

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid
De heer mr. T.H.J. Joustra
Postbus 95404
2509 CK DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**
Rijnstraat 8
2515 XM Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
T 070 456 0000
www.rijkswaterstaat.nl

Ons kenmerk
RWS-2018/42564

Uw kenmerk
OvV-18.0003827

Bijlage(n)
-

Datum 2 november 2018
Onderwerp Reactie op het OVV-rapport 'Stuwaanvaring door
Benzeentanker bij Grave'

Geachte heer Joustra,

De Onderzoeksraad voor veiligheid (OVV) heeft onderzoek gedaan naar de volgende vragen:

1. waardoor is de stuwaanvaring bij Grave ontstaan en welke factoren zijn hierbij van invloed geweest?
2. in hoeverre geeft de stuwaanvaring bij Grave aanleiding tot structurele verbetering van:
 - a. de risicobeheersing bij het vervoer van gevaarlijke stoffen met binnenscheepen;
 - b. het tegengaan van aanvaringen met stuwen en sluizen en het beperken van de gevolgen;
 - c. de incidentbestrijding bij ongevallen op het water.

Het definitieve rapport 'Stuwaanvaring door Benzeentanker bij Grave' (hierna: het rapport) is door de OVV op 3 mei 2018 gepubliceerd. Overeenkomstig de in de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid opgenomen verplichting, en conform uw verzoek, doe ik u hierbij toekomen mijn standpunt met betrekking tot de door u gedane aanbevelingen.

Crisisbeheersing

Een goede crisisbeheersing en nauwe samenwerking tussen alle bij een crisis betrokken partijen is van groot belang. Bij een succesvolle crisisbeheersing worden niet alleen de gevolgen van het incident bestreden, maar wordt er ook duidelijk en snel met burgers en omgeving gecommuniceerd over de ontstane situatie en over de handelingsperspectieven die beschikbaar zijn. Ik hecht grote waarde aan een deugdelijke crisisbeheersing, zowel in de koude fase (voorbereiding, planvorming, opleiding, training, oefening) als ook in de warme fase (de crisisbeheersing bij een echt incident). Ik waardeer de inspanningen van de OVV op het gebied van veiligheid en crisisbeheersing; de OVV biedt zo een extra waarborg dat de aandacht op deze terreinen niet verslapt.

Algemeen beeld van het rapport

Het onderzoek van de OVV heeft zich gericht op oorzaken voor de stuwaanvaring enerzijds en de mogelijkheden tot structurele verbetering op het terrein van risicobeheersing, preventie en incidentbestrijding anderzijds. Het rapport helpt mijn ministerie en de samenwerkende crisispartners om onze veiligheidsaanpak te verbeteren. De aanbevelingen van de OVV sluiten deels ook goed aan bij de verbeteracties die door mijn ministerie samen met partners op nationaal en regionaal niveau al worden uitgevoerd, dan wel reeds op stapel staan. Een aantal voorbeelden van verbeteracties treft u aan in deze brief.

De OVV doet de volgende aanbevelingen, waarbij de aanbevelingen 1 t/m 3 en de aanbevelingen 5 t/m 7 zijn gericht aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en aanbeveling 4 is gericht tot de veiligheidsregio's Brabant-Noord, Gelderland-Zuid en Limburg-Noord:

1. Creëer voor Rijkswaterstaat als vaarwegbeheerder de wettelijke bevoegdheid en een daarop gebaseerd helder afwegingskader om bij extreme weersomstandigheden, het scheepvaartverkeer plaatselijk, geheel of gedeeltelijk, stil te leggen.
2. Betrek de casus Grave bij het onderzoek naar de taakbelasting van bemanningsleden in de binnenvaart, dat in EU-verband plaatsvindt. Bewerkstellig dat in dit onderzoek wordt betrokken dat het langdurig navigeren in omstandigheden van mist of slecht zicht de taakuitoefening van de roerganger nadelig kan beïnvloeden en welke gevolgen dit dient te hebben voor:
 - de huidige arbeids- en rusttijden van bemanningsleden in de binnenvaart;
 - de eisen die gesteld worden aan andere bemanningsleden dan de schipper voor de besturing van het schip.
3. Neem het initiatief om bindende afspraken te maken met de binnenvaart- en chemiesector over:
 - a. de omstandigheden waaronder wel of niet wordt doorgevaren met gevaarlijke stoffen op de binnenwateren en over contact met de verlader in geval van incidenten of andere bijzondere omstandigheden;
 - b. het uitrusten van schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren over de binnenwateren met een registratiesysteem dat handelingen en gesprekken in het stuurhuis vastlegt (Voyage Data Recorder).
4. Zorg voor een coördinerende veiligheidsregio, die de voorbereiding en coördinatie van de incidentbestrijding in het samenhangend risico watersysteem Noord-Brabant/Limburg op zich neemt. Maak en beoefen regelmatig een gezamenlijk incidentbestrijdingsplan, afgestemd met relevante 'droge' en 'natte' veiligheidspartners, waaronder Rijkswaterstaat.
5. Maak voor bruggen, sluizen en stuwen een analyse van het aanvaarrisico, inclusief een expliciete en integrale afweging tussen beschikbare maatregelen om de kans op aanvaringen te beperken. Betrek hierbij niet alleen het bestaande kader aanvaarrisico maar ook de mogelijke gevolgen van een aanvaring voor de scheepvaart en de omgeving.
6. Vervang zo spoedig mogelijk het verouderde Informatie- en Volgsysteem voor de Scheepvaart (IVS90) door het verbeterde volgsysteem IVS Next, en koppel

hier een alerteringsfunctie aan voor het direct alarmeren bij incidenten met schepen met gevaarlijke stoffen.

7. Verbeter de crisisorganisatie van Rijkswaterstaat voor de bestrijding van vaarwegincidenten door verankering van alarmering van de betrokken veiligheidsregio en door betere borging van specialistische kennis binnen de crisisorganisatie. Draag, in overeenstemming met het Veiligheidsberaad, zorg voor de landelijke harmonisatie van vaarwegincidentscenario's (VIS).

In het vervolg van deze brief ga ik op elk van deze aanbevelingen in.

Ad 1. Wettelijke bevoegdheid het scheepvaartverkeer stil te leggen

De regelgeving gaat er in principe vanuit dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid aan boord te allen tijde bij de schipper ligt. De vaarwegbeheerder heeft weliswaar op grond van de Scheepvaartverkeerswet de bevoegdheid om aanwijzingen aan individuele schippers te geven, maar maakt daar, juist omwille van die verantwoordelijkheidsverdeling, zeer terughoudend gebruik van. Een algemene aanwijzing van de vaarwegbeheerder, zoals de OVV voorstelt, zou dit uitgangspunt doorbreken en daarmee ongewenste onduidelijkheid over verantwoordelijkheden creëren. Daarnaast zou een dergelijk verbod ook praktische problemen met zich meebrengen. Zo kunnen weersomstandigheden als mist lokaal soms sterk verschillen, waardoor het lastig is om het gebied en de duur van het verbod adequaat te bepalen. Tot slot is het de vraag, wat verstaan moet worden onder extreme omstandigheden en of dit voor ieder schip gelijk is.

Ad 2. Casus Grave betrekken bij EU-onderzoek naar taakbelasting

In het onderzoek naar de taakbelasting van bemanningsleden in de binnenvaart "TASCS" (To a Sustainable Crewing System) dat momenteel plaatsvindt, zijn het weer en de vaarcondities, maar ook andere parameters, onderdeel van de observaties en de analyses. Dit heeft ook betrekking op het navigeren bij mist of slecht zicht, en de navigatie op radar. De planning is dat de resultaten van TASCS in december 2018 worden gepresenteerd. Op basis daarvan zal ik, in overleg met vertegenwoordigers van de EU-binnenvaartbranche en van de betrokken EU-lidstaten, bezien of er wijzigingen nodig zijn van de huidige arbeids- en rusttijden van bemanningsleden in de binnenvaart en de eisen die gesteld worden aan andere bemanningsleden dan de schipper voor de besturing van het schip.

Mochten de resultaten van TASCS niet voldoende handvatten bieden om een en ander te beoordelen, dan zal ik in overleg met de EU-binnenvaartbranche en de betrokken EU-lidstaten nagaan of nader onderzoek nodig is.

Ad 3. Afspraken met binnenvaart- en chemiesector

Aanbeveling 3 roept op tot initiatief vanuit het ministerie van IenW om afspraken te maken met de binnenvaart- en chemiesector. Dat initiatief is inmiddels genomen.

Ad 3a. Ten aanzien van de omstandigheden waaronder wel of niet wordt doorgevaren met gevaarlijke stoffen op de binnenwateren en over contact met de verlader in geval van incidenten of andere bijzondere omstandigheden wil ik bindende afspraken met de betrokken sectoren maken, passend in de beleidsruimte die EU-Kaderrichtlijn 2008/68/EG biedt voor voorschriften die uitstijgen boven de in internationale verdragen vastgelegde regels. Dit betekent dat de eventueel te nemen maatregel niet mag leiden tot hinder of problemen voor andere EU-landen.

Ad 3b. De aanbeveling om schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren uit te rusten met een voyage data recorder neem ik niet over. Preventieve maatregelen zoals bijvoorbeeld het verplicht dubbelwandig zijn van tankers en de toepassing van explosievrije materialen in de ladingzone hebben mijn voorkeur. Dit sluit ook aan bij de internationale inzet. Een voyage data recorder kan niet als zodanig worden beschouwd omdat de waarde van vastgelegde gesprekken en handelingen pas blijkt in onderzoek dat plaatsvindt na een ongeval. Daar komt bij dat gesprekken in het stuurhuis van een binnenschip van een andere aard zijn dan gesprekken in de cockpit van een vliegtuig. Een vliegtuig wordt door twee personen bestuurd. Daarom is hun onderlinge mondelinge communicatie een essentieel onderdeel van hun taak. Een binnenschip wordt door één persoon bestuurd. Communicatie met anderen in het stuurhuis is geen essentieel onderdeel van de taak van de schipper. Er ontstaat dan ook snel spanning in verband met de privacy van de bewoners van het schip

Ad 4. aanwijzing coördinerende veiligheidsregio en maken/beoefenen gezamenlijk incidentbestrijdingsplan

Op deze aanbeveling ontvangt u op korte termijn een afzonderlijke reactie van de veiligheidsregio's Brabant-Noord, Gelderland-Zuid en Limburg-Noord. Ik heb wel begrepen dat er diverse stappen zijn gezet en Rijkswaterstaat is onder andere betrokken bij een goedlopende pilot met de veiligheidsregio's op het onderwerp melding, alarmering en opschaling.

Ad 5. Analyse aanvaarrisico en integrale afweging dat risico te beperken

Deze aanbeveling volg ik op. De aanbeveling sluit aan bij de methode van risicogestuurd werken die bij werkprocessen van Rijkswaterstaat wordt gehanteerd. Het feit dat Rijkswaterstaat ervaring heeft met risicogestuurd werken, betekent ook dat voor de uitvoering van uw aanbeveling op onderdelen al bouwstenen beschikbaar of in ontwikkeling zijn. Ik stel een plan van aanpak aanvaarrisico op (planning: gereed eind 2018/begin 2019) voor een onderzoek naar de volledige scope van de aanbeveling. Dit maakt duidelijk welke bouwstenen beschikbaar zijn, welke ontbreken en welke stappen daarnaast nodig zijn om recht te doen aan uw aanbeveling.

Conform uw aanbeveling neem ik een grote variëteit aan beschikbare beheersmaatregelen om de kans op een aanvaring te verkleinen, mee in het plan van aanpak aanvaarrisico. Enkele voorbeelden zijn constructieve veiligheidseisen aan de objecten, beschermende constructies rondom het object en de informatievoorziening aan de schipper die bijdraagt aan een veilige reis. Door een gevarieerd

pakket aan beheersmaatregelen mee te nemen in het onderzoek, wordt een goede basis verkregen voor de afweging tussen mogelijke beheersmaatregelen op grond van risico's, kosten en de gevolgen voor scheepvaart en omgeving. Indien nodig pas ik hier de bestaande kaders en werkwijzers op aan.

Naar aanleiding van het incident bij Grave heb ik onderzoek gedaan naar de informatievoorziening bij de sluis/stuwcomplexen op de Maas, Neder-Rijn en Lek. Goede informatie verkleint het aanvaarrisico van objecten, omdat het de schipper ondersteunt bij een veilige reis. Daarom is informatievoorziening onderdeel van de risicobeheersing bij objecten. Uit het onderzoek (2018) bleek dat duidelijker aangegeven kan worden wat de juiste route via de sluis is. Dit jaar leg ik een set boeien neer waarmee de juiste route van sluis/stuwcomplexen op radar duidelijker wordt aangegeven. En in 2019 wordt de bebording en verlichting bij de sluis/stuwcomplexen van de Maas en de Neder-Rijn Lek geüniformeerd. De resultaten van het vaarwegbeeldonderzoek voor andere objecten krijg ik in 2019 beschikbaar en op grond van een beleidsmatige afweging kies ik vervolgens waar de informatievoorziening bij die objecten zal worden geoptimaliseerd.

Ad 6. Vervangen IVS90 door IVS Next, voorzien van alerteringsfunctie

Deze aanbeveling volg ik op. De alerteringsfunctie wordt geïncorporeerd in een nieuwe versie van IVS Next. Dit doe ik in de tweede versie van het systeem dat in het eerste kwartaal van 2019 IVS90 zal vervangen. De reden dat ik de alerteringsfunctie in de tweede versie opneem, is dat ik vertraging van de invoering van IVS Next vanwege de uitbreiding van deze functionaliteit ongewenst acht. Zoals ik uw aanbeveling lees, is de vervanging van IVS90 ook voor de OVV de eerste prioriteit. Ik laat de invoering van IVS Next daarom conform planning uitvoeren. Tegelijkertijd laat ik onderzoeken hoe de alerteringsfunctie er uit komt te zien en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Dit doe ik samen met de sector. Op basis hiervan verwacht ik eind 2019 een gedegen besluit te nemen over het opnemen van de alerteringsfunctie in IVS Next.

Ad 7. Verbeteren crisisorganisatie RWS en landelijke harmonisatie VIS

Deze aanbeveling volg ik op. Een goede crisisbeheersing is primair maatschappelijk van belang, maar is ook van belang voor de veiligheid van mijn mensen die ter plaatse van het incident moeten handelen. U bent kritisch op de alarmering en borging van specialistische kennis bij Rijkswaterstaat. Ik zet in op een goede en snelle uitwerking van verbetermogelijkheden op deze punten. Het reeds ingezette traject ter professionalisering van het crisismanagement heeft drie speerpunten, te weten: a) eenduidige informatievoorziening, b) meer uniformiteit, en c) meer centrale aansturing van de crisisorganisatie. Deze professionalisering wordt in 2019 geïmplementeerd. Zo is dit jaar bij RWS de implementatie van het Landelijk Crisismanagement systeem (LCMS) gestart, dat in 2019 in alle fasen van de opschaling bruikbaar zal zijn. De veiligheidsregio's en een groot aantal waterschappen werken hier ook mee. Dit zorgt voor eenduidige informatieuitwisseling. De centralere aansturing van de crisisorganisatie van Rijkswaterstaat zal leiden tot

meer duidelijkheid en kortere lijnen. Verder gaat bij Rijkswaterstaat een crisis informatie centrum van start dat de crisisbestrijding snel van volledige en eenduidige informatie voorziet.

Ik onderschrijf het belang van het harmoniseren van de vaarwegincidentscenario's; dit is met name van belang bij incidenten op het water waarbij Rijkswaterstaat en veiligheidsregio's betrokken zijn. Als Rijkswaterstaat en de betrokken veiligheidsregio's verschillende vaarwegincidentscenario's en bijbehorende procedures hanteren, kunnen de extra afstemming en/of onduidelijkheden leiden tot onnodig tijdverlies waardoor de crisisbeheersing nadelig kan worden beïnvloed. Ik zal, in samenwerking met de minister van Justitie en Veiligheid, bevorderen dat in overleg met de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad verkend wordt op welke wijze bedoelde harmonisatie vorm kan worden gegeven.

Tot slot

Zoals gezegd, uw rapport helpt mijn ministerie en de samenwerkende crisispartners om onze veiligheidsaanpak te verbeteren. In deze brief heb ik een helder beeld willen geven van de wijze waarop ik met uw aanbevelingen omga, alsmede van de concrete maatregelen die ik daarbij voor ogen heb.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga