

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw. S.A.M. Dijkma
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
30 mei 2017

Onderwerp
Quickscan Regeldruk
Schiphol

Uw kenmerk
-

Ons kenmerk
JtH/RvZ/JT/TvdH/
2017/116

Bijlage(n)
1

Geachte mevrouw Dijkma,

Het kabinet heeft in april 2016 de Actieagenda Schiphol uitgebracht. Deze Actieagenda gaat onder andere in op de regeldruk rond de mainport. Het kabinet geeft aan dat een inventarisatie bij de betrokken ondernemers, actief op Schiphol, tot op heden onvoldoende aanknopingspunten heeft opgeleverd voor concrete verbeteringen in de vorm van het verminderen van de regeldruk. In juni 2016 is de Actieagenda in de Tweede Kamer besproken. Daarbij is ook gesproken over regeldruk. U heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om een quickscan te laten uitvoeren naar dit onderwerp en daarbij Actal te betrekken. Op basis van die toezegging heeft u ons op 27 september 2016 gevraagd de quickscan uit te voeren en u te adviseren over de mogelijkheden om de regeldruk voor Schiphol te verminderen en de concurrentiepositie van deze mainport te versterken. Wij hebben de quickscan vervolgens uitgevoerd in goede afstemming met uw ministerie. Bij het onderzoek naar de regeldruk hebben wij Schiphol zelf, ondernemers die actief zijn op Schiphol en uw ministerie en andere relevante overheden betrokken. Een belangrijke bevinding van de bij het onderzoek betrokken bedrijven is dat het hen geholpen heeft om voor het eerst vanuit het perspectief van regeldruk kritisch te kijken naar de eigen bedrijfsprocessen die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen, en naar het toezicht dat op hen wordt uitgeoefend. Als resultaat daarvan zijn in relatief beperkte tijd 12 knelpunten op het gebied van regeldruk en 22 overige knelpunten geïdentificeerd.

Bijgaand bieden wij u de resultaten van de quickscan aan. Op basis van deze scan komen wij tot dit advies.

Opzet quickscan

De centrale vraag van de quickscan was in hoeverre de regeldruk voor mainport Schiphol kan worden verminderd? Om die vraag te beantwoorden, is een inventarisatie gemaakt van de regelgeving die geldt voor:

1. Luchtvracht: regelgeving met betrekking tot (dominante) luchtvrachtstromen.
2. Passagiers: processen met betrekking tot de afhandeling van passagiers (OD/transfer).
3. Operatie van luchtvaartmaatschappijen: processen en regels voor luchtvaartmaatschappijen.
4. Processen van facilitaire bedrijven en diensten op de luchthaven.

Voor deze aandachtsgebieden is gekozen, omdat dit de belangrijkste activiteiten en processen zijn die invloed hebben op de concurrentiepositie van de mainport Schiphol.

Na de inventarisatie zijn ondernemers bevestigd over de knelpunten die zij ervaren en zijn oplossingsrichtingen geïnventariseerd. Het gaat hierbij om bedrijven als de Schiphol Group, luchtvaartmaatschappijen, facilitaire bedrijven en cargo bedrijven.

Het onderzoek laat zien dat ondernemers op Schiphol onnodig regeldruk ervaren op verschillende terreinen. De concurrentiepositie van de luchthaven kan worden versterkt door de onnodige regeldruk voor deze ondernemers te verlagen.

Drie grotere thema's

De geïnventariseerde knelpunten vormen aanleiding om drie knelpunt overstijgende thema's te benoemen die zich goed lenen voor het reduceren van onnodige regeldruk. Deze thema's worden hieronder nagelopen. U kunt ze in deze volgorde als structuur gebruiken bij het verder aanpakken van de regeldruk op Schiphol.

1. Uitwisselen documenten

Een eerste thema gaat over het uitwisselen van documenten. Ondernemers moeten veel documenten verstrekken aan diverse uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Als deze uitwisseling verder kan worden gedigitaliseerd, scheelt dat de ondernemers veel tijd en geld. Het gaat daarbij niet alleen om het verminderen van de regeldruk, maar ook om het verminderen van de opportunitetskosten. Digitalisering van documentenstromen maakt het werk voor uitvoeringsorganisaties en toezichthouders ook eenvoudiger. Zowel douane als NVWA maken nu al werk van de digitalisering van documentenstromen. Toch blijkt uit het onderzoek dat een verdergaande digitalisering de regeldruk en de opportunitetskosten verder kan doen afnemen. Dit is zeker het geval wanneer Europese en internationale belemmeringen voor het gebruik van digitale documenten worden weggenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Europese verplichting om bij bepaalde vrachtstromen (douane)documenten fysiek te archiveren.

Wij adviseren u om in het kader van het Digital Airport Program de documentenstromen ten behoeve van personenvervoer en vrachtvervoer verder te digitaliseren.

Wij adviseren u om samen met ondernemers te inventariseren waar nationale belemmeringen voor de digitalisering kunnen worden weggenomen. En om daarnaast in te zetten op het wegnemen van Europese en internationale belemmeringen voor de digitalisering, bijvoorbeeld door het wegnemen van de verplichting om documenten fysiek te archiveren.

2. Veiligheid

Een ander thema is veiligheid. Iedere stakeholder wil een zo groot mogelijke veiligheid waarborgen op Schiphol. Ondernemers geven aan dat ook zij de noodzaak zien van getroffen veiligheidsmaatregelen. Ze geven aan dat er mogelijkheden zijn om een gelijk veiligheidsniveau te realiseren en tegelijkertijd de regeldruk te verminderen. Zo moet bagage van passagiers die niet aan boord zijn, worden uitgeladen vanuit veiligheidsoverwegingen. Dit veroorzaakt hoge kosten voor luchtvaartmaatschappijen, omdat vluchten hierdoor vertraging oplopen. Het leidt niet alleen tot hoge kosten. Luchtvaartmaatschappijen en Schiphol ondervinden imagoschade bij de passagiers waardoor deze in de toekomst minder snel geneigd zijn voor de betreffende luchtvaartmaatschappij en Schiphol te kiezen. Als de koffers op een voldoende hoog veiligheidsniveau gescreend zijn, zou verplicht uitladen achterwege kunnen blijven omdat eenzelfde veiligheidsniveau door het goed screenen van alle bagage wordt geborgd. Het extra steekproefsgewijs controleren van bagage op transfervluchten is een volgend voorbeeld van regeldruk. De steekproeven zijn niet nodig als er voldoende controle plaatsvindt in het land van vertrek. Deze oplossing vermindert de regeldruk voor de luchtvaartmaatschappijen zonder afbreuk te doen aan het niveau van veiligheid, zo blijkt uit het onderzoek.

Wij beseffen dat het borgen van veiligheid cruciaal is. Het onderzoek laat zien dat er alternatieve oplossingen zijn waarbij een gelijk veiligheidsniveau kan worden gerealiseerd met minder regeldruk. Zeker als gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologieën, zoals de 3D-scan van de inhoud van de handbagage. Op deze manier kan niet alleen de regeldruk voor ondernemers worden verminderd, maar wordt Schiphol ook aantrekkelijker doordat het realiseren van hetzelfde veiligheidsniveau leidt tot minder overlast voor de passagiers.

Wij adviseren u om in overleg met ondernemers en andere stakeholders te onderzoeken op welke wijze eenzelfde veiligheidsniveau kan worden gerealiseerd met minder regeldruk voor ondernemers en minder overlast voor passagiers.

3. Vergunning- en toezichtprocedures

Het derde thema betreft vergunnings- en toezichtprocedures. Ondernemers hebben te maken met meerdere vergunnings- en toezichtprocedures. Deze zijn niet altijd goed op elkaar afgestemd en sluiten niet altijd goed aan op de werkprocessen van de ondernemers. Dit leidt tot vertragingen en extra tijdsinvesteringen en wordt als hinderlijk ervaren door ondernemers. Zo wordt het personeel van beveiligingsbedrijven onderworpen aan een dubbele screening. Het gelijktrekken of samenvoegen van de screenings bespaart kosten en waarborgt het doel waarvoor ze bedoeld zijn. Een ander voorbeeld is het tweemaal moeten aanvragen van een Verklaring omtrent gedrag voor medewerkers van transportbedrijven op Schiphol. Als de VOG voor meerdere doeleinden gebruikt kan worden, vermindert dat de regeldruk voor de ondernemers. Ondernemers die te maken hebben met het Besluit risico's zware ongevallen, hebben moeten investeren in een veiligheidsbeheersysteem. Concreet betekent dit dat de ondernemers een "boekwerk", zoals zij het zelf noemen, hebben moeten samenstellen waarin procedures zijn uitgewerkt en dat dient als informatiedocument voor de instanties. Deze informatie is al beschikbaar vanwege de ICAO-regelgeving (International Civil Aviation Organization). Doordat deze echter op een andere manier moet worden gerapporteerd, moet door de ondernemer dubbel werk worden verricht om aan beide verplichtingen te voldoen.

Zo zijn er in de quickscan meerdere voorbeelden opgenomen die gaan over vergunnings- en toezichtprocedures waarbij een betere afstemming kan leiden tot het verminderen van de regeldruk. Hierbij geven ondernemers ook aan dat de capaciteit van overheidsinstanties niet in alle gevallen gelijk opgaat met de toename van het aantal passagiers en de omvang van het vrachtvervoer. Dit leidt tot langere wachttijden.

Wij adviseren u om in samenspraak met ondernemers en betrokken overheidsinstanties de verschillende vergunnings- en toezichtprocedures verder op elkaar af te stemmen en deze beter te laten aansluiten op de werkprocessen van de ondernemers.

Algemene punten

De relevantie van het thema regeldruk voor de luchthaven Schiphol komt mede tot uitdrukking in de constructieve bijdrage die de verschillende partijen hebben gegeven aan de uitvoering van de quickscan. In de beperkte tijd die voor de uitvoering van de quickscan beschikbaar was, hebben zij zich actief ingezet bij het inventariseren van 12 knelpunten op het terrein van de regeldruk en 22 overige knelpunten.

Bovendien gaven zij aan te worden geconfronteerd met opportuniteitskosten (gederfde inkomsten). De betrokken ondernemers hebben ook oplossingsrichtingen aangedragen om deze knelpunten en opportuniteitskosten tegen te gaan.

Enkele knelpunten waarvoor ondernemers onnodig kosten maken, bijvoorbeeld met betrekking tot de beperkte digitalisering van documenten, zijn zodanig complex dat de potentiële vermindering van de regeldruk in de beperkte doorlooptijd van de quickscan niet kon worden gekwantificeerd. Zoals ondernemers zelf aangeven, heeft het onderzoek hen geholpen om voor het eerst vanuit het perspectief van regeldruk te kijken naar de eigen bedrijfsprocessen die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen en naar het toezicht dat op hen wordt uitgeoefend. Het onderzoek heeft daardoor een beweging bij en samenwerking tussen de verschillende partijen op Schiphol op gang gebracht. De verschillende partijen op Schiphol hebben regeldruk nu als zelfstandig onderwerp op de agenda staan en willen samen komen tot een reductie daarvan. Het is zaak deze beweging en samenwerking te behouden, ook na afronding van de quickscan. Zeker omdat de reikwijdte van de quickscan beperkt was. Er is niet naar alle soorten regelgeving gekeken. Zo is alleen de regelgeving meegenomen die gaat over de processen 'op de grond' en is niet ingegaan op regelgeving die gaat over de processen 'in de lucht'. De regelgeving die wel is meegenomen, is enkel op die onderdelen bestudeerd waar de betrokken ondernemers concreet konden aangeven welke knelpunten zij ervaren. Het gecreëerde commitment op het verminderen van de regeldruk op Schiphol kan worden benut om over de volle breedte en diepte van alle regelgeving en daarbij horende toezicht en uitvoering de regeldruk te inventariseren en daar waar mogelijk te verminderen.

Wij adviseren u om als vervolg op de quickscan in samenwerking met de betrokken partijen op Schiphol een systematische en gestructureerde analyse van regelgeving, en daarbij horende toezicht en uitvoering, uit te voeren.

Wij adviseren u om de geïnterpreteerde knelpunten in overleg met de ondernemers op Schiphol actief ter hand te nemen en te komen tot een oplossing waarbij de regeldruk wordt verminderd. Dit zonder dat het doel van de regelgeving in het gedrang komt.

Elke regel heeft zijn eigen aanleiding en doel. Onnodig hoge regeldruk ontstaat vaak daar waar een ondernemer tegelijkertijd te maken krijgt met meerdere regels, meerdere uitvoeringsorganisaties en meerdere toezichthouders. Een voorbeeld hiervan betreft de verschillende eisen die de KMar en de brandweer stellen aan bepaalde loodsen in het kader van de veiligheid.

Wij adviseren u om bij de follow-up van deze quickscan te kijken naar de wijze waarop de diverse regelgeving in de praktijk samenkomt bij de ondernemers op Schiphol.

Regels zijn veelal statisch en een weergave van wat op een bepaald moment nodig wordt geacht. Hierdoor zijn deze regels minder goed in staat te anticiperen op de dynamiek in de samenleving en specifiek in het bedrijfsleven en er onnodige regeldruk ontstaat. Wij constateren dat de mogelijkheden om regelgeving flexibeler te maken en daarmee beter in te spelen op ontwikkelingen van het bedrijfsleven, nog niet volledig zijn benut.

Wij adviseren u om in voorkomende wet- en regelgeving experimenteerbepalingen op te nemen om daarmee pilots mogelijk te maken die bijdragen aan lastenluwere regelgeving.

Overige knelpunten

Naast de bronnen van regeldruk hebben ondernemers ook 22 andere knelpunten aangedragen met een negatieve invloed op de concurrentiepositie van luchthaven Schiphol. Deze knelpunten zijn formeel gezien geen regeldruk, maar worden door ondernemers wel als zodanig ervaren. Dit gaat bijvoorbeeld om fytosanitaire checks (keuring van plantaardige goederen) die, in tegenstelling tot de ons omliggende landen, in Nederland alleen door één partij worden uitgevoerd. Of om beperkte openingstijden voor laboratoriumonderzoek en bemonsteringen of de beperkte bereikbaarheid van de inspectie wat wachttijden en vertraging tot gevolg kan hebben. Een ander voorbeeld gaat over schaarste aan opstelvakken wat leidt tot inefficiëntie en langere wachttijden. Ook de eerder genoemde beperkte capaciteit van overheidsinstanties speelt de ondernemers parten. Met een groeiend aantal passagiers en een toename in het vrachtvervoer kan de beperkte capaciteit leiden tot langere wachttijden. Een laatste voorbeeld is de wijze waarop de afspraken over preferent baangebruik worden geïmplementeerd. Dat leidt tot langere en extra taxibewegingen en tot omvliegen door vliegtuigen vanwege de vaste vertrek- (SID) en aankomstroutes. Dit laatste voorbeeld kost de luchtvaartmaatschappijen jaarlijks circa € 80 miljoen. Alhoewel deze overige knelpunten niet vallen binnen de reikwijdte van de formele definitie van regeldruk, achten wij het toch aanbevelenswaardig deze te betrekken bij uw overleg met de stakeholders op Schiphol.

Gelet op hun coördinerende bevoegdheden met betrekking tot het verminderen van de regeldruk voor bedrijven respectievelijk burgers, sturen wij een afschrift van onze reactie naar de minister van Economische Zaken en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wij vertrouwen erop u met deze reactie van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

w.g.

R.W. van Zijp
Secretaris