



ONDERZOEKRAAD
VOOR VEILIGHEID

Opvolging aanbevelingen onderzoek scheepsongeval Frisia (HA38)



Opvolging aanbevelingen onderzoek scheepsongeval Frisia (HA38)

Den Haag, maart 2014

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar.

Alle rapporten zijn beschikbaar via de website van de Onderzoeksraad www.onderzoeksraad.nl

Bron coverfoto: KLPD

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

In Nederland wordt er naar gestreefd het gevaar van ongevallen en incidenten zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het toch (bijna) misgaat, kan herhaling voorkomen worden door, los van de schuldvraag, goed onderzoek te doen naar de oorzaak. Het is dan van belang dat het onderzoek onafhankelijk van de betrokken partijen plaatsvindt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid kiest daarom zelf zijn onderzoeken en houdt daarbij rekening met de afhankelijkheidspositie van burgers ten opzichte van overheden en bedrijven. De Onderzoeksraad is in een aantal gevallen verplicht onderzoek te doen.

Onderzoeksraad
Voorzitter: mr. T.H.J. Joustra
prof. mr. dr. E.R. Muller
prof. dr. P.L. Meurs

Algemeen secretaris: mr. M. Visser

Bezoekadres: Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag

Postadres: Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 333 7000

Telefax: +31 (0)70 333 7077

Internet: www.onderzoeksraad.nl

1. Inleiding	5
2. Onderzoek naar opvolging aanbevelingen	7
2.1 Rederij	7
2.2 Ministerie van Infrastructuur en Milieu	9
3. Conclusies	15
3.1 Rederij	15
3.2 Ministerie van Infrastructuur en Milieu	15
4. Effect op veiligheid.....	17
Bijlage Reacties op conceptrapport	19

De Onderzoeksraad voor Veiligheid staat voor het verbeteren van de veiligheid in Nederland. Met dit doel voor ogen verricht de Raad onderzoek naar voorvallen. Van belang daarbij is dat het onderzoek effect op de veiligheid heeft en partijen lessen trekken uit hetgeen gebeurd is. In dit kader past ook onderzoek naar het effect van rapporten en de daarin vervatte aanbevelingen.

Aanleiding: scheepsongeval met drie doden

Om inzicht in het veiligheidseffect te krijgen, heeft de Raad de opvolging van de aanbevelingen van het rapport "Kapseizen schelpenzuiger Frisia (HA38), ten noorden van Terschelling." onderzocht. De Frisia (HA38) was een schelpenzuiger die op 14 december 2010 verging ten noorden van Terschelling. Hierbij kwamen de drie bemanningsleden om het leven. De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzocht het voorval en publiceerde het rapport in maart 2012.

Bevindingen onderzoek uit 2012

In het rapport "Kapseizen schelpenzuiger Frisia (HA38), ten noorden van Terschelling." concludeerde de Onderzoeksraad dat het ongeval met de Frisia kon gebeuren doordat het systeem dat de veiligheid aan boord moest waarborgen, niet of onvoldoende heeft gewerkt. Hierbij heeft de rederij verzuimd te zorgen voor een zeewaardig schip en daarmee de veiligheid van de bemanning in gevaar gebracht. De schipper accepteerde dit en heeft, ondanks waarschuwingen, de fatale reis onder ongunstige weersomstandigheden ondernomen. Het schip was bovendien uitgerust met een pomp die water niet snel genoeg uit het open ladingruim kon verwijderen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) had het schip onterecht gecertificeerd en haar handhavend toezicht op schip en rederij is tekort geschoten. Rijkswaterstaat verleende de vergunning voor de schelpenwinning aan de rederij alleen op basis van financiële overwegingen en stelde geen eisen aan de veiligheid van de schepen.

Waarom een vervolgonderzoek?

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft de wettelijke bevoegdheid onderzoek te verrichten naar de uitvoering van aanbevelingen die de Raad in eerder onderzoek heeft gedaan.¹ De Raad maakt nu voor het eerst van deze mogelijkheid gebruik. Het onderzoek naar het kapseizen van de Frisia geeft hier voldoende aanleiding toe. Ten eerste gaat het om een ernstig scheepsongeval met drie doden. Ten tweede zijn bij diverse partijen belangrijke tekortkomingen geconstateerd. De aanvankelijke schriftelijke reacties op de aanbevelingen stemden de Raad niet altijd gerust dat de kans op herhaling nu tot een minimum is beperkt. Ook in de Tweede Kamer bestaat belangstelling voor de veiligheidsproblematiek uit het eerste rapport.² Het doen van een vervolgonderzoek

¹ Artikel 76 Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid.

² Het verslag van het Algemeen Overleg van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu op 6 februari 2013 is vastgelegd in: Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 409, nr.52.

naar eerder gedane aanbevelingen past bovendien in de ambitie van de Raad om het effect (de veiligheidswinst) van zijn onderzoeken te vergroten. Hiernaast heeft de Onderzoeksraad dit onderzoek aangegrepen om te reflecteren op de eigen werkwijze en de formulering van aanbevelingen.

Onderzoeksaanpak

Op 4 april 2013 heeft de Onderzoeksraad de organisaties aan wie een aanbeveling in het rapport "Kapseizen Frisia" is gericht, geïnformeerd dat een vervolgonderzoek zal worden ingesteld naar de uitvoering van de aanbevelingen die in het genoemde onderzoek zijn gedaan. Op 3 juli 2013 zijn de betrokken partijen geïnformeerd dat het onderzoek is gestart. Hierop zijn documenten opgevraagd ter ondersteuning van eerder gegeven reacties op de aanbevelingen.

Op basis van de gegeven reacties en de ontvangen documentatie hebben onderzoekers van Onderzoeksraad interviews gehouden bij alle betrokken partijen. In totaal is gesproken met tien mensen van de diverse partijen: de rederij, de inspectiedienst, Rijkswaterstaat en een beleidsafdeling van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. In vervolg op de gesprekken, zijn schriftelijke vragen gesteld, is aanvullende documentatie opgevraagd en zijn vervolg- en verificatiegesprekken gehouden. De verzamelde informatie is geanalyseerd en in een conceptrapport weergegeven.

Een conceptversie van dit rapport is toegezonden aan alle betrokken partijen. Hen is gevraagd om het rapport te controleren op omissies en feitelijke onjuistheden en eventueel te voorzien van commentaar. De Onderzoeksraad heeft de reacties van betrokken partijen die niet zijn overgenomen vermeld in de bijlage van dit rapport.

2 ONDERZOEK NAAR OPVOLGING AANBEVELINGEN

De aanbevelingen uit het rapport over het kapseizen van de Frisia vormen het uitgangspunt voor dit rapport. In dit hoofdstuk behandelen we de aanbevelingen, de reacties van de partijen en de uitkomsten van ons nader onderzoek.³

2.1 Rederij

Aan Van der Ploeg Beheer B.V richtte de Onderzoeksraad twee aanbevelingen:

Toon de Inspectie Leefomgeving en Transport door middel van een onafhankelijke toetsing binnen drie maanden aan, en waarborg daarna dat, alle schepen onder beheer, inclusief de bemanningen aan de wet- en regelgeving voldoen en conform hieraan worden ingezet.

Geef aantoonbaar prioriteit aan veiligheid. Ontwikkel en implementeer hiertoe een veiligheidsbeleid met de eigen verantwoordelijkheid als uitgangspunt. Inventariseer en evalueer de risico's, zoals deze in de praktijk aan boord van de individuele schepen onder beheer bestaan, en neem, waar nodig, maatregelen om die risico's te beheersen.

Reactie rederij

In de schriftelijke reactie van 17 januari 2013 wordt aangegeven dat de volgende maatregelen zijn genomen:

- Een veiligheidsmanagementsysteem (VMS) voor het deel van de vloot varende onder Nederlandse vlag.⁴
- Risico-inventarisaties en -evaluaties voor alle schepen in beheer
- Veiligheidsoefeningen met bemanningen

Deze maatregelen hebben betrekking op beide aanbevelingen. Ook heeft de rederij de intentie het VMS te vertalen in het Duits en ook met de Duitse bemanningsleden te oefenen. Op 17 april 2013, dit was inmiddels na de aankondiging dat de Onderzoeksraad een vervolgonderzoek zou instellen, heeft de rederij meegedeeld dat er, in tegenstelling tot de eerder uitgesproken intentie, niet is geoefend met de Duitse bemanningsleden.

³ Het rapport van de Onderzoeksraad en de reacties op de aanbevelingen zijn te raadplegen op www.onderzoeksraad.nl.

⁴ Veiligheidshandboek van Rederij De Rousant B.V., VMS-handboek Professionele Zeevisserij en Hopperzuigers, 1 december 2012.

De Duitse bemanningsleden hebben volgens de rederij geweigerd omdat het aanvullend oefenen niet verplicht zou zijn volgens de Duitse wet.

Bevindingen

De rederij heeft een veiligheidsdeskundige ingehuurd voor het opstellen en implementeren van een VMS en om jaarlijks inspecties aan boord van de Nederlandse en Duitse schepen uit te voeren. Verder is een aantal risico-inventarisaties en -evaluaties opgesteld. Ook is er met de Nederlandse bemanningen geoefend. Al deze maatregelen zijn genomen terwijl de rederij de bijzondere aandacht van de Inspectie Leefomgeving en Transport had. Hierbij heeft de ILT inzicht geëist in de wijze waarop door de rederij uitvoering aan de aanbevelingen is gegeven.

Het grootste deel van de Nederlandse vloot is inmiddels verkocht. Hierdoor is de rederij niet meer verantwoordelijk voor de veiligheid. Het VMS geldt slechts voor de twee overgebleven schepen onder Nederlandse vlag.⁵ Vooruitlopend op de verkoop zijn de schepen opgelegd en mochten zij dus niet uitvaren. Het VMS is daarmee niet van toepassing op deze schepen geweest.⁶ Verder heeft de rederij ook besloten het VMS niet voor de veertien schepen onder Duitse vlag te laten gelden.

Op 2 september 2013 is het onder Nederlandse vlag varende schip *Vertrouwen* door de ILT aangehouden omdat het ongecertificeerd bezig was met schelpenwinning. De Onderzoeksraad constateert dat het VMS dit blijkbaar niet heeft kunnen voorkomen; wat bedenkingen geeft over de daadwerkelijke implementatie van dit VMS. Deze worden versterkt doordat het vertrek van een bedrijfsleider, twee maanden eerder, volgens de rederij hiervan de oorzaak was. Dit zou immers betekenen dat het VMS een papieren exercitie is: afhankelijk van één persoon en niet in de organisatie ingebed.

Conclusie

De rederij heeft beide aanbevelingen weliswaar deels uitgevoerd, maar het effect op de veiligheid is beperkt. Met de verkoop van de Nederlandse schepen wordt de verantwoordelijkheid overgedragen aan individuele scheepseigenaren. Daar waar de ILT geen toezicht kan houden (en ook geen eisen kan stellen), wordt het VMS niet toegepast. Overigens heeft de Onderzoeksraad ook bedenkingen over de daadwerkelijke implementatie van het VMS: het heeft niet voorkomen dat een schip ongecertificeerd werd ingezet.

⁵ Deze worden ingezet ten behoeve van de eigen zand- en schelpenhandel.

⁶ Voor de verkoop van deze schepen werden de meeste garnalen al van zelfstandige vissers ingekocht. Na de verkoop, volgens de rederij om bedrijfseconomische redenen, wordt de volledige aanvoer van garnalen door zelfstandigen verzorgd. De betrokken notaris heeft in november 2013 aan de Onderzoeksraad bevestigd dat de eigendomsoverdracht heeft plaatsgevonden.

2.2 Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De Onderzoeksraad richtte zes aanbevelingen aan de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM). Voor een aantal van deze aanbevelingen geldt dat deze feitelijk gericht zijn aan diensten die onder de verantwoordelijkheid vallen van de minister van IenM: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Rijkswaterstaat.

2.2.1 Proces van certificering

Richt de certificering van zeeschepen dusdanig in, dat afgifte van scheepscertificaten alleen plaatsvindt als aan vooraf vastgelegde criteria wordt voldaan en maak dit transparant. Pas hierbij functioneel onafhankelijke en inhoudelijke toetsing toe.

Reactie minister

In de schriftelijke reactie op deze aanbeveling merkt de minister op dat de ILT eind 2011 een extra interne controlemaatregel heeft ingevoerd. Verder stelt de bewindspersoon dat *"...bij de afgifte van certificaten sindsdien expliciet wordt vastgesteld of er nog tekortkomingen zijn en of deze de afgifte in de weg staan. Vooruitlopend op het onderzoek van de Raad is in 2011 het certificeringsproces van vissersvaartuigen tegen het licht gehouden en op basis waarvan een verbetertraject is gestart. Kern van deze verbetering is 'een volledig, actueel en transparant' normenkader, waardoor in alle gevallen duidelijk is welke eisen worden gesteld aan de certificering, welke inspecties daarvoor nodig zijn en welke consequenties dat heeft voor de certificering.⁷ Belangrijke onderdelen zijn reeds geïmplementeerd, waaronder de bewaking van herstelmaatregelen naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen en een duidelijke koppeling tussen de inspectiebevindingen en de certificering."*

Bevindingen

Na het ongeval met de Frisia en het rapport van de Onderzoeksraad leefde bij de ILT de overtuiging dat in het toezicht op de visserijsector een verbetering nodig was. Het nader onderzoek wijst uit dat de ILT, naast de kwaliteitsmedewerker die aanvragen controleert, ook een senior coördinerend inspecteur heeft aangesteld die bij twijfel finaal oordeelt over de certificering. De werkwijze van inspecteurs is veranderd: geconstateerde tekortkomingen en andere opmerkingen worden beter vastgelegd. Bovendien zijn eerdere tekortkomingen beter inzichtelijk door de verdere digitalisering van het certificeringsproces. In weerwil van de rijksbrede trend om te bezuinigen op de inspectiediensten, zijn hiertoe meer inspecteurs in dienst genomen (van zes naar acht fte) en is ook de administratieve ondersteuning uitgebreid. Verder is met de publicatie van het eerder genoemde Normenkader Visserij een helder werkproces opgesteld met een beslisschema en een lijst van normen en voorwaarden voor certificering. De Onderzoeksraad heeft de praktische werkwijze aan de hand van inspectierapporten getoetst en deze komt overeen met de beoogde aanpak.

⁷ ILT, *Normenkader Visserij, versie 1.0*, 22 februari 2012 en ILT, *NSI Class Rules*.

Conclusie

De ILT heeft de aanbeveling opgevolgd. Criteria zijn beschreven in een normenkader en de werkwijze van het (beter) vastleggen in combinatie met digitalisering maakt dat het proces inzichtelijker verloopt dan voorheen. De interne kwaliteitstoetsing past tot slot ook in deze aanbeveling.

2.2.2 Veiligheid als voorwaarde bij schelpenwinning

Neem veiligheid op als voorwaarde bij het verlenen van vergunningen ten behoeve van de schelpenwinning.

Reactie minister

De minister neemt de aanbeveling niet over. Het opnemen van veiligheid bij het verlenen van ontgrondingsvergunningen is volgens de bewindspersoon niet mogelijk omdat deze voorschriften gerelateerd moeten zijn aan het belang dat de Ontgrondingenwet beoogt te beschermen. De technische veiligheid van een schip is volgens de minister niet te beschouwen als een dergelijk belang.

Bevindingen

Over de belangen die betrekking hebben op de Ontgrondingenwet zegt de Memorie van Toelichting het volgende:⁸

“Voor de uitvoering van openbare werken, in het bijzonder met betrekking tot wegen, bouwterreinen, dijken en spoorwegen, zijn grote hoeveelheden zand vereist. Voorts zijn voor industrie en bouwnijverheid in toenemende mate zand en grind nodig. Ten behoeve van de stenenfabricage worden grote oppervlakten kleigrond afgeticheld. Door de winning van zand, grind en klei worden sommige belangen rechtstreeks gediend, doch kunnen vele andere belangen worden geschaad. Deze andere belangen liggen op de gebieden van landbouw, visserij, scheepvaart, waterkering, waterlozing, drinkwatervoorziening, behoud van natuur- en landschapschoon, recreatie en dergelijke.

Voor een grondeigenaar zal met betrekking tot ontgroning van zijn terrein in de regel zijn onmiddellijk financiële belang de doorslag geven, waarbij de algemene belangen die door ontgroning worden geschaad, licht uit het oog zullen worden verloren.

Het is derhalve nodig deze belangen te beschermen.”

⁸ Memorie van Toelichting bij de Regelen omtrent ontgrondingen (Ontgrondingenwet), Tweede Kamer, vergaderjaar 1960-1961, 6338, nr.3, p.5.

Uit bovenstaande blijkt dat de veiligheid van schepen (of van andere machines gebruikt voor ontgroning) niet een belang is dat geregeld wordt in de Ontgrondingenwet. Uit het legaliteitsbeginsel volgt dat een overheid slechts publiekrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten als daaraan een wettelijke regeling ten grondslag ligt. In het concrete geval betekent dit beginsel dat de bewindspersoon alleen voorwaarden in de vergunning mag opnemen voor zover deze in lijn zijn met het doel van de wet waarop de vergunning is gebaseerd. Ook het opvragen door Rijkswaterstaat van het certificaat op het moment dat een bedrijf aan Rijkswaterstaat een melding maakt dat hij wil gaan ontgronden is om dezelfde reden niet mogelijk.

Rijkswaterstaat heeft naar aanleiding van het voorval of het rapport geen aanleiding gezien om corrigerende maatregelen te nemen. Er is geen opdrachtnemer-opdrachtgever relatie tussen Rijkswaterstaat en de rederij zodat het afdwingen van een bepaald veiligheidsniveau door Rijkswaterstaat niet contractueel gerealiseerd kan worden.

Conclusie

De aanbeveling is niet opgevolgd, omdat de Ontgrondingenwet, de basis voor afgifte van een vergunning, slechts beoogt voorschriften te stellen aan ontgrondingen en niet aan veiligheid van schepen. Hoewel strikt formeel ook de veiligheid in de Ontgrondingenwet zou kunnen worden opgenomen, concludeert de Raad dat dit inderdaad niet past bij de aard en doelstelling van de wet en de daarin te beschermen belangen. De Raad stelt vast dat deze aanbeveling bij nader inzien niet goed geformuleerd is.

2.2.3 Stabiliteit en lenspompen aan boord van schelpenzuigers

Controleer op basis van de bevindingen van dit rapport de stabiliteit en lensinrichtingen van alle schelpenzuigers en neem daar waar nodig corrigerende maatregelen bij zowel nieuwe als bestaande vaartuigen. Stel ten minste twee onafhankelijk werktuiglijk aangedreven lenspompen verplicht voor de lensinrichting van het ruim bij schelpenzuigers.

Reactie minister

De minister heeft toegezegd de stabiliteit en verplichtstelling van twee lenspompen te onderzoeken.

Bevindingen

De ILT heeft de stabiliteit van alle, in totaal vijf, schepen in Nederland die zich bezig houden met schelpenwinning onderzocht. Ook is, middels een steekproef, de stabiliteit van acht van de 48 geregistreerde mosselvaartuigen⁹ onderzocht. Hierbij is geconstateerd dat de onderzochte schepen voldoen, ook op basis van het daadwerkelijk vastgesteld soortelijk gewicht van schelpen. Met de verbouw van het schip Vertrouwen zijn alle vaartuigen die zich bezig houden met de schelpenwinning voorzien van twee

⁹ Mosselvaartuigen opereren eveneens met open ruimten maar vissen op "levende" schelpen.

onafhankelijk aangedreven lenspompen of alternatieven om de veiligheid bij volgeslagen schip te waarborgen.

Gezien het beperkte aantal schelpenzuigers in Nederland en het feit dat ze alle aan de aanbeveling zullen voldoen, heeft de minister geen aanleiding gezien om de aanbeveling om twee lenspompen voor de lensinrichting van het ruim bij schelpenzuigers verplicht te stellen over te nemen.

Conclusie

De verplichtstelling is vanwege het geringe aantal schepen waar deze betrekking op zou hebben weliswaar niet formeel geregeld, maar met de aanpassing van het schip Vertrouwen is de aanbeveling feitelijk opgevolgd. De stabiliteit en lensinrichtingen van alle schepen die voor de schelpenwinning worden ingezet, is gecontroleerd. De gecontroleerde schepen zijn met dubbele pompen uitgevoerd of hebben andere voorzieningen om de veiligheid bij volgeslagen schip te waarborgen. Gezien de ontwikkelingen binnen de schelpenwinning is introductie van schepen die onvoldoende zouden zijn uitgerust niet te verwachten.

2.2.4 Verplichte veiligheidstraining bemanning

Stel de basis-veiligheidstraining voor alle opvarenden aan boord van zeeschepen, inclusief visserijschepen, verplicht.

Reactie minister

In eerste instantie heeft de minister van IenM aangegeven deze aanbeveling niet uit te kunnen voeren omdat dit voor alle *opvarenden* (dus bijvoorbeeld ook passagiers) praktisch niet uitvoerbaar zou zijn.

Bevindingen

De aanbeveling had moeten weergeven dat voor alle *bemanningsleden* een veiligheids-training verplicht gesteld moest worden. Uit het vervolgonderzoek blijkt dat de strekking van de aanbeveling wel uitgevoerd zal worden. De minister heeft de Tweede Kamer meegedeeld dat met de voorgenomen ratificatie van het IMO-verdrag over opleidingen, certificering en wachtlopen in de visserij (het STCW-F) die basis-veiligheidstraining voor alle bemanningsleden aan boord van vissersschepen verplicht zal worden gesteld.¹⁰ Mede gezien andere wijzigingen die aan de Wet Zeevarenden en het Besluit Zeevisvaart-bemanning worden uitgevoerd en de beschikbare capaciteit op het ministerie is het traject van ratificatie en implementatie nog niet afgerond. Men hoopt deze in de tweede helft van 2014 af te ronden.

Conclusie

De aanbeveling wordt opgevolgd.

¹⁰ Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 23 januari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31409, nr.43.

2.2.5 Toezicht algemeen

Richt het toezicht zodanig in dat aantoonbaar wordt dat scheepsbeheerders hun eigen verantwoordelijkheid nemen in het kader van de scheepvaart- en arbeids(omstandigheden) wetgeving, in het bijzonder ten aanzien van het nemen van afdoende veiligheidsmaatregelen naar aanleiding van risico-inventarisaties en evaluaties.

Reactie minister

De minister van Infrastructuur en Milieu schreef in reactie op deze aanbeveling dat het toezicht door de ILT meer risicogebaseerd zal worden ingericht zoals dat ook in de koopvaardij gebeurt. "Dat betekent dat we beter in beeld brengen welke reders en scheepseigenaren we kennen en hoe die presteren. Met goed presterende reders en eigenaren willen we convenanten sluiten, slecht presterende reders en eigenaren krijgen extra of verscherpt toezicht. In 2011 heeft de inspectie de sector, ook naar aanleiding van dit ongeval, gewezen op de noodzaak van het hebben van de juiste overlevingspakken aan boord (aantal en maat) en het juiste gebruik van het schip. Ook zijn (de) zorgen (van de minister) over de matige naleving van de bemanningseisen expliciet met de sector gedeeld. Dit jaar zal de inspectie opnieuw met de sector in gesprek gaan over het verkleinen van sectorspecifieke risico's en de verantwoordelijkheden van de overheid, de sector en de brancheorganisaties."

Bevindingen

Binnen de inspectie zijn certificering en handhaving in twee verschillende afdelingen belegd om functiescheiding te creëren. De ILT hanteert als uitgangspunt dat rederijen/eigenaren zelf verantwoordelijk zijn voor de veiligheid. Uit het onderzoek blijkt dat de ILT dit standpunt in diverse bijeenkomsten met de visserijsector aangaande veiligheid ook zo heeft uitgedragen.

Daar waar in het verleden de Inspectie zelf actie initieerde, betekent de wijziging in werkwijze concreet dat scheepsbeheerders nu zelf aan de afdeling certificering moeten melden als bijvoorbeeld de geldigheid van een certificaat verloopt of wijzigingen aan een schip worden aangebracht. Wijzigingsvoorstellen worden nu eerst inhoudelijk beoordeeld op de geldende wet- en regelgeving en eventueel aanvullende eisen gesteld of informatie opgevraagd, voordat de inspecteur daadwerkelijk aan boord gaat voor controle. Deze werkzaamheden in het proces van certificering zijn niet gebaseerd op risico-inschatting, maar op de wettelijk vereiste (periodieke) controles. Ook de interne organisatie- en rapportagestructuur binnen de afdeling certificering is gewijzigd, waardoor de uitgevoerde werkzaamheden op meer inzichtelijke wijze worden vastgelegd.

De afdeling handhaving houdt met name toezicht op basis van handhavingsplannen. In die gebieden waar de naleving slecht is of structurele risico's zijn geïdentificeerd, worden sectorbreed thema-inspecties uitgevoerd. In het vervolgonderzoek is niet aangetoond dat het risicogebaseerd toezicht in de visserij op slecht presterende reders tot verscherpt toezicht heeft geleid, anders dan na publicatie van het rapport "Kapseizen schelpenzuiger Frisia (HA38), ten noorden van Terschelling."

Binnen de sector zijn initiatieven ontplooid om de eigen verantwoordelijkheid voor arbeidsveiligheid te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is een in Denemarken ontwikkeld interactief VMS dat online beschikbaar is.

Conclusie

De Inspectie stuurt aantoonbaar aan op invulling van de eigen verantwoordelijkheid van scheepsbeheerders. Dit uit zich ook in de nieuwe werkwijze met betrekking tot certificering. Hiermee is de aanbeveling opgevolgd.

2.2.6 Verscherpt toezicht op rederij

Onderwerp de rederij en al zijn schepen onder beheer aan verscherpt toezicht en toon binnen zes maanden aan dat de schepen inclusief de bemanningen aan de wet- en regelgeving voldoen en conform hieraan worden ingezet.

Reactie minister

De minister stelt dat de rederij verantwoordelijk is voor het aantonen dat aan de gestelde eisen wordt voldaan en dat in tegenstelling tot de aanbeveling, de inspectie slechts vaststelt of dat het geval is.

Bevindingen

De rederij heeft aan de ILT niet binnen drie maanden aangetoond dat alle schepen onder beheer, inclusief de bemanningen, aan de wet- en regelgeving voldeden en conform hieraan werden ingezet (aanbeveling 1). De ILT heeft hierop het toezicht op de rederij geïntensiveerd. Het nader onderzoek wijst uit dat er sinds de publicatie van het rapport veelvuldig contact tussen de rederij en de ILT is geweest. De ILT heeft daarbij maatregelen ten behoeve van veiligheidsverbeteringen, zoals het VMS, en inzicht in de uitvoering hiervan geëist. De inspectie heeft hiertoe meerdere bezoeken aan de rederij afgelegd, waarbij aanscherpingen van genomen maatregelen zijn geëist. Door de verkoop van de meeste schepen onder Nederlandse vlag is de reikwijdte van het toezicht op de rederij echter beperkt.

Conclusie

De Inspectie heeft deze aanbeveling opgevolgd.

Op basis van de bevindingen in het vervolgonderzoek komt de Onderzoeksraad tot de volgende conclusies.

3.1 Rederij

De rederij heeft de twee aan haar gerichte aanbevelingen deels opgevolgd. Er is een VMS opgesteld en jaarlijks worden inspecties aan boord van de schepen uitgevoerd. De reikwijdte ervan is echter beperkt: een groot deel van de vloot is verkocht en de aanbevelingen zijn slechts gedeeltelijk uitgevoerd voor de schepen onder Duitse vlag. Daarbij komt dat de maatregelen zijn genomen terwijl de rederij onder de bijzondere aandacht van de ILT had. Hierdoor blijft het algemene beeld bestaan van een bedrijf met een reactieve houding als het gaat om veiligheid.

Daar waar de aanbevelingen wel zijn toegepast, zal de rederij in de toekomst moeten aantonen zelf de verantwoordelijkheid voor veiligheid te kunnen nemen en ook zonder de bijzondere aandacht vanuit de ILT in staat te zijn prioriteit aan veiligheid te geven. Hiervoor zullen daadwerkelijk stappen moeten worden gezet om de veiligheidscultuur binnen de rederij te bevorderen.

3.2 Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De Inspectie Leefomgeving en Transport

De Inspectie heeft aan de conclusies en aanbevelingen van het rapport consequenties verbonden en heeft de aanbevelingen uitgevoerd. Er is een helder normenkader vastgesteld voor de certificering van vissersvaartuigen en taken en verantwoordelijkheden van medewerkers zijn beschreven. De Onderzoeksraad heeft geconstateerd dat deze werkwijze ook in de praktijk wordt gevolgd. De Inspectie stuurt aantoonbaar aan op invulling van de eigen verantwoordelijkheid van scheepsbeheerders. Dit is ook aan de rederij duidelijk gemaakt, waarbij middels intensief toezicht maatregelen ten behoeve van veiligheidsverbeteringen en inzicht in de uitvoering hiervan zijn geëist.

Ook heeft de ILT de aanbeveling opgevolgd om de stabiliteit van schelpenzuigers te controleren. Vastgesteld is dat met de voltooiing van de verbouw van het enige schip dat hier nog niet aan voldeed, alle schepen die zich bezighouden met schelpenwinning zijn voorzien van ten minste twee onafhankelijk werktuiglijk aangedreven lenspompen, of andere alternatieve veiligheidsmaatregelen.

Rijkswaterstaat

Binnen de huidige wetgeving kan de aan Rijkswaterstaat gerichte aanbeveling niet worden uitgevoerd. De Raad stelt daarmee vast dat deze aanbeveling niet goed geformuleerd is. De (middel-)aanbeveling heeft te weinig ruimte gelaten aan Rijkswaterstaat om een oplossing te zoeken om eisen aan veilig werken te koppelen aan de vergunningverlening. Rijkswaterstaat heeft deze ruimte overigens ook niet zelf gezocht.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De aanbeveling aan het ministerie om een verplichte veiligheidstraining in te voeren voor bemanningsleden wordt opgevolgd.

4 EFFECT OP VEILIGHEID

De Onderzoeksraad beoogt met zijn onderzoeken de veiligheid in Nederland te verbeteren. Deze relatie is altijd indirect. Uiteindelijk zijn partijen 'in het veld' degenen die daadwerkelijk invloed hebben op de veiligheid. Uit de conclusies in Hoofdstuk 3 blijkt dat van de acht aanbevelingen er vijf zijn opgevolgd, twee gedeeltelijk en één niet. De vraag is vervolgens in hoeverre deze opvolging zich vertaalt in verbetering van de veiligheid.

Rederij beperkt verantwoordelijkheid voor veiligheid

De rederij heeft weliswaar beide aanbevelingen deels uitgevoerd, maar het effect op de veiligheid is uiteindelijk beperkt. Enerzijds zijn schepen verkocht, waardoor de rederij de verantwoordelijkheid voor de veiligheid heeft overgedragen aan kleine zelfstandigen, anderzijds is het veiligheidsmanagementsysteem op een deel van de schepen niet toegepast. Hiermee toont de reder aan nog steeds passief invulling te geven aan veiligheid en alleen te willen reageren als een toezichthouder hem expliciet aanspreekt en eisen stelt. Dit concludeerde de Raad ook al in zijn rapport over de Frisia uit 2012.

Met de verkoop van de schepen aan kleine zelfstandige garnalenvissers, die hun inkomen moeten verdienen in een sector met lage marges en veel (financiële) onzekerheid, zal de aandacht voor veiligheid gemakkelijk verder in het gedrang komen. Door het beperken van het effect op de veiligheid is de potentiële veiligheidswinst niet ten volle benut.

Impuls voor toezicht op visserij

De Raad constateert in het onderhavige rapport dat bij het overheidstoezicht op de visserijsector – met name bij de certificering van de vissersvaartuigen – een basis is gelegd voor structurele veiligheidsverbetering. Er zijn heldere voorwaarden voor certificering vastgelegd, de rapportagestructuur hiervan is verbeterd en de kwaliteit wordt geborgd. Verder wordt de sector aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid; toezicht alleen maakt de visserij immers niet veiliger. Dit draagt de inspectie uit in de wijze van toezicht houden en in gesprekken met de sector. De Onderzoeksraad heeft geconstateerd dat de inspectie voortvarend met de aanbevelingen aan het werk is gegaan. Hiermee zijn voorwaarden gecreëerd om binnen de visserij een noodzakelijke veiligheidsverbetering te bewerkstelligen. De Raad komt hiermee tot de slotsom dat de inspectie een basis heeft gecreëerd om de veiligheid in de visserijsector te vergroten.

Formulering aanbevelingen door de Raad

Niet alle aanbevelingen uit het onderzoek zijn opgevolgd. Dit bevestigt ook het grote belang van goed geformuleerde aanbevelingen. In een geval heeft de Onderzoeksraad achteraf geconstateerd dat één aanbeveling niet goed geformuleerd was. Hierbij bestaat wel een spanningsveld tussen concrete en abstracte aanbevelingen. Enerzijds moet de aanbeveling voldoende ruimte aan een organisatie geven om passende maatregelen te nemen. Anderzijds bestaat bij een te abstracte aanbeveling die te weinig richting geeft

het risico dat de reactie dusdanig algemeen is, dat de feitelijke verbetering van de veiligheid niet inzichtelijk wordt.

Monitoring aanbevelingen door ministers

Wanneer uit het onderzoek van de Raad aanbevelingen volgen, is het van belang dat die in de praktijk leiden tot verbetering van de veiligheid. De wet geeft ministers de taak de opvolging van de aanbevelingen in de gaten te houden, en zich te beraden op eventuele maatregelen.¹¹ Het gaat hierbij niet zozeer om aanbevelingen aan de betreffende minister zelf maar aan organisaties (bedrijven, instellingen) die actief zijn op zijn beleidsterrein. De Onderzoeksraad constateert dat bij de ministeries geen voorziening is getroffen om de aanbevelingen op hun terrein te monitoren en daarover te rapporteren.¹²

¹¹ Artikel 74 lid 2 Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarnaast dient de minister van Veiligheid en Justitie jaarlijks een overzicht te zenden aan de Eerste en Tweede Kamer van alle aanbevelingen, de reacties daarop en hoe daar in de praktijk vervolg aan is gegeven (artikel 75 Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid). Ook deze wettelijke taak is de laatste jaren niet ingevuld.

¹² Ten aanzien van het rapport "Kapseizen Frisia" heeft de inspectie (namens de minister van IenM) weliswaar toegezien op de opvolging van de aanbevelingen aan de rederij, maar dit kwam omdat dit specifiek was aanbevolen door de Onderzoeksraad.

REACTIES OP CONCEPTRAPPORT

Het conceptrapport is op 20 december 2013 ter beoordeling op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de volgende partijen:

- Van der Ploeg Beheer B.V.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De Onderzoeksraad heeft kennisgenomen van de ontvangen reacties. Van de reacties die niet zijn overgenomen is beargumenteerd waarom dat niet is gebeurd. Het overzicht van deze reacties is te raadplegen op www.onderzoeksraad.nl.

**Bezoekadres**

Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag
T 070 333 70 00
F 070 333 70 77

Postadres

Postbus 95404
2509 CK Den Haag

www.onderzoeksraad.nl