

Onderbouwing beperking aantal grondafhandelaren op Schiphol

Plan van aanpak

Definitieve versie

—

25 januari 2023

Referentie: A2200027265.D5.2

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en doel van dit plan van aanpak	3
2	Probleemdefinitie	4
3	Doel van het uit te voeren onderzoek en onderzoeksvragen	5
4	Onderzoeks- en analyseplan	6
4.1	Strategisch marktonderzoek en benchmark	7
4.2	Inventarisatie van veiligheidsrisico's	8
4.3	Uitgangspunten voor aanbesteding	9
4.4	Kwantitatieve scenarioanalyse	10
4.5	Stakeholderanalyse en -mapping	11
4.6	Toets op uitvoerbaarheid	12
5	Beschrijving stakeholderlandschap	13
6	Planning en fasering	14
	Bijlage 1: Hypotheseraamwerk	15
	Bijlage 2: Methodologische verantwoording	20

Dit plan beschrijft de onderzoeksvragen en -aanpak om een besluit tot reductie van grondafhandelaren te onderbouwen

Achtergrond en aanleiding

- Door de jaren heen is er meermaals en uitvoerig aandacht geweest voor de situatie met betrekking tot grondafhandelaren (GA's) op Schiphol. Zowel politiek, maatschappelijk als binnen de luchtvaart gemeenschap is er in wisselende intensiteit oog voor de, binnen Europese luchthavens, bijzondere situatie op Schiphol.
- Waar verschillende internationale vliegvelden een restrictief beleid voeren ten aanzien van het aantal toegelaten GA's is er op Schiphol geen maximum aantal vastgesteld.
- Wanneer een GA een contract heeft met een luchtvaartmaatschappij en aan de minimale kwaliteitseisen voldoet wordt deze toegestaan bedrijf te houden op de luchthaven.
- Dit beleid heeft bijgedragen aan een grote diversiteit van GA's op Schiphol.
- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is zeer bereid om bij te dragen aan verbetering van de situatie van de grondafhandeling op Schiphol. Daarom is in 2021 onderzoek gedaan door NLR, Ecorys en de Universiteit Leiden naar mogelijkheden voor de invoering van sociale vestigingseisen in samenhang met veiligheid.
- Een beperking van het aantal afhandelaren is in dit onderzoek naar voren gekomen als mogelijke verbetermaatregel voor de huidige situatie.
- Een reductie heeft echter grote impact, en hoewel de minister de bevoegdheid heeft om een reductie in gang te zetten moet een dergelijk besluit een gedegen onderbouwing hebben.

Doel van dit plan van aanpak

- Dit plan van aanpak geeft inzicht in de aspecten die bijdragen aan een goede onderbouwing en beschrijft wat voor onderzoek vereist is om tot deze onderbouwing te komen.
- Het doel van dit plan van aanpak is om inzichtelijk te maken welke kennis vereist is voor een sluitende onderbouwing. In beginsel dient het plan van aanpak om:
 1. De argumenten weer te geven die onderbouwen waarom een reductie noodzakelijk, proportioneel en uitvoerbaar is.
 2. Vast te stellen welke analyses en onderzoeken nodig zijn om deze argumenten te toetsen en gedegen te onderbouwen.

Scope en reikwijdte

- In opdracht van IenW zijn de belangrijkste argumentatielijnen in dit plan van aanpak schematisch uitgewerkt, de voor de onderbouwing vereiste analyses en onderzoeken weergegeven en is het geldende juridisch kader waarbinnen moet worden geopereerd meegenomen.
- Het plan van aanpak bevat daarmee de handvatten om tot een uiteindelijke onderbouwing te komen.
- Het plan van aanpak heeft betrekking op een mogelijke reductie van het maximaal aantal GA's voor alle vier de categorieën afhandeldingsdiensten waarvoor de Minister bevoegd is het maximale aantal te reduceren:
 1. Bagageafhandeling;
 2. Platformafhandeling;
 3. Brandstof- en olielevering;
 4. Vracht en postafhandeling, voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen gebouwen op de luchthaven en het vliegtuig.
- Bij het opstellen van het plan van aanpak zijn nadrukkelijk parallellen getrokken met de werkwijzen van andere Europese luchthavens in verband met het juridisch kader van de Europese Unie waar rekening mee gehouden dient te worden.
- Het plan van aanpak is specifiek toegespitst op de situatie op Schiphol en is niet noodzakelijkerwijs toepasbaar op andere (Nederlandse) luchthavens.
- De onderdelen van het plan van aanpak zijn onder andere gebaseerd op gesprekken met FNV, Schiphol, WPBL (werkgeversvereniging voor de sector passagiers- en bagageafhandeling luchtvaart) en verschillende luchtvaartmaatschappijen.

De effecten van een reductie van GA's zijn nog onvoldoende bekend om een besluit te kunnen nemen

Het ministerie van IenW wil binnen afzienbare tijd bijdragen aan verbetering van de situatie omtrent de grondafhandeling op Schiphol

Momenteel zijn zes GA's actief op Schiphol die zorg dragen voor de activiteiten rondom het vliegtuig na aankomst en vertrek. Luchtvaartmaatschappijen contracteren GA's om de grondafhandeling voor hun vluchten te organiseren zelfstandig, zonder tussenkomst van Schiphol of publieke organisaties.

Het ministerie van IenW en Schiphol hebben mede hierdoor beperkte mogelijkheden om te sturen op kwaliteit, efficiëntie of arbeidsomstandigheden.

Dit vrijmarktmodel heeft geleid tot zes actieve GA's en hoge concurrentiedruk tussen deze GA's. De hoge concurrentiedruk gaat wellicht ten koste van vliegveiligheid en kwaliteit van dienstverlening. Het beperken van het toegestane aantal GA's kan een oplossing bieden voor deze uitdagingen. Zonder restricties in maximaal aantal GA's zou het aantal actieve GA's de komende jaren verder kunnen stijgen.

In Nederland heeft de minister van IenW op basis van artikel 5, lid 2 van de Regeling grondafhandeling luchtvaartterreinen de bevoegdheid om het aantal bedrijven in bagage- en platformafhandeling te beperken. IenW overweegt om van deze bevoegdheid gebruik te maken om de situatie omtrent grondafhandeling te verbeteren. Op diverse Europese luchthavens zijn recent vergelijkbare maatregelen getroffen om het aantal GA's te reduceren.

Het beperken van het aantal afhandelaren is een impactvolle stap die goed onderbouwd moet worden

Uit gesprekken van IenW met nationale en internationale stakeholders komt naar voren dat het reduceren van het aantal GA's de veiligheid, kwaliteit van dienstverlening van GA's en arbeidsomstandigheden en –voorwaarden kunnen verbeteren. Daar tegenover staan mogelijk hogere kosten voor grondafhandeling.

De daadwerkelijke impact van een reductie van het aantal GA's voor Schiphol is echter nog niet objectief vastgesteld. IenW wenst deze impact in kaart te brengen om eventuele negatieve gevolgen zoveel mogelijk te beperken. .

Op basis van gesprekken met stakeholders die direct bij grondafhandeling op Schiphol betrokken zijn blijkt dat er op voorhand geen onoverkomelijkheden zijn bij het doorvoeren van een reductie. De zienswijze van stakeholders op de problematiek is vergelijkbaar, maar de impact die stakeholders verwachten van reductie verschilt. Daarom is het belangrijk dat de impact van reductie objectief en kwantitatief inzichtelijk gemaakt wordt, zodat stakeholders zekerheid hebben over de effecten en zich ook kunnen committeren aan een reductie.

De onderbouwing bij een besluit moet ingaan op de doelmatigheid, proportionaliteit en uitvoerbaarheid van een reductie

De onderbouwing moet aangeven waarom een reductie **doelmatig** is door inzichtelijk te maken hoe en in welke mate een reductie van het aantal GA's bijdraagt aan kwaliteit van dienstverlening, (vlieg)veiligheid en arbeidsomstandigheden en -voorwaarden.

De onderbouwing moet duidelijk maken waarom een reductie **proportioneel** is door inzichtelijk te maken welk aantal GA's (eventueel samen met andere maatregelen) leiden tot de optimale verbetering van de grondafhandeling, zonder de markt te veel te verstoren.

De onderbouwing moet aangeven waarom een reductie **uitvoerbaar** is door inzichtelijk te maken dat er draagvlak is bij betrokken stakeholders, dat er geen onoverkomelijke bestuurlijke barrières zijn en dat de daadwerkelijke reductie objectief uit te voeren is.

Doel van het uit te voeren onderzoek is om de doelmatigheid, proportionaliteit en uitvoerbaarheid in kaart te brengen

Het proces tot de daadwekelijke inperking van het aantal afhandelingsbedrijven zal naar verwachting de nodige tijd vergen. Om binnen afzienbare tijd bij te dragen aan verbetering van grondafhandeling wil lenW rond de zomer van 2023 het principebesluit nemen om het aantal GA's op Schiphol wel of niet te reduceren. Daarnaast dient lenW ook te kunnen beschrijven hoe een reductie doorgevoerd zou kunnen worden.

Het resultaat van de opdracht is dat lenW alle argumenten heeft om te onderbouwen dat een reductie van het aantal GA's wel of niet doelmatig, proportioneel en uitvoerbaar is. Hiervoor dient lenW inzicht te hebben op de positieve effecten van reductie (kwaliteit van dienstverlening, veiligheid, etc.), de negatieve effecten (hogere kosten, juridische procedures, etc.), maar ook hoe een besluit uitgevoerd kan worden (rol van verschillende stakeholders, de wijze van aanbesteden, het opheffen van bestaande contracten, etc.).

Gegeven bovenstaande aspecten zijn voor het uit te voeren onderzoek onderstaande hoofdvraag en bijbehorende deelvragen opgesteld. De onderzoeksvragen zijn verder geoperationaliseerd op de volgende pagina.

Onderzoeksvragen voor het uit te voeren onderzoek

Wat zijn de effecten van een reductie van GA's op de kwaliteit en veiligheid van de grondafhandeling op Schiphol en hoe zou een daadwerkelijke reductie uitgevoerd kunnen worden?



Om de onderzoeksvragen te beantwoorden worden zes deelonderzoeken voorzien

Wat is de impact van een reductie van GA's op de kwaliteit en efficiëntie van dienstverlening?	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de impact van een reductie op de concurrentiedruk en ruimte voor investeringen? • Wat is de impact van een reductie op de arbeidsproductiviteit van werknemers? • Hoe beïnvloedt een reductie de samenwerking tussen GA's, Schiphol en airlines? • Wat is de impact van een reductie op efficiëntie van afhandeling van alle op Schiphol opererende partijen? 	1. Strategisch marktonderzoek en benchmark
Wat is de impact van een reductie van GA's op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden?	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de impact van reductie op de arbeidsvoorwaarden? • Wat is de impact van reductie op de arbeidsomstandigheden? 	
Wat is de impact van een reductie van GA's op emissies van grondafhandeling?	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de impact van reductie op investeringen in duurzamer materieel? • Wat is de impact van reductie op de toepassing van werkwijzen met minder emissies? 	
Wat is de impact van een reductie van GA's op de veiligheid?	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de impact van reductie op de grondveiligheid? • Wat is de impact van reductie op de veiligheid arbeidsomstandigheden? 	2. Inventarisatie van veiligheidsrisico's
Welke uitgangspunten zouden in de aanbesteding gehanteerd moeten worden om invulling te geven aan beleidsdoelen van lenW?	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe kan middels een aanbesteding gestuurd worden op verbetering van kwaliteit van dienstverlening? • Hoe kan middels een aanbesteding gestuurd worden op veiligheid? • Hoe kan middels een aanbesteding gestuurd worden op duurzaamheid? • Hoe kan middels een aanbesteding gestuurd worden op bescherming van werknemers? 	3. Uitgangspunten voor aanbesteding
Welke mate van reductie brengt de beste balans tussen kwaliteit, veiligheid en kosten?	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de Europese regels met betrekking tot marktwerking? • Voor welke categorieën afhandelingsdiensten (bagage, platform, brandstof en/of vracht) is een reductie wenselijk? • Hoeveel GA's zijn (per categorie) minimaal nodig? • Wat is een eventueel optimum aantal GA's? 	4. Kwantitatieve scenarioanalyse
Zijn er alternatieven die hetzelfde effect kunnen sorteren als een reductie?	<ul style="list-style-type: none"> • Welke alternatieven zijn er om de kwaliteit en veiligheid van grondafhandeling te verbeteren? • Wat zijn de effecten van de nieuwe sector CAO? • Wat is het verwachte effect van toekomstige EU regelgeving voor grondafhandeling? • Hoe kan equipment pooling bestaande knelpunten oplossen? • Zijn de voorgenomen aangescherpte operational standards een effectief beleidsinstrument? • Wat is de impact van alternatieven en hoe vergelijken die zich ten opzichte van het reductiescenario? • Wat is de meerwaarde van reductie in combinatie met alternatieve maatregelen (sector CAO, aangescherpte License to Operate (LtO), equipment pooling, toekomstige EU regelgeving)? 	
Is er genoeg draagvlak bij de betrokken stakeholders?	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de belangen van betrokken stakeholders? • Ondersteunen de belangrijkste stakeholders een reductie? • Hoe kunnen stakeholders een proces van reductie mogelijk frustreren? 	5. Stakeholderanalyse en -mapping
Welke bestuurlijke barrières kunnen een reductie bemoeilijken?	<ul style="list-style-type: none"> • Welke (inter)nationale juridische regelingen en procedures kunnen het doorvoeren van een reductie compliceren? • Welke contractuele afspraken kunnen het doorvoeren van reductie compliceren? 	6. Toets op uitvoerbaarheid
Hoe kan een reductie van GA's objectief uitgevoerd worden?	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de rolverdeling tussen lenW, Schiphol, airlines en GA's bij het doorvoeren van reductie? • Welke stappen moeten worden gezet om een reductie door te voeren? • Wat is het benodigde tijdsplan om een reductie door te voeren? 	

Toelichting

Een kernonderdeel van de onderbouwing voor de reductie van GA's is de veronderstelling dat een groter marktaandeel tal van positieve effecten heeft op de dienstverlening van GA's, de veiligheid op en om vliegvelden, de arbeidsomstandigheden van werknemers en reductie van emissies die gerelateerd zijn aan grondafhandeling.

Een strategisch marktonderzoek waarin data wordt verzameld en geanalyseerd ter ondersteuning van de onderbouwing vormt daarom de basis van meerdere argumentatielijnen. In het onderzoek wordt geanalyseerd wat voor een impact een groter marktaandeel binnen een (interne) markt heeft op de bedrijfsvoering van GA's.

Het onderzoek bestaat uit een kwalitatief onderzoek naar de gevolgen van een groter marktaandeel op diverse aspecten van de bedrijfsvoering van GA's en een kwantitatieve benchmark met andere luchthavens op belangrijke KPI's van GA's.

Verwachte doorlooptijd: ~ 7 weken

1. Strategisch marktonderzoek en benchmark

Doel en onderzoeksvragen

Doel van dit deelonderzoek is het beantwoorden van de volgende hoofd- en deelvragen:

- Wat is de impact van een reductie van GA's op de kwaliteit en efficiëntie van dienstverlening?
 - Wat is de impact van een reductie op de concurrentiedruk en ruimte voor investeringen?
 - Wat is de impact van een reductie op de arbeidsproductiviteit van werknemers?
 - Hoe beïnvloedt een reductie de samenwerking tussen GA's, Schiphol en luchtvaartmaatschappijen?
 - Wat is de impact van een reductie op efficiëntie van afhandeling van alle op Schiphol opererende partijen?
- Wat is de impact van reductie van GA's op arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden?
 - Wat is de impact van reductie op de arbeidsvoorwaarden?
 - Wat is de impact van reductie op de arbeidsomstandigheden (in het bijzonder de veiligheid)?
- Wat is de impact van een reductie van GA's op emissies gerelateerd aan grondafhandeling?
 - Wat is de impact van reductie op investeringen in duurzamer materieel?
 - Wat is de impact van reductie op de toepassing van werkwijzen met minder emissies?
- Wat is de impact van een reductie van GA's op de veiligheid?
 - Wat is de impact van reductie op de grondveiligheid?
 - Wat is de impact van reductie op de veiligheid arbeidsomstandigheden?

Activiteiten

1. Data verzameling

- Interviews met vergelijkbare luchthavens.
- Deskresearch naar bestaande data.
- Kwantitatief onderzoek onder GA's om inzicht in belangrijkste KPI's te krijgen.

2. Internationale benchmark

- Opgehaalde data wordt geanalyseerd, gecomprimeerd en met elkaar vergeleken.

3. Strategisch marktonderzoek

- Kwantitatief inzicht geven in de verwachte effecten in de markt van GA's op Schiphol wanneer het aantal GA's gereduceerd wordt.

Resultaat

- Inzicht in prestaties (KPI scores) van GA's op verschillende luchthavens in Europa.
- Inzicht in de effecten van reductie op de bedrijfsvoering van GA's en een eventuele correlatie met het aantal GA's.

Toelichting

Een weergave van de risico's in de bestaande situatie op Schiphol is een belangrijk onderdeel van de onderbouwing op de veiligheidsdimensie. Om goed invulling te geven aan dit deel van de onderbouwing is het nodig om middels een inventarisatie verschillende soorten veiligheidsrisico's m.b.t. de operatie van GA's in kaart te brengen. In het onderzoek onderscheiden we twee soorten veiligheid waar onderzoek naar gedaan wordt:

- Grondveiligheid: het geparkeerde vliegtuig wordt niet beschadigd en op de platformen en randwegen zijn geen botsingen met voertuigen en materieel.
- Veiligheid arbeidsomstandigheden: werknemers werken met veilige middelen en kunnen veilig hun werk doen. Ongevallen worden zoveel mogelijk voorkomen en worden (indien zij zich toch voordoen) adequaat opgelost.

In het onderzoek wordt vliegveiligheid niet onderzocht, omdat uit eerder onderzoek blijkt dat het onwaarschijnlijk is dat het verkeerd uitvoeren van grondafhandeling de vliegveiligheid beïnvloedt. Deze conclusie dient in het uit te voeren onderzoek wel meegenomen te worden om de impact van reductie op alle soorten veiligheid te beschrijven.

Voor het inventariseren van de risico's en het prioriteren van de risico's kan zowel kwalitatieve data worden gebruikt uit interviews met stakeholders als kwantitatieve historische data over operationele risico's op Schiphol.

Verwachte doorlooptijd: ~ 3 weken

2. Inventarisatie van veiligheidsrisico's

Doel en onderzoeksvragen

Een risico-inventarisatie geeft een overzicht van de bestaande risico's en het maakt het mogelijk deze vervolgens te prioriteren. Waar het strategische marktonderzoek op basis van informatie van andere (Europese) luchthavens de impact van reductie op veiligheid in kaart brengt, kan met een inventarisatie van veiligheidsrisico's in kaart worden gebracht wat de impact van reductie op Schiphol zou betekenen. Om ook te kunnen beredeneren of een reductie van GA's deze risico's (deels) mitigeert moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Wat is de impact van een reductie van GA's op de veiligheid?
 - Wat is de impact van reductie op de grondveiligheid?
 - Wat is de impact van reductie op de veiligheid arbeidsomstandigheden?

Activiteiten

1. Identificeren risico's

- Interviews met GA's, luchtvaartmaatschappijen & Schiphol.
- Analyse van historische data.

2. Prioriteren en oorzaken bepalen

- Impact van risico's vaststellen en waar mogelijk kwantificeren.
- Prioritering aanbrengeen.
- Onderliggende oorzaken aanwijzen.

3. Impact reductie bepalen

- Mitigerende werking van reductie op risico's bepalen.

Resultaat

- Inzicht in de bestaande risico's binnen de operatie van GA's.
- Inzicht in het effect van reductie op de geïnventariseerde risico's.

Toelichting

Wanneer een reductie wordt doorgevoerd moet overgestapt worden naar een marktmodel met aanbesteding. Waarbij door Schiphol, als aanbestedende dienst, een aanbesteding wordt uitgevoerd om GA's toe te laten gronafhandeling uit te voeren op de luchthaven. Ten behoeve van deze aanbesteding dienen onder andere eenduidige eisen worden gesteld aan het toelatingsmechanisme, de geschiktheidseisen die aan de GA's worden gesteld, de duur van de concessie (maximaal 7 jaar) en hoe toezicht en handhaving tijdens de looptijd van de concessie plaatsvindt.

lenW geeft bij deze aanbesteding uitgangspunten mee waar de aanbesteding aan moet voldoen. Met als doel om te borgen dat de uitkomst van de aanbesteding aansluit bij de beleidsdoelen van lenW op het gebied van kwaliteit, veiligheid en duurzaamheid. In het bijzonder dienen mogelijke nadelige effecten voor werknemers van GA's voorkomen te worden.

Verwachte doorlooptijd: ~ 3 weken

3. Uitgangspunten voor aanbesteding

Doel en onderzoeksvragen

Bepalen welke uitgangspunten bij de aanbesteding gehanteerd moeten worden is belangrijk om invulling te geven aan de beleidsdoelen van lenW. deze uitgangspunten vast te stellen moet antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

- Welke uitgangspunten zouden in de aanbesteding gehanteerd moeten worden om invulling te geven aan beleidsdoelen van lenW?
 - Hoe kan middels een aanbesteding gestuurd worden op verbetering van kwaliteit van dienstverlening?
 - Hoe kan middels een aanbesteding gestuurd worden op veiligheid?
 - Hoe kan middels een aanbesteding gestuurd worden op duurzaamheid?
 - Hoe kan middels een aanbesteding gestuurd worden op bescherming van werknemers?

Activiteiten

1. Bepalen uitgangspunten aanbesteding

- Formuleren wat de uiteindelijke doelstelling van de aanbestedingen zijn voor lenW.
- Uitgangspunten opstellen die bijdragen aan de doelen van lenW.

Resultaat

- Uitgangspunten vanuit lenW die door Schiphol meegenomen kunnen worden in een aanbesteding.

Toelichting

Om te bepalen wat het daadwerkelijke aantal GA's (per categorie) op Schiphol zou moeten zijn om de gewenste kwaliteit en veiligheid van grondafhandeling te bewerkstelligen is het nodig om verschillende scenario's met elkaar te vergelijken. Deze scenario's beschrijven verschillende opties voor het aantal GA's per categorie afhandeling (bagage, platform, brandstof en vrachten waarin ook alternatieve maatregelen meegewogen worden, zoals de sector CAO, de aangescherpte License to Operate en equipment pooling. Wanneer blijkt dat voor bepaalde categorieën afhandeling geen problemen met grondafhandeling bestaan of dat reductie geen effect zou hebben op de kwaliteit kunnen deze categorieën in minder detail onderzocht worden.

Dit wordt gedaan door het uitvoeren van een kwantitatieve scenarioanalyse waarin voor verschillende scenario's wordt doorgerekend wat de kosten zijn (voor arbeid en materieel), de inkomsten zijn (door mogelijk hogere tarieven) en in welke mate GA's investeren in arbeid en materiaal. Het strategisch marktonderzoek bevat de belangrijke input voor de te hanteren kengetallen.

Verwachte doorlooptijd: ~ 7 weken

4. Kwantitatieve scenarioanalyse

Doel en onderzoeksvragen

Doel van dit deelonderzoek is het beantwoorden van de volgende hoofd- en deelvragen:

- Welke mate van reductie brengt de beste balans tussen kwaliteit, veiligheid en kosten?
 - Wat zijn de Europese regels met betrekking tot marktwerking?
 - Voor welke categorieën afhandeldiensten (bagage, platform, brandstof en/of vracht) is een reductie wenselijk?
 - Hoeveel GA's zijn (per categorie) minimaal nodig?
 - Wat is een eventueel optimaal aantal GA's?
- Zijn er alternatieven die hetzelfde effect kunnen sorteren als een reductie?
 - Welke alternatieven zijn er om de kwaliteit en veiligheid van grondafhandeling te verbeteren?
 - Wat zijn de effecten van de nieuwe sector CAO?
 - Wat is het verwachte effect van toekomstige EU regelgeving voor grondafhandeling?
 - In hoeverre lost equipment pooling bestaande knelpunten op?
 - Zijn de voorgenomen aangescherpte operational standards een effectief beleidsinstrument?
 - Wat is de impact van alternatieven en hoe vergelijken die zich ten opzichte van het reductiescenario?
 - Wat is de meerwaarde van alternatieve maatregelen (sector CAO, aangescherpte License to Operate (LTO), equipment pooling, veiligheidsbeleid Schiphol) in combinatie met reductie?

Activiteiten

1. Voorbereiden

- Data verzameling.
- Uitgaven-, ontvangsten-, en risicoposten van GA's beschrijven, zoveel als mogelijk op basis van reeds beschikbare informatie.
- Niet-financiële/ maatschappelijke effecten inventariseren.

2. Rekenmodel en scenario's beschrijven

- Opstellen rekenmodel om scenario's door te rekenen.
- Verschillen tussen scenario's kwalitatief beschrijven.

3. Verschillen kwantificeren

- Scenario's kwantificeren
- Gevoeligheidsanalyse uitvoeren.
- Conclusies trekken door beantwoorden van onderzoeksvragen.

Resultaat

- Inzicht in hoe een verschillende aantallen GA's (samen met alternatieven) leiden tot kwaliteit van dienstverlening, veiligheid en kosten voor grondafhandeling.

Toelichting

De impact van een reductie varieert van stakeholder tot stakeholder. Een stakeholderanalyse geeft inzicht in de impact van een reductie op deze stakeholders.

Door de impact op verschillende stakeholders middels een stakeholdermapping inzichtelijk te maken wordt duidelijk welke partijen invloed uit kunnen oefenen op een reductie en hoe deze stakeholders onderling met elkaar verbonden zijn.

Op basis van de analyse en mapping kan vervolgens worden bepaald op welke manier stakeholders het best betrokken kunnen worden bij de implementatie van een reductie om zo breed mogelijk draagvlak te genereren.

Stakeholderanalyse en -mapping is een continu proces dat parallel loopt aan de andere activiteiten.

Verwachte doorlooptijd: doorlopend

5. Stakeholderanalyse en -mapping

Doel en onderzoeksvragen

Een inventarisatie en analyse van stakeholders helpt bij het identificeren van mogelijke problemen bij de implementatie van nieuw beleid en het effect dat dit beleid heeft op de betrokken partijen. De belangrijkste vragen die beantwoord moeten worden zijn:

- Is er genoeg draagvlak bij de betrokken stakeholders?
 - Wat zijn de belangen van betrokken stakeholders?
 - Ondersteunen de belangrijkste stakeholders een reductie?
 - Hoe kunnen stakeholders een proces van reductie mogelijk frustreren?

Activiteiten

1. Inventariseren stakeholders en belangen

- Inventariseren stakeholders en hun belangen.
- In kaart brengen informele en formele relaties tussen stakeholders.

2. Prioriteren en groeperen stakeholders

- Beschrijven van wijze waarop stakeholders betrokken wensen te zijn.
- Beschrijven van wijze waarop stakeholders invloed kunnen uitoefenen.
- Groeperen stakeholders naar betrokkenheid en invloed.

3. Stakeholder-strategie

- Bepalen op welke manier draagvlak ontstaat.
- Bepalen hoe stakeholders betrokken worden.

Resultaat

- Een overzicht van de belangrijkste stakeholders en hun belangen.
- Een visuele weergave van het stakeholderlandschap en hun onderlinge samenhang.
- Strategie voor stakeholdermanagement.

Toelichting

De uitvoerbaarheid van een reductie moet op twee aspecten worden onderzocht: het juridische aspect en de welwillendheid en capaciteit van de betrokken organisaties.

EU-wetgeving staat toe dat de minister van IenW een reductie doorvoert. De juridische procedure lijkt eenvoudig, maar in andere landen waar een reductie is doorgevoerd heeft dit lang geduurd (ook in kader van verantwoording naar de Europese Commissie).

Naast het juridische deel vereist een reductie flexibiliteit bij onder andere Schiphol, luchtvaartmaatschappijen en GA's. Daarom is het belangrijk om te toetsen of deze partijen daartoe in staat zijn en welke (proces)stappen moeten worden doorlopen om een reductie realiseren.

Verwachte doorlooptijd: ~ 3 weken

6. Toets op uitvoerbaarheid

Doel en onderzoeksvragen

Doel van dit deelonderzoek is het beantwoorden van de volgende hoofd- en deelvragen:

- Welke bestuurlijke barrières die een reductie bemoeilijken?
 - Welke (inter)nationale juridische regelingen en procedures kunnen het doorvoeren van een reductie compliceren?
 - Welke contractuele afspraken kunnen het doorvoeren van reductie compliceren?
- Hoe kan een reductie van GA's objectief uitgevoerd worden?
 - Wat is de rolverdeling tussen IenW, Schiphol, luchtvaartmaatschappijen en GA's bij het doorvoeren van reductie?
 - Welke stappen moeten worden gezet om een reductie door te voeren?
 - Wat is het benodigde tijdspad om een reductie door te voeren?

Activiteiten

1. Analyseren wettelijk kader

- Analyse Europees wettelijk kader.
- Analyse Nederlands wettelijk kader.
- Beschrijven wettelijke (on)mogelijkheden voor reductie van GA's.
- Interviews buitenlandse luchthavens m.b.t. implementatie.

2. Analyse rolvereisten stakeholders

- Analyseren contracten tussen GA's en luchtvaartmaatschappijen.
- Onderzoek naar welwillendheid en capaciteit voor organisatieverandering.

3. Beschrijven juridisch klimaat en implementatieplan

- Beschrijven van (juridische) risico's, zoals rechtszaken & protesten.
- Beschrijven stappen om besluit te nemen en te implementeren.

Resultaat

- Inzicht in de juridische mogelijkheden om een reductie door te voeren.
- Een stappenplan om tot implementatie van een reductie te komen.

Bestuurlijke, maatschappelijke en commerciële stakeholders zijn betrokken bij het vraagstuk

Schiphol opereert in een complex landschap van stakeholders. De bevoegdheid voor de beslissing om het aantal GA's te reduceren ligt bij IenW, de uitvoering van de aanbesteding, handhaving van de nieuwe regelgeving en het contact met de GA's en luchtvaartmaatschappijen is de verantwoordelijkheid van Schiphol. Tenslotte moeten de luchtvaartmaatschappijen en de GA's zich conformeren aan de uitvoeringspraktijk die nieuwe regelgeving met zich meebrengt en de daarbij behorende operationele en economische consequenties. Het is belangrijk om in de onderbouwing de uitgangspunten van de diverse soorten stakeholders mee te nemen. Een aantal van de belangrijkste stakeholders worden hieronder genoemd.

Bestuurlijke stakeholders

De belangrijkste bestuurlijke stakeholder in dit proces zijn **IenW** en **ILT**. De minister van IenW is uiteindelijk degene die de mandaat heeft om over te gaan tot een reductie van GA's en is ook degene die de eindverantwoordelijkheid voor deze beslissing draagt. ILT is betrokken vanuit haar rol als formele toezichthouder van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen.

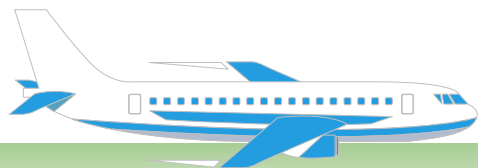
Maatschappelijke stakeholders

Vanuit maatschappelijk oogpunt is er veel aandacht voor het functioneren van Schiphol en de arbeidsomstandigheden op de luchthaven. De belangen van werknemers op Schiphol worden onder meer behartigd door o.a. FNV en CNV. De **vakbonden** hebben reeds in publicaties, zoals het rapport 'Veiligheid op de grond', aandacht besteed aan veiligheidsrisico's bij grondoperaties op luchthavens. Naast vakbonden moet rekening gehouden worden met de belangen van de eindgebruikers van Schiphol, de **passagiers**.

Commerciële stakeholders

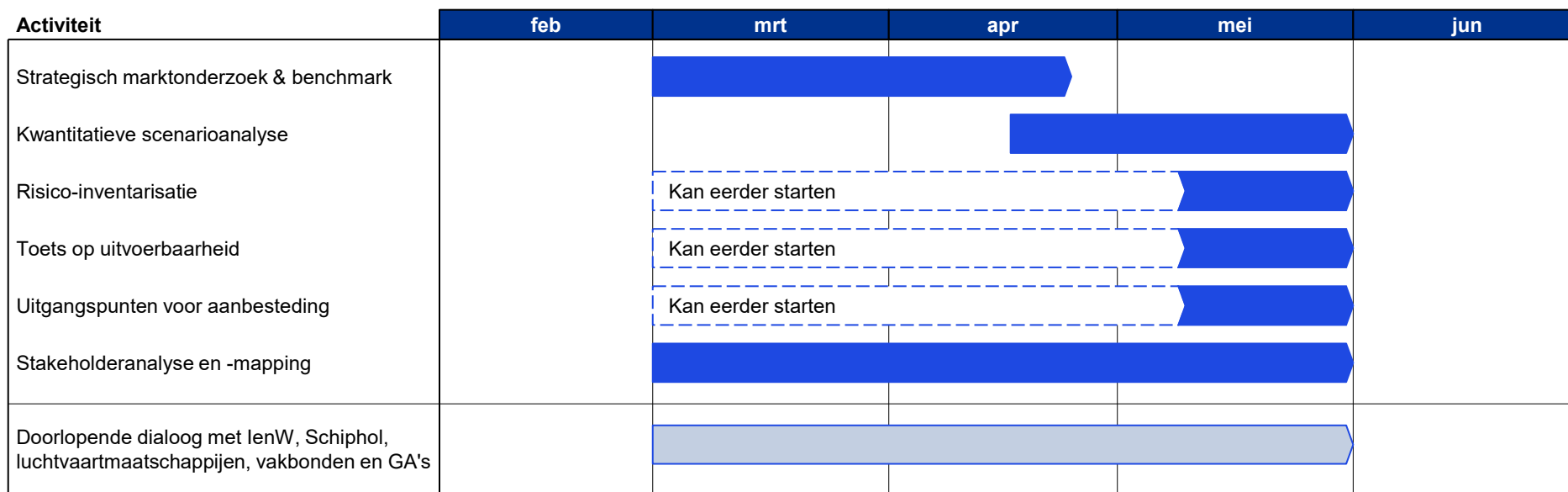
Er zijn drie belangrijke (groepen) commerciële stakeholders: Schiphol, vliegtuigmaatschappijen op Schiphol en de GA's. Deze stakeholders vormen de groep die uiteindelijk op verschillende manieren met de uitvoering van de reductie te maken krijgt:

- **Schiphol** is de partij die de wijziging in de regelgeving uiteindelijk zal moeten uitvoeren. Een restrictieve markt waar partijen worden toegelaten op basis van een aanbestedingsprocedure vraagt van Schiphol ook een organisatieverandering ten opzichte van de huidige situatie. Naast het uitvoeren van de aanbesteding zal Schiphol ook verantwoordelijk worden om de gestelde prestatie- en kwaliteitseisen aan GA's te controleren.
- **De luchtvaartmaatschappijen** zijn degene die momenteel directe contracten hebben met de GA's op Schiphol, en zijn degene die zich bij een verandering van het aantal GA's wellicht zullen moeten aanpassen aan een andere dienstverlener en mogelijk hogere kosten.
- **De GA's** zelf zijn de stakeholders die het meest integraal betrokken zijn bij dit vraagstuk. Werkgeversvereniging WPBL is de vertegenwoordiger van de GA's. Bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan het onderscheid tussen self-handlers en onafhankelijke GA's.



Indicatieve planning en fasering van deelonderzoeken die de basis vormen voor een conceptbesluit voor 1 juli 2023

Om, zoals voorgenomen, uiterlijk 1 juli een concept besluit te nemen over het wel of niet reduceren van het aantal grondafhandelaren op Schiphol en binnen welke tijdslijnen een reductie daadwerkelijk doorgevoerd kan worden is een gedegen planning vereist. De twee meest omvangrijke deelonderzoeken zijn het strategisch marktonderzoek en de kwantitatieve scenarioanalyse. Met de scenarioanalyse kan echter pas later worden gestart, omdat input vanuit het strategisch marktonderzoek vereist is voor een gedegen uitvoering. De risico-inventarisatie, toets op uitvoerbaarheid en uitgangspunten voor aanbesteding zijn minder omvangrijk en kunnen grotendeels parallel aan de andere twee deelonderzoeken uitgevoerd worden. De stakeholderanalyse en –mapping is een doorlopende activiteit. Ook worden lenW, Schiphol, luchtvaartmaatschappijen, FNV en GA's doorlopend betrokken bij het onderzoek. Eind mei dient het onderzoek afgerond te worden, zodat lenW in juni gelegenheid heeft om besluitvorming over de reductie voor te bereiden.



Bijlage 1: Hypotheseraamwerk

Toelichting hypotheseraamwerk

Ten behoeve van dit plan van aanpak is een initieel hypotheseraamwerk opgesteld

- Een hypotheseraamwerk maakt het mogelijk een groot vraagstuk onder te verdelen in kleinere probleemstellingen die onderzocht kunnen worden.
- Een hypothese is een stelling over een kwestie die onderzocht kan worden. Het is een eerste bewering gebaseerd op beweringen of ervaringen. Het kan verkeerd zijn, maar het biedt een vertrekpunt voor het onderzoeksproces.
- In een hypotheseraamwerk wordt de hypothese onderbouwd door argumenten die gezamenlijk een volledige en logische onderbouwing van de hypothese geven. Ook de argumenten die in een hypotheseraamwerk worden gehanteerd zijn eerste beweringen die door onderzoek moeten worden bevestigd of ontkracht.

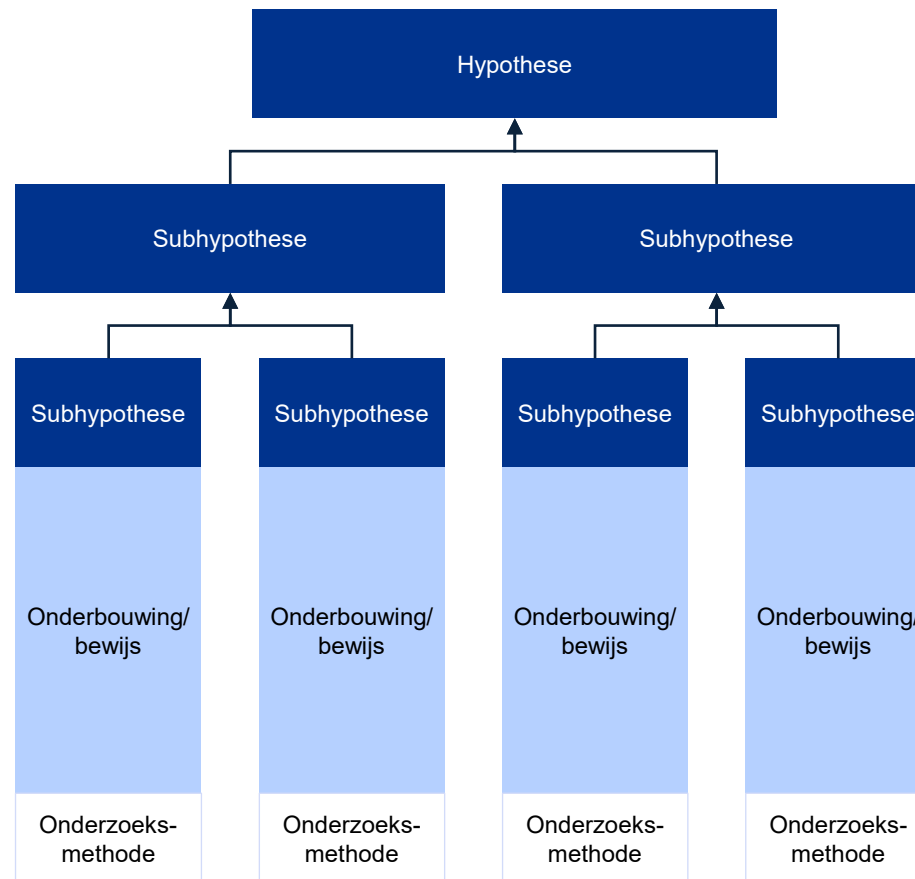
Het hypotheseraamwerk op de volgende pagina's bevat alle elementen waar het uit te voeren onderzoek uitsluitel op moet geven

- De hypothese die voor dit plan van aanpak is gehanteerd is de aanname dat het beperken van het aantal grondafhandelaren (GA's) op Schiphol bijdraagt aan de kwaliteit en veiligheid van grondafhandeling op Schiphol.
- De hypothese is onderbouwd door subhypothesen die ingaan op de elementen die relevant zijn voor het wel of niet reduceren van het aantal GA's.
- Het uit te voeren onderzoek dient deze hypothese en subhypothesen te toetsen via grondig onderzoek van de beschikbare data/bewijslast.

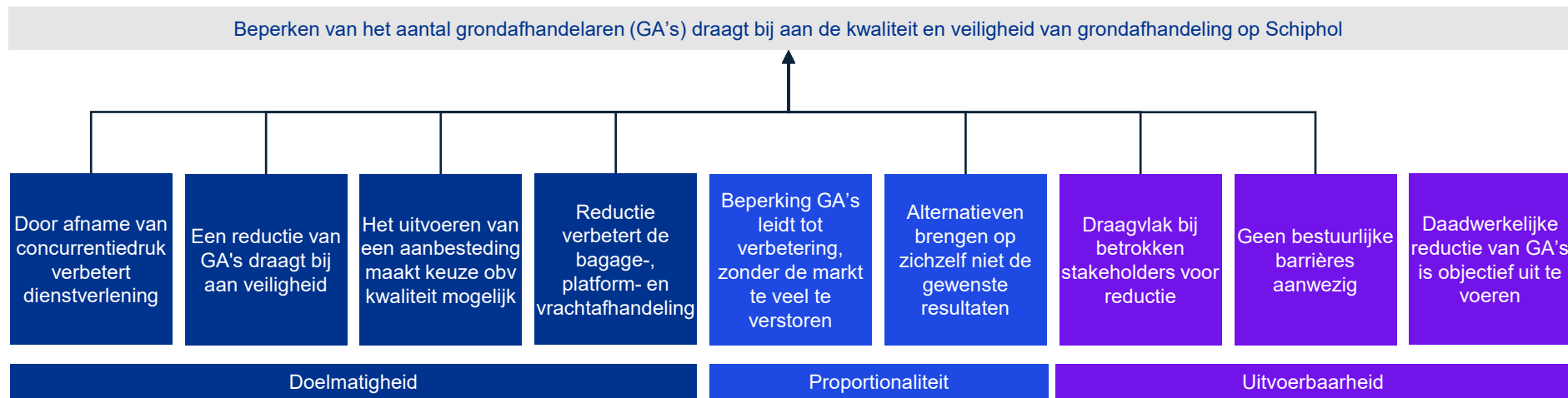
Op de volgende drie pagina's is het hypotheseraamwerk toegelicht

- Op de volgende pagina wordt eerst het gehele hypotheseraamwerk beknopt weergegeven.
- Op de twee daarop volgende pagina's is het hypotheseraamwerk in meer detail toegelicht. Hier is telkens ook aangegeven welk deelonderzoek de inzichten geeft om de subhypothesen aan te scherpen of aan te passen.
- Op basis van het hypotheseraamwerk zijn de onderzoeksvragen geformuleerd zoals beschreven in het plan van aanpak.
- Wij benadrukken dat de hypothese, subhypothesen en onderbouwing onderwerp zijn voor het uit te voeren onderzoek en onjuist kunnen zijn, met een mogelijk invloed op de eindconclusie.

Structuur hypotheseraamwerk



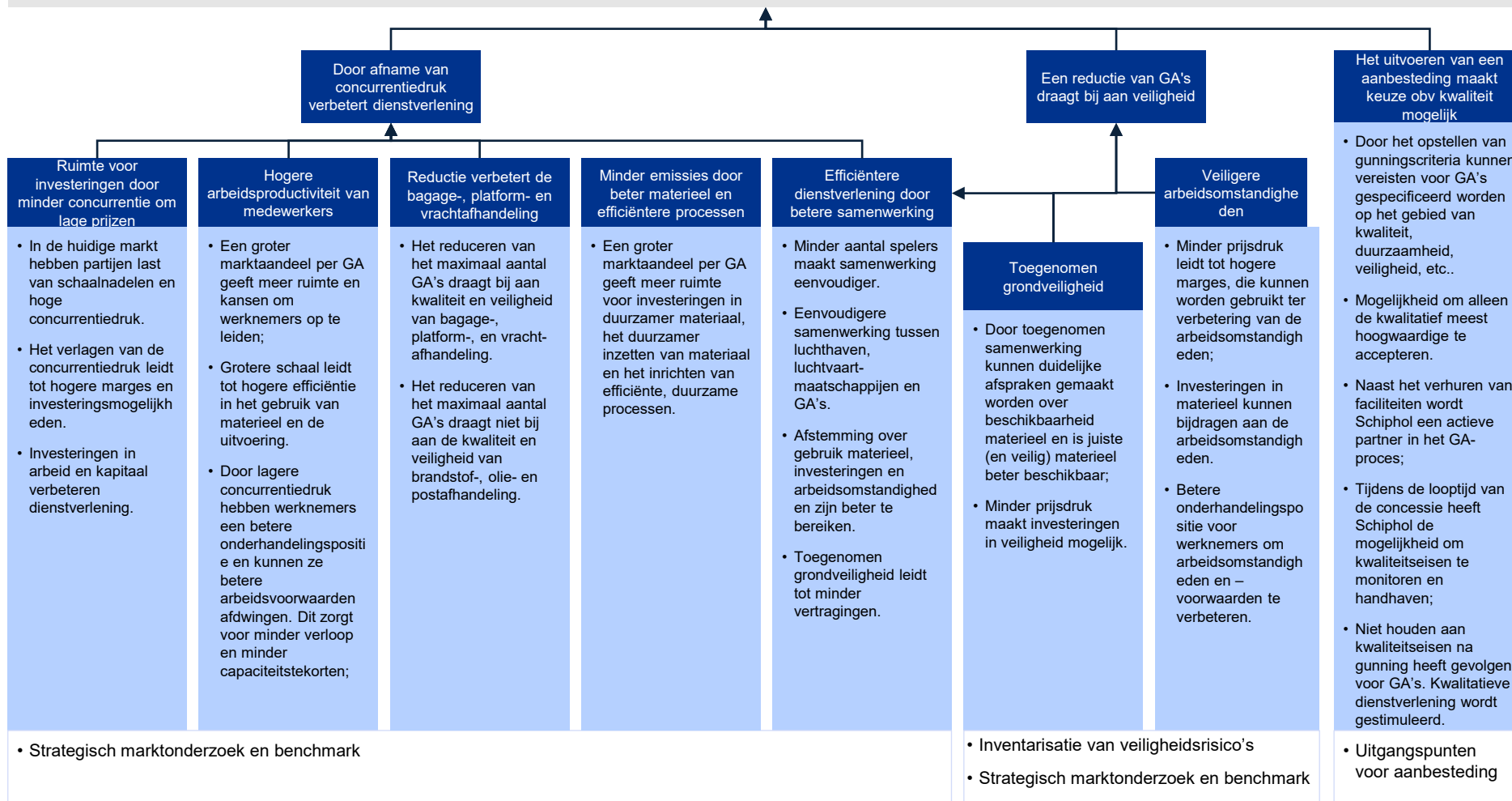
Hypotheseraamwerk



Hypotheseraamwerk



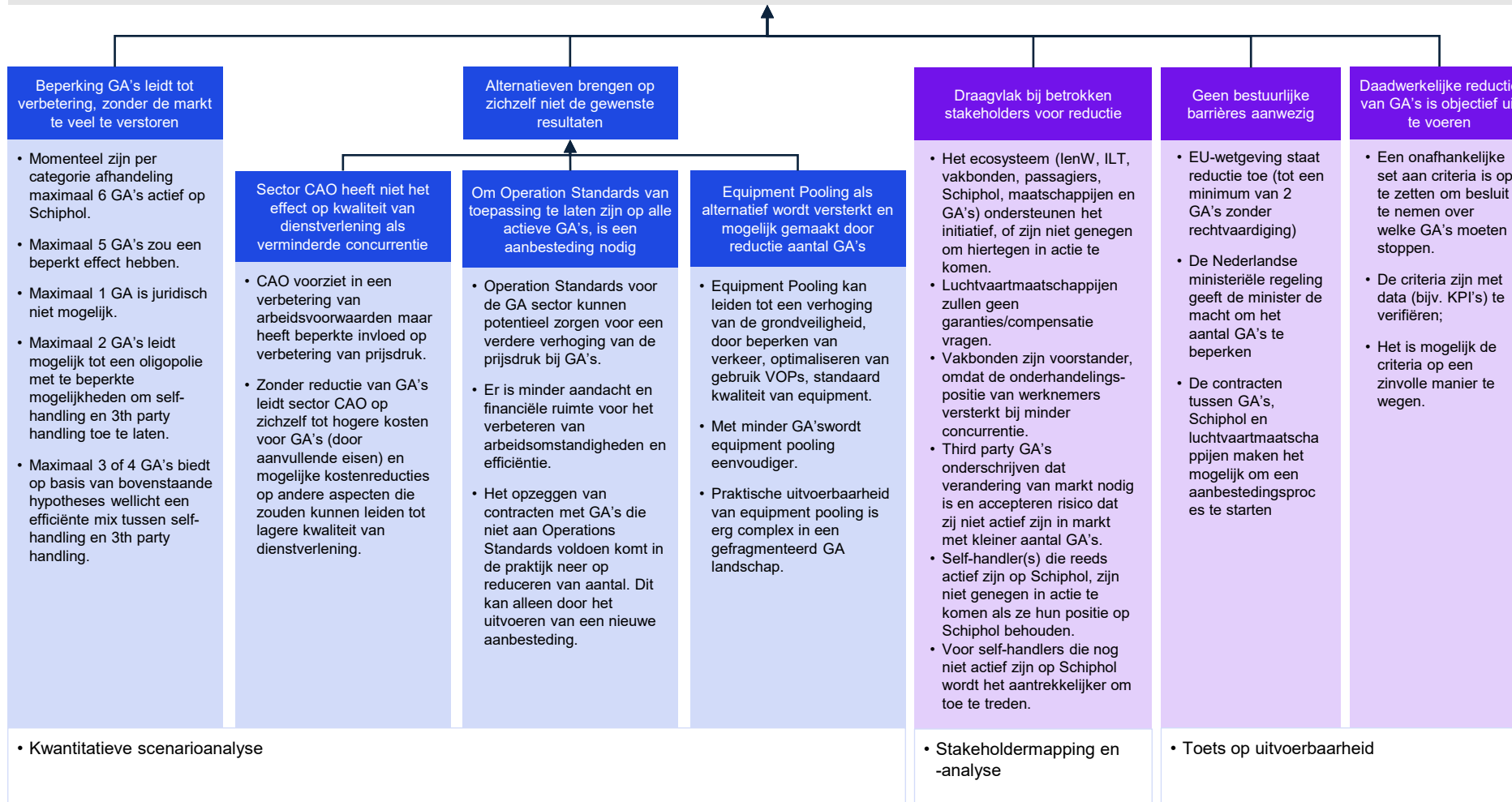
Beperken van het aantal grondafhandelaren (GA's) draagt bij aan de kwaliteit en veiligheid van grondafhandeling op Schiphol



Hypotheseraamwerk



Beperken van het aantal grondafhandelaren (GA's) draagt bij aan de kwaliteit en veiligheid van grondafhandeling op Schiphol



- Kwantitatieve scenarioanalyse

- Stakeholdermapping en -analyse

- Toets op uitvoerbaarheid

Bijlage 2: Methodologische verantwoording

Dit plan van aanpak is op basis van het hypotheseraamwerk en inbreng van stakeholders opgesteld

In vijf stappen is, in samenwerking met belangrijke stakeholders, toegewerkt naar een uitputtend hypotheseraamwerk en onderzoeksplan. Onderstaand zijn deze stappen nader toegelicht.

1. Deskresearch en voorbereiding interviews

Deskresearch

- Om de belangrijkste aspecten omtrent een reductie van GA's vast te stellen is deskresearch uitgevoerd naar reeds plaatsgevonden reducties bij vergelijkbare Europese luchthavens en eerdere onderzoeken naar (de effecten van) mogelijke reductie op Schiphol.
- In de voorbereidingsfase zijn interviewafspraken gemaakt met betrokken stakeholders.

2. Opzetten hypotheseraamwerk en afnemen interviews

- Op basis van het deskresearch en eerste gesprekken met IenW is een opzet voor het hypotheseraamwerk gemaakt. Dit raamwerk dient als richtlijn voor de onderwerpen tijdens de interviews met stakeholders.
- Voor de interviews is vooraf een vragenlijst opgesteld om te vragen naar relevante aspecten voor het uit te voeren onderzoek. In de interviews zijn de volgende onderwerpen besproken:
 - Perspectief op de huidige situatie;
 - Perspectief op de effecten van een reductie (waarbij nadrukkelijk aandacht is besteed aan het valideren van hypothesen);
 - Randvoorwaarden voor de het daadwerkelijk doorvoeren van een reductie;
 - Vragen en onzekerheden over reductie die in het uit te voeren onderzoek meegenomen zouden moeten worden;
 - De ideale situatie omtrent grondafhandeling vanuit het perspectief van de stakeholder.
- In interviews met stakeholders is het opgestelde hypotheseraamwerk getoetst en gevalideerd.

3. Aanscherpen en aanvullen hypotheseraamwerk

- De opgehaalde kwalitatieve data is gebruikt om het bestaande raamwerk verder

aan te scherpen. Een aantal aspecten die niet naar voren kwamen uit het initiële deskresearch zijn toegevoegd.

- Op basis van de inbreng en suggesties van stakeholders is het hypotheseraamwerk aangescherpt en aangevuld. De onderwerpen die aan bod komen in het hypotheseraamwerk sluiten hierdoor aan bij de inbreng en suggesties uit interviews. Echter is er geen overeenstemming over de feitelijkheid van de hypothesen. De feitelijkheid is onderwerp van het uit te voeren onderzoek.

4. Opstellen onderzoeks- en analyseplan

- Op basis van het hypotheseraamwerk zijn onderzoeksvragen beschreven waarbij hypothesen kunnen worden bevestigd of ontkracht.
- Vervolgens is op basis van de onderzoeksvragen een generieke onderzoeks-aanpak beschreven. Deze generieke onderzoeks-aanpak beschrijft de analyses die uitgevoerd moeten worden gevoerd en type data dat hiervoor gebruikt kan worden zonder in detail aan te geven welke bronnen gebruikt moeten worden of welke partijen in welke fase betrokken worden. Het is uiteindelijk aan de onderzoekers van het uit te voeren onderzoek om daar invulling aan te geven.

Geïnterviewde organisaties	Datum gesproken
FNV	29-11-2022
Schiphol	30-11-2022
Corendon	09-12-2022
Schiphol Airline Operators Committee (S.A.O.C.)	12-12-2022
Werkgeversvereniging Passagiers- en Bagageafhandeling Luchtvaart (WPBL)	14-12-2022
KLM	19-01-2023



Sommige of alle hier beschreven diensten zijn mogelijk niet toegestaan voor KPMG-controlecliënten en hun verbonden of verwante entiteiten.



kpmg.com/socialmedia

© 2023 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.