

Opgvolging aanbevelingen *Kapseizen en zinken viskotters*

Publicatiedatum rapport: 26-05-2021

1. Over het rapport

Op 28 november 2019 verging de viskotter UK-165 Lummetje in de kustwateren nabij Texel, na te zijn gekapseisd. Bij het voorval kwamen beide opvarenden om het leven. Op 9 december 2020 kapseisde de UK-171 Spes Salutis. Naar aanleiding van beide voorvallen startte de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek.

De UK-165 en UK-171 hadden beiden te maken met een ongewenste gebeurtenis met één van de tuigen. Dit was echter niet de directe oorzaak. De UK-165 bleef met tenminste één net haken aan een wrak. Het stuurboord visnet van de UK-171 schokte. Beide gebeurtenissen leidden tot een asymmetrische beladingstoestand, waardoor de stabiliteit gevaarlijk verslechterde en alle marge verdween om een volgend, zogenoemd onverwacht kenterend moment op te kunnen vangen. Dit kenterend moment kwam bij de UK-165 door het losschieten van het stuurboord tuig. Voor de UK-171 kwam het doordat het gewicht van beide tuigen aan bakboord kwam te hangen.

De Onderzoeksraad deed aanvullend onderzoek naar de invloed van asymmetrische beladingstoestanden op de stabiliteit van boomkorkotters. Dat onderzoek is uitgevoerd op drie boomkorkotters kleiner dan 24 meter. In bijna alle onderzochte asymmetrische beladingstoestanden voldoet de stabiliteit niet meer aan de eisen zoals die in de wet- en regelgeving zijn opgenomen. In de wetgeving is niet geborgd dat beladingstoestanden bij het certificeringstraject voor zeegaande viskotters worden meegenomen.

De Raad concludeert in zijn rapport dat er geen inzicht was in de mate waarin de stabiliteit op boomkorkotters verslechtert in asymmetrische beladingstoestanden. Kennis over de risico's van instabiliteit bij asymmetrische beladingstoestanden is niet geborgd. De noodzakelijke competenties waarmee bemanningen gevaarlijke asymmetrische beladingstoestanden kunnen herkennen en voorkomen, zijn geen vast onderdeel van de lespakketten die in de visserijopleidingen worden aangeboden. Ook vanuit de wet- en regelgeving is niet geborgd dat de bemanningen aan boord goed op de hoogte zijn van de risico's van asymmetrische beladingstoestanden van het schip waarop ze varen. De Raad concludeert ook dat de risico's van asymmetrische beladingstoestanden daarmee groot zijn. De kans dat asymmetrische beladingstoestanden optreden is reëel en deze kunnen leiden tot zeer ernstige, mogelijke fatale, voorvallen. Tot slot concludeert de Raad dat het niet meenemen van stabiliteit in asymmetrische beladingstoestanden bij ontwerp, certificering, in stabiliteitsboeken en in de visserijopleiding, bijdraagt aan het verborgen blijven van de risico's die optreden bij asymmetrische beladingstoestanden op boomkorkotters korter dan 24 meter.

Naar aanleiding van de bevindingen gedurende het onderzoek deed de Raad op 21 april 2021, voorafgaand aan de publicatie van het rapport, een tussentijdse waarschuwing uitgaan aan

de visserijsector. De Raad heeft gezien dat de boodschap door de sector is verspreid onder de achterban.

In het rapport doet de Onderzoeksraad zes aanbevelingen aan vier partijen. Deze gaan over het in kaart brengen van het veiligheidsrisico van kapseizen van viskotters door gevaarlijke asymmetrische beladingstoestanden, het vergroten van het handelingsperspectief van schippers en het behalen van veiligheidswinst in het ontwerp van de viskotters.

De Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB) reageerde op 18 november 2021. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) reageerde op 19 november. De Stichting Sectorraad Visserij (SSV) en Netherlands Maritime Technology (NMT) reageerden op 23 november. De volledige reacties zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad.

Deze notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van de aanbevelingen, gevolgd door een korte samenvatting van de ontvangen reactie per aanbeveling en een conclusie over de opvolging van die aanbeveling.

2. Algemene conclusie over de opvolging

In het rapport concludeert de Onderzoeksraad dat het handelingsperspectief van de bemanning wordt belemmerd. De aanbevelingen zijn er primair op gericht om deze belemmeringen weg te nemen. Aanbeveling 1 tot en met 5 zijn dan ook gericht op het handelingsperspectief in asymmetrische beladingstoestanden te versterken. De geadresseerde partijen hebben diverse acties ondernomen en aangekondigd om dit te bewerkstelligen.

De aanpak van de minister van IenW wijkt op onderdelen af van de aanbevelingen, hoofdzakelijk doordat hij een asymmetrische beladingstoestand als een noodsituatie beschouwt, waarin zogenoemd 'goed zeemanschap' het uitgangspunt is. Noodsituaties kunnen volgens de Onderzoeksraad echter niet worden opgelost met goed zeemanschap alleen. De Raad vindt dat IenW zich aangaande dit afwijkende punt constructiever zou kunnen opstellen. Aandacht voor wet- en regelgeving is cruciaal.

Belangrijk te benadrukken is bovendien dat de aanbevelingen in samenhang moeten worden gezien, waarbij de gezamenlijke acties moeten borgen dat het handelingsperspectief van de bemanning afdoende is bij een asymmetrische beladingstoestand. In alle situaties is het beschreven handelingsperspectief noodzakelijk. Zolang dit onvoldoende geborgd is, kan ook niet vertrouwd worden op goed zeemanschap van de bemanningsleden. Ze zijn immers onvoldoende toegerust om de situatie adequaat het hoofd te kunnen bieden, ongeacht de vraag of er sprake is van een noodsituatie. Of volledig opvolging wordt gegeven aan dit deel van de aanbeveling zal blijken na afronding van het aanstaande onderzoek (zie hieronder).

De aanbeveling om asymmetrische beladingstoestanden op te nemen in het stabiliteitshandboek wordt vooralsnog niet opgevolgd, omdat het ministerie van IenW een

asymmetrische beladingstoestand als een noodsituatie beschouwt. Wel gaat de minister onderzoeken of de marge van de stabiliteitswaarden bij boomkorkotters voldoende is. Ook wil de minister onderzoek (laten) doen naar het veiligheidsrisico van kapseizen en zinken van viskotters door gevaarlijke asymmetrische beladingstoestanden. De minister van IenW zou op basis van bovengenoemde inzichten en na het onderzoek het al dan niet aanpassen van de betreffende wet- en regelgeving moeten heroverwegen.

De sectorpartijen aan wie een aanbeveling is gedaan, hebben veelal voortvarend stappen ondernomen om de aan hen gerichte aanbevelingen op te volgen. Hiermee worden belangrijke stappen gezet om het handelingsperspectief van bemanningen te verhogen, door de bemanning hierover te informeren en het onderwerp te integreren in de opleidingstrajecten. Ook in de maritieme maakindustrie worden stappen gezet. De geadresseerde partij NMT heeft de voor hen relevante leden geïnformeerd.

3. Opvolging per aanbeveling

Aanbeveling 1

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat:

Erken dat asymmetrische beladingstoestanden op boomkorkotters geregeld voorkomen en dat de stabiliteit beduidend ongunstiger kan zijn dan in symmetrische beladingstoestanden. Bereken en beoordeel daarom de stabiliteit in asymmetrische beladingstoestanden ten behoeve van het certificeringstraject, zoals voorgeschreven in de wet.

Reactie van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat:

De minister stelt dat situaties waarin de stabiliteit van een boomkorkotter sterk vermindert door een door hem zo genoemde 'asymmetrische belasting' kunnen worden beschouwd als een noodsituatie. Een noodsituatie kan volgens de minister uiteenlopende oorzaken en andere verschijningsvormen hebben. Het is onmogelijk om op voorhand met alle mogelijke noodsituaties rekening te houden bij het beoordelen van de stabiliteit. Uitgangspunt voor het optreden tijdens noodsituaties is goed zeemanschap. Basiskennis van stabiliteit speelt een cruciale rol in de wijze waarop de bemanning met dergelijke noodsituaties omgaat. Vanaf medio 2022 zal tijdens de certificering van de schepen aandacht worden besteed aan de kennis van de bemanning op het gebied van instabiliteit als gevolg van een asymmetrische belasting, aldus de minister.

Over het berekenen en beoordelen van de stabiliteit in asymmetrische beladingstoestand zegt de minister het volgende. De wet voorziet in een veiligheidsmarge door een aantal minimaal vereiste stabiliteitswaarden met 20% te verhogen voor een boomkorkotter. Vanwege de

bijzondere vismethode moet de viskotter extra stabiel zijn en daarom zijn de standaard stabiliteitswaarden voor een boomkorkotter met 20% verhoogd. De minister geeft aan vanwege de ernst van de ongevallen te laten onderzoeken of de veiligheidsmarge van 20% voldoet, of dat hij verder verhoogd moet worden.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt vooralsnog niet opgevolgd. Wel erkent de minister formeel dat asymmetrische beladingstoestanden op boomkorkotters ongunstiger zijn dan symmetrische. Daarnaast geeft de minister aan te gaan onderzoeken of de 20% stabiliteitsmarge voldoet, of dat deze moet worden verhoogd. De Onderzoeksraad benadrukt dat uit het onderzoek naar voren kwam dat voor alle drie viskotters de stabiliteit in asymmetrische beladingstoestanden niet voldeed. Dat gold ook als de genoemde 20% marge werd meegenomen. Er is daarmee urgentie geboden bij het in kaart brengen van de stabiliteit in asymmetrische beladingstoestanden bij boomkorkotters. De Raad stelt bovendien dat een noodsituatie iets anders is dan wanneer gebeurtenissen 'geregeld voorkomen'. De gezochte erkenning van dergelijke situaties wordt daarmee niet volledig erkend door de minister. Ten slotte kan afgevraagd worden hoe lenW tijdens de genoemde certificering de geregeld wisselende bemanningen denkt te bereiken.

Aanbeveling 2

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat:

Zorg dat volledige uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke verplichting om beladingstoestanden met een ongunstige invloed op de stabiliteit op te nemen in het stabiliteitsboek en deze te voorzien van gerichte instructies. Doe dit door in het stabiliteitsboek ook asymmetrische beladingstoestanden op te nemen. Betrek de visserijsector bij het opstellen van die gerichte instructies.

Reactie van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat:

De minister geeft aan dat beladingstoestanden in het stabiliteitsboek worden getoetst aan de van toepassing zijnde wetgeving. Hiervoor is al een veiligheidsmarge van 20%, zoals benoemd in de reactie op aanbeveling 1. De minister geeft ook opnieuw aan dat het voor noodsituaties vooral van belang is dat bemanning beschikt over een goede basiskennis van situaties die een ongunstige invloed hebben op stabiliteit. De sector werkt momenteel aan een wijziging van het curriculum voor de opleiding Basisveiligheidsstraining voor Vissers. Daarmee komt meer aandacht voor het risico.

Ook is kort na het verschijnen van het rapport van de Onderzoeksraad een werkgroep gestart door de Sectorraad Visserij, waar het ministerie van IenW ook aan deelneemt. Hier wordt onder andere gesproken over instructies aan bemanning over beladingstoestanden met een ongunstige invloed op de stabiliteit. Certificering van boomkorkotters vindt eens in de vijf jaar plaats. De inzet van de minister is om bij hercertificering aandacht te besteden aan de vraag of bemanning in voldoende mate op de hoogte is van de maatregelen die genomen moeten worden bij het optreden van een asymmetrische toestand. Vanaf medio 2022 wordt bij certificering van de schepen hieraan aandacht besteed.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt vooralsnog niet op alle punten opgevolgd. De minister benoemt dat een asymmetrische beladingstoestand een noodsituatie is en hiervoor basiskennis van de bemanning van belang is. De minister beargumenteert dat asymmetrische beladingstoestanden daarom niet opgenomen moeten worden in het stabiliteitshandboek. De Onderzoeksraad is van mening dat het niet alleen op goed zeemanschap aan mag kan komen als het handelingsperspectief van de bemanning onvoldoende is. Zolang dit niet opgenomen wordt in het stabiliteitshandboek, wordt vanuit de wet- en regelgeving niet geborgd dat bemanningen aan boord goed op de hoogte zijn van risico's van asymmetrische beladingstoestanden van het schip waarop ze varen. Wel betreft IenW de visserijsector – bij hoofde van de Sectorraad Visserij – in een werkgroep bij het opstellen van gerichtere instructies en dergelijken. Dat gedeelte van de aanbeveling wordt daarmee wel opgevolgd.

Aanbeveling 3

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat:

Onderzoek hoe groot het veiligheidsrisico van kapseizen en zinken van viskotters door gevaarlijke asymmetrische beladingstoestanden binnen de gehele Nederlandse kottervloot is. Onderzoek dit voor alle viskotters, ongeacht de lengte. Neem maatregelen om dit veiligheidsrisico tegen te gaan.

Reactie Minister van Infrastructuur en Waterstaat

De minister gaf in zijn schriftelijke reactie aan voornemens te zijn het aanbevolen onderzoek uit te laten voeren. Het doel van het onderzoek is volgens IenW om voor de hele boomkorkottervloot het veiligheidsrisico van kapseizen en zinken te kwantificeren. Hierdoor kan worden bepaald of de huidige marge van 20% op de stabiliteit voldoende is, of dat aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn. In het onderzoek zal worden geanalyseerd in welke mate regelmatig voorkomende asymmetrische belastingen de stabiliteit reduceren. Vervolgens wordt onderzocht welke externe omstandigheden een boomkorkotter kunnen

doen omslaan. Door een inschatting van de frequentie van de omstandigheden, wordt duidelijk hoe vaak en op welke momenten boomkorkotters worden blootgesteld aan een verhoogd veiligheidsrisico dat niet wordt ondervangen met de huidige marge van 20% op de stabiliteit. Samen met de sector wordt een representatieve steekproef opgezet, die niet wordt beperkt tot boomkorkotters kleiner dan 24 meter. Het onderzoek gaat naar verwachting in de loop van 2022 van start en de doorlooptijd wordt geschat op een jaar.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt opgevolgd. De minister geeft aan te (laten) onderzoeken hoe groot het veiligheidsrisico is. Het ministerie heeft ter voorbereiding overleg gevoerd met de sector. De Onderzoeksraad vindt het positief dat wordt gekeken naar een representatieve steekproef om het veiligheidsrisico in kaart te brengen. Op basis van voorgaande concludeert de Raad dat de partijen aan de slag gaan met de aanbeveling. De verwachting is dat daarmee het doel van de aanbeveling, namelijk: een beter beeld vormen van het risico op kapseizen door asymmetrische beladingstoestanden en adequate maatregelen hiervoor treffen, wordt behaald.

Aanbeveling 4

Aan de Stichting Sectorraad Visserij:

Zorg dat bemanningen van boomkorkotters met een lengte van minder dan 24 meter structureel geïnformeerd zijn over het risico van gevaarlijke instabiliteit bij asymmetrische beladingstoestanden. Steun de Minister van Infrastructuur en Waterstaat met het opstellen van gerichte instructies die in geval van beladingstoestanden met een ongunstige invloed op de stabiliteit moeten worden opgenomen in het stabiliteitsboek.

Reactie van de Stichting Sectorraad Visserij

De SSV geeft aan de schippers van boomkorkotters via hun belangenorganisaties in kennis te hebben gesteld van de veiligheidsrisico's. Ook geeft de SSV aan schippers te hebben geadviseerd de stabiliteitskarakteristieken van hun schepen te kennen en de juiste maatregelen te nemen om ondermijning van de stabiliteit te voorkomen. Hiervoor heeft ze verschillende initiatieven genomen om bij te dragen aan het structureel informeren van de bemanning:

- De SSV heeft de werkgroep asymmetrische beladingstoestanden in het leven geroepen. Hierin zitten eigen bestuursleden, actieve vissers en vertegenwoordigers van het ministerie van IenW, Inspectie Leefomgeving en Transport en de SBB. In bijeenkomsten van de werkgroep wordt over de problematiek en oplossingsrichtingen gesproken.

- De SSV geeft ook aan dat op haar initiatief visserij scholen en sectorgenoten bijeenkomen om het huidige lesmateriaal te herzien. De uitkomsten zullen mede van belang zijn voor de ontwikkeling van instructies aan de actieve vissers op de vloot.
- De SSV stelt tenslotte de noodzaak te zien om ook na het initiële mbo-onderwijs aandacht te besteden aan het onderwerp. Ze stelt daarom om een kopopleiding op te nemen in de eisen voor de vaarbevoegdheid als schipper bij het ministerie van IenW. In die kopopleiding zou asymmetrische beladingstoestanden een essentieel onderdeel kunnen zijn.
- De SSV geeft aan 'volmondig steun uit te spreken' aan de minister bij het opstellen van gerichte instructies. De SSV denkt dat hiervoor eerst duidelijk moet worden welke kennis op het punt van asymmetrische beladingstoestanden in het initiële onderwijs moet komen en welke onderdelen herhaling nodig hebben. Uitkomsten uit overleggen met docenten en sectorgenoten zijn in de ogen van SSV medebepalend voor de inhoud van de instructie.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling is opgevolgd. De SSV heeft bemanning geïnformeerd via de belangenorganisaties van schippers en geeft aan de minister te steunen.

Aanbeveling 5

Aan de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven en de Stichting Sectorraad Visserij:

Zorg dat er binnen de visserijopleidingen expliciet aandacht wordt besteed aan het veiligheidsrisico van asymmetrische beladingstoestanden en hoe in de praktijk te handelen om dit risico te beheersen. Neem dit bijvoorbeeld op in het lesmateriaal.

Reactie Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven:

SBB geeft aan dat de aanbeveling en het onderzoeksrapport zijn besproken met de visserijopleidingen betrokken bij de SBB commissies. Er wordt in de huidige kwalificatiedossiers en het onderwijs al aandacht besteed aan het thema stabiliteit, maar het veiligheidsrisico van asymmetrische beladingstoestanden is echter niet expliciet meegenomen. Het op korte termijn herzien, vaststellen en invoeren van deze dossiers zou pas op z'n vroegst effect hebben op de nieuwe instroom van studenten in 2023. Daarom komt SBB met de volgende aanpak:

1. Voor 1 januari 2022 neemt SBB een passage op in de verantwoordingsinformatie bij de kwalificatiedossiers, zodat asymmetrische beladingstoestanden nu en in de toekomst aandacht krijgen. SBB zal de aangepaste verantwoordingsinformatie onder de aandacht brengen bij de opleidende scholen. De scholen hebben inmiddels

aangegeven per direct ook expliciet aandacht te gaan geven aan asymmetrische beladingstoestanden.

2. Bij de eerstvolgende herziening van de kwalificatiedossiers, wordt een kennis- of vaardigheidsitem toegevoegd om in de werkprocessen blijvende aandacht voor het onderwerp te borgen.

SBB stelt dat deskundigen uit onderwijs en bedrijfsleven verder aangeven dat enkel aandacht voor asymmetrische beladingstoestanden in het initiële mbo-onderwijs onvoldoende is. De reden is dat een afgestudeerde stuurman pas na een aantal jaar varen schipper wordt en daarmee verantwoordelijk voor de stabiliteit wordt. Het onderwerp zou daarom regelmatig onder de aandacht van werkende vissers moeten worden gebracht.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt opgevolgd. De adequate wijze waarop de SBB er opvolging aan geeft strekt als goed voorbeeld voor andere geadresseerden. De SBB geeft namelijk aan te willen zorgen dat er binnen de visserijopleidingen expliciet aandacht wordt besteed aan het veiligheidsrisico. Op korte termijn wordt hiervoor het onderwerp opgenomen in de verantwoordingsinformatie bij de kwalificatiedossiers. Daarnaast wordt bij de eerstvolgende herziening van de kwalificatiedossiers een kennis- of vaardigheidsitem toegevoegd.

Aanbeveling 6

Aan Netherlands Maritime Technology

Zorg dat partijen in de maritieme maakindustrie geïnformeerd zijn over het veiligheidsrisico van gevaarlijke instabiliteit bij asymmetrische beladingstoestanden. Bereik dat deze partijen bijdragen aan het voorkomen van dit veiligheidsrisico door behoud van stabiliteit bij asymmetrische beladingstoestanden als uitgangspunt mee te nemen bij het ontwerpen, bouwen en verbouwen van viskotters en de daarop gebruikte uitrusting.

Reactie Netherlands Maritime Technology

NMT geeft aan de aanbeveling ter harte te nemen en zich in te spannen om het veiligheidsrisico te helpen voorkomen. Daarbij benoemt NMT dat het kader waarbinnen de leden opereren in grote mate wordt bepaald door regelgeving en klanteneisen en ze dus niet zelfstandig het veiligheidsrisico weg kunnen nemen. Het is volgens NMT belangrijk dat in de regelgeving voor viskotters heldere bepalingen worden opgenomen betreffende instabiliteit bij asymmetrische beladingstoestanden.

Voor het informeren van de maritieme maakindustrie geeft NMT aan naar aanleiding van het rapport met meerdere partijen in contact te zijn getreden. Eén van die partijen is Contactgroep

Visserij (een groep NMT leden die actief is in de visserij). NMT heeft het rapport één op één actief besproken met leden in het ontwerpen, bouwen of onderhouden van viskotters. Ook heeft NMT met het Ministerie van IenW, de SBB en de SSV gesproken over het rapport.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling is opgevolgd. NMT heeft haar relevante leden geïnformeerd. NMT benadrukt wel dat haar leden worden gestuurd door wet- en regelgeving en klanteneisen. De Onderzoeksraad erkent ook het belang van wet- en regelgeving, maar ziet dit als mogelijkheid om behoud van stabiliteit bij asymmetrische beladingstoestanden als aandachtspunt te noemen.