MUAC) bij de samenwerking worden betrokken. In de komende wetswijziging van de Wet luchtvaart om deze aan te passen aan SES zal nader worden ingegaan op de stapsgewijze benadering die Nederland volgt ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking.

Het systeem voor risicomanagement en de gebruikte richtwaarden voor veiligheid zijn gevalideerd en maken deel uit van het wettelijk systeem voor Kwaliteit en Veiligheid. Door LVNL wordt, in nauw overleg met VenW, gewerkt aan het ontwikkelen van gezaghebbende indicatoren ten aanzien van bedrijfsvoering en veiligheid. De resultaten hiervan zullen worden "ingebracht" in het internationale traject (dit zal ook gebeuren met het VEM-raamwerk in het Europese circuit).

Thans is de rechtsvorm van LVNL die van een ZBO die is opgericht bij wet. Zoals aangegeven in Annex 1 geeft toetsing in het licht van het Kabinetsbeleid inzake ZBO's tezamen met de bredere evaluatie als conclusie dat terugkeer van LVNL binnen de departementale structuur geen goede keuze zou zijn. Daarentegen kan het gezien de Europese ontwikkelingen op termijn wenselijk zijn om LVNL om te zetten in een privaatrechtelijke vorm, afhankelijk van de mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking die zich aandienen. Uiteraard zou een dergelijke overgang op zijn merites beoordeeld moeten worden, in het licht van nut en noodzaak van de betreffende samenwerkingsvorm.

Voor de luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven is het niet altijd duidelijk welke positie LVNL inneemt, ofwel als onderdeel van de luchtvaartsector, dan wel als organisatie belast met overheidstaken. Daarom is het wenselijk de positie van LVNL te verduidelijken in lijn met het gestelde in Hoofdstuk 5 van de Wet Luchtvaart. LVNL maakt deel uit van de overheid en heeft dus een andere positie dan de commerciële luchtvaartsectorpartijen. Daarbij is uiteraard een open samenwerking met de luchtvaartmaatschappijen en luchthaven van belang. De zorgplicht in de wet kan dan ook onverlet blijven.

Terecht krijgen sturing van en toezicht op LVNL in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid veel aandacht, onder meer in onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. De inzichten over de juiste balans tussen de eigen verantwoordelijkheid en die van de toezichthouder zijn voortdurend in beweging. Het is wenselijk om sturing en toezicht door het departement te versterken. De vorming van een toezichthouder volgens Europees model (National Supervisory Authority; NSA) en de processen van certificering en aanwijzing van de dienstverleners betekenen dat een nieuwe fase gaat intreden. De NSA biedt daarvoor extra mogelijkheden, o.a. via de verplichte certificering en de beoordeling van de kwaliteit van de diensten van de luchtverkeersdienstverleners (LVNL, KNMI, MUAC), door versterking van de departementale deskundigheid en door internationale samenwerking.

Annex 1 Het interne systeem van LVNL voor borging van kwaliteit en veiligheid

LVNL hanteert intern een Veiligheidsmanagement systeem. Dit is een verzameling afspraken, processen en procedures die er gezamenlijk op gericht zijn om de veiligheid van de operationele processen zo goed mogelijk te borgen en de werknemers zo goed mogelijk te beschermen. Dit veiligheidsmanagement systeem wordt op zichzelf voortdurend ontwikkeld op basis van de meest recente inzichten in de luchtvaartindustrie en daarbuiten. De Kwaliteit- en Veiligheidsregeling LVNL waar de Wet Luchtvaart naar verwijst, schrijft het hebben van een veiligheidsmanagementsysteem door LVNL voor. De Inspectie VenW houdt toezicht op de goede werking van het veiligheidsmanagement systeem van LVNL en toetst dat twee maal per jaar met ondersteuning door een professionele audit organisatie.

Belangrijke elementen in dat veiligheidsmanagement systeem zijn onder andere:

1. LVNL is door een daartoe bevoegde organisatie (DNV) gecertificeerd om het ISO 9001 kwaliteitscertificaat te voeren voor alle onderdelen van het bedrijf. De Inspectie VenW is betrokken bij deze certificering. Binnen het kwaliteitssysteem van LVNL worden regelmatig interne en externe audits gehouden.
2. Er is een "Basic Safety Loop" waarin voorvallen worden geanalyseerd en worden opgevolgd door verbeteracties. Op een hoger abstractieniveau worden tevens strategische verbeteracties genomen. Ook wordt geleerd van voorvallen en ongevallen die in het buitenland voorkomen.
3. De selectie, opleiding en training van verkeersleiders gebeurt via een uitgebreid leerplan. Slechts weinig kandidaten slagen voor de zware opleiding.
4. Er is een kader ontwikkeld dat een heldere afweging mogelijk maakt van Veiligheid Efficiency en Milieu belangen (zie hoofdstuk 4.3)
5. In de bedrijfscultuur wordt groot belang gehecht aan veiligheid; er wordt veel belang gehecht aan het veilig stellen van gegevens over voorvallen en passende bescherming van de melder.
6. Er is een systematische veiligheidsmonitoring en rapportage. LVNL rapporteert bijvoorbeeld maandelijks aan IVW alle voorvallen en de resultaten van het incidentenonderzoek. Intern LVNL worden de veiligheidsprestaties door het Bestuur bewaakt.
7. De interne organisatie van LVNL draagt in zich het beginsel van functiescheiding. Bijvoorbeeld een veiligheidsrapport wordt altijd beoordeeld door een ander persoon dan de opsteller. Daarop vindt nog een onafhankelijke toetsing plaats door een veiligheidsfunctio-naris die rechtstreeks aan het Bestuur rapporteert.
8. LVNL werkt samen met de andere luchtvaartpartners in het Veiligheidsplatform Schiphol om pro-actief risico's te ontdekken en te beheersen. Ook is LVNL leidend in de internationale CANSO Safety Standing Committee, waarin de verschillende dienstverleners hun

systemen voor veiligheidsmanagement met elkaar vergelijken en waar kennis wordt uitgewisseld over risico's en beheersmaatregelen.

De Inspectie VenW erkent de inspanningen van LVNL op veiligheidsgebied, maar ziet wel enkele punten waar zij de inzet van LVNL onvoldoende vindt of waarover zij van mening verschilt wat betreft de benadering.

Annex 2 Het gebruik van indicatoren in het toezicht

Door LVNL wordt in het kader van de goedkeuring van de begroting en de jaarverantwoording een veelheid van kengetallen geleverd.

Dit betreft:

- ontwikkeling aantal landingen Schiphol
- ontwikkeling en-route verkeer (aantal service-units)
- ontwikkeling kostengrondslag
- trendmatige ontwikkeling kostengrondslag, service-units en tarieven
- vergelijk en ontwikkeling kostengrondslag versus consumenten prijsindex
- vergelijk en-route tarieven Europese landen

- afgehandelde vluchten area-control
- afgehandelde vluchten tower/aproach Schiphol
- afgehandelde vluchten tower/aproach Eelde
- afgehandelde vluchten tower/aproach Maastricht
- afgehandelde vluchten tower/aproach Rotterdam

- aantal vertragingen te wijten aan LVNL
- gemiddelde vertraging door LVNL
- gemiddelde vertraging per vlucht

In het Performance Review Report over 2004 van Eurocontrol zijn onder meer vergelijkende gegevens opgenomen met betrekking tot LVNL over

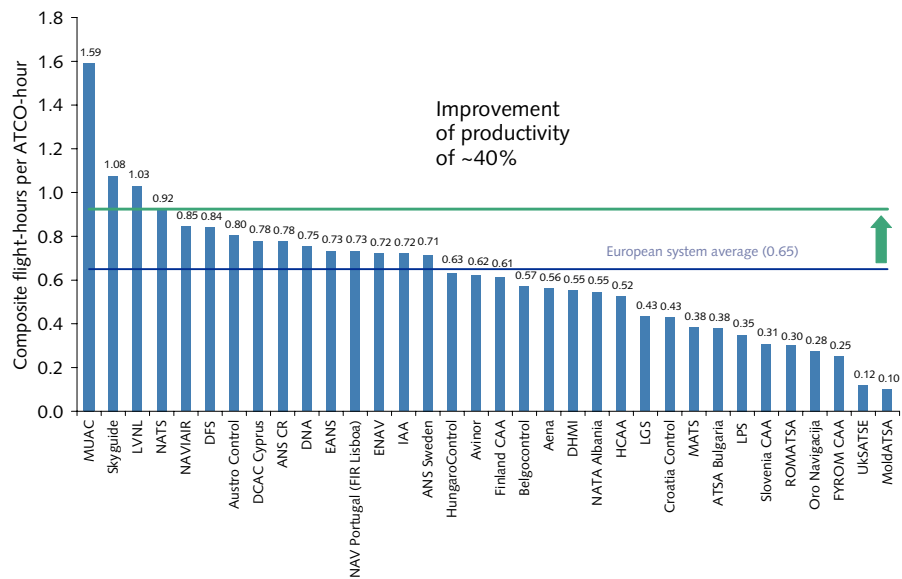
- de productiviteit (in afgehandelde vluchten) per gewerkte uren per verkeersleider
- de vertraging door ATM ten opzichte van het totale verkeer per luchthaven
- de invloed van weersomstandigheden op vertragingen per luchthaven
- de kosten van ondersteunende diensten ten opzichte van verkeersleiding
- de economische kosten van vertragingen
- de kosten van luchtverkeersleiding op een aantal luchthavens

In sommige gevallen zijn de kosten uitgesplitst tussen LVNL en Maastricht; in andere gevallen worden de gegevens per land weergegeven. Op het gebied van veiligheid zijn in het jaarverslag indicatoren opgenomen over

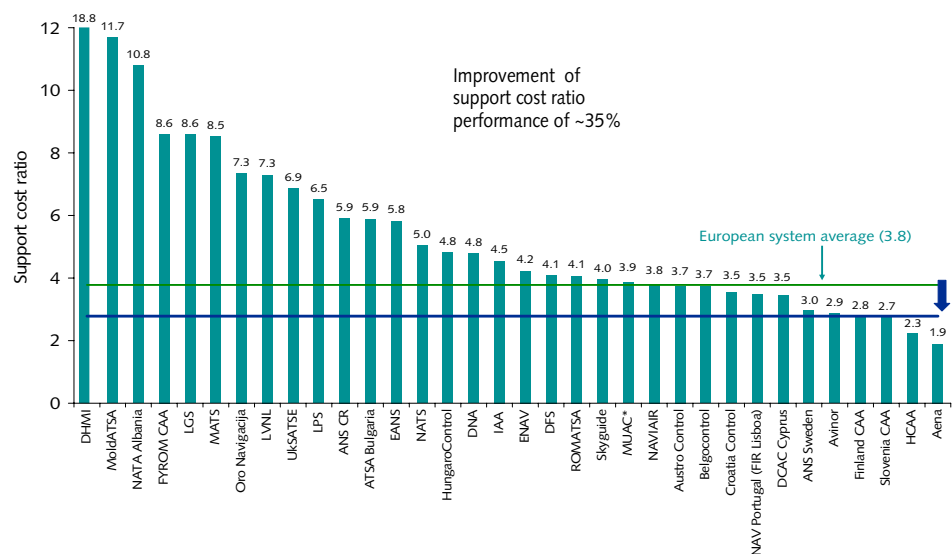
- Separation minima infringement
- Inadequate separation
- Near controlled flight into terrain
- Runway excursion by aircraft
- Aircraft deviation from applicable ATM regulation

- Aircraft deviation from applicable published ATM procedures
- Aircraft deviation from ATC clearance
- Unauthorised penetration of airspace
- Deviation from aircraft ATM-related equipment carriage and operations
- Runway incursions where avoiding action was necessary
- Runway incursions where no avoiding was necessary
- Level bust
- Wake turbulence
- Co-ordination issue
- ATC clearance issue
- Airprox reports
- ACAS reports

Gate-to-gate support cost ratio (2003)



ATM/CNS cost-effectiveness comparisons (2003)



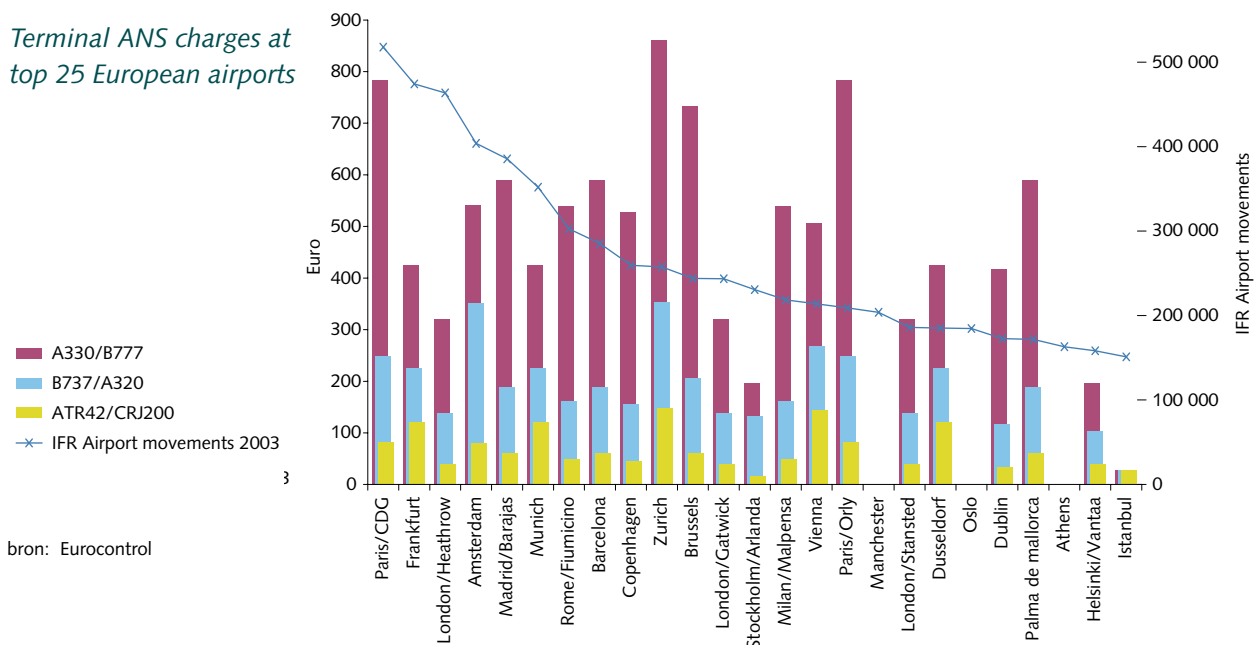
bron: Eurocontrol

Indicatoren (ofwel kengetallen) kunnen een belangrijke rol spelen bij het transparant en expliciet maken van bedrijfsvoering en van veiligheid. Deze indicatoren functioneren dan als “toetspunten”. Er is echter inzicht nodig in de diepere betekenis van een indicator. Indicatoren geven ook maar één dimensie van de werkelijkheid weer. Dit kan worden toegelicht aan de hand van voorbeelden uit het Eurocontrol Performance Review Report over 2004.

In de lijst van Europese dienstverleners (“providers”, dat wil zeggen organisaties voor luchtverkeersleiding) staat LVNL wat betreft productiviteit van de verkeersleiders op plaats 3 van de 34, beter dan de dienstverleners in de buurlanden. Gezien de complexiteit van Schiphol zonder meer een goed resultaat. In dat zelfde overzicht staat LVNL echter op plaats 27 wat betreft de doelmatigheid voor de indirecte kosten, met veel hogere kosten dan gemiddeld.

De kosten voor overvliegend verkeer in Nederland behoren volgens dit rapport tot de laagste van west-Europa. Hierin wordt echter geen uitsplitsing gegeven van de kosten van LVNL, Eurocontrol en het KNMI.

Terminal ANS charges at top 25 European airports



bron: Eurocontrol

Wat betreft de kosten voor luchtverkeersleiding op de grotere luchthavens is Schiphol over het algemeen wat duurder dan Frankfurt en Heathrow maar goedkoper dan Charles de Gaulle. Ten opzichte van andere Europese velden is het beeld wisselend. Vergelijkbaar met de luchthavens van b.v. Madrid, Rome, Wenen en Kopenhagen; iets duurder dan München, Gatwick en Stockholm; goedkoper dan Zürich, Brussel en Orly. Overigens kan dat beeld wisselen voor verschillende vliegtuigtypes. Betekenen deze posities op de Europese ranglijsten nu bijvoorbeeld dat LVNL te veel overhead heeft, of is die efficiëntie van de verkeersleiders juist mogelijk door een betere ondersteuning of een andere taakverdeling? Wat is de invloed van investeringen, zoals die voor een tweede toren op Schiphol? Of zijn er verschillen in de kostentoekening bij de verschillende dienstverleners? Zijn er andere verklaringen? Een helder

antwoord is nog niet te geven, al wordt door LVNL en accountants voortgang gemaakt in het uitsplitsen van kostenposten en zal door de Europese regels inzake Single European Sky op den duur een betere vergelijkbaarheid tussen dienstverleners komen.

Al met al komt LVNL gezien de complexe situatie op Schiphol bevredigend uit deze internationale vergelijkingen. Wel vormen de relatief hoge kosten een aandachtspunt. De kwaliteit van de indicatoren als sturingsinstrument blijkt ontoereikend. Ze zijn dan ook vooralsnog niet geschikt om als prestatie-indicator te dienen, dus als kwantitatieve norm voor het functioneren. Met LVNL vindt overleg plaats over het invoeren van indicatoren voor bedrijfsvoering die zijn ingebed in het systeem van financiële sturing en verantwoording en waarover de externe accountant een oordeel kan uitspreken wat betreft de kwaliteit; hierbij zijn ook de auditdienst van VenW en de accountant van LVNL betrokken. Als voldoende vertrouwen is opgebouwd in de bruikbaarheid van indicatoren zal overwogen worden om, nadrukkelijk in de context een integrale visie op het functioneren van de organisatie, ook prestatie-indicatoren vast te stellen.

Internationaal is er veel belangstelling voor het ontwikkelen van indicatoren, en tegelijkertijd bestaat in brede kring het gevoel dat de stand van kennis nog onvoldoende is om tot duidelijke conclusies te komen. Zo is onlangs in ICAO op aandrang van verscheidene grote luchtvaartlanden besloten om in plaats van een wereldwijde conferentie in 2006 over dit onderwerp eerst een verkennend (kleinschaliger) symposium te houden.

Het vinden van goede indicatoren voor veiligheid blijkt moeilijk, vooral doordat er behoefte is aan internationaal vergelijkbare indicatoren, om daarmee te kunnen vergelijken en van elkaar te leren. De Nederlandse initiatieven moeten dan ook voortdurend worden afgestemd met de internationale afspraken, met name die in Eurocontrol. De indicatoren waaraan wordt gewerkt in Eurocontrol zullen waarschijnlijk te zijner tijd ook worden opgenomen in de bindende Europese regelgeving, en ook om die reden biedt een Nederlandse "Alleingang" weinig perspectief. Overigens is het NLR zowel door Eurocontrol als door het departement en LVNL ingeschakeld als kennisbron op dit gebied. Wereldwijd wordt door ICAO gewerkt aan indicatoren, in het kader van het werkprogramma 2004-2007.

Door LVNL wordt, in nauw overleg met VenW en ondersteund door het NLR, gewerkt aan het ontwikkelen van gezaghebbende indicatoren ten aanzien van bedrijfsvoering en veiligheid. Hierbij zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij de internationale ontwikkelingen.

Annex 3 Omgaan met risico's en het gebruik van richtwaarden voor veiligheid (Target levels of safety; TLS)

Voorafgaand aan het invoeren van nieuwe procedures en systemen beoordeelt LVNL deze op veiligheid. Beoordeling van de risico's kan zowel op kwalitatief als kwantitatief niveau. Dit is onder andere afhankelijk van grootte van verandering, veiligheidskritische elementen van de verandering of beschikbare informatie. LVNL heeft een Target Level of Safety ontwikkeld voor beoordeling op kwantitatief niveau.

Het begrip "Target Level of Safety" (TLS; richtwaarden voor veiligheid) zoals nu bij LVNL gehanteerd verschilt dus van de in annex 2 genoemde indicatoren.

Het is een onderdeel van een theoretische instrument voor het kwantitatief beoordelen van veiligheidsrisico's van nieuwe operationele procedures en systemen. Daarbij gaat het niet alleen om de acties van de luchtverkeersleiding maar ook om de interactie met en risico's op het gebied van de luchthaven en de vliegtuigen/vlieger.

De TLS is een richtwaarde en geeft niet zonder meer uitsluitsel over het wel of niet aanvaarden van een risico. Onder omstandigheden kan een risico dat groter is dan de richtwaarde nog aanvaardbaar worden geacht. Een TLS geeft aan dat daar waar mogelijk nog naar verbetering moet worden gestreefd. Belangrijk is dan ook de TLS te bekijken in het geheel van veiligheidscriteria voor acceptatie voor nieuwe procedures en systemen. Het is één van de elementen in een systeem van veiligheidsmanagement. Zo'n streefwaarde moet worden gezien in samenhang met de methodiek waarin het berekenen van risico's is ingebed.

Het is tekenend dat het Target Level of Safety dat door Eurocontrol was opgenomen in de betreffende regeling (ESARR 4) niet is overgenomen in de wettelijke regeling die op basis van ESARR 4 in de maak is in de Europese Unie (in de zgn. Common Requirements). De opstellers van de Common Requirements oordeelden dat de operationele en juridische betekenis onvoldoende onderbouwd was en dat bezwaren zijn aan te voeren tegen de aard van de methodiek in ESARR 4.

Zolang de Europese Unie geen Target Level of Safety wil voorschrijven lijkt het onverstandig om in Nederland wel zo'n Target Level formeel vast te stellen. Dit zou samenwerking binnen een grensoverschrijdend luchtruimblok kunnen hinderen en ook bij het toezicht op M-UAC, het Eurocontrol-centrum, zou dit tot problemen kunnen leiden met de andere betrokken partijen.

In de huidige systematiek van LVNL wordt de volgende benadering gevolgd:

- Hoe groot is de kans op een ongeval in de civiele luchtvaart (wereldwijd)?
5 ongelukken per miljoen vluchten op basis van historische data
- Wat is de bijdrage daarbij van luchtverkeersleiding?
8% op basis van historische data
- Welke processen ("subproducten") zijn van belang bij luchtverkeersleiding?
Stel dat er 40 zijn (taxiën, stijgen, landen, kruisen van een baan; enz).

Dat geeft dan een risico van $5 \cdot 10^{-6} \times 0,08 : 40 = 1 \cdot 10^{-8}$ per subproduct per vlucht. Dit stelt LVNL als bovengrens van het risico dat nog aanvaardbaar is.

Voor de berekening van een Target Level of Safety, ofwel streefwaarde, wordt een ambitiefactor van 5 ingesteld: $1 \cdot 10^{-8} : 5 = 2 \cdot 10^{-9}$ per sub product per vlucht.

Vervolgens heeft LVNL ervoor gekozen een verwaarloosbaarheidsfactor van 2 in te voeren. Het verwaarloosbare risico wordt hiermee gesteld op $2 \cdot 10^{-9} : 2 = 1 \cdot 10^{-9}$ per subproduct per vlucht.

Dit betekent dat een berekend risico van minder dan $1 \cdot 10^{-9}$ per subproduct per vlucht als verwaarloosbaar worden beschouwd, en een risico groter dan $1 \cdot 10^{-8}$ per subproduct per vlucht als in beginsel niet aanvaardbaar. De streefwaarde (target level) ligt daartussen, op $2 \cdot 10^{-9}$ per subproduct per vlucht.

Wat betreft de ontwikkeling en het toepassen van dit soort risicoanalyses zijn er nog grote verschillen tussen landen; LVNL hoort in Europa tot de voorhoede. Gezien de grote verschillen in gehanteerde definities en methodieken is het niet duidelijk of er wel of geen level playing field is met de benaderingen in Duitsland en Engeland. Anders gezegd: het is niet duidelijk of de veiligheid op de ene luchthaven lichter of zwaarder wordt beoordeeld dan op een andere als gevolg van verschillen in methodiek. Nederland zet zich in Eurocontrol in om meer duidelijkheid te krijgen over de methoden die worden gebruikt, en over de mogelijkheden voor harmonisatie.

Annex 4 De positionering van LVNL als ZBO

Annex 4-A Project Herpositionering

Door het tweede parse Kabinet werd in 1999 in de nota "Toekomst van de nationale luchthaven" besloten om LVNL te verzelfstandigen met als toekomstperspectief Europese marktwerking. Dit besluit werd genomen in het licht van de toenmalige gedachten over marktwerking voor luchtverkeersleiding in Europa. In die nota werd ook de positie van LVNL als deel van de sector neergelegd. Mede omdat inmiddels duidelijk was geworden dat in de Single European Sky een dergelijke markt er niet zou komen is in het project "Herpositionering LVNL" door VenW en LVNL onderzocht (2001-2003) wat nut en noodzaak waren van verschillende alternatieve opties voor positionering van LVNL in het licht van nationale en internationale ontwikkelingen.

De verschillende criteria met betrekking tot het ontwikkelingsperspectief waren geformuleerd in de vorm van vragen:

- Kunnen de publieke belangen optimaal worden gewaarborgd?

- Zijn de mogelijkheden voor een doelmatig functioneren optimaal?
- Is de rechtsvorm robuust in het verwachte perspectief van Single European Sky?
- Is de rechtsvorm te verantwoorden, gelet op de daarvoor geldende nationale bestuurlijk-juridische kaders?

Onderzocht zijn de opties:

- splitsing (onderbrengen van LVNL bij NV Luchthaven Schiphol waarna de luchtverkeersdienstverlening voor het niet aan Schiphol gebonden verkeer wordt afgesplitst en overgedragen aan Eurocontrol);
- agentschap;
- een ZBO in publiekrechtelijke vorm met aanpassingen van het wettelijke kader, en
- een verdere verzelfstandiging van LVNL (met als opties NV, BV, Stichting, Coöperatieve vereniging).

Bij toetsing bleek dat om een aantal verschillende redenen de opties agentschap, splitsing, stichting en coöperatieve vereniging niet aanvaardbaar, onwenselijk of suboptimaal waren.

Verder bleek dat twee opties interessant waren, aangezien zij beide in hoofdlijnen aan de gestelde criteria (afgeleid van het ontwikkelingsperspectief) konden voldoen, namelijk:

- LVNL hield haar bestaande status als publiekrechtelijk ZBO, maar het wetgevende kader zou worden aangepast om grensoverschrijdende samenwerking mogelijk te maken;
- LVNL als een NV waaraan de publieke taak luchtverkeersleiding bij wet of concessie werd opgedragen (voor de hoofdtaak daarmee een privaatrechtelijke ZBO). In deze optie werd uitgegaan van LVNL als 100% overheids-NV en als structuurvennootschap.

De laatste optie zou geen wezenlijke verandering inhouden van de publieke inkadering van de opgedragen luchtverkeersleidingstaak. Het motief zou dus niet zijn een vergroting van de zelfstandigheid bij de uitoefening van deze taak. Hoofdmotieven voor de NV-optie waren het vergroten van de mogelijkheden om op soepele wijze grensoverschrijdende samenwerking met dienstverleners in andere landen aan te gaan en waar mogelijk het verder verruimen van de mogelijkheden voor een flexibele en efficiënte bedrijfsvoering. Bij toekomstige grensoverschrijdende integratie of fusie zou wellicht aandelenruil kunnen plaatsvinden met de betrokken buitenlandse overheid of overheden.

Een overgang naar de NV vorm zou ook gevolgen hebben op het financiële en personele vlak; in het voorkomende geval zou nader onderzoek nodig zijn naar deze gevolgen.

- De eisen die te stellen zijn aan de balansverhoudingen dienen te worden bepaald, alsmede de wijze waarop de staat als enige aandeelhouder door middel van vermogensinbreng de vereiste startbalans vorm geeft;
- De banken zullen zich opnieuw beraden op de mate van zekerheid bij kapitaalverstrekking en daarmee op de te hanteren rentetarieven;

-
- Verrekening van de BTW is thans niet mogelijk; als NV zal LVNL zich sterk maken om als BTW-plichtig te worden aangemerkt;
 - Medewerkers zijn niet langer ambtenaar en arbeidsvoorwaarden krijgen hun basis in een arbeidsovereenkomst in plaats van ambtelijke regelingen waarbij het beroep op de algemene wet bestuursrecht vervalt.

Op grond van dat project werd indertijd besloten vooralsnog de rechtsvorm van LVNL niet te veranderen, maar de aandacht te richten op grensoverschrijdende samenwerking. Een eventuele verandering van de rechtsvorm zou te zijner tijd beoordeeld moeten worden in het licht van alsdan voorliggende concrete voornemens tot samenwerking. Dus verzelfstandiging als eventueel middel, maar niet als doel.

Annex 4-B Doorlichting van LVNL in het licht van het kabinetsbesluit over het Kohnstamm-rapport

Het kabinet heeft naar aanleiding van het rapport “Een herkenbare staat: investeren in de overheid” van de werkgroep Kohnstamm besloten tot een doorlichting van bestaande zelfstandige bestuursorganen (ZBO) vanuit de gedachte dat in het algemeen een positionering als ZBO onduidelijkheden met zich kan meebrengen over bestuurlijke verantwoordelijkheden en zeggenschap. Bij de doorlichting van bestaande ZBO's geldt als regel dat duplicatie met recente evaluaties zoveel mogelijk zal worden voorkomen. In het onderhavige geval is deze annex dan ook bedoeld om tezamen met de overige onderdelen van de onderhavige evaluatie te bereiken dat verdere doorlichting van LVNL achterwege kan blijven..

Uitgangspunten bij de doorlichting

Voor het kabinet is een restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven uitgangspunt, dat wil zeggen dat bij de doorlichting kritisch bezien wordt of de ooit gebruikte motieven thans nog houdbaar zijn. Dat betekent dat behoud van de ZBO positie niet vanzelfsprekend is c.q. dat terugkeer binnen het departement als agentschap denkbaar kan zijn. Ook wil het kabinet de eisen aanscherpen met betrekking tot behoorlijk bestuur (de governance) van ZBO's. Het Kabinet stelt zich kritisch op ten aanzien van argumenten die eerder gebruikt zijn om ZBO-vorming te onderbouwen. Het 'onafhankelijkheidsmotief' wordt aanvaard, maar alleen voor die gevallen dat de taken worden uitgevoerd zonder dat de politiek zich daarmee kan bemoeien. Het kabinet heeft twijfels of 'strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen' in stand kan blijven als instellingsmotief. De doorlichting dient er mede toe zicht te krijgen op argumenten voor het eventueel handhaven van dit motief. Steeds stelt het kabinet bij externe verzelfstandiging de eis dat de beleidsomgeving stabiel moet zijn.

Voorts heeft het kabinet voor de doorlichting de volgende uitgangspunten vastgesteld:

-
- de kwaliteit van de dienstverlening (doelmatigheid en klantgerichtheid) van de uitvoerende organisaties bij verzelfstandiging tot ZBO moet minstens gelijk blijven en zo mogelijk verbeteren;
 - indien de ZBO-status gehandhaafd blijft zullen de (aangescherpte) eisen voor behoorlijk bestuur moeten gelden.

Bij de doorlichting, die in eerste aanleg wordt uitgevoerd door de verantwoordelijke vakminister, moeten de volgende aspecten centraal staan:

- de aanwijzingen voor de regelgeving, waarbij het onder meer gaat om de vraag of er überhaupt sprake is van een publieke taak die op rijksniveau uitgevoerd moet worden of dat de taak kan worden afgestoten, geprivatiseerd of gedecentraliseerd;
- een motievenanalyse waarbij getoetst wordt of de ZBO's bestaansrecht hebben op grond van de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven;
- een kosten baten-analyse van terugkeer binnen een departement wanneer geoordeeld is dat een ZBO geen bestaansrecht heeft op grond van de restrictieve criteria. Op basis van deze kosten-baten-analyse moet worden vastgesteld of de baten van een herstel van de volledige ministeriele verantwoordelijkheid in specifieke omstandigheden opwegen tegen de kosten daarvan.

Aanvullende toets op de positionering als ZBO

Bij de doorlichting zoals vereist op grond van bovengenoemd Kabinetsbesluit kan het volgende worden opgemerkt.

De Nederlandse Staat is op grond van het verdrag van Chicago verplicht om te voorzien in toereikende luchtverkeersdienstverlening. De uitvoering van deze publieke taak kan echter worden opgedragen aan een zelfstandige organisatie. Ook de recente Europese verordeningen inzake Single European Sky bieden die ruimte.

De motieven om luchtverkeersleiding, tot 1993 een dienstonderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, extern te verzelfstandigen waren gemengd. Overwegingen waren onder meer het algemene streven naar verkleining van de rijksdienst en vergroting van doeltreffendheid en doelmatigheid bij uitvoering van publieke taken. Ook speelde een rol dat bij luchtverkeersleiding een meer marktconform arbeidsvoorwaardenbeleid moest kunnen worden gevoerd (marktconform betekende ook in vergelijking met Eurocontrol).

Voor goed begrip: toen ter tijd bestonden de Aanwijzingen met de daarin geformuleerde instellingscriteria voor ZBO's nog niet. Bij de in 1998 uitgevoerde rijksbrede ZBO-doorlichting is ook LVNL aan de Aanwijzingen getoetst. LVNL is toen getypeerd primair als een ZBO met massale regelgebonden uitvoeringstaken. Het zou echter niet juist zijn om bij een beoordeling van de verzelfstandigingsmotieven voor LVNL op grond van het nieuwe kabinetsstandpunt deze motieven in te perken tot alleen het motief 'bevordering van effectiviteit en efficiency bij de uitvoering van massale regelgebonden uitvoering'.

In de toelichting bij de Schipholwetgeving (2003; Hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart) is een functiescheiding aangegeven. LVNL is volgens die wetgeving in samenwerking met sectorpartijen (luchthaven en luchtvaartmaatschappijen) er voor verantwoordelijk dat binnen grenswaarden van veiligheid en milieu een optimale afwikkeling van het luchtverkeer plaatsvindt. De bepalingen over zorgplicht in Hoofdstuk 8 kunnen echter niet los gezien worden van de rest van deze wet en deze bepaling doet dan ook niet af van de verantwoordelijkheden zoals aangegeven in Hoofdstuk 5. LVNL maakt functioneel deel uit van de luchtvaartpartijen in die zin dat zonder luchtverkeersleiding de luchthaven niet zou kunnen functioneren. Van LVNL mag dus verwacht worden dat zij zich inspant voor een goede samenwerking met de andere partijen, evenals dat wederzijds van de andere partijen verwacht mag worden. De status en de verantwoordelijkheden zijn echter niet vergelijkbaar, want alleen LVNL heeft als wettelijke opdracht het behartigen van publieke taken, mede naar aanleiding van verdragsverplichtingen van de Staat. Dit staat los van de rechtsvorm, want ook wanneer LVNL een NV zou zijn dan zou de Minister een bijzondere verantwoordelijkheid houden voor het goed functioneren van de luchtverkeersleiding.

Aan de Inspecteur-Generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is in de Schipholwet opgedragen de grenswaarden te bewaken en zijn daartoe bevoegdheden toegekend waaronder het opleggen van bestuurlijke boetes aan LVNL. Van deze laatste bevoegdheid is ook al gebruik gemaakt waartegen LVNL beroep heeft aangetekend. In dit model is het functioneel dat LVNL als zelfstandig bestuursorgaan bij de operationele beslissingen op het gebied van luchtverkeersleiding niet onder de volledige ministeriele verantwoordelijkheid valt. Herstel van volledige ministeriele verantwoordelijkheid is niet gewenst omdat daarmee een heldere functiescheiding wordt doorkruist en onder omstandigheden de Inspecteur-Generaal en de Minister in een procedure of rechtszaak tegenover elkaar zouden staan.

De ZBO-status van LVNL kan derhalve ook in het nieuwe restrictievere onafhankelijkheidsmotief van het kabinetsstandpunt als plausibel worden aangemerkt.

Ondanks de grote dynamiek in de Europese ontwikkelingen kan de beleidsomgeving van LVNL worden getypeerd als stabiel wat betreft de verwachtingen over de aard van de uit te voeren werkzaamheden. Veel verandert onder invloed van Single European Sky maar over de taken als zodanig bestaat geen discussie. Zoals ook blijkt uit de lopende evaluatie van LVNL, is op onderdelen de "governance" van LVNL verbeterd en is het nodig de wet daarop aan te passen. Ook kan, in het licht van het onderhavige Kabinetsstandpunt, worden overwogen de sturingsbevoegdheden van de minister van Verkeer en Waterstaat uit te breiden met een bredere bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven (de huidige bevoegdheden betreffen de kwaliteits- en veiligheidszorg en bijzondere omstandigheden).

Ook echter indien het onafhankelijkheidsmotief bij LVNL niet zou opgaan, ligt een terugkeer binnen het departement niet voor de hand gezien de Europese verordeningen inzake Single European Sky. Daarin wordt een functionele scheiding voorgeschreven van de dienstverlener met beleid en toezicht. Ook wordt aan de dienstverleners een zelfstandige adviesrol toebedeeld ten opzichte van de Europese Commissie als onderdeel van het betrokken bedrijfsleven. Hoewel een agentschap formeel niet in strijd is met de letter van dit voorschrift zou terugkeer binnen het departement zeker ingaan tegen de Europese ontwikkelingen. Voorts is van belang dat bij de implementatie van SES het streven is gericht op grensoverschrijdende samenwerking waarbij op termijn zelfs een vorm van samengaan denkbaar is van LVNL met eveneens zelfstandige luchtverkeerleidingsorganisaties in omliggende landen. Een omvorming van LVNL tot een agentschap van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou dus een stap in de verkeerde richting zijn. Zulks nog afgezien van het bezwaar dat daarmee hoge transactiekosten gemoeid zouden zijn.

Het voorbeeld van LNVL maakt duidelijk dat in bepaalde omstandigheden het verzelfstandigingsmotief 'effectiviteit en efficiency van massale regelgebonden uitvoering' op zich zelf geldigheid behoudt. Immers, op grond van de verplichtingen van het Verdrag van Chicago heeft Nederlandse Staat een systeemverantwoordelijkheid voor de continuïteit en de kwaliteit van de luchtverkeersdienstverlening; dit betreft ook de benodigde investeringen en mensen. Deze bestendige vorm van dienstverlening wordt bovendien bekostigd uit tarieven die gebruikers opbrengen en niet uit de rijksbegroting (behalve voor die dienstverlening waarin de rijksoverheid zelf als gebruiker kan worden aangemerkt). Bij deze situatie past een zelfstandige organisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid en afgescheiden vermogen beter dan een agentschap. Een agentschap heeft wel een relatief zelfstandige bedrijfsvoering volgens het baten-lastenstelsel, maar taken en middelen maken volledig onderdeel uit van prioriteitenstelling in het kader van de rijksbegroting.

Dit laat natuurlijk onverlet, dat parallel aan het proces van de rijksbegroting, ministerieel toezicht wordt uitgeoefend op de LVNL-begroting en de taakvervulling. Zoals de lopende LVNL-evaluatie laat zien, zullen er ook op deze punten nadere verbeteringen worden aangebracht door toezicht volgens Europese regels en door breder gebruik van indicatoren. De spelregels inzake schatkistbankieren zijn reeds van toepassing op LNVL.

Kortom: er zijn geldige motieven om de status van LVNL als zelfstandige organisatie te handhaven. Ook wanneer die motieven er niet zouden zijn, is niet aannemelijk dat de baten van een omvorming tot een agentschap zouden kunnen opwegen tegen de kosten. Een dergelijke omvorming zou op zichzelf immers geen enkele bijdrage leveren aan verbetering van kwaliteit, effectiviteit en efficiency, maar wel aanzienlijke transactiekosten meebrengen.

De lopende evaluatie laat zien dat LVNL als ZBO op de punten van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid naar behoren functioneert en zich goed ontwikkelt. Op het punt van de bestuur zijn recent verbeteringen doorgevoerd en zal een verdere invulling plaats vinden. In het kader van de invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kunnen zonodig nadere verbeteringen in de aansturing worden aangebracht.

De uitkomsten van de lopende evaluatie van LVNL alsmede deze aanvullende toets ondersteunen de conclusie dat er geen aanleiding is om LVNL terug te brengen binnen het departement.



Annex 5 Samenvatting stand van zaken conclusies/aanbevelingen Rekenkamer aan VenW, september 2005

Korte weergave aanbeveling Rekenkamer	Stand van zaken	Te ondernemen acties
Knelpunt in de organisatie van het toezicht is vooral dat V&W niet tot voldoende onderbouwde en integrale oordeelsvorming komt	Conclusie is onjuist wat betreft veiligheidstoezicht. Wel waren verbeteringen mogelijk in de samenwerking tussen DGTL en Inspectie om tot integrale aanpak te komen. Inmiddels is er nauwere samenwerking tussen DGTL en Inspectie. Deze krijgt verder vorm in National Supervisory Authority (NSA)	Instellen NSA volgens eisen Single European Sky onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van DGTL en Inspectie. Eerste ronde van werkzaamheden NSA (certificering LVNL en andere dienstverleners) moet klaar zijn eind 2006; najaar 2005 gaat NSA van start.
Informatie-uitwisseling over toezicht tussen DGTL en IVW moet beter	Nieuwe visie op samenwerking tussen beleidsdiensten en inspectie werpt vruchten af. (structureel overleg, rapporten inspectie etc.) Verdere verbeteringen in kader National Supervisory Authority	Zie boven
Bezie reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid inzake de beveiliging van LVNL en breng de toezichtactiviteiten daarmee in overeenstemming	Acties zijn opgepakt door VenW. BZK komt in het najaar 2005 met rapportage over bescherming vitale objecten	Interdepartementale afstemming
Breng een zo duidelijk mogelijke scheiding aan tussen de bestuurlijke toezichtfunctie en de beleidsfunctie	Wordt nog duidelijker geregeld in het kader van de National Supervisory Authority	Zie boven over NSA
Leg hervorming van Raad van Toezicht vast in de wet. Schaf waarnemerschap af van V&W en Defensie	Aanpassing wet zal gebeuren in tweede fase van implementatie Single European Sky (eerste fase is gericht op strikte implementatie van Europese verordeningen). Waarnemerschap zal worden gezien als de Europese ontwikkelingen helder zijn	Wetsontwerp voor eerste fase in herfst 2005 naar Raad van State. Tijdschema voor tweede fase wordt bepaald na behandeling eerste fase door Volksvertegenwoordiging
Vermenging van belangen in Raad van Toezicht had aanleiding moeten zijn de eigen (financiële) toezichtrol scherper in te vullen. Stel vast onder welke voorwaarden de minister kan steunen op het optreden van de Raad van Toezicht.	Er is in 2004 nieuwe Raad benoemd. Taken liggen vast in de wet. Huidige Raad ziet scherp toe dat er geen belangenvermenging optreedt.	Geen actie voorzien
Dring gebrek aan expertise bij DGTL op gebied van luchtverkeersleiding terug. Maak expertise van Inspectie beter beschikbaar, door de adviesfunctie van de inspectie te formaliseren.	In kader van National Supervisory Authority wordt expertise versterkt. Door nieuwe visie op samenwerking binnen VenW wordt beschikbare expertise nu optimaal benut. Met Defensie is een gezamenlijke ATM-beleidsunit opgezet	Verzekeren dat voldoende middelen beschikbaar komen om deskundigheid NSA aan te vullen tot gewenste peil (in aanvulling op beschikbare deskundigheid vanuit DGTL en Inspectie). Er is begin gemaakt met co-locatie ATM-unit; samenwerking Defensie-VenW wordt uitgebreid en geformaliseerd
Bezie of controleprotocol moet worden aangepast	Er vindt overleg plaats tussen LVNL en DGTL waarbij ook de externe accountant van LVNL en de auditdienst VenW zijn betrokken over aanpassing, waaronder prestatie-indicatoren voor bedrijfsvoering	Nieuwe afspraken vóór nieuwe begroting 2006 (voorstel komt in november)
Breng eisen informatie statuut in overeenstemming met de praktijk om de administratieve lasten te verminderen	Hierover wordt overlegd, in samenhang met controle-protocol	Zie boven

<p>Stel prestatie-indicatoren vast om aan te geven wat van LVNL wordt verwacht. Maak vaststellen niet afhankelijk van internationale tempo</p>	<p>Indicatoren zijn nuttig om functioneren expliciet en transparant te maken. Er wordt dan ook gewerkt in samenwerking DGTL, Inspectie en LVNL om (prestatie-) indicatoren verder te ontwikkelen voor bedrijfsvoering en voor veiligheid. Het zijn echter niet meer dan hulpmiddelen in een integrale benadering van verantwoord toezicht.; te veel nadruk op indicatoren kan contra-productief werken op kwaliteit. Voorkeur voor internationale indicatoren want dat geeft vergelijkbaarheid in functioneren ("benchmarken") en voorkomt dat ze niet passen in de komende Europese afspraken in SES waaraan wordt gewerkt.</p>	<p>Over indicatoren vindt regelmatig overleg plaats tussen VenW en LVNL. LVNL zal met voorstellen komen om indicatoren voor bedrijfsvoering meer gewicht te geven door ze te koppelen aan de accountantscontrole en de rechtmatigheidsverklaring. Inzake veiligheidsindicatoren is werkgroep gestart van IVW, LVNL en DGTL die ook inbreng in Eurocontrol verzorgt. Dit geeft de meeste kans dat de Nederlandse indicatoren aansluiten bij indicatoren die Europees worden vastgesteld.</p>
<p>Zorg voor politieke legitimering van de door LVNL ontwikkelde veiligheidsnormering zodra deze positief door Eurocontrol beoordeeld is</p>	<p>In Single European Sky wetgeving ("common requirements") wordt uitdrukkelijk voorsnog geen target Level of Safety opgenomen; door Europese Commissie is studie gevraagd aan Eurocontrol . Kaders voor LVNL zijn nationale wet- en regelgeving en veiligheidseisen van Eurocontrol en verder de ISO-certificering. Uit onafhankelijke toetsing (waaronder Inspectie en door onderzoekers uit VS en VK en door NLR en RIVM) blijkt dat LVNL met veiligheidsnormering internationaal tot voorhoede hoort en dat systematiek bijdraagt aan optimaal gebruik Schiphol. Door reviewers voorgestelde verbeteringen doen niet af aan hun positief oordeel.</p>	<p>Rapportage van evaluatie door Twynstra & Gudde en RIVM zal naar Kamer gestuurd worden. Rapportages MITRE over parallel starten is al gestuurd. VACS rapportage wordt afzonderlijk gestuurd. Door LVNL wordt gewerkt aan implementeren aanbevelingen, waaronder sterkere betrokkenheid van luchtvaartsector en onderzoek naar inhoudelijke aanbevelingen.</p>
<p>Regel de bescherming van melders van voorvallen</p>	<p>Wetgeving over non-punitive reporting is in de maak. Ook zijn nadere afspraken gemaakt met Justitie over vervolgingsbeleid. Voor het eind van het jaar wordt aangekondigd onderzoek naar mogelijkheid bescherming "interne veiligheidssystemen" afgerond.</p>	<p>Nader verslag is naar Kamer gestuurd (TK 2004-2005, 29977, nr. 8 en 9)</p>
<p>Leg de reikwijdte en diepgang vast van audits inzake Kwaliteit en Veiligheid</p>	<p>Wordt geregeld in kader National Supervisory Authority</p>	<p>Zie NSA</p>

Colofon

oktober 2005

Evaluatie Luchtverkeersleiding Nederland,
is een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart.

Vormgeving	Mijs + Van der Wal, Rotterdam
Drukwerk	Drukkerij Damen BV, Werkendam
Bestelnummer	ISBN 90 369 1893 6
Bestellen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, afdeling Publieksvoorlichting telefoon: 070 - 351 7086