Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

31 936 Luchtvaartbeleid

Nr. 1303

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2026

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de maatregelen als aanpak van de problematiek rond ordeverstorende passagiers in de luchtvaart, zoals toegezegd aan het voormalig lid Boutkan (PVV) tijdens het tweeminutendebat van 17 december 2024[1] en in de beantwoording van het schriftelijk overleg van 19 september 2025[2]. Met deze Kamerbrief worden deze toezeggingen afgedaan.

De luchtvaartsector wordt in toenemende mate geconfronteerd met ordeverstorende passagiers. Helaas betreft dit een wereldwijde trend. De International Civil Aviation Organization (ICAO) waarschuwt voor een aanhoudende mondiale stijging van het aantal incidenten met ordeverstorende passagiers, waarbij situaties bovendien steeds vaker escaleren tot fysieke agressie. Daarbij gaat het niet alleen om het niet opvolgen van instructies van de bemanning, maar ook om verbale intimidatie, bedreigingen, intimidatie van medepassagiers en alcoholgerelateerde incidenten. Ook het aantal gevallen van fysieke agressie tegen cabinepersoneel en passagiers neemt toe.

In Nederland gaat het momenteel om gemiddeld 2 à 3 incidenten per dag en 75 tot 100 per maand. De cijfers laten een zorgwekkende stijging zien:

– ten opzichte van oktober 2022 was in oktober 2024 het aantal ordeverstorende passagiers bij KLM toegenomen met 52%. Bij Transavia ging het in 2024 om 168% ten opzichte van 2022. Ook het aantal strafzaken laat een duidelijke stijging zien: een toename van circa 110% in 2024 ten opzichte van 2022. Daarnaast ontvangt de ILT-Luchtvaartautoriteit steeds meer meldingen van incidenten. Het aantal meldingen in 2024 steeg met circa 27% ten opzichte van 2023. De cijfers over 2025 laten een stabieler beeld zien, met een gelijkblijvend niveau dan wel een lichte stijging ten opzichte van 2024.

[1] Toezegging nummer: TZ202501-049; Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 31 936, nr. 1246.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 31 936, nr. 1246.

kst-31936-1303
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

De ontwikkeling van een toenemend aantal incidenten is volstrekt onacceptabel. Ordeverstorend gedrag in de luchtvaart raakt de kern van wat veilig en verantwoord reizen moet zijn. Het brengt de veiligheid van passagiers in gevaar en zet het luchtvaartpersoneel, dat dagelijks met een grote verantwoordelijkheid werkt, onnodig onder druk. Het is belangrijk hier een grens te trekken: agressie, intimidatie en het negeren van instructies worden niet getolereerd. In het Nederlands Actieplan voor Luchtvaartveiligheid (NALV) 2023–2026 is het terugdringen van het aantal voorvallen met ordeverstorende passagiers benoemd als één van de prioritaire veiligheidsinitiatieven.[3]

Roadmap unruly passengers 2026–2027

Het terugdringen van het aantal voorvallen met ordeverstorende passagiers vraagt om een aanpak van de gehele luchtvaartketen. Daarom werkt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nauw samen met luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Openbaar Ministerie (OM) en de vakbonden om ordeverstorend gedrag te voorkomen en aan te pakken.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft samen met deze partijen een «Roadmap Unruly Passagers 2026–2027» opgesteld. Deze roadmap vindt u als bijlage bij deze brief bijgevoegd. Het betreft een samenhangend pakket aan maatregelen dat door de betrokken organisaties als het meest kansrijk wordt ingeschat om het probleem effectief te adresseren. Deze integrale aanpak vormt een belangrijke mijlpaal in de versterking van de veiligheid en orde in de luchtvaart. De maatregelen zijn onderverdeeld in 3 inhoudelijke clusters:

1. Data en inzicht in wettelijke kaders;
2. Preventie en gedrag;
3. Registratie en handhaving.

Cluster 1: Data en inzicht in wettelijke kaders

Het gaat hier om het verzamelen, delen en analyseren van data om trends te ontdekken en mogelijkheden voor effectieve interventies te identificeren. Ook worden eventuele onduidelijkheden over de (on)mogelijkheden met betrekking tot privacywetgeving hierbij betrokken.

- **Advies inwinnen bij de Autoriteit Persoonsgegevens**
  Privacywetgeving wordt vaak als een obstakel ervaren bij het delen van data over ordeverstorende passagiers. We zijn met de Autoriteit Persoongegevens in gesprek om zoveel mogelijk uitwisseling van data mogelijk te maken.
- **Gezamenlijke dashboards voor data-analyse en preventiebeleid**
  Betrokken partijen gaan verkennen op welke wijze relevante data geharmoniseerd en geregistreerd kan worden zodat zij data beter kunnen vergelijken, makkelijker trends kunnen identificeren zodat er risicogericht maatregelen genomen kunnen worden.
- **Kwartaaldata delen en verdiepen**
  Het analyseren van trends in ordeverstoringen, bijvoorbeeld de combinatie van tijdstip, bestemming en groepsgrootte die als risicovol worden aangemerkt. Op basis van dergelijke inzichten kan bijvoorbeeld de personeelsinzet gerichter worden afgestemd.

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 31 936, nr. 1182.

Cluster 2: Preventie en gedrag

Het gaat hier om de maatregelen die de kans op ordeverstorend gedrag moeten verkleinen, onder meer door gerichte communicatie naar passagiers en het versterken van personeelstrainingen:

- **Alcoholbeleid**
  Uit het belevingsonderzoek komt alcohol naar voren als een van de belangrijkste oorzaken van ordeverstorend gedrag. In dit kader wordt het alcoholbeleid van zowel luchthavens als luchtvaartmaatschappijen bezien. Enerzijds willen wij de gastvrijheid van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen behouden. Daarbij moet de consument de vrijheid hebben om een glas wijn of een biertje te bestellen, voordat hij of zij met vrienden of familie met vakantie gaat. Anderzijds zetten wij ons in om het aantal incidenten vanwege excessief alcoholgebruik tegen te gaan om de luchtvaartveiligheid te waarborgen. De komende periode wordt daar gezamenlijk aan gewerkt.
- **Training in de-escalatie voor grond- en cabinepersoneel**
  Luchtvaartmaatschappijen zullen onderling best practices uit bestaande trainingen voor grond- en cabinepersoneel uitwisselen, met als doel deze trainingen verder te verbeteren en waar nodig beter op elkaar af te stemmen. Daarna wordt nagegaan in hoeverre deze inzichten kunnen worden geïntegreerd in de bestaande opleidingsprogramma's voor luchtvaartpersoneel.
- **Vergroten bewustzijn passagier**
  Op grond van Annex 9 bij het Verdrag van Chicago gelden verplichtingen om aandacht te besteden aan duidelijke communicatie over de geldende (veiligheids)regels op luchthavens en aan boord van luchtvaartuigen. Daarbij is het ook belangrijk om de gevolgen van het overtreden van deze regels te benoemen. Met goede communicatie kan onduidelijkheid en verwarring over de regels voorkomen worden, en kunnen reizigers directer aangesproken worden. Daarom wordt aangesloten bij de EASA-campagne, die – na een beperkte vertraging – in de zomer van 2026 opnieuw wordt opgepakt. Het doel van deze campagne is om passagiers bewust te maken van de gevolgen als je je misdraagt aan boord.

Cluster 3: Registratie en handhaving

Het gaat hier om maatregelen die zich richten op het vergroten van de efficiëntie van processen na een incident, het verlagen van de drempel voor melding en aangifte, en het bevorderen van een consequente sanctionering.

- **Aangifteproces (voor personeel) verhelderen**
  De KMar en het OM hebben een digitaal formulier ontwikkeld om het aangifteproces te vereenvoudigen. Aanvullend hierop wordt een Q&A-document opgesteld waarin veel gestelde vragen over aangifte en strafrechtelijke vervolging worden beantwoord. Hiermee wordt beoogd eventuele drempels voor het doen van aangifte weg te nemen en het proces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.
- **Zwarte lijsten**
  Een taskforce zal de mogelijkheden onderzoeken voor het delen van zwarte lijsten. Zwarte lijsten zijn interne lijsten van luchtvaartmaatschappijen met passagiers aan wie wegens ernstig wangedrag aan boord een (tijdelijk) vliegverbod is opgelegd. Momenteel worden deze lijsten door luchtvaartmaatschappijen afzonderlijk bijgehouden en niet structureel tussen maatschappijen gedeeld. KLM en Transavia delen sinds september 2022 onderling deze lijsten binnen hun concernstructuur. Door deze informatie-uitwisseling kunnen luchtvaartmaatschappijen vooraf beter inschatten of een passagier een risico vormt voor de orde en veiligheid aan boord of op de luchthaven, en waar nodig tijdig

maatregelen treffen. Daarmee wordt niet alleen opgetreden ná incidenten, maar juist voorkomen dat nieuwe incidenten zich voordoen
Tijdens de Transportraad van 8 juni jl. heb ik mijn zorgen over de problematiek rond ordeverstorende passagiers uitgesproken en aangegeven hoe het onderling delen van zwarte lijsten kan bijdragen aan het voorkomen van incidenten aan boord. Daarbij heb ik mede namens Hongarije, Estland en Polen de oproep gedaan om te onderzoeken hoe Europese luchtvaartmaatschappijen onderling zwarte lijsten kunnen delen, waarop Frankrijk, België en Roemenië hun steun hebben uitgesproken. Samen met deze EU lidstaten, de Europese Commissie, de European Union Aviation Safety Agency (EASA) en andere belanghebbende partijen zullen wij komende periode onderzoeken hoe wij het delen van zwarte lijsten vorm kunnen geven.
In dit verband zal ik de Europese Commissie formeel verzoeken om schriftelijk te bevestigen dat de Europese privacyregelgeving (GDPR)geen belemmering vormt voor het delen van deze lijsten binnen de geldende juridische kaders. Hiermee hoop ik eventuele twijfels bij andere lidstaten weg te nemen en meer steun te verkrijgen voor een gezamenlijke aanpak op dit dossier.
Het opstellen van het plan van aanpak voor het delen van zwarte lijsten tussen Europese luchtvaartmaatschappijen en de uitwerking en implementatie hiervan is voorzien voor 2026/2027.

– **Verkenning opleggen civielrechtelijke boetes door luchtvaartmaatschappijen**
Er wordt verkend of de SODA-aanpak (Service Organisatie Directe Aansprakelijkheid) kan worden toegepast. Dit principe, dat lijkt op boete-incasso in de retail- en supermarktsector, zou civielrechtelijke boetes naast strafrechtelijke vervolging mogelijk kunnen maken. Deze boete kan door een luchtvaartmaatschappij aan een ordeverstorende passagier worden opgelegd als extra afschrikking die kan bijdragen aan het verminderen van ongewenst gedrag. Met partijen zal gekeken worden wat de hoogte van deze boete moet zijn en waar de opbrengsten van de boetes voor gebruikt zullen gaan worden.

Ten slotte hebben de betrokken partijen afgesproken vaker en beter af te stemmen, zodat er sneller geschakeld kan worden indien nieuwe maatregelen genomen moeten worden.

Het doel van deze integrale aanpak is het verminderen van het aantal voorvallen met ordeverstorende passagiers. Om goed te kunnen monitoren of de maatregelen het gewenste effect hebben, is het van belang dat melding wordt gemaakt van incidenten bij de ILT-luchtvaartautoriteit. De ILT-luchtvaartautoriteit heeft afgelopen jaren een lichte stijging gezien van het aantal meldingen. Deze stijging zou kunnen samenhangen met het groeiend aantal passagiers in de luchtvaart, maar zou ook verklaard kunnen worden door een grotere meldingsbereidheid binnen de sector. Het is van belang dat de sector voorvallen met ordeverstorende passagiers blijft melden bij de ILT-luchtvaartautoriteit om een goed beeld te krijgen of de integrale aanpak aanslaat.

De betrokken partijen zetten zich onverminderd in om het aantal voorvallen met ordeverstorende passagiers te verminderen. Het moet duidelijk zijn dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd. De concrete doelstelling die ik hierbij voor ogen heb, is dat we na jaren van een

stijgende trend van incidenten, vanaf 2027 een dalende trend zien. Alleen door gezamenlijke inspanning kan de veiligheid en het respect in de luchtvaart worden gewaarborgd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans