

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bevorderen eigen verantwoordelijkheid van binnenvaartsector
voor veiligheid

16 november 2011

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Bevorderen eigen verantwoordelijkheid van binnenvaartsector voor veiligheid

drs. M. Blekemolen
prof.dr. J.M. de Heer
ir. C. van Schie MMC

Amersfoort, 16 november 2011
581621/CSI/ASG

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Onderzoeksvragen aan Twynstra Gudde	2
1.3	Wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd	2
1.4	Leeswijzer rapportage	4
2	Observaties vanuit de inventarisatie	5
2.1	Sector ervaart geen (urgent) probleem	5
2.2	Gebrekkelijk cijfermatig inzicht in problematiek	6
2.3	Dé binnenvaartsector bestaat niet	6
2.4	De beleefde risico's in de sector	7
3	Opties volgens de sector	10
3.1	Vergroten bewustwording en kennis	10
3.2	Inbouwen van (financiële) prikkels in het systeem	12
3.3	Overige opties	14
3.4	Benutten kennis en kunde van de sector	15
3.5	Wat moet de overheid (blijven) doen?	15
4	Analyse en advies	16
4.1	Onderschatting van de risico's?	16
4.2	Veiligheidscultuur zou meer vertrouwen moeten uitstralen	20
4.3	Binnenvaart staat voor grote opgaven	21
4.4	Advies: een gemixte veranderstrategie richting een meer vertrouwen wekkende veiligheidscultuur voor de binnenvaart	22
	Bijlagen	
	1. Overzicht geïnterviewden en deelnemers sessie overheidspartijen	
	2. Literatuur	
	3. Interessante voorbeelden andere sectoren	

1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft kort de aanleiding van het uitgevoerde onderzoek, de centrale vraagstelling, de gevolgde aanpak en de leeswijzer voor deze rapportage.

1.1 Aanleiding

Veiligheidsbewustzijn is een belangrijke voorwaarde voor veiligheid op de binnenwateren. Als onderdeel van het in 2007 ingezette beleid (Ministerie VenW, 2007) heeft de overheid getracht de *eigen verantwoordelijkheid van de binnenvaartsector te stimuleren* door de instelling van het Comité voor de Binnenvaartveiligheid (CBV). Op 4 juli 2011 heeft de Bestuursraad van het ministerie van Infrastructuur en Milieu besloten om het CBV per eind 2011 op te heffen in het kader van de reductie van het aantal raden en commissies van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Onverlet het besluit van de Bestuursraad blijft voor de realisatie van het veiligheidsbeleid de invulling van de eigen verantwoordelijkheid door de binnenvaartsector van prioritair belang. Daarnaast zet het Kabinet meer en meer in op het nemen en invullen van de eigen verantwoordelijkheid. Er zijn diverse aanleidingen om te veronderstellen dat deze invulling te wensen over laat. In de eerste plaats komt uit risicoanalyses en veiligheidsanalyses (o.a. CBV, 2011) steevast het beeld naar voren dat het gedrag van de gebruikers de hoofdoorzaak is van ongevallen. In de tweede plaats kan de overheid hier slechts op beperkte wijze op sturen en de bezuinigingstaakstellingen van de overheid versterken dit. In de derde plaats blijkt dat het met de naleving van de binnenvaartregelgeving door de gebruikers slecht is gesteld, zeker in vergelijking met andere sectoren (IVW, 2010). Ook dit is een aanwijzing dat het maar matig is gesteld met het veiligheidsbewustzijn in de sector. Tenslotte heeft een recente studie (NEA, 2011a) laten zien dat door diverse trends de risico's op ongevallen, landelijk gezien, toenemen.

Verder is aanvullend relevant dat naar aanleiding van het advies van de binnenvaartambassadeur (Verberk, 2010) begin 2011 een Transitiecomité Binnenvaart is ingesteld. Het comité geeft invulling aan de aanbevelingen van het advies van de binnenvaartambassadeur¹⁾ om de gevolgen van de economische crisis in de binnenvaart te ondervangen.

¹⁾ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/08/arie-kraaijeveld-voorzitter-transitiecomite-binnenvaart.html>

Kern hiervan is dat de binnenvaartsector zelf gaat werken aan professionalisering, dat wil zeggen dat de sector in staat moet zijn om aan te kunnen sluiten bij de eisen die in een moderne markt aan het transport over water worden gesteld.

1.2 Onderzoeksvragen aan Twynstra Gudde

Gezien de belangrijke rol van de binnenvaartsector bij de realisatie van de beoogde veiligheid in de binnenvaart, het opheffen van het CBV, de ingezette professionalisering door middel van het Transitiecomité en de redenen om te twifelen aan het potentieel van de sector om de eigen verantwoordelijkheid goed in te vullen, is de behoefte aan meer inzicht ontstaan in factoren die met verbetering van veiligheid in de binnenvaart samenhangen. Het ministerie streeft een eindbeeld na waarbij de sector zelf verantwoordelijkheid en initiatief neemt voor veiligheid en daar op aanspreekbaar is. Verder streeft zij na dat de sector beschikt over een eenduidig en representatief aanspreekpunt voor de overheid, waarbij de sector in staat is om gezaghebbende en gedragen verbetervoorstellen voor veiligheid te doen.

In dit licht heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu ons de vraag gesteld om te bekijken hoe de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid beter kan worden ingevuld. Concreet heeft het ministerie ons gevraagd aan te geven:

- hoe de sector zelf aankijkt tegen de vraag hoe invulling gegeven kan worden aan het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid in de binnenvaartsector
- welke aanbevelingen gedaan kunnen worden over de wijze waarop de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid in de binnenvaartsector het beste georganiseerd kan worden.

Bij de invulling van het advies ligt de focus op het creëren van een stimulans vanuit beleid op het activeren van het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de sector. De achterliggende veronderstelling hierbij is dat er cultuur- en gedragsverandering in de sector nodig is. De vraag is hoe deze gestimuleerd kunnen worden. Tegelijkertijd dient het advies vooral pragmatisch en praktisch van aard te zijn en grotendeels te zijn gebaseerd op de door de sector aangedragen opties voor verbetering.

1.3 Wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd

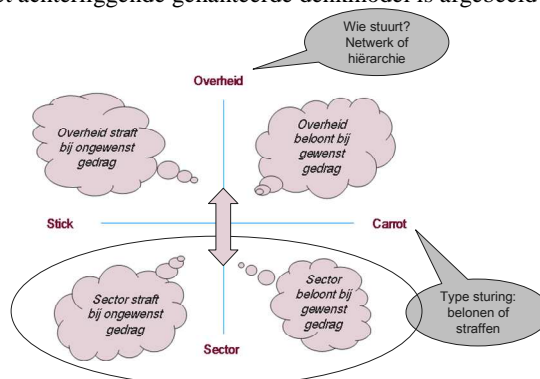
Onderzoeksaanpak

Gegeven de vraagstelling van het ministerie en de voorwaarde dat het advies vooral pragmatisch en praktisch van aard dient te zijn, is in overleg met de opdrachtgever en begeleidingsgroep (zie samenstelling bijlage 1) een aanpak gevolgd waarbij vertegenwoordigers van de sector is gevraagd om opties voor verbetering van de veiligheid aan te dragen.

In een interviewronde hebben wij de direct betrokkenen bij het CBV en enkele andere relevante vertegenwoordigers gevraagd naar mogelijke opties. Een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1. De resultaten van deze gesprekken zijn gebundeld en teruggekoppeld op 12 oktober 2011 aan het CBV voor verdere aanscherping en aanvulling. In een vervolgstap is op 31 oktober 2011 een sessie met overheidspartijen georganiseerd om te toetsen wat de resultaten voor de beleids- en inspectie-inzet van het ministerie betekenen. Het overzicht van de deelnemers aan deze sessie is opgenomen in bijlage 1. Tenslotte hebben wij op basis hiervan ons advies middels deze rapportage opgesteld. In dit advies hebben wij rekening gehouden met initiatieven en ervaringen uit andere sectoren met het (laten) nemen van eigen verantwoordelijk.

Gehanteerd denkmodel

Het achterliggende gehanteerde denkmodel is afgebeeld in onderstaand figuur.



Figuur 1. Analysemodel en focus van het onderzoek

Het denkmodel gaat uit van twee opties voor het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid:

- *type sturing*: ‘belonen’ versus ‘straffen’ (horizontale as)
- *sturing door wie*: door overheid of door sector (verticale as).

Grofweg zijn deze instrumenten onder te verdelen in twee categorieën:

- instrumenten gericht op *bestrafen* van *ongewenst* gedrag (‘the stick’)
- instrumenten gericht op *belonen* van *gewenst* gedrag (‘the carrot’).

De eerste categorie is gebaseerd op de aanname dat een gedragsverandering wordt gerealiseerd door deze af te dwingen. Een typisch voorbeeld hiervan is het opleggen van boetes. De tweede categorie gaat uit van de kracht van positieve stimulatie. Een typisch voorbeeld hiervan is het verminderen van de inspectielasten bij aantoonbaar veilig gedrag. Beide typen instrumenten kunnen succesvol zijn. Het succes is afhankelijk van de onderliggende motieven die maken dat er onveilig wordt gehandeld.

Naast het wat (type instrument/maatregel), is de keuze belangrijk wie het instrument inzet: de overheid of de sector. Sommige instrumenten kan alleen een overheid inzetten (zoals wetgeving). Andere instrumenten zijn juist heel geschikt om als sector zelf in te zetten.

Wie wat doet (en moet doen) is ook afhankelijk van de vraag in hoeverre de overheid een rol *moet* vervullen (systeemverantwoordelijkheid die je als overheid draagt), maar ook wie wat *wil en kan* vervullen.

Voor deze opdracht vormt het uitgangspunt dat gezocht wordt naar mogelijkheden op de onderste as van het denkmodel in figuur 1. De focus ligt in het onderzoek op de inventarisatie van opties vanuit de sector (onderste kwadranten van het schema) en de betekenis hiervan voor de overheidspartijen (interactie met de bovenste kwadranten).

1.4 Leeswijzer rapportage

Deze rapportage is zodanig opgezet dat de lezer wordt meegenomen in een logische opbouw naar het geformuleerde advies. Dat betekent dat wij in hoofdstuk 2 enkele van onze observaties uit de gevoerde gesprekken teruggeven. Hierbij gaan wij in op de ervaren urgentie in de sector, de mogelijke veiligheidsrisico's en enkele bouwstenen van de veiligheidscultuur in de binnenvaart. In hoofdstuk 3 presenteren wij geordend naar enkele hoofdthema's de genoemde opties voor verbetering van de veiligheid. In hoofdstuk 4 formuleren wij ons advies, waarbij wij ingaan op de verhouding tussen de risicoperceptie, de visie en de ambitie ten aanzien van de veiligheid en de op basis daarvan te volgen koers voor de verbetering van de eigen verantwoordelijkheid en de veiligheidscultuur.

2 Observaties vanuit de inventarisatie

Op basis van de gesprekken zijn enkele relevante observaties weer te geven. Deze observaties komen voort vanuit de opbouw van de gesprekken waarbij de vraag wat de binnenvaartsector zelf kan doen om de veiligheid te vergroten gekoppeld is aan de aanname dat er daadwerkelijk een (urgent) probleem met de veiligheid is. Maar hoe ziet de sector dit zelf? Wordt er een veiligheidsprobleem ervaren? Dit hoofdstuk geeft enkele observaties weer ten aanzien van de probleemperceptie vanuit de sector. Het betreft hier observaties die gebaseerd zijn op de beelden die uit de interviews met vertegenwoordigers uit de sector naar boven komen.

2.1 Sector ervaart geen (urgent) probleem

Op basis van de interviews is de eerste, en belangrijkste, observatie dat de vertegenwoordigers van de binnenvaartsector geen (urgent) probleem ervaren. Sterker nog, zij geven over het algemeen aan dat er geen probleem is. Velen spreken over een heel veilige modaliteit met lage aantallen ongevallen. Geïnterviewden wijzen daarbij op het lage aantal ongevallen in de sector zeker in vergelijking met andere vervoerssectoren. Zo zou het aantal ongevallen met dodelijke afloop laag zijn en is er in de bredere omgeving, als gevolg van een ongeval, geen dodelijke slachtoffer geweest (externe veiligheid). Verder geven geïnterviewden aan dat in diverse deelsectoren stevige maatregelen zijn getroffen. Bij het meest risicovolle deel van de sector (tankvaart/vervoer gevaarlijke stoffen) is het veiligheidsbesef volgens hen hoog. Ook zijn er extra eisen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen gesteld door verladers (EBIS). In het kader van de ontwikkeling van het basisnet voor gevaarlijke stoffen wordt de binnenvaart als een veilige en kansrijke modaliteit gezien²). Ook wordt aangegeven dat een groot deel van de schippers vaart met 'hun eigen huis, familie en pensioenvoorziening'. Dit feit en het besef daarvan zou onveilig gedrag uitsluiten. Het vakmanschap wordt als hoog gezien, onderdeel hiervan is (onbewust) ook veilig gedrag. Wel wordt door geïnterviewden gewezen op de menging van het professionele scheepvaartverkeer met het recreatieve verkeer. De mate van professionaliteit van het recreatieve verkeer laat wel eens te wensen over. Maar als over veiligheid wordt gesproken dan ligt de focus over het algemeen op de professionele binnenvaart. Het recreatieve verkeer krijgt duidelijk minder aandacht.

²) <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vervoer-gevaarlijke-stoffen/basisnet-vervoer-gevaarlijke-stoffen>

Een mogelijke verklaring voor het feit dat de veiligheid niet als urgent probleem wordt ervaren is de focus van de sector op de economische aspecten. Een goede boterham verdienen, zeker in deze tijden, is 'top of the list'. Veiligheid is dat volgens de geïnterviewden (nog) niet. Door geïnterviewden wordt dan ook aangegeven dat veiligheid op dit moment niet het allergrootste probleem voor de sector is.

2.2 Gebrekkig cijfermatig inzicht in problematiek

Een tweede belangrijke observatie is dat de binnenvaartsector aangeeft dat het cijfermatig inzicht in de problematiek beperkt is en dat met name de oorzaken van de onveiligheid niet goed bekend zijn. Van de ongevallen die er zijn, is er volgens geïnterviewden weinig inzicht in de oorzaken ervan. Op basis van cijfers (CBV, 2011) zouden 'menselijk fouten' de belangrijkste oorzaak vormen. Geïnterviewden werpen ten eerste de vraag op wat dit concreet inhoudt. Om welk type fouten gaat het dan? Ook mist men inzicht in de verschillen tussen de deelsectoren. Deze hebben volgens hen namelijk specifieke kenmerken (bijvoorbeeld aandeel zzp-ers, type lading (bulk of stuk), soort lading (gevaarlijke stoffen of niet), waardoor ook de mate van (on)veiligheid varieert. Omdat de specifieke problemen per deelsector niet bekend zijn, ontbreken de aanknopingspunten voor verbetermaatregelen, stellen geïnterviewden. De overheid zou volgens de geïnterviewden tot nu toe te weinig hebben gedaan om de 'sense of urgency' aan te tonen.

Bijkomend probleem is dat de registratie beperkt is. Zo zouden alleen significante³⁾ ongevallen worden geregistreerd. De sector en de overheid registreren bijvoorbeeld niet de bijna ongevallen. Ook worden bestaande cijfers in twijfel getrokken. Zo wordt de stelling dat de naleving van de wet- en regelgeving laag zou zijn door een deel van de geïnterviewden in twijfel getrokken. De IVW zou volgens hen onvoldoende steekproeven houden om een betrouwbaar beeld te kunnen schetsen. En wanneer de regels op het gebied van vaartijden worden overtreden, komt dit mede door het gebrek aan ligplaatsen. Meestal zit er volgens geïnterviewden een verhaal achter een 'overtreding'.

2.3 Dé binnenvaartsector bestaat niet

Vaak wordt genoemd dat 'dé' binnenvaartsector niet bestaat.

³⁾ Significante scheepsongevallen zijn ongevallen die maatschappelijk ongewenste schade veroorzaken. Voorbeelden van dergelijke ongevallen zijn: dodelijke, vermiste of zwaargewonde slachtoffers; noodzaak tot (nood)maatregelen en schadeherstel aan de vaarweg of het getroffen vaarwegobject; betrokken vaartuig kan niet meer verder varen; ladingschade; milieuverontreiniging; stremming van de vaarweg.

Dit komt nadrukkelijk aan de orde in het rapport van de binnenvaartambassadeur (Verberk, 2010). Nader onderzoek (AHA Data, 2011) naar de organisatiegraad laat zien dat in de binnenvaart sprake is van een lage organisatiegraad van ondernemers en werkgevers. Zo bedraagt de sociaal economische organisatiegraad 35% en de trend is dalend. Nautisch is 50% georganiseerd. Tweederde deel van alle ondernemers is aangesloten bij een of meerdere organisaties.

Een hiermee verband houdende observatie is dat dé binnenvaartsector niet bestaat. Deze observatie heeft meerdere lagen. De eerste laag komt voort uit het feit dat de mate van vertegenwoordiging laag is en daarmee de sector niet met één mond spreekt. Ook is de sector vanuit de overheid niet eenduidig aanspreekbaar. Geïnterviewden geven aan dat het hierdoor moeilijk is om de ondernemers in de binnenvaart aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. De tweede laag van de observatie is de grote diversiteit in typen ondernemingen en typen lading. Aan deze diversiteit is volgens geïnterviewden een verschillende manier van beleving van veiligheid gekoppeld. Waar geïnterviewden het over eens zijn is dat de mate van veiligheidsbesef verschilt per deelsector. Als positief voorbeeld wordt de tankvaart genoemd. Omdat in deze deelsector veelal sprake is van het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn de risico's hoog en krijgt veiligheid veel aandacht. Zo is er bijvoorbeeld een systeem (European Barge Inspection Scheme, EBIS) met veiligheidseisen waaraan schippers moeten voldoen, opgezet door de bedrijven waarvoor gevaren wordt. Deze willen geen risico lopen, en stellen daarom extra eisen aan hun vervoerders.

Een derde laag of betekenis van de observatie is dat de lage organisatiegraad ook gebruikt wordt als excuus om minder aan veiligheid te doen. Geïnterviewden geven aan dat het moeilijk is de individuele ondernemers te bereiken, diverse respondenten geven ook aan dat ze niet weten hoe ze de individuele onderneming moeten bereiken. Als het dan toch moet dan moet eerst de organisatiegraad omhoog. Dit maakt het onduidelijk of de sector ook daadwerkelijk een verantwoordelijkheid voelt voor het verbeteren van de veiligheid in de sector. Er bestaat een sterke neiging om naar de overheid te kijken om de veiligheid middels, met name regels, te bevorderen.

2.4 De beleefde risico's in de sector

Wanneer geïnterviewden dan toch, gegeven de eerste observatie van lage urgentie van de veiligheidsproblematiek, een aantal mogelijke risicofactoren voor de veiligheid moeten noemen, worden de volgende factoren gedurende het varen genoemd:

- alcoholgebruik
- in slaap vallen
- tv kijken
- het niet dragen van zwemvesten
- communicatieproblemen vanwege taalbarrières

- instabiliteit als gevolg van overbelading en/of verkeerde belading.

Hier moet bij worden opgemerkt dat deze factoren niet door alle geïnterviewden beschouwd worden als daadwerkelijke risico's. Zo stelt een geïnterviewde dat recente inspecties hebben laten zien dat alcoholgebruik geen probleem hoeft te vormen. Recente alcoholcontroles zouden bovendien laten zien dat nauwelijks sprake is van overtredingen. Ook is achterstallig onderhoud inmiddels volgens geïnterviewden geen belangrijk risico meer, aangezien er een grote modernisering van de vloot heeft plaatsgevonden. Een beeld dat door de verzekeraars overigens anders wordt ingeschat. Geïnterviewden geven ook aan dat zij over de risicoinschatting op de langere termijn positiever zijn. De instroom van een nieuwe vloot, goed opgeleid personeel en nieuwe technieken maken volgens de geïnterviewden de binnenvaart veiliger.

Belangrijkste oorzaak van onveilig handelen is volgens geïnterviewden gelegen in het feit dat de sector in zwaar weer verkeerd. Veel ondernemingen hebben moeite om het hoofd boven water te houden. Dit zorgt voor een prikkel om economische belangen te laten prevaleren boven veilig handelen. Bijvoorbeeld door wat langer door te varen dan is toegestaan, of door meer lading te vervoeren dan verantwoord is.

Mogelijke risico's treden volgens geïnterviewden met name op bij de kleinere zelfstandig ondernemers in de stukmarkt. 'Hier gelden toch vooral de eigen normen', aldus een geïnterviewde. Voor het vaste vervoer zijn vaak contracten afgesloten waarin eisen aan de veiligheid worden gesteld. En ook (de grotere) rederijen stellen volgens geïnterviewden vaak veiligheidseisen.

Bij de zzp-ers speelt mee dat het vaak gaat om familiebedrijven. Er wordt gevaren met het eigen huis. Hierdoor is er een minder duidelijke scheiding tussen werk en privé, wat maakt dat dit wel eens in elkaar overloopt. Overigens is ook opgemerkt dat de veiligheid juist goed is doordat er wordt gevaren met het eigen huis en familie aan boord. Bovendien: automatisering van de stuurhutten zou de mogelijke gevolgen van in slaap vallen beperken.

Bij kleine zelfstandigen met personeel is het volgens geïnterviewden een probleem dat de sector kampt met een groot gebrek aan personeel. De angst om zonder personeel te komen zitten maakt dat onveilig handelen 'soms misschien wordt getolereerd', zo kan een deel van de geïnterviewden zich voorstellen.

Het personeelstekort leidt tevens tot het inschakelen van buitenlands personeel, met als gevolg taalbarrières die de communicatie aan boord belemmeren. Dit kan eveneens tot onveilige situaties leiden.

Maar slechts een minderheid van de geïnterviewden is van mening dat dit een echt een probleem is.

Gevraagd naar de veiligheidscultuur in de sector, komt er uit de interviews een wisselend beeld naar voren. Stelt de één dat veiligheid in de genen van de sector zit, geeft de ander aan dat veiligheidsbewustzijn nog teveel ontbreekt. 'Een schipper zal zich altijd afvragen: *moet* het?', aldus een geïnterviewde.

Aan bovenstaande constatering is de observatie gekoppeld dat de risico top 5, zoals opgenomen in de beleidsbrief binnenvaart (Ministerie VenW, 2007) en ter bewaking als opdracht is meegegeven aan het CBV (artikel 2, Instellingsbesluit CBV), door de geïnterviewden niet wordt genoemd. Zo

3 Opties volgens de sector

Wat kan de sector *in haar eigen ogen* zelf doen om de veiligheid te vergroten?

Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk. Het betreft hier de percepties van geïnterviewden. Voor de rapportage maken we onderscheid in drie clusters:

1. Vergroten bewustwording en kennis (paragraaf 3.1)
2. Inbouwen (financiële) prikkels (paragraaf 3.2)
3. Overige opties (paragraaf 3.3)
4. Pro-actief inbrengen praktijkkennis in ontwikkeling van wet- en regelgeving (paragraaf 3.4)

Naast deze clusters geven de geïnterviewden aan ook nadrukkelijk een rol voor de overheid te zien. Hier gaan wij in paragraaf 3.5 op in.

3.1 Vergroten bewustwording en kennis

Bij het vergroten van de bewustwording en de kennis valt onderscheid te maken in de genoemde opties in twee categorieën:

- verbeteren voorlichting en kennisuitwisseling
- verbeteren van scholing en permanente educatie.

Verbeteren voorlichting en kennisuitwisseling

Onder deze noemer van het vergroten van de bewustwording zijn de volgende opties genoemd:

- communicatie vanuit de brancheorganisaties over veiligheidsaanpak
- opzetten van kennisuitwisseling via een digitaal kennisnetwerk (naar het voorbeeld van Deltalinqs)
- leren van ongevallen en bijna-ongevallen door actief informatie te verzamelen (richting een lerende organisatie/sector)
- voorbeeldgedrag laten zien.

De eerste opties die worden genoemd zijn gericht op het vergroten van de bewustwording door verschillende manieren van communiceren naar de achterban. Er wordt dan met name gedacht aan het geven van voorlichting. Het blijven hameren op de boodschap wordt dan genoemd. Enkelen noemen ook als voorbeeld meer aan kennisuitwisseling te doen via diverse digitale mogelijkheden. Slechts enkelen noemen, vooral na aangeven van de mogelijkheden, het komen tot meer lerende brancheorganisaties waarbij, met behulp van een betere registratie van ongevallen, getracht wordt om te leren van incidenten en gebeurtenissen. Het hiervoor doen van onderzoek naar veiligheid kan tot aanknopingspunten voor verbetering van de veiligheid leiden.

De meeste geïnterviewden zijn echter van mening dat er niet veel meer mogelijk is dan al wordt gedaan. Er zijn diverse informatieve kranten waarin veel geschreven en gemeld wordt. Gewezen wordt ook in dit geval op de lage organisatiegraad in de sector waardoor een groot deel, met name de kleine zelfstandigen, lastig te bereiken zijn. Dat momenteel getracht wordt de organisatiegraad van de sector te verhogen ziet een deel van de geïnterviewden dan ook als een positieve ontwikkeling. Maar ook als de sector sterker georganiseerd is, zien geïnterviewden weinig concrete mogelijkheden. Omdat het economisch gezien slecht gaat, zijn schippers gericht op 'overleven' en is er weinig animo voor iets als een bijeenkomst over veiligheid. Het meest kansrijk is volgens een van de geïnterviewden om de schippers te benaderen op plaatsen waar zij zich in ieder geval bevinden, zoals bij ligplaatsen bijvoorbeeld. Ten aanzien van het leren van ongevallen zien de vertegenwoordigende organisaties dit niet als hun taak. Het is misschien wel mogelijk 'als de overheid hiervoor middelen vrijmaakt'. Bovendien wordt opgemerkt dat het melden van incidenten niet wordt bevorderd als de overheid met het bestraffende vingertjes meekijkt.

Geïnterviewden vinden wel dat de sector zichzelf moet opvoeden. Als voorbeeld wordt de recreatievaart in Engeland genoemd, waar wordt gewerkt met de inzet van vrijwilligers uit de sector zelf. Ook oppert een geïnterviewde dat het goed zou zijn als er iemand met bekendheid en aanzien in de sector de boodschap gaat uitdragen ('messenger'). Schippers die voorbeeldgedrag laten zien en bijvoorbeeld uitdragen dat het verstandig is om veilige schoenen te dragen en een reddingsvest aan te trekken.

Verbeteren van scholing en permanente educatie

Onder deze noemer van het verbeteren van scholing en permanente educatie zijn de volgende opties genoemd:

- periodieke herhaling in opleidingen
- verzwaren eisen recreatievaart.

Het vergroten van de bewustwording en kennis over veiligheid gebeurt al (deels) via de opleidingen voor personeel in de binnenvaart. De sector ziet niet veel mogelijkheden om de opleidingen te verbeteren. In de opleidingen is reeds voldoende aandacht voor veiligheid, aldus de meeste geïnterviewden. Wel wijst een van de geïnterviewden erop dat wanneer een schipper zijn vaarbewijs heeft, hij verder niet meer in contact komt met een opleidingsinstituut (alleen voor een periodieke medische keuring vanaf 50 jaar). Concrete ideeën voor vormen van permanente educatie in de binnenvaartsector worden over het algemeen afgewezen met als argumenten te duur, kost te veel tijd of dat gebeurt al werkende wel ('training on the job'). Tot slot is er in de sector onduidelijkheid over de mogelijkheid om een vaarbewijs af te nemen. Wel is duidelijk dat dit niet gebeurt in de praktijk. Volgens enkelen mag dit wel wat vaker gebeuren.

Ook van de kant van de recreatievaart wordt wel gewezen op de noodzaak om te komen tot een verzwaring van de eisen voor de recreatievaart. Zwaardere eisen zijn zeker nodig als het gaat om daar waar de recreatievaart de professionele vaart ontmoet.

3.2 Inbouwen van (financiële) prikkels in het systeem

Over het algemeen, geven geïnterviewden aan, zijn binnenvaartondernemers gevoelig voor financiële prikkels of prikkels die consequenties kunnen hebben. Geïnterviewden zien echter weinig mogelijkheden om hier als sector zelf invloed op uit te oefenen. Ook de effecten van financiële prikkels door de overheid worden betwijfeld. Zo zijn de gemiddelde havengelden in Rotterdam bijvoorbeeld niet hoog genoeg om enige invloed mee te kunnen uitoefenen. Andere opties die genoemd worden vallen uiteen in drie categorieën:

1. Certificering en/of keurmerken
2. Veiligheidsmanagementsystemen
3. Prikkels door partijen in de keten

Certificering en/of keurmerken

Met certificering en/of keurmerken wordt bedoeld om vormen van certificering in te voeren zoals dat nu ook gebeurt om duurzaamheid in de binnenvaartsector te bevorderen (Green Award Binnenvaart). De achterliggende gedachte bij certificering is dat gedrag van ondernemers wordt beïnvloed doordat het bezitten van een certificaat wordt beloond (bijvoorbeeld voorrang bij sluisen, preferred suppliers voor verladers) of ondernemers zonder certificaat ervaren nadeel (bijvoorbeeld: verladers doen hier geen zaken meer mee, er kan niet (overall) geladen of gelost worden). Maar dit zal volgens geïnterviewden alleen werken als andere partijen in de keten hier consequenties aan verbinden. Verder twijfelen de geïnterviewden aan de bereidheid om dit binnen de sector op te zetten. Het is onduidelijk wie dit wil doen. Belangbehartigers geven hierbij aan niet als politieagent te willen optreden. Ook is het onduidelijk of de partijen in de keten echt bereid zijn om consequenties te willen verbinden aan een dergelijk certificaat. Dit gebeurt wel in de tankvaart en bij gevaarlijke stoffen, maar bij droge bulk heeft het geen prioriteit aldus enkele geïnterviewden.

Veiligheidsmanagementsystemen

Een regelmatig besproken optie met de geïnterviewden is het toepassen van een vorm van veiligheidsmanagement. Op een gestructureerde wijze bezig zijn met veiligheid op basis van risico-inventarisatie wordt gezien als een kans. In diverse deelsectoren in de binnenvaart gebeurt dit al, alhoewel dit is afgedwongen door partijen in de keten. Geïnterviewden zien vervolgens ook diverse beperkingen in de toepassing. Zij wijzen er op dat een groot deel van de schippers geen of slechts enkele personeelsleden heeft. Zij zien hen geen veiligheidsmanagementsysteem inrichten.

Op de suggestie om het veiligheidsmanagementsysteem op het niveau van de binnenvaartsector in te richten wordt over het algemeen niet positief gereageerd. Net zoals bij de certificering zien de binnenvaartorganisaties zichzelf hierin geen rol spelen.

Prikkels door partijen in de keten

Diverse partijen in de keten zien mogelijkheden om veiligheid verder te bevorderen. Deze zouden bij onveilig handelen sancties kunnen treffen (bijvoorbeeld door een schipper op een zwarte lijst te zetten), of eisen op het gebied van veiligheid kunnen stellen. Dit zie je bijvoorbeeld al in de tankvaart, waar EBIS voorschrijft waaraan de tankvaart van de oliemaatschappijen moet voldoen. Onderscheid kan gemaakt worden naar:

- *Verzekeraars:*
 - . het verder uitbreiden van bonus-malus systeem door toevoeging elementen (bijvoorbeeld stabiliteit) aan Schadepreventieonderzoek (SPO). Echter is de concurrentie hevig en te veel eisen stellen leidt tot verlies van klanten. Ook de verzekeringsmarkt is sterk competitief. Verzekeraars geven ook aan dat er onvoldoende onderzoek wordt gedaan na een ongeval waardoor er gevallen onopgemerkt blijven
 - . verzekeraars zien onvoldoende aanknopingspunten om ook veiligheidsissues te koppelen aan de bonus/malus
 - . de verzekeraars hebben gepleit voor een APK voor de binnenvaart. Gebleken is uit eigen onderzoek dat het onderhoud aan met name de motoren nog wel eens wat te wensen overlaat
 - . vanuit de sector wordt nog aangegeven dat er relatief vaak ongelukken gebeuren bij het betreden van ruim water, doordat vergeten wordt luiken te sluiten. Er is een checklist ontwikkeld om dit te helpen voorkomen. Het zou goed zijn als verzekeringsmaatschappijen als eis zouden stellen dat deze is ingevuld wanneer er een ongeluk gebeurt.

- *Havenbedrijven:*
 - . de havenbedrijven zien beperkte mogelijkheden om korting te geven op de havengelden voor bijvoorbeeld veiligheidscertificaat. Gezien de beperkte hoogte van deze gelden (gemiddeld € 257,- per jaar) zal deze maatregel een beperkt effect sorteren
 - . wel zien havenbedrijven als mogelijkheid om het verkeersmanagement op de vaarwegen te verbeteren. Hierbij kan de invoering van het Automatic Identification System (AIS) in de binnenvaart (voor de zeescheepvaart al verplicht) bijdragen.

- *Verladers en terminals:*
 - . verladers en terminals zien mogelijkheden om veiligheid te belonen en onveiligheid te bestraffen (bijvoorbeeld bij certificering). De focus ligt hierbij op de sectoren die verantwoordelijk zijn voor de tankvaart en de gevaarlijke stoffen. Andere sectoren hebben geen prioriteit.

- . ook moet het inzicht in de lading verbeteren door betere informatieverstrekking. Het is niet meer van deze tijd om geen kennis van de lading te hebben.

3.3 Overige opties

Tenslotte is er de categorie van overige opties die door de geïnterviewden naar voren zijn gebracht. Hierbij gaat het om:

- nieuwe en/of zwaardere regels
- inzetten op arbeidsverhoudingen.

Nieuwe en/of zwaardere regels

In het licht van de rol die de sector voor de overheid ziet (zie paragraaf 3.5) geven geïnterviewden aan dat op sommige punten andere, nieuwe of zwaardere regels nodig zijn om de binnenvaart veiliger te maken. De nieuwe of aangepaste regels die genoemd zijn betreffen:

- het verzwaren van de eisen voor de recreatievaart
- het verplicht dragen van een zwemvest
- het (afdwingen) van eenduidige communicatie en taalgebruik
- de APK voor de binnenvaart en de pleziervaart om de technische staat van de vaartuigen te verhogen
- het intrekken van vaarbewijs, de geïnterviewden vragen zich hierbij af of dat kan en als dat het geval dan moet het meer gedaan worden
- de regels voor de verhuurvloot pleziervaart aanscherpen.

Het is overigens opvallend dat de sector zelf niet de regelgeving noemt waarbij de sector aanzienlijke voordelen kan behalen. Er is regelgeving in ontwikkeling waarbij een hogere technische staat en een hogere veiligheidsuitrusting van een binnenvaartschip kan leiden tot ontheffingen ten aanzien van de bemanning of de vaar- en rusttijden.

Inzetten op arbeidsverhoudingen

In de CBV bijeenkomst is tevens genoemd dat aspecten betreffende arbeidsverhoudingen mogelijk krachtige instrumenten kunnen vormen om veiligheid te bevorderen. Dit heeft dan betrekking op:

- het verhogen van de eisen aan zetschippers. Over het algemeen zijn dit deskundige en flexibele krachten. Alleen daar waar zij de link met een eigen schip en de zorg daarvoor missen is wellicht het veiligheidsbesef lager
- in de relatie tussen werkgever en werknemer spelen ARBO-regels een belangrijke rol. Een vergroting van de verantwoordelijkheid voor deze regels zou ongevallen kunnen voorkomen. Werknemers moeten een grotere verantwoordelijkheid nemen en krijgen.

3.4 Benutten kennis en kunde van de sector

Geïnterviewden geven aan dat de sector als geheel reactief is. Bijvoorbeeld worden reactief extra eisen gesteld als gevolg van ongevallen. Vaak is de sector ook reactief op voorstellen van de overheid voor nieuwe wet- en regelgeving.

Volgens betrokkenen kan dit pro-actiever waarbij de overheid de sector al in een vroeg stadium betreft bij nieuwe wet- en regelgeving. Hiermee kan worden voorkomen dat er wetgeving komt die de veiligheid mogelijk niet bevordert. Een genoemd voorbeeld is de maximale snelheid in het water in plaats van een maximale snelheid over de grond. Hiermee wordt dan vervolgens weer een gebrek aan naleving voorkomen. Soms, zo geeft men aan, moeten schippers regels overtreden om veilig te kunnen varen. In de sector is, meent men, voldoende kennis beschikbaar om constructief bij te dragen aan wet- en regelgeving.

3.5 Wat moet de overheid (blijven) doen?

In de gesprekken wijzen de geïnterviewden regelmatig op de rol van de overheid. Zij begrijpen hun verantwoordelijkheid maar vinden over het algemeen dat de overheid zich niet te ver kan terugtrekken. De geïnterviewden wijzen op:

- het stellen van eisen/randvoorwaarden via wet- en regelgeving (er is volgens de geïnterviewden genoeg regelgeving)
- handhaving van bestaande wet- en regelgeving: IVW probeert nu via positieve prikkels gedrag te beïnvloeden, namelijk door afname toezichtlasten bij aantoonbaar veilig gedrag en veiligheidsmanagement. Maar hiermee worden alleen de grotere bedrijven bereikt: 'een schipper/eigenaar zonder personeel gaat echt geen veiligheidsplan opstellen'. Geïnterviewden zijn wel positief over convenanten met de afspraak om bij veilig handelen de toezichtlast te verlagen. Deze lijn moet doorgezet worden hoewel niet de gehele sector bereikt zal worden
- betere registratie van ongevallen en nader onderzoek naar de risico's en onderliggende oorzaken per deelsector
- verbeteren van het aantal rustplaatsen.

Verder geven diverse geïnterviewden aan dat volgens hen een stok achter de deur nodig is en blijft. In dit verband wordt gesproken over 'langzaam de duimschroeven aandraaien'. Bij onvoldoende verbetering van de veiligheid zal gerichte inspectie voelbaar moeten zijn, of moeten er aanvullende regels komen. Tot slot vragen geïnterviewden aandacht voor het verkrijgen van een cultuur waarbij fouten of bijna fouten gemeld en besproken kunnen worden. Dit wordt volgens hen belemmerd doordat de overheid te snel en te streng kan straffen.

4 Analyse en advies

Dit hoofdstuk beschrijft de analyse van de bevindingen uit de interviews en van de twee gehouden sessies. Op basis van deze analyse wordt een advies geformuleerd voor de betrokken partijen om de verantwoordelijkheid voor en met name de actie voor de verbetering van de veiligheid in de binnenvaart vorm te geven.

De opbouw van het hoofdstuk verloopt volgens de volgende lijn:

- interpretatie van de huidige veiligheid en de ontwikkeling daarvan
- eerste inschatting van de veiligheidscultuur in de binnenvaart
- inschatting van de kansrijkheid van de aangedragen opties
- advies om veiligheidscultuur ten positieve te veranderen met een duidelijke rol voor de sector daarin.

Het advies is daarbij gericht op het beoogde eindbeeld dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor ogen heeft. Dat eindbeeld voldoet idealiter aan de volgende kenmerken en randvoorwaarden:

- een sector die zelf verantwoordelijkheid is en initiatief neemt voor veiligheid en daarop aanspreekbaar is
- een sector die beschikt over een eenduidig en representatief aanspreekpunt voor de overheid dat desgevraagd in staat is om gezaghebbende en gedragen verbetervoorstellen voor veiligheid te doen.

4.1 Onderschatting van de risico's?

In lijn met de eerste observatie zoals beschreven in hoofdstuk 2 is er onduidelijkheid over de omvang en de urgentie van het veiligheidsprobleem. Respondenten uit de sector geven in dit onderzoek duidelijk aan dat zij op dit moment de veiligheid zo slecht nog niet vinden. Ook geven zij aan veiligheid op dit moment niet het grootste probleem voor de binnenvaartsector te vinden. De gebruikerstevredenheidsonderzoeken laten zien dat men over het algemeen de situatie als veilig ervaart (Rijkswaterstaat 2009a, 2009b, 2010a, 2010b).

Tegelijkertijd staat de cijfermatige en onderzoeksmatige onderbouwing van de onveiligheid ter discussie, mede vanwege de beperkte registraties (van met name bijna ongevallen). De gebruikelijke manier om naar de onveiligheid in de binnenvaart te kijken is om het aantal significante scheepsongevallen te analyseren. Echter, naast deze significante scheepsongevallen vinden er in de binnenvaart arbo-gerelateerde ongevallen plaats. De analyse hiervan is opgenomen in de veiligheidsbalans van de IVW.

Uit de veiligheidsbalans van de IVW (IVW, 2011) komt het volgende citaat: *'Het aantal significante ongevallen in de binnenvaart nam in 2010 sterk toe. Dit leidde tot 20 doden⁴) en 87 gewonden. Opvallend is de toename van het aantal ernstige ongevallen. Toch resulteerde dit in minder gewonden dan het voorgaande jaar.'* In deze analyse zijn de dodelijke slachtoffers als gevolg van significante scheepsongevallen en de dodelijke slachtoffers als gevolg arbo-gerelateerde ongevallen tezamen genomen. In de binnenvaart zijn in 2010 15 dodelijke arbo-gerelateerde slachtoffers gevallen. Aanvullend onderzoek en aanvullende vergelijkingen met bijvoorbeeld andere vervoersector worden nodig geacht om de relatieve veiligheidssituatie in de binnenvaart beter te kunnen duiden. Zeer waarschijnlijk blijkt de binnenvaart dan niet zo veilig als door de sector wordt verondersteld.

Kijkend naar de nabije toekomst zijn er bovendien diverse signalen die duiden op een toename van risico's. De belangrijkste signalen die duiden op een toename van de risico's en daarmee het veiligheidsniveau zijn:

- Onderzoek van NEA (2011a) laat zien dat op basis van diverse trends er tot 2020 sprake is van een stijging, op landelijk niveau en als totaalbeeld, van de veiligheidsrisico's. Zo is er sprake van een sterke toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen, een mogelijke verdubbeling van binnenvaart containervervoer tot 2020 en mogelijk een verviervoudiging tot 2030, een proces van schaalvergroting in het container- en tankervervoer en personeelstekorten.
- Op basis van de beschikbare cijfers met betrekking tot ongevallen in de binnenvaart is er mogelijke sprake van een ombuiging van de trend van de daling van de significante scheepsongevallen. In tabel 1 is de ontwikkeling van het aantal significante scheepsongevallen weergegeven alsmede de daaraan gerelateerde doden en gewonden. Voor 2010 is sprake van een substantiële stijging ten opzichte van 2009.

Tabel 1. Ontwikkeling aantal scheepsongevallen
(bron: ministerie IenM, 2011)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
# significante scheepsongevallen (streefwaarde: 115 in 2015)	117	96	123	150	127	121	164
# doden	4	7	3	4	4	4	4
# gewonden	29	49	54	30	51	56	45
# bij bruggen					4	8	14
# bij sluizen					14	7	18

⁴) De veiligheidsbalans maakt onderscheid in doden als gevolg van scheepvaartongevallen en doden die arbo-gerelateerd zijn. Voor 2010 zijn er 15 doden arbo-gerelateerd.

- De naleving van de regels door binnenvaartondernemers is laag, zeker in vergelijking met andere sectoren. In tabel 2 is het handavingspercentage in de binnenvaartsector weergegeven. De vraag die hieraan gekoppeld is of bewust regels worden ontweken en daarmee veiligheidsrisico's worden gelopen?

Tabel 2. Nalevingspercentage binnenvaartsector (IVW, 2010)

onderdeel	nalevingspercentage
bepalingen Binnenvaartwet (m.n. vaar- en rusttijden, bemanningssterkte)	50%
stabiliteit (containervaart)	40%
ladingdocumentatie (gevaarlijke stoffen)	80%
CE-keurmerk (pleziervaart)	20%

- De cijfermatige onderbouwing is gebaseerd op significante ongevallen. Om een beter beeld van de veiligheid te kunnen opmaken is meer informatie, bijvoorbeeld over bijna ongevallen en ongevaloorzaken gewenst. Er is echter weinig aanvullende informatie voorhanden over de inzichten achter de veiligheidscijfers te vergroten. De vragen die spelen zijn: wat is de echte (onveiligheid), welke risico's zijn er in welke deelsector en hoe zijn die te verklaren? Ofwel: hoe groot is het risico op een groot ongeval met grote interne en externe consequenties.
- Gebruikerstevredenheidsonderzoeken laten zien dat de waardering van de verkeersveiligheid door binnenvaart en passagiersvaart is afgenomen ten opzichte van 2006, die van de loodsen is iets toegenomen ten aanzien van de veiligheid in de havens.

Tabel 3. Ontwikkeling veiligheidsbeleving (Rijkswaterstaat 2009a, 2009b, 2010a, 2010b).

groep	oordeel veilig	trend t.o.v. '06	onveilige situatie	ooit ongeval meegemaakt	ooit bijna ongeval
zeevaart '10	87%		recreatievaart (38%) visserij (37%)	~25%	>50%
loodsen '10	90%	0 (zee) + (haven)	recreatievaart (39%) BopA minder veilig dan lokaal	17% afgelopen 2 jr. bij incident /ongeval	60% idem bijna incident /ongeval
passagiersvaart '09	74%	-	36%	16%	20%
binnenvaart '09	70%	-	46%	14%	16%
recreatievaart '09	81%	0	20%	4%	6%

- Er is wederom sprake van een terugval in het herstel van de economische positie van de binnenvaart waardoor veiligheidsmaatregelen minder prioriteit krijgen (economische afwegingen die boven veiligheid gaan waardoor wellicht mindere veilige bedrijven overleven en veilige bedrijven door hogere kosten niet overleven).
- Op diverse fronten is als gevolg van bezuinigingen sprake van een zich terugtrekkende overheid. Zowel beleidsmatig als uitvoerend is sprake van een kleinere overheid die niet kan toezien op elke individuele binnenvaart-ondernemer. Ook in de preventie, de reactie op incidenten en in de hulpverlening (veiligheidsregio's, brandweer, politie etc.) is sprake van minder bezetting waardoor de gevolgen van ongevallen kunnen toenemen.
- En tenslotte is in de binnenvaart sprake van het fenomeen van onzekere risico's. Dit zijn risico's waarvan men op dit moment het bestaan niet kent of waarvan men de verschijningsvorm en implicaties niet kent. De strekking hiervan is dat in principe een groot ongeval met externe consequenties plaats kan hebben, dat dit een keer gaat gebeuren maar wanneer, waar en waardoor is niet bekend.

Conclusies:

Op basis van bovenstaande redenering, waarbij het accent is gelegd op een ontwikkeling van de risico's in relatie tot het veiligheidsniveau in de binnenvaart, zijn twee conclusies te formuleren:

1. De beoordeling van het individueel risico ('mij is nog nooit wat overkomen') door de binnenvaartondernemers of zelfs op deelsectorniveau (vertegenwoordigende organisatie) wijkt substantieel af van de ontwikkeling van de mogelijke en onbekende risico's. Mogelijk is er in de binnenvaartsector sprake van een onderschatting van de risico's.
2. Er is teveel onduidelijkheid over de relatieve veiligheid van de binnenvaart. Een nadere cijfermatige onderbouwing is wenselijk om de mate van veiligheid mee te onderbouwen of als daartoe aanleiding is de opvatting dat de binnenvaart veilig is te weerleggen. Op diverse invalshoeken is een vergelijking met andere modaliteiten wenselijk. Het gaat daarbij om:
 - .significante scheepsongevallen in absolute aantallen
 - .significante scheepsongevallen gerelateerd aan het aantal vaartuigkilometers. Dit zegt iets over de verkeersprestatie van de binnenvaart (personen- en goederenvervoer)
 - .significante scheepsongevallen gerelateerd aan het aantal tonkilometers. Dit zegt iets over de vervoersprestatie van de binnenvaart (goederenvervoer)
 - .relatie met het aantal ongevallen per werknemer. Dit zegt iets over de veiligheid van binnenvaart als werkomgeving.

4.2 Veiligheidscultuur zou meer vertrouwen moeten uitstralen

De zorg voor veiligheid in een organisatie of in een sector wordt regelmatig aangeduid met het begrip veiligheidscultuur. Een veelgebruikte definitie is ontleend aan de kernenergiesector en die luidt (HSE, 2005):

“The safety culture of an organisation is the product of the individual and group values, attitudes, competencies and patterns of behaviour that determine the commitment to, and the style and proficiency of, an organisation’s health and safety management. Organisations with a positive safety culture are characterised by communications founded on mutual trust, by shared perceptions of the importance of safety, and by confidence in the efficacy of preventative measures.”

Op basis van de gevoerde gesprekken en bijeenkomsten is een inschatting van de huidige veiligheidscultuur te maken.

Tabel 4. Kenmerken veiligheidcultuur binnenvaart

Veiligheid is veelal ondergeschikt aan financiële motieven	Gedrag (human factor) is hoofdoorzaak van onveiligheid
Er is altijd wel een excuus om (onbewust) onveiligheid toe te staan (onduidelijke scheiding privé en werk, personeelstekort, buitenlands personeel zonder papieren, extra lading, iets langer doorvaren, uitgesteld onderhoud, etc.)	Dé sector bestaat niet: verschillende typen ondernemingen (zzp-ers, kleine zelfstandigen en de grote rederijen) en verschillend risicoprofiel per deelsector
Macho-houding: bijv. een reddingsvest is niet stoer	Sector is reactief van aard: reageren op incidenten, geen preventie
Praktijk (of vakmanschap) gekoppeld aan middelbaar technisch opleidingsniveau is dominant	Sector kent regelgevingsreflex: oplossingen zoeken in nieuwe en meer regels
Door versnippering in de sector is er maar beperkt leiderschap: wie neemt het initiatief?	Bewuste veiligheidsrisico's worden afgewogen tegen (lage) bestuurlijke boetes
Arbeidsomstandigheden en –gedrag blijven achter en zijn relatief onveilig

Een veiligheidscultuur van een bedrijf of sector zou vertrouwen moeten uitstralen. De veiligheidscultuur van de binnenvaart straalt op enkele onderdelen wel vertrouwen uit, zoals de gevaarlijke stoffen of de tankvaart, op andere onderdelen is dat veel minder het geval of zijn er redelijke twijfels aan de veiligheidscultuur. Typerend is ook dat de sector 115 significante ongevallen per jaar als acceptabel formuleert.

Een van deze ongevallen zou een ernstige aanvaring tussen twee schepen met een chemische en gevaarlijke lading kunnen zijn. Binnen een positieve en daarmee professionele veiligheidscultuur is vaak het streven naar nul ongevallen een richtinggevende ambitie.

Des te opvallender is in dit licht, vanuit het perspectief van een veiligheidscultuur, de discussie in de sector en met de overheid over het niveau van de veiligheid.

Conclusie:

De eerste indicatie van de veiligheidscultuur geeft, mede tegen de achtergrond van de aangegeven definitie, aan dat deze (op onderdelen) positiever kan zijn en meer vertrouwen moet uitstralen.

4.3 Binnenvaart staat voor grote opgaven

Naast de discussie over de veiligheidsrisico's en de vermeende veiligheidscultuur, is de rol die de binnenvaart zelf kan spelen belangrijk in de afweging over het activeren van de binnenvaartsector voor het verbeteren van de veiligheid. Om diverse redenen kan gezegd worden dat de binnenvaart als branche een sleutelrol in transport en economie vervult. Diverse grote opgaven moeten de komende jaren vormgegeven gaan worden. Het gaat hierbij om:

- de bereikbaarheid van mainports en havens en dan in het bijzonder de haven van Rotterdam. Na de gereedkoming van de Maasvlakte II dient een groot deel van het extra vervoer plaats te vinden via de binnenvaart
- het belang van de binnenvaart voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (basisnet) en de tankvaart. Mede gezien de relatieve veiligheid van de binnenvaart ten opzichte van andere vervoersectoren gaan grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen via de binnenvaart
- het belang van betrouwbaarheid en veiligheid in de realisatie van complexe logistieke ketens. De binnenvaart speelt een sleutelrol in de realisatie van die ketens. De binnenvaart heeft baat bij een imago van 'high reliability'. Onveiligheid, met alle consequenties voor die hoge betrouwbaarheid van dien, past daar niet bij.

Het is opvallend dat de urgentie en ambities (normstelling of discussie over normen ten aanzien van veiligheid in relatie tot de belangen) van de sector afwijken van de verwachte ontwikkeling van de risico's en de belangen van Nederland in het algemeen en de binnenvaart in het bijzonder. Grote ongelukken kunnen enorme gevolgen hebben voor de maatschappij en voor de sector zelf. NEA (NEA, 2011b) schat de schade van de blokkade naar aanleiding van het ongeval op de Lorelei op ruim € 50 mln. In dit licht bezien hebben de aangedragen opties voor de verbetering van de veiligheid door de sector (hoofdstuk 3) niet veel betekenis, mede gelet op de grote opgaven voor Nederland in het algemeen en de binnenvaart in het bijzonder.

Conclusies:

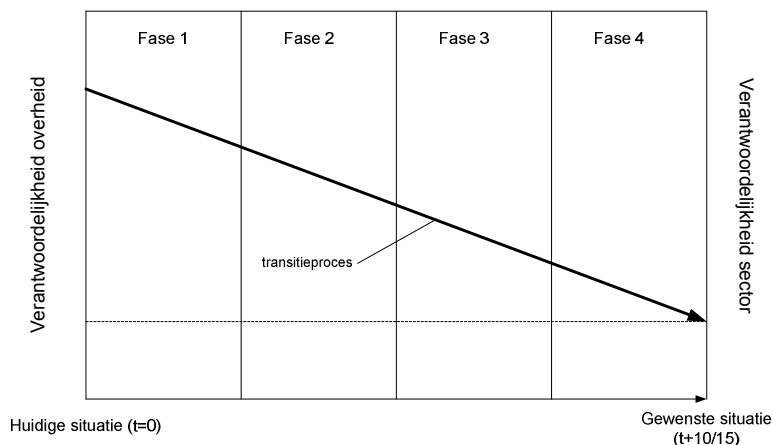
- De belangen verbonden aan veiligheid voor de binnenvaart zijn voor Nederland, Europa en voor de binnenvaart zelf groot. Een toenemende onveiligheid kan belemmerend werken voor de grote opgave van de binnenvaart.
- Gezien de ontwikkeling van de risico's (paragraaf 4.1) en mede gezien de veiligheidscultuur (paragraaf 4.2) kan men beleidsmatig niet stilzitten. Een verdere verbetering van de veiligheid is noodzakelijk om toe te werken naar een sector die een hoge betrouwbaarheid en veiligheid uitstraalt en actief verbetert.

4.4 Advies: een gemixte veranderstrategie richting een meer vertrouwen wekkende veiligheidscultuur voor de binnenvaart

Om richting en invulling te geven aan de conclusies uit de paragrafen 4.1 tot en met 4.3 is een richtinggevende verandering gewenst. De kern van het advies betreft het samenstellen van een gemixte veranderstrategie. Gemixt vanuit de opvatting dat het noodzakelijk is een vruchtbare verandering van de veiligheidscultuur te realiseren. Om dit te kunnen doen is de gemixte strategie vanuit drie invalshoeken in te vullen. De eerste invalshoek betreft de rationaliteit: het onderbouwen en duiden van de onveiligheid, het formuleren van een duidelijke ambitie en norm- c.q. kaderstelling, kortom het beargumenteren van de noodzaak voor verandering. De tweede invalshoek betreft de normatieve en educatieve invalshoek. Hierbij gaat het om het leren als sector en organisaties van onveiligheid, trachten de sector hierop aan zet te krijgen en daarbij de benodigde verwachtingen, waarden en normen aan te geven. De derde invalshoek betreft de machtsdwang aanpak. Hierbij worden veranderingen door de inzet van machtsmiddelen vanuit de overheid of vanuit de sector zelf afgedwongen. Het voorgestelde advies zoals hieronder beschreven bevat deze drie elementen.

Samengevat behelst de veranderstrategie om een transitieproces vorm te geven op basis waarvan de verdeling van de verantwoordelijkheid voor veiligheid in de sector verschuift van de overheid naar de sector zelf (zie figuur 2). Dit proces kan bestaan uit enkele fasen. Binnen een periode van 10 tot 15 jaar zou de transitie gemaakt kunnen zijn. In fase 4 is de sector aanspreekbaar op en verantwoordelijk voor de veiligheid van de binnenvaart. De sector werkt zichtbaar en actief aan de realisatie van haar ambities, leert van gebeurtenissen, spreekt ondernemers in de sector aan op hun verantwoordelijkheden, brengt onderscheid aan tussen goede en minder goede ondernemers, benut de kansen vanuit de opgaven en onderscheid zich ten opzichte van andere (vervoers)sectoren. De overheid creëert hierbij de randvoorwaarden (wet- en regelgeving, toezicht e.d.) om de sector deze verantwoordelijkheid te kunnen laten nemen.

De overheid geeft hierbij ruimte waar het kan (zoals doelregelgeving, vermindering van verplichtingen bij bewezen veiligheid) maar is hard waar het nodig is (boetes of andere vormen van bestraffen die echt pijn doen) bij overtreding van regels.



Figuur 2. Verschuiving van verantwoordelijkheid voor veiligheid

Het advies gericht op bovenstaande transitie bestaat uit de volgende bouwstenen:

- richtinggevende ambitie formuleren
- de sector aan zet met een gemixte veranderstrategie
- duidelijke rol voor de overheid vanuit systeemverantwoordelijkheid.

Richtinggevende ambitie formuleren: veiligheid als topprioriteit

Veiligheid zou een topprioriteit voor de binnenvaart moeten zijn. De belangen voor en van de binnenvaart zijn groot. Ook moet de binnenvaart een belangrijke(re) rol gaan spelen bij de bereikbaarheid van de havens en het vervoer van gevaarlijke stoffen. De binnenvaart (inclusief de ketenpartners en de maatschappij) heeft (hebben) baat bij een imago van 'high reliability' (hoge betrouwbaarheid) waarbij veiligheid een topprioriteit/doelstelling is en veel managementaandacht verdient en krijgt. Binnen het concept van high reliability speelt de 'zwakste schakel' een belangrijke rol gebaseerd op de 'critical accident theory' (Perrow, 1984), zeker in complexe logistieke ketens waarvan de binnenvaartsector deel uit maakt. Deelsectoren kunnen veilig zijn maar vanuit de zwakste schakelfilosofie kunnen deze toch geconfronteerd worden met ernstige ongevallen met grote gevolgen.

De binnenvaart zou na moeten streven een betrouwbare partner in de logistieke keten te willen zijn waarbij veiligheid topprioriteit is. Hierbij past een richtinggevende ambitie van de sector om te streven naar nul ongevallen. Elk ongeval is er een te veel.

Deze ‘mindset’ en vooral de ‘mindshift’ daarachter, dient als belangrijke basis om de sector richting een vertrouwen wekkende veiligheidscultuur te doen veranderen. De sector is nu te veel gericht op hun veronderstelling dat het zo’n vaart niet loopt. Zelfgenoegzaamheid is vanuit ‘high reliability’, de “zwakste schakel” en “onzekere risico’s” een gevaarlijke houding.

De sector aan zet (krijgen en houden) met een gemixte veranderstrategie

De onveiligheid in de binnenvaart wordt voor een groot deel veroorzaakt door menselijk handelen in de sector zelf. De stijging van de veiligheidsrisico’s zijn evident (NEA, 2011a) en de belangen zijn groot. Het is juist de sector zelf die een antwoord moet geven op de vraag hoe zij met deze stijging denkt om te gaan. Dé sector bestaat helaas nog niet. De nieuwe belangenorganisatie Binnenvaartunie i.o. kan en moet hierin een leidende rol gaan spelen. Dit kan zij doen door:

- veiligheidszorg als topprioriteit te benoemen
- leiderschap te tonen (voorbeeldgedrag, ondersteuning, communicatie etc.)
- te starten met kennisverzameling, - stapeling en - deling (cf Deltalinqs) als opmaat naar collectief veiligheidsmanagement gericht op lerende cultuur en gedragsverandering
- een veiligheidsinstrumentarium te ontwikkelen zoals de safety scan die in de bestelbussector wordt toegepast of een zelfscan zoals deze recentelijk door de arbeidsinspectie is ontwikkeld
- een meldpunt in te richten voor het doorgeven van diverse veiligheidsinformatie (ongevallen, bijna ongevallen etc.)
- te kijken buiten de sector naar goede voorbeelden (bijvoorbeeld ‘veiligheid voorop’) en daar samenwerking te zoeken.

De Binnenvaartunie i.o. kan geholpen worden met het opstarten van deze activiteiten. Ook kan hen wellicht, bijvoorbeeld door middel van een covenant, verlichting in de regelgeving in het vooruitzicht worden gesteld. Hierdoor worden voordelen verbonden aan het lidmaatschap van de Binnenvaartunie waardoor de vertegenwoordiging en daarmee zeggingskracht toeneemt.

Naast de verwachtingen (verleidings)component is er ook de zijde van afdwingen. In de sector dient een gangmaker/medestander gevonden te worden die verandering in de binnenvaart kan gaan afdwingen. Te denken valt aan de Rotterdamse haven of aan de verladings/terminals die door middel van verplichte certificering meer veiligheids garanties gaan afdwingen. Op termijn is het bijvoorbeeld zonder certificaat niet meer mogelijk in de Rotterdamse haven of bij die betreffende terminal te komen. Uiteindelijk moeten de duimschroeven door ketenpartners en overheid langzaam aangedraaid of losgedraaid worden. Combinaties kunnen gevonden worden met meer of minder toezicht, meer of minder regels en meer of minder privileges. Andere sectoren, waaronder het wegvervoer, hebben laten zien dat een dergelijke aanpak kan werken.

Duidelijke rol voor de overheid vanuit systeemverantwoordelijkheid

De overheid is uiteindelijk systeemverantwoordelijk voor de veiligheid in de binnenvaart. Deze rol betekent niet dat de overheid overal verantwoordelijk voor is in termen van uitvoering. Juist de binnenvaart heeft een duidelijke rol te vervullen ook mede gegeven de ontwikkelingen bij de overheid (en inspecties).

Om bovenstaande lijn van de gemixte strategie te ondersteunen dient de overheid vanuit haar rol aandacht te besteden aan de volgende zaken:

- beschouw de nieuwe vereniging (Binnenvaartunie i.o.) als aanspreekpunt en handel daar naar. Deze nieuwe vereniging zou moeten staan voor de nieuwe organisatie in de binnenvaart
- om het collectieve leren en veranderen in de binnenvaartsector op gang te krijgen zou de overheid tijdelijk de opstart van het collectieve veiligheidsmanagementdenken kunnen faciliteren
- de overheid zorgt als systeemverantwoordelijke dat haar 'huis op orde is' door:
 - . het afdoende en genoeg veiligheidsinformatie voorhanden krijgen om goede analyses te verrichten
 - . het nader duiden van de urgentie van de onveiligheid door relatieve vergelijkingen met andere sectoren te maken
 - . het verhogen van de effectiviteit van toezichtsorganisaties zodat deze gesteld staan voor het kunnen ondersteunen van de ingezette lijn (meer toezicht als de sector het laat afweten of juist minder toezicht als zij succesvol is)
 - . het vroegtijdig aanspreken en betrekken van de Binnenvaartunie bij de ontwikkeling van de regelgeving zodat het vakmanschap ingebracht kan worden
 - . ter ondersteuning van de sectorambitie duidelijkheid te verschaffen over overheidsambities en de normstelling vanuit een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Welke veiligheid streeft de overheid in het licht van de belangen en de rol van de binnenvaart op de langere termijn na? Een norm stellen betekent evenwel nog niet dat zij verantwoordelijk is voor de realisatie. De sector is aan zet, waar nodig stuurt de overheid bij. . Voor wat betreft de normstelling zou wellicht aangesloten kunnen worden bij het uitgangspunt dat nul ongevallen per jaar het ambitieniveau en streefbeeld van de binnenvaartsector zou moeten zijn. In het kader van het transitieproces daar naar toe moeten dan afspraken gemaakt worden tussen overheid en sector binnen welke termijn deze ambitie gerealiseerd kan worden en wat daar voor nodig is;
 - . verwachtingenmanagement: communiceer helder over de gewenste veranderingen.

Tot slot zou de overheid de medeverantwoordelijkheid van ketenpartners voor de lading moeten versterken (vergelijk overbelading in het wegvervoer). Dit betekent de verantwoordelijkheid daar beleggen waar hij ook genomen kan worden (bijvoorbeeld bij de verlader in plaats van de schipper). Het gaat dus

om een gedeelde ketenverantwoordelijkheid vanuit een gedeeld belang. De huidige ontwikkelingen rondom het verbeteren van de containerlogistiek (havenvisie, beter benutten, IDVV, masterplan achterlandverbindingen, etc.) bieden mogelijk een kans om verantwoordelijkheden in de keten te herijken.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Overzicht geïnterviewden en deelnemers sessie overheidspartijen

Begeleidingsgroep

- de heer ing. E.M.M. van Hees, Inspectie Verkeer en Waterstaat
- de heer W.J. Mesters, IenM/IVW
- de heer mr. J.J.A. Schreuder, IenM/DGLM
- de heer ir. W.F. Vermeulen, IenM/RWS.

Geïnterviewden

- de heer C.J.M. Asselbergs (Deltalinqs)
- de heer D. Baan (Business Manager Logistics, Havenbedrijf Rotterdam)
- de heer dr. J. Blokland (voorzitter)
- mevrouw T. Hacksteiner (EBU, IVR, NBKB)
- de heer R. Kortenhorst
- de heer A. Kraaijeveld (voorzitter Transitie Comité Binnenvaart)
- de heer drs. A.W. van Lamsweerde (Stichting Recreatietoervaart Nederland)
- de heer H. Mulder (REAAL verzekeringen)
- de heer ir. T.G. Muller (Centraal Bureau Rijn- en Binnenvaart)
- de heer R. van Reem (Scheepvaart en Transport College)
- de heer ing. R.J. Slotema (EVO)
- de heer C.J. de Vries (directeur landelijke secretariaat Koninklijke Schuttevaer).

Deelnemers sessie overheidspartijen

- de heer drs. G.W.M. Beltman, directeur Scheepvaart Inspectie Verkeer en Waterstaat
- de heer ir. P.H.C.M. van Gurp, afdelingshoofd Binnenvaart DGLM
- de heer ing. E.M.M. van Hees, Inspectie Verkeer en Waterstaat
- de heer drs. R.W. Huyser, directeur Maritieme Zaken DGLM
- de heer ir. P.C. Janssen, directeur Scheepvaartverkeerscentrum Rijkswaterstaat
- de heer W.J. Mesters, IenM/IVW
- mevrouw dr. E.C.M. van Schie, directeur Handhavingsbeleid en Innovatie Inspectie Verkeer en Waterstaat
- de heer mr. J.J.A. Schreuder, IenM/DGLM
- de heer ir. W.F. Vermeulen, IenM/RWS.

Literatuur

- AHA Data (2011), Organiseren en communiceren, een onderzoek naar de organisatiegraad in de binnenvaart, september 2011.
- CBV (2011), Advies CBV t.a.v. aantal scheepsongevallen, Rotterdam
- Health and Safety Executive (2005), Research Report 367
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2010), Meerjarenplan 2011 – 2015, december 2010
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2011), Veiligheidsbalans 2010,
- Ministerie van IenM (2011a), *Verslag workshop binnenvaartveiligheid*, 8 juni 2011
- Ministerie van IenM (2011b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012*, Vergaderjaar 2011–2012, 33000 XII
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), *Varen voor een vitale economie, een veilige en duurzame binnenvaart*, Den Haag
- NEA (2011a), *Visietraject Veiligheidsbeleid Binnenvaart*, Kenmerk R20110034/31501000/RLE/LJO, Zoetermeer, mei 2011
- NEA (2011b), *Closure of River Rhine at the Lorelei Rock: Estimate of Impact and Allocation of Damage*, Reference R20110191/31639000/RLE/EGR, Zoetermeer, Oktober 2011
- Perrow, C. (1984), *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, by Charles Perrow, Basic Books, NY, 1984
- Rijkswaterstaat (2009a), Gebruikerstevredenheidsonderzoek binnenvaart 2009, november 2009
- Rijkswaterstaat (2009b), Gebruikerstevredenheidsonderzoek pleziervaart 2009, november 2009
- Rijkswaterstaat (2010a), Gebruikerstevredenheidsonderzoek loodswezen 2010, januari 2011
- Rijkswaterstaat (2010b), Gebruikerstevredenheidsonderzoek recreatievaart 2010, december 2010
- Twynstra Gudde (2009); *Evaluatie convenant verbetering verkeersveiligheid bestelverkeer*.
- Verberk, A. (2010), Advies Binnenvaartambassadeur

Interessante voorbeelden andere sectoren

Zeevaart

Een sector, die in veel van de interviews als voorbeeldsector is genoemd, is de zeevaartsector. In deze sector is het veiligheidsbewustzijn volgens betrokkenen veel sterker ontwikkeld. Zo wordt er veelal gewerkt met een safety management systeem. Verschil is echter dat deze sector zich kenmerkt door sterkere internationale eisen, een hoge organisatiegraad en minder zelfstandigen.

Ook kent de zeevaart het zogenaamde Automatic Identification System (AIS), een systeem waarmee de veiligheid van scheepvaart op zeeën en het binnenwater verhoogd wordt. Het is bedoeld om overzicht en informatie te bieden via interactie tussen de schepen onderling en met instanties aan de wal. Het is in 2003 voor de zeevaart ingevoerd. In de binnenvaart is dit systeem nog niet verplicht. Wanneer dit het geval is, kan dit het verkeersmanagement ondersteunen.

Goederenvervoer over de weg

In het goederenvervoer is ten eerste getracht de veiligheid te vergroten door overbelading tegen te gaan door de opdrachtgever mede-aansprakelijkheid te stellen bij overbelading op basis van de Wet op de economische delicten. De effecten hiervan worden momenteel geëvalueerd.

Hiernaast heeft de discussie er in het bestelverkeer over een verplichtstelling van snelheidsregulerende voorzieningen heeft in 2005 geleid tot een alternatief in de vorm van een convenant tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport (EVO), Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) en Transport en Logistiek Nederland (TLN)⁵). Het doel van dit convenant verbetering verkeersveiligheid bestelverkeer, kortweg convenant bestelverkeer, is: “gezamenlijk een aantal concrete acties af te spreken die overheid en bedrijfsleven gaan uitvoeren om de verkeersveiligheid van het bestelverkeer te verbeteren. De activiteiten zijn gericht op het bevorderen van de deelname aan aanvullende rijstijltrainingen, het verbeteren van een veiligheidscultuur en het stimuleren van snelheidsregulerende voorzieningen.”

⁵) Het convenant is getekend op 20 juni 2005, en is tussentijds met een jaar verlengd tot 1 juli 2009.

Twynstra Gudde

In het convenant bestelverkeer is overeengekomen dat EVO, KNV en TLN op zich nemen het nodige te doen om de veiligheid van het bestelverkeer te vergroten, door onder meer:

- het zelfanalyse-instrument, genaamd de Safety Scan⁶), te verspreiden onder de bedrijven die bestelauto's gebruiken, het gebruik ervan te bevorderen onder andere door middel van voortzetting van de helpdeskfunctie, het verzamelen en verspreiden van praktijkervaringen en inzet bij een eventuele herziening van de Safety Scan
- voorlichting te geven over bedrijfseconomische kosten en baten van een veiligheidscultuur en voorzieningen die de veiligheid van bestelauto's verbeteren
- te zorgen voor substantiële toename van de deelname aan aanvullende rijstijltrainingen door bestelautochauffeurs
- waar mogelijk bij te dragen aan de analyse van ongevallen.

In dit convenant is onder meer afgesproken dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat geen initiatief neemt tot invoering van regelgeving alleen gericht op de veiligheid van bestelauto's.

Uit de evaluatie blijkt dat het convenant bestelverkeer ook inderdaad een betekenisvol instrument is geweest, in de zin dat de overheid en de brancheorganisaties samen het nodige hebben gedaan om de verkeersveiligheid van het bestelverkeer te verbeteren. Zo hebben de brancheorganisaties zich ingespannen met tal van communicatie-uitingen, waaronder ook bijeenkomsten en individuele contacten met leden, om de veiligheidscultuur (Safety Scan) te verbeteren en de deelname aan aanvullende rijstijltrainingen te bevorderen. Tegelijkertijd leert de evaluatie dat, als opnieuw zou worden gekozen voor een convenant als onderdeel van het beleid om de verkeersveiligheid te verbeteren, er meer aandacht mag zijn voor de concrete resultaten die de inspanningen opleveren. Hier was namelijk weinig inzicht in (Twynstra Gudde, 2009).

6) De Safety Scan is een instrument (cd-rom) waarmee bedrijven inzicht kunnen krijgen in hun eigen prestatie op het gebied van veiligheid. Na het invullen van een vragenlijst worden de zwakke en sterke punten van een bedrijf getoond. Op basis hiervan wordt een advies op maat gegeven hoe de veiligheid verbeterd kan worden.