



Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. Mevrouw R.W.C. Clabbers
Postbus 20904
2500 EX DEN HAAG

Behandeld door:

Ons ordernummer:

Ons kenmerk:
AOSH/1070

Bij beantwoording svp ons kenmerk vermelden

Datum

7 oktober 2021

E mail:

Onderwerp:

Onderzoeksrapport vestigingseisen grondafhandeling

Geachte mevrouw Clabbers,

Naar aanleiding van uw schrijven van 5 oktober 2021, betreffende het Onderzoeksrapport vestigingseisen grondafhandeling, berichten wij u het volgende.

NLR herkent zich niet in het signaal dat u ontvangen heeft.

Het doel van het onderzoek was het kunnen doen van een uitspraak over de mogelijkheden voor het stellen van sociale vestigingseisen, bezien in samenhang met de vliegveiligheid, aan grondafhandelingsorganisaties die werkzaam zijn op Schiphol airside.

Het onderzoek naar de veiligheidscultuur was niet het uiteindelijke doel van de studie. In de loop van de studie werd duidelijk dat gedetailleerd inzicht in de mate van veiligheidscultuur niet zou bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Om die reden is besloten af te zien van het veiligheidscultuuronderzoek. Deze wijziging in de onderzoeksaanpak is destijds in goed overleg met u als opdrachtgever afgesproken.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag was het nodig om vast te stellen of sociale vestigingseisen de veiligheidscultuur kunnen beïnvloeden of de mate van veiligheidscultuur een invloed heeft op de vliegveiligheid. NLR was en is nog steeds van mening dat beide vragen in het rapport met voldoende onderbouwing zijn beantwoord, onder dat er een veiligheidscultuurmeting uitgevoerd is. NLR ziet dus geen aanleiding om het rapport aan te passen of te herzien.

Ir. Michel A.G. Peters
Algemeen Directeur

Postal address

PO Box 90502
1006 BM Amsterdam, The Netherlands
e) info@nlr.nl | www.nlr.org

Royal NLR

Anthony Fokkerweg 2
1059 CM Amsterdam, The Netherlands
p) +31 88 511 3113

Voorsterweg 31
8316 PR Marknesse, The Netherlands
p) +31 88 511 4444



Quality Environment Safety
ISO 9001
ISO 14001
OHSAS 18001
ISO 27001
more information from

T.a.v.

Mevrouw B. Visser, Minister van Infrastructuur en Waterstaat

De heer M. van de Stolpe, Voorzitter van de WPBL

De heer D. Benschop, CEO van de Schiphol Groep

Datum

6 oktober 2021

Ons Kenmerk

21-1045/JvD/JvdB

Doorkiesnummer

Betreft

afhandelingssector luchthavens, 'nooit meer zo'n zomer als in 2021'

E-mail

Geachte mevrouw Visser, heer Benschop en heer Van de Stolpe,

'Nooit meer zo'n zomer als in 2021', zo vertrouwde een zieke, overwerkte en ervaren platformmedewerker ons vorige week toe. Wat de afhandelingsmedewerkers afgelopen zomer hebben moeten meemaken, oversteeg alle ervaringen in de voorafgaande jaren. Onervaren en onopgeleide medewerkers kregen deze zomer door het personeelstekort de verantwoordelijkheid voor het beladen van vliegtuigen of boarden van honderden passagiers. En dat voor het minimumloon of een stagevergoeding. 2021 is inderdaad een extreem jaar, waardoor de grote systeemfouten in de afhandelingssector op Schiphol nog pijnlijker zichtbaar werden. Maar u bent allen al jaren op de hoogte van deze grote systeemfouten. Al jaren hebben wij u opgeroepen om de misstanden op het gebied van vliegveiligheid, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de afhandelingssector aan te pakken. Maar helaas gebeurt er al jaren helemaal niets.

Zoals u weet zijn op grote Europese luchthavens vrijwel altijd twee afhandelingsbedrijven actief (soms drie), maar alleen op Schiphol zijn er acht afhandelingsbedrijven gevestigd. De slopende concurrentie die hierdoor ontstaat lijkt voor Schiphol Groep de gekozen strategie om de afhandelingsstarieven zo laag als mogelijk te houden. Dit heeft als gevolg slechte arbeidsvoorwaarden, hoog verloop van het personeel, geen vakmanschap en een veiligheidscultuur die zwaar onder druk staat.

Wij hebben als FNV Schiphol het besluit genomen dat wij alles op alles gaan zetten om ervoor te zorgen dat de werknemers in de afhandelingssector krijgen waar ze recht op hebben, namelijk 'nooit meer zo'n zomer als in 2021'. Dat de arbeidsvoorwaarden recht gaan doen aan het belangrijke en zware werk, dat je een normaal leven kan leiden van je loon, iedereen veilig en gezond zijn werk kan uitvoeren en dat niemand meer slachtoffer kan worden van de doorgeslagen concurrentie tussen de afhandelingsbedrijven.

De afhandelingsbedrijven, de Schiphol Group en het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn samen verantwoordelijk voor de systeemfouten binnen deze sector die uitmonden in de schrijnende, ongezonde en onveilige manier waarop het werk door onze leden en hun collega's verricht moet worden. Dit is dan ook de reden waarom wij tot de volgende eisen zijn gekomen.

De eisen:

- Aan de WPBL: stop de concurrentie op arbeidsvoorwaarden en omstandigheden. Eis: Kom met FNV Schiphol tot een sector-cao waarin onder meer wordt geregeld dat iedereen perspectief heeft op een vast contract, minimaal 14 euro per uur en een redelijke vergoeding voor onregelmatigheid en overwerk.
- Aan de Schiphol Group: maak een einde aan de wildwest taferelen in de afhandelingssector. Leg sociale vestigingsvereisten op - zoals gebruikelijk is bij vele Europese luchthavens - die afhandelingsbedrijven onder meer verplichten om volgens een voorgeschreven en veilige manier werkzaamheden uit te voeren (operation standards).
- Aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: meer concurrentie heeft geleid tot meer incidenten, meer vliegongevallen, meer werkdruk en slechtere arbeidsvoorwaarden. Eis: beperk het aantal afhandelingsbedrijven, zoals op alle grote Europese luchthavens de standaard is en verbind veiligheids- en sociale voorwaarden aan het verkrijgen van een afhandelingslicentie.

Wij gaan er vanuit dat het realiseerbaar is om met de betrokken partijen op korte termijn tot goede en concrete afspraken te komen die voldoen aan onze eisen. We kunnen ons namelijk niet voorstellen dat u niet de noodzaak en urgentie van zulke afspraken inziet. De noodzaak bestaat namelijk niet alleen voor de werknemers. U kunt niet ontkennen dat u een groot belang heeft in een goede en veilige afhandeling van reizigers, bagage en vracht. Voor Schiphol en de afhandelingssector is het namelijk ook telkens slechte reclame wanneer koffers niet op vluchten worden meegenomen of dat reizigers heel lang op hun koffers moeten wachten na aankomst. En dan hebben we het nog niet over het belang van een veilige luchthaven.

Zoals we al hebben aangegeven, zijn wij al jaren bezig zonder dat dit tot echte verbetering heeft geleid. De tijd van pappen en nathouden is voorbij. Het jaar 2021 heeft de urgentie aangetoond. Indien toch in de komende maanden blijkt dat u niet de noodzaak en urgentie ziet om tot goede, concrete en bindende afspraken te komen, zullen wij genooddaakt zijn de druk op te voeren en de werknemers oproepen om in actie te komen voor goede arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Daarbij willen we benadrukken dat actievoeren voor ons geen doel is, maar een middel om tot goede afspraken te komen voor onze leden.

Met vriendelijke groet,

10.2.e

Guus Heerma van Voss¹

4^e versie – 18 april 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Wat zijn ‘sociale vestigingseisen’?
3. Het vrij verkeer van diensten en de Dienstenrichtlijn van de EU
4. De Richtlijn inzake grondafhandeling van de EU
5. Verhouding tot Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen
6. Toetsing van mogelijke ‘sociale vestigingseisen’
7. Conclusie

1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de juridische mogelijkheden onderzocht van de invoering van ‘sociale vestigingseisen’ op Schiphol.

Daarbij is van belang dat de onderzoeksopdracht dient ter uitvoering van de door de Tweede Kamer aangenomen motie, ingediend door de leden Laçin en Kuiken op 23 juni 2020. In deze motie wordt geconstateerd dat werknemers op Schiphol tijdens de coronacrisis als vitaal zijn aangemerkt en hebben doorgewerkt. Overwogen wordt dat deze werknemers eisen dat zij vast en veilig werk krijgen en zich hardmaken voor een minimaal uurloon van € 14 per uur. Voorts wordt overwogen dat Schiphol ‘sociale vestigingseisen’ kan stellen aan werkgevers die actief zijn op Schiphol. Overwegende dat de rijksoverheid grootaandeelhouder is van Schiphol, verzoekt de Kamer de regering de mogelijkheden voor het invoeren van ‘sociale vestigingseisen’ in kaart te brengen en de Kamer hierover te informeren.²

De motie is geïnspireerd door een actie die de FNV voert voor verbetering van de positie van de werknemers werkzaam in de grondafhandeling op Schiphol. Over de juridische aspecten hiervan heeft de FNV in augustus 2020 een notitie uitgebracht.³ De onderzoeksgroep heeft ter voorbereiding van dit onderdeel interviews gehouden met zowel FNV⁴ als Schiphol⁵. Ook heeft een interview plaatsgevonden met de twee toezichthoudende instanties, ILT en ISZW.⁶ Daarnaast heeft literatuur- en jurisprudentieonderzoek plaatsgevonden.⁷

¹ Hoogleraar sociaal recht, Universiteit Leiden.

² *Kamerstukken II 2019-2020*, 31 936 (Luchtvaartbeleid), nr. 778.

³ FNV, *Mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen Schiphol*, notitie van 26 augustus 2020.

⁴ Interview met FNV op 17 december 2020.

⁵ Interview met Schiphol Legal op 30 maart 2021.

⁶ Interview met ILT en ISZW op 12 april 2021.

⁷ De onderzoeksgroep dankt mr. Armin Cuyvers van de Universiteit Leiden voor zijn suggesties ten aanzien van het Europeesrechtelijk deel.

In dit hoofdstuk wordt eerst de inhoud van het begrip ‘sociale vestigingseisen’ onderzocht (par. 2). Vervolgens wordt het juridische kader geschetst waarbinnen de beoordeling moet plaatsvinden. Enerzijds gaat het hierbij om het Europeesrechtelijke kader. Dit betreft de basisvrijheden van de EU (par. 3) en specifieke EU-regels voor grondaafhandeling (par. 4). Anderzijds vormt ook het systeem van Nederlandse arbeidsverhoudingen en arbeidsrecht een relevant kader (par. 5). Vervolgens worden de door FNV geopperde concrete voorstellen aan de aldus geformuleerde criteria getoetst (par. 6). Ook de relatie met de vliegveiligheid krijgt in deze paragrafen aandacht, maar op dit punt gaan de andere hoofdstukken van dit rapport uitvoeriger in. De in gesprekken met betrokkenen ook genoemde mogelijkheid van beperking van het aantal grondaafhandelingsbedrijven komt aan de orde in par. 7.

Het hoofdstuk eindigt met een conclusie over de juridische mogelijkheden voor de invoering van ‘sociale vestigingseisen’ op Schiphol.

2. Wat zijn ‘sociale vestigingseisen’?

De FNV definieert in haar notitie ‘sociale vestigingseisen’ als eisen die kunnen worden gesteld aan de toelating van bedrijven die grondaafhandelingsdiensten verrichten op Schiphol.

Deze omschrijving lijkt echter meer een definitie te vormen van ‘vestigingseisen voor grondaafhandelingsbedrijven’ als zodanig. De definitie laat open welke eisen als ‘sociaal’ kunnen worden beschouwd.

Als werkdefinitie houdt de onderzoeksgroep daarom in het kader van dit onderzoek de volgende definitie van ‘sociale vestigingseisen’ aan:

“eisen die op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden kunnen worden gesteld aan de toelating van bedrijven die grondaafhandelingsdiensten verrichten op Schiphol.”

‘Sociale vestigingseisen’ kunnen in de situatie van Schiphol in beginsel door twee partijen worden gesteld:

- Schiphol: hetzij in zijn hoedanigheid van opdrachtgever, hetzij als verhuurder van onroerend goed of als uitvoerder van de Regeling grondaafhandeling Luchtvaartterrein;
- I&W: voor de toelating tot de afhandelingsmarkt op basis van de Regeling grondaafhandeling Luchtvaartterrein.

In de reeds genoemde notitie over dit onderwerp heeft de FNV als haar mening gegeven dat ten minste de volgende ‘sociale vestigingseisen’ gesteld kunnen worden:

- a) voor alle medewerkers een minimum uurloon van € 14,- per uur af te spreken of 130% van het wettelijk minimumloon.
- b) Een minimum te stellen aan het aantal vaste medewerkers waarmee een opdrachtnemer moet werken: 80%.
- c) Overnameverplichting van personeel bij wijziging opdrachtnemer (zorgt voor meer werkzekerheid).
- d) Beheersing van werkdruk; bv door het invoeren van een roostersystematiek waardoor medewerkers voldoende rust tussen diensten krijgen. Maar ook andere werkdrukverlagende maatregelen zijn mogelijk.
- e) Invoering van Nederlands als voertaal op de bagage-afdeling, platform en vrachtlodsen.

- f) Invoeren van *operation standards*, zoals uniformeren van aantal medewerkers en wijze van afhandelen van een vliegtuig (per type vliegtuig) en uniformeren van materieel.
- g) Invoeren van verplichting om vliegtuigen weg te slepen tot dat ze volledig weg zijn bij de pier. Hierdoor wordt voorkomen dat bij het starten/gebruik van de motoren een jet blast ontstaat bij medewerkers die op het platform werkzaamheden verrichten bij een naast staand vliegtuig.
- h) Toegang van vakbondsvertegenwoordigers tot de werkvloer.

Bovengenoemde 'sociale vestigingseisen' zijn voorbeelden, maar niet de enig mogelijke. De opsomming is dus niet limitatief bedoeld, aldus de FNV.⁸

Daarbij valt op dat de door de FNV gesuggereerde 'sociale vestigingseisen' betrekking hebben op verschillende onderwerpen. Zij zijn in te delen in twee groepen:

1. Arbeidsnormen – dit geldt voor (a) tot en met (d) en (h);
2. Arbeidsorganisatorische eisen – dit geldt voor (e) tot en met (g)

De FNV laat zich in haar notitie niet uit over de vraag hoe de gewenste 'sociale vestigingseisen' zouden moeten gehandhaafd. Welke instantie zou toezicht moeten houden op de naleving? Hoe moet er over worden gerapporteerd? Welke sancties staan op niet-naleving? Hoe worden geschillen hierover beslecht? Ook deze vragen dienen te worden beantwoord wanneer de invoering van dergelijke eisen wordt overwogen.

3. Europeesrechtelijk kader

Het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging vormen onderdeel van de basisvrijheden van de Europese Unie (hierna: **EU**). Deze vrijheden zijn geregeld in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (**VWEU**).⁹ Het recht kan slechts op de daar bepaalde gronden worden beperkt. Hierover bestaat strikte jurisprudentie om concurrentievervalsing binnen de gemeenschappelijke markt tegen te gaan.

Het stellen van een vestigingseis kan een beperking meebrengen van het vrije vestigings- en dienstenverkeer. Een beperking daarvan kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming van werknemers. Wil een beroep op een dergelijke reden van algemeen belang slagen, dan dient sprake te zijn van een maatregel die noodzakelijk is en geschikt om het nagestreefde legitieme doel te verzekeren. Bovendien moet zijn voldaan aan het vereiste van proportionaliteit. In dit verband is interessant dat in een recent arrest van het EU-Hof is uitgesproken dat de toetsing van de toelating van havenarbeiders op basis van veiligheidseisen niet in strijd behoeft te zijn met de eisen van het vrij verkeer van werknemers.¹⁰

Ook het Handvest van de grondrechten van de EU kan van belang zijn, in verband met de daar geregelde vrijheid van ondernemerschap.

Daarnaast regelt de **Dienstenrichtlijn**¹¹ het toepasselijke recht bij dienstverlening binnen de EU over de grenzen van de lidstaten.

⁸ FNV, *Mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen Schiphol*, notitie van 26 augustus 2020.

⁹ Artikel 49 VWEU (vrijheid van vestiging) en artikel 56 VWEU (vrijheid van dienstverlening).

¹⁰ HvJ EU 11 februari 2021, zaken C-407/19 en C-471/19 (*Katoen Natie Bulk en Middlegate*).

¹¹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *Pb. EG* 2006, L376/36.

Artikel 16 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk maken van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen:

- a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;
- b) noodzakelijkheid: de eisen moeten zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu en
- c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

In dit verband is van belang in hoeverre de bedoelde 'sociale vestigingseisen' vallen onder het begrip 'eis' genoemd in artikel 16 van de Dienstenrichtlijn. Het begrip 'eis' wordt in artikel 4, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn gedefinieerd als elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld. Het begrip 'eisen' moet, ter bescherming van de hoofdregel van het vrij verkeer van diensten, ruim worden uitgelegd. Wel laat de Dienstenrichtlijn eisen toe welke noodzakelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op het werk.¹²

In verband met het eventueel maken van vrijwillige afspraken tussen grondaafhandelingsbedrijven, geldt dat deze in beginsel slechts mogelijk zijn in het kader van een cao. Sociale vestigingseisen op basis van vrijwillige afspraken zou in strijd kunnen komen met het Europese kartelverbod. Dit verbiedt het maken van prijsafspraken tussen concurrenten.¹³ De enige uitzondering hierop geldt voor afspraken in cao-verband.¹⁴ De Autoriteit Consument en Markt houdt hier strikt aan vast. Het is de vraag of het stellen van een vestigingseis op het gebied van lonen en arbeidsverhoudingen de toets van de ACM zou kunnen doorstaan, voor zover deze verder strekken dan de wettelijke regelingen van het arbeidsrecht en algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen.

4. De Grondaafhandelingsrichtlijn van de EU

Op de grondaafhandeling op luchthavens is Richtlijn 96/67 EG van toepassing, hierna aangeduid als de **Grondaafhandelingsrichtlijn**.¹⁵ Deze werkt de vrijheid van dienstverlening nader uit voor de grondaafhandelingsmarkt op luchthavens.

Artikel 6 van de Grondaafhandelingsrichtlijn schrijft voor dat de lidstaten de noodzakelijke maatregelen nemen om de verleners van grondaafhandelingsdiensten vrije toegang tot de markt voor de verlening van grondaafhandelingsdiensten aan derden te waarborgen. De lidstaten kunnen eisen dat de verleners van grondaafhandelingsdiensten in de EU zijn gevestigd.

Het tweede lid van dit artikel laat toe dat de lidstaten het aantal dienstverleners beperken waaraan wordt toegestaan de volgende grondaafhandelingsdiensten te verlenen:

- bagageafhandeling,
- platformafhandeling,
- brandstof- en olielevering,

¹² Artikel 16 lid 2 onder f Dienstenrichtlijn.

¹³ Zie in dit verband art. 101 VWEU en art. 6 Mededingingswet.

¹⁴ Art. 16a Mededingingswet.

¹⁵ Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap, Pb. EG 25 oktober 1996, nr. L 272, p. 36. De Europese Gemeenschap is inmiddels opgegaan in de Europese Unie. In de tekst is daar waar de richtlijn wordt weergegeven daarom de term Gemeenschap vervangen door Unie.

- vracht- en postafhandeling voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen het luchthavengebouw en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij transitvluchten .

Dit aantal dient minimaal twee te zijn. Bovendien mag een aldus aangewezen dienstverlener niet rechtstreeks of onrechtstreeks vallen onder de zeggenschap van:

- de luchthavenbeheerder;
- een gebruiker die in de loop van het jaar voorafgaande aan dat waarin die dienstverleners worden geselecteerd, meer dan 25 % van de op de luchthaven geregistreerde passagiers of vracht heeft vervoerd, of
- een entiteit die rechtstreeks of onrechtstreeks zeggenschap uitoefent over of onder de zeggenschap valt van deze luchthavenbeheerder of van een dergelijke gebruiker.

Bij een beperking van het aantal dienstverleners moet elke gebruiker kunnen kiezen tussen tenminste twee dienstverleners.

Wanneer het aantal dienstverleners wordt beperkt, dient hun selectie plaats te vinden volgens regels voorzien in artikel 11 van de Grondafhandelingsrichtlijn. De selectie dient plaats te vinden door middel van een aanbesteding. De selectie dient te worden gebaseerd op in een taakomschrijving of in technische specificaties vastgestelde selectiecriteria. Deze selectiecriteria dienen relevant, objectief, transparant en niet-discriminerend te zijn.

Alle verleners van grondafhandelingsdiensten (dus ook ingeval er geen sprake is van aanbesteding) dienen te worden goedgekeurd door een onafhankelijke overheidsinstantie, die geen bindingen heeft met de luchthavenbeheerder. **Is dit de minister van I&W?** De criteria voor het verlenen van deze goedkeuring dienen betrekking te hebben op een gezonde financiële situatie en op voldoende verzekeringsdekking, op de veiligheid of de beveiliging van de installaties, luchtvaartuigen, uitrusting of personen, alsmede op de bescherming van het milieu, *en op de naleving van de relevante sociale wetgeving* (gecursiveerd door onderzoekers).¹⁶

Ten aanzien van de ze criteria dienen volgens artikel 14 Grondafhandelingsrichtlijn de volgende beginselen in acht te worden genomen:

- a) zij dienen op niet-discriminerende wijze op de verschillende dienstverleners en gebruikers te worden toegepast;
- b) zij dienen verband te houden met het nagestreefde doel;
- c) zij mogen niet leiden tot feitelijke vermindering van de toegang tot de markt of zelfafhandeling tot een lager niveau dan in de richtlijn bepaald ().

Vindt momenteel toetsing plaats op naleving van relevante sociale wetgeving?

Daarnaast kent de richtlijn een aparte bepaling over zelfafhandeling. Hierbij gaat het dus om gebruikers van de luchthaven die zelf afhandeling verzorgen. Voor de activiteiten van

- bagageafhandeling,
- platformafhandeling,
- brandstof- en olielevering, en
- vracht- en postafhandeling wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen het luchthavengebouw en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij transitvluchten,

kunnen de lidstaten zelfafhandeling voor ten minste twee gebruikers reserveren, mits deze op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria worden geselecteerd (artikel 7 Grondafhandelingsrichtlijn).

¹⁶ Zie in dit verband de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen.

Wel kan het gebruik van gecentraliseerde infrastructuurvoorzieningen verplicht worden gesteld. Dit kan het geval zijn indien deze wegens hun complexiteit, kosten of gevolgen voor het milieu niet kunnen worden verdeeld of opgesplitst, zoals de systemen voor het sorteren van bagage, ijsbestrijding, waterzuivering of brandstofdistributie. Het beheer daarvan kan worden opgedragen aan de luchthavenbeheerder of een andere entiteit. De lidstaten moeten er op toezien dat deze infrastructuurvoorzieningen op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze worden beheerd en met name dat dit beheer geen belemmering vormt voor de toegang binnen de voor de toepassing van deze richtlijn gestelde grenzen, van de verleners van grondafhandelingsdiensten en de gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen (artikel 8 Grondafhandelingsrichtlijn).

Afwijkingsmogelijkheden van de bovenstaande regels zijn mogelijk wanneer het met betrekking tot specifieke belemmeringen wat de beschikbare ruimte of capaciteit betreft, met name wegens overconcentratie en de bezettingsgraad van de oppervlakte, onmogelijk is de markt en/of de uitoefening van zelfafhandeling open te stellen tot het door de richtlijn voorgeschreven niveau (artikel 9 Grondafhandelingsrichtlijn). Het gaat hier dus om afwijking van met name het minimale aantal grondafhandelingsbedrijven van twee.

Onder het hoofd 'Sociale bescherming en milieubescherming' is uitdrukkelijk bepaald dat onverminderd de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn en met inachtneming van de overige bepalingen van het Unierecht, de lidstaten de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten van de werknemers en de bescherming van het milieu (artikel 18 Grondafhandelingsrichtlijn).

Deze laatste bepaling doelt in elk geval op het handhaven van de voor de werknemers reeds geldende rechten uit hoofde van de arbeidswetgeving en andere (ten minste de publiekrechtelijk vastgestelde) regels, zoals algemeen verbindend verklaarde cao's. Hierbij gaat het dus om de handhaving van de algemeen, voor iedere werknemer – landelijk of in de desbetreffende sector - geldende rechten. De bepaling is niet duidelijk over de vraag of aanvullende sociale eisen mogen worden gesteld. Hierbij zou kunnen worden gekeken naar de naleving van louter privaatrechtelijk gesloten cao's en regels uitsluitend gericht op de grondafhandeling op luchthavens. De Grondafhandelingsrichtlijn als geheel lijkt primair gericht op het tegengaan van ongerechtvaardigde belemmeringen voor de inschakeling van dienstverleners uit andere EU-lidstaten. Daarbij dient steeds te worden gezien of 'sociale vestigingseisen' die functie kunnen hebben.

Ten slotte bevat de Grondafhandelingsrichtlijn het algemene voorschrift dat de dienstverlener die op een luchthaven van een lidstaat een grondafhandelingsactiviteit uitoefent, de voorschriften van de nationale wetgeving moet naleven die met de Uniewetgeving verenigbaar zijn. Deze bepaling bevestigt dat het wettelijke nationale arbeidsrecht voor zover van toepassing door bedrijven werkzaam in de grondafhandeling op Schiphol dient te worden nageleefd (artikel 19 Grondafhandelingsrichtlijn).

De Grondafhandelingsrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen.¹⁷ Deze regeling verklaart de Minister van I&W bevoegd om overeenkomstig de voorschriften van de richtlijn het aantal grondafhandelingsbedrijven te beperken tot minimaal twee, waarbij dan een aanbesteding wordt voorgeschreven. Ook zelfafhandeling kan onder voorwaarden worden toegestaan. De regeling biedt daarbij de minister de bevoegdheid om te besluiten dat een verlener van grondafhandelingsdiensten of een gebruiker die zelfafhandelingsdiensten verricht, tot

¹⁷ Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen, Ministeriële regeling van 4 februari 1998, *Stcrt.* 1998, 27, zoals gewijzigd door het Besluit van 27 oktober 2009, *Stcrt.* 2009, 16329. Deze ministeriële regeling vindt zijn grondslag thans in de Wet luchtvaart (artikel 8a.1, vierde lid).

het verrichten van diensten op de luchthaven slechts wordt toegelaten indien onder meer de van toepassing zijnde arbeidswetgeving en socialezekerheidswetgeving wordt nageleefd (art. 14 lid 2 onder d). De regeling schrijft overigens slechts naleving voor van sociale wetgeving. Aan de verplichting van art. 18 Grondafhandelingsrichtlijn voor de staat om maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de rechten van werknemers te beschermen is geen verdere uitwerking gegeven in de regeling.

5. Verhouding tot Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen

Verschillende door FNV genoemde voorbeelden van ‘sociale vestigingseisen’ hebben betrekking op het arbeidsrecht. Zij willen echter een verdergaande bescherming bieden aan werknemers dan de geldende wettelijke regelingen.

Zo zijn de voorstellen met betrekking tot de hoogte van het loon en het percentage werknemers in vaste dienst arbeidsvoorwaardeneisen die in de Nederlandse arbeidsverhoudingen primair thuis horen in het cao-overleg. Op dit punt merkte de FNV in het met haar gehouden interview op dat door de scherpe concurrentie tussen de – in 2021 – acht verschillende grondafhandelingsbedrijven die op Schiphol werkzaam zijn, de kosten door deze bedrijven zo veel mogelijk moeten worden gedrukt. Dit leidt er toe dat lonen laag worden gehouden en dat veel wordt gewerkt met flexibele arbeidskrachten, met name werknemers in tijdelijke dienst, oproepkrachten, uitzendkrachten en stageairs. De normale reactie hierop zou zijn het sluiten van een sector-cao die concurrentie tussen de werkgevers op de hoogte van arbeidsvoorwaarden kan beperken. Er wordt reeds geruime tijd overleg gevoerd om tot een sector-cao te komen met vijf partijen aan werkgeverszijde. Dit overleg verloopt echter moeizaam en tot op heden is het nog niet gelukt om overeenstemming te bereiken. De coronacrisis heeft daarbij een vertragende rol gespeeld. Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat het werknemers vrij staat om met gebruik making van het recht op collectieve actie op te komen voor de totstandkoming van een sector-cao. Bij enkele gelegenheden in het recente verleden is gebleken dat dergelijke acties van grondpersoneel ondanks de mogelijke beperkingen van de toegang van vakorganisaties tot de luchthaven wel degelijk kunnen worden georganiseerd.¹⁸

6. Toetsing van mogelijke ‘sociale vestigingseisen’

Thans worden mogelijke ‘sociale vestigingseisen’ getoetst aan de hand van hiervoor besproken criteria.

(a) Hoogte van het loon

Op dit punt heeft de FNV als sociale vestigingseis voorgesteld voor alle medewerkers een minimum uurloon van € 14,- per uur of 130% van het wettelijk minimumloon.

Het Nederlandse arbeidsrecht legt een bodem in de beloning via de Wet op het minimumloon en de minimumvakantiebijslag (hierna: **WMM**). Voor werknemers vanaf 21 jaar bedraagt het minimumloon per maand in 2021 € 1684,80 en per week € 388,80. Afhankelijk van de omvang van de werkweek, bedraagt het minimumloon per uur € 10,80 (bij een 36-urige werkweek), € 10,24 (bij een 38-urige werkweek) of € 9,72 (bij een 40-urige werkweek). Voor de handhaving van de betaling van het wettelijk minimumloon zou zo nodig de ISZW kunnen worden ingeschakeld. Het gaat bij deze eis echter om een verhoging van dit loon.

Het verschil met het gevraagde uurloon van € 14 per uur is relatief aanzienlijk (€ 3,20 tot € 4,28 per uur).

¹⁸ Verwijzing naar jurisprudentie toevoegen

In veel cao's worden in Nederland hogere lonen afgesproken. Dit geldt ook voor sommige cao's in de grondafhandelingssector. Het ontbreken van een sector-cao doet zich hier gevoelen. Hierdoor wordt het loon bij sommige werkgevers bepaald door het wettelijk minimumloon.

Waarom zou het niveau van de WMM in dit geval niet voldoende zijn? Op dit punt verwijst de FNV in de eerste plaats naar de hoge kosten van levensonderhoud, in het bijzonder de woonkosten, in de regio Amsterdam en rond de luchthaven. In dit verband verwijst zij naar de aankondiging van de luchthaven *London Heathrow* dat voor de hele luchthaven de *London Living Wage* gaat gelden.

Daarnaast wijst de FNV er op dat zij heeft gegeven dat het wonen nabij de luchthaven noodzakelijk is, gezien de vele flexibele aanstellingen. Een beter uurloon zou de noodzaak verminderen om veel werkuren te aanvaarden. Gezien de lage lonen en de flexibele contracten werken werknemers volgens FNV regelmatig voor verschillende werkgevers. Dit heeft nadelige gevolgen voor de werkdruk, de arbeids- en rusttijden en daarmee voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers. Bij een betere beloning zou hiertoe minder noodzaak bestaan.

De rechtspraak van het EU-Hof is daarnaast terughoudendheid ten aanzien van de toelating van hogere lonen voor specifieke groepen als dit een belemmering zou kunnen vormen voor het vrij verkeer van diensten.¹⁹ Een dergelijke eis zou een legitiem doel moeten dienen, dat moet dan eerst worden geformuleerd. Vervolgens moeten de middelen doelmatig, effectief en proportioneel zijn.

Het probleem met deze eis is dat hier niet de toepassing wordt gevraagd van een bestaande wettelijke of (algemeen verbindend verklaarde) in de cao bepaalde norm. Daarom moet het opleggen van deze eis snel in strijd kunnen komen met het Europese recht. Invoering van een sectorcao, die vervolgens algemeen verbindend wordt verklaard, zou dit risico niet hebben.

Hierbij merkt de onderzoeksgroep op dat er ook nationaal in Nederland een discussie wordt gevoerd over verhoging van het minimumloon. Zo zijn recentelijk door kamerleden verschillende initiatief-wetsvoorstellen op dit gebied ingediend. Daarnaast hebben diverse politieke partijen dit in hun programma opgenomen voor de Tweedekamerverkiezingen van maart 2021. Het is goed denkbaar dat hierover een afspraak wordt gemaakt in het regeerakkoord voor het volgende kabinet.

Verwezenlijking hiervan zou het apart vaststellen van vestigingseisen voor Schiphol op dit gebied minder urgent maken.

(b) Percentage werknemers in vaste dienst

Uit de toelichting van de FNV blijkt dat het doel hiervan is dat er meer vastheid in de arbeidsverhoudingen komt, hetgeen indirect ook de veiligheid ten goede zou komen, doordat door langduriger dienstverbanden ervaring beter wordt verworven en benut. Ook de scholingsgraad zou hierdoor kunnen worden verhoogd.

Een regeling die enige gelijkenis vertoont met dit voorbeeld betreft de regeling die is voorzien voor de postbezorging. Om de gevolgen van de invoering van de marktwerking op dit terrein te reguleren is aan werkgevers in de postbezorgingsmarkt wettelijk een minimum percentage vaste arbeidscontracten voorgeschreven. Omdat een dergelijk voorschrift zich moeilijk verdraagt met Europees recht, betreft het hier een tijdelijke wet, die overigens wel enkele malen is verlengd.²⁰

Ook voor het grondpersoneel geldt dat het de vraag is of een regeling van de duur van dienstverbanden zich verdraagt met regels van Europees mededingingsrecht.

(c) Overname personeel bij wijziging opdrachtnemer

Dit voorbeeld beoogt dat als vestigingseis zou worden bepaald dat een grondafhandelingsbedrijf bij het sluiten van een overeenkomst voor grondafhandeling met een vliegtuigmaatschappij personeel over moet nemen van een concurrerende onderneming die deze opdracht voordien uitvoerde. Dit zou kunnen bijdragen aan duidelijkheid over de toepasselijkheid van de bestaande wettelijke regeling

¹⁹ Arresten *Rüfert, Bundesdruckerei* en *De Clerq*.

²⁰ Vgl. *Kamerstukken II* 2007/08 30 536, nr. 79. Nota van toelichting bij het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post (*Staatscourant* van 23 oktober 2009, nr. 15868). Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (*Staatscourant* van 6 april 2011, nr. 5950).

voor behoud van rechten bij overgang van ondernemingen. Voorts zou de positie van het zittende personeel van het grondafhandelingsbedrijf dat de opdracht verliest worden versterkt en daarmee zou worden bijgedragen aan de bestendigheid van arbeidsrelaties.

Nederland kent de Wet overgang van ondernemingen, die dient ter uitvoering van de EU-Richtlijn op dit gebied.²¹ Deze richtlijn brengt mee dat bij overdracht van een onderneming (waaronder ook wordt verstaan een economische eenheid) de rechten en verplichtingen van werkgevers en werknemers op het moment van de overdracht van rechtswege overgaan op de verkrijger.²² De overgang van de werknemer naar de overnemende werkgever strekt behalve tot behoud van werk, onder andere tot behoud van arbeidsvoorwaarden. Deze regeling beperkt uiteraard de ondernemersvrijheid om zelf personeel te werven en kan daardoor de vrijheid van ondernemerschap beperken.

Bij een wisseling van contractspartner in de grondafhandeling is echter geen sprake van een volledige overgang van een onderneming. De vraag is derhalve of bij vervanging door een vliegtuigmaatschappij van het ene grondafhandelingsbedrijf door een ander sprake is van een overdracht van een economische eenheid die haar identiteit behoudt. Er bestaat uitgebreide jurisprudentie van het EU-Hof over de vraag wanneer hiervan sprake is bij een overdracht van een uitbestedingscontract. Volgens de jurisprudentie is dit afhankelijk van onder meer de overdracht van personeel en activa, hetgeen moet worden beoordeeld aan de hand van alle feitelijke omstandigheden die de betrokken transactie kenmerken. Indien slechts een gedeelte van een onderneming wordt overgedragen, is het ook de vraag of kan worden geïdentificeerd welke personeelsleden bij het over te dragen onderdeel werkzaam zijn. Zo is er sprake van direct personeel (dat zich uitsluitend bezig houdt met de betreffende taak) en indirect personeel (dat bijvoorbeeld werkzaam is op de administratie en zich daar bezig houdt met verschillende taken).

Een met dit voorbeeld enigszins vergelijkbare wettelijke regeling komt in Nederland wel voor in het openbaar vervoer. De Wet personenvervoer 2000 voorziet in een regeling voor overgang van werknemers bij overgang van een concessie van de ene naar een andere concessiehouder.²³ In dat geval is sprake van verlening van een concessie voor de exploitatie van een openbaar vervoersdienst. Dikwijls zal het personeel dat met de specifieke uitvoering van een dergelijke concessie is belast, gemakkelijker zijn te identificeren. Maar ook bij de toepassing van deze wet blijkt dat het met name moeilijk is om het zogeheten indirecte personeel aan te wijzen.

In dit verband is van belang dat het EU-Hof zich expliciet heeft uitgelaten over een Italiaanse regeling waarin de Richtlijn overgang van ondernemingen werd toegepast op elke overgang in de sector van de grondafhandeling op luchthavens. Het hof achtte deze regelgeving in strijd met de Grondafhandelingsrichtlijn.²⁴ Dit maakt een regeling op dit aspect praktisch onmogelijk.

Los daarvan zou een dergelijke regeling ook praktische problemen meebrengen. In het geval van invoering van een dergelijke regeling bij grondafhandeling zou dit meebrengen dat indien een luchtvaartmaatschappij het contract met het ene grondafhandelingsbedrijf opzegt en een nieuwe overeenkomst sluit met een ander grondafhandelingsbedrijf, uitgemakt zou moeten worden welke werknemers overgaan. Indien de werknemers echter hun werkzaamheden gewoonlijk voor verschillende grondafhandelingsmaatschappijen verrichten, zou moeilijk te bepalen zijn welke werknemers zouden overgaan naar het concurrerende bedrijf. De vraag is derhalve of een dergelijke

²¹ Richtlijn 98/50/EG van de Raad van 28 juni 1998 betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van vestigingen, *Pb. EG* 1998, L 201/88. Zie hierover nader Anne-Pieter van der Mei en Herman Voogsgeerd, 'Herstructurering', in F.J.L. Pennings & S.S.M. Peters, *Europees arbeidsrecht*, Reeks Monografieën Sociaal Recht nr. 2, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 310-329.

²² Art. 7:662 en 663 BW. Zie hierover nader G.J.J. Heerma van Voss, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel V. Arbeidsovereenkomst*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, Hoofdstuk 9, nrs. 290-305c.

²³ Art. 36-38 Wp 2000. Zie hierover nader Adriaan Hagdorn, Viola Sütő & Andres Wedzinga, *Handboek Spoorwegrecht*, Zutphen: Paris 2017, p. 400-403.

²⁴ HvJ EU 9 december 2004, zaak C-460/02 (*Commissie/Italië*).

regeling praktisch uitvoerbaar is. Overigens zouden over deze materie afspraken kunnen worden gemaakt in een cao, mits die blijven binnen de grenzen van de Grondafhandelingsrichtlijn.

(d) Beheersing van werkdruk

Als voorbeeld denkt de FNV hierbij aan het invoeren van een roostersystematiek waardoor medewerkers voldoende rust tussen diensten krijgen. Maar ook andere werkdrukverlagende maatregelen zijn mogelijk.

Arbeids- en rusttijden zijn geregeld in de Arbeidstijdenwet. Op de naleving hiervan wordt toezicht gehouden door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: **ISZW**). Daarnaast is het mogelijk hierover nadere afspraken te maken in een cao.

Daarnaast eist de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: **Arbowet**) dat de werkgever een beleid voert gericht op voorkoming, en indien dat niet mogelijk is beperking, van psychosociale arbeidsbelasting.²⁵ Onder dit laatste begrip wordt ook werkdruk verstaan. De werkgever dient een inventarisatie en evaluatie van risico's te maken.²⁶ De ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging, respectievelijk de belanghebbende werknemers hebben op dit gebied medezeggenschapsrechten.²⁷ De werkgever dient zich te laten bijstaan door deskundige medewerkers op het gebied van preventie en bescherming of een arbodienst.²⁸ De werknemer heeft recht op periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek.²⁹ Ook op de naleving van deze wet wordt toegezien door de ISZW.

De taakverdeling tussen ISZW en ILT is als volgt. ISZW ziet met name op de arbeidsomstandigheden en ILT op de vliegveiligheid. Tussen ILT en ISZW is afgesproken dat ISZW vooral kijkt naar de situatie op de luchthaven en ILT naar het cabinepersoneel. Maar wanneer ILT bijvoorbeeld bij een audit stuit op werkroosters die in strijd lijken met de werk- en rusttijdenregelingen, wordt dit doorgegeven aan ISZW.

Het bovenstaande doet de vraag rijzen waarom op basis van deze wetten de problematiek van werkdruk niet voldoende kan worden aangepakt. Voorts is niet duidelijk of een vestigingseis op dit punt voldoende concreet kan worden geformuleerd.

Hierboven is geconstateerd dat de voorbeelden (e), (f) en (g) niet zozeer specifiek 'sociale' vestigingseisen lijken te betreffen, maar meer veiligheidseisen in het algemeen. De Grondafhandelingsrichtlijn lijkt aan het stellen van dergelijke eisen niet in de weg te staan, zolang deze voldoen aan de genoemde drie criteria, te weten dat zij niet discrimineren, verband houden met het doel en de toegang tot de markt niet verminderen.

Thans wordt ten aanzien van elk van deze eisen nog enige specifieke opmerkingen gemaakt.

(e) Invoering van Nederlands als voertaal op de bagage-afdeling, platform en vrachtlodsen
Volgens FNV komt het voor dat medewerkers in de grondafhandeling het Nederlands onvoldoende beheersen en soms ook het Engels.

De noodzaak van een taaleis wordt in het EU-recht gewoonlijk kritisch gezien, omdat dit een potentieel discriminerende eis is ten opzichte van buitenlandse aanbieders.³⁰

In dit verband dient eerst de vraag te worden beantwoord of er wel een gemeenschappelijke voertaal nodig is. De noodzaak van een gemeenschappelijke voertaal hangt uiteraard mede af van de noodzaak van goede communicatie om ongelukken te voorkomen, bijvoorbeeld bij het werken in de

²⁵ Artikel 3, lid 2 Arbowet.

²⁶ Artikel 5 Arbowet.

²⁷ Artikel 12 Arbowet.

²⁸ Artikel 13 Arbowet.

²⁹ Artikel 18 Arbowet.

³⁰ Zie reeds het *Groener*-arrest.

nabijheid van vliegtuigen. Zowel Schiphol als de inspecties bevestigden tegenover de onderzoekers dat een gemeenschappelijke voertaal noodzakelijk kan zijn uit veiligheidsoverwegingen.

De vraag welke taal de gemeenschappelijke voertaal zou moeten zijn, hangt af van de aard van de werkzaamheden en degenen met wie in dit verband wordt samengewerkt. Voor werkzaamheden op de *airside*, waar contact met personeel van vliegtuigmaatschappijen nodig is, is beheersing van het Engels essentieel omdat dit de internationale luchtvaarttaal is. Waar het gaat om werkzaamheden die uitsluitend met Nederlanders worden verricht, bijvoorbeeld in de bagageafhandeling, zou Nederlands de meest gebruikte taal kunnen zijn en zou - voor zover een gemeenschappelijke voertaal hier nodig is - beheersing van deze taal geëist kunnen worden.

Derhalve zouden Engels en Nederlands - afhankelijk van de werkzaamheden - als noodzakelijke taaleisen kunnen worden gesteld, voor zover de noodzaak hiervan uit veiligheidsoverwegingen kan worden aangetoond. Daar waar Engels de meest gehanteerde taal is zal deze taal dienen te worden gekozen als (eventueel tweede) voertaal, teneinde een reële toegang te bieden aan buitenlandse aanbieders en werknemers. In elk geval zal moeten worden aangetoond dat het uitsluitend eisen van de beheersing van de Nederlandse taal functioneel is om niet de verdenking op te roepen dat hiermee buitenlandse werknemers en aanbieders worden gediscrimineerd.

Voorts kan de vraag worden gesteld of deze eis zou moeten worden geformuleerd in de vorm van een vestigingseis of dat binnen de Luchthaven Schiphol een beleid zou kunnen worden ingevoerd omtrent de te hanteren voertaal, waarbij voor alle op bepaalde plaatsen werkzame werknemers de eis wordt gesteld van het beheersen van een of meer gemeenschappelijke talen. Daarbij is het overigens wel de vraag bij wie klachten op dit gebied moeten worden ingediend en wie toezicht houdt op de naleving.

Schiphol heeft te kennen gegeven dat op het gebied van de voertaal geen problemen bekend zijn. Een probleem op dit gebied zou in het kader van de veiligheid zo nodig kunnen worden aangepakt door middel van instructies op basis van de Schipholregels.

Volgens de ILT zou handhaving primair een taak zijn van de werkgever.

(f) *Invoeren van operation standards*

De FNV noemt bij dit voorbeeld als mogelijkheden het uniformeren van het aantal medewerkers en de wijze van afhandelen van een vliegtuig (per type vliegtuig). Daarnaast werd het uniformeren van materieel genoemd.

Ten aanzien van het uniformeren van het aantal medewerkers en de wijze van afhandelen per vliegtuig wijzen de inspecties op de inbreuk die dit zou opleveren op de ondernemersvrijheid en de vrijheid van dienstverrichting. Juist door te variëren in de inzet van personeel en de werkwijzen kan een bedrijf een concurrerend aanbod doen.

Naar aanleiding van het rapport van de **Onderzoekraad voor Veiligheid** (hierna: OVV) uit 2017³¹ heeft Schiphol door het NLR een Integrale Veiligheidsanalyse (IVA) laten uitvoeren (feb 2018). In deze analyse wordt pooling van voertuigen en materieel aanbevolen om de veiligheid op de luchthaven te verbeteren. Deze aanbeveling is vanuit ISMS (Integral Safety Management System) opgepakt.

Hierbij heeft Schiphol zich vooral gericht op initiatieven die het mogelijk maken dat grondafhandelingsbedrijven equipment met elkaar delen ("poolen"). Er zijn verschillende opties om dat te doen. Als eerste door een coöperatie op te richten waarin alle grondafhandelingsbedrijven zitten. De grondafhandelingsbedrijven hebben echter laten weten dat *equipment pooling* op dit moment niet *top-of-mind* is als gevolg van de huidige marktsituatie.

Schiphol ziet *equipment pooling* wel als een mogelijkheid en een wenselijke stap, maar het is om diverse redenen een complex vraagstuk: de belangen van betrokken stakeholders lopen soms uiteen en ook juridische aspecten spelen een rol. Maar uiteindelijk ziet Schiphol deze optie wel als een effectiever en meer proportioneel middel om het door de OVV gesignaleerde veiligheidsrisico op te

³¹ Onderzoekraad voor veiligheid, *Veiligheid vliegverkeer luchthaven Schiphol*, 2017.

lossen dan een beperking van het aantal grondaafhandelaren op de luchthaven.

Wel komt dit onderwerp naar voren als een mogelijk argument voor beperking van het aantal grondaafhandelingsbedrijven. De hoeveelheid materieel voor de grondaafhandelingsbedrijven is het eerste punt waar de toelating van nieuwe grondaafhandelingsbedrijven stuit op fysieke grenzen. Daarom zijn met Viggo, het nieuwe grondaafhandelingsbedrijf voor Transavia, afspraken gemaakt over het delen van materieel met KLM Ground Services.

(g) Invoeren van de verplichting om vliegtuigen weg te slepen tot dat ze volledig weg zijn bij de pier

Als toelichting vermeldt FNV bij dit voorbeeld dat hierdoor wordt voorkomen dat bij het starten/gebruik van de motoren een *jet blast* ontstaat bij medewerkers die op het platform werkzaamheden verrichten bij een naast staand vliegtuig.

Op zichzelf lijkt hier duidelijk sprake te zijn van een veiligheidseis, vooral ten behoeve van het personeel en minder ten dienste van het luchtverkeer. Volgens Schiphol wordt deze materie reeds geregeld in de veiligheidsvoorschriften, maar als er een lacune is, dan kan dat worden gerepareerd langs de veiligheidslijn van Schiphol en/of ISMS, bijvoorbeeld via (instructies op basis van) de Schipholregels).

Voorts zou de arbeidsomstandighedenwetgeving bescherming kunnen bieden op dit punt. Daartoe is van belang of dergelijke risico's als jet blast zijn opgenomen in de risico-inventarisatie en -evaluatie(RI&E) op grond van de Arbowet. De FNV zou hier op kunnen toezien en zo nodig nagaan of op dit risico voldoende beleid wordt gevoerd door de werkgever.

De inspecties merken op dat er voldoende bereidheid bestaat tot medewerking bij de leiding van de grondaafhandelingsbedrijven. Wellicht ligt dit anders op het uitvoerende niveau. Er is echter sprake van een gebrek aan concrete en gedocumenteerde melding van incidenten. Op dit punt zou de FNV de zaak zelf de handhaving van veiligheidseisen zelf verder kunnen bevorderen. In het werk van de ISZW staat de grondaafhandeling in luchthavens niet bekend als een hoge risicosector. Indien dat anders zou moeten zijn, dienen er voldoende zaken te worden aangekaart.

Wat betreft de ILT geldt nog als bijzonder probleem dat de dienst zich slechts indirect bezig houdt met de grondaafhandeling. Het wachten is wat dit betreft op een in voorbereidende zijnde verordening op EU-niveau die rechtstreeks toezicht mogelijk moet maken, die eind 2022 wordt verwacht. Momenteel zijn alleen de luchthavenbeheerder en de luchtvaartmaatschappij aanspreekbaar en niet de grondaafhandelingsbedrijven. Momenteel doet ILT wel ca. 100 veiligheidsonderzoeken per jaar op basis van ABL-analyses en externe meldingen, zoals die van FNV. ILT en ISZW werken niet intensief samen op de luchthaven, maar geven wel meldingen aan elkaar door als die op het werkterrein van de ander liggen.

(h) Toegang van vakbondsvertegenwoordigers tot de werkvloer

FNV heeft dit voorbeeld als volgt toegelicht. FNV heeft behoefte om in contact te komen en te blijven met de werknemers van de grondaafhandelingsbedrijven teneinde hun organisatie en ondersteuning mogelijk te maken. Dit contact is moeilijker te leggen dan gebruikelijk omdat werknemers veelal op tijdelijke basis werken en daardoor moeilijk te benaderen en te organiseren zijn. Om het contact toch te kunnen verwezenlijken is het noodzakelijk om bijvoorbeeld in de kantine met werknemers te kunnen spreken. Het gaat FNV niet om toegang tijdens de werkzaamheden. Momenteel wordt de gewenste toegang tot de kantine echter geweigerd door veiligheidsambtenaren.

Schiphol merkt op dat de FNV er toch goed in slaagt om het grondpersoneel te bereiken. Zo was er onlangs een flyeractie bij DNATA. In de afgelopen periode is het de FNV ook gelukt om luchthaven stil te leggen; ook bij de grondaafhandelingsbedrijven. Hierover heeft Schiphol nog geprocedeerd. Bij de andere grondaafhandelingsbedrijven hebben ook korte acties plaats gevonden (in goed overleg tussen Schiphol en de FNV).

FNV kan wat Schiphol betreft worden toegelaten tot de werkplek, mits zij zich op de juiste wijze en op tijd aanmeldt. Wel gelden de reguliere voorwaarden en beperkingen die in verband met de

veiligheid worden gesteld. Omdat buitenstaanders geen eigen Schipholpas hebben, moeten zij worden begeleid door iemand met begeleidingsbevoegdheid. Dit kan via een grondafhandelingsbedrijf worden geregeld. Dit is wel afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van het management van het grondafhandelingsbedrijf. Maar Schiphol zelf heeft geen probleem met toegang van de vakbond.

De onderzoeksgroep stelt vast dat Nederland geen wettelijk recht kent van toegang tot de werkvloer voor vakbondsvertegenwoordigers. Wel is het recht op vakverenigingsvrijheid gegarandeerd in door Nederland geratificeerde internationale verdragen en het recht op vereniging in de Nederlandse Grondwet. Tevens worden werknemers wettelijk beschermd tegen ontslag in verband met het lidmaatschap van een vakbond of wegens activiteiten hiervoor.

In de Nederlandse arbeidsverhoudingen is het, met name in grotere ondernemingen, wel gebruikelijk dat vakbondsmedewerkers toegang krijgen tot de werknemers. Het recht hiertoe is ook dikwijls voorzien in de cao. Daarnaast geldt vaak dat voor de vakorganisatie actieve werknemers als kaderleden optreden en aldus binnen de onderneming contacten kunnen leggen voor de vakbond met collega's. Cao's voorzien ook wel in faciliteiten voor deze werkzaamheden, zoals het gebruik van vergaderruimte en faciliteiten om in werktijd hiervoor activiteiten te verrichten.

Schiphol heeft te kennen gegeven tegen de toegang van vakbonden tot de werkvloer geen bezwaar te hebben. Een en ander is echter de verantwoordelijkheid van de werkgever. Wat betreft de beveiliging is

Ten slotte zij er op gewezen dat ook het recht op collectieve actie de mogelijkheid biedt om aan de eis voor toelating van vakbonden tot de werkvloer kracht bij te zetten.

7. Beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven

De FNV heeft naar voren gebracht dat ook een beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven zou kunnen bijdragen aan het tegengaan van te grote concurrentiedruk met neerwaartse gevolgen voor de arbeidsverhoudingen. In dit verband verwijst FNV naar de praktijk in andere Europese luchthavens waar het aantal grondafhandelingsbedrijven beperkt is. In het bijzonder wordt gewezen op Frankfurt en Brussel waar slechts twee bedrijven zijn toegelaten (een van de luchthaven en een van de nationale luchtvaartmaatschappij). De indruk leeft bij de FNV dat Schiphol het relatief grote aantal grondafhandelingsbedrijven toelaat omdat de concurrentie tussen de bedrijven leidt tot lagere kosten voor luchtvaartmaatschappijen. De gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden zou zij daarbij voor lief nemen.

Schiphol weerspreekt de indruk van de FNV dat Schiphol bewust beleid zou voeren om het aantal grondafhandelingsbedrijven hoog te houden om de kosten voor de luchtvaartmaatschappijen te drukken. Schiphol is geen voorstander van een groot aantal (of uitbreiding van het aantal) partijen, maar beschouwt het als een aspect waar zij slechts zeer beperkt invloed op kan uitoefenen. Schiphol kan zich voorstellen dat de luchtvaartmaatschappijen wel voorstander zijn van veel concurrentie. Zij betalen immers de kosten voor de grondafhandelingsdiensten en als afnemer hebben zij belang bij keuzemogelijkheden.

Als motivering voor haar beperkte mogelijkheden in dit opzicht voert Schiphol aan dat naar aanleiding van het hiervoor reeds genoemde rapport van de OVV gekeken is naar de mogelijkheid om het aantal grondafhandelingsbedrijven te beperken. Dat is toen uitgebreid besproken met het Ministerie van I&W en de conclusie was dat dit alleen mogelijk is wanneer dit kan worden gemotiveerd op grond van de veiligheid of capaciteit. Zij meent dat dit volgt uit de EU-grondafhandelingsrichtlijn. Binnen ISMS is de mogelijkheid van een dergelijke motivering toen onderzocht en de conclusie was dat deze lastig te geven valt.

Schiphol meent dat de mogelijkheden die de Grondafhandelingsrichtlijn biedt voor een uitzondering op het uitgangspunt van een vrije markt ("open toegang") met een gelijk speelveld beperkt zijn. Men meent dat deze uitzonderingsmogelijkheid beperkt is tot de situatie waarin er op de luchthaven onvoldoende beschikbare capaciteit is, waarbij het gaat om fysieke capaciteit (gebrek aan ruimte).

Wanneer deze maatregel wordt getroffen, dient de Minister van I&W – onder toezicht van de Europese Commissie – scherp te kijken naar de doelstelling, noodzaak en proportionaliteit van deze maatregel. Het beperken van het aantal grondafhandelingsbedrijven is het meest ingrijpende middel. Een aangezien de door de OVV gesignaleerde veiligheidsrisico's de hoeveelheid equipment betroffen, en niet zo zeer het aantal partijen, ligt de lat om de noodzaak en proportionaliteit van een dergelijke maatregel aan te tonen hoog. Schiphol denkt dan als oplossing eerder aan het genoemde initiatief van de Equipment pool.

Daarnaast wijst Schiphol er op dat als de noodzaak van een beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven is aangetoond, een openbare aanbesteding moet worden georganiseerd waarin bestaande en nieuwe partijen concurreren om een beperkt aantal plaatsen. Het resultaat van die aanbesteding kan dus zijn dat nieuwe partijen toetreden en bestaande partijen moeten vertrekken. Dit levert ook weer een extra concurrentie op met (waarschijnlijk) veel druk op de kosten. Het is voor Schiphol niet duidelijk of in dat geval eisen mogen worden gesteld op het sociale domein. De in de Regeling genoemde criteria lijken beperkt tot eisen voor de techniek en de operatie ("taakomschrijving" en "technische specificaties"). Een minimumuurloon ligt dan niet voor de hand. De vraag kan worden gesteld is of dit dan het gewenste effect oplevert voor de FNV.

De onderzoekers kunnen niet uit de Grondafhandelingsrichtlijn (en de regelgeving ter implementatie daarvan) afleiden dat beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven slechts zou zijn toegelaten op veiligheids- of capaciteitsgronden. Zij wijzen op het onderscheid tussen artikel 6 van de richtlijn die een beperking tot twee grondverleningsdiensten toelaat en artikel 9 dat nog nadere beperkingen toelaat. Het eerste artikel stelt geen inhoudelijke eisen (zoals veiligheid of capaciteitsgebrek) aan de gronden voor beperking, het tweede wel.

Wat betreft de te stellen eisen aan toegelaten grondafhandelingsbedrijven kan de minister eisen stellen op het gebied van de naleving van arbeids- en sociale zekerheidswetgeving. **Nagaan of dit is gebeurd.** Het probleem lijkt echter niet zo zeer te liggen in de vraag of de wettelijke normen worden nageleefd, en voor zover dit wel het geval is, is het de vraag hoe actief er wordt gehandhaafd.

Het Ministerie van I&W heeft over een aantal landen informatie kunnen verstrekken over restricties op het gebied van het aantal grondafhandelingsbedrijven.³² Deze informatie is weergegeven in de volgende tabel.

Land	Luchthavens	Aantal grondafhandelingsbedrijven	Aantal zelfafhandelaars	Gronden voor beperking
Zwitserland	Zürich	4		Beperkte ruimte
Oostenrijk	Wenen	2	2	
Ierland	Dublin, Shannon, Cork	40	10	Geen beperkingen
Portugal	Lissabon, Oporto en Faro	2 (per categorie)		Overige luchthavens geen beperkingen
België	Brussel	2-3 per categorie		
Frankrijk	Parijs	3 per categorie, maximaal 6		Momenteel feitelijk 3.

³² Informatie gebaseerd op de Abis lidstaten BeNeLux, Ierland, Portugal, Oostenrijk, Zwitserland. Abis is een rotatiegroep van acht landen voor een zetel in de ICAO Council.

Uit de verstrekte informatie valt af te leiden dat in een aantal Europese landen wel degelijk beperking plaatsvindt van het aantal grondafhandelingsbedrijven. Alleen voor Zürich is hierbij uitdrukkelijk ruimtegebrek als reden opgegeven.

De onderzoekers concluderen op dit punt dat de mogelijkheid van beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol een reële optie is, die niet slechts mogelijk is op grond van een beperkte ruimtelijke capaciteit of uit noodzaak van veiligheid. Wel brengt dit een aanbestedingsprocedure mee. Het staat niet bij voorbaat vast dat invoering hiervan – zoals de FNV veronderstelt – zal leiden tot minder druk op de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Immers, ook bij een aanbestedingsprocedure moet worden ingezet op kostenbeheersing en is er sprake van concurrentie.

8. Conclusie (VOORLOPIG – NOG NIET BESPROKEN IN DE ONDERZOEKSGROEP)

Uit het bovenstaande volgt dat de vraag of ‘sociale vestigingseisen’ toelaatbaar zijn niet in zijn algemeenheid met een simpel ja of nee kan worden beantwoord.

In elk geval moet elke mogelijke sociale vestigingseis passen binnen het Europeesrechtelijk kader. Daarnaast moet worden bezien hoe de eis past binnen het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen en arbeidsrecht.

In het kader van het EU-recht zullen bij alle genoemde voorbeelden de noodzaak, de proportionaliteit en het niet discriminerende karakter van de maatregel aantoonbaar moeten zijn. In het algemeen kan worden gezegd dat de Europese regels ruimte bieden voor het handhaven van sociale wetgeving en algemeen verbindend verklaarde cao's. Het handhaven van bestaande arbeidsrechten bij de grondafhandeling is dus zeker mogelijk. Naleving daarvan mag dus ook als voorwaarde worden gesteld bij de toelating van grondafhandelingsbedrijven. Bij het toevoegen van aanvullende eisen dient te worden voldaan aan een aantal eisen, zoals dat die eisen niet discrimineren, verband houden met het nagestreefde doel en proportioneel zijn. Deze zullen dus moeten worden getoetst aan deze criteria en een goede motivering vereisen.

Het invoeren van nieuwe arbeidsrechtelijke regels vanuit sociaal oogpunt staat met die regels echter op gespannen voet. Ook het belang van de vliegveiligheid kan een maatregel rechtvaardigen. In dit geval gaat het dus niet zo zeer om een sociale vestigingseis als wel om een veiligheidsmaatregel.

Voor zover de door FNV voorgestelde ‘sociale vestigingseisen’ betrekking hebben op arbeidsvoorwaarden, is het de vraag of het beoogde doel niet beter kan worden bereikt via het reguliere stelsel van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in het cao-overleg. De invoering van ‘sociale vestigingseisen’ zou dan pas aan de orde zijn indien er onvoldoende medewerking zou worden verleend door de betrokken ondernemingen aan het tot stand komen van een sector-cao. Een verplichting tot overneming van personeel bij wisseling van grondafhandelingsbedrijf lijkt te stuiten op jurisprudentie van het EU-hof. Los daarvan wijst het voorbeeld uit het spoorvervoer er op dat het lastig zal zijn om met een dergelijke regeling voldoende duidelijkheid te bieden. Klachten over de werkdruk en veiligheid zouden in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving beter gedocumenteerd onder de aandacht kunnen worden gebracht van de arbeidsinspectie. Ten aanzien van de toegang van vakbondswerkers tot de werkvloer biedt het bestaande arbeidsrecht op zichzelf al mogelijkheden. Van grondafhandelingsbedrijven mag worden verwacht dat zij hieraan op passende wijze medewerking verlenen.

Andere door FNV genoemde voorbeelden van ‘sociale vestigingseisen’ zijn meer gericht op veiligheidseisen. Bij deze voorbeelden (voertaal, *operation standards* en het wegslepen van vliegtuigen) rijst de vraag of deze niet op andere wijze kunnen worden nagestreefd, bijvoorbeeld door toevoeging aan of handhaving van bestaande Schipholregels.

De onderzoekers concluderen dat de sector veel baat zou kunnen hebben bij de totstandkoming van een sector-cao die algemeen verbindend kan worden verklaard. Daarnaast zou een intensievere handhaving van de arbeidsomstandigheden en een aantal gerichte veiligheidsmaatregelen verbetering kunnen brengen. Indien het niet mogelijk zou blijken langs deze weg de noodzakelijke verbeteringen te bereiken in de gesignaleerde problematiek zou kunnen worden overwogen of een beperking van het aantal toegelaten grondaafhandelingsbedrijven overweging verdient. De onderzoekers concluderen dat de mogelijkheden voor deze laatste opvatting ruimer zijn dan wel wordt aangenomen. Dit doel zou wellicht eenvoudiger te realiseren zijn dan het dorvoeren van een aantal afzonderlijke maatregel. Anderzijds is er aanleiding voor gerede twijfel of dit de problematiek van neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden daadwerkelijk zal oplossen.

Onderzoek vestigingseisen grondafhandeling Schiphol

OPDRACHTGEVER: Ministerie van Infrastructuur en
Waterstaat



Onderzoek vestigingseisen grondafhandeling Schiphol

Aanleiding

Deze onderzoeksopdracht is een gevolg van het aannemen door de Tweede Kamer van een motie waarin de Regering wordt opgeroepen om de mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen op Schiphol te onderzoeken. Deze motie is geïnspireerd door een actie die de FNV voert voor verbetering van de positie van de werknemers werkzaam in de grondafhandeling op Schiphol.

Beschrijving van de werkzaamheden

Het doel van dit onderzoek is het kunnen doen van een uitspraak over de mogelijkheden voor het stellen van sociale vestigingseisen, gezien in samenhang met de vliegveiligheid, aan grondafhandelingsorganisaties die werkzaam zijn op Schiphol *airside*. Om dit doel te bereiken zijn de volgende hoofdvragen door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geformuleerd en in deze opdracht onderzocht:

1. Welke juridische mogelijkheden zijn er op hoofdlijnen voor het invoeren van sociale vestigingseisen, mede gelet op Europese richtlijnen daartoe?
2. Wat is de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondafhandelingsorganisaties op Schiphol? Is er een verband tussen de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur en data en kwantitatieve gegevens over incidenten of (bijna) ongelukken in relatie tot de vliegveiligheid? Zo ja, welke verbanden zijn dit?
3. Hebben de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden effect op de vliegveiligheid? Zo ja, welke effecten zijn dit?
4. Kunnen sociale vestigingseisen bijdragen aan verbetering van de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op *airside* op Schiphol; zijn er voor de hand liggende alternatieven?

RAPPORTNUMMER
NLR-CR-2021-067

AUTEUR(S)
A.D. Balk
A.L.C. Roelen
J.W. Smeltink
G.J.J. Heerma van Voss
J.W.J. Tanis

RUBRICERING RAPPORT
ONGERUBRICEERD

DATUM
22 juni 2021

KENNISGEBIED(EN)
Luchtvaartveiligheid

TREFWOORD(EN)
Grondafhandeling
Vestigingseisen
Arbidsomstandigheden
Arbidsvoorwaarden

Dit onderzoek is opgedeeld in de volgende onderdelen:

- Onderzoek naar juridische mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen;
- Onderzoek naar verbanden tussen veiligheidscultuur, arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, uitvoering van grondafhandelingsprocessen en vliegveiligheid;
- Analyse en aanvullend literatuuronderzoek naar alternatieven.

Het eindresultaat beantwoordt de vraag of sociale vestigingseisen een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op *airside* op Schiphol, en of er alternatieven zijn.

Resultaten en conclusies

Op juridisch gebied is het stellen van sociale vestigingseisen mogelijk teneinde sociale wetgeving en veiligheidseisen te handhaven, onder strenge voorwaarden teneinde het vrij verkeer van diensten in de EU zo min mogelijk te beperken.

Sociale vestigingseisen kunnen een positief effect hebben op vliegveiligheid. Dit effect is klein en indirect. Er zijn alternatieve maatregelen mogelijk die kunnen leiden tot verbetering van de vliegveiligheid. Mogelijke alternatieve maatregelen zijn:

- Opname van onderwerpen als hoogte van het loon, percentage werknemers in vaste dienst en overname van personeel bij wijziging opdrachtnemer in het reguliere stelsel van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in het cao-overleg;
- Beter gedocumenteerd onder de aandacht brengen van ISZW van klachten over de bovenmatige werkdruk en veiligheid in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving;
- Toevoeging van operationele standaarden aan bestaande Schipholregels en handhaving hiervan, of ontwikkelen van operationele standaarden door middel van een gezamenlijke verbeteringsaanpak via ISMS;
- Opstellen van een sector-cao die algemeen verbindend kan worden verklaard.

Indien het niet mogelijk blijkt langs deze weg verbeteringen te bereiken, zou kunnen worden overwogen of het aantal toegelaten grondafhandelingsbedrijven moet worden beperkt. Anderzijds is er gerede twijfel of dit de neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden daadwerkelijk zal oplossen.

Toepasbaarheid

Het onderzoek naar juridische mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen is van toepassing op grondafhandeling in de gehele Nederlandse luchtvaartsector. Het onderzoek naar veiligheidscultuur, arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, uitvoering van grondafhandelingsprocessen en hun relatie tot vliegveiligheid is specifiek van toepassing op Schiphol *airside*.

NLR

Anthony Fokkerweg 2

1059 CM Amsterdam

☎ +31 88 511 3113

✉ info@nlr.nl | www.nlr.nl

Onderzoek vestigingseisen grondafhandeling Schiphol

OPDRACHTGEVER: Ministerie van Infrastructuur en
Waterstaat

AUTEUR(S):

A.D. Balk

A.L.C. Roelen

J.W. Smeltink

G.J.J. Heerma van Voss

J.W.J. Tanis

NLR

NLR

NLR

Universiteit Leiden

Ecorys

Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de eigenaar en/of opdrachtgever.

OPDRACHTGEVER	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
CONTRACTNUMMER	
EIGENAAR	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
NLR DIVISIE	Aerospace Operations
VERSPREIDING	Beperkt
RUBRICERING TITEL	ONGERUBRICEERD

GOEDGEKEURD DOOR:																							
AUTEUR								REVIEWER								BEHERENDE AFDELING							
10.2.e																							
DATUM								DATUM								DATUM							

Inhoudsopgave

Afkortingen	5
1 Introductie	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doel	7
1.3 Leeswijzer	8
2 Afbakening en kader	9
2.1 Grondafhandelingsdiensten	9
2.2 Vliegveiligheid	10
2.3 Arbeidsvoorwaarden	10
2.4 Arbeidsomstandigheden	11
2.5 Sociale vestigingseisen	11
2.6 Veiligheidscultuur	12
2.7 Aannames en voorwaarden	12
3 Aanpak	13
4 Juridische aspecten	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Wat zijn sociale vestigingseisen?	16
4.3 Basisvrijheden van de EU	18
4.4 De Grondafhandelingsrichtlijn van de EU	19
4.5 Verhouding tot Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen	22
4.6 Toetsing van mogelijke sociale vestigingseisen	23
4.7 Beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties	32
4.8 Deelconclusie	35
5 Data-analyse	37
5.1 Inleiding	37
5.2 ABL & ECCAIRS	37
5.3 AAIB	39
5.4 Deelconclusie	40
6 Relatie sociale vestigingseisen met vliegveiligheid	41
6.1 Inleiding	41
6.2 Invloed van uitvoering grondafhandelingsprocessen op veiligheid vluchtuitvoering	42
6.3 Uitvoering overige luchtvaartprocessen	44
6.4 Veiligheidscultuur	45
6.5 Arbeidsomstandigheden	47
6.6 Arbeidsvoorwaarden	48
6.7 Beleid en regelgeving grondafhandeling	50
6.8 Toezicht en handhaving	51

30

6.9 Omgeving	52
6.10 Deelconclusie	53
7 Conclusies	56
8 Referenties	59
Appendix A Beschrijving geraadpleegde literatuur	62
Appendix A.1 Algemeen onderzoek	62
Appendix A.2 Luchtvaartgerelateerd onderzoek	63
Appendix B Interviews	67

Afkortingen

ACRONIEM	OMSCHRIJVING
AAIB	Air Accidents Investigation Branch
AAS	Amsterdam Airport Schiphol
ABL	Analyse Bureau Luchtvaartvoorvallen
ACI	Airports Council International
ACM	Autoriteit Consument en Markt
AHM	Airport Handling Manual
AMS	Luchthaven Schiphol
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ASA	Airport Services Association
ASC-IT	Aviation Safety Culture Inquiry Tool
CRS	Combined Refuelling Services
EASA	European Union Aviation Safety Agency
ECCAIRS	European Co-ordination centre for Accident and Incident Reporting Systems
EHAM	Luchthaven Schiphol
EPAS	European Plan for Aviation Safety
EU	Europese Unie
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GAO	Government Accountability Office
GTS	Gezamenlijk Tankdiensten Schiphol
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
IGOM	IATA Ground Operations Manual
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ISAGO	IATA Safety Audit Ground Operations
ISMS	Integral Safety Management System
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KGS	KLM Ground Services
Ministerie I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
NLR	Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum
NLVP	Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma
OVV	Onderzoeksraad Voor Veiligheid
RTS	Regeling Toelating Schiphol
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VACS	Veiligheidscommissie Schiphol
VOP	Vliegtuigopstelplaats

VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WMM	Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
WOR	Wet op de Ondernemingsraden

1 Introductie

1.1 Achtergrond

Dit onderzoek dient ter uitvoering van de door de Tweede Kamer aangenomen motie, ingediend door de leden Laçin en Kuiken op 23 juni 2020: 'De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat werknemers op Schiphol tijdens de coronacrisis als vitaal zijn aangemerkt en hebben doorgewerkt; overwegende dat deze werknemers eisen dat zij vast en veilig werk krijgen en zich hardmaken voor een minimaal uurloon van € 14 per uur; overwegende dat Schiphol sociale vestigingseisen kan stellen aan werkgevers die actief zijn op Schiphol; overwegende dat de rijksoverheid grootaandeelhouder is van Schiphol; verzoekt de regering, de mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen in kaart te brengen, en de Kamer hierover te informeren.'¹

Deze motie is geïnspireerd door een actie die de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) voert voor verbetering van de positie van de werknemers werkzaam in de grondafhandeling op Schiphol. Over de juridische aspecten hiervan heeft de FNV in augustus 2020 een notitie uitgebracht [FNV, 2020].

Op basis van deze motie heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) een opdrachtingschrijving en -afbakening gedefinieerd en besloten dit onderzoek te laten uitvoeren door het Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR), in samenwerking met Universiteit Leiden en Ecorys.

1.2 Doel

Schiphol vormt onderdeel van het beleid van het Ministerie van I&W. Het ministerie houdt in zijn beleid rekening met omwonenden, milieu en economie. Veiligheid is een randvoorwaarde voor ontwikkelingen op Schiphol. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is daarnaast verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid in Nederland, dat eerlijk, gezond en veilig werk mogelijk maakt.

Het doel van dit onderzoek is het kunnen doen van een uitspraak over de mogelijkheden voor het stellen van sociale vestigingseisen aan grondafhandelingsorganisaties die werkzaam zijn op Schiphol *airside*, in samenhang met de vliegveiligheid.

Om dit doel te bereiken zijn de volgende hoofdvragen door het Ministerie van I&W geformuleerd en in deze opdracht onderzocht:

1. Welke juridische mogelijkheden zijn er op hoofdlijnen voor het invoeren van sociale vestigingseisen, mede gelet op Europese richtlijnen daartoe?
2. Wat is de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondafhandelingsorganisaties op Schiphol? Is er een verband tussen de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur en data en kwantitatieve gegevens over incidenten of (bijna) ongelukken in relatie tot de vliegveiligheid? Zo ja, welke verbanden zijn dit?

¹ Kamerstukken II 2019-2020, 31 936 (Luchtvaartbeleid), nr. 778.

3. Hebben de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden effect op de vliegveiligheid? Zo ja, welke effecten zijn dit?
4. Kunnen sociale vestigingseisen bijdragen aan verbetering van de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op *airside* op Schiphol; zijn er voor de hand liggende alternatieven?

1.3 Leeswijzer

Inclusief deze introductie bestaat dit rapport uit zeven hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk wordt de afbakening en het kader van dit onderzoek besproken. In hoofdstuk 3 wordt de aanpak van dit onderzoek toegelicht. Hoofdstuk 4 bestaat uit een analyse van de juridische aspecten waarmee een antwoord wordt gegeven op de eerste hoofdvraag. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting van de analyse van voorvallen die is uitgevoerd ten behoeve van dit onderzoek. Hiermee wordt ingegaan op hoofdvraag 3. Hoofdstuk 6 bestaat uit de analyse van de verschillende aspecten die invloed hebben op de vliegveiligheid, namelijk de veiligheidscultuur, de arbeidsomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden. Hiermee wordt ingegaan op hoofdvragen 2 en 3. Hoofdvraag 4 wordt beantwoord in de conclusies (hoofdstuk 7).

De term 'Schiphol' wordt in dit rapport gebruikt als locatie aanduiding. Waar gesproken wordt over de organisatie Schiphol, wordt de term Amsterdam Airport Schiphol (AAS) gebruikt.

2 Afbakening en kader

Om dit onderzoek goed af te bakenen is het van belang een aantal begrippen te definiëren:

- Grondafhandelingsdiensten;
- Vliegveiligheid;
- Sociale vestigingseisen;
- Arbeidsvoorwaarden;
- Arbeidsomstandigheden;
- Veiligheidscultuur.

2.1 Grondafhandelingsdiensten

Dit onderzoek heeft betrekking op grondafhandelingsdiensten die worden uitgevoerd op *airside* op Schiphol. Het is nodig te bepalen wat onder “grondafhandelingsdiensten” en “*airside*” wordt verstaan.

In de Grondafhandelingsrichtlijn van de EU (Richtlijn 96/67 EG) [EU, 1996], wordt “grondafhandeling” gedefinieerd als de diensten die op een luchthaven aan een gebruiker worden verleend bestaande uit:

- Administratieve grondafhandeling en supervisie;
- Passagiersafhandeling;
- Bagageafhandeling;
- Vracht- en postafhandeling;
- Platformafhandeling;
- Vliegtuigservicing;
- Brandstof- en olielevering;
- Lijnonderhoud;
- Vluchtafhandeling en administratie van cabinepersoneel;
- Grondtransportafhandeling, en
- Catering.

Airside wordt door de International Air Transport Association (IATA) gedefinieerd als het bewegingsgebied op een luchthaven, aangrenzend terrein en gebouw of delen daarvan waartoe toegang is gecontroleerd [IATA, 2019].

Voor dit onderzoek zijn in overleg met de opdrachtgever grondafhandelingsdiensten op *airside* van Schiphol beperkt tot:

- Bagageafhandeling;
- Vracht- en postafhandeling;
- Platformafhandeling;
- Vliegtuigservicing;
- Brandstof- en olielevering;
- Grondtransportafhandeling.

Een organisatie die een of meerdere grondafhandelingsdiensten levert, wordt in dit rapport een grondafhandelingsorganisatie genoemd. In de Grondafhandelingsrichtlijn wordt de term “verlener van

grondafhandelingsdiensten” gedefinieerd als iedere natuurlijke of rechtspersoon die aan derden een of meer categorieën grondafhandelingsdiensten verleent. In dit rapport wordt een verlener van grondafhandelingsdiensten ook een grondafhandelingsorganisatie genoemd.

2.2 Vliegveiligheid

Dit onderzoek richt zich op de vliegveiligheid van civiele operaties met vaste-vleugelvliegtuigen. Dat wil zeggen dat er gekeken wordt naar ongevallen die betrekking hebben op de operatie van een vliegtuig tussen de tijd dat een persoon aan boord gaat met de intentie te gaan vliegen tot de tijd dat iedereen van boord is. Een ongeval is een gebeurtenis waarbij een persoon dodelijk of ernstig gewond raakt of een vliegtuig schade oploopt die de structurele sterkte, prestaties of vliegeigenschappen van het vliegtuig nadelig beïnvloedt². In dit onderzoek wordt de relatie onderzocht tussen grondafhandelingsactiviteiten, die gedeeltelijk plaatsvinden zonder personen aan boord van het vliegtuig, en mogelijke effecten hiervan op de vliegveiligheid.

Er wordt niet gekeken naar Arbo-gerelateerde ongevallen gedurende onderhoud of de grondafhandeling. Ongelukken met personeel van de grondafhandelingsorganisaties die werkzaam zijn rond het vliegtuig en gewond raken vallen onder Arbo-gerelateerde ongevallen en vallen dus buiten scope van dit onderzoek.

Er wordt ook niet gekeken naar ongevallen veroorzaakt door bewust onwettelijk handelen.

Naast ongevallen wordt ook de term voorvallen gebruikt. Een voorval is elke veiligheidsgerelateerde gebeurtenis die een luchtvaartuig, de inzittenden of andere personen in gevaar brengt, of, indien niet gecorrigeerd of ondervangen, in gevaar zou kunnen brengen, en die in het bijzonder een ongeval of een ernstig incident omvat³.

2.3 Arbeidsvoorwaarden

De Rijksoverheid definieert arbeidsvoorwaarden als de voorwaarden waarop er wordt gewerkt⁴. De meest bekende arbeidsvoorwaarden zijn de arbeidsduur, salaris en vakantiedagen. Deze voorwaarden worden afgesproken tussen werkgever en werknemer en worden vastgelegd in een arbeidsovereenkomst. Collectief kunnen ook afspraken over arbeidsvoorwaarden worden gemaakt in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) tussen enerzijds een of meer vakbonden en anderzijds een afzonderlijke werkgever (ondernemings-cao) of een of meer werkgeversvereniging(en) (sector-cao). In de huidige situatie kent een aantal grondafhandelingsorganisaties ondernemings-cao's. Een sector-cao bestaat op dit moment niet in de grondafhandeling.

Belangrijke wettelijke regels met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden betreffen het minimumloon, ontslagbescherming en het gebruik van flexibele arbeidsrelaties in het Burgerlijk Wetboek, naast de regels voor collectieve arbeidsovereenkomsten.

² Een volledige definitie van een ongeval wordt gegeven in ICAO Annex 13.

³ Zie Verordening (EU) Nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/wat-zijn-arbeidsvoorwaarden>

2.4 Arbeidsomstandigheden

Arbeidsomstandigheden worden gevormd door het fysieke, sociale en psychologische klimaat waarin wordt gewerkt. De Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet geven richting aan het beleid dat de werkgever hieromtrent moet voeren. Daarnaast zijn in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen veel inhoudelijke minimumnormen op dit gebied vastgelegd.

Werkgever en werknemer zijn beiden verantwoordelijk voor een gezonde en veilige werkplek. De werkgever moet zorgen voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. Daarnaast wordt van de werknemer verwacht dat hij meewerkt aan het op een veilige manier benutten van deze omstandigheden en op een veilige manier zijn werkzaamheden verricht. Deze wederzijdse verantwoordelijkheid voor het creëren en benutten van veilige en gezonde arbeidsomstandigheden vormt de aanleiding voor aandacht voor veiligheidscultuur binnen grondafhandelingsorganisaties.. Medezeggenschapsorganen hebben op grond van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) diverse bevoegdheden op het gebied van de arbeidsomstandigheden.

2.5 Sociale vestigingseisen

Sociale vestigingseisen is geen vast gedefinieerd begrip. De FNV omschrijft in haar notitie 'sociale vestigingseisen' als eisen die kunnen worden gesteld aan de toelating van bedrijven die grondafhandelingsdiensten verrichten op Schiphol.⁵ Deze omschrijving gaat echter nog niet in op het element 'sociaal'..

In de reeds genoemde notitie over dit onderwerp heeft de FNV een aantal voorbeelden gegeven van 'sociale vestigingseisen' die volgens haar gesteld zouden kunnen worden:

- a) Voor alle medewerkers een minimum uurloon van € 14,- per uur af te spreken of 130% van het wettelijk minimumloon;
- b) Een minimum te stellen aan het aantal vaste medewerkers waarmee een opdrachtnemer moet werken: 80%;
- c) Overnameverplichting van personeel bij wijziging opdrachtnemer (zorgt voor meer werkzekerheid);
- d) Beheersing van werkdruk; bijvoorbeeld door het invoeren van een roostersystematiek waardoor medewerkers voldoende rust tussen diensten krijgen. Maar ook andere werkdrukverlagende maatregelen zijn mogelijk;
- e) Invoering van Nederlands als voertaal op de bagage-afdeling, platform en vrachtlodsen;
- f) Invoeren van *operation standards*, zoals uniformeren van het aantal medewerkers en de wijze van afhandelen van een vliegtuig (per type vliegtuig) en uniformeren van materieel;
- g) Invoeren van verplichting om vliegtuigen weg te slepen tot dat ze volledig weg zijn bij de pier. Hierdoor wordt voorkomen dat bij het starten/gebruik van de motoren een jet blast ontstaat bij medewerkers die op het platform werkzaamheden verrichten bij een naast staand vliegtuig;
- h) Toegang van vakbondsvertegenwoordigers tot de werkvloer.

Bovengenoemde 'sociale vestigingseisen' zijn voorbeelden, maar niet de enig mogelijke. De opsomming is dus niet limitatief bedoeld, aldus de FNV.

⁵ FNV, *Mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen Schiphol*, notitie van 26 augustus 2020.

Daarbij valt op dat de door de FNV gesuggereerde ‘sociale vestigingseisen’ betrekking hebben op verschillende onderwerpen:

1. Arbeidsvoorwaarden – dit geldt voor (a) tot en met (c);
2. Arbeidsomstandigheden – dit geldt voor (d);
3. Veiligheidseisen – dit geldt voor (e) tot en met (g);
4. Vakbondsactiviteiten – dit geldt voor (h).

In het kader van dit onderzoek wordt de volgende definitie van ‘sociale vestigingseisen’ aangehouden:

“Eisen die op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden kunnen worden gesteld aan de toelating van bedrijven die grondaafhandelingsdiensten verrichten op Schiphol.”

2.6 Veiligheidscultuur

De veiligheidscultuur van een organisatie is de verzameling van blijvende waarden en opvattingen met betrekking tot veiligheidszaken, die gedeeld worden binnen een organisatie. Deze term verwijst naar de mate waarin de medewerkers bereid zijn zich in te zetten voor veiligheid, consequent veiligheidsgerelateerd gedrag evalueren, veiligheidszaken communiceren, zich bewust zijn van bestaande risico's en onopgemerkte gevaren als gevolg van hun activiteiten, bereid en bekwaam zijn om zich aan te passen wanneer veiligheidsrisico's optreden, en zich actief gedragen om de veiligheid te handhaven en te verhogen [EASA, 2009; NLR, 2016].

2.7 Aannames en voorwaarden

Dit onderzoek wordt uitgevoerd tijdens de COVID-19-pandemie. Tijdens de pandemie is de passagiersluchtvaart voor een groot deel stilgevallen en is het onduidelijk hoe lang deze situatie zo zal blijven. In de nieuwe Ontwerp-Luchtvaartnota [I&W, 2020] heeft het Kabinet aangegeven dat het verwacht dat de strategische vraagstukken in de luchtvaart voor de lange termijn dezelfde zullen blijven. In dit onderzoek worden daarom de onzekere effecten van de pandemie buiten beschouwing gelaten.

3 Aanpak

Om de vier hoofdvragen te beantwoorden, is dit onderzoek opgedeeld in twee onderdelen:

- a. Onderzoek naar juridische mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen; en
- b. Onderzoek naar verbanden tussen veiligheidscultuur, arbeidsomstandigheden en -voorwaarden en vliegveiligheid.

Met deze twee onderzoeksdelen worden de eerste drie hoofdvragen beantwoord. Op basis van de resultaten van deze twee onderzoeksdelen, aangevuld met aanvullende analyse, wordt een antwoord gegeven op de vierde hoofdvraag of sociale vestigingseisen een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op *airside* op Schiphol, en of er alternatieven zijn.

In het onderzoek naar de juridische mogelijkheden is op hoofdlijnen onderzocht wat de juridische mogelijkheden zijn voor het invoeren van sociale vestigingseisen voor grondafhandelingsorganisaties bij het inzetten van grondafhandelingspersoneel op *airside*. Mogelijk in te voeren sociale vestigingseisen zijn getoetst aan Europees recht en hun verhouding tot de nationale arbeidsverhoudingen. Voor die toetsing is het ook noodzakelijk om in te gaan op de verhouding van deze mogelijkheden tot andere wegen om de problemen aan te pakken die zij moeten bestrijden.

Het onderzoek naar de verbanden tussen veiligheidscultuur, arbeidsomstandigheden en -voorwaarden en vliegveiligheid is uitgevoerd door middel van data-analyse, literatuur onderzoek en interviews met belanghebbende organisaties. Omdat ook andere factoren in relatie tot grondafhandeling een invloed hebben op de vliegveiligheid, wordt ook gekeken naar de verbanden tussen beleid en regelgeving, toezicht en handhaving, veiligheidscultuur, arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, uitvoering van grondafhandelingsprocessen, uitvoering overige luchtvaartprocessen en de veiligheid van de vluchtuitvoering.

Data-analyse

Voor de data-analyse is gebruik gemaakt van door het Analyse Bureau Luchtvaarvoorvallen (ABL) aangeleverde voorvaldata van 2010 t/m 2020. Daarnaast is wereldwijde European Co-ordination centre for Accident and Incident Reporting Systems (ECCAIRS) data tussen 2014 en 2016 geanalyseerd en Air Accidents Investigation Branch (AAIB) bulletins tussen 2015 en 2020.

Er zijn voorvallen geanalyseerd waarin:

- Er schade aan vliegtuigen ontstaat;
- Vliegtuigen verkeerd beladen worden; of
- Er brandstof gerelateerde gebeurtenissen zijn (verkeerde soort, verkeerde hoeveelheden, spills/lekkage).

Literatuur onderzoek

In Appendix A is een korte omschrijving opgenomen van de geraadpleegde onderzoeken in literatuur, onderverdeeld naar algemene- en luchtvaart gerelateerde literatuur.

Interviews

Er zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met belanghebbende organisaties. Deze interviews waren online interviews van een uur om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van mogelijke effecten van arbeidsomstandigheden en -voorwaarden op de vliegveiligheid.

Er zijn interviews uitgevoerd met de volgende grondaafhandelingsorganisaties⁶:

- Swissport;
- Menzies;
- Dnata;
- Aviapartner;
- KLM Ground Services (KGS);
- Gezamenlijke Tankdienst Schiphol (GTS);
- Combined Refuelling Services (CRS).

Meer informatie over de interviews (data, organisaties, geïnterviewde personen) is opgenomen in Appendix B.

Naast de grondaafhandelingsorganisaties zijn ook de volgende belanghebbenden die een rol hebben in het monitoren van veiligheid⁷ op *airside* op Schiphol geïnterviewd⁸:

- Amsterdam Airport Schiphol (AAS);
- Corendon;
- TUIfly;
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV);
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW);
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Met Amsterdam Airport Schiphol zijn twee interviews gehouden: een ten aanzien van de juridische aspecten en een ten aanzien van de veiligheidsaspecten op *airside*.

De onderzoekers hebben de interviews ervaren als een open en ongedwongen uitwisseling van zienswijzen over het onderwerp van vestigingseisen en de onderliggende elementen.

Onderzoek naar veiligheidscultuur

Om de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondaafhandelingsorganisaties op Schiphol te bepalen en om de invloed tussen arbeidsomstandigheden en veiligheidscultuur te onderzoeken, zou volgens de aanvankelijke onderzoeksopzet ook een veiligheidscultuuronderzoek door middel van NLR's Aviation Safety Culture Inquiry Tool (ASC-IT) worden uitgevoerd. ASC-IT is een web-based enquête waarin medewerkers van een organisatie kunnen reageren op een aantal relevante stellingen over de veiligheidscultuur in de eigen organisatie. ASC-IT is gebaseerd op een raamwerk van kenmerken van veiligheidscultuur: Betrokkenheid, Rechtvaardigheid, Informatie, Bewustzijn, Aanpassingsvermogen, en Gedrag. Dit raamwerk van veiligheidscultuur is door EASA overgenomen [EASA, 2009].

In eerste instantie werd door de veiligheidsvertegenwoordigers van de grondaafhandelingsorganisaties positief gereageerd op het onderzoek als geheel, inclusief het onderzoek naar de volwassenheid van de veiligheidscultuur. Er werd echter wel aangegeven dat hierover intern overlegd moest worden met leidinggevenden. De onderzoekers hebben hierop volgend het bericht ontvangen dat verschillende afhandelaren en het ISMS Core team zich niet konden vinden in de strekking van de vragen en zich voorlopig terughoudend op zouden stellen met betrekking tot medewerking aan het onderzoek. ISMS heeft in overleg gemeld dat er recentelijk al diverse onderzoeken zijn uitgevoerd met een overlap met het onderzoek naar vestigingseisen (o.a. [Intergo, 2019]). De noodzaak tot het opnieuw uitvoeren van een soortgelijk onderzoek werd niet gezien, en andere onderwerpen werden door de

⁶ In overleg met Ministerie van I&W en in navolging van 'Aanhangsel van de Handelingen Vergaderjaar 2020–2021 (nr. 1931)' zijn Viggo, Axxicom en Worldwide Flight Services (WFS) niet meegenomen in dit onderzoek.

⁷ AAS, Corendon en TUIfly hebben een formele veiligheidsverantwoordelijkheid; FNV, ISZW en ILT hebben geen formele veiligheidsverantwoordelijkheid.

⁸ Het was niet gelukt om tijdens de looptijd van het onderzoek om een interview te houden met CNV.

grondafhandelingsorganisaties als urgenter gezien. Door de grondafhandelingsorganisaties is om deze reden besloten om de vragenlijst met betrekking tot het veiligheidscultuuronderzoek niet te verspreiden.

In overleg tussen het Ministerie van I&W en de onderzoekers is vervolgens besloten om in plaats van een uitgebreide safety culture survey gebruik te maken van data-analyse, literatuuronderzoek en interviews om een uitspraak te kunnen doen over mogelijke verbanden tussen veiligheidscultuur en arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Om deze reden kan geen resultaat worden gemeld voor het eerste deel van onderzoeksvraag 2, namelijk: Wat is de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondafhandelingsorganisaties op Schiphol?

4 Juridische aspecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de juridische mogelijkheden onderzocht van de invoering van sociale vestigingseisen op Schiphol.

Over de juridische aspecten van sociale vestigingseisen heeft de FNV in augustus 2020 een notitie uitgebracht.⁹ Daarin worden ook acht concrete voorbeelden genoemd van mogelijke sociale vestigingseisen. De onderzoekers hebben ter voorbereiding van dit onderdeel interviews gehouden met zowel FNV¹⁰ als AAS¹¹. Ook heeft een interview plaatsgevonden met de twee toezichthoudende instanties, ILT en ISZW.¹² Daarnaast heeft literatuur- en jurisprudentieonderzoek plaatsgevonden.¹³

In dit hoofdstuk wordt eerst de inhoud van het begrip ‘sociale vestigingseisen’ nader onderzocht (paragraaf 4.2). Vervolgens worden de juridische voorwaarden geschetst waarbinnen de beoordeling moet plaatsvinden. Enerzijds gaat het hierbij om het Europeesrechtelijke kader en de mogelijkheden die het Nederlandse bestuursrecht daarin biedt. Dit betreft met name de basisvrijheden van de EU (paragraaf 4.3) en specifieke EU-regels voor grondafhandeling (paragraaf 4.4), alsmede de nationale implementatie en toepassing daarvan. Anderzijds vormt ook het systeem van Nederlandse arbeidsverhoudingen en arbeidsrecht een relevant kader (paragraaf 4.5).

Vervolgens worden acht door de FNV genoemde concrete voorstellen voor sociale vestigingseisen getoetst aan de aldus geformuleerde criteria (paragraaf 4.6). Ook de relatie met de vliegveiligheid krijgt in deze paragrafen aandacht, maar op dit punt gaan hoofdstukken 5 en 6 van dit rapport uitvoeriger in. De in gesprekken door sommige partijen als alternatief genoemde mogelijkheid van beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties komt aan de orde in paragraaf 4.7. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie over de juridische mogelijkheden voor de invoering van ‘sociale vestigingseisen’ op Schiphol.

4.2 Wat zijn sociale vestigingseisen?

Zoals gesteld in paragraaf 2.5, worden in het kader van dit onderzoek sociale vestigingseisen gedefinieerd als eisen die op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden kunnen worden gesteld aan de toelating van bedrijven die grondafhandelingsdiensten verrichten op Schiphol.

Sociale vestigingseisen kunnen in de situatie van Schiphol in beginsel door twee partijen worden gesteld:

- AAS: hetzij in zijn hoedanigheid van opdrachtgever, hetzij als verhuurder van onroerend goed of als uitvoerder van de Regeling grondafhandeling Luchtvaartterrein;
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W): voor de toelating tot de afhandelingsmarkt in het kader van de Regeling grondafhandeling Luchtvaartterrein.

⁹ FNV, *Mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen Schiphol*, notitie van 26 augustus 2020.

¹⁰ Interview met FNV op 17 december 2000.

¹¹ Interview met Schiphol Legal op 30 maart 2021.

¹² Interview met ILT en ISZW op 12 april 2021.

¹³ De onderzoeksgroep dankt mr. Armin Cuyvers van de Universiteit Leiden voor zijn suggesties ten aanzien van het Europeesrechtelijk deel.

Voor de vraag naar de juridische toelaatbaarheid van sociale vestigingseisen is minder van belang wie de eisen stelt, AAS of de rijksoverheid. De Europese vrijheid van dienstverlening mag door geen van beiden meer worden beperkt dan het Europese recht toelaat. Ook een indirecte beperking (zoals via het optreden van AAS als verhuurder van bedrijfspanden) is aan dezelfde regels onderworpen.

De FNV noemt acht voorbeelden van ‘sociale vestigingseisen’:

- a) voor alle medewerkers een minimum uurloon van € 14,- per uur af te spreken of 130% van het wettelijk minimumloon;
- b) Een minimum te stellen aan het aantal vaste medewerkers waarmee een opdrachtnemer moet werken: 80%;
- c) Overnameverplichting van personeel bij wijziging opdrachtnemer (zorgt voor meer werkzekerheid);
- d) Beheersing van werkdruk; bv door het invoeren van een roostersystematiek waardoor medewerkers voldoende rust tussen diensten krijgen. Maar ook andere werkdrukverlagende maatregelen zijn mogelijk;
- e) Invoering van Nederlands als voertaal op de bagage-afdeling, platform en vrachtlodsen;
- f) Invoeren van *operation standards*, zoals uniformeren van aantal medewerkers en wijze van afhandelen van een vliegtuig (per type vliegtuig) en uniformeren van materieel;
- g) Invoeren van verplichting om vliegtuigen weg te slepen tot dat ze volledig weg zijn bij de pier. Hierdoor wordt voorkomen dat bij het starten/gebruik van de motoren een jet blast ontstaat bij medewerkers die op het platform werkzaamheden verrichten bij een naast staand vliegtuig;
- h) Toegang van vakbondsvertegenwoordigers tot de werkvloer.

Bovengenoemde ‘sociale vestigingseisen’ zijn voorbeelden, maar niet de enig mogelijke. De opsomming is dus niet limitatief bedoeld, aldus de FNV.¹⁴ Gedurende het onderzoek hebben de door de onderzoekers geraadpleegde betrokkenen geen andere mogelijke ‘sociale vestigingseisen’ geopperd.

Bij de toetsing van de verschillende denkbare sociale vestigingseisen zal niet kunnen worden volstaan met een algemene abstracte beoordeling of de desbetreffende eisen juridisch mogelijk zijn. Voor een goede beoordeling dient ook te worden gezien in hoeverre deze eisen thans reeds gelden op grond van bestaande regelgeving. Is dat het geval, dan rijst de vraag wat de toegevoegde waarde van een sociale vestigingseis zou zijn en waarom deze eisen niet nu al (kunnen) worden gehandhaafd. Tevens kan het van belang zijn om te beoordelen hoe de desbetreffende eis zich verhoudt tot de bestaande regelgeving en het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen. Past de eis daarbij en zijn er geen andere, mogelijk eenvoudigere of effectievere mogelijkheden om het nagestreefde doel te verwezenlijken? Beantwoording van deze vragen is van belang om de opportuniteit van het stellen van de desbetreffende vestigingseis te beoordelen en - voor de toetsing aan het Europese recht – soms ook om de geoorloofdheid van de invoering van de eis vast te stellen.

De mogelijkheid van het stellen van vestigingseisen roept een aantal vragen op over de handhaving hiervan. Welke instantie zou toezicht moeten houden op de naleving? Hoe moet er over worden gerapporteerd? Welke sancties staan op niet-naleving? Hoe worden geschillen hierover beslecht? Ook deze vragen dienen te worden beantwoord wanneer de invoering van dergelijke eisen wordt overwogen. Deze vragen vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Niettemin is de beantwoording hiervan wel van belang voor een goede beoordeling van de opportuniteit om een sociale vestigingseis in te voeren. Daarbij dient ook een afweging te worden gemaakt tegenover andere mogelijkheden om de naleving van de desbetreffende eis te realiseren.

¹⁴ FNV, Mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen Schiphol, notitie van 26 augustus 2020.

4.3 Basisvrijheden van de EU

Het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging vormen onderdeel van de basisvrijheden van de Europese Unie (hierna: **EU**). Deze vrijheden zijn geregeld in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (**VWEU**).¹⁵ Deze vrijheden kunnen slechts op de in het Verdrag genoemde gronden of op grond van een ander erkend legitiem doel beperkt worden, mits deze beperking ook proportioneel is ten opzichte van het gestelde legitieme doel. De jurisprudentie hierover legt de mogelijkheden tot beperking van deze vrijheden strikt uit, teneinde het vrije verkeer effectief te waarborgen en concurrentievervalsing binnen de interne markt tegen te gaan.

Het stellen van een vestigingseis kan een beperking meebrengen van het vrije vestigings- en dienstenverkeer. Een beperking daarvan kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, zoals de bescherming van werknemers. Wil een beroep op een dergelijke reden van algemeen belang slagen, dan dient sprake te zijn van een maatregel die geschikt en noodzakelijk is om het nagestreefde legitieme doel te verzekeren, tezamen het vereiste van proportionaliteit. In dit verband is interessant dat in een recent arrest van het EU-Hof is uitgesproken dat de toetsing van de toelating van havenarbeiders op basis van veiligheidseisen niet in strijd behoeft te zijn met de eisen van het vrij verkeer van werknemers.¹⁶

Ook fundamentele rechten, zoals vervat in de algemene beginselen van EU recht en het Handvest van de grondrechten van de EU kunnen van belang zijn voor het oordeel of een belemmering gerechtvaardigd kan worden, dit mede in verband met vrijheid van ondernemerschap.¹⁷

Daarnaast regelt de **Dienstenrichtlijn**¹⁸ het toepasselijke recht bij vestiging en dienstverlening binnen de EU over de grenzen van de lidstaten. Artikel 16 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk maken van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen:

- a) Discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;
- b) Noodzakelijkheid: de eisen moeten zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu, en;
- c) Evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

In dit verband is van belang in hoeverre de bedoelde 'sociale vestigingseisen' vallen onder het begrip 'eis' genoemd in artikel 16 van de Dienstenrichtlijn. Het begrip 'eis' wordt in artikel 4, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn gedefinieerd als elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsoorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld. Het begrip 'eisen' moet, ter bescherming van de hoofdregel van het vrij verkeer van diensten, ruim worden uitgelegd. Wel laat de Dienstenrichtlijn eisen toe welke noodzakelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op het werk.¹⁹

¹⁵ Artikel 49 VWEU (vrijheid van vestiging) en artikel 56 VWEU (vrijheid van dienstverlening).

¹⁶ HvJ EU 11 februari 2021, zaken C-407/19 en C-471/19 (*Katoen Natie Bulk en Middlegate*).

¹⁷ Artikel 16 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Op grond van artikel 6, lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft het Handvest dezelfde juridische waarde als de verdragen.

¹⁸ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *Pb. EG* 2006, L376/36.

¹⁹ Artikel 16 lid 2 onder f Dienstenrichtlijn.

Het eventueel maken van vrijwillige afspraken tussen grondaafhandelingsorganisaties op het gebied van arbeidsvoorwaarden is in beginsel slechts mogelijk in het kader van een cao. Het stellen van sociale vestigingseisen op basis van vrijwillige afspraken zou anders in strijd kunnen komen met het Europese kartelverbod. Dit verbiedt het maken van prijsafspraken of andere afspraken die de mededinging tussen concurrenten op voor de concurrente relevante aspecten, waaronder arbeidsvoorwaarden, vervangen door samenwerking.²⁰ De enige in casu relevante uitzondering hierop geldt voor afspraken in algemeen verbindend verklaarde cao's.²¹ De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt hier strikt aan vast. Het is niet waarschijnlijk dat het maken van afspraken door de grondaafhandelingsorganisaties zelf op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen de toets van de ACM zou kunnen doorstaan, voor zover deze verder strekt dan de wettelijke regelingen van het arbeidsrecht en algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen.

4.4 De Grondaafhandelingsrichtlijn van de EU

Voor de grondaafhandelingsmarkt op luchthavens bestaat een specifieke richtlijn van de EU, Richtlijn 96/67 EG, hierna aangeduid als de **Grondaafhandelingsrichtlijn**²². Deze richtlijn werkt de vrijheid van dienstverlening nader uit voor deze sector.

Hoofregel van de richtlijn is het vestigen van het vrij verrichten van diensten op deze markt. Artikel 6 van de Grondaafhandelingsrichtlijn schrijft daarom voor dat de lidstaten de noodzakelijke maatregelen nemen om de verleners van grondaafhandelingsdiensten vrije toegang tot de markt voor de verlening van grondaafhandelingsdiensten aan derden te waarborgen. De lidstaten kunnen eisen dat de verleners van grondaafhandelingsdiensten in de EU zijn gevestigd.

De beperkingen die op deze vrijheid van dienstverrichting kunnen worden aangebracht worden in de richtlijn limitatief geformuleerd.

Het tweede lid van artikel 6 Grondaafhandelingsrichtlijn laat toe dat de lidstaten het aantal dienstverleners ²³beperken waaraan wordt toegestaan de volgende grondaafhandelingsdiensten te verlenen:

- Bagageafhandeling;
- Platformafhandeling;
- Brandstof- en olielevering;
- Vracht- en postafhandeling voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen het luchthavengebouw en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij transitvluchten.

Het aantal van deze dienstverleners dient minimaal twee te zijn per categorie grondaafhandelingsactiviteiten. Bovendien mag tenminste één aldus aangewezen dienstverlener niet rechtstreeks of onrechtstreeks vallen onder de zeggenschap van:

- De luchthavenbeheerder;

²⁰ Zie in dit verband art. 101 VWEU en art. 6 Mededingingswet.

²¹ Art. 16 onderdeel a Mededingingswet.

²² Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap, Pb. EG 25 oktober 1996, nr. L 272, p. 36. De Europese Gemeenschap is inmiddels opgegaan in de Europese Unie. In de tekst is daar waar de richtlijn wordt weergegeven daarom de term Gemeenschap vervangen door Unie. De richtlijn is in 2003 gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, Pb. EG 31 oktober 2003, nr. L 284/1.

²³ In dit rapport worden deze dienstverleners aangeduid als 'grondaafhandelingsorganisaties'.

- Een gebruiker die in de loop van het jaar voorafgaande aan dat waarin die dienstverleners worden geselecteerd, meer dan 25% van de op de luchthaven geregistreerde passagiers of vracht heeft vervoerd, of;
- Een entiteit die rechtstreeks of onrechtstreeks zeggenschap uitoefent over of onder de zeggenschap valt van deze luchthavenbeheerder of van een dergelijke gebruiker.

Bij een beperking van het aantal dienstverleners moet elke gebruiker kunnen kiezen tussen tenminste twee dienstverleners.

Wanneer het aantal dienstverleners wordt beperkt, wordt de wijze van selectie geregeld in artikel 11 van de Grondafhandelingsrichtlijn. De selectie dient plaats te vinden door middel van een aanbesteding. Zij dient te worden gebaseerd op in een taakomschrijving of in technische specificaties vastgestelde selectiecriteria. Deze selectiecriteria dienen relevant, objectief, transparant en niet-discriminerend te zijn.

De lidstaten kunnen de activiteit van een verlener van grondafhandelingsdiensten of een zelfafhandelende gebruiker op een luchthaven afhankelijk stellen van de goedkeuring door een overheidsinstantie die geen bindingen heeft met de luchthavenbeheerder. De criteria voor het verlenen van deze goedkeuring dienen betrekking te hebben op een gezonde financiële situatie en op voldoende verzekeringsdekking, op de veiligheid of de beveiliging van de installaties, luchtvaartuigen, uitrusting of personen, alsmede op de bescherming van het milieu, *en op de naleving van de relevante sociale wetgeving* (gecursiveerd door onderzoekers).²⁴

Ten aanzien van deze criteria dienen volgens artikel 14 Grondafhandelingsrichtlijn de volgende beginselen in acht te worden genomen:

- Zij dienen op niet-discriminerende wijze op de verschillende dienstverleners en gebruikers te worden toegepast;
- Zij dienen verband te houden met het nagestreefde doel;
- Zij mogen niet leiden tot feitelijke vermindering van de toegang tot de markt of zelfafhandeling tot een lager niveau dan in de richtlijn bepaald.

Daarnaast kent de richtlijn een aparte bepaling over zelfafhandeling. Hierbij gaat het dus om gebruikers van de luchthaven die zelf afhandeling verzorgen. Voor de activiteiten van:

- Bagageafhandeling;
- Platformafhandeling;
- Brandstof- en olielevering, en;
- Vracht- en postafhandeling wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen het luchthavengebouw en het vliegtuig, zowel bij aankomst en vertrek als bij transitvluchten;

kunnen de lidstaten zelfafhandeling voor ten minste twee gebruikers reserveren, mits deze op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria worden geselecteerd (artikel 7 Grondafhandelingsrichtlijn).

Wel kan zowel voor grondafhandelingsorganisaties als voor zelf afhandelende organisaties het gebruik van gecentraliseerde infrastructuurvoorzieningen verplicht worden gesteld. Dit kan het geval zijn indien deze wegens hun complexiteit, kosten of gevolgen voor het milieu niet kunnen worden verdeeld of opgesplitst, zoals de systemen voor het sorteren van bagage, ijsbestrijding, waterzuivering of brandstof distributie. Het beheer daarvan kan worden opgedragen aan de luchthavenbeheerder of een andere entiteit. De lidstaten moeten er op toezien dat deze infrastructuurvoorzieningen op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze worden beheerd en met name dat dit beheer geen belemmering vormt voor de toegang binnen de voor de toepassing van deze richtlijn gestelde

²⁴ Zie in dit verband de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen.

grenzen, van de verleners van grondafhandelingsdiensten en de gebruikers die voor zelfafhandeling zorgen (artikel 8 Grondafhandelingsrichtlijn).

Afwijking van de bovenstaande regels is mogelijk wanneer het met betrekking tot specifieke belemmeringen wat betreft de beschikbare ruimte of capaciteit, met name wegens overconcentratie en de bezettingsgraad van de oppervlakte, onmogelijk is de markt en/of de uitoefening van zelfafhandeling open te stellen tot het door de richtlijn voorgeschreven niveau (artikel 9 Grondafhandelingsrichtlijn). Het gaat hier dus om afwijking van met name het minimale aantal grondafhandelingsorganisaties van twee.

Onder het hoofd ‘Sociale bescherming en milieubescherming’ is uitdrukkelijk bepaald dat onverminderd de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn en met inachtneming van de overige bepalingen van het Unierecht, de lidstaten de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten van de werknemers en de bescherming van het milieu (artikel 18 Grondafhandelingsrichtlijn).

Deze laatste bepaling doelt in elk geval op het handhaven van de voor de werknemers reeds geldende rechten uit hoofde van de publiek- en privaatrechtelijke arbeidswetgeving en andere regels, zoals algemeen verbindend verklaarde cao’s. Hierbij gaat het dus om de handhaving van de algemeen, voor iedere werknemer – landelijk of in de desbetreffende sector – geldende rechten. De bepaling is niet duidelijk over de vraag of aanvullende sociale eisen mogen worden gesteld. Hierbij zou kunnen worden gekeken naar de naleving van niet algemeen verbindend verklaarde cao’s en regels die specifiek worden ingevoerd van overheidswege en die uitsluitend zijn gericht op de grondafhandeling op luchthavens. De Grondafhandelingsrichtlijn als geheel lijkt primair gericht op het tegengaan van ongerechtvaardigde belemmeringen voor de inschakeling van dienstverleners uit andere EU-lidstaten. Daarbij dient steeds te worden gezien of ‘sociale vestigingseisen’ die functie kunnen hebben.

Ten slotte bevat de Grondafhandelingsrichtlijn het algemene voorschrift dat de dienstverlener die op een luchthaven van een lidstaat een grondafhandelingsactiviteit uitoefent, de voorschriften van de nationale wetgeving moet naleven die met de Uniewetgeving verenigbaar zijn. Deze bepaling bevestigt dat het wettelijke nationale arbeidsrecht voor zover van toepassing door bedrijven werkzaam in de grondafhandeling op Schiphol dient te worden nageleefd (artikel 19 Grondafhandelingsrichtlijn).

De Grondafhandelingsrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen²⁵. Deze regeling heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Grondafhandelingsrichtlijn biedt dat alle verleners van grondafhandelingsdiensten dienen te worden goedgekeurd door een onafhankelijke overheidsinstantie die geen bindingen heeft met de luchthavenbeheerder. De Minister van I&W als het primaire bevoegde gezag ziet wel toe op onder meer de selectie van bedrijven en eventueel opgelegde beperkingen. De criteria voor het verlenen van een dergelijke goedkeuring zouden volgens de richtlijn betrekking dienen te hebben op een gezonde financiële situatie en op voldoende verzekeringsdekking, op de veiligheid of de beveiliging van de installaties, luchtvaartuigen, uitrusting of personen, alsmede op de bescherming van het milieu, *en op de naleving van de relevante sociale wetgeving* (gecursiveerd door onderzoekers). De regeling acht het kennelijk voldoende dat op deze gronden toelating kan worden geweigerd, volgens de hieronder genoemde bepaling van artikel 14.

²⁵ Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen, Ministeriële regeling van 4 februari 1998, *Stcrt.* 1998, 27, zoals gewijzigd door het Besluit van 27 oktober 2009, *Stcrt.* 2009, 16329. Deze ministeriële regeling vindt zijn grondslag thans in de Wet luchtvaart (artikel 8a.1, vierde lid).

De regeling verklaart de Minister van I&W daarnaast bevoegd om – overeenkomstig de voorschriften van de richtlijn – het aantal grondafhandelingsorganisaties te beperken tot minimaal twee, waarbij dan een aanbesteding wordt voorgeschreven. Ook zelfafhandeling kan onder voorwaarden worden toegestaan.

De regeling biedt daarbij de minister de bevoegdheid om te besluiten dat een verlener van grondafhandelingsdiensten of een gebruiker die zelfafhandelingsdiensten verricht, tot het verrichten van diensten op de luchthaven slechts wordt toegelaten indien onder meer de van toepassing zijnde arbeidswetgeving en socialezekerheidswetgeving wordt nageleefd (art. 14 lid 2 onder d). De regeling schrijft overigens slechts naleving voor van sociale wetgeving. Naar de mening van de onderzoekers betreft dit slechts een verschil in terminologie zonder inhoudelijke betekenis. Daaronder kunnen ook algemeen verbindend verklaarde cao's worden verstaan. Voor de daadwerkelijke toetsing van die naleving zal volgens het ministerie vooral worden gekeken naar de eisen die vanuit de sociale wetgeving door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) worden gehandhaafd. Dit is vergelijkbaar met de manier waarop op economisch gebied in de luchtvaart bijvoorbeeld luchtvervoersvergunningen worden afgegeven en daarbij wordt geëist dat niet alleen aan luchtvaartveiligheidseisen maar ook aan luchtvaartbeveiligingseisen (die vallen onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid) is voldaan. Indien zich op dit terrein problemen zouden voordoen zou dit toezicht kunnen worden ingezet om naleving te bevorderen.

Aan de mogelijkheid die art. 18 Grondafhandelingsrichtlijn aan de staat biedt om maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de rechten van werknemers te beschermen, is geen uitwerking gegeven in de implementatieregeling. Bij problemen op dit gebied zou de Minister van I&W deze mogelijkheid alsnog kunnen implementeren om bij te dragen aan handhaving van deze rechten.

4.5 Verhouding tot Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen

Gelet op het bovenstaande is het voor de mogelijkheid van het stellen van sociale vestigingseisen van belang of de desbetreffende eisen wettelijk zijn geregeld in het arbeidsrecht of voorkomen in algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen.

In het Nederlandse arbeidsrecht is veel wettelijk geregeld, zoals bepalingen over arbeidsomstandigheden, de betaling van loon, vakantie- en verlofrechten en ontslagrecht. Dat geldt echter niet voor de hoogte van de arbeidsvoorwaarden. In het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen is dit onderwerp als regel voorwerp van onderhandeling in het cao-overleg.

Cao's kunnen per onderneming worden afgesloten, de zogeheten ondernemings-cao's. Aan werkgeverszijde is dan de werkgever partij, aan de werknemerszijde een of meer vakorganisaties. De leden van de vakorganisaties die partij zijn bij deze cao zijn gebonden aan de cao. De werkgever moet de cao ook toepassen op de overige werknemers.²⁶

Cao's kunnen ook per sector worden afgesloten, de zogeheten sector-cao's. Hierbij is aan werkgeverszijde een vereniging van werkgevers partij. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan op verzoek van de cao-partijen bepalingen van de sector-cao algemeen verbindend verklaren.²⁷ Dit is mogelijk indien zij in het gehele land of in een gedeelte van het land voor een naar zijn oordeel belangrijke meerderheid van de in de sector werkzame

²⁶ Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst.

²⁷ Wet op het algemeen verbindend verklaren en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten.

werknemers gelden. Ingeval van algemeen verbindend verklaring zijn alle werkgevers en werknemers in de desbetreffende sector verplicht de algemeen verbindend verklaarde bepalingen toe te passen.

Huidige cao's

Momenteel hebben verschillende grondafhandelingsorganisaties ondernemings-cao's afgesloten. De hoogte van de arbeidsvoorwaarden in deze cao's loopt uiteen. Op zichzelf is het feit dat er cao's bestaan gunstig voor een goede regeling van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers. Niettemin vindt er door het bestaan van verschillende cao's ook concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaats in de sector. In bijlage is een lijst opgenomen van relevante cao's met de daarin voorkomende laagste loonschaal omgerekend naar uurloon.

Perspectieven voor een sector-cao

De concurrentie tussen de verschillende grondafhandelingsorganisaties die op Schiphol werkzaam zijn, brengt mee dat de kosten door deze bedrijven scherp moeten worden bewaakt. Dit leidt er volgens FNV toe dat lonen laag worden gehouden. De FNV bepleit daarom het sluiten van een sector-cao, waardoor werkgevers de hoogte van de minimale arbeidsvoorwaarden op gelijke hoogte brengen. AAS heeft het overleg hiervoor gefaciliteerd. Er wordt reeds geruime tijd overleg gevoerd om tot een sector-cao te komen met vijf partijen aan werkgeverszijde. Dit overleg verloopt volgens FNV echter moeizaam, mede doordat partijen terughoudend zijn om informatie met elkaar te delen. Hoewel er vlak voor het uitbreken van de pandemie uitzicht leek te bestaan op een onderhandelingsresultaat, is het overleg als gevolg van de coronacrisis vertraagd. Daardoor is het tot op heden nog niet gelukt om overeenstemming te bereiken.

Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat het werknemers en vakorganisaties vrijstaat om met gebruikmaking van het recht op collectieve actie op te komen voor de totstandkoming van een sector-cao. Bij enkele gelegenheden in het recente verleden is het mogelijk gebleken in elk geval beperkte acties van grondpersoneel op Schiphol te organiseren.²⁸

4.6 Toetsing van mogelijke sociale vestigingseisen

In deze paragraaf worden een aantal mogelijke sociale vestigingseisen getoetst aan de hand van hiervoor besproken criteria. Deze eisen zijn nader te verdelen in de volgende vier groepen:

1. Arbeidsvoorwaarden - dit geldt voor (a) tot en met (c);
2. Arbeidsomstandigheden - dit geldt voor (d);
3. Veiligheidseisen - dit geldt voor (e) tot en met (g);
4. Vakbondsactiviteiten - dit geldt voor (h).

Arbeidsvoorwaarden

(a) Hoogte van het loon

Op dit punt heeft de FNV als sociale vestigingseis voorgesteld om voor alle medewerkers een minimum uurloon van € 14,- per uur of 130% van het wettelijk minimumloon vast te leggen.

Het Nederlandse arbeidsrecht legt een bodem in de beloning via de Wet op het minimumloon en de minimumvakantiebijslag (hierna: WMM). De volgende bedragen gelden per 1 januari 2021. Voor werknemers vanaf

²⁸ Zie bijv. Hof Amsterdam 26 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3472, JAR 2016/229, RAR 2016/148 (FNV/KLM en Schiphol).

21 jaar bedraagt het minimumloon per maand in 2021 € 1684,80 en per week € 388,80. Afhankelijk van de omvang van de werkweek, bedraagt het minimumloon per uur € 10,80 (bij een 36-urige werkweek), € 10,24 (bij een 38-urige werkweek) of € 9,72 (bij een 40-urige werkweek). Voor de handhaving van de betaling van het wettelijk minimumloon zou zo nodig de ISZW kunnen worden ingeschakeld. Het gaat bij deze eis echter om een verhoging van dit loon.

Het verschil tussen het wettelijke minimumloon (omgerekend naar uurloon) en het voorgestelde uurloon van € 14 is relatief aanzienlijk (€ 3,20 tot € 4,28 per uur). In veel cao's worden hogere lonen afgesproken dan het wettelijk minimumloon. Dit geldt ook voor sommige cao's in de grondafhandelingssector. Door het ontbreken van een sector-cao geldt voor grondafhandelingsorganisaties die geen cao hebben afgesloten, derhalve het wettelijk minimumloon als ondergrens voor de beloning..

Waarom zou het niveau van de WMM in dit geval niet voldoende zijn? Op dit punt verwijst de FNV in de eerste plaats naar de hoge kosten van levensonderhoud, in het bijzonder de woonkosten, in de regio Amsterdam en rond de luchthaven. In dit verband verwijst zij naar de aankondiging van de luchthaven *London Heathrow* dat voor de hele luchthaven de *London Living Wage* gaat gelden. Daarbij heeft de FNV als toelichting gegeven dat het wonen nabij de luchthaven noodzakelijk is, gezien de vele flexibele aanstellingen. Het regelmatig moeten beginnen en hervatten van werkzaamheden op wisselende tijdstippen maakt wonen in de nabijheid van de luchthaven noodzakelijk, waar de woonkosten hoog zijn. Een beter uurloon zou de noodzaak verminderen om veel werkuren te aanvaarden. Gezien de lage lonen en de flexibele contracten werken werknemers volgens FNV regelmatig voor verschillende werkgevers. Dit heeft volgens FNV nadelige gevolgen voor de werkdruk, de arbeids- en rusttijden en daarmee voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers. Bij een betere beloning zou hiertoe minder noodzaak bestaan.

De rechtspraak van het EU-Hof is terughoudend ten aanzien van de toelating van hogere lonen voor specifieke groepen als dit een belemmering zou kunnen vormen voor het vrij verkeer van diensten.²⁹ Een dergelijke eis zou een legitiem doel moeten dienen, dat moet dan eerst worden geformuleerd. Vervolgens moeten de middelen doelmatig, effectief en proportioneel zijn.

Het probleem met deze eis is dat hier niet de toepassing wordt gevraagd van een bestaande wettelijke of (algemeen verbindend verklaarde) in de cao bepaalde norm. Daarom kan het opleggen van deze eis snel in strijd komen met het Europese recht. Invoering van een sector-cao, die vervolgens algemeen verbindend wordt verklaard, zou dit risico niet hebben.

Hierbij merken de onderzoekers op dat in Nederland ook een nationale discussie wordt gevoerd over verhoging van het minimumloon. Zo zijn recentelijk door Kamerleden verschillende initiatiefwetsvoorstellen op dit gebied ingediend. Daarnaast hebben diverse politieke partijen dit in hun programma opgenomen voor de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021. Het is goed denkbaar dat hierover een afspraak wordt gemaakt in het regeerakkoord voor het volgende kabinet. Verwezenlijking hiervan zou het apart vaststellen van vestigingseisen voor Schiphol op dit gebied minder urgent maken.

(b) *Percentage werknemers in vaste dienst*

Uit de toelichting van de FNV blijkt dat het doel hiervan is dat er meer vastheid in de arbeidsverhoudingen komt, hetgeen indirect ook de veiligheid ten goede zou komen, doordat door langduriger dienstverbanden ervaring beter wordt verworven en benut. Ook de scholingsgraad zou hierdoor kunnen worden verhoogd. FNV wijst ook nog op het

²⁹ Arresten HvJ EU *Rüfert*, HvJ EU 18 september 2014, zaak C-549/13, ECLI:EU:C:2014:2235 (*Bundesdruckerei*) en HvJ EU 3 december 2014, zaak C-315/13, ECLI:EU:C:2014:2408 (*De Clercq*).

risico dat wisselende arbeidskrachten zich makkelijker laten lenen voor hulp aan criminele activiteiten op de luchthaven, een beveiligingsargument.

In interviews merken de grondafhandelingsbedrijven op dit punt op dat zij de nodige flexibiliteit behoeven in verband met de wisselende vraag en de hoge eisen van de luchtvaartmaatschappijen. Zij zien echter ook het belang in van een zo groot mogelijke vaste kern, mede om opleidingen en ervaring optimaal te benutten. De mogelijkheden hiertoe zijn ook afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende geschikte kandidaten voor functies. Ook bij gebruik van uitzendwerk wordt vaak getracht dezelfde personen langere tijd in te zetten, ook al is het op uitzendbasis. FNV maakt bezwaar tegen de vertaling van de noodzaak van flexibiliteit naar een noodzaak van flexibele contracten. Het langdurig inzetten van uitzendkrachten pleit volgens haar ook voor meer vaste contracten.

Een regeling die enige gelijkenis vertoont met dit voorbeeld betreft de regeling die is voorzien voor de postbezorging. Om de gevolgen van de invoering van de marktwerking op dit terrein te reguleren is aan werkgevers in de postbezorgingsmarkt wettelijk een minimum percentage vaste arbeidscontracten voorgeschreven. Omdat een dergelijk voorschrift zich moeilijk verdraagt met Europees recht, betreft het hier een tijdelijke wet, die overigens wel enkele malen is verlengd.³⁰

Ook voor het grondpersoneel geldt dat het de vraag is of een regeling van de duur van dienstverbanden zich verdraagt met de regeling van de EU voor het vrij verkeer van diensten en de regels van Europees mededingingsrecht. Zelfs waar een minimumpercentage aan vaste contracten op zichzelf proportioneel zou zijn, moet daarnaast ook apart gemotiveerd worden waarom dit percentage 80% moet zijn, en waarom niet met een lager percentage hetzelfde doel ook afdoende gediend zou kunnen worden. Daarnaast is het de vraag of een dergelijk vergaande beperking van de ondernemersvrijheid deze vrijheid niet te rigoreus inperkt. Dit ligt uiteraard anders indien de sector hiertoe zelf heeft besloten in een (algemeen verbindend verklaarde) cao.

(c) Overname personeel bij wijziging opdrachtnemer

Dit voorbeeld beoogt dat een grondafhandelingsorganisatie bij het sluiten van een overeenkomst voor grondafhandeling met een luchtvaartmaatschappij personeel over moet nemen van een concurrerende onderneming die deze opdracht voordien uitvoerde. Dit zou kunnen bijdragen aan duidelijkheid over de toepasselijkheid van de bestaande wettelijke regeling voor behoud van rechten bij overgang van ondernemingen. Voorts zou de positie van het zittende personeel van de grondafhandelingsorganisatie dat de opdracht verliest, worden versterkt en daarmee zou worden bijgedragen aan de bestendigheid van arbeidsrelaties.

Nederland kent de Wet overgang van ondernemingen, die dient ter uitvoering van de EU-Richtlijn op dit gebied.³¹ Deze richtlijn brengt mee dat bij overdracht van een onderneming (waaronder ook wordt verstaan een economische eenheid) de rechten en verplichtingen van werkgevers en werknemers op het moment van de overdracht van rechtswege overgaan op de verkrijger.³² De overgang van de werknemer naar de overnemende werkgever strekt behalve tot behoud van werk, onder andere tot behoud van arbeidsvoorwaarden. Deze regeling beperkt uiteraard de ondernemersvrijheid om zelf personeel te werven en kan daardoor de vrijheid van ondernemerschap beperken.

³⁰ Vgl. *Kamerstukken II* 2007/08 30 536, nr. 79. Nota van toelichting bij het Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post (*Staatscourant* van 23 oktober 2009, nr. 15868). Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 (*Staatscourant* van 6 april 2011, nr. 5950).

³¹ Richtlijn 98/50/EG van de Raad van 28 juni 1998 betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van vestigingen, *Pb. EG* 1998, L 201/88. Zie hierover nader Anne-Pieter van der Mei en Herman Voogtsgeerd, 'Herstructurering', in F.J.L. Pennings & S.S.M. Peters, *Europees arbeidsrecht*, Reeks Monografieën Sociaal Recht nr. 2, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 310-329.

³² Art. 7:662 en 663 BW. Zie hierover nader G.J.J. Heerma van Voss, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel V. Arbeidsovereenkomst*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, Hoofdstuk 9, nrs. 290-305c.

Bij een wisseling van contractspartner in de grondafhandeling is echter geen sprake van een volledige overgang van een onderneming. De vraag is derhalve of bij vervanging door een luchtvaartmaatschappij van de ene grondafhandelingsorganisatie door een ander sprake is van een overdracht van een economische eenheid die haar identiteit behoudt. Er bestaat uitgebreide jurisprudentie van het EU-Hof over de vraag wanneer hiervan sprake is bij een overdracht van een uitbestedingscontract. Volgens de jurisprudentie is dit afhankelijk van onder meer de overdracht van personeel en activa, hetgeen moet worden beoordeeld aan de hand van alle feitelijke omstandigheden die de betrokken transactie kenmerken. Indien slechts een gedeelte van een onderneming wordt overgedragen, is het ook de vraag of kan worden geïdentificeerd welke personeelsleden bij het over te dragen onderdeel werkzaam zijn. Zo is er sprake van direct personeel (dat zich uitsluitend bezig houdt met de betreffende taak) en indirect personeel (dat bijvoorbeeld werkzaam is op de administratie en zich daar bezig houdt met verschillende taken).

Een met dit voorbeeld enigszins vergelijkbare wettelijke regeling komt in Nederland wel voor in het openbaar vervoer. De Wet personenvervoer 2000 voorziet in een regeling voor overgang van werknemers bij overgang van een concessie van de ene naar een andere concessiehouder.³³ In dat geval is sprake van verlening van een concessie voor de exploitatie van een openbaar vervoersdienst. Dikwijls zal het personeel dat met de specifieke uitvoering van een dergelijke concessie is belast, gemakkelijker zijn te identificeren. Maar ook bij de toepassing van deze wet blijkt dat het met name moeilijk is om het zogeheten indirecte personeel aan te wijzen.

In dit verband is van belang dat het EU-Hof zich expliciet heeft uitgelaten over een Italiaanse regeling waarin de Richtlijn overgang van ondernemingen werd toegepast op elke overgang in de sector van de grondafhandeling op luchthavens. Het hof achtte deze regelgeving in strijd met de Grondafhandelingsrichtlijn.³⁴ Deze interpretatie maakt een van bovenaf opgelegde regeling op dit aspect praktisch onmogelijk.

Los daarvan zou een dergelijke regeling ook praktische problemen meebrengen. In het geval van invoering van een dergelijke regeling bij grondafhandeling zou dit meebrengen dat indien een luchtvaartmaatschappij het contract met de ene grondafhandelingsorganisatie opzegt en een nieuwe overeenkomst sluit met een andere grondafhandelingsorganisatie, uitgemaakt zou moeten worden welke werknemers overgaan. Indien de werknemers echter hun werkzaamheden gewoonlijk voor verschillende opdrachtgevers verrichten, zou moeilijk te bepalen zijn welke werknemers zouden overgaan naar de concurrerende grondafhandelingsorganisatie. De vraag is derhalve of een dergelijke regeling praktisch uitvoerbaar is. Overigens zouden over deze materie wel afspraken kunnen worden gemaakt in een (algemeen verbindend verklaarde) cao, mits die blijven binnen de grenzen van de Grondafhandelingsrichtlijn.

Arbeidsomstandigheden

(d) Beheersing van werkdruk

Als voorbeeld hiervan noemt de FNV het invoeren van een roostersystematiek waardoor medewerkers voldoende rust tussen diensten krijgen. Maar ook andere werkdrukverlagende maatregelen zijn mogelijk.

Arbeids- en rusttijden zijn geregeld in de Arbeidstijdenwet. Op de naleving hiervan wordt toezicht gehouden door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: **ISZW**). Daarnaast is het mogelijk hierover nadere afspraken te maken in een cao. Dit brengt mee dat naleving van de wet zonder meer kan worden geëist, ook zonder nadere vestigingseisen. Indien deze eisen niet voldoende zijn voor de situatie op Schiphol zijn vestigingseisen denkbaar, al zal de noodzaak daarvan dan wel moeten worden aangetoond.

³³ Art. 36-38 Wp 2000. Zie hierover nader Adriaan Hagdorn, Viola Sütő & Andres Wedzinga, *Handboek Spoorwegrecht*, Zutphen: Paris 2017, p. 400-403.

³⁴ HvJ EU 9 december 2004, zaak C-460/02 (*Commissie/Italië*).

Daarnaast eist de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: **Arbowet**) dat de werkgever een beleid voert gericht op voorkoming en, indien dat niet mogelijk is, beperking van psychosociale arbeidsbelasting.³⁵ Onder dit laatste begrip wordt ook (bovenmatige) werkdruk verstaan. De werkgever dient een inventarisatie en evaluatie van risico's te maken.³⁶ De ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging, respectievelijk de belanghebbende werknemers hebben op dit gebied medezeggenschapsrechten.³⁷ De werkgever dient zich te laten bijstaan door deskundige medewerkers op het gebied van preventie en bescherming of een arbodienst.³⁸ De werknemer heeft recht op periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek.³⁹ Ook op de naleving van deze wet wordt toegezien door de ISZW.

Behalve door ISZW wordt op de luchthaven ook toezicht gehouden door de Inspectie Leefomgeving en Transport van het Ministerie van I&W (hierna: **ILT**). De taakverdeling tussen ISZW en ILT is als volgt. In principe houdt ISZW toezicht op de (arbeids)wetgeving die onder het ministerie van SZW valt en de ILT op (veiligheids)wetgeving van I&W. Voor de Arbowet is ILT aangewezen als mede-toezichthouder op deelgebieden in de transportsector. Op de luchthaven is afgesproken dat ISZW toezicht houdt op de arbeidsomstandigheden van werkenden rondom het vliegtuig en ILT op die van het cabinepersoneel. Maar wanneer ILT bijvoorbeeld bij een audit stuit op werkroosters die in strijd lijken met de werk- en rusttijdenregelingen, wordt dit doorgegeven aan ISZW.

Wat betreft het handhavingsbeleid rapporteert ILT over voorvallen in onder andere de Staat van Schiphol en *factsheet* uitgegeven door ABL. ILT ervaart dat het management van de grondhandelingsorganisaties bereid is om mee te werken. Er is vooral veel onbekendheid met het melden van voorvallen. Als gevolg daarvan heeft ILT een promotieactie gestart. Als er signalen zouden zijn dat personeel niet durft te melden, dan gaat ILT daarop acteren, maar die signalen zijn er nu niet. ILT kan alleen optreden als de veiligheid in geding is. De wet en regelgeving stelt geen eisen aan het minimaal aantal mensen bij bepaalde activiteiten. De wet geeft ILT de mogelijkheid om het werk stil te leggen als er door een te hoge werkdruk veiligheidsvoorvallen zouden (kunnen gaan) plaatsvinden.

ISZW merkt op dat de Arbowet de verantwoordelijkheid voor goede arbeidsomstandigheden primair legt bij de werkgever. Naast controles, het stellen van een eis of het opleggen van een bestuurlijke boete zet ISZW ook andere instrumenten in om de naleving te bevorderen. Het aanspreken door de Inspectie van gerenommeerde bedrijven op hun verantwoordelijkheid kan een effectief instrument zijn om de naleving te bevorderen. ISZW werkt risicogericht en programmatisch. De hoge risico's die uit de integrale risicoanalyse van de Inspectie naar voren komen zijn onder andere zware ongevallen, werken met gevaarlijke stoffen, en ook onderbetaling en arbeidsuitbuiting. Op basis van deze risicoanalyse worden gerichte programma's opgezet. Voor Transport en Logistiek zitten voor ISZW de grootste risico's bij wegtransport en pakket- en koeriersdiensten. Ongeveer de helft van de inspectiecapaciteit wordt ingezet op de actieve programma's en de rest op basis van (reactieve) meldingen, waaronder arbeidsongevallen. ISZW ontvangt jaarlijks slechts een handvol meldingen over grondafhandeling. Op grond van risicoanalyses is er geen ruimte voor specifieke programmatische inzet op arbeidsomstandighedenrisico's rondom grondafhandeling. Er wordt wel opgetreden naar aanleiding van meldingen over concrete misstanden. Een (Arbo) incident melden bij ISZW kan altijd, ook anoniem. Elke melding wordt beoordeeld. Meldingen door sociale partners worden altijd onderzocht, aldus ISZW. FNV merkt op dat veel werknemers melden niet zinvol vinden omdat de werkgever hier te weinig mee doet. Dat neemt niet weg dat melding zou kunnen plaatsvinden bij de inspectie, ook door de vakorganisatie.

³⁵ Artikel 3, lid 2 Arbowet.

³⁶ Artikel 5 Arbowet.

³⁷ Artikel 12 Arbowet.

³⁸ Artikel 13 Arbowet.

³⁹ Artikel 18 Arbowet.

Het bovenstaande doet de vraag rijzen waarom op basis van deze wetten de problematiek van werkdruk niet voldoende kan worden aangepakt. Voorts is niet duidelijk of een vestigingseis op dit punt voldoende concreet kan worden geformuleerd en of zich hier niet dezelfde problemen rond handhaving en toezicht zouden voordoen.. Als gevolg valt lastig in te zien hoe een dergelijke eis, die wel een beklemming van het vrij verkeer zou vormen, noodzakelijk en daarmee gerechtvaardigd zou kunnen zijn.

Veiligheidseisen

Hierboven is geconstateerd dat de voorbeelden (e), (f) en (g) zijn te beschouwen als veiligheidseisen. De Grondafhandelingsrichtlijn staat aan het stellen van veiligheidseisen niet in de weg, zolang deze voldoen aan de genoemde drie criteria, te weten dat zij niet discrimineren, verband houden met het doel en de toegang tot de markt niet verminderen. Ten dele kunnen deze eisen ook worden gevat onder de Arbeidsomstandighedenwet, waardoor zij mogelijk zouden kunnen zijn ter handhaving van sociale wetgeving.

Thans worden ten aanzien van elk van deze eisen nog enige specifieke opmerkingen gemaakt.

(e) Invoering van Nederlands als voertaal op de bagage-afdeling, platform en vrachtlodsen

Volgens FNV komt het voor dat medewerkers in de grondafhandeling het Nederlands onvoldoende beheersen en soms ook het Engels. Zij wijst bijvoorbeeld op het aantreffen van een medewerker in de grondafhandeling die alleen het Tsjechisch machtig was. Grondafhandelingsorganisaties merken in dit verband op dat de voorkeur sterk uitgaat naar Nederlands als voertaal. Maar als het moeilijk is om Nederlandstalig personeel te vinden, wordt ook gewerkt met Engels als voertaal. Zo werden bijvoorbeeld in de afgelopen periode waarin het moeilijk was om personeel te vinden door een grondafhandelingsorganisatie ook Tsjechische studenten ingezet, waarbij Engels de voertaal was.

De noodzaak van een taal-eis wordt in het EU-recht gewoonlijk kritisch gezien, omdat dit een potentieel discriminerende eis is ten opzichte van buitenlandse aanbieders. Wel mogen taaleisen gesteld worden waar dit noodzakelijk is wegens de aard van de te verrichten arbeid, maar dan slechts tot op het niveau dat nodig is voor het verrichten van de werkzaamheden.⁴⁰

In dit verband dient eerst de vraag te worden beantwoord of een gemeenschappelijke voertaal nodig is. De noodzaak van een gemeenschappelijke voertaal hangt uiteraard mede af van de noodzaak van goede communicatie om ongelukken te voorkomen, bijvoorbeeld bij het werken in de nabijheid van vliegtuigen. Zowel AAS als de inspecties bevestigden tegenover de onderzoekers dat een gemeenschappelijke voertaal noodzakelijk kan zijn uit veiligheidsoverwegingen.

De vraag welke taal de gemeenschappelijke voertaal zou moeten zijn, hangt af van de aard van de werkzaamheden en degenen met wie in dit verband wordt samengewerkt. Voor werkzaamheden op *airside*, waar contact met personeel van luchtvaartmaatschappijen nodig is, is beheersing van het Engels essentieel omdat dit de internationale luchtvaarttaal is. Waar het gaat om werkzaamheden die uitsluitend met Nederlanders worden verricht, bijvoorbeeld in de bagageafhandeling, zou Nederlands de meest gebruikte taal kunnen zijn en zou - voor zover een gemeenschappelijke voertaal hier nodig is - beheersing van deze taal geëist kunnen worden.

Derhalve zouden Engels en Nederlands - afhankelijk van de werkzaamheden - als noodzakelijke taaleisen kunnen worden gesteld, voor zover de noodzaak hiervan uit veiligheidsoverwegingen kan worden aangetoond. Daar waar Engels de meest gehanteerde taal is, zal deze taal dienen te worden gekozen als (eventueel tweede) voertaal, teneinde een reële toegang te bieden aan buitenlandse aanbieders en werknemers. In elk geval zal moeten worden

⁴⁰ Zie reeds HvJ EG 28 november 1989, zaak C-379/87, *ECLI:EU:C:1989:599* (Groener).

aangetoond dat het uitsluitend eisen van de beheersing van de Nederlandse taal functioneel noodzakelijk is om niet de verdenking op te roepen dat hiermee buitenlandse werknemers en aanbieders worden gediscrimineerd.

Voorts kan de vraag worden gesteld of deze eis zou moeten worden geformuleerd in de vorm van een vestigingseis of dat binnen AAS een beleid zou kunnen worden ingevoerd omtrent de te hanteren voertaal, waarbij voor alle op bepaalde plaatsen werkzame werknemers de eis wordt gesteld van het beheersen van een of meer gemeenschappelijke talen. Daarbij is het overigens wel de vraag bij wie klachten op dit gebied moeten worden ingediend en wie toezicht houdt op de naleving.

AAS heeft te kennen gegeven dat op het gebied van de voertaal geen problemen bekend zijn. Een probleem op dit gebied zou in het kader van de veiligheid zo nodig kunnen worden aangepakt door middel van instructies op basis van de Schipholregels. Gebruiker Corendon gaf te kennen dat het aan regelgeving op dit gebied ontbreekt. Volgens de ILT zou handhaving primair een taak zijn van de werkgever.

Deze wat wisselende reacties duiden op een niet erg uitgewerkte materie. Het lijkt aanbevelenswaardig dat AAS op dit punt heldere regels gaat stellen.

(f) *Invoeren van operation standards*

De FNV noemt bij dit voorbeeld als mogelijkheden het uniformeren van het aantal medewerkers en de wijze van afhandelen van een vliegtuig (per type vliegtuig). Daarnaast werd het uniformeren van materieel genoemd. Ten aanzien van het uniformeren van het aantal medewerkers en de wijze van afhandelen per vliegtuig wijzen de inspecties op de inbreuk die dit zou opleveren op de ondernemersvrijheid en de vrijheid van dienstverrichting. Juist door te variëren in de inzet van personeel en de werkwijzen kan een bedrijf een concurrerend aanbod doen. Bijgevolg zou een dergelijke eis ook ernstige vragen onder het kartelverbod van artikel 101 VWEU oproepen, ook als het de overheid zelf zou zijn die deze eis zou opleggen⁴¹.

Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoekraad voor Veiligheid (OVV) uit 2017⁴² heeft het Ministerie van I&W door het NLR in 2018 een Integrale Veiligheidsanalyse (IVA) laten uitvoeren [NLR, 2018]. In deze analyse wordt pooling van voertuigen en materieel aanbevolen om de veiligheid op de luchthaven te verbeteren. Deze maatregel is voorgesteld door partijen op Schiphol, wordt onderzocht/toegepast en kan mogelijk worden uitgebreid. Dit is opgepakt door het ISMS (Integral Safety Management System).

Hierbij heeft Schiphol zich vooral gericht op initiatieven die het mogelijk maken dat grondafhandelingsorganisaties equipment met elkaar delen ("poolen"). Er zijn verschillende opties om dat te doen. Als eerste door een coöperatie op te richten waarin alle grondafhandelingsorganisaties zitten. De grondafhandelingsbedrijven hebben echter laten weten dat *equipment pooling* op dit moment niet *top-of-mind* is als gevolg van de huidige marktsituatie.

Schiphol ziet *equipment pooling* wel als een mogelijkheid en een wenselijke stap, maar het is om diverse redenen een complex vraagstuk: de belangen van betrokken stakeholders lopen soms uiteen en ook juridische aspecten spelen een rol. Maar uiteindelijk ziet Schiphol deze optie als een effectiever en meer proportioneel middel om het door NLR gesignaleerde veiligheidsrisico op te lossen dan een beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties op de luchthaven.

⁴¹ In dat geval is immers ook de Nederlandse staat, via de band van artikel 4 lid 3 VEU, verplicht om het kartelverbod te respecteren en niet te ondergraven.

⁴² Onderzoekraad voor veiligheid, *Veiligheid vliegverkeer luchthaven Schiphol*, 2017.

Wel komt dit onderwerp naar voren als een mogelijk argument voor beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties. De hoeveelheid materieel voor de grondafhandelingsorganisaties is het eerste punt waar de toelating van nieuwe grondafhandelingsorganisaties stuit op fysieke grenzen. Daarom zijn met Viggo, de nieuwe grondafhandelingsorganisatie voor Transavia, afspraken gemaakt over het delen van materieel met KLM Ground Services.

Een luchtvaartmaatschappij, door de onderzoekers geïnterviewd over ervaringen met de grondafhandeling, merkt op dat voor een grondafhandelingsorganisatie Schiphol een moeilijke luchthaven is. Er is bijvoorbeeld geen opstelplaats hetzelfde. Daarnaast zijn er geen *dedicated areas* voor grondafhandelingsorganisaties. In Amerika heeft volgens deze bron elke grondafhandelingsorganisatie een eigen deel van de terminal of een dedicated terminal. Op dit punt is nog een slag te maken tussen AAS en grondafhandelingsorganisaties. Er is nu te veel verkeer over en weer, wat met slimme planning en poolen van equipment voorkomen kan worden. Dat verkeer over en weer veroorzaakt ook meer werkdruk voor een grondafhandelingsorganisatie. Als obstakels voor het nemen van deze acties ziet deze bron dat er een grote partij is die relatief veel invloed uitoefent, waardoor kleinere partijen minder aandacht krijgen. Daarnaast zijn de security posten hierbij relevant (onderscheid Schengen / Non-Schengen). Dit onderscheid veroorzaakt ook extra bewegingen. Tezamen vormt dit veel onnodige bewegingen op het platform. Een van de geïnterviewde luchtvaartmaatschappijen en een grondafhandelingsorganisatie hebben aangegeven dat grondafhandelingsorganisaties niet altijd als volwaardige partners worden gezien en zij altijd het sluitstuk zijn van de operatie.

(g) Invoeren van de verplichting om vliegtuigen weg te slepen tot dat ze volledig weg zijn bij de pier

Als toelichting vermeldt de FNV bij dit voorbeeld dat hierdoor wordt voorkomen dat bij het starten/gebruik van de motoren een *jet blast* ontstaat bij medewerkers die op het platform werkzaamheden verrichten bij een naast staand vliegtuig.

Op zichzelf is hier duidelijk sprake van een veiligheidseis, vooral ten behoeve van het personeel en minder ten dienste van het luchtverkeer. Volgens AAS wordt deze materie reeds geregeld in de veiligheidsvoorschriften, maar als er een lacune is, dan kan dat worden gerepareerd langs de veiligheidslijn van AAS en/of ISMS, bijvoorbeeld via (instructies op basis van) de Schipholregels.

Voorts zou de arbeidsomstandighedenwetgeving bescherming kunnen bieden op dit punt. Daartoe is van belang of dergelijke risico's als *jet blast* zijn opgenomen in de risico-inventarisatie en – evaluatie (RI&E) op grond van de Arbowet. ISZW, maar ook vakbonden en medezeggenschapsorganen, zouden hier op kunnen toezien en zo nodig nagaan of op dit risico voldoende beleid wordt gevoerd door de werkgever.

De inspecties merken op dat er voldoende bereidheid bestaat tot medewerking bij de leiding van de grondafhandelingsorganisaties. Wellicht ligt dit anders op het uitvoerende niveau. Er wordt echter relatief weinig concreet en gedocumenteerd melding gemaakt van incidenten. Op dit punt zouden ook vakbonden de handhaving van veiligheidseisen zelf verder kunnen bevorderen. In het werk van de ISZW staat de grondafhandeling in luchthavens niet bekend als een hoge risicosector. Indien dat anders zou moeten zijn, dienen er voldoende zaken te worden aangekaart.

Wat betreft de ILT geldt nog als bijzonder probleem dat de dienst zich slechts indirect bezig houdt met de grondafhandeling. Het wachten is wat dit betreft op een in voorbereidende zijnde verordening op EU-niveau die rechtstreeks toezicht mogelijk moet maken. Deze wordt eind 2022 verwacht. Momenteel zijn alleen de luchthavenbeheerder en de luchtvaartmaatschappij aanspreekbaar en niet de grondafhandelingsorganisaties.

Momenteel doet ILT wel ca. 100 veiligheidsinspecties per jaar op basis van ABL-analyses (luchtvaartvoorvallen) en externe meldingen, zoals die van FNV. ILT en ISZW werken niet intensief samen op de luchthaven, maar geven wel meldingen aan elkaar door als die op het werkterrein van de ander liggen.

Vakbondsactiviteiten

(h) Toegang van vakbondsvertegenwoordigers tot de werkvloer

FNV heeft behoefte om in contact te komen en te blijven met de werknemers van de grondafhandelingsorganisaties teneinde hun organisatie en ondersteuning mogelijk te maken. Dit contact is volgens FNV moeilijker te leggen dan bij werkgevers in andere sectoren, omdat werknemers veelal op tijdelijke basis werken en daardoor moeilijk te benaderen en te organiseren zijn. Om het contact toch te kunnen verwezenlijken, is het noodzakelijk om bijvoorbeeld in de kantine met werknemers te kunnen spreken. Het gaat FNV niet om toegang tijdens de werkzaamheden. Momenteel wordt de gewenste toegang tot de kantine echter geweigerd door veiligheidsambtenaren.

AAS merkt op dat de FNV er toch goed in slaagt om het grondpersoneel te bereiken. Zo was er onlangs een flyeractie bij Dnata. Bij de andere grondafhandelingsorganisaties hebben ook korte acties plaats gevonden (in goed overleg tussen AAS en de FNV).

FNV kan wat AAS betreft worden toegelaten tot de werkplek, mits zij zich op de juiste wijze en op tijd aanmeldt. Wel gelden de reguliere voorwaarden en beperkingen die in verband met de veiligheid worden gesteld. Omdat buitenstaanders geen eigen Schipholpas hebben, moeten zij worden begeleid door iemand met begeleidingsbevoegdheid. Dit kan via een grondafhandelingsorganisatie worden geregeld. Dit is wel afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van het management van de grondafhandelingsorganisatie. Maar AAS zelf heeft geen probleem met toegang van een vakbond.

FNV merkt hierover op dat in de praktijk de belemmeringen om vakbondswerk te verrichten groot zijn. Zo werd een flyeractie door de beveiliging onmogelijk gemaakt. Ook de toegang tot de werkvloer wordt praktisch tegengewerkt.

De onderzoekers merken hierover vanuit juridisch oogpunt het volgende op. Nederland kent geen wettelijk recht van toegang tot de werkvloer voor vakbondsvertegenwoordigers. Wel is het recht op vakverenigingsvrijheid gegarandeerd in door Nederland geratificeerde internationale verdragen. Daarnaast is het recht op vereniging vastgelegd in de Nederlandse Grondwet. Tevens worden werknemers wettelijk beschermd tegen ontslag in verband met het lidmaatschap van een vakbond of wegens activiteiten hiervoor. Een eis van toelating van vakbondswerkers tot de werknemers lijkt in beginsel niet in strijd met Europees recht, omdat het grondrecht op vakverenigingsvrijheid Europees erkend is en het moeilijk kan zijn om werknemers langs andere weg te benaderen.

In de Nederlandse arbeidsverhoudingen is het, met name in grotere ondernemingen, niet wettelijk geregeld, maar wel gebruikelijk dat vakbondsmedewerkers toegang krijgen tot de werknemers. Het recht hiertoe is ook dikwijls voorzien in de cao. Daarnaast geldt vaak dat voor de vakorganisatie actieve werknemers als kaderleden optreden en aldus binnen de onderneming contacten kunnen leggen voor de vakbond met collega's. Cao's voorzien ook wel in faciliteiten voor deze werkzaamheden, zoals het gebruik van vergaderruimte en faciliteiten om in werktijd hiervoor activiteiten te verrichten.

AAS heeft te kennen gegeven tegen de toegang van vakbonden tot de werkvloer geen bezwaar te hebben. Een en ander is echter de verantwoordelijkheid van de werkgever onder andere in verband met beveiliging.

Ten slotte zij er op gewezen dat ook het recht op collectieve actie de mogelijkheid biedt om aan de eis voor toelating van vakbonden tot de werkvloer kracht bij te zetten.

4.7 Beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties

De FNV heeft naar voren gebracht dat ook een beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties zou kunnen bijdragen aan het tegengaan van te grote concurrentiedruk met neerwaartse gevolgen voor de arbeidsverhoudingen. In dit verband verwijst FNV naar de praktijk in andere Europese luchthavens waar het aantal grondafhandelingsorganisaties beperkt is.

Motief voor onbeperkte toelating

De indruk leeft bij de FNV dat AAS het relatief grote aantal grondafhandelingsorganisaties toelaat omdat de concurrentie tussen de bedrijven leidt tot lagere kosten voor luchtvaartmaatschappijen. Dit zou de concurrentiepositie van de luchthaven versterken in het streven naar groei. De nadelige gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden zou zij daarbij voor lief nemen. In 1994 is dit beleid uitdrukkelijk door de General Manager uitgesproken.

AAS weerspreekt de indruk van de FNV dat AAS bewust beleid zou voeren om het aantal grondafhandelingsorganisaties hoog te houden om de kosten voor de luchtvaartmaatschappijen te drukken. Het streven naar groei is door AAS vervangen door een streven naar hoge kwaliteit. AAS is in dit licht geen voorstander van een groot aantal (of uitbreiding van het aantal) partijen, maar beschouwt het als een aspect waar zij slechts zeer beperkt invloed op kan uitoefenen.

AAS kan zich wel voorstellen dat de luchtvaartmaatschappijen voorstander zijn van veel concurrentie. Zij betalen immers de kosten voor de grondafhandelingsdiensten en als afnemer hebben zij belang bij keuzemogelijkheden.

Juridische toelaatbaarheid van beperking

Als motivering voor haar beperkte mogelijkheden in dit opzicht voert AAS aan dat zij ervan uitgaat dat de minister van I&W alleen kan besluiten tot een beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties wanneer dit kan worden gemotiveerd op grond van belemmeringen in verband met de veiligheid, beveiliging, capaciteit en beschikbare ruimte op de luchthaven.

Binnen ISMS is de mogelijkheid van een dergelijke motivering enkele jaren geleden naar aanleiding van het reeds genoemde rapport van NLR onderzocht en de conclusie was destijds dat een beperkingsgrond op basis van deze gronden lastig te geven valt. Aangezien de door NLR gesignaleerde veiligheidsrisico's de hoeveelheid materiaal betroffen, en niet zo zeer het aantal partijen, heeft AAS destijds gekozen voor het minder ingrijpende initiatief voor de invoering van een 'equipment pool'.

AAS meent - ook bij gebreke van een uitspraak van het EU-hof op dit punt - dat het meest aannemelijke standpunt is dat het aantal grondafhandelingsorganisaties niet kan worden beperkt op grond van het uitgangspunt van de Grondafhandelingsrichtlijn van de EU. Deze beoogt immers een vrije markt ("open toegang") te realiseren met een gelijk speelveld voor grondafhandelingsorganisaties. Daarbij wijst zij op punt 11 van de overwegingen van deze richtlijn, dat de genoemde redenen aanvoert als grond waarom het aantal dienstverleners en zelfafhandeling beperkt moet kunnen worden.

De onderzoekers merken op dat de gronden die overweging 11 van de Grondafhandelingsrichtlijn noemt als reden om het aantal dienstverleners en zelfafhandeling te kunnen beperken, niet terugkeert in artikel 6 van de richtlijn, dat de bevoegdheid regelt om het aantal dienstverleners te beperken tot twee per categorie. Wel keert dit criterium terug in artikel 9, dat verdere beperkingen in dit aantal mogelijk maakt. In deze structuur is het systematisch niet logisch dat dezelfde beperkingen ook bij artikel 6 zouden gelden. Daarnaast vormt overweging 11 niet de enige grondslag voor de richtlijn. Ook de overwegingen 8 tot en met 10 bevatten relevante overwegingen die kunnen nopen tot een beperking van het aantal dienstverleners, waaronder de arbeidsomstandigheden. De onderzoekers houden het er daarom op dat de lezing van AAS te strikt is en dat de tekst van de richtlijn zelf doorslaggevend is. Het algemene doel van de richtlijn is wel om de markt geleidelijk te openen, maar de Europese wetgever heeft een duidelijke keuze gemaakt om een beperking tot twee te accepteren, mits met aanbesteding, omdat hiermee het doel afdoende bereikt wordt. Het algemene doel kan daarom ook niet gebruikt worden om, zoals AAS voorstelt, nadere voorwaarden in te lezen in artikel 6, tweede lid van de richtlijn.

Ook de Regeling grondafhandeling luchthaventerreinen, die dient ter implementatie in het Nederlandse recht van de Grondafhandelingsrichtlijn, kent geen beperking van de gronden waarop het aantal dienstverleners tot twee zou kunnen worden beperkt. In dit verband beroept AAS zich voor haar lezing op de toelichting van een ander besluit, namelijk een wijziging van de Regeling Toezicht Luchtvaart uit 1997.⁴³ In de toelichting van dit besluit wordt het volgende gezegd:

“Nederland zal met een ministeriële regeling aan de genoemde richtlijn uitvoering geven. In deze regeling zal de genoemde richtlijn strikt worden geïmplementeerd. Waar de richtlijn de mogelijkheid biedt keuzes te maken zullen deze worden gemaakt bij het vaststellen van de ministeriële regeling. De gevolgen van een te maken keuze zijn overigens ook in de richtlijn opgenomen. Zij zullen eveneens strikt worden geïmplementeerd. De op te stellen regeling zal overeenkomstig de genoemde richtlijn in hoofdlijnen het volgende omvatten. Er zullen voorschriften worden gegeven ingevolge welke grondafhandelingsdienstverleners geleidelijk vrije toegang krijgen tot de markt voor de verlening van grondafhandelingsdiensten op luchtvaartterreinen in Nederland die voor de burgerluchtvaart open staan. Ook het vrij verrichten van zelfafhandelingsdiensten wordt gewaarborgd. In de regeling zal echter tevens de mogelijkheid worden opgenomen om het aantal dienstverleners of zelfafhandelaars met betrekking tot met name genoemde grondafhandelingsdiensten te beperken, *indien belemmeringen in verband met veiligheid, beveiliging, capaciteit en beschikbare ruimte daartoe nopen* [curs. onderzoekers]. (...) Als tot een vorm van beperking wordt overgegaan dienen de criteria die daarvoor worden aangelegd, overeenkomstig de richtlijn, relevant, objectief, transparant en niet-discriminerend te zijn.”⁴⁴

De hier uitgesproken intentie over de inrichting van de ministeriële regeling is - wat betreft de hierboven gecursiveerde passage - echter niet gevolgd in de ministeriële regeling zelf. Dit zou ook niet kunnen, omdat dit een beperking zou inhouden ten opzichte van de richtlijn, waardoor deze niet juist zou zijn geïmplementeerd. Daarnaast wijst AAS op beperkingen voortvloeiende uit het Nederlandse bestuursrecht, met name algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals motiveringsbeginsel, evenredigheidsbeginsel en specialiteitsbeginsel, die de vrijheid van de minister in dit opzicht beperken.

De conclusie van de onderzoekers is op dit punt derhalve dat noch de richtlijn, noch de ministeriële regeling die dient als implementatiebesluit in de weg staat aan een beperking van het aantal grondafhandelingsdiensten tot minimaal twee dienstverleners per categorie. Uiteraard zou een beslissing daartoe moeten voldoen aan de eisen die het bestuursrecht stelt aan overheidsbesluiten.

⁴³ Besluit van 12 december 1997 tot wijziging van de Regeling Toezicht Luchtvaart (grondafhandelingsdiensten op luchtvaartterreinen), Stb. 1997, 408. Deze wijziging diende ertoe om een grondslag te bieden voor de ministeriële regeling betreffende de grondafhandelingsdiensten op luchthavens.

⁴⁴ Stb. 1997, 408, Toelichting, p. 3-4.

Situatie in andere landen

FNV heeft bij haar verwijzing naar andere Europese luchthavens die wel beperkingen kennen in het aantal toegelaten grondaafhandelingsbedrijven met name de voorbeelden genoemd van Frankfurt en Brussel. Volgens FNV worden in die gevallen slechts twee bedrijven toegelaten. In Frankfurt betreft dit één van de luchthaven en één van de nationale luchtvaartmaatschappij. Ook dit punt is nader onderzocht. Het Ministerie van I&W heeft aan de onderzoekers over een aantal landen informatie kunnen verschaffen over beperking van het aantal toegelaten grondaafhandelingsorganisaties.⁴⁵ Deze informatie is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Beperking van het aantal toegelaten grondaafhandelingsorganisaties per land

Land	Luchthavens	Aantal toegelaten grondaafhandelingsorganisaties	Aantal zelfafhandelars	Gronden voor beperking
België	Brussel	2-3 per categorie		Onbekend
Duitsland	Berlin, Frankfurt, Köln-Bonn, München, Stuttgart e.a.	Als regel 2 per categorie	Als regel 2 per categorie	Onbekend
Frankrijk	Parijs	3 per categorie, maximaal 6, momenteel feitelijk 3		Onbekend
Ierland	Dublin, Shannon, Cork	40	10	Geen beperkingen
Oostenrijk	Wenen	2	2	Onbekend
Portugal	Lissabon, Oporto en Faro	2 (per categorie)		Onbekend
Zwitserland	Zürich	4		Beperkte ruimte

(Bron: Ministerie van I&W)

Uit de verstrekke informatie valt af te leiden dat in een aantal Europese landen wel degelijk beperking plaatsvindt van het aantal grondaafhandelingsorganisaties. Alleen voor Zürich is hierbij uitdrukkelijk ruimtegebrek als reden opgegeven.

Ook deze informatie bevestigt dat de Europese regelgeving niet aan beperking van het aantal grondaafhandelingsorganisaties in de weg hoeft te staan.

Aanbesteding

Indien het aantal grondaafhandelingsorganisaties zou worden beperkt, zou dit wel leiden tot de noodzaak van een aanbestedingsprocedure.

Daarbij wijst AAS er op dat dan bestaande en nieuwe partijen met elkaar moeten concurreren om een beperkt aantal plaatsen. Het resultaat van die aanbesteding kan zijn dat er nieuwe partijen toetreden en bestaande partijen moeten vertrekken. Dit levert ook concurrentie op met mogelijke druk op de kosten. Het is voor AAS niet duidelijk of in dat geval eisen mogen worden gesteld op het sociale domein.

De onderzoekers merken hierbij op, dat de minister bij een aanbestedingsprocedure net zoals in de huidige situatie bij de toelating van grondaafhandelingsorganisaties eisen mag stellen op het gebied van de naleving van arbeids- en sociale zekerheidswetgeving. In dit opzicht voegt de keuze voor een aanbestedingsprocedure dus niets toe. Sociale

⁴⁵ Informatie grotendeels gebaseerd op de Abis lidstaten BeNeLux, Ierland, Portugal, Oostenrijk, Zwitserland. Abis is een rotatiegroep van acht landen voor een zetel in de ICAO Council.

vestigingseisen die verder gaan dan de nationale wetgeving kunnen dus geen onderdeel van het bestek vormen. De onderhavige kwestie lijkt daarbij niet overwegend te liggen in de naleving van de wettelijke normen. Voor zover dit wel het geval is, bijvoorbeeld met betrekking tot arbeids- en rusttijden, bestaan er gerichtere vormen van handhaving. De onderzoekers onderkennen wel het punt van AAS dat beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties niet noodzakelijkerwijs de concurrentiedruk verlaagt.

Conclusie

De onderzoekers concluderen op dit punt dat de mogelijkheid van beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties op Schiphol een reële optie is, die niet slechts mogelijk is op grond van een beperkte ruimtelijke capaciteit of uit noodzaak van veiligheid. Wel brengt de keuze voor een beperking van het aantal toegelaten grondafhandelingsorganisaties mee dat een aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd. Deze procedure dient open te staan voor alle mogelijke geïnteresseerde partijen in de EU, en dient plaats te vinden op basis van vooraf vaststaande, objectieve en transparante criteria die door een rechter getoetst moeten kunnen worden. Voorts kunnen in het geval van aanbesteding niet meer sociale eisen gesteld worden dan thans al het geval is.

Als gevolg van de noodzaak van aanbesteding, staat het niet bij voorbaat vast dat beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties zal leiden tot minder druk op de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Immers, ook bij een aanbestedingsprocedure moet door aanbieders worden ingezet op kostenbeheersing en is er sprake van onderlinge concurrentie, zeker wanneer enkel voor de laagste prijs wordt gekozen als criterium voor toekenning. Daarnaast zal een concessie of contract enkel voor bepaalde tijd (maximaal 7 jaar) toegekend kunnen worden, waarna een nieuwe aanbesteding nodig zal zijn. Ook dit kan tot meer arbeidsonzekerheid leiden, zeker wanneer de aanbesteding gewonnen wordt door nieuwe partijen. Verder verdient het de aanbeveling om reeds voor een eventuele aanbesteding het juridisch kader voor pooling van materieel helder te hebben. Deze pooling zal immers een belangrijke factor kunnen zijn bij het vormgeven van de biedingen.

4.8 Deelconclusie

Elke mogelijke sociale vestigingseis dient te passen binnen het Europeesrechtelijke en het (gedeeltelijk daaruit voortvloeiende) nationaalrechtelijke kader. Daarnaast moet worden gezien hoe de eis past binnen het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen en arbeidsrecht.

In het kader van het EU-recht zullen bij beperkingen van de vrije markt het legitieme doel, de geschiktheid en de noodzaak, de proportionaliteit en het niet discriminerende karakter van de maatregel aantoonbaar moeten zijn, waarbij (in)direct discriminatoire beperkingen extra moeilijk te rechtvaardigen zijn. In het algemeen kan worden gezegd dat de Europese regels ruimte bieden voor het handhaven van sociale wetgeving, algemeen verbindend verklaarde cao's en veiligheidseisen. Het handhaven van bestaande arbeidsrechten bij de grondafhandeling door sociale vestigingseisen is dus zeker mogelijk. Naleving daarvan mag dus ook als voorwaarde worden gesteld bij de toelating van grondafhandelingsorganisaties. Bij het opleggen van aanvullende eisen dient te worden voldaan aan een aantal eisen, zoals dat die eisen niet discrimineren, verband houden met het nagestreefde doel en proportioneel zijn. Deze eventuele eisen zullen dus moeten worden getoetst aan deze criteria en een goede motivering vereisen.

Op het gebied van arbeidsvoorwaarden geldt de strikte interpretatie van de uitzonderingen op Europese basisvrijheden, alsmede het kartelverbod. Daarom zullen eisen op dit gebied die uitstijgen boven het niveau van de wet of een algemeen verbindend verklaarde cao waarschijnlijk niet mogelijk zijn. Zo heeft het hof de verplichte overgang van werknemers bij een contractswisseling ongeoorloofd geacht.

Daarbij is het de vraag of het beoogde doel op dit gebied niet beter kan worden bereikt via het reguliere stelsel van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in het cao-overleg. De invoering van 'sociale vestigingseisen' is een zwaardere maatregel. Vanuit een oogpunt van evenredigheid zou de zwaardere maatregel pas aan de orde zijn indien lichtere niet werken. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien onvoldoende medewerking zou worden verleend door de betrokken grondafhandelingsorganisaties aan het tot stand komen van een sector-cao.

Op het gebied van de arbeidsomstandigheden is het stellen van sociale vestigingseisen wel mogelijk. De vraag is in dit geval of de eisen iets toevoegen aan de bestaande wettelijke regelingen en of deze zullen leiden tot een betere handhaving. Een en ander is afhankelijk van de vormgeving en uitwerking. Klachten over de werkdruk en veiligheid zouden in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving overigens reeds op dit moment gedocumenteerd onder de aandacht kunnen worden gebracht van de inspecties, teneinde deze te bewegen tot actiever toezicht.

Op het gebied van veiligheidseisen (die deels ook kunnen worden gebracht onder de regelingen voor arbeidsomstandigheden) staan de Europese regels de invoering van sociale vestigingseisen ook toe. Bij deze voorbeelden (voertaal, *operation standards* en het wegslepen van vliegtuigen) zou echter ook al veel kunnen worden bereikt door de Schipholregels hiertoe aan te passen en indien AAS op de naleving daarvan zou toezien.

Ten aanzien van vakbondsactiviteiten geldt dat het stellen van vestigingseisen op dit gebied in beginsel mogelijk is. De vraag is wel of dit noodzakelijk is, omdat het bestaande arbeidsrecht al mogelijkheden hiervoor biedt. Van grondafhandelingsorganisaties mag worden verwacht dat zij hieraan op passende wijze medewerking verlenen. Een actiever faciliteren van AAS om dit mogelijk te maken, bijvoorbeeld in het beveiligingsbeleid en door middel van voorlichting aan werkgevers, zou daarbij behulpzaam kunnen zijn.

Voor al deze punten geldt dat vakorganisaties ook eigen instrumenten kunnen inzetten, zoals het recht op collectieve actie, om hun eisen zo nodig kracht bij te zetten.

De onderzoekers concluderen dat de arbeidsverhoudingen in de sector veel baat zouden kunnen hebben bij de totstandkoming van een sector-cao die algemeen verbindend kan worden verklaard. Daarnaast zouden een intensievere handhaving van de arbeidsomstandigheden en een aantal gerichte veiligheidsmaatregelen verbetering kunnen brengen. Indien het niet mogelijk zou blijken langs deze weg de noodzakelijke verbeteringen te bereiken zou een beperking van het aantal toegelaten grondafhandelingsorganisaties kunnen worden overwogen. De onderzoekers concluderen dat de mogelijkheden voor deze laatste opvatting ruimer zijn dan wel wordt aangenomen. Deze maatregel heeft echter ook nadelen: het betreft een beperking van de vrijheid van dienstverlening. Er is ook aanleiding voor gerede twijfel of deze maatregel de neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden daadwerkelijk zal oplossen. Wel zou deze mogelijkheid achter de hand kunnen worden gehouden voor het geval dat andere maatregelen onvoldoende effect blijken te sorteren.

De invoering van sociale vestigingseisen op de gebieden waar dit juridisch mogelijk is, zou eerst in de rede liggen indien minder zware middelen niet effectief zijn gebleken. Het concept van de sociale vestigingseisen, zoals de vraag wie de eis moet stellen, het toezicht op naleving en de sanctionering, behoeft daarbij nadere uitwerking.

5 Data-analyse

5.1 Inleiding

In het onderzoek betreffende de vraag of sociale vestigingseisen een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op *airside* op Schiphol, is de relatie tussen sociale vestigingseisen en vliegveiligheid onderzocht (onderzoeksvraag 3). In dit hoofdstuk wordt op basis van voorvaldata onderzocht hoe de vliegveiligheid wordt beïnvloed door de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden bij grondafhandelingsorganisaties. De resultaten van deze analyse zijn gebruikt in paragrafen 6.2, 6.5 en 6.9 van het volgende hoofdstuk.

De volgende databronnen zijn geraadpleegd:

- Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (ABL);
- European Co-ordination centre for Accident and Incident Reporting Systems (ECCAIRS);
- Air Accidents Investigation Branch (AAIB) bulletins.

Het doel was om voorvallen te analyseren waarin:

- Er schade aan vliegtuigen ontstaat;
- Vliegtuigen verkeerd beladen worden; of
- Er brandstof gerelateerde gebeurtenissen zijn (verkeerde soort, verkeerde hoeveelheden, *spills/lekkage*).

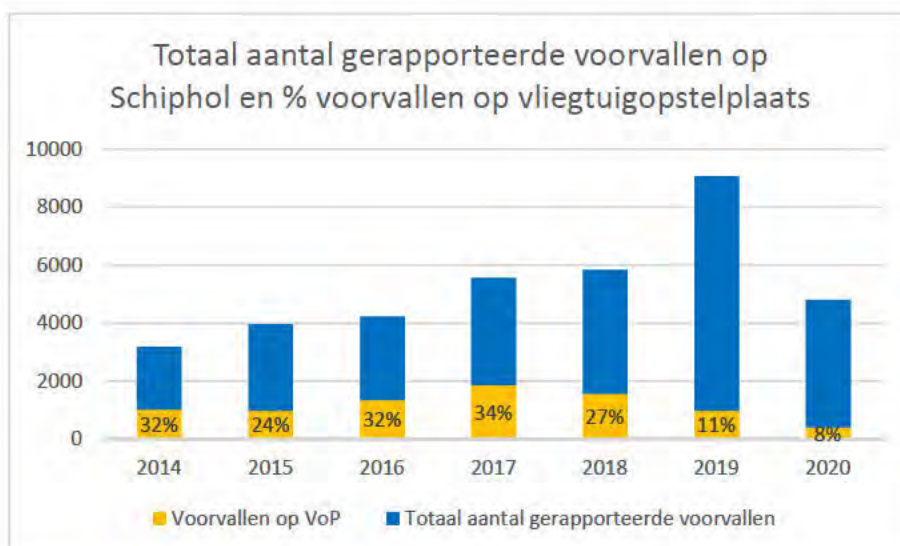
5.2 ABL & ECCAIRS

Van het ABL is ten behoeve van dit onderzoek een dataset ontvangen van 43.953 voorvallen met de volgende criteria:

- Datum voorval: vanaf 2010 tot heden;
- Vliegfase voorval: Standing, Taxi, Tow (of leeggelaten invulveld);
- Locatie voorval: Schiphol/AMS/EHAM (of leeggelaten invulveld).

Met behulp van een zoekfunctie om voorvallen van vliegtuigschade te identificeren is een dataset voor analyse gecreëerd van 7222 voorvallen in de periode 2014 - 2020. Na analyse blijken 500 voorvallen gerateerd te zijn aan vliegtuigschade als gevolg van grondafhandeling. Deze 500 voorvallen zijn verder geanalyseerd naar mogelijke verbanden met arbeidsomstandigheden of – voorwaarden, veiligheidscultuur, beleid en regelgeving, en toezicht en handhaving. Dezelfde werkwijze is gevolgd in een analyse van wereldwijde voorvaldata uit het ECCAIRS systeem. 197 voorvallen in de periode 2014-2016 zijn hiervoor geanalyseerd.

Figuur 1 geeft het totaal aantal gerapporteerde voorvallen aan ABL per jaar met betrekking tot Schiphol, en welk percentage hiervan heeft plaatsgevonden op de vliegtuigopstelplaatsen (VOP).

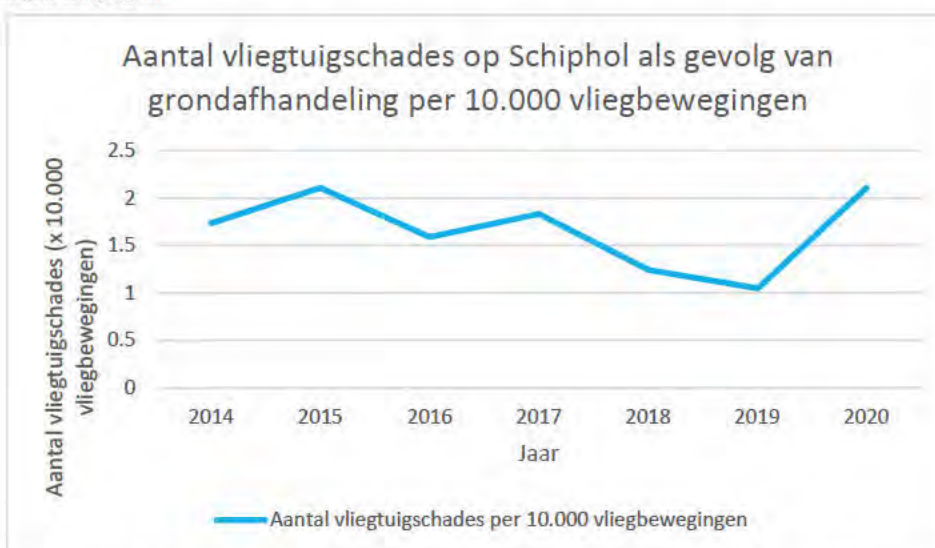


Figuur 1: Totaal aantal aan ABL gerapporteerde voorvallen op Schiphol en % voorvallen op vliegtuigopstelplaats.

Figuur 1 geeft een nadere specificatie van het percentage gerapporteerde voorvallen dat betrekking heeft op grondafhandeling op de vliegtuigopstelplaats. In het jaar 2020 komt 8% van het totaal aantal gerapporteerde voorvallen op Schiphol overeen met 1.8 voorvallen op de vliegtuigopstelplaats per 1.000 vliegbewegingen.

Omdat EASA vliegtuigschade aanmerkt als een belangrijk risicogebied voor luchthaven- en grondafhandeling-gerelateerde ongevallen [EASA, 2020], is gestart met de analyse van gerapporteerde voorvallen van vliegtuigschade op Schiphol. In de periode 2014 – 2020, blijken 500 voorvallen gerateerd te zijn aan vliegtuigschade als gevolg van grondafhandeling. Dit komt overeen met gemiddeld 1% van het totaal aantal gerapporteerde voorvallen met betrekking tot Schiphol. In relatie met het aantal vliegbewegingen op Schiphol tussen 2014 en 2020 komt dit overeen met gemiddeld 1.6 voorvallen met vliegtuigschade als gevolg van grondafhandeling per 10.000 vluchten.

Figuur 2 geeft het verloop weer van het aantal vliegtuigschades op Schiphol als gevolg van grondafhandeling per 10.000 vliegbewegingen.



Figuur 2: Verloop van het aantal vliegtuigschades op Schiphol als gevolg van grondafhandeling per 10.000 vliegbewegingen.

De voorvallen van vliegtuigschade zijn verder geanalyseerd naar de ernst van de schade. In het merendeel van de voorvallen is de schade gerapporteerd en gecheckt of gerepareerd door onderhoudspersoneel. In 2020 zijn er 13 voorvallen geïdentificeerd waarin de schade dusdanig groot was dat het vliegtuig niet kon vertrekken. Dit is grotendeels in lijn met de 12 door ILT geïdentificeerde voorvallen in de Staat van Schiphol 2020 [ILT, 2021].

In de periode tussen 2014 en 2020 zijn er vijf voorvallen (1% van alle vliegtuigschades) geïdentificeerd waarin een vliegtuig een vlucht heeft gemaakt met schade die buiten de limieten viel. In vier van deze vijf voorvallen is een inadequate inspectie van de schade uitgevoerd door onderhoudspersoneel. In het vijfde voorval is de schade niet gemeld. In vier andere gevallen is gerapporteerd dat ontdekte vliegtuigschade niet is gemeld door de veroorzaker, maar is het vliegtuig niet vertrokken zonder inspectie van het onderhoudspersoneel.

Uit analyse van zowel ABL als ECCAIRS voorvaldata over vliegtuigschade die door grondafhandeling wordt veroorzaakt volgt dat de relatie tussen voorvallen enerzijds en arbeidsomstandigheden of –voorwaarden, veiligheidscultuur, beleid en regelgeving, en toezicht en handhaving anderzijds, vrijwel nooit is aan te tonen door middel van voorvaldata, omdat in de voorvaldata zelden de context of oorzaak van een voorval wordt beschreven. Om deze reden zijn geen extra analyses uitgevoerd van voorvallen waarin vliegtuigen verkeerd beladen worden of waarin brandstof gerelateerde gebeurtenissen optreden. Van deze laatste categorieën voorvallen zijn echter wel meerdere voorbeelden gevonden in de geanalyseerde dataset.

5.3 AAIB

De Air Accidents Investigation Branch (AAIB) is in het Verenigd Koninkrijk verantwoordelijk voor onderzoek naar luchtvaartongevallen en -incidenten. De AAIB maakt gebruik van vier typen publicaties om onderzoeksresultaten bekend te maken. En publicatievorm is het maandelijkse AAIB Bulletin. Elke maand wordt een nieuw bulletin gepubliceerd, bestaande uit een compilatie van de meest recent afgeronde onderzoeken.

Ten behoeve van dit onderzoek zijn alle AAIB bulletins van de jaren 2015 t/m 2020 geanalyseerd. In de bulletins zijn in totaal 28 incidenten beschreven waarbij grondafhandeling een rol speelde. Drie van deze incidenten vonden plaats buiten Europa (Verenigde Staten, Kaaiman eilanden en Zuid Afrika) en zijn buiten de analyse gelaten. 23 van de 25 geanalyseerde betreffen voorvallen met vliegtuigschade tot gevolg.

Uit de analyse van de AAIB bulletins wordt geconcludeerd dat voorvallen als resultaat van grondafhandeling vaak een combinatie van oorzaken hebben. Weersomstandigheden als regen en duisternis kunnen bijvoorbeeld in combinatie met defecte apparatuur, afleiding, conflicterende verwachtingen en onduidelijke afspraken leiden tot een voorval. Daarnaast zijn bijvoorbeeld twee voorvallen geïdentificeerd waarin een medewerker het vliegtuig snel wilde uitladen zonder de voorgeschreven assistentie en zonder gebruik te maken van een beltloader, waarbij het vliegtuig werd beschadigd door de bagagetractor. In beide gevallen werd de schade tijdig opgemerkt en moest het vliegtuig voor een aantal dagen uit het vlieschema worden verwijderd voor reparatie.

5.4 Deelconclusie

Op basis van de gerapporteerde ABL en ECCAIRS voorvaldata wordt geconcludeerd dat het zelden voorkomt dat een vliegtuig vertrekt met schade die buiten de limieten is en dus gerepareerd had moeten worden voor vertrek. Dit soort voorvallen heeft een effect op de vliegveiligheid. Er wordt ook geconcludeerd dat de relatie tussen voorvallen enerzijds en arbeidsomstandigheden of – voorwaarden, veiligheidscultuur, beleid en regelgeving, en toezicht en handhaving anderzijds, vrijwel nooit is aan te tonen door middel van voorvaldata, omdat in de voorvaldata zelden de context of oorzaak van een voorval wordt beschreven. Uit de analyse van de AAIB bulletins wordt geconcludeerd dat voorvallen als resultaat van grondafhandeling vaak een combinatie van oorzaken hebben, maar zelden tot ongevallen leiden.

6 Relatie sociale vestigingseisen met vliegveiligheid

6.1 Inleiding

In het onderzoek betreffende de vraag of sociale vestigingseisen een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op *airside* op Schiphol, is de relatie tussen sociale vestigingseisen en vliegveiligheid onderzocht (onderzoeksvragen 2 en 3). In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de vliegveiligheid wordt beïnvloed door:

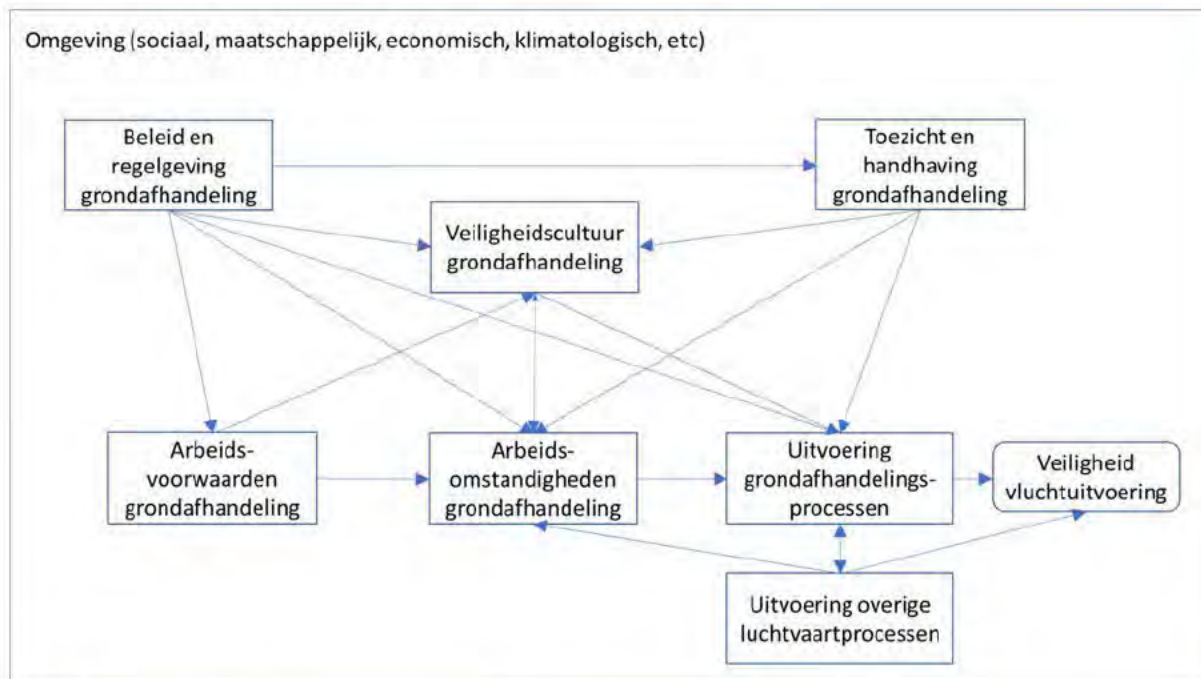
- De mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondafhandelingsorganisaties; en
- De arbeidsomstandigheden en -voorwaarden bij de grondafhandelingsorganisaties.

Om te analyseren door welke factoren de vliegveiligheid in relatie tot grondafhandeling wordt beïnvloed, is er een model gemaakt van mogelijke relevante factoren en invloedmechanismen. Dit model is schematisch weergegeven in figuur 3. Het gaat om de volgende factoren:

- Uitvoering grondafhandelingsprocessen;
- Uitvoering overige luchtvaartprocessen;
- Veiligheidscultuur grondafhandeling;
- Arbeidsomstandigheden grondafhandeling;
- Arbeidsvoorwaarden grondafhandeling;
- Beleid en regelgeving t.a.v. grondafhandeling;
- Toezicht en handhaving t.a.v. grondafhandeling; en
- Omgeving.

Volgens de definitie van arbeidsomstandigheden zoals gegeven in paragraaf 2.4, is veiligheidscultuur onderdeel van de arbeidsomstandigheden. Om de onderzoeksvragen adequaat te kunnen beantwoorden wordt in de analyse in dit hoofdstuk de mogelijke relatie tussen arbeidsvoorwaarden, veiligheidscultuur en de veiligheid van de vluchtuitvoering expliciet behandeld.

De identificatie van genoemde factoren (de boxen in figuur 3) en mogelijke invloeden tussen deze factoren (de pijlen in figuur 3) zijn het resultaat van literatuuronderzoek en eerder door NLR uitgevoerde onderzoeken binnen grondafhandeling op het gebied van veiligheidscultuur en risico identificatie [Probst, 2004; Christian et al., 2009; NLR, 2007, 2008, 2009, 2010, 2017].



Figuur 3: Invloedsdiagram grondafhandeling en veiligheid vluchtuitvoering

In de volgende paragrafen wordt elk van de factoren uit het invloedsdiagram beschreven en de mogelijke invloeden getoetst door middel van resultaten van data-analyse, literatuuronderzoek en interviews.

6.2 Invloed van uitvoering grondafhandelingsprocessen op veiligheid vluchtuitvoering

De vliegveiligheid in de luchtvaart wordt bepaald door diverse factoren. Een van die factoren is de uitvoering van de grondafhandelingsdiensten. De uitvoering van de grondafhandelingsdiensten kan de vliegveiligheid beïnvloeden wanneer:

- Er schade aan vliegtuigen ontstaat die niet gemeld wordt;
- Vliegtuigen verkeerd beladen worden; of
- Er brandstof gerelateerde gebeurtenissen zijn (verkeerde soort, verkeerde hoeveelheden, *spills*/lekkage).

Dat fouten in de grondafhandeling kunnen leiden tot vliegtuigongevallen blijkt uit de volgende voorbeelden waarin grondafhandeling een rol heeft gespeeld:

- In 1974 stortte een DC-10 van Turkish Airlines neer nadat het incorrect afsluiten van een vrachtdoor door grondpersoneel leidde tot een plotseling drukverlies waardoor de vloer bezweek en het besturingsmechanisme werd beschadigd [Secretariat D'etat Aux Transports, 1976].
- In 1997 stortte een DC-8- vrachtvliegtuig van Fine Airlines neer omdat incorrecte belading van het vliegtuig door grondpersoneel leidde tot een zwaartepunt dat te ver naar achteren lag waardoor het vliegtuig onbestuurbaar werd [NTSB, 1997].

- In 2005 leidde onopgemerkte schade na een aanrijding met een bagagekar tot een plotseling drukverlies bij een MD-83 van Alaska Airlines. Het vliegtuig keerde terug en maakte een veilige landing [NTSB, 2005].

De veiligheid van grondpersoneel en het effect van grondafhandeling op de vliegveiligheid zijn al lange tijd onderwerpen in nationale en internationale programma's ter verbetering van de vliegveiligheid, zoals het European Plan for Aviation Safety [EPAS 2020-2024]. Verschillende initiatieven zijn genomen door onder andere IATA, Airports Council International (ACI) en Airport Services Association (ASA). Deze initiatieven hebben onder andere geleid tot de ontwikkeling van het Airport Handling Manual (AHM), het IATA Ground Operations Manual (IGOM) en het IATA Safety Audit for Ground Operations (ISAGO), met als doel grondafhandeling te standaardiseren en de veiligheid op de grond en in de lucht te verbeteren. Ondanks deze initiatieven blijft het onderwerp grondafhandeling terugkomen in jaaroverzichten als een hoog-risicogebied.

In het jaaroverzicht 2020 van het European Union Aviation Safety Agency (EASA) zijn de categorieën GROUND (Ground Handling) en ADRM (Aerodrome) gecombineerd in het overzicht van luchthaven- en grondafhandeling gerelateerde ongevallen en incidenten [EASA, 2020]. In dit jaaroverzicht wordt grondschaad, dat wil zeggen vliegtuigschade veroorzaakt tijdens de grondafhandeling, genoemd als belangrijkste risico voor luchthaven- en grondafhandeling gerelateerde ongevallen en incidenten.

Uit analyse van zowel ABL als ECCAIRS voorvaldata over vliegtuigschade die door grondafhandeling wordt veroorzaakt (zie hoofdstuk 5) volgt dat de relatie tussen voorvallen enerzijds en arbeidsomstandigheden of – voorwaarden, veiligheidscultuur, beleid en regelgeving, en toezicht en handhaving anderzijds, vrijwel nooit is aan te tonen door middel van voorvaldata, omdat in de voorvaldata zelden de context of oorzaak van een voorval wordt beschreven.

Naast internationale programma's als EPAS, staat het onderwerp grondafhandeling en het effect hiervan op de vliegveiligheid ook op de nationale agenda van het Dutch Plan for Aviation Safety 2019-2020. Ook op Schiphol zijn er sinds 2005 diverse onderzoeken uitgevoerd [KplusV, 2005; VACS, 2006; NLR, 2007, 2009, 2010] en initiatieven genomen om de vliegveiligheidsrisico's als gevolg van grondafhandeling terug te dringen. De voornaamste onderwerpen die in deze onderzoeken zijn genoemd zijn:

- Inbedding van een veiligheidscultuur;
- Inbedding van veiligheidsmanagementsystemen;
- Verbetering van het toezicht op veiligheid;
- Ontwikkeling en aanscherping van eisen om de veiligheid te verbeteren.

In de interviews wordt aangegeven dat het belangrijkste probleem bij de uitvoering van de grondafhandeling het niet naleven van de procedures is (*non-compliant behaviour*). In een inventarisatie van de risico's in grondafhandeling in 2008 in opdracht van het Veiligheidsplatform Schiphol (VpS) werd het niet-naleven van procedures geïdentificeerd als het grootste gevaar in het grondafhandelingsproces [NLR, 2008]. In 2019 is in opdracht van het ISMS nader onderzoek uitgevoerd naar de achterliggende oorzaken van het *non-compliant behaviour* [Intergo, 2019].

Uit de interviews komt naar voren dat er bij de grondafhandelingsorganisaties vrij goed zicht is op hoe goed de procedures worden nageleefd door platformpersoneel. Dit inzicht wordt onder andere verkregen door middel van taakobservaties, safety walks, toolbox meetings (teamoverleg), ramp safety checks, peer-to-peer reviews en interne en externe (luchtvaartmaatschappijen en ISAGO) audits. In deze activiteiten worden alle facetten van de grondafhandeling meegenomen. Bevindingen worden individueel besproken of intern opgepakt en opgevolgd, bijvoorbeeld in een Safety Action Group waarin leidinggevend zijn vertegenwoordigd.

Om te voorkomen dat voorvallen van vliegtuigschade niet worden gemeld, stimuleren de grondafhandelingsorganisaties een just culture of rapportagecultuur, waarin fouten, en dus ook voorvallen van vliegtuigschade, kunnen worden gemeld. Uit de interviews komt naar voren dat door ten minste één grondafhandelingsorganisatie procedures zijn ontwikkeld waarmee vliegtuigen specifiek worden gecheckt op schade, bijvoorbeeld door middel van *Arrival Walks of Pre-departure safety checks*.

Deelconclusie

Uit bovenstaande analyse wordt geconcludeerd dat de vliegveiligheid wordt beïnvloed door de uitvoering van grondafhandelingsdiensten. Door verkeerd uitvoeren van de grondafhandelingsprocessen kan schade ontstaan aan het vliegtuig. Schades van enige omvang die niet tijdig worden ontdekt en gerepareerd vormen een vliegveiligheidsrisico. Op Schiphol is dit aantal voorvallen een klein percentage van het totaal aantal gerapporteerde voorvallen en 1% van de voorvallen betreft vliegtuigschade, zie paragraaf 5.2. Voor veel van deze voorvallen is het onwaarschijnlijk dat het ook tot een ongeval in de lucht had kunnen leiden, omdat de schade voor aanvang van de vlucht is gedetecteerd of binnen de reparatie limieten valt. Het komt zelden voor dat een vliegtuig vertrekt met schade die buiten de limieten is en dus gerepareerd had moeten worden voor vertrek. In de periode tussen 2014 en 2020 is dit in 1% van de voorvallen van vliegtuigschade voorgekomen. Een volwassen just culture/rapportagecultuur en safety checks worden gezien als twee belangrijke veiligheidsbarrière die voorkomt dat vliegtuigen met niet-gedetecteerde schade vertrekken.

6.3 Uitvoering overige luchtvaartprocessen

Naast de grondafhandeling hebben ook andere luchtvaartprocessen een invloed op de vliegveiligheid. De in paragraaf 6.2 genoemde analyse van ongevallen met vaste-vleugelvliegtuigen met een maximaal startgewicht groter dan 5.670 kg in Noord-Amerika en de Europese Unie in de periode 2006-2016, laat zien dat ongeveer 86% van de ongevallen niet is gerelateerd aan grondafhandeling.

De uitvoering van de overige luchtvaartprocessen beïnvloedt ook de uitvoering van de grondafhandeling. Luchtvaartmaatschappijen besteden de grondafhandeling uit aan een grondafhandelingsorganisatie en stellen hierbij eisen ten aanzien van de kwaliteit. Luchtvaartmaatschappijen geven in de interviews aan grondafhandelingsorganisaties te selecteren op kwaliteit. Luchtvaartmaatschappijen gebruiken IATA standaarden als basis voor afspraken met grondafhandelingsorganisaties over de diensten, zoals bijvoorbeeld *Standard Handling Agreements*, het AHM en het IGOM. Deze worden door de luchtvaartmaatschappijen verder gespecificeerd door middel van bijvoorbeeld *Standards of Work*, het *Ground Operations Manual* van de luchtvaartmaatschappij of *Golden Rules*. Daarnaast worden specifieke afspraken, onder andere over kwaliteitseisen, vastgelegd in *Service Level Agreements*.

In de interviews wordt aangegeven dat standaardisering van grondafhandelingsprocedures de beste manier is om fouten zoveel mogelijk uit te sluiten. Echter, het gegeven dat iedere luchtvaartmaatschappij eigen procedures voorschrijft voor de grondafhandeling wordt door de interviewde grondafhandelingsorganisaties als lastig ervaren. In de interviews wordt aangegeven dat verschillende procedures verwarring kan scheppen bij platformpersoneel, wat mogelijk kan leiden tot het niet naleven van de procedures.

Een ander selectie criterium dat door luchtvaartmaatschappijen wordt gebruikt is de bereidheid om een partnership aan te gaan, gericht op het verbeteren van processen om de veiligheid te verbeteren.

In de interviews wordt ook aangegeven dat de grondafhandelingsorganisaties afhankelijk zijn van andere luchtvaartprocessen, waardoor extra tijdsdruk ontstaat, bijvoorbeeld door vertraging van een vliegtuig. Als de grondafhandeling de beperkende factor wordt, dan ontstaat daar werkdruk. In de interviews wordt gesteld dat er zoveel tijdsdruk kan ontstaan dat er van de bestaande procedures wordt afgeweken. Externe tijdsdruk kan dus invloed hebben op de manier waarop personeel het werk uitvoert.

Luchtvaartmaatschappijen geven in de interviews aan dat ze de grondafhandelingsorganisaties niet alleen selecteren op kwaliteit maar ook op prijs. In de interviews wordt aangegeven dat de economische druk in combinatie met de *can-do* mentaliteit zeer herkenbaar zijn en dit een effect heeft op de arbeidsomstandigheden. Klanttevredenheid hangt af van snelheid en efficiency van de uitgevoerde werkzaamheden.

Deelconclusie

Uit bovenstaande wordt geconcludeerd dat de uitvoering van overige luchtvaartprocessen een effect heeft op de vliegveiligheid. Daarnaast hebben luchtvaartmaatschappijen door middel van afspraken en standaardisatie een effect op hoe de grondafhandelingsprocessen worden uitgevoerd. Tenslotte hebben luchtvaartmaatschappijen ook invloed op de arbeidsomstandigheden bij grondafhandelingsorganisaties wanneer er sprake is van economische druk of doordat tijdsdruk ontstaat in de afhandeling van een vliegtuig.

6.4 Veiligheidscultuur

De veiligheidscultuur van een organisatie is de verzameling van blijvende waarden en opvattingen met betrekking tot veiligheidszaken, die gedeeld worden binnen een organisatie. Het verwijst naar de mate waarin de medewerkers: bereid zijn zich in te zetten voor veiligheid, consequent veiligheidsgelateerd gedrag evalueren, veiligheidszaken communiceren, zich bewust zijn van bestaande risico's en onopgemerkte gevaren als gevolg van hun activiteiten, bereid en bekwaam zijn om zich aan te passen wanneer veiligheidsrisico's optreden, en zich actief gedragen om de veiligheid te handhaven en te verhogen [EASA, 2009; NLR, 2016].

Volgens de definitie van arbeidsomstandigheden zoals gegeven in paragraaf 2.4, is veiligheidscultuur onderdeel van de arbeidsomstandigheden. In de analyse in dit hoofdstuk wordt veiligheidscultuur apart behandeld.

Volgens de literatuur levert in het algemeen veiligheidscultuur een belangrijke bijdrage aan de veiligheid van de luchtvaart [Sexton & Klinect, 2001; Harvey et al., 2002]. In relatie tot de uitvoering van het werk wordt veiligheidscultuur gezien als een voorwaarde voor veiligheidskennis en -bewustzijn, wat vervolgens het veiligheidsgelateerd gedrag en de veiligheidsprestaties van een organisatie beïnvloeden [Neal & Griffin, 2004; Christian et al., 2009; Clarke, 2010]. Meerdere onderzoeken concluderen dat verbetering in veiligheidscultuur nodig is om de veiligheid in de transportsector te verbeteren [Meshkati, 1997; NTSB, 2010; Daams, 2011].

In algemeen (dus niet luchtvaart-specifiek) onderzoek naar arbeidsomstandigheden is geconcludeerd dat baanonzekerheid negatieve effecten heeft op werktevredenheid, veiligheidskennis en -motivatie en het volgen van veiligheidsprocedures. Een goede veiligheidscultuur kan deze negatieve effecten tegengaan [Probst, 2004]. De focus van een organisatie op productie en de door werknemers ervaren druk op de productie kan de negatieve effecten van baanonzekerheid echter juist versterken.

In het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma (NLVP) 2020-2024 [NLVP, 2020] is opgenomen dat een positieve veiligheidscultuur een belangrijke bijdrage levert aan de veiligheid van de luchtvaart. Veiligheidscultuur wordt in het NLVP ook gezien als een essentieel uitgangspunt voor het luchtvaartbeleid, wetgeving, toezicht en veiligheidspromotie, omdat deze bijdragen aan het behouden en stimuleren van de positieve veiligheidscultuur in de luchtvaartsector.

Ook wordt in de literatuur een verband gelegd tussen veiligheidscultuur en de uitvoering van grondafhandelingsdiensten. Ter verbetering van de veiligheidscultuur binnen grondafhandeling wordt het volgende aanbevolen [GAO, 2007; NLR, 2010]:

- Promoten van een veiligheidscultuur op het platform;
- De vertaling van veiligheidsbeleid en -principes door het management naar de medewerkers;
- Bekrachtiging en uitwerking van 'just culture' principes;
- Communicatie van veiligheidsgerelateerde onderwerpen;
- De zichtbaarheid van management op de werkvloer.

Uit de interviews met grondafhandelingsorganisaties blijkt dat het nastreven van een *just culture* en *no-blame culture* als een van de belangrijkste factoren wordt gezien om te voorkomen dat voorvallen gebeuren die een gevaar vormen voor de vliegveiligheid. Dit houdt in dat er wordt erkend dat medewerkers fouten kunnen maken en dat ze ook op fouten worden aangesproken, maar dat ze niet persoonlijk aansprakelijk worden gehouden, tenzij er sprake is van grove nalatigheid. Vooral een goede bereidheid om voorvallen te melden wordt gezien als een belangrijk element in het beheersen van veiligheidsrisico's. Als fouten op tijd worden gemeld leiden deze niet tot een risico voor de vliegveiligheid. Met betrekking tot meldingsbereidheid geeft ILT in Staat van Schiphol 2020 het volgende aan: "Vanuit de thema-inspecties op grondafhandeling en het pushbackproces krijgt ILT de indruk dat de meldingsbereidheid, vooral bij grondafhandelingsbedrijven beperkt is en dat niet alle schades gemeld worden" [ILT, 2021].

Grondafhandelingsorganisaties geven aan dat platformpersoneel continu gemotiveerd moet worden om voorvallen te melden. De boodschap hierbij is dat verbetering alleen mogelijk is indien zaken die fout gaan op tijd worden gemeld. Dit wordt bijvoorbeeld opgenomen in een gedragscode als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden. Door sommige grondafhandelingsorganisaties wordt organisatie-specifieke training gegeven op het gebied van veiligheid en veiligheids(cultuur)bewustzijn.

In de interviews met de grondafhandelingsorganisaties en AAS wordt aangegeven dat de veiligheidscultuur binnen grondafhandelingsorganisaties invloed heeft op het veiligheidsbewustzijn van medewerkers, en daarbij op de manier waarop wordt omgegaan met specifieke arbeidsomstandigheden. De grondafhandelingsorganisaties streven een veiligheidscultuur na waarin het duidelijk is voor platformmedewerkers dat veiligheid op nummer 1 staat. Een van de grondafhandelingsorganisaties stelt dat het niet alleen gaat om *on time performance*, maar dat het voornamelijk gaat om een *safe on time performance*. Dit bepaalt vervolgens hoe platformpersoneel omgaat met verstoringen in de operatie, tijdsdruk, werkdruk, defect materieel, en krapte op de vliegtuigopstelplaats.

Deelconclusie

Uit bovenstaande analyse wordt op basis van bestaande literatuur en interviews geconcludeerd dat de veiligheidscultuur binnen grondafhandeling een effect heeft op de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen en arbeidsomstandigheden, en in het bijzonder op het bewustzijn van het belang van een goede meldingsbereidheid.

6.5 Arbeidsomstandigheden

Volgens de definitie van arbeidsomstandigheden zoals gegeven in paragraaf 2.4, is veiligheidscultuur (paragraaf 6.4) onderdeel van de arbeidsomstandigheden. In deze paragraaf worden de overige elementen van de arbeidsomstandigheden beschouwd. Tussen deze overige elementen van arbeidsomstandigheden en veiligheidscultuur is ook een wisselwerking.

Werkgerelateerde aspecten als werklast en middelen zijn cruciaal voor veiligheid en beïnvloeden de veiligheidscultuur binnen een organisatie [Phipps et al., 2012]. In onderzoek naar veiligheid van de grondafhandeling op Nederlandse luchthavens worden ook tijdsdruk en status van materieel genoemd als factoren die invloed hebben op de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen en daarmee op de veiligheid. [NLR, 2008, 2009, 2010].

Werkdruk

De grondafhandelingsorganisaties geven aan dat tijdens de grondafhandeling een groot aantal activiteiten gecoördineerd moet worden uitgevoerd op de vliegtuigopstelplaatsen. Door afwijkingen ten opzichte van de planning, betrokkenheid van andere partijen en de korte omdraaitijden van vliegtuigen ontstaat er werkdruk. Alle betrokken partijen moeten veel werkzaamheden uitvoeren in een korte tijdsperiode. Wanneer vluchten niet op tijd binnenkomen of materieel defect is, kan het voorkomen dat dit de werkdruk verhoogt omdat er wijzigingen moeten worden doorgevoerd ten opzichte van het basisrooster, of omdat meerdere activiteiten gelijktijdig moeten plaatsvinden, waarbij mensen en materieel moeten worden verplaatst. Met betrekking tot de factor van werkdruk is opgemerkt tijdens de interviews dat er onderscheid is tussen kwantitatieve werkdruk (piek- en daluren) en kwalitatieve werkdruk (externe werkdruk, ervaren werkdruk). De grondafhandelingsprocessen op Schiphol kenmerken zich door piek- en daluren. Tijdens piekuren kan de werkdruk als hoog worden ervaren, terwijl tijdens de daluren de werkdruk gering is.

Een focus op on-time-performance kan ertoe leiden dat de werkzaamheden op een andere manier worden uitgevoerd dan voorgeschreven door de procedures. De ervaren werkdruk speelt hier een rol. Platformmedewerkers kunnen uit loyaliteitsgevoel de perceptie hebben dat on-time-performance het belangrijkste is voor henzelf en/of voor hun organisatie, waardoor de werkzaamheden anders worden uitgevoerd dan voorgeschreven.

Kennis- en ervaringsniveau

Onderzoek naar de luchthavenprocessen op Seattle-Tacoma Airport geeft aan dat bredere opleidingsmogelijkheden leiden tot een lager personeelsverloop en een hogere werktevredenheid. Het resultaat hiervan is een werknemersbestand met meer ervaring. Wanneer deze ervaring met training wordt versterkt, leidt dit tot een veiliger operatie [Port of Seattle, 2014]. Daarnaast noemt een rapport van een werkgroep uit de luchtvaartindustrie inadequate training onder platformmedewerkers als een factor die bijdraagt aan ongevallen op het platform [Air Operations Safety Panel, 2004].

Door alle voor dit onderzoek geïnterviewde grondafhandelingsorganisaties wordt taak- of functie-specifieke training gegeven voor eigen platformpersoneel. Eventueel ingezet tijdelijk personeel ontvangt herhalingstrainingen wanneer ze opnieuw in dienst treden. Daarnaast zijn er restricties ten aanzien van de voertuig- en materieeltypes die gebruikt mogen worden, gerelateerd aan de competenties, training en ervaring.

Met betrekking tot werkervaring wordt door grondafhandelingsorganisaties tijdens de interviews aangegeven geen specifiek verband te zien tussen de hoeveelheid werkervaring en de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen. Er wordt opgemerkt dat een medewerker die net in dienst is oplettender kan zijn dan een ervaren medewerker. Ervaren

medewerkers kunnen daarentegen nonchalant worden, waardoor onveilige situaties niet meer worden opgemerkt. Dit beeld wordt bevestigd in de analyse van AAIB voorvallen (zie paragraaf 5.3). Hieruit blijkt dat de hoeveelheid ervaring en training niet persé een factor zijn in voorvallen. Er zijn voorvallen beschreven waarin de betrokken medewerkers in opleiding waren, maar er zijn ook voorvallen waarin de betrokken medewerkers heel ervaren waren.

Communicatie en taal

In de interviews wordt aangegeven dat medewerkers die de taal niet spreken het risico op misverstanden vergroten, wat invloed kan hebben op de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen. Een eventuele taalbarrière kan bijvoorbeeld een probleem veroorzaken tijdens het pushbackproces, waarbij instructies moeten worden doorgegeven over verschillende schijven, en wanneer platformmedewerkers veiligheidswaarschuwingen niet begrijpen. Voor bijvoorbeeld pushbackchauffeurs gelden dan ook strengere taaleisen.

In de interviews is gesteld dat grondafhandelingsorganisaties eisen dat hun medewerkers óf de Nederlandse, óf de Engelse taal machtig zijn, maar dit verschilt per organisatie. Taaleisen worden gesteld omdat personeel goed training en instructies tot zich moet kunnen nemen. Taaleisen dienen daarbij ook als middel om personeel dat de opleiding doorkomt en dus vaardig genoeg is te binden aan de organisatie. De taalvaardigheid is gekoppeld aan de taken die een medewerker kan en mag uitvoeren.

Materieel

Grondafhandelingsorganisaties op Schiphol geven aan een kleine overcapaciteit en reserve aan materieel te hebben om afwijkingen in de planning op te vangen. Door de toegenomen drukte van de laatste jaren⁴⁶ op Schiphol slijt het materiaal sneller en worden defecten sneller zichtbaar. Bij veel afwijkingen, defect materieel of wanneer speciaal materieel benodigd is, kan materieel en gekwalificeerd personeel worden geleend van andere grondafhandelingsorganisaties.

Deelconclusie

Op basis van literatuur en de gehouden interviews kan worden geconcludeerd dat arbeidsomstandigheden een effect hebben op de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen. Werkdruk is een belangrijke factor die er toe kan leiden dat procedures soms niet worden nageleefd. Door grondafhandelingsorganisaties wordt de kennis en ervaring van platformpersoneel geborgd door het stellen van training- en taaleisen, en het uitvoeren van basis- en herhalingstrainingen.

6.6 Arbeidsvoorwaarden

Arbeidscontractduur heeft in de vorm van baanzekerheid een effect op de veiligheidscultuur in een organisatie, en dan met name op werktevredenheid, veiligheidskennis en -motivatie en het volgen van veiligheidsprocedures [Probst, 2004]. Arbeidscontractduur houdt direct verband met personeelsverloop, wat vervolgens weer wordt beïnvloed door arbeidsloon. Zowel arbeidscontractduur, personeelsverloop en arbeidsloon hebben een effect op de betrokkenheid van werknemers op een organisatie [Levine 1991, 1992; O'Reilly & Chatman, 1986; Galleary, 2017]. Naarmate medewerkers langer in dienst zijn raken ze meer betrokken bij de organisatie, identificeren zich met de organisatie en zijn sneller geneigd om meer te doen dan wat strikt genomen gevraagd wordt van de functie.

⁴⁶ Tot aan het begin van de COVID-19 pandemie

In de literatuur worden een laag arbeidsloon en een hoog personeelsverloop onder platformpersoneel en tankdiensten beschreven als belangrijke factoren in afhandeling-gerelateerde ongevallen. Lage lonen kunnen een specifieke groep werknemers aantrekken die zich kenmerkt door een hoog personeelsverloop, taalbarrières en een laag arbeidsethos. Een hoger arbeidsloon en bredere opleidingsmogelijkheden leiden tot een lager personeelsverloop en een hogere werktevredenheid. Het resultaat hiervan is een werknemersbestand met meer ervaring. [Air Operations Safety Panel, 2004; GAO, 2007; Port of Seattle, 2014]. Daarnaast vermeldt onderzoek naar de luchthavenprocessen op Seattle-Tacoma Airport dat de operatie veiliger wordt wanneer de ervaring van medewerkers wordt aangevuld met training. [Port of Seattle, 2014].

Binnen grondafhandelingsorganisaties bestaan diverse contractsoorten, zoals vast, tijdelijk, uitzend- en 0-uren contracten. Het soort contract dat aan medewerkers kan worden aangeboden is afhankelijk van het type luchtvaartmaatschappij waarvoor afhandelingsactiviteiten worden uitgevoerd. Een grondafhandelingsorganisatie die *scheduled* luchtvaartmaatschappijen bedient kan eerder, of meer, vaste contracten aanbieden dan wanneer voornamelijk chartermaatschappijen worden bediend met een vakantie/zomerpiek in de vluchtschema's.

Een van de geïnterviewde luchtvaartmaatschappijen geeft aan dat het voor de luchtvaartmaatschappij de voorkeur heeft dat grondafhandelingsorganisaties zoveel mogelijk vaste contracten aanbieden aan hun personeel, omdat ze dit ten positieve zien terugkomen in de kwaliteit. Andere luchtvaartmaatschappijen geven aan dat een goede mix van ervaren personeel en tijdelijke arbeidskrachten wenselijk is. Uiteindelijk wordt dit vertaald in de prijs die betaald wordt voor de grondafhandeling. Flexibiliteit van de personeelsinzet is hierbij een belangrijke factor, en is het gevolg van enerzijds de variatie in behoefte in het zomer- en winterseizoen, en anderzijds de prijs. De geïnterviewde luchtvaartmaatschappijen geven aan niet bevoegd te zijn, en niet de intentie te hebben, om eisen te stellen aan het personeel dat wordt ingezet tijdens de afhandeling, zolang de grondafhandelingsorganisatie maar de afgesproken kwaliteit blijft leveren.

Met betrekking tot het personeelsverloop bij grondafhandelingsorganisaties op Schiphol kan onderscheid worden gemaakt tussen vaste en flexibele krachten. Onder flexibele krachten vallen tijdelijke krachten, 0-uren contracten (min of meer vaste contracten van ervaren medewerkers) en stagiairs. Onder vaste medewerkers zien de grondafhandelingsorganisaties geen hoog personeelsverloop en dit wordt dan ook niet gezien als een factor die een negatief effect zou kunnen hebben op de vliegveiligheid. Bij instroom van nieuwe medewerkers wordt op diverse manieren getracht om deze te binden aan de organisatie; onder andere door het aanbieden van een vast contract na een bepaalde periode, opleidingen, doorgroeimogelijkheden, duidelijke loopbaanperspectieven en functieomschrijvingen.

Het aflopen van seizoen-afhankelijke inhuur (flexibele schil) van medewerkers wordt door grondafhandelingsorganisaties niet onder personeelsverloop gerekend. Daarbij wordt wel opgemerkt dat tijdelijke inhuurkrachten worden getraind alvorens ze weer aan het werk gaan, en dat er bij voorkeur wordt gewerkt met een vaste pool van inhuurkrachten die al eerder voor dezelfde grondafhandelingsorganisatie hebben gewerkt.

Bij grondafhandelingsorganisaties op Schiphol varieert de verhouding tussen vaste en tijdelijke medewerkers tussen 70%-80% vaste medewerkers en 30%-20% tijdelijke medewerkers. In het winterseizoen is er sprake van een lager percentage tijdelijke medewerkers. Het percentage tijdelijke medewerkers is ook afhankelijk van de arbeidsmarkt. Wanneer er weinig aanbod is aan arbeidskrachten, stijgt het percentage medewerkers met tijdelijke contracten.

In de interviews met grondafhandelingsorganisaties wordt opgemerkt dat men vindt dat het uurloon "aan de lage kant is", maar dat naar het geheel moet worden gekeken om dit te beoordelen. Wanneer onregelmatigheidstoeslagen worden meegerekend, zijn de maandlonen veel hoger.

Deelconclusie

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat arbeidsvoorwaarden invloed hebben op veiligheidscultuur en arbeidsomstandigheden. Baanzekerheid heeft een positief effect op veiligheidscultuur. Personeelsverloop en arbeidsloon hebben een effect op arbeidsomstandigheden en de uitvoering van de grondaafhandelingsprocessen. Grondaafhandelingsorganisaties op Schiphol hebben maatregelen getroffen in de vorm van terugkerende trainingen en bewaking van de verhouding tussen vaste- en tijdelijke medewerkers. Hiermee wordt getracht de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden.

6.7 Beleid en regelgeving grondaafhandeling

Op de grondaafhandeling op luchthavens is de in paragraaf 4.4 behandelde Richtlijn 96/67 EG (de Grondaafhandelingsrichtlijn) van toepassing. Deze richtlijn regelt voornamelijk de toegang tot de markt en stelt geen eisen ten aanzien van uitvoering van grondaafhandelingsdiensten.

Daarnaast stelt de International Civil Aviation Organization (ICAO) in Annex 14 een beperkt aantal eisen ten aanzien van grondaafhandeling. Het gebrek aan voorschrijvende standaarden heeft geleid tot initiatieven van onder andere IATA, Airports Council International (ACI), Airport Services Association (ASA) voor het ontwikkelen van het Airport Handling Manual (AHM), het IATA Ground Operations Manual (IGOM) en de IATA Safety Audit for Ground Operations (ISAGO), met als doel grondaafhandeling te standaardiseren en daarmee de veiligheid voor platformmedewerkers en de vliegveiligheid te verbeteren. In 2019 heeft ICAO het *Manual on Ground Handling*⁴⁷ gepubliceerd wat geleid heeft tot een harmonisatie met het IATA Ground Operations Manual.

In 2018 heeft EASA de Basic Regulation uitgebreid zodat grondaafhandelingsdiensten en de verleners van grondaafhandelingsdiensten deel uit maken van het EASA-raamwerk. De reden voor deze uitbreiding is om ervoor zorg te dragen dat veiligheid gewaarborgd wordt⁴⁸. Daarnaast is EASA bezig met het ontwikkelen van een verordening ten aanzien van grondaafhandelingsdiensten. Deze verordening wordt eind 2022 verwacht.

In de luchtvaart dienen ongevallen, incidenten en voorvallen te worden gemeld aan de autoriteiten met als doel om de veiligheid te verbeteren. Verordening (EU) Nr. 996/2010 vereist dat ongevallen en ernstige incidenten in de luchtvaart gemeld en onderzocht worden. In Nederland wordt dit onderzoek uitgevoerd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Volgens Verordening (EU) nr. 376/2014 is het verplicht om voorvallen in de burgerluchtvaart te melden. Het Analysebureau luchtvaartvoorvallen (ABL), als onderdeel van ILT, analyseert de gemelde voorvallen om vroegtijdig trends te signaleren.

Volgens de Wet luchtvaart is AAS als luchthavenexploitant verantwoordelijk om orde en veiligheid in het gebruik van de luchthaven te garanderen. Hiertoe schrijft AAS een aantal regels (de Schipholregels) voor. Hierin is vastgelegd hoe de luchthaven en de beschikbaar gestelde luchthaveninfrastructuur en -voorzieningen dienen te worden gebruikt en hoe eenieder zich dient te gedragen die op de luchthaven werkt dan wel bezoekt. Onder de Schipholregels valt de Regeling Toelating Schiphol (RTS). Hierin staan de regels en voorwaarden voor bedrijven en organisaties voor toegang tot het luchtzijdige deel (*airside*) van Schiphol.

⁴⁷ ICAO Doc 10121, Manual on Ground Handling, First edition 2019.

⁴⁸ <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/ToR%20RMT.0728%20Issue%201.pdf>

Door AAS wordt als onderdeel van de RTS de Safety & Security test afgenomen voor al het personeel dat werkt op *airside*. De eis hierin is dat iedereen de regels tot zich moet kunnen nemen, en bevat dus de impliciete eis dat personeel de Nederlandse of Engelse taal machtig is. Deze taal-eis staat niet expliciet in de Schipholregels.

Voor de grondafhandelingsorganisaties op Schiphol is ook het Nederlands arbeidsrecht van toepassing, inclusief de Arbeidsomstandighedenwet.

Deelconclusie

Middels verschillende internationale, nationale en Schiphol-specifieke regels en regelgeving worden arbeidsvoorwaarden, veiligheidscultuur, arbeidsomstandigheden, uitvoering grondafhandeling en het toezicht beïnvloed.

6.8 Toezicht en handhaving

Op Schiphol wordt door drie verschillende organisaties toezicht gehouden en handhavend opgetreden:

- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW); en
- Amsterdam Airport Schiphol (AAS).

Zowel ILT en de ISZW zijn toezichthouders op Schiphol. Allebei hebben ze hun eigen verantwoordelijkheid. ISZW ziet vooral toe op arbeidsomstandigheden terwijl ILT gaat over vliegveiligheid. Wanneer arbeidsomstandigheden direct invloed hebben op vliegveiligheid, dan zal er overleg plaatsvinden.

Zoals gesteld in paragraaf 6.7 is er een verordening voor grondafhandeling in ontwikkeling. Zolang deze verordening er niet is, kan ILT alleen indirect toezicht houden op de grondafhandelingsdiensten. Zo moeten de luchthavenexploitant en de luchtvaartmaatschappij ervoor zorgdragen dat de grondafhandeling veilig gebeurt. De Wet luchtvaart geeft ILT de mogelijkheid om bij een onveilige situatie het werk stil te leggen, maar dit wordt gezien als een zware maatregel. Sinds 2018 houdt ILT toezicht via de ketenprocessen. Hierbij is de filosofie dat veiligheid wordt gecreëerd als de gehele keten veilig werkt. Door het toezicht op de veiligheid van ketenprocessen is ILT direct in contact met de grondafhandelingsorganisaties en luchtvaartmaatschappijen en kunnen deze ook direct in kennis worden gesteld van constatering.

ILT voert naast de verplichte inspecties ook inspecties uit gebaseerd op analyses en waargenomen trends door ABL op basis van de gemelde voorvallen en informatie uit externe bronnen. Daarnaast verstrekken de toezichthouders ILT en ISZW informatie en geven ze voorlichting aan de grondafhandelingsorganisaties. Een onderwerp van voorlichting betreft het belang van het melden van voorvallen.

Omdat AAS volgens de Wet luchtvaart verantwoordelijk is om orde en veiligheid in het gebruik van de luchthaven te garanderen, handhaaft zij de Schipholregels inclusief de Regeling Toelating Schiphol. Toezicht en handhaving op de vliegtuigopstelplaatsen wordt uitgevoerd door de *Airport Authority*.

Deelconclusie

Door toezicht en handhaving op de regels worden veiligheidscultuur, arbeidsomstandigheden en de uitvoering van grondafhandelingsprocessen beïnvloed.

6.9 Omgeving

De grondafhandeling op Schiphol wordt uitgevoerd binnen een omgeving. Van deze omgeving zijn de volgende factoren relevant:

- Het economische klimaat in Nederland;
- De fysieke beperkingen op *airside* en in het bijzonder de vliegtuigopstelplaatsen (VOPs); en
- De weeromstandigheden.

Economisch klimaat in Nederland

Een rapport over markttoegang, sociale voorwaarden, training, kwalificaties en kwaliteitsstandaarden in grondafhandeling (ACI, ASA & EFT, 2018) schetst op basis van literatuuronderzoek en enquêtes een hoge mate van concurrentie tussen grondafhandelingsorganisaties, die voornamelijk gebaseerd is op prijs en leidt tot kleinere marges. Personeelskosten worden gezien als de belangrijkste kostenpost voor grondafhandelingsorganisaties, met als gevolg dat de druk op de kosten een negatief effect heeft op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Factoren die in het onderzoek worden genoemd zijn: collectief ontslag, een groter beroep op uitbesteding en uitzendkrachten, een algemeen laag loonniveau en een gebrek aan sociale voordelen, een belangrijke toename van contracten voor bepaalde tijd, deeltijdbanen, gesplitste diensten en overuren. Daarnaast concludeert het onderzoek dat slechtere arbeidsvoorwaarden leiden tot problemen in het werven van nieuw personeel en een hoger personeelsverloop, wat vervolgens leidt tot een lager kennis- en ervaringsniveau van het totale personeelsbestand en een hogere werkdruk. In combinatie met het reduceren van training en investeringen in nieuw materieel leiden deze factoren volgens het onderzoek tot een hoger risico op ongevallen. Volgens [FNV, 2020] zijn bovenstaande bevindingen ook van toepassing op Schiphol. In andere literatuur wordt geconstateerd dat de druk om kosteneffectief te werken in een agressieve en competitieve omgeving, leidt tot het systematisch verschuiven naar de grens van acceptabele veiligheidsprestaties [Rasmussen, 1997; Von Thaden et al., 2006].

Er zijn meerdere grondafhandelingsorganisaties actief op Schiphol. De komst van een extra grondafhandelingsorganisatie op Schiphol per 1 april 2021 wordt door het merendeel van de al gevestigde grondafhandelingsorganisaties niet direct als concurrentie gezien, omdat deze een luchtvaartmaatschappij bedient die al op Schiphol afgehandeld werd. Met betrekking tot de concurrentie en gerelateerde druk op de kosten wordt door grondafhandelingsorganisaties echter wel opgemerkt dat er beperkte mogelijkheden en middelen zijn om te investeren en te innoveren. Dit heeft ook invloed op het aantal mensen dat wordt ingezet in de afhandeling, maar dit aantal is nooit lager dan een gestelde safety grens. Meer mensen betekent hogere kosten.

Fysieke ruimte op airside

Volgens de geïnterviewden heeft de lay-out van de luchthaven Schiphol beperkingen op *airside* en in het bijzonder rondom de vliegtuigopstelplaatsen (VOPs). Een van deze beperkingen betreft de ruimte voor het opstellen van grondafhandelingsmaterieel. Een luchtvaartmaatschappij geeft in de interviews aan dat Schiphol voor een grondafhandelingsorganisatie een moeilijke luchthaven is vanwege de vele verschillen in vliegtuigopstelplaatsen, scheiding Schengen/non-Schengen en het ontbreken van 'dedicated areas' voor grondafhandelingsorganisaties, wat leidt tot een grote hoeveelheid verkeer voor grondafhandeling.

Elke grondafhandelingsorganisatie heeft zijn eigen materieel met een bepaalde mate van overcapaciteit aan materieel, wat voor het merendeel van de grondafhandelingsorganisaties bijdraagt aan een tekort aan beschikbare parkeerruimte op *airside*. Het gebrek aan geschikte parkeerruimte leidt tot een gebrek aan discipline bij het correct

parkeren van grondafhandelingsmaterieel. Soms moet er hierdoor worden geïmproviseerd bij het manoeuvreren rond het vliegtuig.

Uit de door ILT uitgevoerde thema-inspecties op de grondafhandeling blijkt dat bijna 60% van de geobserveerde handelingen en afwijkingen op procedures die de veiligheid kunnen bedreigen te maken heeft met het parkeren van voertuigen of hulpmiddelen buiten de voorgeschreven vakken rondom een vliegtuig [ILT, 2021].

AAS en de grondafhandelingsorganisaties onderzoeken de mogelijkheden voor grondafhandelingsorganisaties om grondvoertuigen en materialen te delen. Hiermee zou het aantal bewegingen van dit soort voertuigen kunnen worden verminderd en staat er minder materiaal geparkeerd op de platformen. Delen van materieel is een van de risicobeheersmaatregelen die is opgenomen in de ISMS *roadmap*. Deze maatregel bevindt zich al geruime tijd in de onderzoeksfase.

Weersomstandigheden

Uit de analyse van de AAIB bulletins (zie hoofdstuk 5) wordt geconcludeerd dat voorvallen als resultaat van grondafhandeling vaak een combinatie van oorzaken hebben. Weersomstandigheden als regen en duisternis kunnen bijvoorbeeld in combinatie met defecte apparatuur, afleiding, conflicterende verwachtingen en onduidelijke afspraken leiden tot een voorval.

Deelconclusie

Uit bovenstaande wordt geconcludeerd dat omgevingsfactoren zoals het economische klimaat, de fysieke ruimte op *airside* en in het bijzonder rondom de vliegtuigopstelplaatsen, en de weersomstandigheden invloed hebben op de grondafhandeling.

6.10 Deelconclusie

Op basis van de uitgevoerde analyse wordt geconcludeerd dat de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen één van de factoren in de luchtvaart is die invloed heeft op de vliegveiligheid. De uitvoering van de grondafhandelingsprocessen wordt beïnvloed door arbeidsomstandigheden en veiligheidscultuur.

Arbeidsvoorwaarden hebben een indirecte invloed op de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen omdat de arbeidsvoorwaarden de veiligheidscultuur en arbeidsomstandigheden kunnen beïnvloeden. Daarnaast zijn er nog andere factoren die de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen beïnvloeden, zoals beleid en regelgeving en het toezicht hierop. Ook de omgeving (fysiek, economisch, en weer) heeft invloed op de grondafhandelingsprocessen.

Of sociale vestigingseisen een bijdrage leveren aan de verbetering van de vliegveiligheid en of er voor de hand liggende alternatieven zijn, wordt beschouwd aan de hand van de acht door de FNV gesuggereerde sociale vestigingseisen (zie paragraaf 4.2). Deze eisen zijn nader te verdelen in de volgende vier groepen:

1. Arbeidsvoorwaarden – dit geldt voor (a) tot en met (c);
2. Arbeidsomstandigheden – dit geldt voor (d);
3. Organisatorische eisen – dit geldt voor (e) tot en met (g);
4. Vakbondsactiviteiten – dit geldt voor (h).

Arbeidsvoorwaarden

Ten aanzien van arbeidsvoorwaarden worden de volgende sociale vestigingseisen voorgesteld:

- a) Een minimum uurloon van € 14,- per uur (of 130% van het wettelijk minimumloon);
- b) Een minimum te stellen aan het aantal vaste medewerkers waarmee een opdrachtnemer moet werken: 80%;
- c) Overnameverplichting van personeel bij wijziging opdrachtnemer.

Deze drie eisen zijn gericht op verlagen van het personeelsverloop met de achterliggende aanname dat een lager personeelsverloop tot meer ervaren werknemers zal leiden.

In een interview wordt aangegeven dat een hoog personeelsverloop “gevoelsmatig niet goed” is, maar dit kan niet worden onderbouwd. Uit onderzoeken blijkt dat de veiligheidscultuur van medewerkers met een vast contract beter is dan van medewerkers met een tijdelijk contract. Verder is tijdens de interviews aangegeven dat er geen specifiek verband gezien wordt tussen de hoeveelheid werkervaring en de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen: een medewerker die net in dienst is kan oplettender zijn dan een ervaren medewerker en ervaren medewerkers kunnen nonchalant worden waardoor onveilige situaties niet meer worden opgemerkt. Dit beeld wordt bevestigd door de analyse van AAIB data. Hieruit blijkt dat de hoeveelheid ervaring niet persé een factor in voorvallen is.

Om bepaalde grondafhandelingsactiviteiten te mogen uitvoeren, wordt er taak- of functie-specifieke training gegeven. Wanneer er gesproken wordt over “weinig werkervaring”, dan wordt wel verondersteld dat de werknemer de juiste training heeft gehad om deze taak uit te voeren.

Arbeidsomstandigheden

- d) Beheersing van werkdruk; b.v. door het invoeren van een roostersystematiek waardoor medewerkers voldoende rust tussen diensten krijgen. Maar ook andere werkdrukverlagende maatregelen zijn mogelijk.

Uit de analyse volgt dat er een relatie is tussen bovenmatige werkdruk en het niet naleven van procedures. Een beheersing van de bovenmatige werkdruk zou leiden tot mindere naleving. Aangezien naleven van procedures invloed heeft op de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden, kan beheersing van bovenmatige werkdruk leiden tot een verbeterde kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden, wat een positief effect op de vliegveiligheid kan hebben. Invoeren van een roostersystematiek waardoor medewerkers voldoende rust tussen diensten krijgen zal in de praktijk weinig bijdragen aan verlaging van de werkdruk, omdat de werkdruk voor een groot gedeelte bepaald wordt door externe factoren, zoals last-minute wijzigingen.

Organisatorische eisen

FNV noemt drie sociale vestigingseisen die gecategoriseerd zijn als organisatorisch:

- e) Invoering van Nederlands als voertaal op de bagage-afdeling, platform en vrachtlodsen;
- f) Invoeren van *operation standards*, zoals uniformeren van het aantal medewerkers en wijze van afhandelen van een vliegtuig (per type vliegtuig) en uniformeren van materieel;
- g) Invoeren van verplichting om vliegtuigen weg te slepen tot dat ze volledig weg zijn bij de pier. Hierdoor wordt voorkomen dat bij het starten/gebruik van de motoren een jet blast ontstaat bij medewerkers die op het platform werkzaamheden verrichten bij een naast staand vliegtuig.

Medewerkers die de taal niet machtig zijn vergroten de kans op misverstanden, wat invloed heeft op de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen. Een eventuele taalbarrière kan bijvoorbeeld een probleem veroorzaken tijdens het pushbackproces, waarbij instructies moeten worden doorgegeven over verschillende schijven, en ook wanneer platformmedewerkers veiligheidswaarschuwingen niet begrijpen. Voor bijvoorbeeld pushback chauffeurs gelden dan

ook strengere taaleisen dan voor andere grondafhandelingsactiviteiten. In de interviews is gesteld dat grondafhandelingsorganisaties eisen dat hun medewerkers óf de Nederlandse, óf de Engelse taal machtig zijn, maar dat dit verschilt per organisatie. Deze taaleisen worden gesteld omdat personeel goed training en instructies tot zich moet kunnen nemen. De taalvaardigheid is daarom ook gekoppeld aan de taken die iemand kan en mag uitvoeren. Omdat al het personeel dat op *airside* werkt de Schipholregels moeten kunnen begrijpen, geldt de impliciete eis dat elke medewerker óf de Nederlandse, óf de Engelse taal machtig is. Deze eis zou geëxpliciteerd kunnen worden. Daarbij is het overigens wel de vraag hoe hierop toezicht gehouden kan worden. AAS heeft te kennen gegeven dat op het gebied van de voertaal geen problemen bekend zijn.

Het uniformiseren van uitvoeringsprocedures middels *operation standards* leidt mogelijk tot minder kans op vergissingen, maar dit is niet altijd mogelijk door onder meer fysieke beperkingen rondom de vliegtuigopstelplaatsen. De procedures voor de grondafhandeling zijn al tot op zekere hoogte gestandaardiseerd door initiatieven vanuit de industrie zoals IATA, zie onder meer de IATA Ground Operations Manual. De vraag is of het invoeren van *operation standards* als sociale vestigingseis het juiste effect levert. In ISMS-verband zou gewerkt kunnen worden aan optimalisatie van procedures. Het verbeteren van de grondafhandelingsprocedures heeft al de aandacht van AAS en ook ISMS. Overigens zijn procedures vooral zinvol bij voorspelbare processen. Wanneer er een mate van onvoorspelbaarheid aanwezig is kan het zinvol zijn om het proces zo in te richten dat de kennis en kunde van de medewerkers wordt gebruikt om op de wisselende omstandigheden en gebeurtenissen te anticiperen en te reageren.

Met betrekking tot *jetblast* tijdens de pushback heeft het ISMS een analyse uitgevoerd met als conclusie dat jetblast geen aandachtspunt is. Mogelijk onveilige situaties ontstaan eerder bij het *docken* van vliegtuigen wanneer er nog materieel op de vliegtuigopstelplaats aanwezig is, dan tijdens de pushback. Wegslepen van vliegtuigen vanaf de opstelplaats gebeurt momenteel alleen op het Alfa-platform.

Er is een veiligheidsmechanisme om voorvallen betreffende bovenstaande drie onderwerpen te melden conform Verordening (EU) nr. 376/2014, waarna mitigerende maatregelen genomen zullen worden indien nodig. Dit mechanisme werkt mogelijk nog niet optimaal bij grondafhandelingsorganisaties. Versterking van dit mechanisme op de gebieden van melden en analyseren van voorvallen kan bijdragen aan verbetering van zowel de vliegveiligheid als de arbeidsveiligheid.

Vakbondsvrijheid

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt niet dat er een relatie is tussen de sociale vestigingseis h) "Toegang van vakbondsvertegenwoordigers tot de werkvloer" en de vliegveiligheid.

7 Conclusies

Dit onderzoek heeft als doel om vast te stellen of sociale vestigingseisen voor grondafhandelingsorganisaties op Schiphol die werkzaam zijn op *airside* ingevoerd kunnen worden en of hierdoor de vliegveiligheid verbeterd wordt.

Om dit doel te bereiken zijn de volgende hoofdvragen onderzocht:

1. Welke juridische mogelijkheden zijn er op hoofdlijnen voor het invoeren van sociale vestigingseisen, mede gelet op Europese richtlijnen daartoe?
2. Wat is de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondafhandelingsorganisaties op Schiphol? Is er een verband tussen de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur en data en kwantitatieve gegevens over incidenten of (bijna) ongelukken in relatie tot de vliegveiligheid? Zo ja, welke verbanden zijn dit?
3. Hebben de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden effect op de vliegveiligheid? Zo ja, welke effecten zijn dit?
4. Kunnen sociale vestigingseisen bijdragen aan verbetering van de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op *airside* op Schiphol; zijn er voor de hand liggende alternatieven?

De hoofdvragen zullen één voor één hieronder worden beantwoord.

1. *Welke juridische mogelijkheden zijn er op hoofdlijnen voor het invoeren van sociale vestigingseisen, mede gelet op Europese richtlijnen daartoe?*

Sociale vestigingseisen leveren mogelijk beperkingen op aan de vrijheid van dienstverlening. Het EU-recht eist in het algemeen dat deze beperkingen een legitiem doel moeten hebben en dat de geschiktheid en de noodzaak, de proportionaliteit en het niet discriminerende karakter van de maatregel aantoonbaar moet zijn. Ook (in)direct discriminatoire beperkingen zijn moeilijk te rechtvaardigen. Bij onderlinge afspraken dient rekening te worden gehouden met het Europese kartelverbod, hetgeen de mogelijkheid hiertoe in feite beperkt tot afspraken in cao's.

De specifieke Europese regels voor de grondafhandelingsmarkt bieden ruimte voor het handhaven van sociale wetgeving, algemeen verbindend verklaarde cao's en veiligheidseisen. Het handhaven van bestaande arbeidsrechten bij de grondafhandeling door sociale vestigingseisen is dus zeker mogelijk. Naleving daarvan mag dus ook als voorwaarde worden gesteld bij de toelating van grondafhandelingsorganisaties. Bij het opleggen van dergelijke eisen dient te worden voldaan aan een aantal criteria, zoals dat die eisen niet discrimineren, verband houden met het nagestreefde doel en proportioneel zijn. Deze eventuele eisen zullen dus moeten worden getoetst aan deze criteria en een goede motivering vereisen.

Op het gebied van arbeidsvoorwaarden zullen vestigingseisen die uitstijgen boven het niveau van de wet of een algemeen verbindend verklaarde cao waarschijnlijk niet mogelijk zijn. Dat betekent dat een hoger loon dan het wettelijk minimumloon slechts kan worden opgelegd indien dit voorkomt in een algemeen verbindend verklaarde (sector-)cao. Een vast percentage vaste contracten stuit op hetzelfde bezwaar. De verplichte overgang van werknemers bij een contract-wisseling heeft het EU-hof reeds ongeoorloofd geoordeeld. Voor deze eisen is het dus de vraag of het beoogde doel niet beter kan worden bereikt in het cao-overleg.

Op het gebied van de arbeidsomstandigheden is het stellen van sociale vestigingseisen wel mogelijk, omdat het hier in wezen gaat om het handhaven van reeds bestaande sociale wetgeving. In dit geval ligt het echter eerst in de rede om de bestaande regelingen voldoende te handhaven. Het is niet duidelijk in hoeverre sociale vestigingseisen op dit

gebied iets toevoegen, zolang niet duidelijk is of dit bijdraagt aan een effectievere handhaving. Klachten over de werkdruk en veiligheid zouden in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving eerst beter gedocumenteerd onder de aandacht kunnen worden gebracht van de inspecties, teneinde deze te bewegen tot actiever toezicht.

Op het gebied van veiligheidseisen (die deels ook kunnen worden gebracht onder de regelingen voor arbeidsomstandigheden) staan de Europese regels de invoering van sociale vestigingseisen in beginsel ook toe. Wel dient er streng op te worden toegezien dat een eventuele taal-eis geen discriminerend karakter heeft. Bij voorbeelden in deze categorie (voertaal, *operation standards* en het wegslepen van vliegtuigen) zou echter ook al veel kunnen worden bereikt door deze eisen op te nemen in de Schipholregels en indien AAS op de naleving daarvan zou toezien.

Ten aanzien van vakbondsactiviteiten geldt dat het stellen van vestigingseisen op dit gebied in beginsel ook mogelijk is, waar het hier gaat om internationaal en Europees aanvaarde grondrechten, welke ook in het Nederlandse recht geacht mogen worden besloten te liggen. De vraag is wel of het stellen van deze eisen noodzakelijk is, omdat het bestaande arbeidsrecht al mogelijkheden hiervoor biedt. Van grondafhandelingsorganisaties mag worden verwacht dat zij hieraan op passende wijze medewerking verlenen. Een actiever faciliteren van AAS om dit mogelijk te maken, bijvoorbeeld in het beveiligingsbeleid en door middel van voorlichting aan werkgevers, zou daarbij behulpzaam kunnen zijn.

Voor al deze punten geldt dat vakorganisaties ook eigen instrumenten kunnen inzetten, zoals het recht op collectieve actie, om hun eisen zo nodig kracht bij te zetten.

De onderzoekers concluderen dat de arbeidsverhoudingen in de sector veel baat zouden kunnen hebben bij de totstandkoming van een sector-cao die algemeen verbindend kan worden verklaard. Daarnaast zouden een intensievere handhaving van de arbeidsomstandigheden, een aantal gerichte veiligheidsmaatregelen en een welwillender houding tegenover vakbondswerk in de sector goede arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden kunnen bevorderen. Indien het niet mogelijk zou blijken langs deze weg de noodzakelijke verbeteringen te bereiken, zou een beperking van het aantal toegelaten grondafhandelingsorganisaties kunnen worden overwogen. De onderzoekers concluderen dat de mogelijkheden voor deze laatste opvatting ruimer zijn dan door sommige partijen wordt aangenomen. Deze maatregel heeft echter ook nadelen: het betreft een beperking van de vrijheid van dienstverlening. Er is ook aanleiding voor gerede twijfel of deze maatregel de neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden daadwerkelijk zal oplossen. Wel zou deze mogelijkheid achter de hand kunnen worden gehouden voor het geval dat andere maatregelen onvoldoende effect blijken te sorteren.

De invoering van sociale vestigingseisen op de gebieden waar dit juridisch mogelijk is, zou eerst in de rede liggen indien minder zware middelen niet effectief zijn gebleken. Wel behoeft het concept van de sociale vestigingseisen in dat geval nadere uitwerking. Met name dient steeds te worden bepaald wie de desbetreffende eis moet stellen, wie toezicht uitoefent op de naleving ervan en hoe elke eis wordt gesanctioneerd.

2. *Wat is de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondafhandelingsorganisaties op Schiphol? Is er een verband tussen de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur en data en kwantitatieve gegevens over incidenten of (bijna) ongelukken in relatie tot de vliegveiligheid? Zo ja, welke verbanden zijn dit?*

Wegens prioriteitsstelling van de grondafhandelingsorganisaties op Schiphol met betrekking tot dit onderwerp kan geen resultaat worden gemeld wat betreft het eerste deel van onderzoeksvraag 2, namelijk: Wat is de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondafhandelingsorganisaties op Schiphol? De onderzoekers

concluderen dat de relatie tussen voorvallen enerzijds en veiligheidscultuur, arbeidsomstandigheden of -voorwaarden anderzijds, vrijwel nooit is aan te tonen door middel van voorvaldata, omdat in de voorvaldata zelden de context of oorzaak van een voorval wordt beschreven. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de veiligheidscultuur binnen grondafhandeling een effect heeft op de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen en arbeidsomstandigheden, en in het bijzonder op het bewustzijn van het belang van een goede meldingsbereidheid.

3. *Hebben de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden effect op de vliegveiligheid? Zo ja, welke effecten zijn dit?*

De onderzoekers concluderen dat arbeidsomstandigheden een effect hebben op de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen. Werkdruk is een belangrijke factor die er toe kan leiden dat procedures soms niet worden nageleefd. Door grondafhandelingsorganisaties wordt de kennis en ervaring van platformpersoneel geborgd door het stellen van training- en taaleisen, en het uitvoeren van basis- en herhalingstrainingen.

Daarnaast concluderen de onderzoekers dat arbeidsvoorwaarden invloed hebben op veiligheidscultuur en arbeidsomstandigheden. Baanzekerheid heeft een positief effect op veiligheidscultuur. Personeelsverloop en arbeidsloon hebben een effect op arbeidsomstandigheden en de uitvoering van de grondafhandelingsprocessen.

4. *Kunnen sociale vestigingseisen bijdragen aan verbetering van de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op airside op Schiphol; zijn er voor de hand liggende alternatieven?*

Uit de analyse blijkt dat sociale vestigingseisen een positief effect kunnen hebben op vliegveiligheid. Dit effect is klein en indirect. Er zijn alternatieve maatregelen mogelijk die kunnen leiden tot verbetering van de vliegveiligheid.

Mogelijke alternatieve maatregelen zijn:

- Opname van onderwerpen als hoogte van het loon, percentage werknemers in vaste dienst en overname van personeel bij wijziging opdrachtnemer in het reguliere stelsel van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in het cao-overleg;
- Beter gedocumenteerd onder de aandacht brengen van ISZW van klachten over de bovenmatige werkdruk en veiligheid in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving;
- Toevoeging van operationele standaarden aan bestaande Schipholregels en handhaving hiervan, of ontwikkelen van operationele standaarden door middel van een gezamenlijke verbeteringsaanpak via ISMS;
- Opstellen van een sector-cao die algemeen verbindend kan worden verklaard.

Indien het niet mogelijk blijkt langs deze weg de noodzakelijke verbeteringen te bereiken, zou kunnen worden overwogen of het aantal toegelaten grondafhandelingsbedrijven moet worden beperkt. Anderzijds is er gereede twijfel of dit de neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden daadwerkelijk zal oplossen.

8 Referenties

Airports Council International Europe, Airport Services Association, European Transport Workers' Federation (2018). Market Access, Social Conditions, Training, Qualifications and Quality Standards in the ground handling industry, February 2018

Airport Operations Safety Panel (2004). Reducing Accidents and Improving Safety on the Ramp (Palm Beach Gardens, FL: June 15, 2004

Secretariat D'etat Aux Transports (1976). Rapport Final de la Commission d'Enquête sur l'accident de l'avion D.C. 10 TC-JAV des Turkish Airlines survenu à Ermenonville, le 3 mars 1974. Journal Officiel de la République Française, No 27, p 468-487.

Christian, M.F., Bradley, J.C., Wallace, J.C., Burke, M.J. (2009). Workplace safety: a meta-analysis of the roles of person and situation factors. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 94, No. 5, 1103–1127

Clarke, S. (2010) An Integrative Model of Safety Climate: Linking Psychological Climate and Work Attitudes to Individual Safety Outcomes Using Meta-Analysis, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83, 553-578

Daams, J. (2011). Managing deadlocks in the Netherlands aviation sector. PhD thesis, Delft University of Technology

European Union (1996). Richtlijn 96/67/EG Van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap

European Union Aviation Safety Agency (2009). Safety culture framework for the ECAST Safety Management System and Safety Culture Working Group, 6 March 2009

European Union Aviation Safety Agency (2020). Annual Safety Review 2020

European Union Aviation Safety Agency (2019). Terms of Reference for rulemaking task (RMT).0728, Development of requirements for groundhandling, Issue 1, 22 Nov 2019

European Union Aviation Safety Agency (2020). THE EUROPEAN PLAN for AVIATION SAFETY (EPAS 2020–2024), January 2020

Federatie Nederlandse Vakbeweging (2020). Mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen Schiphol, notitie van 26 augustus 2020

Federatie Nederlandse Vakbeweging (2020). Veiligheid op de grond: Onderzoeksrapport over veiligheidsrisico's bij grondoperaties op Schiphol, februari 2020

Gallea, A. (2007). The impact of wages and turnover on security and safety in airports: a review of the literature. UC Berkeley Labor Center

Government Accountability Office (2007). Aviation Runway and Ramp Safety. Sustained Efforts to Address Leadership, Technology, and Other Challenges Needed to Reduce Accidents and Incidents. GAO-08-29. United States Government Accountability Office, Washington, DC.

Harvey, J., Erdos, G., Bolam, H., Cox, M. A. A., Kennedy, J. N. P., and Gregory, D. T. (2002). An Analysis of Safety Culture Attitudes in a Highly Regulated Environment, *Work and Stress*, 16, 1, 18-36

ICAO (2019). Doc 10121, Manual on Ground Handling, First edition 2019

International Air Transport Association (2019). IATA Reference Manual for Audit Programs, 10th edition, August 2019

Inspectie Leefomgeving en Transport (2021). Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Staat van Schiphol 2020, maart 2021

Intergo (2019). Root causes for non-compliant behaviour on Airside, 8 March 2019

Kamerstukken II 2019-2020 (2020), 31 936 (Luchtvaartbeleid), nr. 778

Leemans, M.J.P., Poolman, M.R., Mussche, M.C., Ramsay-Acona, C., White, P.D., Chen, R.K. (2005). Eindrapport Veiligheidsonderzoek Schiphol 2005. R-04-08-070, KplusV

Levine, D.I. (1991). Cohesiveness, productivity, and wage dispersion, *Journal of Economic Behavior & Organization*, Volume 15, Issue 2, March 1991, Pages 237-255

Levine, D.I. (1992). Can Wage Increases Pay For Themselves? Tests with a Productive Function, *The Economic Journal* Vol. 102, No. 414 (Sep., 1992), pp. 1102-1115

Meshkati, N. (1997) Human performance, organisational factors and safety culture. NTSB forum on corporate culture and transportation safety. National Transportation Safety Board. Washington, DC.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). Verantwoord vliegen naar 2050, Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050, mei 2020

Neal, A. & Griffin, M.A. (2004). Safety climate and safety at work. In Barling, J. & Fone, N.R. (Eds). *The psychology of workplace safety*. American Psychological Association, Washington, DC.

NLR (2007). Balk, A.D. Safety of ground handling, CR-2007-961

NLR (2008). Smeltink, J.W., Balk, A.D., Roelen, A.L.C. Risk assessment Ground Handling Schiphol for the Expert Group Ground Safety of the Safety Platform Schiphol, CR-2008-169

NLR (2009). Balk, A.D., Roelen, A.L.C. Risks and regulations in aircraft ground handling, CR-2009-334

NLR (2010). Balk, A.D., Bossenbroek, J.W. Aircraft ground handling and human factors, A comparative study of the perceptions by ramp staff and management, CR-2010-125

NLR (2016). Balk, A.D.; ASC-IT: Seven steps to improve your safety culture, NLR-CR-2016-228

NLR (2018). Balk, A.D.; Roelen, A.L.C., Smeltink, J.W. Risico-inventarisatie grondafhandeling Schiphol Voor de Expert Group Ground Safety van het Veiligheidsplatform Schiphol, CR-2017-563

NLR (2018). Balk, A.D., Verstraeten, J.G., Wever, R. Themastudies op basis van voorvalmeldingen ten behoeve van vergroting van de effectiviteit van het Analysebureau Luchtvaartvoorvallen, NLR-Memorandum AOSI-2018-005

NLR (2018). Verstraeten, J.G., van der Geest, P.J., van Es, G.W.H., Giesberts, M.K.H., Klein Obbink, B., Roelen, A.L.C. Integrale Veiligheidsanalyse Schiphol. NLR-CR-2017-313, februari 2018

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma 2020-2024, Derde editie, februari 2020

National Transportation Safety Board (1997). Aviation Accident Final Report, Accident Number: DCA97MA059

National Transportation Safety Board (2005). Aviation Accident Final Report, Accident Number: SEA06LA033

National Transportation Safety Board (2010). Collision of Two Washington Metropolitan Area Transit Authority Metrorail Trains Near Fort Totten Station Washington, D.C. June 22, 2009. NTSB/RAR-10/02. National Transportation Safety Board, Washington D.C.

O'Reilly, C., & Chatman, J. (1986). Organizational commitment and psychological attachment: the effects of compliance, identification, and internalization on prosocial behavior. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 71, No. 3, 492-499

Phipps, D.L., Malley, C., Ashcroft, D.M. (2012). Job Characteristics and Safety Climate: The Role of Effort-Reward and Demand-Control-Support Models. *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol. 17, No. 3, 279–289

Port of Seattle (2014). "Memorandum: Minimum Requirements for Aeronautical Workers with Safety and Security Responsibilities at Seattle-Tacoma Airport."

Probst, T.H. (2004). Job insecurity: exploring a new threat to employee safety. In Barling, J. & Fone, N.R. (Eds). *The psychology of workplace safety*. American Psychological Association, Washington, DC.

Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: a modelling problem. *Safety Science*, 27, 183-213

Sexton, J.B. & Klinec, J.R. (2001). The link between safety attitudes and observed performance in flight operations. In: *Proceedings of the Eleventh International Symposium on Aviation Psychology*, Columbus, OH, Ohio State University

Veiligheidsadviescommissie Schiphol (2006). Follow-up Veiligheidsonderzoek Schiphol 2006. VACS /06.06.08.

Von Thaden, T.L., Wiegmann, D.A., Shappell, S.A. (2006). Organizational Factors in Commercial Aviation Accidents, *The International Journal of Aviation Psychology*, 16:3, 239-261

Geraadpleegde internetbronnen: [Veiligheid in de Nederlandse luchtvaartsector — Integral Safety Schiphol](#)

Appendix A Beschrijving geraadpleegde literatuur

Hieronder volgt een korte omschrijving van de geraadpleegde onderzoeken in literatuur, onderverdeeld naar algemene- en luchtvaart gerelateerde literatuur.

Appendix A.1 Algemeen onderzoek

O'Reilly & Chatman, 1986

O'Reilly & Chatman hebben een onderzoek uitgevoerd naar organisatorische betrokkenheid en psychologische gehechtheid van medewerkers, en de effecten van compliance, identificatie en internalisatie op pro-sociaal gedrag. Het onderzoek concludeert dat bij medewerkers die kort in dienst zijn hun betrokkenheid is gebaseerd op externe beloning. Naarmate medewerkers langer in dienst zijn ontstaat verinnerlijking van de betrokkenheid. Het gevolg daarvan is de medewerkers ook sneller geneigd zijn om meer te doen dan wat strikt genomen gevraagd wordt van de functie. Medewerkers identificeren zich met de organisatie en zijn er trots op.

Levine 1991, 1992

Levine heeft onderzoek uitgevoerd naar de invloed van arbeidsloon op de betrokkenheid van werknemers bij de organisatie. Deze onderzoeken concluderen dat een hoger arbeidsloon leidt tot een lager personeelsverloop en tot een grotere betrokkenheid bij de organisatie.

Meshkati, 1997

Meshkati onderzocht het verband tussen menselijke prestatie, organisatorische factoren en veiligheidscultuur. De conclusie die hieruit wordt getrokken is dat verbetering in veiligheidscultuur nodig is om de veiligheidsproblemen in de transportsector te verminderen.

Rasmussen, 1997

Rasmussen schetst in zijn publicatie over risicomanagement in een dynamische samenleving het beeld dat organisaties, onder de druk om kosteneffectief te werken in een agressieve en competitieve omgeving, systematisch verschuiven naar de grens van acceptabele veiligheidsprestaties.

Harvey et al., 2002

Harvey et al. tonen in een analyse van veiligheidsattitudes in een sterk gereguleerde omgeving aan dat veiligheidsprestaties primair worden voorspeld door de veiligheidscultuur in een organisatie.

Probst, 2004

Probst heeft de relatie onderzocht tussen baanonzekerheid en veiligheid. In dit onderzoek worden verbanden onderzocht tussen aspecten als baanonzekerheid, werktevredenheid, veiligheidskennis en -motivatie, volgen van veiligheidsprocedures en twee verschillende uitkomsten, namelijk ongevallen en verwondingen op de werkplek. Het resultaat van dit onderzoek suggereert dat deze verbanden voldoende zijn aangetoond en dus suggereert dat baanonzekerheid een negatief effect heeft op werktevredenheid, veiligheidskennis en -motivatie, het volgen van veiligheidsprocedures en uiteindelijk leidt tot een hoger aantal werk gerelateerde verwondingen en ongevallen. Daarnaast wordt in dit onderzoek gesignaleerd dat een veiligheidscultuur negatieve effecten van baanonzekerheid kan

tegengaan. De focus van een organisatie op productie en de door werknemers ervaren druk op de productie kan de negatieve effecten van baanonzekerheid echter juist versterken. Wanneer deze druk als hoog werd ervaren, had dit een negatief effect op de veiligheidskennis van werknemers, het aantal gemelde (bijna) ongevallen, en het welzijn van de medewerkers. Bij lage druk werden deze effecten niet ervaren.

Neal & Griffin, 2004

Neal & Griffin hebben onderzoek uitgevoerd naar het verband tussen veiligheidscultuur en veiligheidsprestaties. Dit onderzoek toont aan dat veiligheidscultuur een voorwaarde is voor veiligheidskennis, betrokkenheid op veiligheid, en dat deze kennis en betrokkenheid zowel het gedrag van werknemers als de veiligheidsprestaties van een organisatie beïnvloeden.

Christian et al., 2009

Christian et al. hebben een meta-analyse uitgevoerd naar persoonlijke en situationele factoren die worden beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Uit deze analyse wordt geconcludeerd dat situationele factoren (bijv. veiligheidscultuur en leiderschap) en persoonlijke factoren veiligheidsgerelateerd gedrag indirect beïnvloeden door middel van veiligheidskennis en -motivatie. Het veiligheidsgerelateerd gedrag beïnvloedt vervolgens de veiligheidsprestaties.

Clarke, 2010

Clarke heeft onderzoek uitgevoerd naar het verband tussen veiligheidscultuur en veiligheidsgerelateerd gedrag. Hij concludeert in zijn onderzoek naar organisatorische vereisten voor een veiligheidscultuur dat dit verband wordt beïnvloed door organisatorische betrokkenheid en werktevredenheid.

NTSB, 2010

De NTSB rapporteert in het onderzoek naar een botsing tussen twee metro's in Washington DC. dat een gebrek aan veiligheidscultuur heeft bijgedragen aan het ongeval.

Phipps et al., 2012

Dit onderzoek naar het verband tussen werkgerelateerde aspecten en veiligheidscultuur toont aan dat werkgerelateerde aspecten als werklust en middelen cruciaal zijn voor de veiligheid, en dat deze de veiligheidscultuur binnen een organisatie beïnvloeden.

Appendix A.2 Luchtvaartgerelateerd onderzoek

Sexton & Klinec, 2001

Sexton en Klinec hebben een onderzoek uitgevoerd naar het verband tussen veiligheidsattitude en waargenomen veiligheidsprestaties in vliegoperaties. Dit onderzoek toont aan dat een betere veiligheidscultuur verband houdt met betere veiligheidsprestaties in de vliegoperatie.

Air Operations Safety Panel, 2004

Een rapport van een werkgroep uit de luchtvaartindustrie noemt inadequate training en een hoog personeelsverloop onder platformmedewerkers als twee van de factoren die bijdragen aan ongevallen op het platform. Daarnaast wordt aangegeven dat een laag arbeidsloon bijdraagt aan het hoge personeelsverloop.

Von Thaden et al., 2006

Von Thaden et al. hebben onderzoek gedaan naar de effecten van organisatorische druk in een analyse van 60 luchtvaartongevallen in de Amerikaanse commerciële luchtvaart. In deze analyse worden negatieve effecten van druk vanuit de organisatie/management (bedreiging van status/arbeidsloon) aangemerkt als factor in 6% van de ongevallen.

GAO, 2007

De Amerikaanse Government Accountability Office (GAO) heeft in 2007 onderzoek gedaan naar initiatieven om leiderschap, technologie en andere uitdagingen aan te pakken die nodig zijn om ongevallen en incidenten te verminderen. Het onderzoek identificeert een laag arbeidsloon en een hoog personeelsverloop onder platformpersoneel en tankdiensten als belangrijke factoren in afhandeling-gerelateerde ongevallen. In het rapport wordt ook door een van de experts opgemerkt dat lage lonen een specifieke groep werknemers aantrekt die zich kenmerkt door een hoog personeelsverloop, taalbarrières en uitdagingen met betrekking tot arbeidsethos. Dit onderzoek legt ook een direct verband tussen veiligheidscultuur en de uitvoering van grondafhandelingsprocessen. Het resultaat van een enquête onder luchtvaartexperts identificeert het promoten van een veiligheidscultuur op het platform als het initiatief met de grootste potentie om afhandeling-gerelateerde ongevallen te voorkomen.

NLR, 2007

Het NLR heeft in 2007 een analyse uitgevoerd naar oorzaken van vliegtuigschade. Het grondafhandelingsproces is in kaart gebracht en een data-analyse is uitgevoerd bestaande risico's van vliegtuigschade te identificeren. Een algemene (wereldwijde) dataset is vergeleken met een dataset van incidenten op Schiphol. Daarnaast is de regelgeving met betrekking tot grondafhandeling op Schiphol onderzocht.

NLR, 2008

In 2008 zijn voor het Veiligheidsplatform Schiphol (VpS) de top-10 risico's bij grondafhandeling in kaart gebracht. In deze inventarisatie werd het niet-naleven van procedures geïdentificeerd als het grootste gevaar in het grondafhandelingsproces.

NLR, 2009

In 2009 is onderzoek gedaan naar risico's in het grondafhandelingsproces op Nederlandse luchthavens. Geconcludeerd werd dat de meeste grondafhandelingsactiviteiten bestaan uit menselijke handelingen die worden voorgeschreven door procedures. De prestaties van grondafhandelingspersoneel worden voornamelijk beïnvloed door doorlooptijden, beschikbare werkruimte en status van materieel.

NLR, 2010

In 2010 heeft het NLR namens het European Commercial Aviation Safety Team (ECAST) een onderzoek uitgevoerd naar de veiligheidscultuur bij Nederlandse afhandelingsbedrijven. Dit onderzoek concludeert dat om de veiligheidscultuur binnen Nederlandse afhandelingsbedrijven te verbeteren, de volgende elementen aandacht dienen te krijgen:

- De vertaling van veiligheidsbeleid en -principes door het management naar de medewerkers;
- Bekrachtiging en uitwerking van 'just culture' principes;
- Communicatie van veiligheidsgelateerde onderwerpen;
- De zichtbaarheid van management op de werkvloer.

In het onderzoek is ook onderzocht in hoeverre menselijke factoren bijdragen aan voorvallen op het platform. Uit de resultaten van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat speciale aandacht moet worden besteed aan training en

veiligheidsbewustzijn onder platformpersoneel van mogelijke risico's gerelateerd aan tijdsdruk, stress, vermoeidheid en communicatie (standaardisatie).

Daams, 2011

Daams heeft onderzoek uitgevoerd naar het besluitvormingsproces in praktijksituaties waarin zich een probleem heeft voorgedaan en de betrokkenen het niet eens zijn over de te volgen weg. Daams stelt in zijn onderzoek dat een open veiligheidscultuur nodig is waarin professionals zich veilig voelen om fouten te melden. Vanuit deze basis kunnen veiligheidsverbeteringen worden doorgevoerd.

Port of Seattle, 2014

Port of Seattle heeft onderzoek uitgevoerd naar de minimale vereisten voor medewerkers met een verantwoordelijkheid in veiligheid op Seattle-Tacoma Airport. De onderzoekers concluderen dat een hoger arbeidsloon en bredere opleidingsmogelijkheden leiden tot een lager personeelsverloop en een hogere werktevredenheid. Het resultaat hiervan is een werknemersbestand met meer ervaring. Wanneer deze ervaring met training wordt versterkt, leidt dit tot een veiliger operatie.

Gallear, 2017

Gallear heeft een onderzoek uitgevoerd naar de invloed van arbeidsloon op de veiligheid op luchthavens. Het resultaat van dit onderzoek toont over het algemeen aan dat een hoger arbeidsloon leidt tot een lager personeelsverloop, tot beter gedrag en in het verlengde daarvan tot een veiliger werkomgeving.

ACI, ASA & EFT, 2018

ACI, ASA & EFT hebben op basis van literatuuronderzoek en enquêtes een rapport uitgegeven over markttoegang, sociale voorwaarden, training, kwalificaties en kwaliteitsstandaarden in grondafhandeling.

NLR, 2018

In 2018 zijn voor het ISMS de top-5 risico's bij grondafhandeling in kaart gebracht. Met betrekking tot vliegveiligheid is de beperkte ruimte op de vliegtuigopstelplaatsen aangemerkt als 4^{de} risico in de top-5. De overige risico's hadden betrekking op persoonlijk letsel. Voor deze top-5 risico's zijn door het ISMS vervolgstappen genomen om deze te mitigeren.

NLR, 2018

Het NLR heeft twee themastudies uitgevoerd op basis van ABL-meldingen. Met behulp van deze themastudies is onderzocht welke veiligheidsinformatie uit voorvalmeldingen kan worden gehaald en of de analyse van voorvallen verrijkt kan worden met een systematische aanpak. De systematische aanpak omvat voorvalcategorisatie, datavisualisatie op interactieve dashboards, de inzet van risicomodellen en het benutten van informatie uit andere bronnen. De themastudies leveren een illustratie van het soort en de diepgang van de analyse, en van de informatie die het ABL zou kunnen leveren.

NLR, 2018

Het ministerie heeft aan het NLR opdracht verleend voor een integrale analyse van de veiligheidseffecten van een beperkte groei op Schiphol (tot maximaal 550 duizend bewegingen) binnen het huidige operationele concept. De centrale onderzoeksvraag van de integrale veiligheidsanalyse was of binnen het huidige operationele concept van Schiphol een beperkte groei van het aantal vliegbewegingen mogelijk is zonder dat de kans op een ongeval per jaar toeneemt. Het doel van de Integrale Veiligheidsanalyse Schiphol was daarom het integraal in kaart brengen van de gevolgen voor de veiligheid van een beperkte groei van het aantal vliegbewegingen op Schiphol. Daarnaast analyseert

de Integrale Veiligheidsanalyse Schiphol of er voldoende maatregelen mogelijk zijn om de eventuele negatieve effecten op de veiligheid als gevolg van deze groei te beheersen. De analyse maakt een kwalitatieve inschatting van de invloed van een groei van het aantal vliegbewegingen op de kans per jaar op een ongeval op Schiphol.

Appendix B Interviews

Hieronder wordt een overzicht getoond van de interviews die ten behoeve van dit onderzoek zijn gehouden.

Datum interview	Organisatie	Geïnterviewde personen
17 dec 2020	FNV	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
19 mrt 2021	GTS/CRS	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
22 mrt 2021	Aviapartner	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
23 mrt 2021	KLM	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
24 mrt 2021	dnata	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
26 mrt 2021	Swissport	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
29 mrt 2021 12 apr 2021	AAS	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
30 mrt 2021	TUIfly	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
31 mrt 2021	Corendon	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
12 apr 2021	ILT & ISZW	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e
14 apr 2021	Menzies	<ul style="list-style-type: none"> 10.2.e

NLR - Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum

Koninklijke NLR werkt als neutraal opererend onderzoekscentrum met zijn partners aan een betere wereld van morgen. NLR biedt daarbij innovatieve oplossingen en technische expertise en zorgt voor een sterke concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

NLR is ruim 100 jaar een kennisorganisatie met de diepgewortelde wil om te blijven vernieuwen en zet zich in voor een duurzame, veilige, efficiënte en effectieve lucht- en ruimtevaart.

De combinatie van diepgaand inzicht in de klantbehoefte, multidisciplinaire expertise en toonaangevende onderzoeksfaciliteiten, maakt snel innoveren mogelijk. NLR vormt in binnen- en buitenland de spilfunctie tussen wetenschap, bedrijfsleven en overheid, en overbruggt de kloof tussen fundamenteel onderzoek en toepassingen in de praktijk. Daarnaast werkt NLR als Groot Technologisch Instituut (GTI) sinds 2010 in de TO2-federatie samen aan toegepast onderzoek in Nederland.

Vanuit de hoofdvestigingen in Amsterdam en Marknesse en twee satellietvestigingen, draagt NLR bij aan een veilige en duurzame maatschappij en werkt met partners in vele (defensie)programma's, onder andere aan complexe composieten constructies voor verkeersvliegtuigen en aan doelgericht gebruik van het F-35-jachtvliegtuig. Daarnaast geeft NLR invulling aan Nederlandse en Europese (klimaat)doelstellingen conform de Luchtvaartnota, de European Green Deal, Flightpath 2050 en door deelname aan programma's zoals Clean Sky en SESAR.

Voor meer informatie bezoek: www.nlr.nl

Postal address

PO Box 90502
1006 BM Amsterdam, The Netherlands
e) info@nlr.nl i) www.nlr.org

NLR Amsterdam

Anthony Fokkerweg 2
1059 CM Amsterdam, The Netherlands
p) +31 88 511 3113

NLR Marknesse

Voorsterweg 31
8316 PR Marknesse, The Netherlands
p) +31 88 511 4444