

Vergaderjaar 2023–2024

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 446

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2024

Op 27 september 2023 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: «Onderzoeksraad») het opvolgingsonderzoek «Veiligheid historische zeilvloot» gepubliceerd. Dit opvolgingsonderzoek is op de dag van publicatie aan de Kamer toegezonden. In de brief van 1 december jl.¹ is de Kamer geïnformeerd over de acties om, samen met betrokken partijen, invulling te geven aan de aanbevelingen van de Onderzoeksraad. Daarbij staat het aantoonbaar verhogen van de veiligheid van de historische zeilvloot voorop. Daartoe is een Taskforce ingericht waarin alle betrokken partijen zitting hebben.² De Taskforce maakt onderscheid tussen acties op korte termijn en acties voor de langere termijn. De acties op korte termijn zijn erop gericht om ervoor te zorgen dat de veiligheid van de historische zeilvloot al vóór de start van het komende vaarseizoen (1 april 2024) aantoonbaar is verbeterd.

Met deze brief wordt invulling gegeven aan de toezegging de Kamer voor 1 april te informeren over de voortgang van voornoemde acties. Hierbij wordt ingegaan op alle aanbevelingen van de Onderzoeksraad en wat hiermee is gebeurd.

I Acties gericht op de korte termijn

Aanvullend onderzoek

Gecertificeerde schepen in de historische zeilvloot worden in een gezamenlijke inzet van de Inspectie Leefomgeving en Transport (verder: ILT) en de keuringsinstanties beoordeeld door middel van een verplicht

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 409, nr. 428.

² Aan deze taskforce nemen de brancheorganisatie van schippers in de beroepschartervaart (BBZ), keuringsinstanties, de Raad voor Accreditatie, het directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme zaken en de Inspectie Leefomgeving en Transport deel.

aanvullend onderzoek van mast en tuigage op basis van artikel 15 van de Binnenvaartwet.

Zolang een schip het aanvullend onderzoek niet met succes heeft doorlopen, mag het niet uitvaren bij de start van het vaarseizoen (1 april 2024). Dat geldt soms ook voor schepen die wel onderzocht zijn, maar moeten wachten op vereiste reparaties.

De onderzoeken worden uitgevoerd door groepjes van twee of drie inspecteurs, altijd in een combinatie van de ILT en een keuringsinstantie. Zij kijken in het bijzonder naar rot, roest, slijtage en breeksterkte van verstaging en borgingen. De aanvullende onderzoeken vinden plaats op diverse locaties verspreid over Nederland, waarbij getracht is zoveel mogelijk tegemoet te komen aan wensen van schippers ten aanzien van locaties zodat er niet onnodig gevaren hoeft te worden.

Sinds de start van de onderzoeken medio januari 2024 zijn tot 25 maart jl. 167 onderzoeken uitgevoerd, staan er nog circa 26 gepland en zijn van 34 schepen nog geen gegevens aangeleverd. Inmiddels zijn van 150 schepen de bevindingen verwerkt. Bij 146 schepen zijn 1 of meer bevindingen geconstateerd die opgeheven moeten worden voordat het schip weer gebruikt mag worden voor het bedrijfsmatig vervoer van passagiers (de zogenaamde categorie A). Bij 4 schepen zijn dergelijke bevindingen niet vastgesteld. Voor 47 van deze 150 geldt dat geen categorie A bevindingen meer open staan.

De verwachting is dat een groot deel van de aanvullende onderzoeken vóór het nieuwe vaarseizoen op 1 april wordt afgerond. Onder slechte weersomstandigheden is het op een veilige manier uitvoeren van de aanvullende onderzoeken niet mogelijk. Een deel van de schippers heeft zich ondanks herhaaldelijke verzoeken niet gemeld voor een aanvullend onderzoek of heeft het verplichte tuigboek niet aangeleverd. Voor deze groep geldt dat zij bij de start van het nieuwe vaarseizoen hun activiteiten in de commerciële chartervaart niet mogen voorzetten. Dit kan pas weer nadat zij het aanvullend onderzoek met goed gevolg hebben doorlopen. In voorkomend geval zullen aparte afspraken gemaakt worden, wanneer schippers besluiten hun schip alsnog aan te bieden voor een aanvullend onderzoek. De ILT zal erop toezien dat schepen die het aanvullende onderzoek niet met succes hebben doorlopen hun eerdere commerciële activiteiten niet hervatten en bedrijfsmatig met passagiers uitvaren. Het huidige traject van de aanvullende onderzoeken is met circa 2 weken verlengd en loopt door tot uiterlijk 15 april.

Tijdens de aanvullende onderzoeken zijn op vrijwel alle schepen uit de historische zeilvloot tekortkomingen geconstateerd. Die variëren van kleine bevindingen die snel te verhelpen zijn, bijvoorbeeld ontbrekende of onjuiste borgingen en gebruik van niet-gekeurde sluitingen, tot ernstige bevindingen (bijvoorbeeld rot in de rondhouten of verroeste sluitingen en borgingen). Dit illustreert dat het aanvullend onderzoek zowel nuttig als noodzakelijk is en derhalve bijdraagt aan een aantoonbare verbetering van de veiligheid van de historische zeilvloot. Deze bevindingen zijn terug te voeren op de suboptimale werking van de gehele keten en toont aan dat er verbeteringen door te voeren zijn in de kwaliteit van het toezicht, de certificering, de kwaliteit van het onderhoud aan boord van de schepen en het veiligheidsbewustzijn in de sector.

Schorsing NBKB

De tijdelijke schorsing van de keuringsinstantie NBKB³ heeft geleid tot een beperkter aantal inzetbare inspecteurs voor het aanvullend onderzoek. Dat gaf druk op de planning en uitvoering van het aanvullend onderzoek, maar heeft geen invloed gehad op het aanvankelijke streven om de onderzoeken voor 1 april af te ronden.

Op 15 februari jl. heeft de Raad van Accreditatie (hierna: «RvA») de schorsing van het NBKB opgeheven. Het NBKB heeft vanwege de inspanningen die nodig waren om de schorsing op te heffen aangegeven geen inspecteurs beschikbaar te kunnen stellen voor het aanvullend onderzoek, zowel tijdens als na de schorsing.

Onderzoekslijst en afkeurcriteria

De Onderzoeksraad bepleitte in haar aanbevelingen om, aanvullend op ES-TRIN⁴, de professionele eisen vast te leggen die passen bij de mate van commerciële uitbating binnen de historische zeilvloot en daarbij gebruik te maken van de branchenormen die door de sector zelf zijn en worden ontwikkeld.

Het aanvullend onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een uniforme onderzoekslijst die is gebaseerd op de branchenorm van de branchevereniging BBZ en de wettelijke eisen vanuit ES-TRIN. Voor aanvang van de onderzoeksperiode hebben alle schippers de uniforme onderzoekslijst en de daarbij behorende afkeurcriteria ontvangen.

Ook is in nauwe samenwerking met de BBZ een zogeheten tuigboek ontwikkeld. In dit tuigboek, dat voor alle schepen in de historische zeilvloot verplicht wordt gesteld, wordt de actuele staat van het staand en lopend want vastgelegd. Het tuigboek biedt de mogelijkheid om de aanwezigheid van sterkteberekeningen te vermelden. De BBZ ondersteunt de schippers bij het invullen van dit tuigboek.

Op 16 januari 2024 was er in Lelystad een informatiebijeenkomst voor de schippers en andere betrokkenen over het aanvullend onderzoek en de daarbij te hanteren criteria. Mede naar aanleiding van vragen en opmerkingen tijdens deze bijeenkomst heeft de ILT, in samenspraak met de Taskforce, een speciale instructie opgesteld voor het gebruik van lijnen met hoogwaardige kunststofvezels; de HMPE-lijnen. Dit materiaal wordt op dit moment zowel in de zeevaart als de binnenvaart toegepast. Het gebruik van HMPE-lijnen wordt vooralsnog, onder voorwaarden en niet voor alle toepassingen, toegestaan. TNO doet ondertussen in opdracht van de ILT onderzoek naar de omstandigheden en condities voor veilig gebruik van HMPE-lijnen in de historische zeilvloot. Op basis van de resultaten van dit onderzoek wordt daarna bepaald of en zo ja, onder welke condities HMPE definitief mag worden gebruikt.

II Acties gericht op de langere termijn

Regelgeving

Na afloop van de aanvullend onderzoeksperiode verankert de ILT de uniforme onderzoekslijst in de specifieke instructies voor het uitvoeren van periodieke keuringen op de tuigage van zeilende passagiersschepen

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 409, nr. 425.

⁴ Onderzoeksraad voor Veiligheid, Veiligheid historische zeilvloot, Een opvolgingsonderzoek naar aanleiding van twee voorvallen in 2022, Den Haag september 2023, p. 28, 39, 40 en 44.

(ItoRO5). Zo worden de criteria uit deze onderzoekslijst structureel onderdeel van het reguliere keuringsproces en wordt de branchenorm toegepast in de hele historische zeilvloot.

Zodra deze instructie van de ILT aan keuringsinstanties met goed- en afkeurcriteria wordt gebruikt bij de inspecties onder accreditatie, gaat de RvA vaker steekproefsgewijs inspecties van zeilende passagiersschepen bijwonen. De RvA kan zo zien hoe de verschillende keuringsinstanties in de praktijk werken en of de inspecties op juiste wijze worden uitgevoerd.

De ILT betreft bij de ItoRO ook de resultaten van de TNO-onderzoeken naar rondhouten en het gebruik van HMPE-lijnen. Daarnaast worden ook enkele andere onderdelen van de huidige instructie aan de keuringsinstanties aangescherpt en verduidelijkt.

Voor de langere termijn zal een voorstel worden uitgewerkt voor aanpassing van de (internationale) technische standaard ES-TRIN. Hierbij worden ook de ervaringen uit het aanvullend onderzoek en de onderzoeken van TNO naar rondhouten en het gebruik van HMPE-lijnen meegenomen.

Voor de veiligheid in de zeilvaart zijn ook de kwalificatie-eisen voor de bemanning van zeilschepen van belang. Mede in het kader van de implementatie van de Richtlijn beroepskwalificaties voor de binnenvaart wordt gekeken naar de mogelijkheden om de eisen voor het behalen van het zeilbewijs te updaten. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het invoeren van een praktijkexamen. Met onder andere het CBR en de sector vindt hierover overleg plaats. Aanpassing van de eisen op dit terrein zal niet dit seizoen gerealiseerd zijn.

Vergroten veiligheidsbewustzijn

Zoals hiervoor aangegeven is tijdens het aanvullend onderzoek gewerkt met een tuigboek. Het tuigboek draagt bij aan het veiligheidsbewustzijn van schippers. Het werken met een tuigboek is immers nieuw en het invullen door de schippers en beoordeling door de keuringsinstanties en ILT levert nuttige discussies en nieuwe inzichten op. De BBZ organiseert ook online sessies om schippers te ondersteunen bij het invullen van het tuigboek en informatie hierover te delen. Ook zijn in verschillende havens goede initiatieven ontstaan om daarmee aan de slag te gaan.

De BBZ heeft van het ministerie een incidentele subsidie toegezegd gekregen voor het realiseren van een branchenorm voor tuigage, een (verdere uitwerking van het) format voor het tuigboek en het versterken van de rol van het Platform Veiligheid Chartervaart. Deze activiteiten sluiten aan bij het doel om de veiligheid in de historische zeilvloot te bevorderen, te verbeteren en te borgen.

Het ministerie heeft gesprekken gehad met boekingskantoren, want ook zij hebben in de chartervaart een verantwoordelijkheid als het gaat om veiligheidsbewustzijn en een verantwoordelijkheid richting passagiers. De boekingskantoren nemen hun verantwoordelijkheid door periodiek te controleren of schepen een certificaat hebben en schippers hierop aan te spreken. Daarnaast stimuleren de boekingskantoren het lidmaatschap van de BBZ en het gesprek over de veiligheidscultuur. Het is goed dat ook de boekingskantoren hun verantwoordelijkheid voor een veilige chartervaart verder invullen.

Samenwerking ILT en Raad voor Accreditatie

Een van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad heeft betrekking op de gezamenlijke taakopvatting van de ILT en RvA bij het toezicht op de historische zeilvloot. De belangrijkste acties op dit vlak zijn de afspraken die de ILT en de RvA hebben gemaakt over het onderling delen van informatie en een vernieuwd Specifiek Accreditatieprotocol (SAP) van de RvA. In dit SAP voor de inspectie van binnenvaartschepen is het specifieke beoordelingsproces vastgelegd voor de accreditatie van instanties in deze sector. In het vernieuwde SAP komt een actualisatie van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en worden de ILT-werkinstructies die van toepassing zijn voor de keuringsinstanties explicieter benoemd. Zo worden de aanvullende eisen voor de keuring van mast en tuigage van zeilende passagiersschepen opgenomen. Verder worden de zeilende passagiersschepen nu als aparte categorie benoemd, waardoor deze vaker in de steekproef zullen vallen voor het bijwonen van inspecties door de RvA.

Koppeling deelcertificaat aan hoofdcertificaat

De Onderzoeksraad formuleerde een aanbeveling om een systeem in te richten waarbij het hoofdcertificaat ongeldig wordt bij het verlopen van deelcertificaten/bewijzen.

In de huidige praktijk bestaat al een koppeling tussen het hoofdcertificaat en een deelcertificaat, namelijk het Bewijs van Tuigage (hierna: «BvT»). De geldigheid van het BvT wordt centraal geregistreerd bij de ILT en het hoofdcertificaat wordt ongeldig wanneer het BvT verloopt. Gegeven het veiligheidsbelang van de vloeibaargasinstallatie heeft de Taskforce ervoor gekozen om ook voor dit onderdeel zo'n koppeling tot stand te brengen. Naar verwachting zal er voor de zomer van 2024 duidelijkheid zijn over de uitvoering hiervan.

Voor andere onderliggende bewijzen en verklaringen die verplicht zijn aan boord van een zeilend passagiersschip, wordt een koppeling op dit moment als niet proportioneel of niet praktisch uitvoerbaar beschouwd.

Certificeringsstelsel binnenvaart

De ILT heeft gesignaleerd dat diverse certificeringsstelsels, waaronder dat voor de binnenvaart, niet optimaal functioneren⁵ en ook de tijdelijke schorsing van het NBKB is illustratief voor de kwetsbaarheden van het stelsel. De bevindingen uit het aanvullend onderzoek bevestigen dit beeld. Er is daarom alle aanleiding om het huidige stelsel van keuren en certificeren opnieuw te bezien. Binnen de Taskforce is een eerste gesprek gestart over scenario's om tot versterking van het stelsel te komen. De Taskforce richt zich daarbij in eerste instantie op de historische zeilvloot, maar ingrepen in het stelsel werken ook door naar de binnenvaart als geheel en de rol van de ILT en de keuringsinstanties. De Taskforce zal de eerste contouren van eventuele aanpassingen van het certificeringsstelsel bespreken. Definitieve keuzes worden buiten de Taskforce gemaakt, gelet op de breedte van het thema.

Verband tussen toezichtsmiddelen binnenvaart en zeevaart

De Taskforce heeft een start gemaakt met een inventarisatie van de verschillende eisen en toezichtsinstrumenten voor de zeegaande historische zeilvloot en de historische zeilvloot op de binnenwateren.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 XII, nr. 111

De historische zeevaart werkt onder een strikter toezichtsregime en operationele normen. Dit is te verklaren door de hogere risico's die met de zeevaart gemoeid zijn. Het is de inzet om te kijken hoe de historische zee- en binnenvaart elkaar qua veiligheidsnormen en toezichtsregime kunnen aanvullen en versterken. Definitieve keuzes zullen gelet op de breedte van het thema buiten de Taskforce gemaakt gaan worden.

Bedrijfsmatig geëxploiteerde historische zeilschepen voor 12 passagiers of minder

In de brief van 1 december 2023 werd aangegeven dat ook maatregelen voor zeilschepen die bedrijfsmatig met 12 passagiers of minder varen zouden worden overwogen. De Onderzoeksraad heeft in de rapporten over de aanvaring in het Schuitengat⁶ en de Nieuwe Maas⁷ o.a. de aanbeveling gedaan om te zorgen voor (eenduidige) wet- en regelgeving voor het bedrijfsmatige vervoer over water van maximaal twaalf passagiers. Deze schepen vallen niet onder het toezichtsregime van de Binnenvaartwet, maar ook bij deze schepen is sprake van veiligheidsrisico's. Dit thema is, voor zover het gaat om historische zeilschepen waarmee commerciële activiteiten plaatsvinden met 12 passagiers of minder, ook in de Taskforce aan de orde gekomen.

Op dit moment wordt er een marktonderzoek uitgevoerd om in kaart te brengen om welke soorten en aantallen schepen het gaat. In de kabinetsreactie op de OVV-onderzoeken die medio zomer 2024 aan de Kamer wordt aangeboden zal inhoudelijk verder op deze aanbeveling worden ingegaan.

Tot slot

De voortgang die tot nu toe is geboekt voor de korte en langere termijn is positief. De Taskforce is erin geslaagd om met alle betrokkenen van beleid, inspectie, de uitvoering, zowel van private als publieke zijde, en de bedrijfstak zélf, de krachten te bundelen. In een gezamenlijke inspanning zijn partijen erin geslaagd om de ernst en urgentie van de problematiek onder ogen te zien en binnen een kort tijdbestek eensgezind de tekortkomingen binnen het stelsel te identificeren en concrete maatregelen te formuleren om deze aan te pakken. Aan het varen met historische zeilschepen zullen altijd risico's verbonden blijven, maar deze constructieve samenwerking is zeer waardevol en draagt bij aan het structureel robuuster maken van de gehele keten. Hierdoor is niet alleen de veiligheid van de historische zeilvloot voor meer dan 12 passagiers bij de aanvang van het aankomende vaarseizoen aantoonbaar veiliger geworden, maar ook op de langere termijn is deze veiligheid beter geborgd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁶ Aanvaring in het Schuitengat, Lessen uit het ongeval met de snelboot Tiger en de watertaxi Stormloper, 6 december 2023. Kamerstuk 31 409, nr. 431

⁷ Aanvaring van een watertaxi met een havenrondvaartboot, 17 januari 2024. Kamerstuk 31 409, nr. 433