Dedicated to innovation in aerospace

31

NLR-CR-2021-067 |

Onderzoek vestigingseisen grondafhandeling Schiphol

OPDRACHTGEVER: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

NLR – Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum

Dedicated to innovation in aerospace

Onderzoek vestigingseisen grondafhandeling Schiphol

Probleemstelling

Deze onderzoeksopdracht is een gevolg van het aannemen door de Tweede Kamer van een motie waarin de Tweede Kamer wordt opgeroepen om de mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen op Schiphol te onderzoeken.
De Tweede Kamer heeft de regering verzocht de mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen in kaart te brengen en de Tweede Kamer hierover te informeren.

Beschrijving van de werkzaamheden

Het doel van dit onderzoek is een uitspraak over de samenhang van sociale vestigingseisen met de vliegveiligheid, en eventueel ook de mogelijkheden voor het stellen van dergelijke eisen voor het grondpersoneel dat werkzaam is op *airside*.
Meer specifiek, worden de volgende hoofvragen 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
11 mei 2021

KENNISGEBIED(EN)
Luchtvaartveiligheid

TREFWOORD(EN)
Grondafhandeling
Vestigingseisen
Arbeidsomstandigheden
Arbeidsvoorwaarden

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 (deel van de) oplossing zijn voor de vliegveiligheid in relatie tot de grondafhandeling op *airside* op Schiphol, en of er alternatieven zijn.

Resultaten en conclusies

BEWUST BLANCO GELATEN]

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
p) +31 88 511 3113
e) info@nlr.nl i) www.nlr.nl

Dedicated to innovation in aerospace

NLR-CR-2021-067 |

Onderzoek vestigingseisen grondafhandeling Schiphol

OPDRACHTGEVER: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

AUTEUR(S):

A.D. Balk	NLR
A.L.C. Roelen	NLR
J.W. Smeltink	NLR
G.J.J. Heerma van Voss	Universiteit Leiden
J.W.J. Tanis	Ecorys

NLR – Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum

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 15
4.1 Inleiding 15
4.2 Wat zijn sociale vestigingseisen? 15
4.3 Basisvrijheden van de EU 16
4.4 De Grondafhandelingsrichtlijn van de EU 18
4.5 Verhouding tot Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen 21
4.6 Toetsing van mogelijke sociale vestigingseisen 21
4.7 Beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties 30
4.8 Deelconclusie 33

5 Data analyse 34
5.1 Inleiding 34
5.2 ABL & ECCAIRS 34
5.3 AAIB 36

6 Relatie sociale vestigingseisen met vliegveiligheid 37
6.1 Inleiding 37
6.2 Invloed van uitvoering grondafhandelingsprocessen op veiligheid vluchtuitvoering 38
6.3 Uitvoering overige luchtvaartprocessen 41
6.4 Veiligheidscultuur 42
6.5 Arbeidsomstandigheden 43
6.6 Arbeidsvoorwaarden 45
6.7 Beleid en regelgeving grondafhandeling 46
6.8 Toezicht en handhaving 47
6.9 Omgeving 48

6.10 Deelconclusie 50

7 Conclusies 51

8 Referenties 52

Appendix A Beschrijving geraadpleegde literatuur 55

Appendix A.1 Algemeen onderzoek 55

Appendix A.2 Luchtvaartgerelateerd onderzoek 56

Appendix B Interviews 60

31

Afkortingen

AFKORTING	OMSCHRIJVING
AAIB	Air Accidents Investigation Branch
AAS	Amsterdam Airport Schiphol
ABL	Analysebureau 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
DNW	German-Dutch Wind Tunnels
EASA	European 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 op het Minimumloon en de Minimumvakantiebijslag

31

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. 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 Amsterdam Airport Schiphol (AAS) '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. [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) besloten dit onderzoek te laten uitvoeren door het Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR), in samenwerking met Universiteit Leiden en Ecorys.

1.2 Doel

Het doel van dit onderzoek is een uitspraak over de mogelijkheden voor het stellen van sociale vestigingseisen voor het grondpersoneel dat werkzaam is op *airside*, in samenhang met de vliegveiligheid. .

Om dit doel te bereiken dienen de volgende hoofdvragen voor het onderzoek te worden beantwoord:

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?

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

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. 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:

a) Administratieve grondafhandeling en supervisie;
b) Passagiersafhandeling;
c) Bagageafhandeling;
d) Vracht- en postafhandeling;
e) Platformafhandeling;
f) Vliegtuigservicing;
g) Brandstof- en olielevering;
h) Lijnonderhoud;
i) Vluchtafhandeling en administratie van cabinepersoneel;
j) Grondtransportafhandeling, en
k) Catering.

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

Voor dit onderzoek is 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 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 beïnvloedt[2].

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

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 omvat[3].

2.3 Arbeidsvoorwaarden

De Rijksoverheid definieert arbeidsvoorwaarden als de voorwaarden waarop er wordt gewerkt[4]. De meest bekende arbeidsvoorwaarden zijn de duur van de arbeidsrelatie, 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 werkgeversvereniging (sector-cao). In de huidige situatie kent een aantal grondafhandelingsorganisaties ondernemingscao's. Een sector-cao bestaat op dit moment niet.

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

[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 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[5] 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. Ook voor medezeggenschapsorganen is een taak weggelegd op het gebied van de arbeidsomstandigheden.

2.5 Sociale vestigingseisen

Sociale vestigingseisen is geen vast gedefinieerd begrip. De FNV definieert in haar notitie 'sociale vestigingseisen' als eisen die kunnen worden gesteld aan de toelating van bedrijven die grondafhandelingsdiensten verrichten op Schiphol.[6] Deze omschrijving lijkt echter meer een definitie te vormen van 'vestigingseisen voor grondafhandelingsbedrijven' als zodanig. De definitie laat open welke eisen als 'sociaal' kunnen worden beschouwd.

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 vrachtloodsen.
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] https://wetten overheid.nl/BWBR0010346/2020-12-01

[6] 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. Organisatorische eisen – dit geldt voor (e) tot en met (g);
4. Vakbondsvrijheid – 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 grondafhandelingsdiensten 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. Het 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 [NLR, 2016].

2.7 Aannames en voorwaarden

Dit onderzoek wordt uitgevoerd tijdens de COVID-19-pandemie. Tijdens de pandemie is de passagiersluchtvaart als gevolg van het virus voor een groot deel stilgevallen en was het onduidelijk hoe lang deze situatie zo zou blijven. In de nieuwe Ontwerp-Luchtvaartnota [IenW, 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 (deel van de) oplossing zijn voor 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*. Europese richtlijnen over dit onderwerp zijn getoetst op hun impact op de mogelijkheden op nationaal niveau.

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).

Deze data is alleen in paragraaf 6.2 gebruikt en bevat geen informatie over de (achterliggende) oorzaken van bovengenoemde voorvallen.

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 grondafhandelingsorganisaties[7]:

- 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) zijn opgenomen in Appendix B.

Naast de grondafhandelingsorganisaties zijn ook de volgende belanghebbenden die een rol hebben in het monitoren van veiligheid op airside op Schiphol geïnterviewd[8]:

- 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 grondafhandelingsorganisaties op Schiphol te bepalen 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 deel van het beoogde onderzoek kon niet worden uitgevoerd omdat de betrokken grondafhandelingsorganisaties daar geen medewerking aan wilden verlenen vanwege recent uitgevoerde enquêtes onder platformpersoneel. Na overleg met het Ministerie I&W en grondafhandelingsorganisaties is besloten om dit onderzoek naar veiligheidscultuur niet uit te voeren Om deze reden kan geen resultaat worden gemeld voor wat betreft het eerste deel van onderzoeksvraag 2, namelijk: Wat is de mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondafhandelingsorganisaties op Schiphol?

[7] In overleg met Ministerie I&W en in navolging van 'vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (nr. 1931)' zijn Viggo, Axxicom en Worldwide Flight Services (WFS) niet meegenomen in dit onderzoek.
[8] Het was niet gelukt om tijdens de looptijd van het onderzoek om een interview te houden met CNV.

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 FNV[10] als AAS[11]. 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 het juridische voorwaarden geschetst waarbinnen de beoordeling moet plaatsvinden. Enerzijds gaat het hierbij om het Europeesrechtelijke kader. Dit betreft de basisvrijheden van de EU (paragraaf 4.3) en specifieke EU-regels voor grondafhandeling (paragraaf 4.4). Anderzijds vormt ook het systeem van Nederlandse arbeidsverhoudingen en arbeidsrecht een relevant kader (paragraaf 4.5).

Vervolgens worden de acht door de FNV geopperde 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 gaat hoofdstuk 5 van dit rapport uitvoeriger in. De in gesprekken met betrokkenen 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, wordt 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 grondafhandelingsorganisaties 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.

De FNV definieert in haar notitie 'sociale vestigingseisen' als eisen die kunnen worden gesteld aan de toelating van bedrijven die grondafhandelingsdiensten verrichten op Schiphol. Deze omschrijving lijkt echter meer een definitie te vormen van 'vestigingseisen voor grondafhandelingsbedrijven' als zodanig. De definitie laat open welke eisen als 'sociaal' kunnen worden beschouwd. De FNV stelt dat ten minste de volgende acht '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 vrachtloodsen.
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.

De FNV laat zich in haar notitie niet uit over de vraag hoe de te stellen eisen zouden moeten worden 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.

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 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 geschikt en noodzakelijk is om het nagestreefde legitieme doel te verzekeren (tezamen

[14] FNV, Mogelijkheden voor het invoeren van sociale vestigingseisen Schiphol, notitie van 26 augustus 2020.
[15] Artikel 49 VWEU (vrijheid van vestiging) en artikel 56 VWEU (vrijheid van dienstverlening).

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 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.[19]

Het eventueel maken van vrijwillige afspraken tussen grondafhandelingsorganisaties is, in beginsel slechts mogelijk in het kader van een cao. Het stellen van sociale vestigingseisen op basis van vrijwillige afspraken zou 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 houdt hier strikt aan vast. Het is de vraag of het stellen van een vestigingseis 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.

[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 d verdragen.
[18] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement den 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.
[20] Zie in dit verband art. 101 VWEU en art. 6 Mededingingswet.
[21] Art. 16a Mededingingswet.

4.4 De Grondafhandelingsrichtlijn van de EU

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

Hoofdregel van de richtlijn is het vestigen van het vrij verrichten van diensten op deze markt. Artikel 6 van de Grondafhandelingsrichtlijn schrijft daarom voor dat de lidstaten de noodzakelijke maatregelen nemen om de verleners van grondafhandelingsdiensten vrije toegang tot de markt voor de verlening van grondafhandelingsdiensten aan derden te waarborgen. De lidstaten kunnen eisen dat de verleners van grondafhandelingsdiensten 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 Grondafhandelingsrichtlijn laat toe dat de lidstaten het aantal dienstverleners [23] beperken waaraan wordt toegestaan de volgende grondafhandelingsdiensten 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.

Dit aantal dient minimaal twee te zijn per categorie grondafhandelingsactiviteiten. Bovendien mag tenminste één 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, wordt de wijze van selectie geregeld in artikel 11 van de Grondafhandelingsrichtlijn. Zij 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. De criteria voor het verlenen van deze goedkeuring dienen betrekking te hebben op een gezonde financiële situatie en op

[22] Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt 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.
[23] In dit rapport worden deze dienstverleners aangeduid als 'grondafhandelingsorganisaties'.

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 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.

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 aan zelfafhandelende 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 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).

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 cao's. Hierbij gaat het dus om

[24] Zie in dit verband de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen.

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 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 bezien 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 luchtvaarttereinen[25]. Deze regeling heeft niet de bepaling overgenomen uit de Grondafhandelingsrichtlijn dat alle verleners van grondafhandelingsdiensten dienen te worden goedgekeurd door een onafhankelijke overheidsinstantie die geen bindingen heeft met de luchthavenbeheerder. Derhalve is in Nederland niet expliciet geregeld aan welke instantie deze taak is opgedragen. Het Ministerie van IenW gaat ervan uit dat de Minister van IenW het primaire bevoegde gezag is en dus als zodanig optreedt. De richtlijn vereist in de visie van het ministerie niet dat een actieve en afzonderlijke goedkeuring plaatsvindt bij iedere toelating van een grondafhandelingsbedrijf. De minister ziet wel toe op onder meer de selectie van bedrijven en eventueel opgelegde beperkingen. De criteria voor het verlenen van deze goedkeuring dienen volgens de richtlijn 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). De regeling acht het kennelijk voldoende dat op deze gronden toelating kan worden geweigerd, volgens de hieronder genoemde bepaling van artikel 14.

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. 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. De onderzoekers begrijpen dit aldus, dat deze naleving momenteel niet actief wordt gevolgd, maar dat indien zich op dit terrein problemen zouden voordoen dit toezicht wel zou kunnen worden ingezet om naleving te bevorderen.

[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).

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 uitwerking gegeven in de implementatieregeling. Deze verplichting zou wel zo kunnen worden uitgelegd dat bij problemen op dit gebied de Minister van IenW een verantwoordelijkheid heeft om bij te dragen aan handhaving van deze rechten.

4.5 Verhouding tot Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen

Verschillende door de 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.

Huidige cao's
Momenteel hebben verschillende grondafhandelingsorganisaties ondernemingscao'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.

Perspectieven voor een sector-cao
De FNV stelt dat door de scherpe concurrentie tussen de verschillende grondafhandelingsorganisaties die op Schiphol werkzaam zijn, de kosten door deze bedrijven zo veel mogelijk moeten worden gedrukt. Dit leidt er volgens FNV toe dat lonen laag worden gehouden en dat veel wordt gewerkt met ‚het sluiten van een sector-cao waardoor werkgevers de hoogte van de minimale arbeidsvoorwaarden op gelijke hoogte brengen.. Er wordt reeds geruime tijd overleg gevoerd om tot een sector-cao te komen met vijf partijen aan werkgeverszijde. Schiphol heeft bemiddeld in het bevorderen hiervan. 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 doorbraak, 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 gebleken dat dergelijke acties van grondpersoneel op Schiphol ondanks de mogelijke beperkingen van de toegang van vakorganisaties tot de luchthaven wel degelijk kunnen worden georganiseerd.[26]

4.6 Toetsing van mogelijke sociale vestigingseisen

In deze paragraaf worden de reeds genoemde mogelijke sociale vestigingseisen, zoals die door de FNV zijn gesuggereerd, 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);

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

3. Organisatorische eisen - dit geldt voor (e) tot en met (g);
4. Vakbondsvrijheid - 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**). 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). 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. 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.[27] 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

[27] 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 Clerq*).

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.

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.

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. [28]

Ook voor het grondpersoneel geldt dat het de vraag is of een regeling van de duur van dienstverbanden zich verdraagt met de EU vrij verkeersregels en de regels van Europees mededingingsrecht. Zelfs waar een minimumpercentage aan vaste contracten op zichzelf proportioneel zou zijn, moet daarnaast ook apart onderbouwd 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 aan de ondernemersvrijheid deze vrijheid niet te rigoureus inperkt. Dit ligt uiteraard anders indien de sector hiertoe zelf heeft besloten in een 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.[29] 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.[30] De overgang van de werknemer naar de overnemende werkgever strekt

[28] 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 (*Staatcourant* van 6 april 2011, nr. 5950).

[29] 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.

[30] 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.

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 luchtvaartmaatschappij van het 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.[31] 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 en 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.[32] Dit 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 grondafhandelingsorganisaties verrichten, zou moeilijk te bepalen zijn welke werknemers zouden overgaan naar de concurrerende organisatie. De vraag is derhalve of een dergelijke 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.

Arbeidsomstandigheden

(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.

[31] Art. 36-38 Wp 2000. Zie hierover nader Adriaan Hagdorn, Viola Sütő & Andres Wedzinga, *Handboek Spoorwegrecht*, Zutphen: Paris 2017, p. 400-403.
[32] HvJ EU 9 december 2004, zaak C-460/02 (*Commissie/Italië*).

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.[33] Onder dit laatste begrip wordt ook (bovenmatige) werkdruk verstaan. De werkgever dient een inventarisatie en evaluatie van risico's te maken.[34] De ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging, respectievelijk de belanghebbende werknemers hebben op dit gebied medezeggenschapsrechten.[35] De werkgever dient zich te laten bijstaan door deskundige medewerkers op het gebied van preventie en bescherming of een arbodienst.[36] De werknemer heeft recht op periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek.[37] Ook op de naleving van deze wet wordt toegezien door de ISZW.

Behalve door ISZW wordt op de luchthaven toezicht gehouden door de Inspectie Leefomgeving en Transport van het Ministerie van IenW (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 IenW. Voor de Arbo-wet 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 arbeidsomstandighedenwet 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.

[33] Artikel 3, lid 2 Arbowet.
[34] Artikel 5 Arbowet.
[35] Artikel 12 Arbowet.
[36] Artikel 13 Arbowet.
[37] 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. Als gevolg valt lastig in te zien hoe een dergelijke eis, die wel een beklemming van het vrij verkeer zou vormen, ooit noodzakelijk, en daarmee gerechtvaardigd zou kunnen zijn.

Organisatorische eisen

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 vrachtloodsen

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 taaleis wordt in het EU-recht gewoonlijk kritisch bezien, omdat dit een potentieel discriminerende eis is ten opzichte van buitenlandse aanbieders. Wel mogen taaleisen 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. [38]

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 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 de *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 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.

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

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.

(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 opleggen[39].

Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoekraad voor Veiligheid (OVV) uit 2017[40] heeft het Ministerie I&W 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 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 de OVV gesignaleerde veiligheidsrisico op te lossen dan een beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties op de luchthaven.

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

[39] 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.
[40] Onderzoekraad voor veiligheid, *Veiligheid vliegverkeer luchthaven Schiphol*, 2017.

hetzelfde. Daarnaast zijn er geen *dedicated areas* voor grondafhandelingsorganisaties. In Amerika heeft volgens deze bron elke grondafhandelingsorganisatie een eigen gate. 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. Tot slot worden afhandelaren niet altijd voor vol aangezien en zijn zij altijd het sluitstuk 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 lijkt hier duidelijk sprake te zijn 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. 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 grondafhandelingsorganisaties. Wellicht ligt dit anders op het uitvoerende niveau. Er wordt echter relatief weinig concreet en gedocumenteerd melding gemaakt van incidenten. Op dit punt zou de FNV 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 veiligheidsonderzoeken 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.

Vaskbondsvrijheid

(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. In de afgelopen periode is het de FNV ook gelukt om luchthaven stil te leggen; ook bij de grondafhandelingsorganisaties. Hierover heeft AAS nog geprocedeerd. 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 de vakbond.

De onderzoekers merken hierover het volgende op. Het onderhavige onderwerp houdt niet direct verband met de vliegveiligheid. 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.

31

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.

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. Dit geldt voor alle betrokkenen bij de luchthaven, dus ook voor degenen die werkzaam zijn in de grondafhandeling. 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 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.

Juridische toelaatbaarheid van beperking

Als motivering voor haar beperkte mogelijkheden in dit opzicht voert AAS aan dat zij meent dat een beperking van het aantal grondafhandelingsorganisaties alleen mogelijk is 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 de OVV onderzocht en de conclusie was destijds dat een beperkingsgrond op basis van deze gronden lastig te geven valt. Aangezien de door de OVV 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 beargumenteert de vermeende juridische onmogelijkheid om het aantal grondafhandelingsorganisaties te beperken met een beroep op 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 Schiphol 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.[41] 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."*[42]

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.

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.

Situatie in andere landen

FNV heeft bij haar verwijzing naar andere Europese luchthavens die wel beperkingen kennen in het aantal toegelaten grondafhandelingsbedrijven 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 grondafhandelingsorganisaties.[43] Deze informatie is weergegeven in tabel 1.

---

[41] 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.
[42] Stb. 1997, 408, Toelichting, p. 3-4.
[43] 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.

Tabel 1: Beperking van het aantal toegelaten grondafhandelingsorganisaties per land.

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

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

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

Aanbesteding

Indien het aantal grondafhandelingsorganisaties 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 grondafhandelingsorganisaties 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 vestigingseisen die verder gaan dan de nationale wetgeving kunnen dus geen onderdeel van het bestek vormen. De onderhavige problematiek 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. Die mogelijke eisen beperken zich tot de naleving van sociale wetgeving. Die eisen worden momenteel weliswaar niet uitdrukkelijk gesteld als voorwaarde bij de toelating van grondafhandelingsbedrijven, maar zij gelden reeds op grond van de wet.

Als gevolg van de noodzaak van aanbesteding, staat het niet bij voorbaat vast dat beperking van het aantal grondafhandelingsbedrijven - zoals de FNV veronderstelt - 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

[BEWUST BLANCO GELATEN]

5 Data analyse

5.1 Inleiding

Ten behoeve van dit onderzoek is luchtvaart gerelateerde voorvaldata onderzocht. De volgende databronnen zijn hiervoor 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 de analyseren waarin:

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

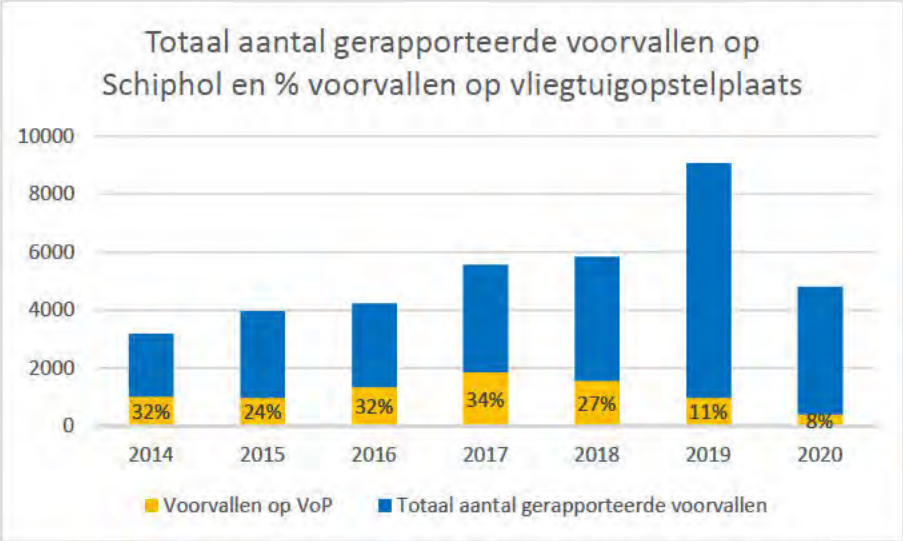
5.2 ABL & ECCAIRS

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: Standing, Taxi, Tow (of leeggelaten invulveld);
- Locatie: 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).

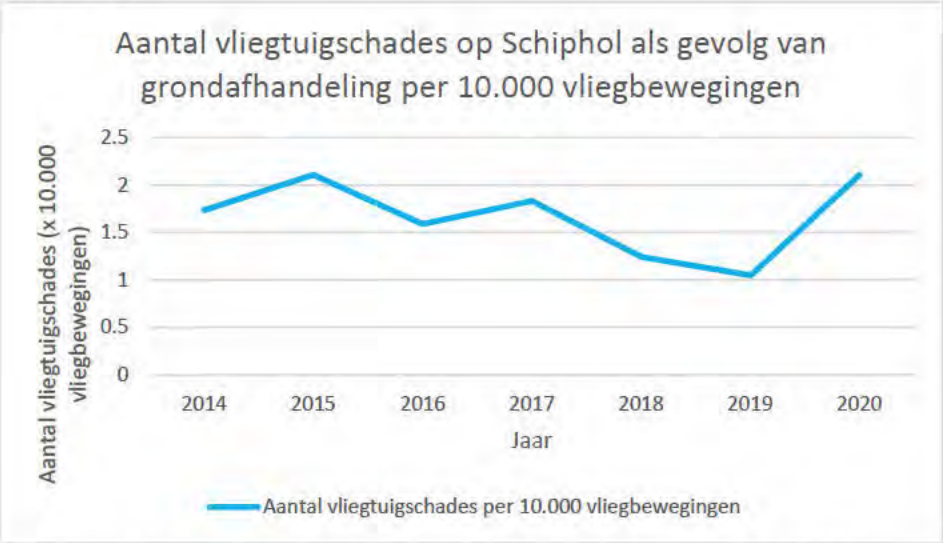


Figuur 1: Totaal aantal aan ABL gerapporteerde voorvallen op Schiphol en % voorvallen op vliegtuigopstelplaats.

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.

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.

6 Relatie sociale vestigingseisen met vliegveiligheid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de vliegveiligheid wordt beïnvloed door:

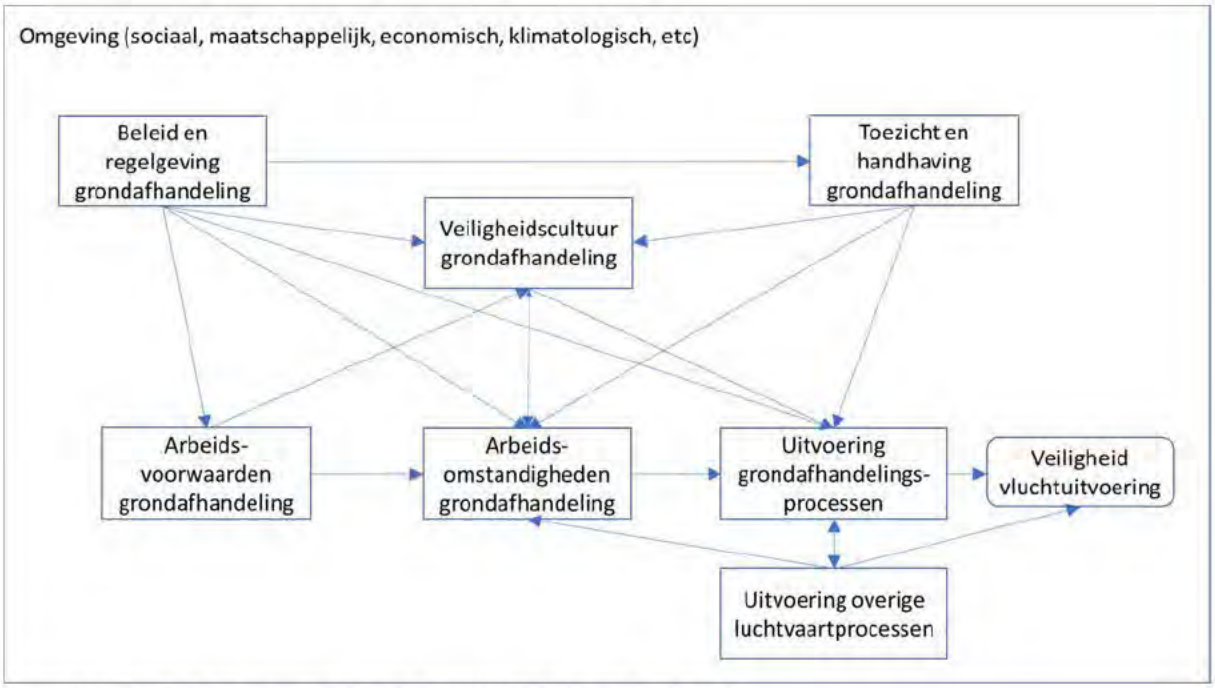
1. De mate van volwassenheid van de veiligheidscultuur bij de grondafhandelingsorganisaties; en
2. De arbeidsomstandigheden en -voorwaarden bij de grondafhandelingsorganisaties.

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 1. 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

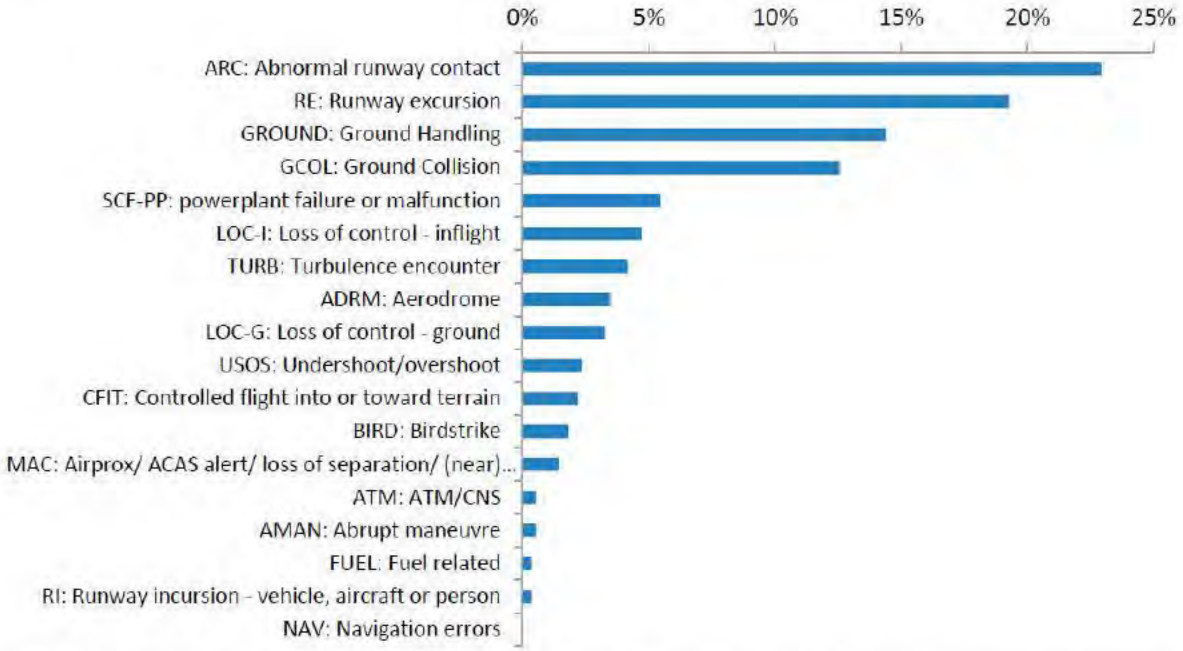
De vliegveiligheid in de luchtvaart wordt bepaald door diverse factoren. Een van die factoren is de uitvoering van de grondafhandelingsdiensten. De uitvoering van de grondafhandelingsdiensten kan de vliegveiligheid beïnvloeden wanneer:

- Er schade aan vliegtuigen ontstaat die niet gemeld wordt;
- Vliegtuigen verkeerde 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 vrachtdeur 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].

Statistieken tonen aan dat ongevallen die gerelateerd zijn aan grondafhandeling niet zeldzaam zijn. Figuur 4 toont de onderverdeling van ongevallen naar ongevalscategorie[44] voor fatale ongevallen. De ongevallen die zich voordoen tijdens of als gevolg van grondafhandeling zijn geclassificeerd als "GROUND". Deze voorvallen vinden vooral plaats op de opstelplaatsen, maar kunnen ook plaatsvinden tijdens de vlucht als gevolg van onopgemerkte schade opgelopen bij de grondafhandeling. Uit deze gegevens blijkt dat ongeveer 14% van de ongevallen een "GROUND"-ongeval is. Dus 86% van de ongevallen heeft een andere oorzaak dan grondafhandeling. Daarbij moet worden opgemerkt dat een 'GROUND' ongeval niet noodzakelijkerwijs effect heeft op de veiligheid van de vluchtuitvoering. Veel van de in deze statistiek opgenomen GROUND ongevallen betreffen gebeurtenissen waarbij grondafhandelingspersoneel tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden om het leven kwam, zonder dat daarbij de veiligheid van de vluchtuitvoering werd beïnvloed.



Figuur 4: Onderverdeling naar ongevalscategorie voor ongevallen met vastevleugelvliegtuigen (maximaal startgewicht groter dan 5.670kg) in Noord-Amerika en de Europese Unie in de periode 2006-2016. Bron: Integrale Veiligheidsanalyse Schiphol [NLR, 2018]

Dee 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), 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 Aviation Safety Agency (EASA) wordt grondschade, dat wil zeggen vliegtuigschade veroorzaakt tijdens de afhandeling, genoemd als belangrijkste risico voor luchthaven- en grondafhandeling gerelateerde ongevallen en incidenten [EASA, 2020].

[44] Een enkel ongeval kan tot meerdere ongevalscategorieën behoren.

Over het onderwerp grondafhandeling wordt jaarlijks gerapporteerd in de Staat van Schiphol. In de Staat van Schiphol 2020 [ILT, 2021] is een analyse gemaakt van de veiligheid op Schiphol op basis van ongeveer 4.500 aan het ABL gerapporteerde voorvallen. Deze analyse wijst uit dat 40% van de gerapporteerde voorvallen plaatsvindt rondom de vliegtuigopstelplaatsen en op de taxibanen, wat overeenkomt met zes voorvallen op de 1000 vliegbewegingen. ILT maakt in Staat van Schiphol geen onderscheid tussen voorvallen rondom de vliegtuigopstelplaatsen en op de taxibanen. ILT identificeert schade aan vliegtuigen als "een groot risico voor de vliegveiligheid". In 2020 zijn er 12 van deze voorvallen gemeld aan het ABL.

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 (*non-compliant behaviour*) is. 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 voor 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, ramp safety checks, peer-to-peer reviews en ISAGO audits door luchtvaartmaatschappijen. 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 leidinggevenden zijn vertegenwoordigd.

Deelconclusie

Uit bovenstaande analyse wordt geconcludeerd de vliegveiligheid wordt beïnvloed door de uitvoering van grondafhandelingsdiensten. Tijdens de grondafhandeling gebeuren geregeld voorvallen. Op Schiphol is dit aantal voorvallen een klein percentage van het totaal aantal gerapporteerde voorvallen en slechts 1% van de voorvallen betreft vliegtuigschade. Voor veel van deze voorvallen is het onwaarschijnlijk dat het ook tot een ongeval in de lucht had kunnen leiden, omdat in de periode tussen 2014 en 2020 slechts in 1% van de voorvallen van vliegtuigschade veroorzaakt tijdens de grondafhandeling een vlucht is gemaakt met schade die buiten de limieten viel.

6.3 Uitvoering overige luchtvaartprocessen

Naast de grondafhandeling hebben ook andere luchtvaarprocessen 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 Airport Handling Manual en Ground Operations Manual. 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 gebruikt selectiecriterium 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 hebben 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 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 [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 veiligheidsgerelateerd 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 luchtvaartspecifiek) 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. 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. Platformpersoneel moet continu gemotiveerd worden om te voorvallen melden. De boodschap hierbij is 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 5.4) 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 moeten 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. 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 gezien 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 nonchalant worden, waardoor onveilige situaties niet meer worden opgemerkt. Dit beeld wordt bevestigd in de analyse van AAIB voorvallen (zie hoofdstuk 5). Hieruit blijkt dat de hoeveelheid ervaring en training zijn niet persé een factor 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 jaren[45] 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.

[45] Tot aan het begin van de COVID-19 pandemie

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.

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; Gallear, 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.

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 wat 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 grondafhandelingsprocessen. Grondafhandelingsorganisaties 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 dienstverlening op peil te houden.

6.7 Beleid en regelgeving grondafhandeling

Op de grondafhandeling op luchthavens is Richtlijn 96/67 EG (de Grondafhandelingsrichtlijn) van toepassing [EU, 1996].[46] Deze richtlijn regelt voornamelijk de toegang tot de markt en stelt geen eisen ten aanzien van uitvoering van grondafhandelingsdiensten.

Daarnaast stelt de International Civil Aviation Organization (ICAO) in Annex 14 een beperkt aantal eisen ten aanzien van grondafhandeling. Het gebrek aan voorschrijvende standaarden heeft geleidt 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 grondafhandeling 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 grondafhandelingsdiensten en de verleners van grondafhandelingsdiensten deel uit maken van het EASA-raamwerk. De reden voor deze uitbreiding is om ervoor zorg

[46] Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt 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.
[47] ICAO Doc 10121, Manual on Ground Handling, First edition 2019.

te dragen dat veiligheid gewaarborgd wordt[48]. Daarnaast is EASA bezig met het ontwikkelen van een verordening ten aanzien van grondafhandelingsdiensten. Deze verordening wordt in 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.

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 taaleis 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

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

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 constateringen.

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 de 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. 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 meecrdere grondafhandelingsorganisaties actief op Schiphol. De komst van een extra grondafhandelingsorganisatie op Schiphol per 1 april 2021 wordt door 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 geen mogelijkheden en middelen zijn om te investeren en te innoveren. Dit heeft ook invloed op het aantal mensen dat wordt ingezet in de afhandeling. 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 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 nog 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 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.

31

6.10 Deelconclusie

[BEWUST BLANCO GELATEN]

31

7 Conclusies

[BEWUST BLANCO GELATEN]

31

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 (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

Gallear, 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. & Klinect, 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 is 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
Rusmussen 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 baanzekerheid en veiligheid. In dit onderzoek worden verbanden onderzocht tussen aspecten als baanzekerheid, 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 werklast en middelen cruciaal zijn voor de veiligheid, en dat deze de veiligheidscultuur binnen een organisatie beïnvloeden.

Appendix A.2 Luchtvaartgerelateerd onderzoek

Sexton & Klinect, 2001

Sexton en Klinect 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 Commericial 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 veiligheidsgerelateerde 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 4de 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	• 10.2.e
19 mrt 2021	GTS/CRS	• 10.2.e
22 mrt 2021	Aviapartner	• 10.2.e
23 mrt 2021	KLM	• 10.2.e
24 mrt 2021	dnata	• 10.2.e
26 mrt 2021	Swissport	• 10.2.e
29 mrt 2021 12 apr 2021	AAS	• 10.2.e
30 mrt 2021	TUIfly	• 10.2.e
31 mrt 2021	Corendon	• 10.2.e
12 apr 2021	ILT & ISZW	• 10.2.e
14 apr 2021	Menzies	• 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 overbrugt 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

NLR is a registered trade name of Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, Chamber of Commerce No. 41150373. VAT No. NL002760551B01

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

32

> Retouradres

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster A

Contactpersoon
10.2.e

M +31(0)6-10.2.e
10.2.e @minienw.nl

Datum 8 december 2020
Betreft Medewerking onderzoek sociale vestigingseisen grondafhandeling

Geachte heer/mevrouw,

Voor de zomer is er in de Tweede Kamer een motie van Kamerleden Laçin (SP) en Kuiken (PvdA) aangenomen over sociale vestigingseisen op Schiphol. Met die motie is de regering verzocht te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor het treffen van sociale vestigingseisen voor het (grond)personeel op Schiphol.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft besloten om naar aanleiding van- en ter uitvoering van deze motie een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren.

Het Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (het NLR) is de opdrachtnemer. Voor de uitvoering van het onderzoek. Het NLR zal daarbij ook expertise van Ecorys en de Universiteit Leiden inzetten. Zoals hiervoor aangegeven zal het onderzoek ingaan op de juridische (on)mogelijkheden van sociale vestigingseisen. Daarnaast wordt in het onderzoek aandacht besteed aan de samenhang tussen arbeidsomstandigheden en de (vlieg)veiligheid op airside.

Om ervoor te zorgen dat het onderzoek een representatief beeld geeft is een groot aantal relevante stakeholders geïdentificeerd. De onderzoekers willen daarbij ook interviews houden met (werknemers van) deze stakeholders.

Via deze weg wil ik aangeven dat uw organisatie door het ministerie en de onderzoekers wordt gezien als een belangrijke stakeholder voor dit onderzoek. Voor zover dat nog niet gebeurd is, zullen de onderzoekers op korte termijn contact zoeken met uw organisatie. Vanuit het ministerie wil ik u graag verzoeken medewerking te verlenen aan dit onderzoek.

Bij voorbaat dank,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,

10.2.e

10.2.e

10.2.e

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster A

Datum
8 december 2020

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

33

Minister

Bestuurskern
Dir.Luchtvaart
Afd. Duurzaamheid en Netwerkkwaliteit

Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
10.2.e

T 10.2.e
M +31(0)6-10.2.e
10.2.e @minienw.nl

Datum
15 juni 2021

Kenmerk
IenW/BSK-2021/

Bijlage(n)
1x

beslisnota

Afhandeling motie Lacin/Kuiken grondafhandeling

Inleiding

Op 23 juni 2020 is door de Tweede Kamer een motie (TK 2019-2020/31936 nr. 767) aangenomen van de (toenmalige) leden Sem Lacin (SP) en Attje Kuiken (PvdA). De motie vraagt de regering de juridische mogelijkheden tot het invoeren van sociale vestigingseisen te onderzoeken ten behoeve van grondafhandelingsbedrijven op Schiphol.
Aanleiding voor de motie is het vermoeden dat er een relatie bestaat tussen gebrekkige arbeidsvoorwaarden van het grondpersoneel op Schiphol en luchtvaartveiligheidsproblemen.
Het ministerie van IenW heeft daarop – in nauw overleg met de ministeries van Financiën en SZW- een extern onderzoek gelast naar de situatie bij grondafhandelaars op Schiphol.
Bijgevoegd treft u aan het eindrapport van de onderzoekers en de concept-aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer met conclusies en aanbevelingen.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd kennis te nemen van de conclusies en aanbevelingen in het onderzoeksrapport en de Kamerbrief te accorderen en af te handelen.

Beslistermijn

Er ligt een toezegging aan de Kamer dat de motie vóór de start van het zomer reces op 9 juli a.s. zal worden afgehandeld.

Argumentatie en toelichting

- **Inhoud motie**

Op 23 juni 2020 is de volgende (aangepaste) motie van lid Laçin (SP) en lid Kuiken (PvdA) aangenomen:

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,

De motie is ingestoken door FNV Schiphol. Volgens de FNV wordt grondpersoneel te weinig betaald voor het werk dat zij uitvoeren, een onzeker bestaan leiden doordat gewerkt wordt met flexibele contracten en zou personeel onvoldoende zijn opgeleid. Dit zou ertoe leiden dat de luchtvaartveiligheid op Schiphol in het geding is. Daarom zou Schiphol sociale vestigingseisen in moeten stellen voor bedrijven die actief zijn op de luchthaven. Ook de overheid wordt door FNV aangesproken op haar verantwoordelijkheden, waarbij IenW specifiek wordt genoemd in relatie tot het waarborgen van de luchtvaartveiligheid.

Scope van het onderzoek
De motie roept een viertal hoofd vragen op die de onderzoekers van NLR, Ecorys en de Universiteit van Leiden hebben getracht te beantwoorden:

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?

Bij de opdrachtverlening tot uitvoering en begeleiding van het externe onderzoek zijn drie ministeries betrokken: het ministerie van Financiën (aandeelhouder, staatsdeelnemingenbeleid); het ministerie van SZW (arbo en arbeidsvoorwaarden) en uw ministerie van IenW (luchtvaartveiligheid).

- **Samenvatting conclusies en aanbevelingen onderzoek**

Politieke context
Hier staat een beschrijving van de politieke spanning of afweging, eventuele verwijzingen naar het Regeerakkoord, partijprogramma's, uitspraken van bewindslieden of Kamerleden, relevante Kamervragen of moties, etc.

Kader
Beschrijf in enkele bullits de relevante politiek-bestuurlijke randvoorwaarden, zoals bestaand beleid, wet- en regelgeving, jurisprudentie, afspraken en toezeggingen.

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

Krachtenveld – Ga vervolgens in op de belangen van de belangrijkste spelers, en hoe die worden gediend of geschaad.
Duurzaamheid - Beschrijf hoe duurzaamheid heeft meegewogen en is uitgewerkt bij de keuzes in dit voorstel (effecten voor klimaat, circulaire economie, duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie en gezonde leefomgeving).
Burgers - Geef altijd aan wat dit voorstel betekent voor de 'gewone burger'.
Afstemming – Vermeld gesprekspartners, resultaten van eventueel overleg, zowel intra- en/of interdepartementaal (zoals in het ambtelijk voorportaal) als met andere partijen.
Implicaties apparaat en financiën - Beschrijf zowel de implicaties voor het apparaat als de (overige) kosten, noodzaak, dekkingsmogelijkheden, en gevolgen voor de begroting. Vraag indien nodig (en in het geval van formatie-gevolgen altijd) advies en medeparaaf van directie IBI.
Juridische implicaties – Vermeld opvallende juridische consequenties; geef altijd argumentatie voor nationale koppen; vraag waar nodig advies en medeparaaf van de directie HBJZ.
Communicatie – Bij onderwerpen van invloed op de beeldvorming van IenM in den brede: bepaal - altijd in overleg met de directie Communicatie - de inzet van communicatiemiddelen (e.g., nieuwsbericht, persbericht, evenement én Rijksoverheid.nl).
Gedrag in beleid - Beschrijf of en hoe gedragsbepalende factoren een rol spelen en op welke wijze hier aandacht aan is besteed (Zie DOE-MEE tool intranet).

10.2.e ,

10.2.e

Toelichting
Ga hier beknopt in op achtergronden, onderbouwing van argumenten, krachtenvelden, analyses, verslagen, aanschouwelijke voorbeelden, inzicht in de tastbare en evalueerbare resultaten, et cetera.
Werk met heldere tussenkoppen zodat de bewindspersoon snel kan beslissen wat te lezen.