



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

VEILIG VERVOEREN, VEILIG WERKEN, VEILIG LEVEN met spoor

Derde Kadernota Railveiligheid

Vlot bewegen. Veilig leven. Verkeer en Waterstaat.



Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding en doel van de Derde Kadernota Railveiligheid	8
1.2 Reikwijdte	9
1.3 Aanpak en leeswijzer	12
2 Context van het railveiligheidsbeleid	14
2.1 Visie op veiligheid	14
2.2 Uitkomsten van de evaluatie van de <i>Tweede Kadernota Railveiligheid</i>	16
2.3 Ontwikkelingen in de railveiligheid	17
2.3.1 Leidende Europese context	17
2.3.2 Technologie en innovaties	19
2.3.3 Benutting van het spoor en groeiambities	20
3 Bestuurlijke organisatie en verantwoordelijkheidsverdeling	22
3.1 Partners in veiligheid	23
3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling	23
3.2.1 Systeemverantwoordelijkheid: beleid, wetgeving en toezicht	24
3.2.2 Operationele verantwoordelijkheid: veiligheid in de uitvoering van spoorvervoer	28
4 Beleidsagenda 2010-2020: veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven	30
4.1 Opbouw beleidsagenda	31
4.2 Doelstellingen	31
4.2.1 Vaststellen van doelen	31
4.2.2 Keuze van indicatoren	32
4.2.3 Streefwaarden	32
4.2.4 Europese indicatoren en streefwaarden	33
4.3 Activiteiten: outputsturing als uitgangspunt	34
4.4 Monitoring	35
5 Veilig vervoeren	38
5.1 Doel: Veilig vervoeren in 2020	38
5.2 Veiligheidsrisico voor treinreizigers	39
5.3 Ongevallen met passagiers-, goederen- en overige treinen	42
5.4 Railinfrastructuur	44
5.5 Materieel	45
5.6 Spoortunnels	48
5.7 Calamiteitenorganisatie en crisisbeheersing	49
5.8 Security	50
5.9 Sociale veiligheid van reizigers	52
6 Veilig werken	56
6.1 Doel: Veilig werken in 2020	56
6.2 Voorkomen arbeidsongevallen	57
6.3 Opleiding en vakbekwaamheid	62

7	Veilig leven	64
7.1	Doel: veilig leven in 2020	64
7.2	Overwegveiligheid	65
7.3	Onbevoegden op het spoor	69
7.4	Preventie spoor-suïcides	71
7.5	Externe veiligheid	73
8	Overall-doel	76
8.1	Overall-doel: veilig vervoeren, werken en leven in 2020	77
8.2	Integrale samenwerking op raakvlakken van verantwoordelijkheden	78
8.3	Innovatie	79
8.4	Veiligheidsmanagement	80
8.5	Veiligheidscultuur	81
9	Financiën	82
	Bijlage A: Nota Security Spoor	84
	Bijlage B: Gekwantificeerde doelen van de Derde Kadernota Railveiligheid	124
	Bijlage C: Begrippenlijst	130



Samenvatting

‘**VEILIG VERVOEREN, VEILIG WERKEN, VEILIG LEVEN met spoor**’ is de titel van deze Derde Kadernota Railveiligheid. Deze Kadernota is een vervolg op de Tweede Kadernota en bevat een actualisering van het spoorwegveiligheidsbeleid, geeft de samenhang aan van de meest belangrijke issues van de spoorwegveiligheid en van bestaand en nieuw beleid om de spoorwegveiligheid permanent te verbeteren. Deze Kadernota is op iteratieve wijze met de spoorsector en maatschappelijke organisaties tot stand gekomen en wordt breed gedragen.

De Derde Kadernota Railveiligheid behandelt de veiligheid van het spoor, zowel de “klassieke” veiligheid (“**safety**”) als **security**. In een bijlage bij deze Derde Kadernota Railveiligheid is de nota *Security op het Spoor* opgenomen waarin onder andere de reeds in gang gezette activiteiten en nieuwe initiatieven op het gebied van security in samenhang zijn gebracht. In de hoofdtekst (paragraaf 5.8) is het security beleid op hoofdlijnen weergegeven.

Het tijdpad van de Derde Kadernota Railveiligheid is de middellange termijn van 2010-2020 waarbij in 2015 een tussentijdse evaluatie zal plaatsvinden. Het jaartal 2020 geeft aansluiting bij de tijdshorizon van de *Nota Mobiliteit* en van het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)*.

Het spoor in Nederland heeft al jaren een hoog veiligheidsniveau, ook internationaal gezien. Dit terwijl de omvang van het spoorvervoer in de afgelopen jaren is toegenomen en het Nederlandse spoornet in vergelijking met andere landen een zeer intensieve benutting kent. Dit hoge niveau is te danken aan de ingezette maatregelen. Dat blijkt onder meer uit de evaluatie van de Tweede Kadernota. Deze evaluatie is als separate bijlage beschikbaar.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat absolute veiligheid niet bestaat en dat het niet realistisch is te verwachten dat er nooit incidenten of ongevallen zullen plaatsvinden. Van belang is risico's zo goed mogelijk in kaart te brengen en de juiste maatregelen te treffen om deze risico's te beheersen. Alertheid van alle partijen blijft dus onverminderd nodig.

De hoofdlijn van het spoorwegveiligheidsbeleid in de Derde Kadernota Railveiligheid is het huidige hoge veiligheidsniveau van het spoor duurzaam te bestendigen door te streven naar permanente verbetering. Dit is in de Derde Kadernota opgenomen in de vorm van een *Beleidsagenda 2010-2020*.

Het spoorwegveiligheidsbeleid in deze Derde Kadernota heeft een sterk Europese invalshoek. Aangesloten wordt bij Europese indicatoren en definities. In Europees verband wordt gewerkt met streefwaarden die gebaseerd zijn op voortschrijdende gemiddelden. Voor het operationaliseren van de voortschrijdende streefwaarden wordt aangesloten bij de systematiek die hiervoor in Europees verband wordt gehanteerd. Dat geldt – vanzelfsprekend – voor de Europese indicatoren waarvoor in Europees verband al voortschrijdende streefwaarden zijn vastgesteld, maar ook voor de Europese indicatoren waarvoor dat (nog) niet gebeurd en voor de aanvullende, niet Europese indicatoren die in deze nota zijn opgenomen.

Ook komt op hoofdlijnen een aantal ontwikkelingen aan de orde die van invloed zijn (geweest) op de spoorwegveiligheid en die spelen bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Het gaat hierbij, naast de genoemde invloed van Europese wet- en regelgeving, ook bijvoorbeeld om technologische ontwikkelingen en innovaties en spoorontwikkelingen als hoogfrequent spoorvervoer ('spoorboekloos reizen') en groei op het spoor. Waar relevant, komt de betekenis van deze ontwikkelingen uitvoeriger aan de orde bij de specifieke thema's van de *Beleidsagenda 2010-2020*.

De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het formuleren van het beleid, het functioneren van de wettelijke kaders, het initiëren van nieuwe wet- en regelgeving en de instelling, inrichting en het functioneren van het toezicht op de spoorwegveiligheid. Binnen deze beleids- en wettelijke kaders en randvoorwaarden, is de spoorsector zelf verantwoordelijk voor de veilige dagelijkse uitvoering van het spoorvervoer.

De Derde Kadernota Railveiligheid formuleert voor de thema's van de *Beleidsagenda 2010-2020* (veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven) *doelstellingen*. Vervolgens zijn per thema de gewenste *resultaten* benoemd. Voor deze resultaten zijn de relevante indicatoren weergegeven alsmede de streefwaarden voor die indicatoren, voor zover er indicatoren te koppelen zijn aan de resultaten. Immers, niet alle gewenste resultaten laten zich vertalen in kwantitatief meetbare streefwaarden. Per gewenst resultaat is telkens aangegeven welke activiteiten worden ondernomen om het beoogde resultaat (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Deze actielijst is niet limitatief. Het treffen van operationele maatregelen is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de spoorsector zelf.

Belangrijke bronnen bij het selecteren en vaststellen van de doelstellingen en resultaten zijn de evaluatie van de Tweede Kadernota Railveiligheid en de consultatie van de spoorsector geweest.

Outputsturing is een belangrijk kenmerk van de sturingsrelatie tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de spoorsector. Dit betekent dat ook door de Derde Kadernota met name op output zal worden gestuurd. Waar dat kan, wordt voor de realisatie van doelstellingen verwezen naar het Vervoerplan van NS en het Beheerplan van ProRail en de afspraken die daarin jaarlijks worden gemaakt. Zo dient in het Vervoerplan van NS bijvoorbeeld een grenswaarde voor sociale veiligheid te worden vastgesteld. In de Derde Kadernota is daarbij aangesloten.

Om alle organisaties verantwoordelijk te maken voor de bijdrage die ze door hun activiteiten kunnen leveren aan het doelbereik, is bij de 'resultaten' in deze Kadernota telkens vermeld welke organisaties een rol hebben in de uitvoering van de activiteiten. Daarmee worden



deze organisaties expliciet verantwoordelijk voor het doelbereik, waarbij het hen in beginsel vrij staat om te bepalen met welke activiteiten daaraan invulling is te geven.

Daarnaast zijn voor sommige van de verantwoordelijke organisaties concrete maatregelen geformuleerd. Bij een aantal maatregelen is het zo dat meerdere partijen verantwoordelijk zijn voor het doelbereik. Bij die maatregelen is aangegeven wie de 'trekker' is en van wie aldus een regierol wordt verwacht bij het uitvoeren van de maatregelen. Op andere onderdelen is vastgesteld dat een of een aantal partijen samen met een (implementatie)plan komt.

De voortgang en het doelbereik van de Derde Kadernota wordt gemonitord en geborgd op verschillende niveaus. Ten eerste zijn verantwoordelijkheden van spoorwegondernemingen vastgelegd in wet- en regelgeving. IVW houdt toezicht op de naleving van de bepalingen omtrent veiligheid. Ten tweede dragen partijen eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Van partijen wordt verwacht dat ze adequaat invulling geven aan veiligheidsvraagstukken en samenwerken bij kwesties waar verantwoordelijkheden elkaar raken (bijvoorbeeld op het raakvlak van infrastructuur en vervoer). Ten derde wordt door IVW jaarlijks een trendanalyse van de spoorwegveiligheid opgeleverd, om zo periodiek zicht te krijgen op de voortgang van de beoogde resultaten, activiteiten en streefwaarden. Ten vierde worden doelstellingen – waar dat kan – ingebed in de concessierelatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met de houders van de vervoerconcessie hoofdtrailnet en de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur, alsmede de concessierelaties van de regionale overheden met regionale personenvervoerders.

Het belang van het bundelen van de krachten bij het permanent verbeteren van de spoorwegveiligheid staat buiten kijf. Spoorwegveiligheid is geen zaak van de overheid alleen maar komt tot stand in de samenwerking met en tussen de verschillende spoorpartijen, ieder vanuit een specifieke eigen rol en verantwoordelijkheid. De spoorsector, de rijksoverheid, andere overheden en aan het spoor gelieerde organisaties en bedrijven



onderkennen daarom al geruime tijd het belang van gestructureerde aandacht voor en permanente verbetering van de spoorwegveiligheid. En ook in Europees verband staat een gemeenschappelijke aanpak van de spoorwegveiligheid door de lidstaten al enige tijd hoog op de agenda.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van de Derde Kadernota Railveiligheid

Veiligheid op en rond het spoor is van het grootste belang. Veiligheid voor de reizigers, voor het personeel dat werkzaam is in de treinen, op de stations of aan de spoorbaan, voor de gebruikers van overwegen en voor de omwonenden rond het spoor.

Spoorwegveiligheid staat politiek-maatschappelijk altijd sterk in de belangstelling. Deze veiligheid is geen zaak van de overheid alleen maar komt tot stand in de samenwerking tussen de verschillende spoorpartijen, ieder vanuit een specifieke eigen rol en verantwoordelijkheid. De spoorsector, de rijksoverheid, andere overheden en aan het spoor gelieerde organisaties en bedrijven onderkennen al geruime tijd het belang van gestructureerde aandacht voor en permanente verbetering van de spoorwegveiligheid. Ook in Europees verband staat de gemeenschappelijke aanpak van de spoorwegveiligheid door de lidstaten al enige tijd hoog op de agenda.

In 1999 is de Eerste Kadernota Railveiligheid verschenen, die in 2004 is gevolgd door de Tweede Kadernota Railveiligheid getiteld *Veiligheid op de rails*.¹ Beide Kadernota's hebben een richtinggevende functie gehad voor de spoorsector en zijn met inbreng van kennis en inzichten van de spoorsector tot stand gekomen.

Functie en nut van de Kadernota hebben zich voor de spoorsector reeds bewezen. De Kadernota is het instrument om politiek-maatschappelijk verantwoording af te leggen over het veiligheidsbeleid en het bereiken van een maatschappelijk aanvaard veiligheidsniveau op het spoor. De trendanalyses die de Inspectie Verkeer en Waterstaat ieder jaar

¹ Eerste Kadernota Railveiligheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26699, nr. 2, Tweede Kadernota Railveiligheid, 'Veiligheid op de rails', Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29893, nrs. 1 en 2.

uitbrengt met betrekking tot de spoorwegveiligheid, geven een beeld van het doelbereik ten aanzien van de doelstellingen zoals die in de Kadernota zijn opgenomen.

De Tweede Kadernota had betrekking op de periode tot 2010. Daarom heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2009 een evaluatie uitgevoerd met betrekking tot het doelbereik van de Tweede Kadernota. Naast het bereiken van die tijdshorizon waren er ook inhoudelijke argumenten voor een evaluatie van het beleid. Sinds 2004 heeft zich een aantal nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Zo is over bepaalde veiligheidsonderwerpen meer kennis, ervaring en onderzoek beschikbaar dan in 2004 het geval was. Ook het Europese spoorwegveiligheidsbeleid heeft zich verder ontwikkeld. Daarnaast is er sprake van groei van het spoorvervoer.

Deze Derde Kadernota Railveiligheid met als titel ‘*VEILIG VERVOEREN, VEILIG WERKEN, VEILIG LEVEN met spoor*’ bevat de actualisering van het beleid en geeft de samenhang aan van de meest belangrijke issues van de spoorwegveiligheid en van bestaand en nieuw beleid om de spoorwegveiligheid permanent te verbeteren. Naast de inhoudelijke thema’s van de spoorwegveiligheid geeft de Kadernota ook een visie op de organisatie van de veiligheid en op de rollen en de verdeling van de verantwoordelijkheden van de bij de spoorwegveiligheid betrokken organisaties. Zo gaat deze Derde Kadernota in op de systeemverantwoordelijkheid voor de spoorwegveiligheid en op de samenwerking binnen de spoorsector ten behoeve van een veilige dagelijkse uitvoering van het spoorvervoer.

1.2 Reikwijdte

De Derde Kadernota behandelt de veiligheid van het spoor in brede zin. De nota heeft betrekking op zowel de “klassieke” spoorveiligheid (aan te duiden met het begrip “safety”) als “security”.² In bijlage A bij deze Derde Kadernota Railveiligheid is overigens de nota *Security op het Spoor* opgenomen. Deze nota bevat een door de spoorsector³ gedragen visie op de wijze waarop de security-risico’s van het spoor kunnen worden beheerst. In de nota zijn onder andere de reeds in gang gezette activiteiten en nieuwe initiatieven op het gebied van security in samenhang gebracht. De hoofdlijn van deze bijlage is samengevat in paragraaf 5.8.

Security is een relatief nieuw beleidsterrein en werkveld. Ook in andere EU lidstaten is er nog geen sectorbrede en structurele aanpak beschreven van de beheersing van de security-risico’s van het spoor. De aanpak van de luchtvaart en de zeescheepvaart blijkt voor de spoorsector niet toepasbaar. Met de nota *Security spoor* is een eerste stap gezet om de aanpak van de security van het spoor in Nederland te beschrijven. Dit is een aanpak die de komende jaren verder invulling en uitwerking moet krijgen.

Looptijd

De looptijd van de Derde Kadernota Railveiligheid is de middellange termijn van 2010-2020. Het jaartal 2020 sluit aan bij de tijdshorizon van de *Nota Mobiliteit* en van het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)*. In 2015 vindt een tussentijdse evaluatie plaats.

Toepassing

In de Spoorwegwet van 1 januari 2005 zijn de spoorwegen ingedeeld in drie categorieën: hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen (tram, metro) en bijzondere spoorwegen (museumlijnen en spoor aansluitingen). Vooralsnog geldt de Spoorwegwet alleen voor de hoofdspoorwegen. Overigens zijn stamlijnen per 1 januari 2010 aangewezen als hoofdspoorwegen.⁴

² Voor definitie van deze begrippen zie bijlage C (begrippenlijst).

³ Met spoorsector wordt hier bedoeld: de infrastructuurbeheerder en de spoorvervoerders.

⁴ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2009, 444, Besluit van 17 oktober 2009, houdende wijziging van het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen, in verband met wijziging van bijlage A en de aanwijzing van stamlijnen als hoofdspoorwegen.

Het beleid van de Derde Kadernota sluit aan bij de spoorwetgeving en is gericht op het spoorvervoer over de bij Koninklijk Besluit aangewezen hoofdspoorwegen. Het gaat daarbij om spoorwegen waarvan de infrastructuur in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat wordt beheerd en in stand wordt gehouden.

De verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van tram- en metrowegen berust bij de plusregio's en provincies. Onder de vigerende wetgeving⁵ houdt de minister van Verkeer en Waterstaat toezicht op de interlokale tramwegen en de stadspoorwegen (metro's). De stadstramwegen en daaraan gelijkgestelde tramwegen vallen sinds 1920 onder decentraal toezicht.

Deze wet- en regelgeving blijft van toepassing totdat de Wet lokaalspoorwegen van kracht wordt (zie onderstaand kader voor de voorlopige contouren van deze wet). Voor de trams en metro's wordt een nieuwe wet, de Wet lokaalspoorwegen, gemaakt omdat de huidige wet- en regelgeving⁶ versnipperd en verouderd is en niet meer aansluit bij de huidige bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden. De nieuwe wet- en regelgeving voor de lokaalspoorwegen treedt naar verwachting in 2011 in werking.

Voorlopige contouren van de nieuwe Wet lokaalspoorwegen

De huidige indeling van lokale spoorwegen in stadstramwegen, aan stadstramwegen gelijkgestelde tramwegen, interlokale tramwegen en stadsspoorwegen is niet langer houdbaar. De bestuurlijke verhoudingen rondom de aanleg, het beheer en het gebruik, alsmede de inzichten ten aanzien van veiligheid van tunnels zijn veranderd. Niet langer het Rijk en de steden, maar de plusregio's⁷ en provincies zijn verantwoordelijk voor deze raillijnen. De ruimtelijke ordening is eveneens veranderd waardoor tram en metro steeds meer een stadsgewestelijke functie krijgen.

De nieuwe wet- en regelgeving regelt de verantwoordelijkheden voor lokale spoorwegen passend bij decentralisatie en borgt de veiligheid door de toepassing van een adequaat veiligheidsmanagement en onafhankelijk toezicht.⁸ Onder de nieuwe wetgeving voor het lokaal spoorvervoer geeft de decentrale overheid een concessie af voor het verrichten van openbaar vervoer over de lokaalspoorweg conform de Wet Personenvervoer 2000. De decentrale overheid wijst een beheerder aan van de infrastructuur. De beheerder en vervoerder werken volgens een veiligheidszorgsysteem. In de regelgeving wordt opgenomen aan welke kaders het veiligheidszorgsysteem van vervoerder en beheerder moet voldoen. Het toezicht wordt uitgevoerd door een onafhankelijke toezichthouder aangewezen door de provincies en de plusregio's, tenzij het gaat om een lokale spoorweg

⁵ Delen van de Spoorwegwet 1875, de lokaalspoor- en Tramwegwet van 1900, het Tramwegreglement van 1920 en het Metroreglement van 1981.

⁶ De volgende wetten en reglementen gelden voor de tramwegen en stadsspoorwegen (metro): de Spoorwegwet (1875); de Locaalspoor- en Tramwegwet (1900); de Wet Aanleg Locaalspoor- en Tramwegen (1917); het Tramwegreglement (1920); de Wet Zwerfstromen (1924); het Metroreglement (1981).

⁷ Het gaat om de volgende zeven regio's: Stadsregio Amsterdam (SRA), Stadsregio Rotterdam (SRR), Stadsgewest Haaglanden (SGH), Bestuursregio Utrecht (BRU), Stadsregio Arnhem-Nijmegen (SAN), Regio Twente en Stadsregio Eindhoven (SRE).

⁸ Het gaat om de raillijnen waar de decentrale overheid zorg draagt voor zowel het beheer van de infrastructuur als de exploitatie. In feite gaat het om de metronetwerken in Amsterdam en Rotterdam, de tramnetwerken in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (SUN-lijn), Randstadrail en in de toekomst om het niet-hoofdspoorgedeelte van de Rijnouwelijn en andere, nog te realiseren railverbindingen buiten het hoofdspoor.

die direct is verbonden met een hoofdspoorweg en er sprake is van doorgaande diensten. In dat geval voert IVW – als onafhankelijk toezichthouder – het toezicht uit over de gehele lijn, hoofdspoor en lokaalspoor. De onafhankelijke toezichthouder rapporteert aan de decentrale overheid.

Ten aanzien van de infrastructuur wordt geen onderscheid meer gemaakt in tram- en metrowegen. Het zijn voortaan lokale spoorwegen. In de wet- en regelgeving worden functionele eisen aan de veiligheid gesteld.

Evenals het vervoer over lokale spoorwegen valt ook het vervoer over bijzondere spoorwegen niet primair onder de reikwijdte van de Kadernota. Het gaat hier voornamelijk om spoorlijnen in de particuliere sfeer, waarbij er traditioneel slechts een geringe bemoeienis is van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De uitgebreide veiligheidsregelgeving van de Spoorwegwet voor hoofdspoorwegen is hierop niet van toepassing. Wel kan de minister hier als systeemverantwoordelijke worden beschouwd voor wat betreft het opstellen van de wet- en regelgeving die de veiligheid moet waarborgen op bijzondere spoorwegen.

Ook voor de bijzondere spoorwegen is nadere wetgeving in ontwikkeling (zie onderstaand kader). Daarin wordt duidelijk dat de bijzondere spoorwegen geen geïntegreerd onderdeel van het beleid in deze Kadernota kunnen vormen. De bijzondere spoorwegen zijn te specifiek in hun karakteristieken en het stelstel van veiligheidseisen is zeer verschillend van dat voor het hoofdspoorwegennet. De wetgeving voor de bijzondere spoorwegen is nog in ontwikkeling. Dit wil niet zeggen dat er geen raakpunten zijn. De relevante trends en inzichten zoals in deze Kadernota beschreven ten aanzien van het hoofdspoorwegennet, zullen bij de ontwikkeling van de nieuwe regelgeving voor bijzondere spoorwegen worden meegenomen.

Voorlopige contouren van de nieuwe regelgeving voor bijzondere spoorwegen.

De term bijzondere spoorwegen is een restcategorie, die is geïntroduceerd met de spoorwegwet in 2005. Het gaat hier om de stukken spoor die niet zullen worden aangewezen als hoofdspoorweg of lokaalspoorweg. In de praktijk gaat het om twee typen spoor die vooral aan de uiteinden van het spoorwegennet zijn gelegen: de particuliere spooransluitingen en de museumlijnen. Ook voor deze typen spoor geldt dat er op dit moment regelgeving bestaat die versnipperd en verouderd is.⁹

Bijzondere spoorwegen kennen in vergelijking tot het hoofdspoor een relatief eenvoudige structuur. Meestal gaat het om lijnen over een korte afstand, waar met relatief lage snelheid wordt gereden en waarbij geen sprake is van een complex netwerk met een intensieve dienstregeling. Eigendomsverhoudingen, beheer en exploitatie vertonen een diffuus beeld, maar meestal is te constateren dat de zeggenschap over de lijn ligt bij het bedrijf dat door de spooransluiting wordt ontsloten, respectievelijk de museumorganisatie die van de betrokken lijn gebruik maakt.

⁹ Voor de spooransluitingen zijn de belangrijkste regelingen het Reglement op de Raccordementen (1966) en het Reglement Dienst hoofd- en Locaalspoorwegen (1977). Voor de museumlijnen gelden de volgende wetten en reglementen: de Spoorwegwet (1875), Locaalspoor en Tramwegwet (1900), Wet aanleg Locaalspoor en Tramwegen (1917), Tramwegreglement (1920) en het Reglement dienst hoofd- en Locaalspoorwegen (1977).

Deze karakteristieken zullen leidend zijn bij de ontwikkeling van de nieuwe regelgeving. De huidige regelgeving bevat veel artikelen die niet meer aansluiten bij de wijze waarop de exploitatie op dit moment is georganiseerd. Ook is de regelgeving niet eenduidig over de vraag welke partij de verantwoordelijkheid voor de veiligheidszorg heeft. Dit zal worden verhelderd, waarbij zal worden aangesloten bij de wijze waarop de veiligheidsbeheersing op dit moment in de praktijk functioneert. Bij de museumlijnen is te constateren dat de museumorganisaties al een veiligheidszorgsysteem toepassen. Dit wordt via hun brancheorganisatie voorgeschreven en is gestandaardiseerd. Hierop wordt toegezien door IVW. Bij de spooransluitingen valt te constateren dat de veiligheidszorg bij de grotere bedrijven vaak al is ingebed in het veiligheidszorgsysteem voor de totale bedrijfslocatie. Voor een belangrijk deel zijn spooransluitingen immers ook gelegen binnen fabriekspoorten. Op dit gedeelte binnen de poort heeft Verkeer en Waterstaat slechts bemoeienis met de specifieke regelgeving voor gevaarlijke stoffen. Een andere belangrijke factor in de veiligheidszorg op spooransluitingen betreft de ‘bezoekende’ spoorvervoerders. Dit zijn bedrijven die vanwege hun activiteiten op de toeleidende hoofdspoorwegen al moeten voldoen aan de zware veiligheidsnormen die daar gelden. Daarbij gaat het zowel om eisen aan de bekwaamheid van het personeel, de technische eisen aan het materieel als om het toepassen van de juiste werkmethoden en een veiligheidszorgsysteem.

Ook voor het toezicht door de overheid geldt dat de huidige regelgeving verouderd en onduidelijk is. Aanpassing aan de huidige, moderne, inzichten over de rol en het optreden van een toezichthouder ligt in de rede. Hierbij kan de door IVW ontwikkelde toezichtsystematiek voor de museumlijnen als leidraad dienen. Een belangrijk aandachtspunt in de wetgeving voor de bijzondere spoorwegen vormt het overwegenvraagstuk. Geconstateerd is dat vooral bij het rangeren van goederentreinen zich geregeld incidenten voordoen met het kruisende wegverkeer. De nieuwe wetgeving zal de juiste kaders moeten formuleren waarbinnen de betrokken partijen de adequate maatregelen kunnen en moeten nemen om overwegen afdoende te beveiligen. Daarnaast zullen waarborgen moeten worden geboden om veilige werkmethoden toe te passen om de overwegen te passeren.

1.3 Aanpak en leeswijzer

De totstandkoming van de Derde Kadernota Railveiligheid is te kenschetsen als een iteratief proces met de stakeholders. Dit proces is in 2009 gestart met de evaluatie van de Tweede Kadernota Railveiligheid. Deze evaluatie is uitgevoerd door Kwink Groep in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en als separate bijlage beschikbaar.

Begeleiding door stuurgroep

De uitvoering van de evaluatie van de Tweede Kadernota en vervolgens het opstellen van de Derde Kadernota is begeleid door een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van NS, ProRail, KNV, IVW en de beleidsdirectie spoorvervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De stuurgroep heeft het plan van aanpak vastgesteld en diende als klankbord bij de beoordeling van de tussentijdse resultaten. Ook is de stuurgroep betrokken geweest bij de voorbereidingen voor de consultatiebijeenkomsten met vertegenwoordigers uit de spoorsector en vanuit maatschappelijke organisaties.

Betrokkenheid spoorsector en maatschappelijke organisaties

Voor het borgen van de kwaliteit en het draagvlak van de Derde Kadernota Railveiligheid in de spoorsector, is het belangrijk om partijen inhoudelijk en tijdig te betrekken. Daarom zijn

op verschillende momenten (consultatie)bijeenkomsten met partijen uit de spoorsector georganiseerd. Ook verschillende maatschappelijke organisaties zijn hierbij betrokken. In februari 2009 is een startbijeenkomst met deze partijen georganiseerd waarin het plan van aanpak is toegelicht. Partijen zijn hierdoor in de gelegenheid gesteld om aan te geven hoe zij hun betrokkenheid bij het proces en de inhoud van – in eerste instantie – de evaluatie van de Tweede Kadernota zagen. Vervolgens zijn ongeveer veertig partijen inhoudelijk geconsulteerd. Zij hebben informatie aangeleverd over doelbereik ten aanzien van de doelen in de Tweede Kadernota. Tevens zijn mogelijke prioritaire thema's voor de Derde Kadernota verkend. In mei 2009 is een analyseworkshop gehouden waarbij de voorlopige evaluatieresultaten zijn besproken. Vanaf de zomer 2009 is de focus in het proces verlegd van terugkijken naar vooruitkijken. In december 2009 is een brede bijeenkomst met partijen uit de sector en maatschappelijke organisaties georganiseerd, waarin van gedachten is gewisseld over de inhoud van de Derde Kadernota Railveiligheid en waarin vervolgspraken over het proces zijn gemaakt. In februari 2010 is de concept Derde Kadernota formeel schriftelijk ter consultatie voorgelegd bij deze partijen. Het resultaat van dit iteratieve proces is de voorliggende breed gedragen Derde Kadernota Railveiligheid.

Leeswijzer

Veilig vervoeren, Veilig werken en Veilig leven met spoor. Dat zijn de hoofdthema's van deze Derde Kadernota Railveiligheid. Binnen deze hoofdthema's krijgen de prioriteiten van het spoorwegveiligheidsbeleid vorm en inhoud.

Het volgende hoofdstuk, hoofdstuk twee, schetst de context van het railveiligheidsbeleid. De veiligheidsvisie en de uitgangspunten bij het formuleren van veiligheidsbeleid komen aan de orde. Ook relevante (Europese) ontwikkelingen zijn in dit hoofdstuk op hoofdlijnen aangegeven.

Hoofdstuk drie geeft een overzicht van de organisatie van de railveiligheid en de verantwoordelijkheidsverdeling. De spelers in het veld, de partners in veiligheid, komen aan de orde en tevens wordt ingegaan op de systeemverantwoordelijkheid voor de spoorwegveiligheid.

De hoofdstukken vier tot en met acht vormen de beleidsagenda 2010-2020. Deze beleidsagenda bevat een zo concreet mogelijk overzicht van actuele en toekomstige beleidsonderwerpen, de veiligheidsdoelstellingen, de beoogde resultaten en de lopende initiatieven en nieuw te treffen maatregelen. Hoofdstuk vier bevat een inleiding en een toelichting op de beleidsagenda. Hierin wordt tevens weergegeven hoe de monitoring en communicatie met betrekking tot de Derde Kadernota wordt vormgegeven. In de hoofdstukken vijf tot en met zeven komen vervolgens respectievelijk de thema's 'Veilig vervoeren', 'Veilig werken' en 'Veilig leven' aan bod. Hoofdstuk acht gaat tot slot in op het overall-doel. Daarin wordt een aantal overkoepelende aandachtspunten weergegeven.

Hoofdstuk negen bevat de financiële paragraaf bij de Derde Kadernota.

Als bijlagen zijn opgenomen:

- Nota 'Security spoor' (bijlage A)
- Samenvatting van de kwantitatieve doelstellingen uit deze Derde kadernota Railveiligheid (bijlage B)
- Begrippenlijst (bijlage C).

Het evaluatierapport met betrekking tot de Tweede Kadernota Railveiligheid is separaat uitgebracht.

2 Context van het railveiligheidsbeleid

2.1 Visie op veiligheid

Veiligheidsvisie: permanent verbeteren

Bij het streven naar permanente verbetering gaat het om een proces van permanente reductie van de kans op doden, gewonden en schade. Ook als de doelstellingen daarvoor zijn gehaald, blijft het principe gelden dat maatregelen met een positief effect op de veiligheid zeker niet mogen worden nagelaten als deze wenselijk, haalbaar en betaalbaar zijn ('van goed naar beter'). Dit wordt ook wel verwoord met het principe 'As Low As Reasonably Practicable' (ALARP).

Het tweede kernelement van de visie betreft de methode aan te werken met meerdere scenario's, waarbij een toenemend ambitieniveau is gerelateerd aan kosten, opbrengsten en haalbaarheid. Zo wordt transparant welke keuzes er politiek-maatschappelijk voorliggen waar het gaat om veiligheid.

Het erkennen en accepteren van risico's is het derde onderdeel van de veiligheidsvisie. Dit leidt tot het inzicht dat het, naast het nemen van preventieve maatregelen, minstens net zo belangrijk is om de effecten en de gevolgen van incidenten, te onderkennen en de effecten daarvan te beheersen.

Het vierde kernelement is het voeren van veiligheidsmanagement als een belangrijke voorwaarde om permanente verbetering tot stand te brengen en om veiligheidszaken structureel en preventief te kunnen beheersen.

De eerste twee elementen van de veiligheidsvisie te samen leiden ertoe dat het streven naar permanente verbetering plaatsvindt op een zodanige wijze dat veiligheid onderdeel is van een integrale afweging waarbij mede gelet wordt op kosteneffectiviteit.

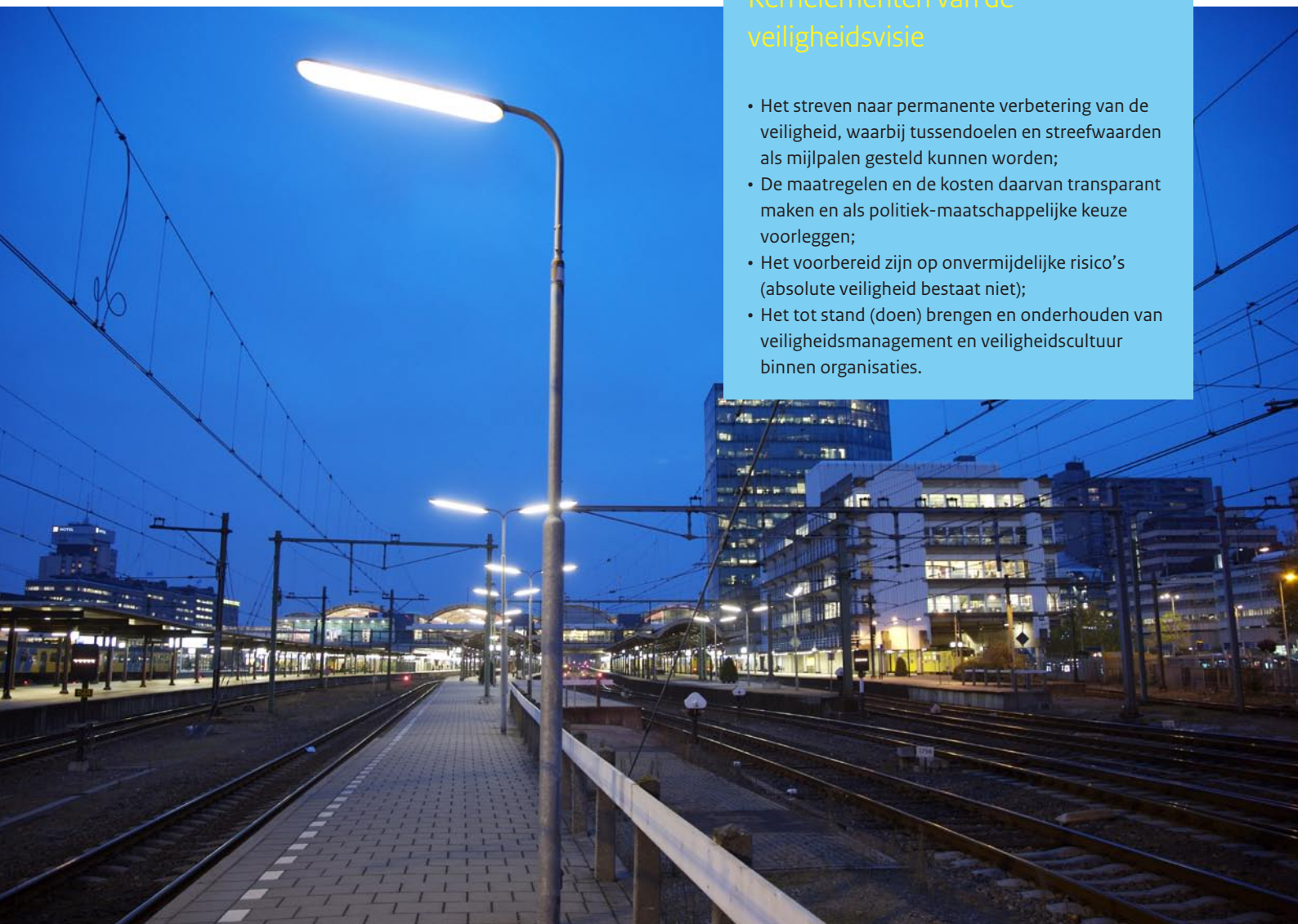
Veiligheidsketen

Binnen de veiligheidsketen kunnen verschillende niveaus van te nemen maatregelen worden onderscheiden:

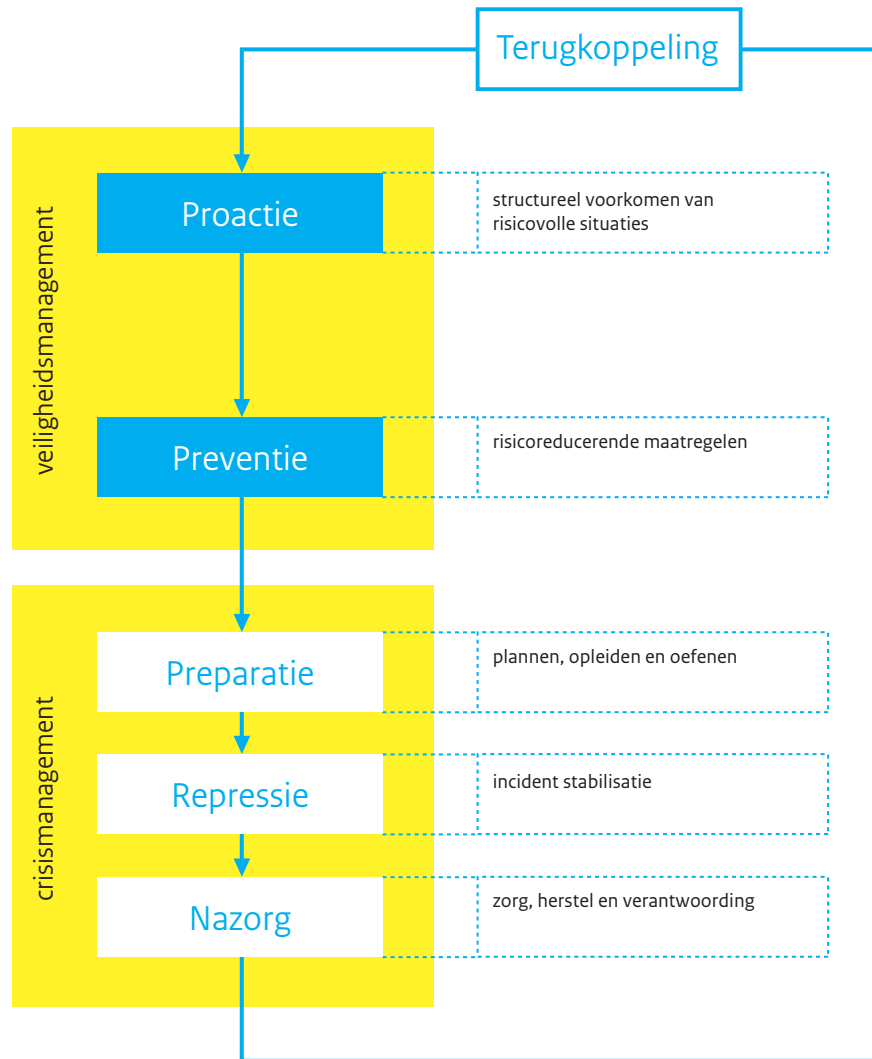
- *Pro-actie*: is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid en het voorkomen van het ontstaan daarvan. Met behulp van pro-actie kunnen in de vroegste fase van een planning gevaren worden onderkend en voorkomen (bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften opnemen in een programma van eisen, advisering over veiligheid bij ruimtelijke en infrastructurele plannen);
- *Preventie*: is de zorg voor het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van inbreuken op die veiligheid indien die zouden optreden;
- *Preparatie*: is de voorbereiding op het daadwerkelijk optreden van onveiligheid. Hieronder valt bijvoorbeeld het maken van een rampenplan waardoor men na het uitbreken van een calamiteit is voorbereid op de bestrijding daarvan. Ook onderwerpen als opleiding, training en oefening, de aanwezigheid van de juiste middelen, procedures en adequate informatievoorziening zijn onderdeel van deze schakel in de veiligheidsketen;
- *Repressie*: is het beperken en bestrijden van opgetreden onveiligheid en verlenen van eerste hulp in noodsituaties;
- *Nazorg*: is alles wat nodig is om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale situaties en verhoudingen. Dit omvat ook de opvang van betrokkenen en het personeel en het rapporteren en evalueren van het incident.

Kernelementen van de veiligheidsvisie

- Het streven naar permanente verbetering van de veiligheid, waarbij tussendoelen en streefwaarden als mijlpalen gesteld kunnen worden;
- De maatregelen en de kosten daarvan transparant maken en als politiek-maatschappelijke keuze voorleggen;
- Het voorbereid zijn op onvermijdelijke risico's (absolute veiligheid bestaat niet);
- Het tot stand (doen) brengen en onderhouden van veiligheidsmanagement en veiligheidscultuur binnen organisaties.



De schakels staan niet op zichzelf maar zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden omdat ze invloed hebben op elkaar. Afhankelijk van het veiligheidsthema dat aan de orde is, opereert een partij binnen een of meerdere van deze schakels.



2.2 Uitkomsten van de evaluatie van de Tweede Kadernota Railveiligheid

Het spoor in Nederland heeft al vele jaren een hoog veiligheidsniveau. De jaarlijkse trendanalyses over de staat van de spoorwegveiligheid door IVW wijzen dit uit. Ook extern onderzoek dat in 2008 is uitgevoerd geeft aan dat Nederland gemiddeld of beter scoort op spoorwegveiligheidsindicatoren vergeleken met andere Europese landen.¹⁰ Ook is de ontwikkeling van de staat van de spoorwegveiligheid gevolgd sinds de inwerkingtreding van de spoorwetgeving.¹¹ Op basis van deze bevindingen is de conclusie dat de positieve

¹⁰ Evaluatie voortgang 'Op de rails', McKinsey&Company (2008), blz. 69-71 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29984, nr. 139)

¹¹ Dit is zowel uitgewerkt in het deelrapport van de evaluatie Meerjarige monitoring prestaties en effecten van de één meting, als in de jaarlijkse trendanalyses van IVW en het rapport van McKinsey.

ontwikkeling van de veiligheidswaarden in het spoorstelsel zich heeft doorgezet en dat er geen verslechtering is opgetreden.

De evaluatie in 2009 van het doelbereik van de Tweede Kadernota Railveiligheid laat overall een positief beeld zien. Dit terwijl de omvang van het personen- en goederenvervoer over het spoor (reizigers- en ladingtonkilometers) in de afgelopen jaren is toegenomen en het Nederlandse spoorstelsel in vergelijking met andere landen een zeer intensieve benutting kent. Zo is in de periode 2005-2007 het aantal partijen met een toegangsovereenkomst gestegen van 22 naar 30 en het aantal treinkilometers gestegen van 127 miljoen naar 143 miljoen.

Er is in de periode 2005-2010 ook veel ondernomen om de veiligheid op een hoog niveau te krijgen en te houden. Het beleid is erop gericht een hoog veiligheidsniveau te bestendigen door te streven naar permanente verbetering. Wel zijn en blijven de veiligheid van de baanwerkers en het rijden door een rood sein, de zogenaamde passages stoptonend sein (STS), zorgelijk en daarom prioriteiten van het spoorwegveiligheidsbeleid. Alertheid van alle spoorpartijen blijft onverminderd nodig.

Een nadere toelichting op de resultaten van de evaluatie is opgenomen in het separaat uitgebrachte evaluatierapport. Verder zijn in de beleidsagenda – die in deze Derde Kadernota is opgenomen – de uitkomsten van de evaluatie per onderwerp samengevat.

2.3 Ontwikkelingen in de railveiligheid

Deze paragraaf schetst op hoofdlijnen een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn (geweest) op de spoorwegveiligheid en die dus spelen bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de invloeden van (Europese) wet- en regelgeving, technologische ontwikkelingen en innovaties en spoorontwikkelingen als hoogfrequent spoorvervoer ('spoorboekloos reizen') en groei op het spoor. Waar relevant, komt de betekenis van deze ontwikkelingen uitvoeriger aan de orde in de volgende hoofdstukken bij de specifieke beleidsthema's.

2.3.1 Leidende Europese context

De spoorsector krijgt steeds meer een internationaal karakter. De beleidsontwikkeling en de regelgeving krijgen dan ook steeds vaker gestalte in een internationale omgeving. Dit is begonnen in de jaren negentig van de vorige eeuw en zet zich door. De ontwikkeling van de spoortechnische regels gebeurt in toenemende mate vanuit 'Europa' en steeds minder in de afzonderlijke lidstaten. Nederlandse spoorwegondernemingen opereren steeds vaker in het buitenland en buitenlandse spoorwegondernemingen opereren op hun beurt vaker in Nederland.

In 2004 is het spoorwegagentschap van de Europese Commissie opgericht, de European Railway Agency (ERA), dat is uitgegroeid tot hét expertisecentrum en voorbereidend orgaan voor de Europese regelgeving voor de spoorwegen. In 2008 zijn de voor de spoorwegveiligheid relevante richtlijnen, de interoperabiliteits- en de Spoorwegveiligheidsrichtlijn bijgesteld en deze vormen nu een samenhangend uitgangspunt voor een veelheid aan uitvoeringsregels inzake de spoorwegveiligheid.

Het gaat om de herziene Spoorwegveiligheidsrichtlijn¹² en herziene interoperabiliteitsrichtlijnen¹³. Deze herzieningen brengen geen grote veranderingen in het reeds bestaande systeem. De rollen voor de bestaande actoren worden verduidelijkt en procedures worden

¹² Richtlijn 2008/110/EG tot wijziging van Richtlijn 2004/49/EG ('Spoorwegveiligheidsrichtlijn')

¹³ 96/48 en 2001/16



verbeterd naar aanleiding van praktijkervaringen. Het doel van beide richtlijnen is de veiligheid te waarborgen en te verbeteren en de markttoegang voor spoorwegvervoerdiensten te verbeteren. Deze twee richtlijnen vullen een aantal aspecten van de spoorwegveiligheid nader in waardoor de internationale context leidend is voor de toekomst.¹⁴

Zo geldt voor het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) dat de lidstaten uitgaan van de contouren zoals die in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn¹⁵ zijn geschetst en dat de ERA voornemens is een leidraad te maken om duidelijk aan te geven waar een VMS aan moet voldoen. De ERA bereidt hiertoe een voorstel voor, waarin een groot aantal gedetailleerde criteria wordt vastgelegd. Deze criteria worden in de toekomst door de Nationale Veiligheidsinstanties gebruikt bij de beoordeling van VMS in het kader van het verlenen van veiligheidscertificaten. In Nederland is IVW namens de minister van Verkeer en Waterstaat de Nationale Veiligheidsinstantie. De verwachting is ook dat de scope van de wettelijke verplichting om een VMS te hanteren breder wordt: VMS wordt ook verplicht gesteld voor bijvoorbeeld opleiders, exameninstututen en werkplaatsen. De ERA zal ook de nationale inspecties een leidraad bieden hoe zij kunnen toezien op de naleving van het VMS door het betreffende spoorbedrijf. Op basis van voorstellen van ERA zijn er regels vastgesteld over assessment criteria en het model ofwel format voor het veiligheidscertificaat.

In 2009 zijn in Europees verband de Common Safety Indicators (CSI) vastgesteld.¹⁶ De Nationale Veiligheidsinstanties van de lidstaten zullen aan de ERA de veiligheidsprestaties rapporteren aan de hand van deze indicatoren. De ERA kan dan tweejaarlijks een rapport samenstellen over de ontwikkeling van de veiligheid van het spoorwegverkeer in de

¹⁴ Dit zijn veelal langer bestaande uitgangspunten binnen het veiligheidsdomein. Voor het 'nieuwe' werkveld security moet dit nog ingevuld worden voor zover dat niet herleidbaar is uit de Nota Security. Zeker de principes van Veiligheid Management Systeem, Common Safety Indicators en Common Safety Methods zijn voor security nog niet aanwezig.

¹⁵ Bijlage C 2004/49/EG

¹⁶ Richtlijn 2009/149/EG van de Commissie van 27 november 2009.

Europese Unie. IVW werkt al met de CSI's en besteedt daar in de jaarlijkse trendanalyses specifiek aandacht aan.

De eerste set van Common Safety Methods (CSM) voor risicoanalyses is vastgesteld. Een verordening verplicht de spoorbedrijven om de risico's te evalueren door deze volgens een gestandaardiseerde methode te analyseren en te beoordelen. Het doel van de gemeenschappelijke veiligheidsmethode is het veiligheidsniveau van de spoorwegen in de EU te handhaven en indien nodig en redelijkerwijs uitvoerbaar te verbeteren. De gemeenschappelijke veiligheidsmethode moet ook de toegang tot de markt voor spoorvervoersdiensten harmoniseren en daarmee vergemakkelijken.

Het Europese referentiekader voor de veiligheid van het railsysteem is nog niet helemaal af. Europese en nationale streefwaarden en definities sluiten nog niet altijd op elkaar aan. Het systeem van CSM wordt nog uitgebreid en breder toegepast en de Common Safety Targets (CST) zijn nog niet vastgesteld. Er is wel een methode vastgesteld om daartoe te komen. Er zijn referentiewaarden per lidstaat vastgesteld, de zogenaamde National Reference Values (NRV). Daarbij maakt ERA gebruik van de informatie die IVW namens Nederland levert.

Als uitwerking van de recente interoperabiliteitsrichtlijn¹⁷ zijn veel documenten reeds gereed of worden deze op korte termijn vastgesteld. Als belangrijkste documenten gelden de Technische Specificaties Interoperabiliteit (TSI's). Inmiddels zijn alle TSI's voor het hoge snelheidsnetwerk opnieuw vastgesteld en zeven TSI's voor het conventionele netwerk. Er volgen nog vier TSI's voor het conventionele netwerk. De ERA gaat periodiek de TSI's aanpassen. Daarnaast zijn er besluiten genomen over de registratie van spoorvoertuigen en de voertuignummering.

De tunnelveiligheid is in een aparte TSI nader gespecificeerd. Voor de veiligheidssystemen stimuleert Europa het gebruik van het European Rail Traffic Management System (ERTMS) en de toepassing ervan in nieuwe treinen. De EU heeft met de lidstaten bindende afspraken gemaakt dat ERTMS wordt gerealiseerd op de Europese spoorcorridors. Op basis van de nationale plannen stelt de Europese Commissie nu een Europees implementatieplan op.

Voor de veiligheid (in het algemeen) is de Machinistenrichtlijn relevant, die eind 2007 is vastgesteld. Daarin zijn internationale regels opgenomen voor de vakbekwaamheid en de opleiding van machinisten. Er worden kaders geschapen zodat de machinist nu niet meer gebonden is aan landsgrenzen en internationaal kan opereren.

Europese wetgeving heeft voor Nederland vaak minder consequenties dan voor andere lidstaten omdat Nederland in de voorhoede zit bij de uitwerking van de veiligheids- en de interoperabiliteitsrichtlijn. De ruimte voor nationale, aanvullende eisen in Nederland wordt wel kleiner. Als Nederland samen met de andere lidstaten actief blijft bijdragen aan de wetgevingstrajecten die in ERA verband worden voorbereid, kan de noodzaak tot aanvullende, nationale eisen ook afnemen en zelfs overbodig worden.

2.3.2 Technologie en innovaties

Er zijn tal van technologische ontwikkelingen en innovaties die leiden tot meer veiligheid. Zo zijn er mobiele werkplaatsen ontwikkeld en in gebruik genomen ten behoeve van het spooronderhoud. Ook is videoschouw mogelijk geworden (het schouwen van het spoor met een trein waarop videocamera's zijn bevestigd). Als gevolg van innovaties is de botsveiligheid van nieuwe treinen steeds verder verbeterd en is er een Online Systeem Vervoer Gevaarlijke Stoffen (OVGS) waarin gegevens over het vervoer van gevaarlijke stoffen staan, waardoor hulpdiensten slagvaardiger en sneller te werk kunnen gaan in het geval van een calamiteit. Daarnaast is bij de automatische treinbeïnvloeding (ATB) een verbeterde

¹⁷ Interoperabiliteitsrichtlijn 2008/57/EC.

versie (ATB-Vv) geïntroduceerd en is ERTMS op verschillende baanvakken ingevoerd. Met de OV-chipkaart kan de sociale veiligheid in de treinen en op de stations verder verbeteren. Op het ERTMS-systeem op het A15-tracé van de Betuweroute kan de baanwerker gebruik maken van de nieuw ontwikkelde hand held terminal. Dit apparaat verzekert de baanwerker van een vrij spoor en zet treinen automatisch stil als deze het bezette spoor naderen.

Deze en andere innovaties dragen bij aan een verbetering van de veiligheid. Maar innovaties en nieuwe werkwijzen kunnen ook (nieuwe) veiligheidsrisico's met zich mee brengen, bijvoorbeeld omdat betrokkenen nog onbekend zijn met de werkwijze (en er fouten kunnen worden gemaakt) of omdat er mogelijk kinderziektes zijn. In alle gevallen is het de uitdaging om er enerzijds voor te zorgen dat bestaande regelgeving het toepassen van wenselijke innovaties niet in de weg zit en om er anderzijds voor te zorgen dat maatregelen worden getroffen in het geval van ongewenste neveneffecten van deze nieuwe innovaties en technieken.

2.3.3 Benutting van het spoor en groeiambities

Er zijn meerdere vervoerders van personen en goederen actief op het Nederlandse spoor. De verantwoordelijkheid voor de exploitatie van een aantal regionale treindiensten is gedecentraliseerd naar provincies en plusregio's. De decentrale overheden sluiten hiertoe periodiek aanbestede contracten. Dit heeft ertoe geleid dat er naast NS ook regionale personenvervoerders actief zijn en dat decentrale overheden meer direct betrokken zijn bij de planning van de dienstregeling en bij aansluitingen tussen het landelijk netwerk en de regionale netwerken. Goederenvervoerders hebben op grond van Europese regelgeving vrije toegang tot het spoorwegnet.

Het Nederlandse spoorwegnet heeft een zeer intensieve benutting. Per jaar worden circa 16 miljard reizigerskilometers afgelegd op het spoor en worden circa 44 miljoen ton goederen vervoerd. Het kabinet Balkenende-IV heeft een groeiambitie van 5% per jaar uitgesproken voor het personenvervoer per spoor (coalitieakkoord 2007). Het spoorgebruik zal naar verwachting tot 2020 nog verder groeien, zoals is gebleken uit de landelijke markt- en capaciteitsanalyses spoor (LMCA) en de vervoerstudies in het kader van de lopende planstudies voor het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* (PHS). Het PHS moet leiden tot de introductie van hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten in de brede Randstad en tot een toekomstvaste routestrategie voor het spoorgoederenvervoer.

Om te waarborgen dat de veiligheid bij deze intensieve benutting van het spoor op hetzelfde niveau blijft en waar mogelijk permanent verbetert, worden voorafgaand aan verdere frequentieverhoging op het spoor door de initiatiefnemer risicoanalyses gemaakt. In het kader van de planstudies PHS worden ook de overwegsituaties meegenomen en binnen het in de begroting opgenomen budget voor PHS zijn middelen voorzien voor de aanpak van overwegen waar dat nodig blijkt te zijn.



3 Bestuurlijke organisatie en verantwoordelijkheidsverdeling

3.1 Partners in veiligheid

In de figuur hiernaast zijn de organisaties weergegeven die een rol hebben bij het stimuleren dan wel borgen van de drie thema's die centraal staan in deze Kadernota en ook in deze figuur: veilig reizen en vervoeren, veilig werken en veilig leven met spoor.

3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

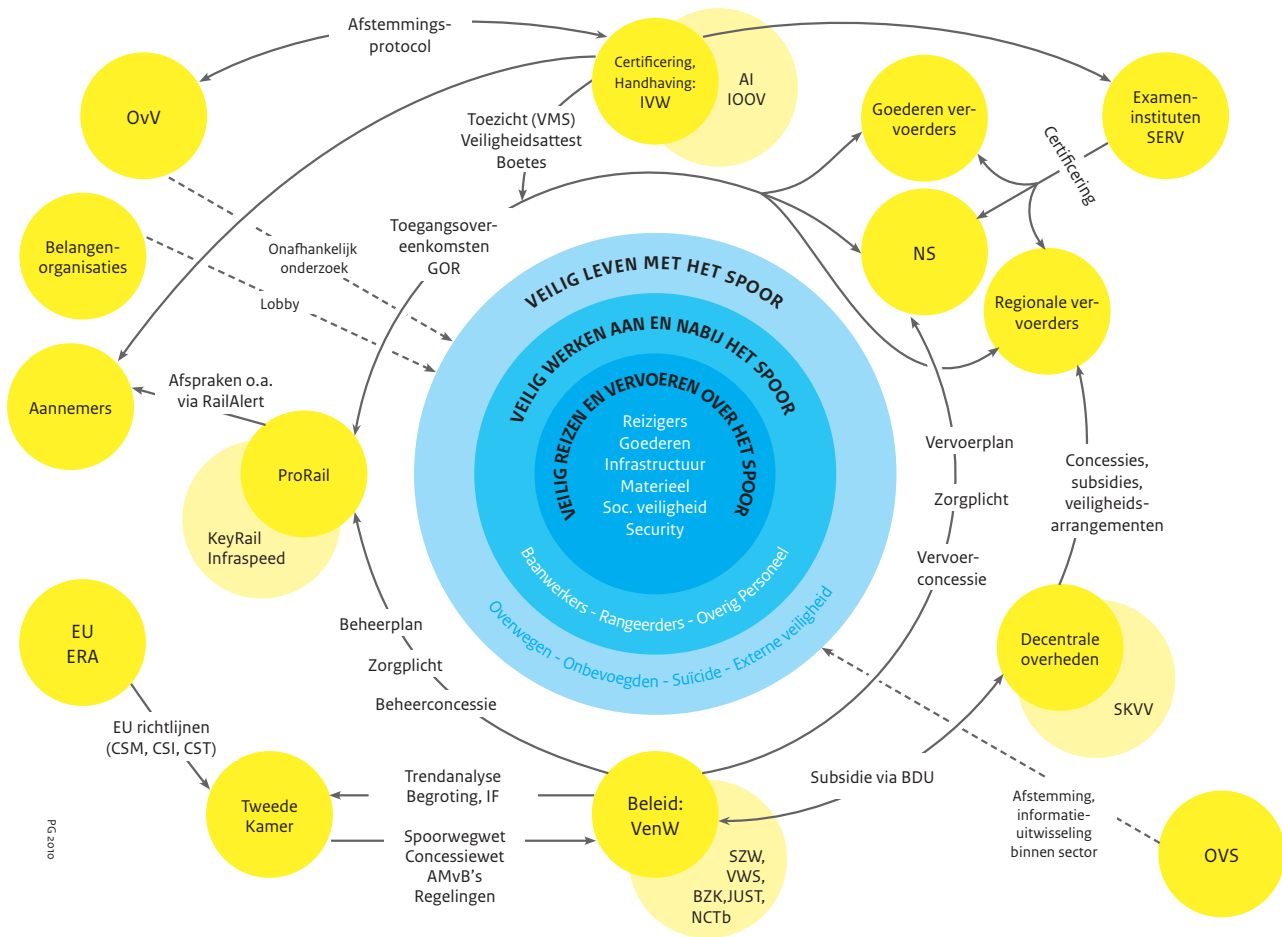
In de Spoorwegwet spreekt de wetgever in eerste aanleg een verbod uit aan een ieder om zich zodanig te gedragen dat gevaar op de spoorweg kan worden veroorzaakt.¹⁸ Overtreding hiervan is strafbaar gesteld.¹⁹ In het Wetboek van Strafrecht wordt het veroorzaken van gevaar 'voor het verkeer door mechanische kracht over een spoorweg' als misdrijf strafbaar gesteld, waarbij het opzettelijk in gevaar brengen een hoge strafmaat heeft²⁰.

Verder heeft de wetgever in de Spoorwegwet en in de lagere regelgeving de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden belegd bij de verschillende partijen door middel van gebods- en verbodsbepalingen en door middel van attributie van taken en bevoegdheden. De wetgever heeft regelgevende bevoegdheden op het terrein van de veiligheid van de infrastructuur, het materieel, het personeel en het gebruik van spoorwegen gedelegeerd aan de regering en aan de minister. In de Spoorwegwet worden op hoofdlijnen deze verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor de veilige werking van

¹⁸ Spoorwegwet, artikel 3.

¹⁹ Spoorwegwet, artikel 86, tweede lid.

²⁰ Wetboek van strafrecht, artikel 165 en 164.



het gehele systeem neergelegd bij de primair bestuurlijk verantwoordelijken, te weten: de overheid (beleid), de toezichthouders, de beheerder van de infrastructuur en de spoorwegondernemingen.

De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de veiligheidskaders die gelden voor het railvervoer en de railinfrastructuur. Dit vertaalt zich in het formuleren van strategisch beleid en de daarbij in te zetten wet- en regelgeving.

In diverse algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zijn voorschriften omtrent de veiligheid van het spoor uitgewerkt.

Op grond van de Spoorwegwet heeft de minister de taak te beoordelen of spoorwegondernemingen die beschikken over een bedrijfsvergunning in aanmerking komen voor een veiligheidsattest.²¹ De minister heeft de taak om toezicht uit te oefenen op de naleving van het bij of krachtens de wet bepaalde, dus ook op de veiligheid.²² Namens de minister wordt dit toezicht uitgeoefend door IVW.²³ Ook is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in het bijzonder IVW, aangemerkt als de veiligheidsinstantie²⁴ zoals bedoeld in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.²⁵

Er is onderscheid te maken tussen systeemverantwoordelijkheid en operationele verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het spoorvervoer. De minister van Verkeer en Waterstaat is *systeemverantwoordelijk* voor de veiligheid van het hoofdspoor.

²¹ Spoorwegwet, 32 t/m 35.

²² Spoorwegwet, artikel 69.

²³ Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen en Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat.

²⁴ Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat, artikel 2, tweede lid.

²⁵ Richtlijn 2004/49/EG, artikel 16 en Besluit van 18 april 2007 tot wijziging van het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen etc. ter implementatie van richtlijn 2004/49/EG etc., nota van toelichting, Staatsblad 2007, 170, blz. 18.

3.2.1 **Systeemverantwoordelijkheid: beleid, wetgeving en toezicht**

Systeemverantwoordelijkheid betreft de inrichting en de werking van het stelsel als zodanig (een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid). Daarbij gaat het om het bepalen en vastleggen van de regels, de toedeling van verantwoordelijkheden en de inrichting van het toezicht.

Dit betekent dat de minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is voor het formuleren van het beleid, het functioneren van de wettelijke kaders, het initiëren van nieuwe wet- en regelgeving en de instelling, inrichting en het functioneren van het toezicht op de spoorwegveiligheid. Deze systeemverantwoordelijkheid is vormgegeven door:

- Het formuleren en vaststellen van het spoorwegveiligheidsbeleid in onder andere de Kadernota Railveiligheid;
- Gebods- en verbodsbepalingen en eisen aan de spoorsector in de spoorwetgeving;
- De inrichting van het toezicht op de spoorwegveiligheid bij IVW. Namens de minister van Verkeer en Waterstaat oefent IVW het toezicht uit en verricht IVW onderzoek naar ongevallen en incidenten. Ook is IVW de veiligheidsinstantie zoals bedoeld in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.²⁶

Inrichting systeemveiligheid

De inrichting van de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat is in lijn met de Spoorwegveiligheidsrichtlijn die stelt dat: "Allen die het spoorwegsysteem exploiteren, de infrastructuurbeheerders en de spoorwegondernemingen dragen de volle verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het systeem, elk voor zijn eigen deel. Telkens wanneer dat nodig is, dienen zij samen te werken bij de uitvoering van de risicobeheersingsmaatregelen. De lidstaten moeten een duidelijk onderscheid maken tussen deze directe verantwoordelijkheid voor de veiligheid en de taak van de veiligheidsinstanties om een regelgevingskader te bieden en toezicht te houden op de prestaties van de exploitanten."²⁷

Beleid

Als het gaat om de ontwikkeling en herijking van beleid, dan kan een viertal fasen worden onderscheiden.²⁸ In de figuur hierna is dat weergegeven.

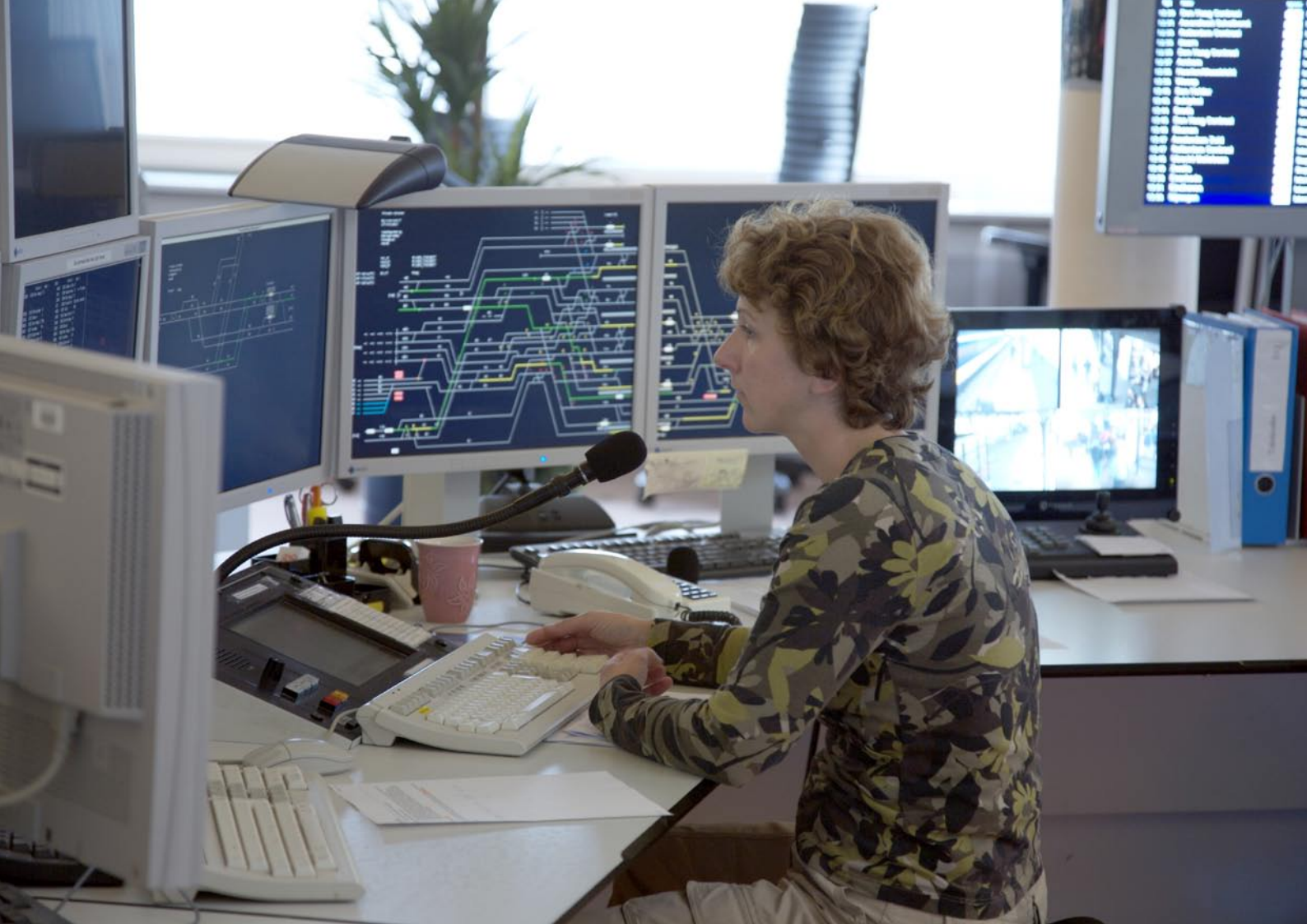
Wet- en regelgeving

Op 1 januari 2005 is de huidige spoorwetgeving van kracht geworden. Het is niet zo dat er met de inwerkingtreding van deze spoorwetgeving ineens veel is veranderd aan de veiligheidsregels voor het spoor. Dat was ook niet beoogd. Met de wetgeving is een publiekrechtelijke basis gegeven aan veiligheidseisen die al enige jaren de bestaande praktijk waren. In de Spoorwegwet en in de daaruit voortvloeiende regelgeving zijn de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden op het gebied van de veiligheid belegd bij de verschillende 'spoorpartijen' door middel van gebods- en verbodsbepalingen, attributie van taken en bevoegdheden en door het stellen van bijvoorbeeld functie- en opleidingseisen aan voor de veiligheid belangrijke beroepen (zoals dat van machinist). In mei 2007 zijn de laatste wijzigingen doorgevoerd ter implementatie van de Europese Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG). Naar verwachting vinden in de tweede helft van 2010 nog aanpassingen van de spoorwetgeving plaats.

²⁶ Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004.

²⁷ Overweging vijf bij 2004/49/EG.

²⁸ Methodiek van de Deming Circle: plan, do, check, act.



PLAN

Strategisch beleid. Wet- en regelgeving, vaststellen te bereiken resultaten.

Invulling (voorbeelden):

Spoorwegwet, Kadernota Railveiligheid, implementatie (inter)nationale richtlijnen, overwegenbeleid, sectorbeleid STS en project ATB-Vv.

ACT

Actualiseren van beleid, formuleren nieuw of aanvullend beleid, initiatieven voor specifieke risicoanalyses.

Invulling (voorbeelden):

Kabinetsstandpunt spoorwetgeving, Beter Geregeld, beleidsevaluaties, specifieke evaluaties (bijv. "Op de Rails" en ICT-systemen ProRail), informatie en verantwoording aan de Tweede Kamer.

DO

Stellen van randvoorwaarden. Aansturen van ProRail en NS, overleggen met sectorpartijen en met andere overheden.

Invulling (voorbeelden):

Vervoerconcessie NS, beheerconcessie ProRail, aandeelhouderschap NS en ProRail, concessieovereenkomst HSA, subsidies, LOCOV, OVS en STS werkgroep, suicide aanpak (met VWS), stichting railAlert.

CHECK

Handhaven, monitoren van behaalde resultaten, initiëren van aanvullende veiligheidsmaatregelen.

Invulling (voorbeelden):

Voortgangsrapportages en -gesprekken ProRail/NS, trendanalyse IVW, thema- en incidentrapportages IVW, audits en onderzoeken Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering van de spoorwegveiligheid is onder de Spoorwegwet meer bij de spoorpartijen komen te liggen, onder meer door zorgplichten in de concessies aan NS en ProRail op te nemen en door de invoering van het verplichte VMS voor alle spoorwegondernemingen. De infrastructuurbeheerder en de spoorvervoerders zijn als twee gelijkwaardige partijen gepositioneerd die op basis van privaatrechtelijke instrumenten, zoals de toegangsovereenkomst, met elkaar afspraken moeten maken. De overheidsrol is kaderstellend, terwijl de sector verantwoordelijk is voor de dagelijkse uitvoering binnen die kaders. De toezichthouders IVW en de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) zien toe op verschillende onderdelen van de Spoorwegwet.

Deze spoorwetgeving is in 2008 geëvalueerd. Voor wat betreft de spoorwegveiligheid is één van de conclusies van de evaluatie dat het doel is bereikt om in de spoorwetgeving de overheidszorg voor de veiligheid als publiek belang te verankeren. De verantwoordelijkheden van de bij de veiligheid betrokken partijen liggen vast in de spoorwetgeving mede op basis van de Europese richtlijnen. In het kabinetsstandpunt over de evaluatie staat dat de evaluatie de noodzaak aantoont om meer samenhang aan te brengen in en overzicht over het stelsel van regelgeving²⁹.

Conclusies in het kabinetsstandpunt evaluatie spoorwetgeving over railveiligheid en de regelgeving

- Er is geen aanleiding tot ingrijpende wijziging van het regelgevende kader. Wel bestaat de noodzaak tot meer samenhang in en overzicht over het stelsel van regelgeving. Daartoe start een programma.
- Een specifiek punt betreft de breed gedragen wens van de spoorsector om enkele strafbepalingen in de Spoorwetgeving te vervangen door bestuursrechtelijke instrumenten.
- Er is geen aanleiding om in de regelgeving meer systeemverantwoordelijkheid vast te leggen of dit bij één organisatie neer te leggen. De minister is systeemverantwoordelijk voor het beleid, de wet en regelgeving en het toedelen van verantwoordelijkheden, zoals het toezicht. Met de gekozen ordening en wetgeving is de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering bij de spoorpartijen komen te liggen. Dit is in lijn met de EU-richtlijnen.
- De spoorsector is zelf verantwoordelijk voor de totstandkoming en de toepassing van het eigen veiligheidsmanagementzorgsysteem.

Inmiddels is een programma gestart ter verbetering van de wet- en regelgeving: het programma Coördinatie Implementatie Regelgeving Evaluatie Spoorwetgeving (CIRES). Hierin krijgen de specifieke voorstellen van de spoorsector tot verbetering van de veiligheidsregelgeving (ingebracht in *Beter Geregeld* en in de juridisch-technische artikelsgewijze toets) en de implementatie van EU-richtlijnen een plaats.

²⁹ 'Spoor in Beweging', kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de spoorwetgeving (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2009).

Wetgevingsmaatregelen voor de veiligheid in het programma CIRE5

1. Verlenging van de geldigheidsduur van het veiligheidsattest van drie naar vijf jaar. Betreft wijziging van de Spoorwegwet. Planning inwerkingtreding: najaar 2010.
2. Implementatie van de Machinistenrichtlijn. Betreft aanpassing van de Spoorwegwet en integrale aanpassing van de lagere regelgeving spoorverkeer. Planning inwerkingtreding: najaar 2010.
3. Implementatie van de Interoperabiliteitsrichtlijn. Betreft aanpassing van de Spoorwegwet en integrale aanpassing van de lagere regelgeving keuring spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur. Planning inwerkingtreding: najaar 2010
4. Implementatie van de aangepaste Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Betreft aanpassing van de Spoorwegwet: planning inwerkingtreding najaar 2010
5. Omzetten van strafbepalingen naar bestuursrechtelijke bepalingen. Betreft aanpassing van de Spoorwegwet: planning inwerkingtreding begin 2012
6. Integrale herziening regelgeving spoorverkeer. Planning inwerkingtreding in 2011/2012
7. Juridisch-technische verbeteringen in de regelgeving. Betreft aanpassingen Spoorwegwet en lagere regelgeving. Planning inwerkingtreding in 2012.

Toezicht op de veiligheid

De minister van Verkeer en Waterstaat houdt op grond van artikel 69 van de Spoorwegwet toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Spoorwegwet gestelde bepalingen omtrent de veiligheid. IVW is door de minister aangewezen om dit toezicht uit te oefenen en is namens de minister ook de veiligheidsinstantie als bedoeld in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG).³⁰ Ook voor de veiligheidsaspecten van de beheerconcessie is het toezicht op de naleving gemandateerd aan IVW.³¹ De Europese richtlijn op het gebied van de spoorwegveiligheid is in mei 2007 volledig geïmplementeerd.³²

IVW heeft op basis van de Nederlandse wet- en regelgeving een taak voor het verlenen van vergunningen. Voorbeelden zijn het verlenen van een bedrijfsvergunning en veiligheidsattest aan spoorwegondernemingen, de erkenning van onderhouds- en herstelwerkplaatsen en de aanwijzing van keuringsinstituten. Per 1 september 2010 zal IVW – naast vergunningen voor voertuigen – ook vergunningen voor (nieuwe en gewijzigde) infrastructuur gaan afgeven. Vergunningverlening vormt het startpunt voor het toezicht op spoorwegondernemingen.

Het handhaven van de naleving van wet- en regelgeving doet IVW op drie manieren: door dienstverlening, toezicht en opsporing.³³ Ook voert IVW onderzoek uit naar ongevallen, incidenten of onregelmatigheden.

³⁰ Richtlijn nr. 2004/49/EG, artikel 16, eerste lid. En: Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat, artikel 2, tweede lid. Op 21 december 2006 is een wijziging van het Instellingsbesluit IVW in werking getreden; die wijziging hield in dat IVW sindsdien is belast met de taken van de veiligheidsinstantie (National Safety Authority) als bedoeld in richtlijn nr. 2004/49/EG. De National Safety Authority volgt, bevordert en – in voorkomend geval – handhaaft en ontwikkelt het regelgevingskader voor veiligheid, inclusief het stelsel van nationale veiligheidsvoorschriften (Richtlijn nr. 2004/49/EG, artikel 16, tweede lid, onderdeel f).

³¹ Artikel 1, eerste en tweede lid, Besluit Aanwijzing toezichthouders spoorwegen.

³² De Europese Spoorwegveiligheidsrichtlijn bestaat uit 35 artikelen, waarvan een groot deel reeds was geïmplementeerd in de vigerende wet- en regelgeving. Wijzigingen waren nodig ter implementatie van circa 13 artikelen.

³³ Meerjarenplan Inspectie Verkeer en Waterstaat 2010-2014.

Dienstverlening

Dienstverlening aan de ondertoezichtstaanden houdt in dat er voorlichting en informatie wordt gegeven over de wet- en regelgeving. Maar ook het gemakkelijker maken van de verplichtingen door middel van digitalisering van aanvraag- en informatieverplichtingen, het vereenvoudigen van formulieren en een goede klachtenregeling, zijn daarvan onderdeel.

Toezicht

Toezicht wordt gehouden vanuit het beginsel ‘vertrouwen tenzij’. De basis daarvoor vormt een risicoanalysestelsel, waarmee risico’s en inspectieonderwerpen worden geprioriteerd.

Bij correcte naleving krijgt de ondertoezichtstaande minder toezicht. Fysieke inspecties (objecten, producten en personen), audits, bedrijfsinspecties, steekproefcontroles en acties (landelijk, regionaal of themagericht) vormen het verdere instrumentarium. De risico’s en de veiligheidsnormen vormen de basis voor de risicoselectie waarop IVW de inspecties en audits inricht. Door de geringe omvang van het aantal bedrijven in de spoorsector vindt er vrijwel geen rechtstreekse risicoselectie ten aanzien van de bedrijven zelf plaats. Bij alle bedrijven doen zich veiligheidsrisico’s voor. Op basis van ongevalonderzoeken, eerdere inspecties en audits en de reactie van de bedrijven daarop, wordt een keuze gemaakt van de aspecten die bij een inspectie of audit worden meegenomen. Die analyse kan er toe leiden dat het ene bedrijf meer toezicht krijgt en het andere minder.

Opsporing

Soms moet naleving met harde maatregelen worden afgedwongen door middel van bestuurs- rechtelijke boetes, een last onder dwangsom, bestuursdwang, het intrekken van de vergunning of zelfs door strafrechtelijke maatregelen. In het laatste geval wordt de handhaving overgedragen aan de politie en het Openbaar Ministerie(OM).

Ongevallenonderzoek

De minister van Verkeer en Waterstaat kan door IVW onderzoek laten verrichten naar de oorzaken van ongevallen en incidenten op hoofdspoorwegen en naar andere onregelmatigheden waardoor de veiligheid in gevaar is gebracht of in gevaar gebracht had kunnen worden.³⁴

Naast deze onderzoeksbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat heeft de onafhankelijke *Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV)* ook onderzoekstaken en -bevoegdheden als het gaat om (onder andere) ongevallen op het spoor. De bevoegdheden van de OvV vinden hun grondslag in de *Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid* en het daarop gebaseerde *Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid*.³⁵

3.2.2 Operationele verantwoordelijkheid: veiligheid in de uitvoering van spoorvervoer

Binnen de beleids- en wettelijke kaders en randvoorwaarden die de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat betreffen, is de spoorsector operationeel verantwoordelijk, dat wil zeggen: verantwoordelijk voor de veilige dagelijkse uitvoering van het spoorvervoer.

³⁴ Spoorwegwet, artikel 66, derde lid.

³⁵ De Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Rijksinspecties hebben overeenkomstig artikel 25 van het Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2006 een gemeenschappelijk afstemmingsprotocol op hoofdlijnen opgesteld. Dit protocol bevat een bijlage waarin werkveldspecifieke zaken zijn opgenomen.

In de Tweede Kadernota is als ambitie voor 2010 gesteld: "Alle actoren in de spoorwegsector hanteren een veiligheidsmanagementsysteem en er is sprake van een versterkte 'safety culture'³⁶." Deze ambitie is in de Spoorwegwet en in de lagere regelgeving verankerd.

De beheerder van de infrastructuur heeft de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat de infrastructuur veilig bereden kan worden. Deze verantwoordelijkheid is nader uitgewerkt in voorschriften in de beheerconcessie aan ProRail. De beheerder van de infrastructuur heeft de verantwoordelijkheid te bevorderen dat werkzaamheden aan en nabij het spoor veilig plaatsvinden.³⁷ In artikel 3 van de beheerconcessie is veiligheid onderdeel van de zorgplicht die aan ProRail wordt opgedragen.³⁸

Spoorwegondernemingen zijn verplicht een veiligheidszorgsysteem³⁹ te hanteren.⁴⁰ Aan dit veiligheidszorgsysteem worden inhoudelijke kwaliteitseisen gesteld⁴¹ en IVW toetst dit. Ook de beheerder van de infrastructuur is verplicht een veiligheidszorgsysteem te hanteren.⁴² Europese regelgeving verplicht de beheerder hier ook toe.⁴³

De spoorwegondernemingen hebben de verantwoordelijkheid om de veiligheid in acht te nemen. Dit is in de wet vormgegeven door middel van de ontzegging aan spoorwegonderneming tot toegang tot de hoofdspoorwegen zonder veiligheidsattest⁴⁴ en het verplicht gestelde veiligheidszorgsysteem⁴⁵. De spoorwegondernemingen hebben de verantwoordelijkheid om veilig materieel te gebruiken. Dit is vorm gegeven door middel van een systeem van keuring, toelating en onderhoud van het materieel.⁴⁶ In de vervoerconcessie aan NS is in de zorgplicht in artikel 6 opgedragen te zorgen voor onder andere een verantwoorde mate van veiligheid voor reizigers en personeel. Regionale vervoerders kennen een vergelijkbare zorgplicht.

Systeemveiligheid:

- Zit in de op elkaar afgestemde veiligheidsmanagementsystemen en in afspraken over samenwerking op de raakvlakken tussen infrastructuur en vervoer;
- De verantwoordelijkheid voor samenwerking zit in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn en in de veiligheidszorgsystemen van de beheerder en de spoorwegondernemingen, die worden getoetst door IVW.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29893, nr. 2, blz. 66.

³⁷ Spoorwegwet, artikel 64, eerste lid

³⁸ Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur, artikel 3 onder b.

³⁹ Spoorwegwet, artikel 32, eerste lid onder b.

⁴⁰ Inmiddels wordt de term 'veiligheidsmanagementsysteem' bij voorkeur gebruikt in plaats van de term 'veiligheidszorgsysteem'.

⁴¹ Regeling veiligheidsattest hoofdspoorwegen, artikel 2 t/m 9.

⁴² Beheerconcessie, artikel 7.

⁴³ Spoorwegveiligheidsrichtlijn, artikel 9.

⁴⁴ Spoorwegwet, artikel 27, tweede lid onder b.

⁴⁵ Spoorwegwet, artikel 32, eerste lid onder b.

⁴⁶ Spoorwegwet, artikel 36 t/m 48.

4 Beleidsagenda 2010-2020: veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven



4.1 Opbouw beleidsagenda

De beleidsagenda maakt onderscheid in drie thema's:

1. Veilig vervoeren
2. Veilig werken
3. Veilig leven

Veilig vervoeren betreft het primaire spoorproduct: vervoer over het spoor.

Veilig werken is te beschouwen als een randvoorwaarde om vervoer te kunnen realiseren.

Veilig leven benadrukt de relatie die het spoor heeft met de omgeving.

Hierna wordt aangegeven welke onderwerpen bij welk thema aan de orde komen.

Daarnaast is aangegeven welke onderwerpen themaoverstijgend zijn (rechterkolom van de tabel).

Veilig vervoeren (hoofdstuk 5)	Veilig werken (hoofdstuk 6)	Veilig leven (hoofdstuk 7)	Themaoverstijgend (hoofdstuk 8)
<ul style="list-style-type: none">• Veiligheidsrisico treinreizigers• Ongevallen (passagiers- en goederentreinen)• Railinfrastructuur (en veiligheidssystemen)• Materieel• Spoortunnels• Calamiteitenorganisatie en crisisbeheersing• Sociale veiligheid reizigers• Security	<ul style="list-style-type: none">• Voorkomen arbeidsongevallen• Opleiding en vakbekwaamheid	<ul style="list-style-type: none">• Overwegveiligheid• Onbevoegden op het spoor• Preventie spoor-suïcides• Externe veiligheid (vervoer gevaarlijke stoffen)	<ul style="list-style-type: none">• Integrale samenwerking op raakvlakken van verantwoordelijkheden• Innovatie• Veiligheidsmanagement• Veiligheidscultuur

Voor de drie thema's (veilig vervoeren, werken en leven) en het overstijgende thema zijn *doelstellingen* geformuleerd.

Vervolgens zijn per thema beoogde *resultaten* benoemd. Voor deze resultaten zijn de relevante indicatoren weergegeven alsmede de streefwaarden voor die indicatoren, voor zover er indicatoren te koppelen zijn aan de resultaten. Er zijn ook resultaten die zich niet laten uitdrukken in kwantitatieve indicatoren.

Per resultaat is vervolgens ook aangegeven welke activiteiten worden ondernomen om het resultaat (en daarmee de doelstelling) te realiseren.

Tot slot is aangegeven welke aanvullende middelen worden ingezet om de resultaten en doelen te bereiken. Deze middelen zijn beschreven in hoofdstuk 9.

4.2 Doelstellingen

4.2.1 Vaststellen van doelen

De geformuleerde doelstellingen zijn geselecteerd op grond van de volgende drie criteria:

1. **Kans** op het optreden van het risico. Het gaat dan om de kans op het vallen van dodelijke slachtoffers en (zwaar)gewonden en het ontstaan van economische schade.
2. **Effect** van het optreden van het risico. Het gaat daarbij om het aantal dodelijke slachtoffers en (zwaar)gewonden en de mate waarin economische schade optreedt.
3. **Risicoreductiepotentieel**. Daarbij gaat het om de nog te behalen veiligheidswinst in

relatie tot inspanningen en investeringen. Het risicoreductiepotentieel is onder meer afhankelijk van de mate waarin het risico te beïnvloeden is door de spoorsector en de mate waarin er nog quick-wins te behalen zijn.

Belangrijke bronnen bij het selecteren en vaststellen van de doelstellingen en resultaten zijn de Evaluatie van de Tweede Kadernota Railveiligheid en de consultatie van de spoorsector geweest. Zie ook hoofdstuk 1 voor een nadere toelichting op de aanpak.

4.2.2 Keuze van indicatoren

Bij een aantal resultaten zijn indicatoren opgesteld. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. *Indicatoren moeten zo SMART mogelijk zijn: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Relevant en Tijdgebonden.*
2. *Output en outcome-indicatoren.* De sturingsrelatie tussen het Ministerie en de partijen in de sector heeft een transitie doorgemaakt naar outputsturing. Vandaar dat in deze nota de focus ligt op output- en outcome-indicatoren (in plaats van indicatoren die een relatie leggen met de te ondernemen activiteiten).
3. *Aansluiten bij Europese indicatoren en definities.* In Europees verband zijn gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren vastgesteld⁴⁷ (Common Safety Indicators), evenals gemeenschappelijke veiligheidsmethoden om gemeenschappelijke veiligheidsdoelen te berekenen en te beoordelen (Common Safety Methods).⁴⁸ Hierbij wordt aangesloten.
4. *Betekenisvolle uitsplitsingen van de Europese indicatoren.* Vanwege de specifieke aandacht die benodigd is voor de beroepsgroepen baanwerker en rangeerders, worden in deze Kadernota ook de cijfers van die specifieke doelgroepen als indicator opgenomen. De Europese indicator heeft 'slechts' betrekking op het aantal dodelijke slachtoffers en gewogen zwaargewonden onder spoorpersoneel in zijn totaliteit.
5. *Aanvullen op basis van (politieke) prioriteiten in Nederland.* Daarnaast zijn politieke prioriteiten leidend geweest voor de selectie van indicatoren. Op grond van dat argument zijn bijvoorbeeld de indicatoren met betrekking tot sociale veiligheid opgenomen.
6. *Baseren op resultaten Evaluatie Tweede Kadernota.* De evaluatie van de Tweede Kadernota – die als separate bijlage beschikbaar is – kan aanleiding zijn voor het opnemen van indicatoren. Zo is in deze Derde Kadernota een aantal nalevingspercentages opgenomen op grond van de constatering in de evaluatie dat op het gebied van naleving nog verbetering mogelijk is.

Voort is het van belang te constateren dat de indicatoren verschillende niveaus beslaan. Het gaat om indicatoren met betrekking tot de effecten van ongevallen (zoals dodelijke slachtoffers en gewonden), indicatoren met betrekking tot het aantal ongevallen (zoals ontsporingen, botsingen, aanrijdingen) en om indicatoren die voorlopers van mogelijke ongevallen betreffen (zoals kapotte wissels, gebroken assen en STS-passages).

4.2.3 Streefwaarden

Aan de indicatoren zijn streefwaarden gekoppeld. Er is om de volgende redenen voor gekozen om in de beleidsagenda bij de meeste indicatoren voortschrijdende streefwaarden te hanteren (in plaats van een vast einddoel voor 2020, met eventueel tussentijdse streefwaarden):

- Een voortschrijdende streefwaarde – een streefwaarde die periodiek wordt aangepast op basis van prestaties in de jaren daarvoor – sluit goed aan bij de veiligheidsvisie om te

⁴⁷ Richtlijn 2009/149/EG van 27 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad, dat betreft gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren en gemeenschappelijke methoden voor de berekening van de kosten van ongevallen.

⁴⁸ Beschikking van de Commissie van 5 juni 2009 betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden om te beoordelen of voldaan is aan de veiligheidsdoelen, als bedoeld in art. 6 van Richtlijn 29004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad.

streven naar permanente verbetering. Daarmee wordt bedoeld dat het streven is om het huidige veiligheidsniveau ten minste te handhaven, hierbij rekening houdend met andere belangen (economie en milieu) en kosteneffectiviteit (zie paragraaf 2.1).

- De Evaluatie van de Tweede Kadernota heeft laten zien dat in de afgelopen jaren al veel veiligheidswinst is geboekt en Nederland relatief goed scoort op veiligheid. In dat kader passen doelen op basis van voortschrijdende gemiddelden goed. Die brengen het streven tot uiting het huidige veiligheidsniveau ten minste te handhaven en structureel te zoeken naar mogelijkheden om de veiligheid te verbeteren (om zo permanente verbetering te realiseren). Een einddoel past daarentegen beter bij een situatie waarin op een onderwerp nog veel veiligheidswinst is te behalen.
- In Europees verband wordt gewerkt met voortschrijdende gemiddelden, de zogeheten *National Reference Values*.

Voor het operationaliseren van de voortschrijdende streefwaarden wordt aangesloten bij de systematiek die hiervoor in Europees verband wordt gehanteerd. Dat geldt – vanzelfsprekend – voor de Europese indicatoren waarvoor in Europees verband al voortschrijdende streefwaarden zijn vastgesteld, maar ook voor de Europese indicatoren waarvoor dat (nog) niet is gebeurd en voor de aanvullende, niet-Europese indicatoren. In de volgende paragraaf wordt de Europese systematiek nader toegelicht.

4.2.4 Europese indicatoren en streefwaarden

De gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling is 24 april 2009 vastgesteld met verordening Nr. 352/2009. Doel van deze gemeenschappelijke veiligheidsmethode is het veiligheidsniveau van de spoorwegen in de Europese Unie te handhaven en, indien nodig en redelijkerwijs uitvoerbaar, te verbeteren. Voor elke wijziging van een spoorstelsel wordt door de initiatiefnemer een risico-evaluatie en -beoordeling uitgevoerd. Die wijzigingen kunnen zowel technisch, operationeel als organisatorisch van aard zijn. Toepassing van deze richtlijn is opgenomen in hoofdstuk 8 (onder veiligheidsmanagement).

Bij beschikking van de Commissie⁴⁹ is een gemeenschappelijke veiligheidsmethode vastgesteld die door het Europees Spoorwegbureau (ERA) zal worden gebruikt voor de berekening en beoordeling van de bereikte gemeenschappelijke veiligheidsdoelen. De methode beschrijft hoe nationale referentiewaarden worden bepaald die per betrokken lidstaat het maximaal aanvaardbare risiconiveau voor een spoorwegrisicocategorie weergeven. Het gaat om referentiewaarden op het gebied van:

- Reizigersveiligheid
- Personeelsveiligheid
- Veiligheid overweggebruikers
- Veiligheid onbevoegden op het spoor
- De totale veiligheid op grond van de categorieën hiervoor.

De referentiewaarden worden periodiek vastgesteld. Daarbij wordt aanvankelijk een vierjarig gewogen gemiddelde gehanteerd (over de jaren 2004-2007) en vanaf 2012 een zesjarig gewogen gemiddelde (over de jaren 2004-2009). Het streven is dat het gerealiseerde risico in een bepaalde periode gelijk of lager is dan de meerjarige referentiewaarde. In 2010 worden de jaren 2005-2008 getoetst aan de vierjarige referentiewaarde en in 2011 de jaren 2006-2009. Vervolgens worden vanaf 2012 perioden van vijf jaar gehanteerd. In 2012 worden de jaren 2006-2010 getoetst aan de zesjarige referentiewaarde en in 2013 de jaren 2007-2011. In een later stadium wordt de referentiewaarde opnieuw vastgesteld.

⁴⁹ 5 juni 2009, nr. C2009,4246.

In de methode wordt een aantal afkortingen gebruikt, die hierna worden toegelicht:

- **FWSI** staat voor *Fatalities and Weighted Serious Injuries*. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.
- **NRV** staat voor *National Reference Value*. Dat is een referentiewaarde die in Europees verband wordt vastgesteld op grond van het gemiddeld aantal FWSI's (Fatalities and Weighted Serious Injuries) in een bepaalde periode. Vaak wordt de NRV uitgedrukt per miljard treinkilometers (of reizigerskilometers). Dat maakt vergelijking van landen met veel spoor(vervoer) en minder spoor(vervoer) eenvoudiger.
- **EURV** staat voor *European Union Reference Value*. Dat is een gewogen gemiddelde van alle EU-landen samen.
- **CST** staat voor *Common Safety Target* en is een target waar alle lidstaten aan moeten voldoen.⁵⁰

De NRV-cijfers van de verschillende landen zijn op dit moment nog indicatief en lenen zich tot op heden nog niet goed voor benchmarking. Dat komt omdat in het verleden (de jaren 2004-2007) de verschillende landen nog verschillende definities hebben gehanteerd. Eind 2009 zijn de definities Europees vastgelegd en de verwachting is dan ook dat de landen hun eigen definities aanpassen en hun meetmethoden daarop aanpassen, zodat in de toekomst de cijfers beter vergelijkbaar zijn (en de verschillen niet langer kunnen worden veroorzaakt door verschillen in de meetmethodiek).

4.3 Activiteiten: outputsturing als uitgangspunt

Outputsturing is een belangrijk kenmerk van de sturingsrelatie tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de spoorsector. Dit betekent dat ook in de Derde Kadernota met name op output zal worden gestuurd.

Waar dat kan, wordt voor de doelstellingen verwezen naar het Vervoerplan van NS en het Beheerplan van ProRail en de afspraken die daarin worden gemaakt. Zo dient in het Vervoerplan van NS bijvoorbeeld een grenswaarde voor sociale veiligheid te worden vastgesteld. De Derde Kadernota sluit daarbij aan.

Om alle organisaties verantwoordelijk te maken voor de bijdrage die ze met hun activiteiten kunnen leveren aan doelbereik, is bij de 'resultaten' in deze Kadernota telkens vermeld welke organisaties daarvoor aan de lat staan. Daarmee worden deze organisaties expliciet verantwoordelijk gemaakt voor doelbereik, waarbij het hen in beginsel vrij staat om te bepalen met welke activiteiten daaraan invulling wordt gegeven.

Aannemers vallen gedeeltelijk – voor het vervoer – onder vervoerders. Met betrekking tot veilig werken hebben aannemers een belangrijke rol en taak die zij vervullen in opdracht van de opdrachtgever (de infrabeheerder). In dat licht wordt de infrabeheerder als verantwoordelijke organisatie aangemerkt.

Daarnaast zijn voor sommige van de verantwoordelijke organisaties concrete maatregelen geformuleerd. Bij sommige maatregelen zijn meerdere partijen verantwoordelijk. Bij die maatregelen is aangegeven wie de 'trekker' is onder de verantwoordelijke partijen en van wie aldus een regierol wordt verwacht bij het uitvoeren van de maatregelen.

Op sommige onderdelen is aangegeven dat een of een aantal partijen samen met een (implementatie)plan komen.

⁵⁰ Tot op heden is dat target gelijkgesteld aan de NRV van het minst goed scorende land op dat veiligheidsonderdeel.



4.4 Monitoring

De voortgang en het doelbereik van deze Kadernota wordt gemonitord en geborgd.

Het tijdpad van de Derde Kadernota Railveiligheid is de middellange termijn van 2010-2020. In 2015 vindt een tussentijdse evaluatie plaats op grond waarvan een herijking kan plaatsvinden. Daarnaast vindt structurele monitoring en borging plaats op verschillende niveaus. Die niveaus worden hierna beschreven.

Ten eerste: De verantwoordelijkheden van spoorwegondernemingen zijn in wet- en regelgeving geborgd, bijvoorbeeld als het gaat om materieelveiligheid. De verankering van veiligheid binnen spoorwegondernemingen wordt getoetst door IVW, bijvoorbeeld bij het verstrekken van het veiligheidsattest (waarbij het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) wordt getoetst). Dit is verankerd in de spoorwetgeving, concessieverlening en veiligheidsattesten die worden verleend aan spoorwegondernemingen.

Ten tweede: Naast de hiervoor genoemde wet- en regelgeving is van belang dat de betrokken partijen een eigen verantwoordelijkheid hebben en nemen. Van partijen wordt verwacht dat ze in het kader van goed huisvaderschap invulling geven aan de veiligheidsvraagstukken in de spoorsector, zoals die ook in deze nota worden benoemd. Bij kwesties die zich afspelen op het raakvlak van de infrastructuur en het vervoer moet worden samengewerkt. De verantwoordelijkheid voor de samenwerking zit in de veiligheidsrichtlijn en in de veiligheidsmanagementsystemen van de infrabeheerder en van de spoorwegondernemingen.⁵¹ Zoals ook in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de

⁵¹ Er is onderscheid te maken tussen samenwerking bij nieuwe aanlegprojecten en bij het dagelijks reilen en zeilen op het spoor. Met het eerste is vaak veel overheidsgeld gemoeid en gelden regels voor de regie en de uitvoering van het project. Bij de dagelijkse uitvoering moeten expliciet afspraken worden gemaakt over de regierol en de samenwerking bij zaken die zowel de infrastructuur als het spoorvervoer betreffen.



evaluatie van de spoorwetgeving is aangegeven, krijgt dit vorm door middel van concrete afspraken en instrumenten zoals het Integraal Veiligheidsplan. Deze samenwerking is essentieel bij spoorwegveiligheid, bijvoorbeeld in het licht van de STS-aanpak. Op dat punt vindt ook zelfregulering plaats. Het door de sector afgesproken Normenkader Veilig Werken (NVW) is daar een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is het nog te sluiten convenant tussen Rijk, vervoerders en verladers als het gaat om externe veiligheid. Platforms waar medewerkers van diverse partijen, waaronder spoorwegondernemingen elkaar treffen – zoals OVS – en organisaties waarin de spoorwegondernemingen samenwerken – zoals railAlert en een mogelijk op te richten branche-instituut dat kan fungeren als expertisecentrum – kunnen een belangrijke rol spelen bij de monitoring van de resultaten en de doorvertaling ervan naar de samenwerkende spoorwegondernemingen.

Mogelijkheden worden verkend om het OVS in te bedden in een meer formele organisatiestructuur. Dit is in lijn met recente aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan de overheid om te zorgen voor regie in de vorm van een adequate overleg- en besluitvormingsstructuur binnen de spoorsector en concrete doelstellingen voor de te realiseren risicoreductie⁵².

Ten derde wordt door IVW jaarlijks een trendrapportage opgeleverd, om zo periodiek zicht te krijgen op de voortgang van de beoogde doelen en activiteiten in de Derde Kadernota. Daarin geeft IVW ook een analyse van de achtergronden inzake het doelbereik. Via die weg wordt bijgehouden of de gewenste prestaties al dan niet zijn bereikt en of bijsturing daarvan noodzakelijk is. De minister van Verkeer en Waterstaat rapporteert op grond van die trendrapportage de voortgang aan de Tweede Kamer.

⁵² De Onderzoeksraad voor Veiligheid (maart 2010), "ontsporing goederentrein, Amsterdam-Muiderpoort, 22 november 2008."

Ten vierde wordt de realisatie van doelstellingen – waar dat kan – ingebed in de concessie-relatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met de houders van de vervoerconcessie hoofdrailnet en de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur. Outputsturing is een belangrijk kenmerk van deze sturingsrelaties. Voor de regionale personenvervoerders geldt op grond van de Concessiewet een vergelijkbare verankering in hun relatie met hun opdrachtgevers.

5 Veilig vervoeren

5.1 Doel: Veilig vervoeren in 2020

De veiligheid van vervoer per spoor is permanent verbeterd⁵³ ten opzichte van het huidige niveau; Nederland behoort in 2020 tot de Europese top.

De veiligheid voor reizigers is verder verbeterd en is hoog in vergelijking met andere Europese landen. Het aantal ontsporingen, botsingen en aanrijdingen⁵⁴ van treinen is gereduceerd en is laag in vergelijking met andere Europese landen. De gevolgen van ongevallen worden in voldoende mate beheerst. De railinfrastructuur en passagiers-, goederen- en overig materieel (en de afstemming daartussen) zijn veilig en worden veilig gebruikt. Er is sprake van een acceptabel niveau van tunnelveiligheid. De spoorsector is in staat de gevolgen van noodsituaties in voldoende mate te beheersen. En er zijn maatregelen getroffen voor het beheersen van security-risico's. Daarnaast voelen reizigers zich veilig in de trein en op het station.

⁵³ Het gaat hierbij om het streven naar permanente verbetering op een zodanige wijze dat veiligheid onderdeel is van een integrale afweging waarbij mede gelet wordt op kosteneffectiviteit (zie voor een nader toelichting hoofdstuk 2).

⁵⁴ Het betreft aanrijdingen op overwegen.

Onderwerpen bij 'Veilig vervoeren'

Ten aanzien van het thema 'Veilig vervoeren' zijn acht onderwerpen geïdentificeerd waarvoor beoogde resultaten en activiteiten zijn geformuleerd:

1. Veiligheidsrisico voor treinreizigers
2. Ongevallen met passagiers-, goederen- en overige treinen
3. Railinfrastructuur
4. Materieel
5. Spoortunnels
6. Calamiteitenorganisatie en crisisbeheersing
7. Security
8. Sociale veiligheid

Bij het borgen van de veiligheid op deze onderwerpen spelen de aspecten techniek, proces en gedrag een rol. Zo geldt voor materieel dat de technische specificaties van belang zijn (techniek), maar bijvoorbeeld ook de planning van onderhoud (proces) en het veilig gebruik ervan (gedrag). Deze drie aspecten worden – voor zover relevant – meegenomen bij de beschrijving van de onderwerpen in de volgende paragrafen.

Voor wat betreft de doorwerking van het doel 'Veilig vervoeren' in het veiligheidsmanagement en de veiligheidscultuur van de organisaties in de spoorsector wordt verwezen naar de paragrafen over veiligheidsmanagement en veiligheidscultuur in hoofdstuk 8.

In de onderwerpen zit een zekere hiërarchie. Als de veiligheid van de infrastructuur en het materieel toeneemt, neemt het aantal ongevallen af. En als het aantal ongevallen afneemt, neemt de veiligheid van de reizigers toe.

5.2 Veiligheidsrisico voor treinreizigers

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

De veiligheid voor reizigers is verbeterd in de afgelopen periode. Het aantal dodelijke slachtoffers onder treinreizigers ligt sinds 1995 permanent onder de streefwaarde die is opgenomen in de Tweede Kadernota. Het aantal gewonde treinreizigers ontwikkelt zich gunstig, maar ligt vooralsnog boven de streefwaarde. De ambitie om het aantal gewonden bij het in- en uitstappen van treinen te reduceren lijkt, ondanks de verbetering van de vertrekprocedure door NS, niet te zijn gehaald. Daarbij past de kanttekening dat de registratie van gewonde reizigers, ondanks de aangescherpte definitie van het begrip 'reiziger', onbetrouwbaar blijft. Niet iedereen die gewond raakt wordt als zodanig gemeld en niet alle incidenten zijn toe te rekenen aan het vervoer van reizigers (in het bijzonder de in- en uitstapprocedure).

Resultaten

Het veiligheidsrisico voor treinreizigers is in 2020 verder afgenomen ten opzichte van de huidige situatie en is laag in vergelijking met andere Europese landen.

Verantwoordelijke partijen

Vervoerders, infrabeheerder, Verkeer en Waterstaat, IVW

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ⁵⁵	Streefwaarde
FWSI ⁵⁶ onder reizigers / jaar / mld reizigtreinkm's	National Reference Value; permanente verbetering Structureel top 5 in EU
FWSI ⁵⁷ onder reizigers / jaar / mld reizigerkm's	National Reference Value; permanente verbetering Structureel top 4 in EU
Aantal zwaargewonde reizigers per jaar	<i>ter informatie</i> ⁵⁸
Aantal dodelijke slachtoffers onder reizigers per jaar	<i>ter informatie</i>
Aantal lichtgewonde reizigers / jaar / mld reizigerkm's ⁵⁹	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering

De NRV's en de andere voortschrijdende streefwaarden worden periodiek bepaald conform de systematiek zoals beschreven in paragraaf 4.2.3 en 4.2.4.

Voor het bepalen van een streefwaarde voor het aantal lichtgewonden ontbreekt op dit moment nog een eenduidige definitie voor 'lichtgewonde reiziger'. Als activiteiten zijn opgenomen dat een definitie wordt vastgesteld en dat de registratie van het aantal gewonden wordt verbeterd (zie kopje "activiteiten").

Reizigersrisico in de EU

Hierna zijn – ter illustratie – de laatst vastgestelde National Reference Values van de EU-landen weergegeven inzake slachtoffers onder reizigers. De NRV's zijn berekend op grond van de cijfers over de jaren 2004-2007 die door de verschillende landen zijn aangeleverd. Hierbij moet worden opgemerkt dat er tussen de landen voor die jaren nog verschillen bestonden voor wat betreft de gehanteerde definities. De NRV's van de verschillende landen lenen zich daarom op dit moment nog niet voor objectieve vergelijking. Overigens zullen door de Europese verplichting om voortaan gebruik te maken van de Common Safety Indicators de verschillen geleidelijk verdwijnen en worden de landen beter vergelijkbaar. Met alle voorbehouden van dien inzake het gebruik van de verschillende definities door de verschillende landen, staat Nederland in de laatst verschenen ranglijst op plaats zes respectievelijk plaats vijf als het gaat om reizigersveiligheid.

⁵⁵ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

⁵⁶ FWSI staat voor Fatalities and Weighted Serious Injuries. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Deze indicatoren zijn als informatie-item opgenomen. Het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden onder reizigers zijn weliswaar interessante gegevens, maar het risico voor reizigers wordt reeds beschreven (en genormeerd) met de twee FWSI-indicatoren.

⁵⁹ Bij lichtgewonde reizigers wordt aangesloten bij de Europese definitie voor 'reiziger'. Dat betekent dat onderscheid wordt gemaakt in: 'in de trein' en 'bij in- en uitstappen'.

Lidstaat	NRV (reizigertreinkilometers)
1. Zweden	5,70
2. Ierland	6,22
3. Verenigd Koninkrijk	6,22
4. Denemarken	7,55
5. Duitsland	10,9
6. Nederland	11,7
7. Slovenië	11,8
8. Slowakije	17,7
9. Frankrijk	21,9
10. Finland	26,8
EURV	34,4

Lidstaat	NRV (reizigerkilometers)
1. Zweden	0,0557
2. Ierland	0,0623
3. Verenigd Koninkrijk	0,0623
4. Denemarken	0,0903
5. Nederland	0,0941
6. Frankrijk	0,109
7. Duitsland	0,11
8. Slovenië	0,175
9. Luxemburg	0,225
10. Finland	0,248
EURV	0,288

Bron: European Railway Agency

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Het vaststellen van een gemeenschappelijke definitie voor lichtgewonde reizigers. (IVW, vervoerders, infrabeheerder(s) en Verkeer en Waterstaat)
2. Het uniformeren en verbeteren van de registratie van lichtgewonde reizigers. (**Vervoerders, infrabeheerder(s)** en IVW)
3. Het – mede op basis van de verbeterde registratie – uitvoeren van een analyse van de oorzaken van ongevallen bij het in- en uitstappen en in de trein (anders dan door ongevallen), en van de mogelijkheden om dit risico te verkleinen en zo de veiligheid van reizigers te verbeteren. Hierbij worden de ervaringen van reizigers betrokken. (**Vervoerders, infrabeheerder(s), IVW** en reizigers)



5.3 Ongevallen met passagiers-, goederen- en overige treinen

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Sinds 1993 hebben geen spoorwongevallen plaatsgevonden met dodelijke slachtoffers onder de treinreizigers. Het aantal incidenten dat in potentie ernstige gevolgen zou kunnen hebben (botsingen, ontsporingen en aanrijdingen⁶⁰) laat een neutrale tot gunstige trend zien en is relatief laag in vergelijking met andere Europese landen.

Vrijwel het gehele spoorwegnet is uitgerust met een systeem van automatische treinbeïnvloeding. Naar aanleiding van een ontsporing in Amsterdam in 2004 is de STS-problematiek hoog op de agenda geplaatst. Door de spoorsector is vervolgens een apart programma opgesteld voor het verminderen van het aantal STS-passages. Desondanks is het onwaarschijnlijk dat de doelstellingen ten aanzien van STS-passages in 2009 al worden bereikt. Op dit moment wordt – mede naar aanleiding van het zware treinongeval in september 2009⁶¹ – een onderzoek uitgevoerd naar de aanpak van STS-passages. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen aanleiding zijn voor een nadere beleidsafweging.

⁶⁰ Het betreft aanrijdingen op overwegen.

⁶¹ Op 24 september 2009 botsten twee goederentreinen bij Barendrecht op elkaar nadat een van beide treinen een Stop Tonend Sein heeft gepasseerd.

Resultaten

Het aantal ongevallen met passagiers-, goederen- en overige treinen is in 2020 verminderd ten opzichte van de huidige situatie en is laag in vergelijking met andere Europese landen.

Verantwoordelijke partijen

Verkeer en Waterstaat, IVW, OvV, vervoerders, infrabeheerder, aannemers

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ⁶²	Streefwaarde
Totaal aantal ongevallen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal treinbotsingen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal ontsporingen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal aanrijdingen op overwegen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal persoonlijke ongevallen veroorzaakt door rollend materieel in rollende toestand / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal branden in rollend materieel / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal overige ongevallen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal foutieve seingevingen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal STS-passages (/ mln treinkm's)	In 2010: 50% reductie t.o.v. 2003 Daarna: permanente verbetering
Risico ten gevolge van STS-passages	In 2010: 75% reductie t.o.v. 2003 Daarna: permanente verbetering

De voortschrijdende streefwaarden worden periodiek bepaald conform de systematiek zoals beschreven in paragraaf 4.2.3 en 4.2.4.

Voor het bepalen van de voortschrijdende streefwaarden voor de verschillende type ongevallen ontbreekt op dit moment nog een aantal gegevens. Het achterhalen van deze gegevens is als activiteit opgenomen (zie kopje "activiteiten" hieronder).

De doelstellingen uit de Tweede Kadernota met betrekking tot STS-passages zijn nog niet gehaald en blijven daarom voorlopig gehandhaafd: 50% reductie van het aantal STS-passages en 75% risicoreductie in 2010 ten opzichte van 2003. Zodra deze doelstellingen zijn bereikt, wordt overgegaan naar een streven naar 'permanente verbetering'.

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Achterhalen van de benodigde gegevens voor het kunnen bepalen van de voortschrijdende streefwaarden voor de verschillende type ongevallen. (IVW, infrabeheerder, vervoerders, aannemers en Verkeer en Waterstaat)

⁶² In EU-verband vastgestelde indicatoren en streefwaarden zijn vetgedrukt.

2. Het in gezamenlijkheid door de sector treffen van maatregelen gericht op het voorkomen en beheersen van (nieuwe) ongevallen o.b.v. conclusies en aanbevelingen uit ongevallenonderzoek door IVW en/of OvV en internationaal ongevallenonderzoek. (Infrabeheerder⁶³, vervoerders, aannemers, IVW en OvV)
3. Uitvoeren van een best-practice onderzoek naar het voorkomen en beheersen van verschillende typen ongevallen (nationaal en internationaal). De meest kansrijke maatregelen worden in gezamenlijkheid door de sector geïmplementeerd. (Infrabeheerder, vervoerders, aannemers, IVW en OvV)
4. Verkennen of het mogelijk is om resultaten van ongevallenonderzoeken sneller beschikbaar te stellen aan spoorwegondernemingen, zodat zij sneller adequate maatregelen kunnen treffen. (IVW, OvV, infrabeheerder, vervoerders en aannemers)
5. Onafhankelijk onderzoek naar de aanpak van STS-passages (reeds in gang gezet).⁶⁴ (Verkeer en Waterstaat, infrabeheerder, vervoerders, aannemers en IVW)
6. In interdepartementaal verband wordt de noodzaak onderzocht van aanpassing van de huidige nadruk op strafbepalingen in de spoorwetgeving, bijvoorbeeld van machinisten bij een STS-passage⁶⁵. (Verkeer en Waterstaat)

5.4 Railinfrastructuur

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

De kwaliteit van het railsysteem in Nederland is relatief hoogwaardig. Wel heeft zich in de afgelopen jaren een aantal veiligheidsrisico's voorgedaan die tot discussie hebben geleid over de veiligheid van de railinfrastructuur en de beheersing van de veiligheid, onder meer ten aanzien van spoorspattingen en wissels. De beheersing van deze veiligheidsrisico's was niet in alle gevallen voldoende geborgd. ProRail heeft daarop maatregelen getroffen.

De basiskwaliteit van de infrastructuur ligt vast in Nederlandse normen voor techniek, functionaliteit en 'performance'. De Europese normen zijn nog in ontwikkeling, waardoor afstemming met het Europese referentiekader nog niet kon worden afgerond.

Resultaten

Er is sprake van een eenduidig en samenhangend veiligheidskader voor de infrastructuur. Harmonisatie met Europese eisen is afgerond; eventuele risico's in de transitieperiode worden in voldoende mate beheerst. Waar nodig worden aanvullende nationale eisen gesteld (mits niet in strijd met interoperabiliteit). In de praktijk worden de veiligheidsrisico's ten aanzien van de infrastructuur in voldoende mate beheerst. Door adequaat toezicht is sprake van een continu inzicht in de veiligheid van de infrastructuur.

Verantwoordelijke partijen

Verkeer en Waterstaat, IVW, vervoerders, infrabeheerder, aannemers.

⁶³ ProRail zit sinds 2004 de branchebrede STS-stuurgroep voor.

⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 893, nr. 90; Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 893, nr. 94.

⁶⁵ Deze activiteit is opgenomen in de Uitvoeringsagenda van het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de spoorwetgeving.

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ⁶⁶	Streefwaarde
Aantal gebroken rails / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal knikken in het spoor / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering

De voortschrijdende streefwaarden worden periodiek bepaald conform de systematiek zoals beschreven in paragraaf 4.2.3 en 4.2.4.

Voor het vaststellen van de voortschrijdende streefwaarden voor de verschillende type incidenten ontbreekt op dit moment nog een aantal gegevens. Als activiteit is opgenomen dat de sector deze gegevens ontwikkelt (zie volgende paragraaf).

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Achterhalen van de benodigde gegevens voor het kunnen bepalen van de voortschrijdende streefwaarden voor de verschillende type incidenten. (**IVW**, infrabeheerder, vervoerders, aannemers en Verkeer en Waterstaat)
2. Implementeren van een detectiesysteem in de infrastructuur (en het materieel). Voor de infrastructuur heeft ProRail een concreet voorstel in de maak. Dit systeem zal volgens planning begin 2011 functioneren. (**Infrabeheerder, vervoerders en aannemers**)
3. ERTMS implementatieplan opstellen. (**Verkeer en Waterstaat, infrabeheerder, vervoerders en IVW**)

5.5 Materieel

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Voor zowel de toelating als het onderhoud van materieel gelden normen. Deze worden gehandhaafd. Ten aanzien van het onderhoud van materieel is naar aanleiding van incidenten met goederentreinen discussie ontstaan. ProRail voert op dit moment nader onderzoek uit naar het introduceren van een detectiesysteem in de infrastructuur en het materieel. Daarmee kunnen gebreken eerder worden gesignaleerd en kunnen mogelijk incidenten worden voorkomen. In de sector leeft de vraag of niet (ook) verbetering 'aan de voorkant' moet worden gezien, bijvoorbeeld door de normen voor materieel (en infrastructuur) en het toezicht op de naleving van de normen te intensiveren (in plaats van het implementeren van volgens hen relatief dure veiligheidssystemen). Recent zijn in Europees verband door toezichthouders afspraken gemaakt om het toezicht op het onderhoud van goederenwagens op het spoor aan te scherpen. Vanaf 2010 moet elk bedrijf dat een wagon laat registreren melden wie het eerste aanspreekpunt is voor onderhoud, de zogeheten Entity in Charge of Maintenance (ECM).

⁶⁶ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

Resultaten

Er is sprake van een eenduidig en samenhangend (Europees) veiligheidskader voor materieel. In de praktijk worden veiligheidsrisico's ten aanzien van materieel in voldoende mate beheerst. Passagiers-, goederen- en overig materieel voldoet aan geldende veiligheidsnormen, wordt veilig gebruikt en betrokken partijen (waaronder eigenaar, exploitant, onderhoudsbedrijf) nemen ieder vanuit hun eigen rol de verantwoordelijkheid voor veiligheid. Door adequaat toezicht is sprake van continu inzicht in de veiligheid van materieel.

Verantwoordelijke partijen

Verkeer en Waterstaat, IVW, vervoerders, aannemers, verhuurders materieel, onderhoudsbedrijven, werkplaatsen, toeleveringsbedrijven.

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ⁶⁷	Streefwaarde
Aantal gebroken wielen van operationeel rollend materieel / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal gebroken assen van operationeel rollend materieel / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering

De voortschrijdende streefwaarden worden periodiek bepaald conform de systematiek zoals beschreven in paragraaf 4.2.3 en 4.2.4.

Voor het vaststellen van de voortschrijdende streefwaarden voor de twee type incidenten ontbreekt op dit moment nog een aantal gegevens. Als activiteit is opgenomen dat de sector deze gegevens ontwikkelt (zie volgende paragraaf).

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Achterhalen van de benodigde gegevens voor het kunnen bepalen van de voortschrijdende streefwaarden voor de verschillende type incidenten. (**IVW**, vervoerders, aannemers, infrabeheerder en Verkeer en Waterstaat)
2. Uitvoeren van de Integrale Veiligheidsagenda Goederenvervoer die is opgesteld door goederenvervoerders en ProRail en begin 2010 is vastgesteld. De Veiligheidsagenda beschrijft een integrale aanpak voor het terugdringen van (recente, ernstige) voorvallen en/of het reduceren van de impact van dergelijke voorvallen. De Veiligheidsagenda heeft een doorlopend karakter: na afronding worden punten van de agenda gehaald en de agenda wordt steeds aangevuld met punten die hun oorsprong vinden in de praktijk. (**Goederenvervoerders** en infrabeheerder)
3. Verduidelijken van de spelregels voor voertuigtoelating.⁶⁸ (**Verkeer en Waterstaat, IVW**, vervoerders en aannemers)
4. Ondersteunen van nieuwe vervoerders door middel van het inrichten van een helpdesk.⁶⁹ (**Verkeer en Waterstaat, IVW** en vervoerders)
5. Aansluiten bij de (verplichte) ontwikkeling naar Europese gestandaardiseerde normen voor onderhoud van materieel en de erkenning van onderhoudsinstanties. (**Vervoerders**,

⁶⁷ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

⁶⁸ Deze activiteit is opgenomen in de Uitvoeringsagenda van het Kabinetstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de spoorwetgeving.

⁶⁹ Idem.



aannemers, verhuurders materieel, onderhoudsbedrijven, werkplaatsen, toeleveringsbedrijven en IVW)

6. Invulling geven aan de in Europees verband door toezichthouders aangescherpte regels voor het laten registreren van het eerste aanspreekpunt voor onderhoud, de zogeheten Entity in Charge of Maintenance (ECM). (**Vervoerders**, **aannemers**, verhuurders materieel, onderhoudsbedrijven, werkplaatsen, toeleveringsbedrijven en IVW)

5.6 Spoortunnels

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Voor spoortunnels zijn de Europese eisen uitgewerkt in nationale eisen. Op een aantal punten gaan die nationale eisen verder dan Europees is voorgeschreven, om zo het in Nederland gewenste veiligheidsniveau te kunnen handhaven. Op dit moment wordt gewerkt aan de implementatie van de veiligheidseisen voor spoortunnels in de vigerende wet- en regelgeving.

Naar aanleiding van de Schipholtunnelbrand op 11 juli 2001 zijn verschillende concrete veiligheidsmaatregelen getroffen ter verbetering van de brandveiligheid c.q. hulpverlening. Voor alle tunnels zijn afhandelingsscenario's voor incidenten opgesteld. Hierbij zijn alle relevante partijen betrokken geweest. De brandveiligheid in tunnels wordt regelmatig getest. Elke vier jaar vindt een grootschalige buitenoefening plaats.

Naar aanleiding van een recent incident in de Schipholtunnel⁷⁰ wordt op dit moment door IVW en IOOV onderzoek gedaan naar spoorveiligheid in alle Nederlandse spoortunnels. De resultaten worden eind 2010 verwacht.

Resultaten

Er is sprake van een eenduidig en samenhangend veiligheidskader voor spoortunnels. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de veiligheid van het bouwwerk en het gebruik van het bouwwerk zijn helder verdeeld en er is geen sprake van over- of onderregulering. In de praktijk worden de veiligheidsrisico's ten aanzien van spoortunnels, van zowel het bouwwerk als het gebruik ervan, in voldoende mate beheerst. De betrokken partijen zijn voorbereid op noodsituaties in tunnels en in staat om de gevolgen daarvan te beperken. Door adequaat toezicht is sprake van continu inzicht in de veiligheid van spoortunnels.

Verantwoordelijke partijen

Verkeer en Waterstaat, IVW, BZK, Veiligheidsregio's, vervoerders, infrabeheerder, aannemers.

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Afronden van de implementatie van de veiligheidseisen voor spoortunnels in de vigerende wet- en regelgeving. (**Verkeer en Waterstaat**, BZK, IVW, Veiligheidsregio's, infrabeheerder, vervoerders en aannemers)
2. Implementeren van de aanbevelingen die volgen uit het onderzoek van IVW in samenwerking met de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (van BZK) naar de veiligheid van alle (acht) spoortunnels in Nederland. Dit onderzoek is opgezet naar aanleiding van een incident in de Schipholtunnel op 2 juli 2009.⁷⁰ (**Infrabeheerder**, **vervoerders**, aannemers, Verkeer en Waterstaat, BZK, IVW en Veiligheidsregio's)

⁷⁰ Op 2 juli 2009 veroorzaakte kortsluiting aan een kabel rook in de Schipholtunnel. Er zijn vragen gerezen over de afhandeling van het incident door NS en ProRail. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft IVW opdracht gegeven om de veiligheid van de Schipholtunnel (en andere spoortunnels) te onderzoeken. Over de afhandeling van de brandmelding op 2 juli 2009 in de Schiphol spoortunnel is de Tweede Kamer inmiddels geïnformeerd (Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 29893, nr. 101.)

3. Continueren en versterken van de kennisopbouw ten aanzien van tunnelveiligheid in de praktijk. (**Infrabeheerder**, Verkeer en Waterstaat, BZK, IVW, Veiligheidsregio's, vervoerders en aannemers)

5.7 Calamiteitenorganisatie en crisisbeheersing

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

De calamiteitenorganisatie en crisisbeheersing zijn verbeterd in de afgelopen periode. Door de spoorsector is een adequate calamiteitenorganisatie opgezet. Een aantal veiligheidsregio's werkt nog aan de uitwerking van de rampenbestrijding door de hulpverleners in hun regio.

Her en der zijn verbeteringen gerealiseerd ten aanzien van de informatievoorziening aan reizigers over hoe te handelen in noodsituaties. Van een sectorbrede, structurele verbetering van de informatievoorziening aan reizigers, zoals beoogd in de Tweede Kadernota, is echter geen sprake. Recent is er bij NS wel meer aandacht gekomen voor de verbetering van informatievoorziening in noodsituaties; de resultaten daarvan zijn nog niet zichtbaar.

Resultaten

De calamiteitenorganisatie is (nog) beter toegerust en voorbereid op crisissituaties. Spoorpartijen en reizigers (zowel in de trein als op het perron) zijn beter voorbereid op hoe te handelen in noodsituaties.

Verantwoordelijke partijen

Infrabeheerder, Verkeer en Waterstaat, IVW, BZK, Veiligheidsregio's, vervoerders, aannemers, Platform Transportveiligheid.

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Uitwerken en implementeren van de rampenbestrijding in alle veiligheidsregio's (uitwerken van de Trein Incident Management-plannen en opstellen van een oefenplan) (**Veiligheidsregio's**, infrabeheerder, Verkeer en Waterstaat, IVW, BZK, vervoerders en aannemers)
2. De opgedane kennis met betrekking tot de crisisbeheersing bij de Betuweroute en HSL-Zuid (binnen het Project Railplan) uitbouwen binnen het recent opgerichte Platform Transportveiligheid, dat ten doel heeft deze kennis te gebruiken in toekomstige projecten. (**Platform Transportveiligheid**, infrabeheerder, Verkeer en Waterstaat, IVW, BZK, Veiligheidsregio's, vervoerders en aannemers)
3. Opstellen en uitvoeren van een sectorbreed implementatieplan gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid van de reiziger bij calamiteiten. Reizigers worden beter voorbereid op noodsituaties onder meer door de informatievoorziening aan reizigers te verbeteren. (**Vervoerders**, infrabeheerder, Veiligheidsregio's, Verkeer en Waterstaat, IVW en BZK)

5.8 Security

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

De ambitie uit de Tweede Kadernota ten aanzien van security(beleid) is gerealiseerd: er is sinds 2004 – mede naar aanleiding van de aanslagen in Madrid en Londen – aandacht voor security en terrorismebestrijding. In verschillende projecten zijn concrete resultaten geboekt. Zo zijn bijvoorbeeld NS en ProRail sinds 2005 aangesloten op het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding. In de sector stads/streek zijn die partijen aangesloten met een decentrale concessie. Deze aansluiting beperkt zich tot bus/tram. NS heeft haar maatregelen gedeeld met de reizigersvervoerders in deze concessiegebieden. Aan ProRail is voor de jaren 2006-2009 in totaal circa € 6 miljoen beschikbaar gesteld voor het uitvoeringsprogramma ‘Security op het spoor’ en circa € 3,5 miljoen voor het programma ‘Anti Terrorismemaatregelen Op Stations (ATOS)’ om samen met NS maatregelen te nemen. Belangrijk is bovendien dat recentelijk de conceptversie van de Nota ‘Security Spoor’ gereed is gekomen. Deze Nota bevat een richtinggevend kader en een breed gedragen visie op de strategie bij de aanpak van security. De opgave voor de komende jaren bestaat uit het gestructureerd inzetten van de afgesproken processen en het uitvoeren van de security-maatregelen en het borgen van de aanpak van security in de spoororganisaties.

Resultaten

Een integrale beheersing van onderkende risico’s in het spectrum van vandalisme, sabotage, criminaliteit en terrorisme op het spoor. Security is onderdeel van de normale bedrijfsvoering van spoororganisaties. Bij medewerkers is sprake van voldoende security awareness.

Verantwoordelijke partijen

Infrabeheerder, vervoerders, aannemers, Verkeer en Waterstaat, IVW, Justitie, BZK, KLPD, NCTb.

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Uitvoeren van de nota ‘Security Spoor’ en het borgen van security in de spoororganisaties (opgenomen in de bijlage). In de eerste vijf jaar wordt de focus gelegd op:
 - Het structureel borgen van het aspect security binnen de eigen bedrijfsvoering.
 - Het ontwikkelen en vaststellen van een gemeenschappelijke risk-appetite en security filosofie.
 - Het verhelderen van rollen en verantwoordelijkheden.
 - Het ontwikkelen van monitoring en dashboard instrumenten voor de (be)sturing op het aspect.
 - Het inrichten van een sectorbreed platform om de ontwikkeling van security te faciliteren.
 - Het ontwikkelen van een implementatieplan.
 - Het uitvoeren van dit implementatieplan.
 - Het ontwikkelen van een visie op gewenste (inter)nationale regelgeving.(**Infrabeheerder**, vervoerders, aannemers, Verkeer en Waterstaat, IVW, Justitie, BZK, KLPD en NCTb)

2. Uitvoeren van security-awareness programma's bij organisaties die actief zijn in de spoorsector. (**Infrabeheerder, vervoerders, aannemers**, Verkeer en Waterstaat, IVW, Justitie, BZK, KLPD en NCTb)
3. het aanbrengen van een basisoniveau van security tegen onderkende risico's voor alle in beheer zijnde assets. Dit impliceert naast stations bijvoorbeeld ook baanvakken, tunnels, gebouwen, voor reizigersvervoerders bijvoorbeeld treinen en werkplaatsen en voor goederenvervoerders locomotieven, wagenladingen etc. (gebaseerd op een gedeelde risico-analyse). (**Infrabeheerder, vervoerders**)
4. herijking Vitaal-analyse spoor beschikbaar in 2010 (**Verkeer en Waterstaat**)
5. audit op risicoanalyse NS en ProRail, inclusief aanbevelingen beschikbaar in 2014 (**Verkeer en Waterstaat, IVW, BZK/AIVD**)

Nota Security Spoor

In bijlage A bij deze Derde Kadernota Railveiligheid is de nota 'Security Spoor' opgenomen. Deze nota bevat een door de spoorsector gedragen visie op de wijze waarop de security-risico's van het spoor kunnen worden beheerst. In de nota zijn onder andere de reeds in gang gezette activiteiten en nieuwe initiatieven op het gebied van security in samenhang gebracht. De uitgangspunten van de security-aanpak zijn:

- Het spoor is een open systeem en dat blijft zo;
- De aanpak steelt op analyse van de risico's en gezamenlijke weging van de maatregelen;
- De rollen en verantwoordelijkheden van partijen zijn helder en worden verder ingericht.

Het beheersen van security van het spoor is gebaseerd op een kwalitatieve aanpak door risicobeheersing. Deze risicobeheersing is erop gericht:

- De kans op vandalisme, sabotage en terrorisme op het spoor te verminderen, onder andere door het weerbaar maken van specifieke onderdelen van het spoorstelsel;
- Het effect te verminderen (het beperken van de omvang en de schade);
- Het herstel van het spoorstelsel en de vervoersfunctie te bevorderen en imagoschade van het spoorstelsel te beperken.

Om de risico's te beheersen zijn (de bij "safety" bekende) veiligheidsmethodieken toepasbaar, zoals de systematiek van het veiligheidsmanagement, de veiligheidsketen, de risicoanalyse en het veiligheidsrapport (de Safety Case). Hierbij is er nadrukkelijk aandacht voor de mogelijke interactie tussen maatregelen op het gebied van safety en security.



5.9 Sociale veiligheid van reizigers

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

De klantwaardering sociale veiligheid is vanaf 2002 sterk toegenomen. In internationale benchmarks scoort NS bovengemiddeld op het klantoordeel sociale veiligheid in de trein en op het station. Hoewel het algemene beeld is dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer de afgelopen jaren niet achteruit is gegaan en er vele concrete maatregelen zijn genomen de sociale veiligheid te vergroten, lijken tegelijkertijd de incidenten wel ernstiger geworden. Dit is ook een belangrijke reden voor de ministers van Binnenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat geweest om in april 2009 – in een spoedoverleg met andere betrokken partijen – een Taskforce Veiliger Openbaar vervoer op te richten die de aanpak van agressie gaat intensiveren en lacunes gaat opvullen. Deze Taskforce heeft in september 2009 zestien maatregelen gepresenteerd om het aantal veiligheidsincidenten in het openbaar vervoer te verminderden.

Resultaten

Reizigers voelen zich veilig in de trein en op het station.

Verantwoordelijke partijen

Vervoerders, infrabeheerder, Verkeer en Waterstaat, Justitie, BZK, OM, KLPD, decentrale overheden (OV-autoriteiten).

Indicatoren en streefwaarden

Indicator	Streefwaarde
Klantoordeel sociale veiligheid: % reizigers dat sociale veiligheid met een 7 of hoger beoordeelt	Vast te stellen tussen: <ul style="list-style-type: none">• Verkeer en Waterstaat en NS in de vervoerplancyclus;• Decentrale overheden en regionale vervoerders

Punt van aandacht is dat sociale veiligheid bij NS en bij de regionale vervoerders anders worden gemeten. Hun scores zijn dan ook niet eenduidig te vergelijken.⁷¹



Activiteiten

Om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren worden de maatregelen uitgewerkt die zijn voorgesteld door de Taskforce Veiligheid Openbaar Vervoer.

De betrokken partijen zijn (met vetgedrukt de trekker): **vervoerders**, Verkeer en Waterstaat, Justitie, BZK, OM, KLPD en decentrale overheden.

⁷¹ Regionale vervoerders maken gebruik van de OV-Klantenbarometer van KpVV. Deze barometer kent een onderzoeksfrequentie van 1 keer per jaar. Het NS Klanttevredenheidsonderzoek (KTO) is daarentegen een continu-onderzoek. Het klantoordeel sociale veiligheid in de trein respectievelijk op het station overdag en in de avond is het percentage respondenten dat hun veiligheidsbeleving in de trein respectievelijk op het station overdag en in de avond na 19:00 uur waardeert met een cijfer 7 of hoger. Het klantoordeel is het rekenkundig gemiddelde van vier separate oordelen met de volgende weging:

- 0,3 * sociale veiligheid in de trein overdag, voor 19:00 uur
- 0,2 * sociale veiligheid in trein in de avond, na 19:00 uur
- 0,25 * sociale veiligheid op het station overdag, voor 19:00 uur
- 0,25 * sociale veiligheid op het station avond, na 19:00 uur

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat spreekt met NS jaarlijks een grenswaarde af voor het klantoordeel sociale veiligheid in het vervoerplan.

Taskforce Veiligheid Openbaar Vervoer

In het eindrapport van de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer zijn zestien maatregelen gepresenteerd om het aantal veiligheidsincidenten in het openbaar vervoer (stads- en streekvervoer en trein) te verminderen.⁷² Onderscheid is gemaakt in preventieve, preparatieve en nazorg maatregelen:

Preventieve maatregelen:

1. Verankeren van sociale veiligheid in concessies
2. Afspraken maken over sociale veiligheid tussen werknemers en werkgevers
3. Strafbaar stellen van een opgelegd reisverbod en vergroten van de mogelijkheid om verblijfsverbod op te leggen en te handhaven
4. Versterken van bevoegdheden van de buitengewoon opsporingsambtenaar
5. Verbeteren uniforme registratie van incidenten in het openbaar vervoer
6. Verbeteren overlegstructuur en informatie-uitwisseling tussen stads- en streekvervoerders en politie
7. Campagne waarden en normen voor de hele openbaar vervoersector

Preparatieve maatregelen:

8. Uitbreiden en verbeteren van cameratoezicht in het openbaar vervoer op probleemlijnen (inclusief pilot doorkoppelen camerabeelden verkeerscentrale en politie)
9. Efficiëntere en slimmere inzet van toezichthoudend personeel in het gebieden waar verschillende vervoerders vervoeren
10. Uitbreiding menselijk toezicht in het stads- en streekvervoer
11. Informatie over en ondersteuning bij het opstellen van lokale veiligheidsarrangementen plus overlegstructuur
12. Opleiden van buschauffeurs in het streekvervoer in gastheerschap en de-escalatie van agressie en geweld

Nazorg maatregelen:

13. Het verbeteren van het verhalen van schade
14. Het oprichten van shared services schadeverhaal voor werkgevers
15. Het vereenvoudigen van het aangifteproces
16. Pilot 'Weekendje weg' in het openbaar vervoer

Deze maatregelen vragen om een intensieve samenwerking tussen alle partijen, inclusief politie en Openbaar Ministerie, om een planmatige aanpak van de veiligheid in het openbaar vervoer en nadere afspraken over financiering.

⁷² Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer, Eindrapport 'Naar een veiliger openbaar vervoer voor werknemers', 14 september 2009.



6 Veilig werken

6.1 Doel: Veilig werken in 2020

Werken op en rond het spoor is permanent verbeterd⁷³ ten opzichte van het huidige niveau; Nederland behoort in 2020 tot de Europese top.

De (arbeids)veiligheid voor spoorpersoneel is permanent verbeterd. Bij alle organisaties die actief zijn op en rond het spoor zijn veiligheidscultuur en veiligheidsmanagement stevig ingebed. Het personeel van die organisaties is goed opgeleid en vakbekwaam. Onderhoud aan materieel en (aanleg van) infrastructuur worden veilig uitgevoerd, evenals rangeren. Spoorpersoneel is en voelt zich veilig in de trein en op het station. Het aantal incidenten op het gebied van sociale veiligheid is gering.

Onderwerpen bij 'Veilig werken'

In dit hoofdstuk komen twee hoofdonderwerpen aan de orde. Ten eerste het voorkomen van arbeidsongevallen. Daarbij gaat het concreet om ongevallen ten aanzien van alle typen van spoorpersoneel: baanwerkers, rangeerders, machinisten, conducteurs, schoonmakers, (storings)monteurs, et cetera. Ten tweede komt opleiding en vakbekwaamheid aan de orde. In de opleiding wordt de basis gelegd voor het veiligheidsbewustzijn van spoorpersoneel en wordt de kennis bijgebracht over de risico's die verbonden zijn aan het werk.

⁷³ Het gaat hierbij om het streven naar permanente verbetering op een zodanige wijze dat veiligheid onderdeel is van een integrale afweging waarbij mede gelet wordt op kosteneffectiviteit (zie voor een nader toelichting hoofdstuk 2).

6.2 Voorkomen arbeidsongevallen

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

De veiligheid van baanwerkers op het hoofdspoor voldoet nog niet aan de vastgestelde risiconorm, maar het vijfjaargemiddelde vertoont wel een daling. Overigens zijn in 2009 geen dodelijke slachtoffers gevallen onder baanwerkers.

Er zijn belangrijke maatregelen genomen, zoals de introductie van het Normenkader Veilig Werken in 2005 en het onderbrengen daarvan in de Stichting RailAlert (een succesvol voorbeeld van zelfregulering door de sector), het vaker in buitendienststelling uitvoeren van onderhoud, het verbeteren van de onderhoudsroostersystematiek en het toenemend gebruik van innovaties die het mogelijk maken veiliger te werken (Mobiele Werkplaats, Videoschouw, et cetera).

De veiligheid van baanwerkers wordt in hoge mate door middel van veiligheidsprocedures nagestreefd. Bij vrijwel ieder ongeval is er sprake van het niet opvolgen van een procedure. Uit een gezamenlijke rapportage van IVW en Arbeidsinspectie is gebleken dat het aantal stilleggingen van werkzaamheden op basis van inspecties de afgelopen jaren is teruggelopen: de naleving van de veiligheidsregelgeving door baanwerkers is toegenomen van 60 procent in 2007 naar 71 procent in 2008.

IVW geeft aan dat de trend positief is, maar de naleving nog steeds structureel te laag te vinden. Mede daardoor is via RailAlert een aantal acties afgesproken die zijn gericht op het bevorderen van de veiligheidscultuur in de sector.

Ook in onderzoek door ProRail naar 'bijna aanrijdingen baanwerkers' in 2008 was reeds gebleken dat veiligheid verder kan en moet worden verbeterd. Op basis van dat onderzoek zijn aanbevelingen opgesteld.

Hoewel er 's nachts voldoende tijd is om het onderhoud uit te voeren, hebben spooraannemers mede daardoor echter steeds meer moeite om gekwalificeerd personeel te krijgen voor dit werk. Om die reden is ProRail met alle betrokken partijen in overleg over mogelijke oplossingen voor deze problematiek.

De veiligheid van rangeerders voldoet in 2008 voor het eerst aan de norm. Het vijfjaargemiddelde van het risico is in 2008 op nul gekomen en het laatste dodelijke slachtoffer is in 2003 gevallen. In 2008 zijn door IVW in totaal 349 rangeerbewegingen gecontroleerd bij negentien verschillende spoorwegondernemingen: alle rangeerbewegingen werden conform Spoorwegwet uitgevoerd. Het voorgaande neemt niet weg dat een relatief kleine groep rangeerders in haven- en industriegebieden bloot staat aan een relatief hoog risico van aanrijdingen tussen railvoertuigen en wegverkeer. IVW heeft in 2009 een verkenning uitgevoerd naar de risico's voor rangeerders op overwegen in haven- en industriegebieden en heeft aanbevelen aan deze risico's meer prioriteit te geven. De belangrijkste oorzaken van die risico's zijn: slecht zicht door obstakels, bebouwing of opgesteld materieel; negeren van stopsignalen door het wegverkeer; slecht zichtbaar materieel, met name 's nachts; kwetsbare positie rangeerder voor op eerste wagen. IVW schat in dat 30 - 50% van alle letsel onder rangeerders het gevolg is van deze risico's in de haven- en industriegebieden.

⁷⁴ Het cijfer voor 2009 betreft een voorlopig, niet-geverifieerd cijfer. Mogelijk zal het definitieve cijfer in de Trendanalyse 2009 van IVW afwijken.



Met betrekking tot de veiligheid voor machinisten en (hoofd)conducteurs geldt dat het aantal gewonden aanmerkelijk lager ligt dan in de periode voor het jaar 2000. De trend voor machinisten is neutraal, die voor hoofdconducteurs gunstig. Wel relevant in dat kader is dat in september 2009 een machinist om het leven kwam bij een botsing tussen twee goederentreinen bij Barendrecht. Een dergelijk zwaar ongeval had zich sinds 2004 niet meer voorgedaan.

Resultaten

Arbeidsongevallen zijn zo veel als mogelijk voorkomen. Spoorpersoneel is veilig in de trein, op de stations, op de perrons en op de opstelreinen en emplacementen. Werkzaamheden op en rond het spoor worden veilig uitgevoerd.

Verantwoordelijke partijen

Infrabeheerder (met name vanuit hun rol als opdrachtgever van aannemers), vervoerders, aannemers, onderhoudsbedrijven, railAlert, Stichting Arbeidsomstandigheden en Spoorwegveiligheid (SAS), vakbonden, IVW, Arbeidsinspectie, Verkeer en Waterstaat en SZW.

Indicatoren en streefwaarden

Indicator	Streefwaarde
FWSI ⁷⁵ onder spoorpersoneel / jaar / mld treinkm's	National Reference Value; permanente verbetering Structureel top 4 in EU
Aantal dodelijke slachtoffers onder baanwerkers	Permanent verbeteren, streven naar nul
Aantal dodelijke slachtoffers onder rangeerders	Permanent verbeteren, streven naar nul
Aantal aanrijdingen baanwerkers	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal elektrocuties	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
IF-rate (# ongevallen met verzuim > 24h / gewerkte tijd). Zie kader voor toelichting.	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering ⁷⁶

De NRV's en de andere voortschrijdende streefwaarden worden periodiek bepaald conform de systematiek zoals beschreven in de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4.

Voor het vaststellen van de voortschrijdende streefwaarden voor de verschillende type incidenten ontbreekt op dit moment nog een aantal gegevens. Als activiteit is opgenomen dat de sector deze gegevens ontwikkelt en vervolgens de betreffende streefwaarde vaststelt (zie kopje "activiteiten").

Personeelsrisico in de EU

Hierna is – ter illustratie – de Europese vergelijking opgenomen van de laatst vastgestelde National Reference Value inzake slachtoffers onder spoorpersoneel. De NRV's zijn berekend op grond van de cijfers over de jaren 2004-2007 die door de verschillende landen zijn aangeleverd. Hierbij moet worden opgemerkt dat er tussen de landen voor die jaren nog verschillen bestonden voor wat betreft de gehanteerde definities. De NRV's van de verschillende landen lenen zich daarom op dit moment nog niet voor objectieve vergelijking. Overigens zullen door de Europese verplichting om voortaan gebruik te maken van de Common Safety Indicators de verschillen geleidelijk verdwijnen en worden de landen beter vergelijkbaar. Met alle voorbehouden van dien inzake het gebruik van de verschillende definities door de verschillende landen, staat Nederland in de laatst verschenen ranglijst op plaats vier als het gaat om personeelsveiligheid.

⁷⁵ FWSI staat voor Fatalities and Weighted Serious Injuries. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.

⁷⁶ In railAlert-verband is 10% reductie per jaar als doelstelling vastgesteld. Gezien het beperkt aantal jaren waarover gegevens beschikbaar zijn, is op dit moment nog lastig vast stellen in welke mate deze doelstelling realiseerbaar is.

Lidstaat	NRV (passagierstreinkilometers)
1. Slowakije	1,50
2. Zweden	3,76
3. Frankrijk	6,68
4. Nederland	6,69
5. Finland	8,28
6. Ierland	8,33
7. Spanje	8,33
8. Verenigd Koninkrijk	8,33
9. Denemarken	9,10
10. Bulgarije	11
EURV	14,3

Bron: European Railway Agency

IF-rate

De IF-rate (Injury Frequency-rate) is een ongevallen frequentie index. Met de index worden ongevallenstatistieken berekend per bedrijf of branche. Deze statistieken geven een indicatie van hoe veilig of onveilig er gewerkt wordt binnen de branche en hoe dit zich verhoudt met andere branches.

Binnen de Railinfrabranche is de volgende berekening afgesproken: IF-rate = (Aantal ongevallen met een verzuim >24 uur * 1 mln)/(Alle door de organisatie betaalde uren, waaronder eigen uren, inleen en schatting uren onderaannemers). De IF-rate betreft het aantal ongevallen met als gevolg een verzuim van meer dan 24 uur. Dat is een andere categorie incidenten dan die bij de Arbeidsinspectie worden gemeld op grond van de verplichting uit de Arbowet. Die verplichting betreft incidenten die leiden tot (1) ziekenhuisopname, (2) blijvend letsel en (3) de dood.

In railAlert-verband is 10% verbetering per jaar met betrekking tot de IF-rate afgesproken. Dat geldt zowel voor de railinfrastructuursector als geheel als voor de individuele bedrijven die in de railinfrastructuur werkzaam zijn. De bedrijven berekenen zelf per half jaar de IF-rate en geven deze door aan de stichting railAlert. De Stichting publiceert ieder halfjaar de cijfers op de website en via het huisblad "Alert!". De cijfers worden anoniem gepubliceerd. De opgaven van de bedrijven zijn strikt vertrouwelijk en worden als zodanig zorgvuldig behandeld. Aannemers zijn daarnaast contractueel verplicht om verzuim als gevolg van werkzaamheden door te geven aan ProRail.

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Periodiek evalueren van alle ongevallen en bijna-ongevallen met alle partijen. (Alle spoorpartijen, onder regie van **ProRail**)
2. Blijvend aandacht houden voor continue verbetering van de veiligheid van baanwerkers, onder meer door implementatie van de aanbevelingen uit het onderzoek dat ProRail in 2008 uitvoerde naar 'bijna aanrijdingen baanwerkers'. Uit dit onderzoek bleek dat bijvoorbeeld eenduidige communicatie tijdens werkzaamheden een belangrijk aandachtspunt is.⁷⁷ (**Infrabeheerder** (in hun rol van opdrachtgevers van de aannemers), aannemers en railAlert (in hun rol van bijvoorbeeld het geven van voorlichting))
3. Verbeteren van de naleving van het Normenkader Veilig Werken (NVW). (**Infrabeheerder** (in hun rol van opdrachtgevers van de aannemers), aannemers (mede in railAlert-verband) en IVW)
4. Terugdringen van de risico's voor rangeerders op overwegen in haven- en industriegebieden vergroten.⁷⁸ (**Infrabeheerder, vervoerders** en IVW)
5. Betrokken partijen faciliteren in het komen tot een gezamenlijke oplossing voor het terugdringen van de risico's voor rangeerders op overwegen in haven- en industriegebieden door daar waar nodig de regelgeving met betrekking tot overwegen en kruisingen in haven- en industriegebieden te verduidelijken. (**Verkeer en Waterstaat**)
6. Veilig werken op emplacementen, rangeerterreinen, opstelterreinen en dergelijke borgen (voor onder meer onderhoudspersoneel en schoonmakers). (**Beheerders van terreinen**, onderhouds- en schoonmaakbedrijven en IVW)
7. Extra aandacht geven aan de bewaking van arbeidstijden, met name van 'zelfstandige machinisten en veiligheidsmannen'. (**Infrabeheerder** (in de rol van opdrachtgever van aannemers), aannemers, vervoerders, andere spoororganisaties en de Arbeidsinspectie)

Uitbreiding bevoegdheden IVW bij toezicht op Arbowet

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is sinds 1 januari 2010 behalve de Arbeidsinspectie (AI) medebevoegd om toezicht te houden op het werken op en aan spoorwegen op grond van de Arbeidsomstandighedenwet. IVW richt zich hierbij op het voorkomen van het gevaar op aanrijding van baanwerkers. IVW kan nu naast de bevoegdheden die zij al had op basis van de Spoorwegwet ook gebruik maken van de vergaande bevoegdheden op basis van de Arbeidsomstandighedenwet. Dit zijn onder meer het opmaken van boeterapporten en het (preventief) stilleggen van werkzaamheden.

De AI blijft belast met het onderzoek van ongevallen waarbij de Arbowetgeving een rol speelt en zij blijft de klachten van werknemers en/of hun vertegenwoordigers behandelen. Ook de boetes en de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures blijft een verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

IVW was al medebevoegd om toezicht te houden op de Arbeidsomstandighedenwet in de vervoersdomeinen wegvervoer, luchtvaart en scheepvaart.

⁷⁷ Het implementeren van deze maatregelen is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde om de veiligheid van baanwerkers te borgen.

⁷⁸ Uit een verkenning van IVW in 2009 is gebleken dat die risico's relatief groot zijn.

6.3 Opleiding en vakbekwaamheid

Inzichten evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Bij het borgen van de personeelsveiligheid zijn opleiding en vakbekwaamheid belangrijke thema's. Het merendeel van de spoorwegbedrijven kan in 2007-2008 aantonen dat zijn personeel met een veiligheidsfunctie beschikt over de vereiste papieren voor bekwaamheid of medische en psychologische geschiktheid. Verbetering is volgens IVW nog mogelijk bij reizigersvervoerders (97 procent), (onder)aannemers (92 procent), personeelleveranciers/stellers, onderhouds- en servicebedrijven (93 procent).

Er is de afgelopen jaren sprake van een sterke toename van het aantal ondernemingen dat als personeelsteller personen bevoegd kan verklaren voor het zelfstandig uitvoeren van veiligheidstaken. Er moet worden toegezien dat de personeelstellers structureel goed omgaan met de verantwoordelijkheid voor de bekwaamheid en geschiktheid van de machinisten en andere personen met veiligheidstaken die zij beschikbaar stellen.

IVW heeft onderzoek gedaan naar de opleiding en wegbekendheid van machinisten en heeft geconcludeerd dat niet zozeer de duur van de praktijkopleiding maar de kwaliteit van de praktijkopleiding een bepalende factor is voor de goede opleiding en vorming van een nieuwe machinist.⁷⁹

Resultaten

Personeel in de spoorsector is goed opgeleid en vakbekwaam.

Verantwoordelijke partijen

Infrabeheerder, railAlert, aannemers, vervoerders, opleidingsinstituten (en een mogelijk op te richten Railexpertisecentrum; zie vierde activiteit onder kopje "activiteiten"), IVW, Verkeer en Waterstaat.

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ⁸⁰	Streefwaarde
Nalevingpercentage inzake de administratieve zorgplicht: het hebben van de vereiste papieren voor bekwaamheid of medische en psychologische geschiktheid.	Permanente verbetering ⁸¹
Nalevingpercentage wegbekendheid machinisten ⁸²	Permanente verbetering ⁸³

⁷⁹ Zie brief 27 april 2009, kamerstuk 29893, nr 82 en AO 10 september 2009, kamerstuk 29893, nr 89.

⁸⁰ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

⁸¹ Nalevingspercentages uit verschillende jaren die betrekking hebben op verschillende handhavingsacties zijn niet zonder meer kwantitatief met elkaar te vergelijken. Immers, een toezichthouder richt zich in het kader van risicogeorienteerd toezicht juist ook op die onderdelen waarbij een vermoeden bestaat dat de werkelijke naleving achterblijft bij de gewenste naleving. Dat betekent dat er ook een kwalitatief aspect is verbonden aan de interpretatie van nalevingspercentages.

⁸² Bij nalevingspercentage wegbekendheid machinisten, toetst IVW onder meer of een machinist een programma heeft doorlopen en of ieder half jaar het desbetreffende traject is bereiden.

⁸³ Idem als voetnoot hierboven.

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Implementeren van de door de EU uitgevaardigde Machinistenrichtlijn (2007/59/EU).⁸⁴
De richtlijn bevat naast bepalingen voor de opleiding van machinisten, onder meer de opdracht om een stelsel voor de certificering van opleiders, opleidingsinstituten en examinatoren in te richten. (**Verkeer en Waterstaat** en vervoerders)
2. Handhaven van de administratieve zorgplicht van (alle typen) spoorpersoneel en toezien op de wegbekendheid van machinisten. (**IVW**)
3. Vernieuwen en verbeteren van opleidingen. Verbetering is bijvoorbeeld mogelijk door de theorie- en praktijkopleiding beter af te stemmen en in de opleiding meer aandacht te besteden aan lokale situaties en procedures (wegbekendheid). En bijvoorbeeld ook door in opleidingstrajecten – naast aandacht voor het eigen specialisme – meer aandacht te schenken aan de spoorsector in den brede (basisopleiding ‘Spoor’), aan de interactie met ander spoorpersoneel en aan de risico’s die daarbij kunnen ontstaan (voor dat andere personeel).⁸⁵ De financiering van het opleidingssysteem dient nader te worden bezien. Deze activiteit hangt samen met de volgende activiteit. (**Opleidingsinstituten**)
4. Mogelijkheden verkennen om te komen tot een heldere belegging van taken, waarbij gedacht kan worden aan borging van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van expertise en vakmanschap, uitwerking van regelgeving, beoordeling van kennis en vaardigheden en uitvoeringstaken vanuit de Machinistenrichtlijn. (**Vervoerders**, Verkeer en Waterstaat en IVW)
5. Realiseren van een (centrale) registratie, waarin informatie is opgenomen over (1) machinistenvergunningen, (2) wegbekendheid en (3) ontslagen machinisten. (**Vervoerders**)
6. Anticiperen op de internationalisering van het spoorpersoneel (en bijvoorbeeld het voorkomen van veiligheidsrisico’s die kunnen ontstaan door taalproblemen). (**Infrabeheerder**, vervoerders en aannemers)

⁸⁴ De Richtlijn biedt een aanmerkelijke vrijheid om hier nationale keuzes te maken.

⁸⁵ Risico’s voor de veiligheid doen zich juist voor op de interfaces in de keten: tussen treindienstleider en machinist, tussen bedrijven onderling, tussen beheerder en vervoerders, tussen sector en overheid.

7 Veilig leven

7.1 Doel: veilig leven in 2020

Veilig leven rondom spoor is permanent verbeterd⁸⁶ ten opzichte van het huidige niveau.

Personen in de nabijheid van het spoor (waaronder omwonenden) kunnen daar veilig verblijven en leven. Personen die bewust risico opzoeken door onbevoegd het spoor te betreden (al dan niet met de kennelijke bedoeling om suïcide te plegen) of onbevoegd een overweg te passeren, worden in hun poging daartoe ontmoedigd en gehinderd.

Onderwerpen bij 'Veilig leven'

Ten aanzien van het onderwerp 'Veilig leven' zijn vier onderwerpen geïdentificeerd waarvoor beoogde resultaten en activiteiten zijn geformuleerd:

1. overwegveiligheid
2. onbevoegden op het spoor
3. suïcide preventie op het spoor
4. externe veiligheid

⁸⁶ Het gaat hierbij om het streven naar permanente verbetering op een zodanige wijze dat veiligheid onderdeel is van een integrale afweging waarbij mede gelet wordt op kosteneffectiviteit (zie voor een nader toelichting hoofdstuk 2).

7.2 Overwegveiligheid

Inzichten evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

De overwegveiligheid is aanzienlijk verbeterd en de daling van het aantal overwegdoden heeft zich doorgezet. Het aantal dodelijke slachtoffers onder overweggebruikers ligt de laatste jaren rond het niveau van 18 slachtoffers en daarmee ruim onder de norm van 24 doden in 2010. In vergelijking met 1991 is het aantal dodelijke slachtoffers met ruim 70% gedaald tot 13 in 2009.

Betrokkenen geven aan dat dit grotendeels het resultaat is van het gevoerde beleid. In het kader van het Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (PVVO) zijn door ProRail verschillende maatregelen uitgevoerd die de overwegveiligheid sterk hebben verhoogd, waaronder de ombouwoperatie van AKI-overwegen naar (mini-) AHOB-overwegen, het beveiligen van drukbereden overwegen en andere maatregelen zoals voorlichting en handhaving.

Op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer is vanaf 2005 in het overwegenbeleid de risicoanalyse als instrument zwaarder ingezet en wordt het recreatieve belang van overwegen in een vroegtijdig stadium meegenomen.

Daarnaast heeft de minister van Verkeer en Waterstaat in de periode 2006-2009 in twee tranches 'spoorse doorsnijdingen' totaal circa € 385 miljoen beschikbaar gesteld om knelpunten als gevolg van spoordoorsnijdingen in gemeenten op te lossen. Deze projecten dragen ook bij aan het verder verbeteren van de veiligheid.

Resultaten

Overwegveiligheid is verder verbeterd. De risico's van spoorwegovergangen zijn waar nodig gereduceerd door een maatwerkgerichte aanpak te hanteren.

Verantwoordelijke partijen

Verkeer en Waterstaat, infrabeheerder, IVW, regionale en lokale wegbeheerders (provincies, gemeenten, plusregio's en waterschappen in hun rol van wegbeheerder), KLPD

Nee tenzij-principe

De hoofdlijnen van het overwegenbeleid⁸⁷ zijn gebaseerd op een “nee tenzij”-principe, dat geldt in de volgende situaties:

- Er worden geen nieuwe overwegen aangelegd, tenzij de initiatiefnemer door een risicoanalyse aantoont dat de veiligheid wordt beheerst. Een besluit inzake de aanleg van nieuwe gelijkvloerse overwegen kan alleen door de minister van Verkeer en Waterstaat worden genomen, nadat deze advies heeft ingewonnen bij IVW.
- Er worden geen overwegen met een recreatieve functie opgeheven tenzij de spoor- en/of wegbeheerder door analyses aantoont dat deze overwegen grote risico's hebben voor de spoor- en verkeersveiligheid en tenzij er alternatieven zijn die de wegbeheerder met ProRail is overeengekomen (zoals ongelijkvloerse oplossingen). Bij voorgenomen sluiting van overwegen wint ProRail vroegtijdig advies in bij recreatieve belangenorganisaties over het recreatieve belang van de desbetreffende overwegen.⁸⁸
- De verkeersfunctie van bestaande overwegen (gebruik van een spoorbaanvak of openbare weg) mag niet worden gewijzigd tenzij door de initiatiefnemer aan de hand van een risicoanalyse kan worden aangetoond dat door aanvullende maatregelen de overwegveiligheid niet verslechtert en daarmee de risico's worden beheerst. De aanvullende maatregelen kunnen ook in het gebied rond de betreffende overweg worden gevonden.⁸⁹

Met de methode van risicoanalyse kunnen veiligheidsrisico's en het effect van beheersmaatregelen inzichtelijk worden gemaakt. De uitkomsten van een risicoanalyse ondersteunen het besluitvormingsproces om het aanpassen van (het gebruik van) een overweg wel of niet toe te staan. In het kader van het overwegenprogramma van ProRail wordt het instrument risicoanalyse voor het overwegenbeleid nader uitgewerkt.

De gangbare praktijk is dat de risicoveroorzaker/initiatiefnemer een kwalitatieve analyse opstelt, welke door de Inspectie Verkeer en Waterstaat binnen 6 weken wordt beoordeeld. De initiatiefnemer van een project is verantwoordelijk voor compensatie van eventuele nadelige veiligheidsaspecten. Daarbij geldt overigens een proportionaliteitsbeginsel: de kosten van maatregelen dienen in verhouding te staan met de te realiseren veiligheidswinst.

Als het gaat om overwegenbeleid is, voor gemeenten niet alleen de veiligheid op overwegen van belang, maar ook de doorstroming van het verkeer.

⁸⁷ Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 893, nr. 20.

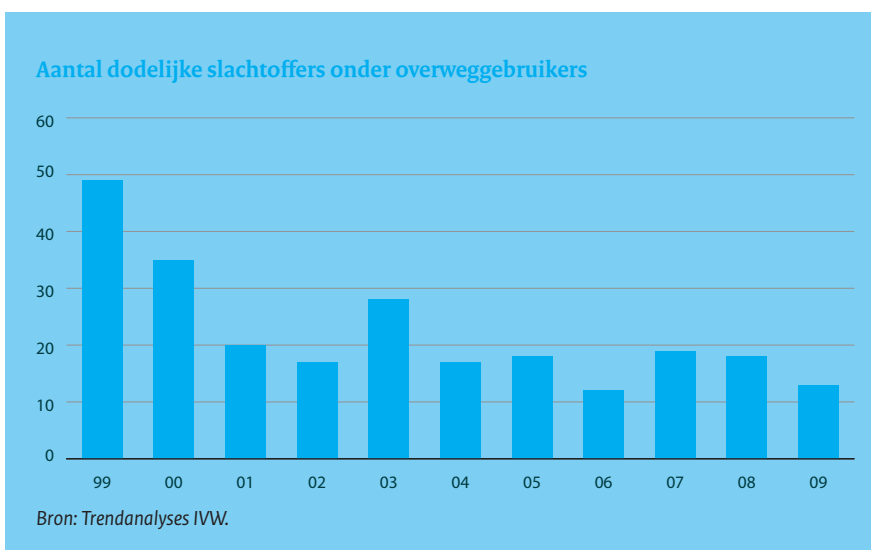
⁸⁸ Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 893, nr. 76.

⁸⁹ Zie: Nota Mobiliteit, deel III, Kabinetsstandpunt, p. 129.

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ⁹⁰	Streefwaarde
FWSI ⁹¹ onder overweggebruikers / jaar / mld treinkm's	National Reference Value; permanente verbetering
FWSI ⁹² onder overweggebruikers / jaar / ((treinkm's*aantal overwegen)/ treinkm's)	Op dit moment is in Europees verband nog geen National Reference Value bepaald.

De NRV's worden periodiek bepaald conform de systematiek zoals beschreven in de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4. In EU verband zijn twee NRV's gedefinieerd die betrekking hebben op overwegveiligheid. Deze zijn weergegeven in bovenstaande tabel. De waarde van de eerste indicator is berekend, de waarde van de tweede indicator nog niet. Gelet op het relatief groot aantal overwegen in Nederland is de tweede indicator van belang voor een representatief benchmark beeld. Vandaar dat in deze Kadernota nog geen benchmarkcijfers zijn opgenomen om de relatieve veiligheid van overwegen te illustreren. Deze cijfers zullen – indien beschikbaar – worden opgenomen en toegelicht in de jaarlijkse trendrapportage spoorveiligheid.



⁹⁰ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

⁹¹ FWSI staat voor Fatalities and Weighted Serious Injuries. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.

⁹² Idem.



Nauwe en vroegtijdige betrokkenheid recreatieve belangenorganisaties bij uitvoering overwegenbeleid

Recreatieve belangenorganisaties zijn nauw en vroegtijdig betrokken bij de uitvoering van het overwegenbeleid. Voorgenomen sluitingen worden door ProRail zo spoedig mogelijk gemeld bij de stuurgroep Infrastructurele Barrièreforming, bestaande uit het wandelplatform-LAW, het landelijke fietsplatform en de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie. De Stichting Wandelplatform - LAW coördineert de gezamenlijke reactie en reageert binnen de afgesproken termijn richting ProRail. ProRail en de wegbeheerder bezien of de gewenste wijziging wordt doorgezet (al dan niet met een gewijzigd voorstel). In de gevallen dat de recreatieve belangenorganisaties een recreatief belang aan de overweg toekennen en niet akkoord zijn met de voorgestelde oplossing legt ProRail, wanneer de procedure wordt voortgezet, de integrale risicobeschouwing van een voorgenomen opheffing – inclusief de eventuele te realiseren vervangende voorziening zoals een tunnel – voor aan IVW ter toetsing.

Activiteiten

Om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren wordt een actieplan opgesteld. In het actieplan komen maatregelen aan de orde gericht op het voorkomen van nieuwe onveiligheid door en op overwegen, gedrag weggebruikers, kennisontwikkeling, onderzoek en beproeving, toezicht en communicatie en afstemming met derden. Verder worden concrete maatregelen opgenomen om waar nodig met maatwerk te komen tot kosteneffectieve verbetering van veiligheid binnen specifieke categorieën overwegen (bijvoorbeeld binnen de categorieën niet actief beveiligde openbare overwegen, overwegen nabij stations en overwegen op haven- en industriegebieden). Daarnaast wordt waar nodig

de overwegveiligheid verbeterd in het kader van lopende MIRT projecten zoals NaNov (goederenvervoer Elst-Deventer-Twente) en het programma hoogfrequent spoorvervoer.

Verkeer en Waterstaat monitort de inspanningen en resultaten van ProRail op het gebied van overwegveiligheid via de beheerplancyclus. Jaarlijks zal in de beheerplancyclus worden bezien of de begrote middelen nog aansluiten bij de ambitie (streven naar permanente verbetering van de overwegveiligheid).

De betrokken partijen zijn (met vetgedrukt de trekker): **infrabeheerder**, wegbeheerders, IVW, Verkeer en Waterstaat, belangenorganisaties.

Bewust oversteken van 'dichte' overwegen als toegenomen risico

ProRail houdt zich bezig met onderzoek naar de achterliggende risicofactoren van overwegongevallen. Daaruit is naar voren gekomen dat de oorzaak van het onbewust passeren van de overweg op dit moment sterk is teruggedrongen door het Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen (PVVO). De overwegen bij stations blijven echter een risicogroep, zo blijkt uit de ongevallenanalyse van ProRail. Relatief veel ongevallen vinden plaats bij overwegen nabij stations. Verschillende weggebruikers ervaren tijdsdruk en negeren dan bewust de rode lichten met alle gevaren van dien.

7.3 Onbevoegden op het spoor

De Europese definitie voor 'onbevoegde personen op spoorwegterreinen' luidt: *iedereen die zich op spoorwegterreinen bevindt terwijl dat verboden is, met uitzondering van gebruikers van een spoorwegovergang*.⁹³ Overigens zijn hiervan ook uitgesloten personen met de kennelijke bedoeling om zelfdoding te plegen.

Inzichten evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Het aantal slachtoffers onder personen die onbevoegd de spoorbaan betreden, vertoont vanaf 2003 een positieve trend met een daling van meer dan 90% naar nul slachtoffers in 2009.

Er zijn maatregelen getroffen om het onbevoegd betreden van de spoorbaan zo veel mogelijk te voorkomen: afscherming van het spoor, plaatsing van camera's op risicolocaties, het geven van voorlichting aan risicogroepen en het intensiveren van toezicht.

Resultaten

Onbevoegden kunnen zich niet eenvoudig toegang verschaffen tot spoorbanen.

⁹³ Zie: Richtlijn 2009/149/EG van de Commissie van 27 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren en gemeenschappelijke methoden voor de berekening van de kosten van ongevallen.

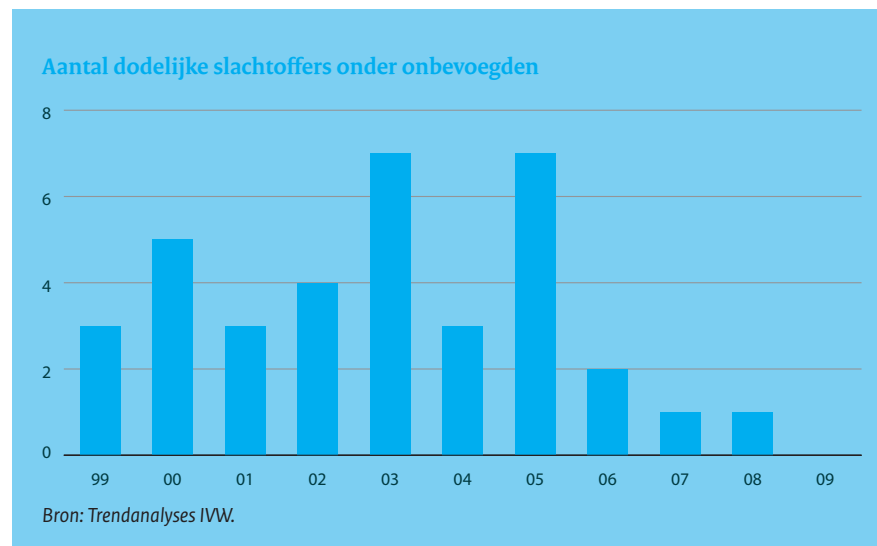
Verantwoordelijke partijen

Infrabeheerder, KLPD, beheerders van terreinen (zoals emplacementen, opstel terreinen), vervoerders, Verkeer en Waterstaat, IVW

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ⁹⁴	Streefwaarde
FWSI ⁹⁵ onder onbevoegden op het spoor / jaar / mld treinkm's	National Reference Value; permanente verbetering Structureel top 3 in EU.

De NRV wordt periodiek bepaald voor het daaropvolgende jaar conform de systematiek zoals beschreven in de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4.



Risico voor onbevoegden in de EU

Hierna is – ter illustratie – de Europese vergelijking opgenomen van de laatst vastgestelde National Reference Value inzake slachtoffers onder onbevoegden. De NRV's zijn berekend op grond van de cijfers over de jaren 2004-2007 die door de verschillende landen zijn aangeleverd. Hierbij moet worden opgemerkt dat er tussen de landen voor die jaren nog verschillen bestonden voor wat betreft de gehanteerde definities. De NRV's van de verschillende landen lenen zich daarom op dit moment nog niet voor objectieve vergelijking. Overigens zullen door de Europese verplichting om voortaan gebruik te maken van de Common Safety Indicators de verschillen geleidelijk verdwijnen en worden de landen beter vergelijkbaar. Met alle voorbehouden van dien inzake het gebruik van de verschillende definities door de verschillende landen, staat Nederland in de laatst verschenen ranglijst op plaats een als het gaat om veiligheid onbevoegden.

⁹⁴ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

⁹⁵ FWSI staat voor Fatalities and Weighted Serious Injuries. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.

Lidstaat	NRV
1. Nederland	28,2
2. Frankrijk	69,7
3. België	75,5
4. Luxemburg	83,7
5. Ierland	94,7
6. Verenigd Koninkrijk	94,7
7. Zweden	98,1
8. Duitsland	106
9. Oostenrijk	117
10. Italië	119
EURV	237

Bron: European Railway Agency

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Toegangsbeperkende maatregelen om toegang tot het spoor en tot emplacementen, rangeerterreinen, opstelreinen en dergelijke te bemoeilijken. Mede in het licht van het plan van aanpak ten behoeve van spoor-suicidepreventie dat ProRail ontwikkelt. (**Infrabeheerder** en beheerders van terreinen)
2. Voorkomen van het onrechtmatig betreden van spoorbanen en –terreinen. (**Infrabeheerder**, KLPD, beheerders van terreinen en IVW)
3. Melden van constatering(en) ten aanzien van onbevoegden op het spoor (aan de trein-dienstleiding). (**Vervoerders**)

7.4 Preventie spoor-suicides

Inzichten evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de spoorsector werken mee aan het reduceren van suicides door te trachten het aantal spoor-suicides terug te dringen. Het aantal suicides op het spoor is over een langere periode min of meer constant gebleven, waarbij het aantal slachtoffers de afgelopen jaren gemiddeld 181 is. In 2009 was er 197 keer sprake van suicide op het spoor.

Hoewel het aantal spoor-suicides niet gemakkelijk te beïnvloeden is en er verschillende maatregelen zijn genomen (zoals toegangsbeperkende maatregelen rondom een aantal hot spots, een pilot met 'schrikverlichting', het opstellen van een media-richtlijn om de media-aandacht bij suicides beperkt te houden en het herstellen van gebreken in de afrastering en de hekken rond het spoor bij psychiatrische instellingen), is er op dat punt ruimte voor verbetering (bijvoorbeeld als het gaat om kennisontwikkeling omtrent de effectiviteit van maatregelen). Hoewel de kennis over het onderwerp is gegroeid en nog steeds groeit, is er nog relatief weinig bekend over de effectiviteit van maatregelen

Resultaten

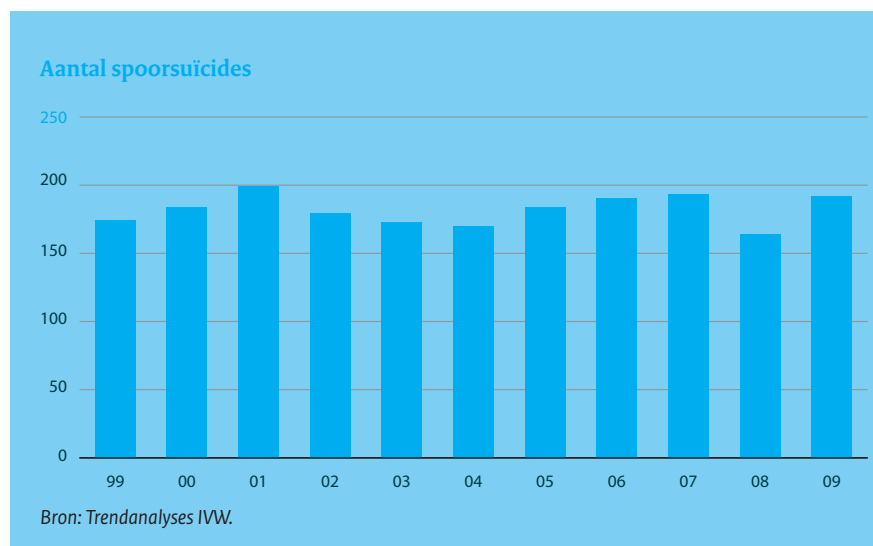
Er bestaat een zodanig inzicht in spoor-suïcides dat effectieve maatregelen om dit terug te kunnen brengen zijn ontwikkeld en ingevoerd.

Verantwoordelijke partijen

Infrabeheerder, Verkeer en Waterstaat, VWS en vervoerders.

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ⁹⁶	Streefwaarde
Aantal spoor-suïcides	ALARP ⁹⁷
Aantal spoor-suïcides / mld treinkm's	ALARP



Activiteiten

Om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren wordt een actieplan opgesteld. In het actieplan komen onder meer maatregelen aan de orde gericht op monitoren en analyseren van maatregelen en trends, fysieke maatregelen, kennisontwikkeling, toezicht, afhandeling en communicatie.

De betrokken partijen zijn (met vetgedrukt de trekker): **infrabeheerder**, vervoerders, KLPD, IVW, kennisinstututen, VWS, Verkeer en Waterstaat, Trimbos instituut, hulpdiensten.

⁹⁶ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

⁹⁷ Voor dit onderwerp is er vanuit Europa (nog) geen National Reference Value ontwikkeld. Overigens is in dit kader relevant dat de minister van VWS een reductie van 5% per jaar beoogt waar het gaat om het totaal aantal suïcides. Spoor-suïcides vormen doorgaans circa een achtste van het totale aantal suïcides.

7.5 Externe veiligheid

Inzichten evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Het doel – continueren nul dodelijke slachtoffers per jaar – is bereikt. In de periode 1999-2009 is slechts eenmaal sprake geweest van licht letsel van een persoon in de omgeving van het spoor.

Van groot belang voor een veilig vervoer van gevaarlijke stoffen is de ingebruikname van de Betuweroute in juni 2007, afspraken met Shell en BP om zoveel mogelijk gevaarlijke stoffen over deze route te vervoeren en de investering in de uitrusting van circa 100 seinen met ATB-Vv om de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoorlijnen in Zuid-Nederland (waaronder de Brabant-route) verder te beperken. Daarnaast is beleid ontwikkeld om enkele bestaande structurele vervoersstromen van chloor en ammoniak over het spoor te beëindigen en nieuwe ongewenste stromen te voorkomen. Op grond daarvan is de grootste stroom chloortransport per 2006 beëindigd. Daarnaast is de verwachting dat over het Basisnet Spoor in 2010 besluitvorming zal plaatsvinden. Met het Basisnet Spoor wordt aan de vervoerszijde een grens gesteld aan de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen in relatie tot de bebouwde omgeving.

Resultaten

Ernstige ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor worden voorkomen. Er zijn geen doden of gewonden gevallen als gevolg van het vrijkomen van gevaarlijke goederen.

Verantwoordelijke partijen

Verkeer en Waterstaat, VROM, decentrale overheden (met name gemeenten), veiligheidsregio's, IVW, infrabeheerder, verladers, vervoerders, eigenaren van materieel, onderhoudsbedrijven, werkplaatsen, toeleveringsbedrijven.

Indicatoren en streefwaarden⁹⁸

Indicator ⁹⁹	Streefwaarde
FWSI ¹⁰⁰ onder "anderen (derden)" / jaar / mld treinkm's ¹⁰¹	National Reference Value; permanente verbetering
Aantal ongevallen waarbij ten minste een spoorvoertuig is betrokken dat gevaarlijke stoffen vervoert / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal van dergelijke ongevallen waarbij gevaarlijke goederen vrijkomen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Aantal dodelijke slachtoffers per jaar als gevolg van dergelijke ongevallen.	Streven naar nul

⁹⁸ Voor externe veiligheid bestaan in het kader van regelgeving risicobeleid normen. Deze worden hier niet verder gespecificeerd.

⁹⁹ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

¹⁰⁰ FWSI staat voor Fatalities and Weighted Serious Injuries. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.

¹⁰¹ De Europese definitie van "anderen (derden)" is: iedereen die niet is gedefinieerd als "reiziger", "werknemer, met inbegrip van personeel van aannemers", "gebruiker van een spoorwegovergang" of "onbevoegde personen op spoorwegterreinen". Hier vallen de omwonenden en mensen die zich nabij het spoor bevinden onder. Nederland scoort op deze indicator al jaren nul.

De NRV's en de andere voortschrijdende streefwaarden worden periodiek bepaald conform de systematiek zoals beschreven in de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4.

Viareggio

Op 29 juni 2009 vond in de stad Viareggio in Italië een treinongeval plaats waarbij een goederentrein ontspoorde die net een station inreed. Als gevolg van de ontsporing en penetratie door een scherp obstakel langs het spoor, bezweek de voorste van de 14 LPG-tankwagens. De vrijgekomen gaswolk kwam na enige tijd tot ontsteking en explodeerde, waardoor vele dodelijke slachtoffers vielen en gewonden vielen. De vermoedelijke oorzaak van de ontsporing is een asbreuk. Te verwachten is dat op grond van dit ongeval de Europese eisen voor materieel worden aangescherpt. In EU-verband wordt nader onderzoek gedaan naar het wenselijke onderhoudsinterval voor spoomaterieel, het tegengaan van ontsporing en het voorkomen van asbreuken.

Ongevallen met gevaarlijke stoffen

In de periode 1999-2009 is eenmaal sprake geweest van licht letsel van een persoon in de omgeving. In 2009 was er geen enkel letsel in de omgeving van het spoorstelsel.

In 2007 hebben er geen botsingen plaatsgevonden en zijn er geen ernstige aanrijdingen geweest op overwegen. Wel is vijf keer een goederentrein ontspoord. In vier gevallen waren daarbij wagens met gevaarlijke stoffen betrokken. Voor zover bekend, was de gevolgschade in alle gevallen gering. In 2008 heeft één ontsporing van goederenwagens plaatsgevonden, waarbij gevaarlijke stoffen betrokken waren (naast één ontsporing van een goederentrein waarbij geen gevaarlijke stoffen waren betrokken). Ook hierbij was geen sprake van letsel of vrijkomen van gevaarlijke stoffen.

In 2009 is een botsing bij Barendrecht voorgevallen waarbij sprake was vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarbij kwam een machinist van een goederentrein om het leven, maar vielen geen slachtoffers in de omgeving. Daarnaast vond in 2009 één ontsporing plaats (bij Venlo) waarbij gevaarlijke stoffen werden vervoerd. Het aantal botsingen en ontsporingen varieert sterk van jaar op jaar, waarbij geen sprake lijkt van trendmatige verandering.¹⁰²

Activiteiten

Het onderwerp 'externe veiligheid' en daarmee het vervoer van gevaarlijke stoffen hangt sterk samen met de veiligheid van de infrastructuur en het materieel. Voor de activiteiten die over deze onderwerpen gaan wordt verwezen naar de onderwerpen 'Ongevallen met (passagiers- en) goederentreinen', 'Railinfrastructuur' en 'Materieel' in het hoofdstuk over 'Veilig vervoeren'.

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die specifiek worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) ten aanzien van externe veiligheid te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

¹⁰² Trendanalyse 2009.



1. Inwerkingtreding Basisnetregels in de loop van 2011. (**Verkeer en Waterstaat**)
2. Convenant sluiten tussen het Rijk en het bedrijfsleven (vervoerders en verladers die de gevaarlijke stoffen over het spoor laten vervoeren), waarin is vastgelegd dat en hoe partijen zich maximaal zullen inspannen om zoveel mogelijk treinen 'Warme BLEVE Vrij' (WBV¹⁰³) samen te stellen. Tevens zullen Rijk en bedrijfsleven zich inspannen om tot internationale afspraken over WBV samenstelling van treinen te komen. (**Verkeer en Waterstaat, verladers en vervoerders**)
3. Het in gezamenlijkheid door de sector treffen van maatregelen gericht op het voorkomen en beheersen van (nieuwe) ongevallen met gevaarlijke stoffen o.b.v. conclusies en aanbevelingen uit ongevallenonderzoek door IVW en/of OvV en internationaal ongevalenonderzoek. (**Infrabeheerder, vervoerders, aannemers, IVW en OvV**) zie ook: paragraaf 5.3.2
4. Vervoer van gevaarlijke goederen laten plaatsvinden via vervoerassen waar de risicoruimte toereikend is, bijvoorbeeld Betuweroute (conform Basisnet Spoor). (**Infrabeheerder, vervoerders**)
5. In acht nemen van de risicoruimte conform Basisnet Spoor, als het gaat om ruimtelijke planvorming en bebouwing in de nabijheid van het spoor. (**Gemeenten**)
6. Bij de uitwerking van crisisbeheersing in de Veiligheidsregio's in het bijzonder aandacht besteden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen (uitwerking Trein Incident Management-plannen). (**Veiligheidsregio's, Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding**)

¹⁰³ Een trein is WBV samengesteld als de afstand tussen een wagon met brandbaar gas en een wagon met zeer brandbare vloeistof groter is dan 18 meter. De kans op een gasexplosie – een Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion (warme BLEVE) – als gevolg van een plasbrand wordt daarmee heel klein.

8 Overall-doel

Inzichten evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Een analyse van het bereik van de doelen uit de Tweede Kadernota Railveiligheid laat overall een positief beeld zien. Het spoor in Nederland heeft al jaren een hoog veiligheidsniveau. Dat blijkt onder meer uit de jaarlijkse trendanalyses van de Inspectie Verkeer en Waterstaat over de staat van de spoorwegveiligheid. Ook extern uitgevoerd onderzoek uit 2008 geeft aan dat Nederland gemiddeld of beter scoort op spoorwegveiligheidsindicatoren vergeleken met andere Europese landen. Dit terwijl de omvang van het personen- en goederenvervoer over het spoor (reizigers- en ladingtonkilometers) in de afgelopen jaren is toegenomen en het Nederlandse spoornet in vergelijking met andere landen een zeer intensieve benutting heeft.¹⁰⁴

Er is in de periode 2005-2010 ook veel ondernomen om de veiligheid op een hoog niveau te krijgen en houden. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat absolute veiligheid niet bestaat en dat het niet realistisch is te verwachten dat er nooit incidenten of ongevallen plaatsvinden waarbij dodelijke slachtoffers of gewonden vallen, ongeacht de maatregelen die worden genomen. Waar het om gaat, is het zo goed mogelijk in kaart brengen van de risico's en het treffen van de juiste maatregelen om deze risico's te beheersen. Het beleid is erop gericht een hoog veiligheidsniveau te bestendigen door te streven naar permanente verbetering van de veiligheid van het railvervoer. Alertheid van partijen blijft dus onverminderd nodig.

¹⁰⁴ In de periode 2005-2007 is het aantal partijen met een toegangsovereenkomst gestegen van 22 naar 30 en het aantal treinkilometers gestegen van 127 miljoen naar 143 miljoen.

8.1 Overall-doel: veilig vervoeren, werken en leven in 2020

Veilig vervoeren over het spoor, veilig werken op en rond het spoor en veilig leven rondom het spoor is permanent verbeterd¹⁰⁵ ten opzichte van het huidige niveau; Nederland behoort in 2020 tot de Europese top.

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ¹⁰⁶	Streefwaarde
Totaal FWSI ¹⁰⁷ / jaar / mld treinkm's ¹⁰⁸	National Reference Value; permanente verbetering Structureel top 5 in EU

De NRV wordt periodiek bepaald conform de systematiek zoals beschreven in de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4.

Overall veiligheidsrisico in de EU

Hierna is - ter illustratie - de Europese vergelijking opgenomen van de laatst vastgestelde National Reference Value voor alle risicodragers (exclusief spoor-suïcides). De NRV's zijn berekend op grond van de cijfers over de jaren 2004-2007 die door de verschillende landen zijn aangeleverd. Hierbij moet worden opgemerkt dat er tussen de landen voor die jaren nog verschillen bestonden voor wat betreft de gehanteerde definities. De NRV's van de verschillende landen lenen zich daarom op dit moment nog niet voor objectieve vergelijking. Overigens zullen door de Europese verplichting om voortaan gebruik te maken van de Common Safety Indicators de verschillen geleidelijk verdwijnen en worden de landen beter vergelijkbaar. Met alle voorbehouden van dien inzake het gebruik van de verschillende definities door de verschillende landen, staat Nederland in de laatst verschenen ranglijst op plaats vier als het gaat om de overall-veiligheid.

¹⁰⁵ Het gaat hierbij om het streven naar permanente verbetering op een zodanige wijze dat veiligheid onderdeel is van een integrale afweging waarbij mede gelet wordt op kosteneffectiviteit (zie voor een nader toelichting hoofdstuk 2).

¹⁰⁶ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

¹⁰⁷ FWSI staat voor Fatalities and Weighted Serious Injuries. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.

¹⁰⁸ Het betreft hier: (1) reizigers, (2) werknemers, (3) gebruikers spoorwegovergangen, (4) onbevoegde personen op spoorwegterreinen, (5) 'overige'. Spoor-suïcides worden niet meegenomen in deze indicator.

Lidstaat	NRV
1. Ierland	37,7
2. Luxemburg	49,7
3. Verenigd Koninkrijk	131
4. Nederland	166
5. Frankrijk	179
6. Zweden	188
7. Duitsland	206
8. Denemarken	218
9. Italië	235
10. België	273
EURV	401

Bron: European Railway Agency

8.2 Integrale samenwerking op raakvlakken van verantwoordelijkheden

Resultaten

Er is sprake van een goede samenwerking op de raakvlakken van verantwoordelijkheden, niet alleen binnen de spoorsector maar ook met de relevante organisaties daarbuiten.

Verantwoordelijke partijen

Alle partijen.

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Verbeteren van de samenwerking op de raakvlakken van verantwoordelijkheden, niet alleen binnen de spoorsector maar ook met organisaties buiten de sector zoals hulpverleners. **(Alle partijen in de sector)**
2. Versterken en verbinden van de kennisfunctie binnen de spoorsector op het gebied van veiligheid en de rol van verschillende kennisplatforms daarbij, zoals Stichting Railalert, het OVS en het Platform Transportveiligheid. **(Alle partijen in de sector)**
3. Naar aanleiding van de Evaluatie spoorwetgeving de veiligheidsregelgeving op onderdelen herzien. Zie paragraaf 3.2 voor specifieke acties. **(Verkeer en Waterstaat)**
4. Doorontwikkelen van 'risk based' toezicht. **(IVW)**

8.3 Innovatie

Inzichten evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Er hebben tal van technologische ontwikkelingen en innovaties plaatsgevonden die hebben geleid tot meer veiligheid. Zo zijn er inmiddels mobiele werkplaatsen ontwikkeld en in gebruik genomen ten behoeve van het spooronderhoud. Ook is videoschouw mogelijk geworden (het schouwen van het spoor met een trein waarop videocamera's zijn bevestigd). Als gevolg van innovaties is de botsveiligheid van nieuwe treinen steeds verder verbeterd en is er een online systeem (OVGS) waarin gegevens over het vervoer van gevaarlijke stoffen staan, waardoor hulpdiensten slagvaardiger en sneller te werk kunnen gaan in het geval van een calamiteit. Daarnaast is ATB verbeterde versie (ATB Vv) geïntroduceerd (eind 2009 operationeel in het merendeel van de treinen en bij ruim 1100 seinen) en is ERTMS op verschillende baanvakken ingevoerd. Met de OV-chipkaart kan de sociale veiligheid in de treinen en op de stations verder verbeteren. Deze en andere innovaties hebben bijgedragen aan een verbetering van de veiligheid.

Resultaten

Innovatieve kracht wordt gestimuleerd. Innovaties worden beproefd, doorontwikkeld en 'uitgerold' en dragen bij aan de veiligheid van het spoorvervoer en de veiligheid van het spoorpersoneel.

Verantwoordelijke partijen

Alle partijen

Activiteiten

Om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren wordt gewerkt aan het ontwikkelen, stimuleren en toepassen van innovaties.

De betrokken partijen zijn (met vetgedrukt de trekkers): **vervoerders, infrabeheerder, aannemers en IWW.**



ERTMS testtrein

8.4 Veiligheidsmanagement

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

Het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) van ProRail heeft in de periode van 2006 tot 2008 een sterke ontwikkeling doorgemaakt, waarna IVW het in 2008 heeft beoordeeld en heeft geconcludeerd dat het voldoet aan de eisen uit de Europese veiligheidsrichtlijn.

Ook andere partijen (waaronder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) hebben een VMS ingevoerd, ondanks dat dit niet wettelijk verplicht was. Dat geldt voor partijen als spooraanneemers, onderhoudswerkplaatsen, keuringsinstanties en -instituten en onderaannemers.

Resultaten

Continue focus op (nieuwe) veiligheidsrisico's en het beheersen daarvan. Alle organisaties die werken op en rondom het spoor hanteren een veiligheidsmanagementsysteem (VMS). Bij iedere belangrijke wijziging of vernieuwing in het railsysteem, zoals nieuwe railinfrastructuur, andere dienstregelingen, nieuw treinmaterieel of aangepaste procedures, worden eventuele risico's voor de veiligheid systematisch onderzocht (m.b.v. een risicoanalyse) en beheerst.

Verantwoordelijke partijen

Alle partijen.

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Toezien op de VMS-en van spoorpartijen (wettelijke taak). **(IVW)**
2. Veiligheidsmanagement stevig in de eigen organisatie verankeren middels een VMS (conform de wettelijk voorschriften). De doelen en activiteiten uit deze Derde Kadernota maken hier onderdeel van uit. **(Alle partijen in de sector)**
3. Participeren in de Europese verkenning naar de mogelijkheden om de scope van de wettelijke verplichting om een VMS te hanteren uit te breiden naar andere organisaties, bijvoorbeeld opleiders, exameninstituten en werkplaatsen. **(Verkeer en Waterstaat en IVW)**
4. Leren van incidenten en onderzoeken van IVW, de Arbeidsinspectie, OvV en andere instanties. **(Alle partijen in de sector)**
5. Europese richtlijnen toepassen, zoals verordening 352/2009 van 24 april 2009 (toepassen van een gemeenschappelijk veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en beoordeling). **(Alle partijen in de sector)**

8.5 Veiligheidscultuur

Inzichten uit evaluatie Tweede Kadernota Railveiligheid

De veiligheidscultuur in de sector is versterkt. Dat blijkt zowel uit de agendering van dit onderwerp binnen de spoororganisaties, als uit onderzoeken van IVW en de Onderzoeksraad voor Veiligheid waaruit ook een toegenomen aandacht voor veiligheidssystemen blijkt. Tegelijkertijd kan aan de veiligheidscultuur soms nog meer aandacht worden gegeven. Er bestaat (nog) geen meetinstrument voor het meten van de veiligheidscultuur in de spoorsector.

Resultaten

Er is sprake van een veiligheidscultuur: het veiligheidsbewustzijn bij het spoorpersoneel is hoog. Onveilig werken niet wordt gedoogd.

Verantwoordelijke partijen

Alle partijen.

Indicatoren en streefwaarden

Indicator ¹⁰⁹	Streefwaarde
Nalevingspercentage veiligheidsregelgeving (NVW) door baanwerkers	Permanente verbetering ¹¹⁰
Nalevingspercentage veiligheidsregelgeving door rangeerders	Permanente verbetering ¹¹¹

Er is voor gekozen om voor rangeerders en baanwerkers specifieke indicatoren op te nemen (en niet voor andere functionarissen), omdat de veiligheid van deze beroepen als aandachtspunt naar voren kwam in de evaluatie van de Tweede Kadernota Railveiligheid (zie ook paragraaf 6.2).

Activiteiten

Hierna volgt een overzicht van de activiteiten die worden ondernomen om de beoogde resultaten (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Tussen haakjes staan de betrokken partijen, met vetgedrukt de partij(en) die als trekker optreedt.

1. Indicatoren m.b.t. nalevingspercentage operationaliseren. **(IVW)**
2. Verder verstevigen en verankeren van de veiligheidscultuur in de eigen organisatie op basis van best practices. **(Alle partijen in de sector)**
3. Ontwikkelen meetinstrument voor het meten van de veiligheidscultuur in de spoorsector **(Alle partijen in de sector)**

¹⁰⁹ In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

¹¹⁰ Nalevingspercentages uit verschillende jaren die betrekking hebben op verschillende handhavingsacties zijn niet zonder meer kwantitatief met elkaar te vergelijken. Immers, een toezichthouder richt zich in het kader van risicogeoriënteerd toezicht juist ook op die onderdelen waarbij een vermoeden bestaat dat de werkelijke naleving achterblijft bij de gewenste naleving. Dat betekent dat er ook een kwalitatief aspect is verbonden aan de interpretatie van nalevingspercentages.

¹¹¹ Idem.

9 Financiën

In de vorige hoofdstukken zijn de spoorwegveiligheidsdoelen voor de periode 2010-2020 geformuleerd. Daarbij zijn ook enkele activiteiten (niet limitatief) benoemd. De budgettaire consequenties van de in deze nota opgenomen doelen en activiteiten, voor zover niet opgenomen in de Rijksbegroting of het Infrastructuurfonds, zullen binnen de begrotingen van de betrokken actoren worden opgevangen in lijn met de daar liggende verantwoordelijkheden.

In artikel 13 van de begroting van het Infrastructuurfonds worden de producten op het gebied van Spoorwegen verantwoord. Dit productartikel is gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen zoals beschreven in de beleidsbegroting bij beleidsartikelen 32.02 (aantal verkeersslachtoffers op het spoor verminderen), 32.03 (sociale veiligheid openbaar vervoer verbeteren), 33.01 (verbeteren externe veiligheid), 33.04 (bescherming tegen moedwillige verstoring), 34.03 (netwerk spoor) en 34.04 (netwerk decentraal/regionaal vervoer).

De middelen die vanuit het Rijk momenteel beschikbaar zijn om de doelen te bereiken zijn begroot in de begroting van het Infrastructuurfonds 2010.

Voor de volgende speerpunten is een plan van aanpak opgesteld (cq. in de maak):

STS-doelstelling

Naar aanleiding van het zware treinongeval in september 2009 wordt een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de aanpak voor het terugdringen van STS-passages. Op basis van dit onafhankelijke onderzoek zal bezien worden of en zo ja, hoeveel extra seinen worden uitgerust met ATB-Vv. Tevens zal bezien worden welke aanvullende maatregelen wenselijk zijn ter verhoging van de alertheid/waakzaamheid van machinisten. Financiële dekking van de kosten van een eventuele uitbreiding van het aantal met ATB-Vv uitgeruste seinen komt uit de gerealiseerde efficiencywinst bij ProRail.¹¹²

¹¹²Tweede Kamer Vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 29984, nr. 207.

Overwegen

De overwegveiligheid is de afgelopen tien jaar sterk verbeterd. ProRail stelt een plan van aanpak op, gericht op het verder verbeteren van deze overwegveiligheid. Vooral nog wordt ervan uitgegaan dat de begrote middelen voldoende zijn om de doelstelling te realiseren. Naast het reguliere Beheer en Onderhoudbudget zijn in de begroting van het Infrastructuurfonds 2010 de volgende middelen beschikbaar in het kader van het meerjarig Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (AKI-plan en veiligheidsknelpunten):

	2010	2011	2012	2013
AKI-plan en veiligheidsknelpunten	€38 mln	€30 mln	€10 mln	€10 mln

De besteding van deze middelen is grotendeels al vastgelegd. Jaarlijks zal in de beheerplan-cyclus worden gezien of de begrote middelen nog aansluiten bij de ambities. Overigens zijn voor verbetering van de overwegveiligheid ook middelen beschikbaar gesteld in het kader van specifieke projecten als Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en Spoorse Doorsnijdingen.

Suïcidepreventie

Het aantal suïcidepogingen op het spoor met fatale afloop is over de afgelopen jaren min of meer constant gebleven. De minister van VWS heeft een beleidsagenda preventie suïcide opgesteld met maatregelen om het aantal suïcides in Nederland terug te dringen. De spoorsector wil hieraan graag een bijdrage leveren, door maatregelen te treffen om het aantal suïcides op het spoor terug te dringen. Het gaat dan om een intensivering van bestaande maatregelen zoals het plaatsen van hekwerken en het weghalen van begroeiing bij hotspots. En om het breder toepassen van succesvolle innovatieve maatregelen zoals camera's en schrikverlichting bij perrons en overwegen en praatpalen op perrons. Samenwerking met GGZ instellingen nabij hot spots, kennisinstituten en vervoerders is noodzakelijk om een effectieve inzet van deze maatregelen te garanderen. ProRail stelt een plan van aanpak op. De kosten die aan het plan verbonden zijn, zullen ingepast worden door herprioritering binnen de programmabudgetten van ProRail.

Besluitvorming naar aanleiding van de brede heroverwegingen kan invloed hebben op het beleid zoals in deze nota beschreven.

Bijlage A:

Nota Security Spoor

A1	Inleiding	86
A1.1	Aanleiding, doel en reikwijdte van deze nota	86
A1.2	Achtergrond en aanpak	87
A1.3	Leeswijzer	88
A2	Beleid security spoor	90
A2.1	Visie op veiligheidsbeleid	90
A2.2	Veiligheid is safety én security	91
A2.3	Doel van het beleid security spoor	92
A2.4	Uitgangspunten en randvoorwaarden	93
A3	Het internationale perspectief	96
A3.1	Internationaal vergelijkend onderzoek	96
A3.2	Internationaal securityperspectief	97
A4	Rollen en verantwoordelijkheden	100
A4.1	Overheden	100
A4.2	Spoorsector	108
A4.3	Bestuurlijk-juridisch instrumentarium	110
A4.4	Werkwijze bij de borging van security in de spoorsector	111
A5	Uitvoering door risicobeheersing	114
A5.1	Kwalitatieve aanpak	114
A5.2	Risicoanalyse als instrument	116
A5.3	Samenhang met andere trajecten	116
A5.4	Beheerder en vervoerders	117
A5.5	Goederenvervoer per spoor en regionaal spoorvervoer	119
A6	Financiën	122



A1 Inleiding

Security incidenten op het spoor zijn aan de orde van de dag, bijvoorbeeld spoorlopers, graffiti, vernielingen, derdenstoringen (vandalisme). Het spoor kan te maken hebben met kleinschalige en met grootschalige incidenten. Terreuraanslagen op metro's, stations en treinen, zoals in Madrid op 11 maart 2004, in Londen op 7 juli 2005 en recent in Moskou op 29 maart 2010, hebben helaas wederom duidelijk gemaakt dat het spoorstelsel, met de klanten en het personeel een kwetsbaar en mogelijk doelwit kan zijn voor terroristische aanslagen.

De wijze waarop de beheersing van deze risico's vorm moet krijgen, is onderwerp van deze nota. Deze nota is gestart vanuit de ambitie om de aanpak van terrorismedreiging voor het spoor te beschrijven. "Werkendeweg" is gebleken dat het zinvol is om het hele spectrum te beschouwen: van vandalisme tot terrorisme.

A1.1 Aanleiding, doel en reikwijdte van deze nota

Het doel van deze *Nota security spoor* is aan de spoorsector een richtinggevend kader te bieden voor het beheersen van de security-risico's van het spoor. Met de spoorsector is bedoeld: de beheerder van het spoor en de spoorvervoerders¹³ van personen en goederen.

Een onderdeel van de nota is het verduidelijken van de rollen, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de betrokkenen bij de aanpak van de security van het spoor.

De *Nota security spoor* bevat geen nieuw beleid maar is gericht op het vastleggen en tot de standaard maken (in de sturingsrelatie tussen Verkeer en Waterstaat, ProRail en NS) van een

¹³Omwille van de duidelijkheid is in deze nota de term spoorvervoerders gebruikt. In de spoorwetgeving en in Europese richtlijnen is de term "spoorwegondernemingen" de gangbare term om spoorvervoerders aan te duiden

risico-aanpak die al enige tijd de bestaande praktijk is. Wel wordt het veiligheidsdomein nadrukkelijk uitgebreid met het aandachtsgebied security. Security is daarom ook opgenomen als nieuw aspect in de *Derde Kadernota Railveiligheid*.

Reikwijdte

Het beleid is gericht op (het vervoer over) de hoofdspoorwegen die bij Koninklijk Besluit als zodanig zijn aangewezen. Dit zijn de spoorwegen waarvan de infrastructuur in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat wordt beheerd en in stand wordt gehouden.

De exploitatie kan in opdracht van de minister worden verzorgd (bijvoorbeeld door de concessie aan NS), in opdracht van een decentrale overheid (gedecentraliseerd personenvervoer) of op particulier initiatief (goederenvervoer). Cruciaal is dus dat er ministeriële verantwoordelijkheid en invloed is op het beheer en onderhoud van de infrastructuur en daarmee de veiligheid van de betreffende spoorwegen. De reikwijdte van deze nota sluit daarmee aan bij die van de *Derde Kadernota Railveiligheid*.

In deze nota is aangesloten bij het vigerend bestuurlijk-juridische kader, het daarbij behorende instrumentarium van de spoorwetgeving en de bestaande sturings- en toezichtrelaties tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en ProRail en NS.

Deze nota heeft betrekking op (het vervoer over) het hoofdspoor dat, op basis van de concessie van Verkeer en Waterstaat, in beheer is bij ProRail. Daarnaast ligt er een accent op NS vanwege de concessierelatie met Verkeer en Waterstaat. Om de aanpak van de spoorsecurity sluitend te maken, worden ook de andere spoorvervoerders van personen en goederen en andere concessieverleners betrokken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft aan ProRail gevraagd dit proces in te richten en het voortouw te nemen.

Voor het stads- en streekvervoer ligt de verantwoordelijkheid bij de decentrale overheden die concessies verlenen en bij de betrokken vervoerders. Deze decentrale overheden en vervoerders dienen zelf passende maatregelen te nemen. Het is de intentie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om de security-aanpak van het spoor bij de decentrale overheden te bevorderen. De aanpak en de instrumenten die in deze nota staan beschreven, kunnen ook voor de decentrale overheden en de regionale vervoerders een werkzaam kader bieden bij het beheersen van security.

A1.2 Achtergrond en aanpak

Er is voor de security van het spoor, zowel door andere overheden als door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de spoorsector, reeds een groot aantal activiteiten in gang gezet en er zijn toepasselijke maatregelen genomen. Zo zijn er in 2005 met de spoorsector scenario-uitwerkingen gemaakt. In aansluiting daarop zijn bestaande maatregelen, in de veiligheidsketen van pro-actie tot nazorg, nogmaals gezien in samenhang met andere sectoren en maatregelen. NS en ProRail zijn aangesloten bij het *Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding (ATb)* van de NCTb.

In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is in 2007 onderzoek verricht naar de methodieken die een aantal andere landen van de Europese Unie toepassen als het gaat om de security van het spoor. Ook is hierbij een vergelijking gemaakt met andere sectoren van Verkeer en Waterstaat, zoals de luchtvaart en de zeescheepvaart. De uitkomsten, conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zijn gebruikt bij het opstellen van deze *Nota security spoor*.



De gewenste aanpak van de beheersing van de security-risico's van het spoor is onderwerp van gesprek geweest tussen vertegenwoordigers van ProRail, NS en Verkeer en Waterstaat. Sturen door een risico-aanpak, de eventueel benodigde condities in wet- en regelgeving, de financiën en een heldere rolverdeling zijn de gewenste kernthema's. Medio 2009 heeft ProRail op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een sectorbrede consultatie georganiseerd over de inhoud van de concept *Nota security spoor*. Vrijwel alle spoorvervoerders hebben een reactie op de nota geleverd. De aanpak zoals in de conceptnota beschreven is op hoofdlijnen positief ontvangen.

De nu voorliggende nota bevat een departementaal, interdepartementaal en door de spoorsector gedragen visie op het beheersen van de security-risico's van het spoor. Dit is gericht op: reizigers, goederen, personeel en railinfrastructuur zoals stations, emplacements, opstel terreinen. Gelet op de aard van het onderwerp bevat deze nota geen beschrijving en planning van activiteiten op het niveau van concrete maatregelen. De focus ligt op het beschrijven van het proces en de rolverdeling bij de aanpak.

A1.3 Leeswijzer

Deze nota beschrijft een visie op de aanpak van de security van het spoor en het proces om een adequaat beschermingsniveau van het spoor te realiseren. Na dit eerste hoofdstuk, de inleiding, bevat hoofdstuk twee de beleidsvisie op de aanpak van security van het spoor. De definities van safety en security en hun onderlinge samenhang komen aan de orde. Dit hoofdstuk bevat de doelstelling en de argumentatie voor een ruimere opvatting van het begrip security spoor: naast maatregelen gericht op contraterro-risme omvat het begrip ook maatregelen gericht op het bestrijden van spoorvandalisme, criminaliteit en het bevorderen van de sociale veiligheid op en rond het spoor. Ook gaat dit hoofdstuk in op belangrijke uitgangspunten en randvoorwaarden bij het securitybeleid voor het spoor.

In hoofdstuk drie komen internationale initiatieven aan de orde en wordt op hoofdlijnen ingegaan op de aanpak van security van het spoor in andere EU-landen.

In hoofdstuk vier komt aan de orde hoe de beheersing van de security van het spoor in de praktijk werkt in de relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat – het Directoraat-generaal voor de Mobiliteit (DGMO) –, de andere departementen en de spoorsector. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rollen en de verantwoordelijkheden en op het bestuurlijk-juridische instrumentarium dat is in te zetten bij de aanpak van security van het spoor. In dit hoofdstuk is ook een aantal reeds lopende trajecten aan de orde aan de hand waarvan de security-aanpak verder wordt toegelicht. Zoals het project *Bescherming Vitale Infrastructuur*, de *Strategie Nationale Veiligheid* en het *Alerteringsstelsel terrorismebestrijding*. Het hoofdstuk geeft tenslotte aan hoe de aanpak van security in de spoorsector is te borgen en op welke aspecten de komende vijf jaar de focus ligt.

In hoofdstuk vijf is de uitvoering aan de orde die is gebaseerd op een kwalitatieve aanpak door middel van de risico-analyses. Ook gaat dit hoofdstuk in op de aspecten die kunnen worden geschaard onder het begrip “goed huisvaderschap” en de zorgplichten die uit de concessies aan NS en ProRail voortvloeien. Dit zijn de maatregelen gericht op het waarborgen van de basisveiligheid bij normale bedrijfsvoering. Maar ook -in het kader van preparatie en crisisbeheersing- het op orde en actueel houden van rampenplannen en draaiboeken.

Hoofdstuk zes bevat de financiële bepalingen.

A2 Beleid security spoor

A2.1 Visie op veiligheidsbeleid

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een visie op veiligheid ontwikkeld¹⁴ die als leidraad geldt voor het ontwikkelen van veiligheidsbeleid op de terreinen van weg, water, lucht en spoor. Deze visie heeft vier kernelementen:

1. het streven naar permanente verbetering van de veiligheid, waarbij tussen-doelen en normen als mijlpalen gesteld kunnen worden;
2. de maatregelen en de kosten daarvan transparant maken en als politieke keuze voorleggen;
3. het voorbereid zijn op onvermijdelijke risico's (absolute veiligheid bestaat niet);
4. het tot stand (doen) brengen en onderhouden van veiligheidsmanagement en veiligheidscultuur binnen organisaties.

Bij het streven naar permanente verbetering gaat het om een proces van permanente reductie van de kans op doden, gewonden en schade. Ook als de doelstellingen daarvoor zijn gehaald, blijft het principe gelden dat maatregelen met een positief effect op de veiligheid zeker niet mogen worden nagelaten als deze wenselijk, haalbaar en betaalbaar zijn ("van goed naar beter"). Dit wordt ook wel verwoord met het principe "As Low As Reasonably Practicable" (ALARP).

Het tweede kernelement van de visie reikt de methode aan te werken met meerdere scenario's, waarbij een toenemend ambitieniveau is gerelateerd aan kosten, opbrengsten en haalbaarheid. Zo wordt transparant welke keuzes er politiek-maatschappelijk voorliggen waar het gaat om veiligheid.

¹⁴Beleidsbeschouwing Veiligheid, programmadirectie CVS, Verkeer en Waterstaat, juni 2002

De eerste twee elementen van de veiligheidsvisie samen leiden ertoe dat het streven naar permanente verbetering plaatsvindt op een zodanige wijze dat veiligheid onderdeel is van een integrale afweging ook op basis van kosteneffectiviteit.

Risico's zijn onvermijdelijk. Het erkennen en accepteren hiervan is het derde onderdeel van de veiligheidsvisie. Dit leidt tot het inzicht dat het, naast het nemen van preventieve maatregelen, minstens net zo belangrijk is om de effecten en de gevolgen van rampen en crises te onderkennen en de afwikkeling daarvan te beheersen.

Het vierde kernelement is het invoeren van veiligheidsmanagement als een belangrijke voorwaarde om permanente verbetering tot stand te brengen en om veiligheidszaken structureel en preventief te kunnen beheersen.

De bovenstaande elementen zijn reeds toegepast bij het safetybeleid en worden met deze nota ook van toepassing op het vormgeven van het securitybeleid voor het spoor. Een kanttekening is dat eisen op het gebied van security vaak niet kwantitatief kunnen worden onderbouwd – met tussendoelen en mijlpalen – maar grotendeels kwalitatief van aard zijn.

A2.2 Veiligheid is safety én security

In deze nota zijn de volgende definities gebruikt¹¹⁵:

Safety: het streven om ongewenste gebeurtenissen zoals rampen, systeem- of procesfouten of menselijk falen zo veel mogelijk te voorkomen.

Security: het weerstand bieden tegen opzettelijke verstoring. Dit kan ontstaan door opzettelijk menselijk handelen waarbij er diverse gradaties mogelijk zijn, in ernst oplopend van overlast en vandalisme tot criminele handelingen, sabotage en terrorisme.

Veiligheid: de som van de safety en security inspanningen; een toestand waarin systemen, processen, personen of objecten redelijkerwijs beschermd zijn tegen ongeluk, aantasting of schade of de dreiging daarvan.

De “klassieke” spoorveiligheid richt zich op de interne veiligheid van het spoorstelsel zelf: zoals de veiligheid van het railsysteem voor de reizigers, het spoorwegpersoneel en de gebruikers van overwegen en op de externe veiligheid van omwonenden bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit is altijd aangeduid met het begrip “safety”.

Het safetybeleid voor het railvervoer is geformuleerd in de Tweede Kadernota voor de railveiligheid *Veiligheid op de rails*¹¹⁶, die in januari 2005 is besproken in het overleg tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de Tweede Kamer. In 2009 is de Tweede Kadernota in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie zijn gebruikt bij het opstellen van *Veilig vervoeren, Veilig werken, Veilig leven. Derde Kadernota Railveiligheid*. De voorliggende *Nota security spoor* is een bijlage daarvan.

In de afgelopen jaren is er politiek-maatschappelijk in toenemende mate accent komen te liggen op de veiligheidsbeleving van reizigers en personeel (de sociale veiligheid) en de

¹¹⁵De definities zijn ontleend aan het rapport “Bescherming vitale infrastructuur” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 26643, nr 75) en voor deze nota aangepast.

¹¹⁶Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Veiligheid op de rails, tweede kadernota, 29893, nrs. 1 en 2



bescherming van de reizigers en het spoorstelsel tegen opzettelijk menselijk handelen, zoals vandalisme, sabotage en terrorisme. Dit wordt aangeduid met het begrip “security”.

A2.3 Doel van het beleid security spoor

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt zich met het beleid voor de security van het spoor het volgende ten doel:

Doel beleid security spoor: met maatschappelijk aanvaardbare maatregelen en kosten streven naar duurzame bescherming van het vervoer per spoor van reizigers en goederen tegen de kansen op en de gevolgen van aantasting en verstoring door opzettelijk menselijk handelen, zoals vandalisme, criminaliteit en terrorisme.

De formulering van dit doel impliceert dat securitybeleid voor het spoor niet alleen is gericht op antiterrorisme maar ook op de aanpak van de sociale veiligheid en het spoorvandalisme. De spoorsector is voorstander van deze ruime interpretatie van security. De reden is dat er op die manier synergie kan worden bereikt tussen de verschillende maatregelen en dat dit uiteindelijk leidt tot optimalisatie van maatregelen, effectiviteit en kosten. Zo hanteert ProRail intern voor security de definitie:

“Security is het geheel aan maatregelen en voorzieningen ter bescherming van de bedrijfsvoering tegen onderkende dreigingen door bewust en onbewust menselijk gedrag die de staat, aard of functionaliteit kunnen aantasten”.

Met andere woorden: het gaat om meer dan terrorisme en sabotage. Met deze ruimere opvatting van security kan de samenhang tussen de maatregelen worden versterkt. Maatregelen tegen terrorisme kunnen voortbouwen op maatregelen die lager in het dreigingsspectrum liggen. Als security goed is georganiseerd, vormen maatregelen tegen terrorisme de top van een piramide die steunt op onderliggende maatregelen tegen vandalisme, criminaliteit en sabotage. Bovendien hebben voorstellen voor beschermingsmaatregelen een grotere kans op acceptatie en implementatie wanneer zij zich niet uitsluitend richten op een “abstracte” terroristische dreiging maar ook effectief zijn tegen meer dagelijkse aantastingen of verstoringen, bijvoorbeeld door spoorvandalisme, brandstichting, koperdiefstal, objecten op het spoor.

Wederzijdse beïnvloeding (interactie) tussen safety en security

Uit het voorgaande blijkt dat maatregelen in het kader van safety en security elkaar kunnen beïnvloeden. Dat kan positief of negatief zijn. Een integrale benadering van safety en security op operationeel niveau is daarom nodig. De spoorsector zelf, met name ProRail en NS, zijn de partijen die hier de meeste ervaring mee hebben. Om deze reden speelt de spoorsector een actieve rol bij het inbrengen van kennis en ervaring uit de praktijk in het veiligheidsbeleid. Hierdoor ontstaat een proactieve aanpak. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de spoorsector zijn alert op het ontstaan van nieuwe veiligheidsrisico's als gevolg van de implementatie van beschermingsmaatregelen of door de keuzes die zij hierin maken, bijvoorbeeld door:

- het structureel analyseren van mogelijke risico's en daarbij passende maatregelen;
- het vooraf structureel afwegen van mogelijke effecten van beveiligingsmaatregelen op de veiligheid;
- het achteraf evalueren van effecten van beveiligingsmaatregelen op de veiligheid met de mogelijkheid om bijstellingen te plegen op de maatregelen¹⁷.

A2.4 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Uit een internationale verkenning¹⁸ komt een aantal uitgangspunten naar voren voor het securitybeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarin wordt aanbevolen om de beperking van kwetsbaarheid op systeemniveau centraal te stellen door maatregelen

¹⁷ Ontleend aan de aanbevelingen uit het rapport “Onderzoek naar de effecten van beveiliging op veiligheid” (QST Safe skies, 2005).

¹⁸ Vanaf juni 2005 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat in diverse landen een verkenning uitgevoerd van de security praktijk met betrekking tot vitale infrastructuur. Het betreft een benchmark naar aanpak, criteria en prioriteiten. In 2005 en begin 2006 zijn werkbezoeken afgelegd aan en informatie is ingewonnen over Spanje, de Verenigde Staten, Canada, Engeland, Duitsland en in beperkte mate Frankrijk. Daarnaast heeft Verkeer en Waterstaat in oktober 2006 een internationaal symposium georganiseerd, waarin de overeenkomsten en verschillen in de aanpak van security tussen de Verenigde Staten, diverse EU-landen en Nederland aan bod zijn gekomen.

gericht op de vitale onderdelen (heart and brains) van systemen. De beschermingsmaatregelen dienen te worden opgenomen in de bedrijfsvoering (basismaatregelen en alerteringsmaatregelen).

Voor het spoor kan dit worden vertaald naar het beheersen van de risico's voor de reizigers, bij spoorvervoer van goederen en voor het spoorwegpersoneel door: het verminderen van de mogelijkheden voor een inbreuk, het zo klein mogelijk houden van de effecten van een inbreuk en het bevorderen van een spoedig herstel.

Security dient onderdeel te vormen van het dagelijks handelen in het beheer van objecten en infrastructuursystemen. Het "ogen open houden" is een cruciale factor in effectieve beveiliging. Vervolgens wordt de stap gezet naar security management. Dit betekent dat security als normaal onderdeel opgenomen wordt in een integraal risicomangement-systeem inclusief het formuleren van doelstellingen, risicoanalyses en afwegingskaders ten behoeve van (beveiligings)maatregelen.

Het treffen van operationele maatregelen in het kader van security is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de spoorsector zelf.

De bovenstaande aspecten verplichten tot intensieve samenwerking bij de vormgeving van security op het spoor. Er is onderscheid te maken tussen een basisoniveau van veiligheid en in extra maatregelen in het geval van zwaardere dreigingsniveaus. Hierbij moet bedacht worden dat de spoorsector afhankelijk is van dreigingsinformatie van de NCTb. De NCTb combineert de dreigingsinformatie van de verschillende inlichtingendiensten (zoals AIVD), maakt dit tot één verhaal en communiceert hierover met -in dit geval- de spoorsector. Op basis hiervan kunnen scenario-analyses worden gemaakt die opportuun zijn en die in de risico-analysefase worden meegenomen.

Het spoorstelsel is een open systeem en dat willen we (overheid en spoorsector) zo houden. Hierbij accepteren we dat het systeem intrinsiek kwetsbaar is, vanwege de open aard van het systeem.

Dit is een belangrijk verschil met de luchtvaart en de maritieme sector (zeescheepvaart) waar wel sprake is van gesloten systemen. Met een gesloten systeem wordt bedoeld dat er geen vrije toegang is tot de betreffende infrastructuur en dat de toegang van personen tot het systeem gereguleerd is (bijvoorbeeld door security-checks).

Absolute veiligheid is niet mogelijk, bewustwording hiervan is belangrijk. Het is wel mogelijk om te verkennen welke instrumenten van toepassing kunnen zijn om te komen tot een maatschappelijk aanvaardbaar (rest-)risiconiveau. Daarbij is onderscheid te maken tussen de restrisico's: restrisico's op spoorvandalisme zijn van een andere orde dan restrisico's bij het beheersen van de mogelijkheden van terrorisme op het spoor.

Bij de aanpak van security van het spoor gelden de volgende definities:

- securityrisico's: die risico's die verstoring van de bedrijfsvoering veroorzaken (inbraak, diefstal, vernieling, graffiti, sabotage, terrorisme);
- incidentscenario's: de wijze waarop een securityrisico manifest wordt (inbraak: forceren ramen/deuren, verbreking ruiten);
- risicobeheersing: door het nemen van maatregelen of het treffen van voorzieningen het beheersen van het betreffende risico;
- dreiging: het manifest worden van een (niet) onderkend securityrisico door het beschikbaar komen van specifieke informatie.

Een securityrisico wordt periodiek beoordeeld (het is er wel of niet, het risico is wel of niet acceptabel). Het securityrisico van terrorisme bestaat. Incidentscenario's zijn bijvoorbeeld

bomaanslagen op treinen of stations. Risicobeheersingsmaatregelen zijn – binnen de spoorsector – vooral gericht op het beperken van vervolgschade. De kans is klein, het effect kan groot zijn. Op het moment dat er een specifieke dreiging bestaat kan de NCTb de spoorsector alerteren waardoor -tijdelijk- extra beheersmaatregelen worden genomen. Een dreiging doet zich voor binnen een afgebakende periode.

Maatregelen ter bescherming van reizigers, personeel, goederenvervoer, infrastructuur en gebouwen zijn gericht van karakter en gefundeerd op risicoanalyses. De operationele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van security maatregelen ligt bij de spoorsector. Om de risico's te beheersen zijn (de bij "safety" bekende) veiligheidsmethodieken toepasselijk, zoals de systematiek van het veiligheidsmanagement, de veiligheidsketen, de risicoanalyse en het veiligheidsrapport (de safety case). Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor de mogelijke interactie tussen maatregelen op het gebied van safety en security.

Streven naar permanent verbeteren is een uitgangspunt in de aanpak. Op basis van de veiligheidsvisie in paragraaf 2.1 gebeurt dit op een zodanige wijze dat veiligheid onderdeel is van een integrale afweging waarbij mede gelet wordt op kosteneffectiviteit. Daarbij kan de aanpak van security via de volgende ontwikkelingsstadia van volwassenheid verlopen:



Het te bereiken ontwikkelingsstadium hangt mede af van het risicoprofiel. Een volledige focus op veiligheidsintegratie is daarom niet altijd nodig.

A3 Het internationale perspectief

A3.1 Internationaal vergelijkend onderzoek

In 2007 is in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een onderzoek uitgevoerd naar de aanpak van security van het spoor in een aantal EU-landen. Ook is in dit onderzoek gekeken naar de toepasselijkheid van kwantitatieve normen voor security, zowel voor spoor als voor andere Verkeer en Waterstaat beleidsterreinen zoals de luchtvaart en de zeescheepvaart. Bevindingen uit dit onderzoek zijn:

- alle benchmark landen hanteren een kwalitatieve aanpak, waarbij zij een selectie maken van de meest effectieve maatregelen, gebaseerd op een risicoanalyse van de kwetsbaarheid van objecten, de kosten van de maatregelen en de impact op prestaties;
- een aantal landen is bezig om een meer kwantitatieve benadering te ontwikkelen; deze benadering is nog in ontwikkeling;
- in twee landen is door middel van wetgeving opgelegd dat security de verantwoordelijkheid van de eigenaar van het object is. Als ondersteuning hiervan zijn door de overheid richtlijnen en leidraden opgesteld hoe security beheerst kan worden; dit wordt niet verplichtend opgelegd omdat de overheid niet de verantwoordelijke partij is;
- in alle benchmarklanden voert de overheid audits uit om de genomen maatregelen in de praktijk te testen; de overheid is daarbij coördinerend, stelt richtlijnen op en voert audits uit, terwijl de spoorbedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor zowel de maatregelen als de financiering ervan;
- er zijn wel accentverschillen in maatregelen: het ene land zet meer in op inlichtingendiensten en gedragsbeïnvloeding terwijl het andere land meer de focus legt op technologie en ook op het vinden van synergie met de antivandalisme aanpak;
- in alle benchmarklanden zijn de spoorwegbedrijven zelf verantwoordelijk voor de financiering van de maatregelen. De kosten worden deels doorberekend aan de reizigers;
- de baten van security-maatregelen liggen op systeemniveau vooral in reductie van schade en daardoor minder storingen en een hogere prestatie van het vervoerssysteem.

De huidige kwalitatieve aanpak door ProRail en NS is vergelijkbaar met de benchmarklanden.

De maatregelen in de lucht- en de zeescheepvaart zijn in sterke mate geïnitieerd door internationale regelgeving en zelfregulering die voortkomt uit commerciële belangen. De rol van de overheid is toe te zien op het voldoen aan regelgeving. Voor de zeescheepvaart is de internationale regelgeving opgenomen in de nationale wetgeving door de Havenbeveiligingswet. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat ontwikkelt en coördineert het securitybeleid voor de zeescheepvaartsector door middel van de Unit Freight Task Force.

A3.2 Internationaal securityperspectief

“Op Europees en mondiaal niveau is het onderwerp bescherming van de vitale infrastructuur een prioriteit. Als vitaal bestempelde infrastructures houden vaak niet op bij de grens. Zo is een aantal landen voor de aanvoer van olie en gas afhankelijk van een grensoverschrijdend stelsel van buisleidingen die beginnen in Nederland en wordt het tegengaan van pandemieën bemoeilijkt door het intensieve internationale verkeer van personen. Voor Nederland zijn in dit verband de Europese Unie (EU), het IEA (Internationaal Energie Agentschap) en de NAVO de belangrijkste organisaties. Deze organisaties hebben hun eigen beleid en maatregelen op dit terrein. Ontwikkelingen en capaciteitsopbouw zoals die vanuit de NAVO en de EU plaats vinden moeten elkaar versterken en niet dupliceren. Daarnaast is een aantal, vooral internationaal opererende industrieën en bedrijven uit oogpunt van continuïteit van het bedrijfsproces al lang bezig met het nemen van vergaande beschermende en voorzorgsmaatregelen. Voorbeelden hiervan zijn de luchtvaartindustrie, de energiesector en de financiële instellingen. Voor een aantal sectoren geldt dat deze maatregelen zijn geïndiceerd vanuit de Verenigde Naties.

Het belang van een Europese benadering bij het beschermen van de vitale infrastructuur wordt door Nederland onderstreept. Transport- en bijvoorbeeld energie-infrastructuren zijn immers ook in belangrijke mate internationaal van karakter.”¹¹⁹

Op dit moment is er geen securitybeleid specifiek voor het spoor opgenomen in het werkprogramma van de EU. Wel heeft de Europese Commissie een richtlijn opgesteld voor het nemen van maatregelen voor de bescherming van de vitale infrastructuur tegen terrorisme, het zogenaamde *European Programme Critical Infrastructure Protection (EPCIP)*. De uitgangspunten zijn dat onder andere het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen en dat het programma ziet op de bescherming van vitale infrastructuur met grensoverschrijdende effecten. De lidstaten moeten deze infrastructuur aanwijzen. Nederland onderkent voornamelijk geen (spoor)infrastructuur die voldoet aan het criterium van ontregeling in meer dan twee landen bij uitval.

Voor de veiligheid van het spoor heeft de EU de Spoorwegveiligheidsrichtlijn¹²⁰ opgesteld en is er een specifiek artikel opgenomen in een Verordening:

¹¹⁹ Uit Rapport Bescherming Vitale Infrastructuur, BZK 2005

¹²⁰ Richtlijn 2008/110/EG tot wijziging van Richtlijn 2004/49/EG (‘Spoorwegveiligheidsrichtlijn’)



Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees parlement en de raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer

Artikel 26 **Persoonlijke veiligheid van de reizigers**

In overeenstemming met de openbare autoriteiten nemen spoorwegaandernemen, infrastructuurbeheerders en stationsbeheerders passende maatregelen op hun onderscheiden verantwoordelijkheidsgebieden en stemmen zij deze af op het door de openbare autoriteiten vastgestelde veiligheidsniveau om de persoonlijke veiligheid van de reizigers in de spoorwegstations en de treinen te garanderen, en om de risico's te beheersen. Ze werken samen en wisselen informatie uit over beste praktijken inzake de preventie van handelingen die het veiligheidsniveau kunnen verslechteren.

Samenlevingen zijn zo met elkaar verweven dat het onmogelijk is om ons op het gebied van nationale veiligheid, bescherming van vitale infrastructuur en crisisbeheersing alleen op Nederland te richten. De EU zet zich in voor het versterken van de samenwerking binnen de EU op het gebied van preventie, preparatie en respons op rampen en crises. Nederland zal deze ontwikkeling onder andere steunen door het delen van onze aanpak in dit kader: de Nationale Risico Beoordeling. Nederland zal zich in Europees verband inzetten voor de risicogebaseerde benadering (risk based approach).

Daarnaast zal het kabinet zich de komende periode blijven inzetten op de implementatie van de Europese richtlijn voor de bescherming van vitale infrastructuur (EPCIP) en de actiepunten uit het CBRN actieplan (Chemisch, Biologisch, Radiologisch, Nucleair).

Diverse Europese spoororganisaties werken op het terrein van security samen. Het onderwerp security krijgt binnen deze spoorwegorganisaties in speciale werkgroepen bijzondere aandacht. Voorbeelden van deze spoorwegorganisaties zijn de EIM (European Railinfrastructure Managers), de CER (Community of European Railway and Infrastructure Companies, COLPOFER (Collaboration des services de police ferroviaire et de sécurité) en de UIC (Union International de Chemin de Fers).

Tussen deze organisaties vindt afstemming plaats. Doelstellingen zijn onder andere: het ontwikkelen van een gemeenschappelijke aanpak, het uitwisselen van kennis, “recommended practices” en ervaringen, het uitwisselen van operationele veiligheidsinformatie, het vaststellen van behoeften aan innovatie en onderzoek en het volgen en beïnvloeden van Europese regelgeving.

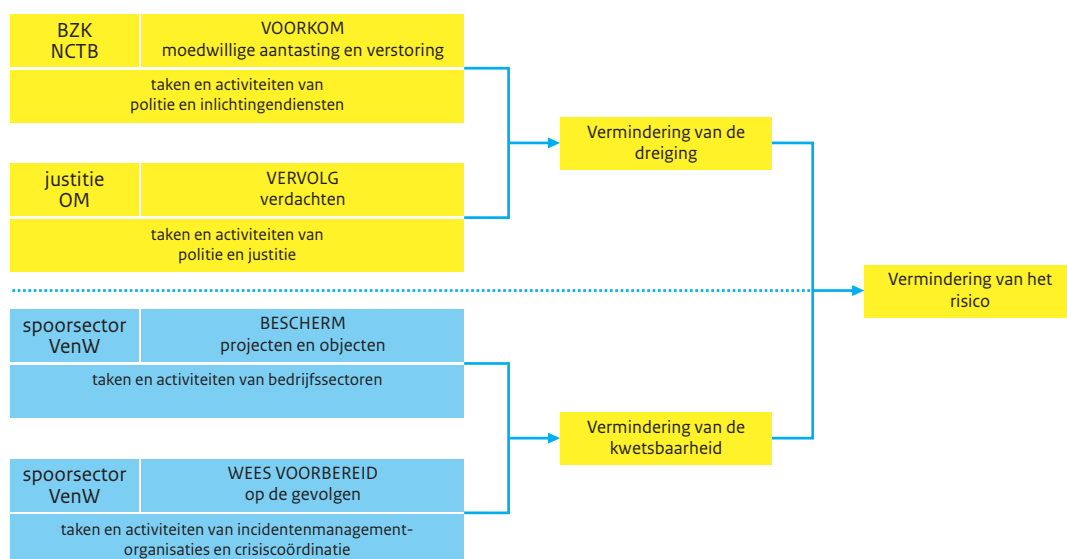
Ook in het kader van grote publieksevenementen worden operationele afspraken gemaakt. COLPOFER heeft daarnaast goede contacten met de EU, Railpol (de organisatie van Europese spoorwegpolitiediensten), EIM Security Group (de organisatie van infrastructuurbeheerders in Europa) en uiteraard de UIC zelf.

A4 Rollen en verantwoordelijkheden

A4.1 Overheden

Bij de beheersing van security zijn meerdere organisaties betrokken, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid dan wel specifieke deskundigheid. Veel maatregelen vereisen ook intensieve samenwerking tussen de verschillende organisaties en vaak zijn partijen van elkaar en dus van de samenwerking afhankelijk.

Hieronder komt de rolverdeling aan de orde toegespitst op relevantie voor de spoorsector.



Vermindering van de dreiging

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van het tegengaan van radicalisering, (internationale) samenwerking op het gebied van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de rechtshandhaving liggen bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie.

Vermindering van de kwetsbaarheid (kans en effect)

Het beheersen van de risico's van het spoorstelsel tegen aantastingen daarvan, het voorbereid zijn op de mogelijke gevolgen en de afwikkeling daarvan (crisisbeheersing) is de verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de spoorsector.

Samen zijn de activiteiten en maatregelen gericht op het reduceren van **de kansen op en de effecten van** risico's op security incidenten.

Ministerie van Justitie

Dit ministerie is op het gebied van security verantwoordelijk voor de sector van de rechtsorde en de rechtshandhaving. Tevens is de minister van Justitie coördinerend bewindspersoon bij de terrorismebestrijding. Op basis van de "doorzettingsmacht" heeft de minister van Justitie de bevoegdheid om bij acute terreurdreigingen ook op terreinen van andere ministers maatregelen te nemen¹²¹.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de sector openbare orde en veiligheid. Tevens is de minister van BZK onder andere coördinerend minister voor nationale veiligheid, crisisbeheersing op nationaal niveau, mede door de inzet van het *Nationaal Crisis Centrum (NCC)* en eveneens voor het rijksbeleid ten aanzien van de hulpverlenende diensten: brandweer, ambulance (de GHOR: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De Spoorwegpolitie is onderdeel van het KLPD. In alle treinen en op de perrons is de eerstelijns politiezorg in handen van de Spoorwegpolitie. In samenspraak met de regionale politie is de Spoorwegpolitie ook verantwoordelijk voor de eerstelijns politiezorg op vijf grote stations: Amsterdam Centraal, Den Haag Centraal, Rotterdam Centraal, Utrecht Centraal en Schiphol. Ook zorgt de Spoorwegpolitie voor het ordelijk en veilig laten verlopen van het spoorvervoer van grote groepen mensen naar concerten, voetbalwedstrijden en andere evenementen. De behandeling van en het onderzoek naar spoorwegongevallen behoort ook tot het takenpakket. Bij calamiteiten werkt de spoorsector samen met de Spoorwegpolitie om het treinverkeer, na hulp of onderzoek, zo snel mogelijk te hervatten. Ook geeft de Spoorwegpolitie voorlichting aan scholieren over risico's op en om het spoor.

Door het ministerie van BZK wordt ook de regie gevoerd over het project *Bescherming Vitale Infrastructuur*. Tevens ressorteert onder het ministerie van BZK de *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)*. Deze dienst oefent taken uit op basis van de *Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten* die in 2002 in werking is getreden. Voor het spoor is relevant dat de AIVD een wettelijke beveiligingsbevorderende taak heeft ten aanzien van onderdelen van overheid en bedrijfsleven die van vitaal belang zijn. De dienst beschikt over specifieke deskundigheid inzake methodieken voor risico-analyses en dreigingsscenario's.

¹²¹ Besluit van 14 december 2005, houdende tijdelijke herindeling van ministerieel taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter (Staatsblad 2005, 662)

Strategie Nationale Veiligheid

Om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op dreigingen, heeft het kabinet de Strategie Nationale Veiligheid vastgesteld. De strategie staat voor een efficiënte en samenhangende werkwijze die sinds een aantal jaren wordt gehanteerd om de nationale veiligheid te waarborgen. Binnen deze strategie werken overheden, bedrijfsleven (waaronder vitale sectoren), kennisinstituten, inlichtingendiensten en burgers steeds intensiever samen aan:

- Het onderkennen van belangrijke dreigingen waar we als maatschappij mee te maken krijgen (Nationale Risicobeoordeling, NRB).
- Het vervolgens beoordelen en versterken van capaciteiten om deze dreigingen het hoofd te kunnen bieden (Capaciteitanalyse).
- Het voorbereiden op mogelijke beheersing van een crisis mocht het toch fout gaan (Crisisbeheersing en zelfredzaamheid).
- Het gezamenlijk beoefenen van de aanpak van deze dreigingen en crisis in de praktijk.

Het programma *Bescherming Vitale Infrastructuur (kortweg Vitaal genoemd)*, is een belangrijk deelprogramma dat ressorteert onder de strategie Nationale Veiligheid. In het programma worden vitale diensten, producten en processen benoemd, worden verantwoordelijkheden helder gemaakt, worden actieve netwerken opgezet en onderhouden en worden gezamenlijk voorbereidingen getroffen in geval uitval plaatsvindt.

Transport is een noodzakelijke voorwaarde voor de economie: personen reizen van en naar locaties waar economische activiteiten plaatsvinden. Toelevering van grondstoffen en distributie van producten vormen de bloedsomloop van de samenleving. Langdurige uitval van (belangrijke elementen binnen) de transport-functie zou leiden tot grootschalige economische verstoring en daarmee tot maatschappelijke ontwrichting.

In het algemeen is transport niet als kwetsbaar te beschouwen. Het bestaan van dichte netwerken en verschillende modaliteiten naast elkaar maakt verstoring van de functionaliteit als geheel moeilijk voorstelbaar. Bij verstoring van enkele schakels in de netwerken zal de hinder in eerste instantie groot zijn; voor specifieke transportstromen voor vitale functies zullen echter snel alternatieven voor handen zijn.

Een viertal specifieke elementen uit het transportsysteem vraagt echter bijzondere aandacht in het kader van Bescherming van Vitale Infrastructuur. Dit zijn de beide Mainports Schiphol en Rotterdam, specifieke objecten in het Hoofdwegennet en het Hoofdvaarwegennet en tenslotte objecten in het spoorsysteem.¹²²

Of een bepaalde sector al dan niet als “vitaal” is aan te merken is in 2005 gedefinieerd in het project *Bescherming Vitale Infrastructuur (Vitaal)* onder regie van het ministerie van BZK. Infrastructuur wordt beschouwd als vitaal als tenminste één van de volgende criteria van toepassing is:

- verstoring of uitval van een vitale sector, dienst of product veroorzaakt economische of maatschappelijke ontwrichting op (inter-) nationale schaal;
- verstoring of uitval leidt direct of indirect tot veel slachtoffers;
- de ontwrichting is van lange duur, het herstel kost relatief veel tijd en gedurende het herstel zijn voorsnog geen reële alternatieven voorhanden.

¹²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30821, nr. 10 (bijlage analyse bescherming vitale infrastructuur, blz. 39-43)

Binnen de sector transport heeft het spoor als deelsector een plaats gekregen onder andere vanwege de gebleken kwetsbaarheid van het spoor na de aanslagen van 11 maart 2004 in Madrid. Nadere analyses van Verkeer en Waterstaat en de spoorsector hebben geleid de volgende bevindingen:

- uit het oogpunt van de transportfunctie wordt het spoorstelsel niet als vitale infrastructuur beschouwd. Uitval van het spoorstelsel leidt niet tot economische of maatschappelijke ontwrichting op nationale schaal, uitval van de vervoersfunctie leidt niet tot veel slachtoffers, en als de ontwrichting lange tijd duurt zijn er alternatieven voorhanden;
- wel zijn er specifieke locaties waar het relatieve aandeel van spoor in de bereikbaarheid groot is;
- de aard van het systeem is: een kwetsbare en open infrastructuur. Dat leidt tot de constatering dat het (fysieke) beschermingsniveau tegen moedwillige schade en terrorisme intrinsiek laag is;
- een aantal objecten is vitaal omdat het verzamelplaatsen zijn van grote aantallen mensen en daarom de potentie heeft van grote aantallen slachtoffers (soft targets).

Alle betrokken partijen hebben in de afgelopen jaren hun verantwoordelijkheid, zoals in de voortgangsrapportage Bescherming vitale infrastructuur van 2007¹²³ beschreven, genomen. Vitale sectoren weten dat zij verantwoordelijk zijn voor het doorfunctioneren van hun sector.

De Wet Veiligheidsregio's¹²⁴ regelt de instelling van 25 veiligheidsregio's. De gemeenten werken hierdoor in hetzelfde gebied, met dezelfde grenzen, samen met politie, brandweer en ambulancezorg. Hierdoor gaat vooral in de crisisbeheersing en rampenbestrijding de bestuurlijke en operationele slagkracht omhoog. Daarnaast regelt de wet de organisatie van de brandweerzorg, de geneeskundige hulpverlening en de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Nadere kwaliteitseisen komen in aparte besluiten. De burgemeesters van de gemeenten binnen een regio vormen samen het bestuur van de veiligheidsregio. De gemeenten financieren voor het grootste deel hun regio. De voorzitter van de veiligheidsregio is de burgemeester die ook de korpsbeheerder van de regiopolitie is. Bij een plaatselijke ramp binnen één gemeente blijft de burgemeester verantwoordelijk voor de aanpak. Tijdens een ramp of crisis die meer dan één gemeente tegelijk treft, krijgt de voorzitter van de veiligheidsregio het opperbevel over de hulpverleningsdiensten en de bevoegdheid om knopen door te hakken in de regionale besluitvorming.

De veiligheidsregio's pakken de verantwoordelijkheid op om ook voorbereid te zijn op mogelijke uitval van vitale infrastructuur.

Structurele aandacht voor de vitale sectoren en het nemen van de nodige maatregelen garandeert uiteraard niet dat uitval van een vitaal product, dienst of proces zich nooit zal voordoen. De afgelopen jaren is daarom ook ingezet op het zoveel mogelijk voorbereid zijn op uitval. Vitale sectoren, veiligheids- en politieregio's en de nationale crisisorganisatie zijn hier samen in opgetrokken.

De vorming van de veiligheidsregio's heeft een positieve bijdrage geleverd, doordat er een eenduidige gesprekspartner is ontstaan voor de vitale sectoren. Deze bijdrage zal alleen maar toenemen naarmate de veiligheidsregio's zich verder ontwikkelen tot volwaardige veiligheidspartners. Informatiedeling tussen vitale sectoren en veiligheids- en politieregio's, zoals over de vitale objecten in een regio, is daarbij van cruciaal belang.

¹²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29668, nr. 18

¹²⁴ Staatsblad 2010, 145

Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding (NCTb)

Het algemene dreigingsniveau dat is gekoppeld aan de algemene terroristische dreiging voor Nederland, zoals dat is beschreven in het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)*, is naar aanleiding van recente dreigingsanalyses verlaagd van *substantieel* naar *beperkt*. Het dreigingsniveau *beperkt* is niet het laagste dreigingsniveau en betekent zeker niet dat een aanslag geheel is uit te sluiten. Het niveau *beperkt* geeft aan dat de kans op een terroristische aanslag op dit moment relatief gering is. De bijstelling van het dreigingsniveau is de uitkomst van een zorgvuldige weging van de op dit moment beschikbare dreigingsinformatie.

Het DTN is een globale analyse van de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland. Dit systeem geeft dus de (potentiële) terroristische dreiging op Nederland als geheel weer, waarbij alle informatie die iets zegt over de kans op een aanslag wordt meegewogen, en daarmee ook de internationale context en de voorfasen van terrorisme: radicalisering en rekrutering. Het is niet zozeer de eindkwalificatie van de dreiging (het dreigingsniveau), maar de onderliggende periodieke schets van de dreigingsrelevante ontwikkelingen die de inhoudelijke basis vormt van het Nederlandse contraterrorismebeleid.

Een verlaging van het dreigingsniveau naar *beperkt* betekent niet dat beleidsontwikkeling komt stil te staan of wetgevingstrajecten worden stopgezet. Ieder DTN is in beginsel een momentopname. Dit betekent dat trends in meerdere opeenvolgende DTN's zichtbaar kunnen worden. Het Nederlandse contraterrorismebeleid is gericht op zowel vroegtijdige signalering en preventie als repressie. Het beleid is daarmee een onderliggende factor van de verlaging naar *beperkt*. Bovendien is niet bekend hoe lang dit niveau gehandhaafd kan worden. Ontwikkelingen kunnen razendsnel gaan en waakzaamheid blijft geboden. Zo werd in maart 2007 het niveau verlaagd van *substantieel* naar *beperkt*, maar werd het in maart 2008 weer verhoogd naar *substantieel* vanwege een toename van de internationale component van de dreiging. Ook het dreigingsniveau *beperkt* vraagt dus om alertheid. De NCTb en zijn partners zijn en blijven dat.

Het terugbrengen van het dreigingsniveau heeft overigens ook geen directe gevolgen voor concrete beveiligingsmaatregelen. Voor de bepaling van dergelijke maatregelen bestaan het Alerteringssysteem Terrorisbestrijding en het Stelsel Bewaken en Beveiligen.

De hierboven geciteerde passage is een samenvatting van het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)* van november 2009¹²⁵. Het DTN wordt driemaandelijks door de *Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding (NCTb)* omschreven en vastgesteld en heeft als doel om politiek en bestuur – en in afgeleide zin de samenleving – te informeren over mogelijke terroristische dreigingen voor Nederland.

De NCTb hanteert de volgende definitie van terrorisme¹²⁶:

- Terrorism is het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

¹²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29754, nr. 172

¹²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29754, nr. 172

Verschillende organisaties (als de AIVD, MIVD, de politie en de NCTb) verzamelen informatie en maken analyses over terrorisme en terroristische dreiging. De NCTb integreert deze dreigingsanalyses en bereidt besluitvorming voor op verschillende gebieden: van bescherming van personen tot het tijdig waarschuwen van bedrijfssectoren en het ontwikkelen van nieuw beleid. Dit levert diverse producten op die elk hun specifieke toepassing hebben:

- het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN);
- het Alerteringsstelsel terrorismebestrijding (ATb), op basis waarvan veiligheidsmaatregelen in vitale overheids- en bedrijfssectoren worden genomen;
- het stelsel van bewaken en beveiligen, gericht op een individueel object, dienst of persoon.

De NCTb is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, de analyse van inlichtingen en informatie en voor de regie over de te nemen beveiligings- maatregelen bij de bestrijding van terrorisme¹²⁷. Hij legt verantwoording af aan de ministers van Justitie en BZK.

In onderstaande tabel zijn de dreigingsystemen in samenhang geplaatst¹²⁸:

	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)	Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding	Stelsel Bewaken en Beveiligen
Doel	Geeft een globale analyse van de (inter)nationale terroristische dreiging tegen Nederland. De focus ligt op fenomenen en ontwikkelingen.	Geeft een beeld over een dreiging op een (vitale) bedrijfssector. Bedoeld om in geval van verhoogde dreiging maatregelen te kunnen nemen gericht op die sector.	Geeft de ernst en de waarschijnlijkheid van een dreiging op een object, dienst of persoon weer. Bedoeld om bij een concrete dreiging beveiligingsmaatregelen te kunnen nemen.
Niveaus van dreiging	<ul style="list-style-type: none"> • Minimaal • Beperkt • Substantieel • Kritiek 	<ul style="list-style-type: none"> • Basisniveau • Lichte dreiging • Matige dreiging • Hoge dreiging 	Glijdende schaal: combinatie van de waarschijnlijkheid en de ernst van de dreiging
Dreiging geldt voor	Nederland als geheel.	Aangesloten bedrijfssectoren.	Personen, objecten en diensten.
Maatregelen	Het DTN is bedoeld voor het formuleren van contra-terrorismebeleid.	Afhankelijk van het dreigingsniveau treffen de sector én de lokale en/of landelijke overheid maatregelen.	Afhankelijk van het dreigingsniveau treft de lokale en/of landelijke overheid beveiligingsmaatregelen.

Het beheer, de instandhouding en het onderhoud van het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding (ATb) zijn in handen van de NCTb. Het ATb richt zich primair op overheidsdiensten en bedrijfssectoren en heeft tot doel in geval van een terroristische dreiging snel en eenduidig tijdelijke maatregelen te kunnen nemen. De minister van Justitie neemt de besluiten over de toepassing van het alerteringsstelsel indien er sprake is van een terroristische dreiging, in nauw overleg met de minister van BZK.

Het alerteringsstelsel is bedoeld om de weerstand van aangesloten bedrijfssectoren tegen terrorisme **tijdelijk** te kunnen verhogen naar aanleiding van een specifieke dreiging. Het alerteringsstelsel is dus geen instrument om het (basis)niveau van bescherming

¹²⁷ Instellingsregeling Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (Staatsblad 2005, 127)

¹²⁸ Handreiking terrorismebestrijding NCTb

structureel te verhogen. Dit blijft een verantwoordelijkheid van de sector zelf, samen met het verantwoordelijke vakdepartement.¹²⁹ Bedacht moet worden dat het alerteringssysteem voornamelijk in zeer specifieke situaties toepasbaar is: het gaat dan vaak om globale informatie die tot verhoogde waakzaamheid leidt voor meerdere objecten. Bij specifieke dreigingsinformatie treedt het Stelsel Bewaken en Beveiligen in werking.

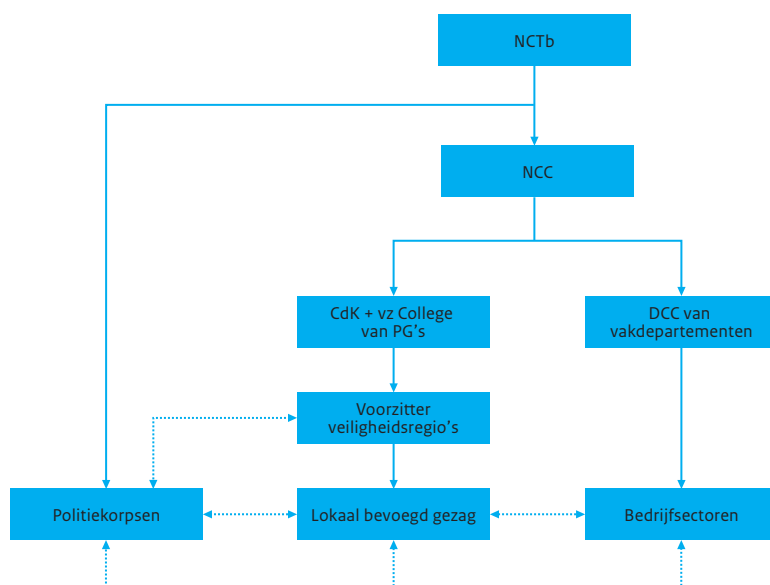
De volgende sectoren zijn aangesloten: luchthavens, zeehavens, olie, chemie, drinkwater, elektriciteit, gas, nucleair, financieel, spoor, stads- en streekvervoer, telecom, publieks-evenementen, hotels, tunnels en waterkeringen.

Of een sector wordt aangesloten, hangt af van de mate waarin deze van vitaal belang is in financieel-economische zin en van de vraag of de sector een aantrekkelijk doelwit lijkt voor terroristen. Daarbij speelt een rol of er mogelijkheden zijn om met eenvoudige middelen grote aantallen menselijke slachtoffers te maken, of dat doelen een belangrijke symbolische betekenis voor onze westerse samenleving hebben¹³⁰.

Van tevoren zijn tussen de overheid en de sector afspraken gemaakt over de maatregelen die genomen gaan worden bij een bepaald niveau van dreiging. Bij elk dreigingsniveau hoort een bepaald pakket aan maatregelen.

De minister van Justitie is coördinerend bewindspersoon voor terrorismebestrijding. Hij neemt dan ook de besluiten over de toepassing van het alerteringssysteem indien er sprake is van een terroristische dreiging, in nauw overleg met de minister van BZK.

Is er sprake van op- of afschaling, dan worden in beginsel twee sporen gevolgd. Door de NCTb worden de politiekorpsen geïnformeerd. Parallel daaraan wordt het Nationaal Crisis Centrum (NCC) geïnformeerd. Vanuit het NCC vertakt de informatie zich weer in twee richtingen: de bedrijfssectoren worden geïnformeerd via de departementale coördinatiecentra (DCC) en de bestuurlijke kolom wordt geïnformeerd (commissarissen van de Koningin, burgemeesters). Deze structuur is gebruikelijk in de praktijk van de crisiscoördinatie.¹³¹



¹²⁹ Uit: uitgave NCTb, januari 2006 ("7 vragen over het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding")

¹³⁰ Handreiking Terrorismebestrijding, NCTb

¹³¹ Bron figuur en tekst: Alerteringssysteem Terrorismebestrijding. Achtergrondinformatie (NCTb, 2005)

De werking van het systeem is bekrachtigd door middel van afspraken tussen de ministers van Justitie en van BZK en de aangesloten bedrijfssectoren.

Het alerteringssysteem is uitdrukkelijk niet bedoeld voor het grote publiek. Het is geen voorlichtingsmiddel naar de bevolking. Uit ervaringen van met name de Britse, Belgische, Spaanse en Amerikaanse systemen is gebleken dat een codesysteem niet het meest aangewezen communicatiemiddel is voor het brede publiek. Bovendien blijkt dat de bevolking er vooral behoefte aan heeft om in gewone taal te horen te krijgen wat er aan de hand is in geval van een ernstige terroristische dreiging. Wat men ook wil weten, is of de overheid de situatie onder controle heeft en of men er mogelijk last van kan ondervinden. Dáár zal de publieksinformatie op gericht zijn. Bij elke op- of afschaling van het systeem zal naar buiten gecommuniceerd worden, al dan niet tezamen met de betrokken bedrijfssector. Een persbericht of persconferentie liggen het meeste voor de hand.

Binnen de sector spoor zijn ProRail en NS aangesloten bij het ATb. In het kader van het reguliere Trein Incident Management zijn specifieke procedures voor het ATb opgenomen en afgestemd met de overige hulpverleningsdiensten, zoals de brandweer, de politie en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR). Binnen de sector stads- en streekvervoer zijn meerdere vervoerbedrijven aangesloten. Maatregelenpakketten zijn op elkaar afgestemd.

Kennisnetwerken

Om de samenwerking op het gebied van security te stimuleren is in 2007 het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) opgericht. NAVI ondersteunt het bedrijfsleven met advies over securityvraagstukken en biedt een platform waar veiligheidspartners samenkomen. In twee jaar tijd heeft NAVI bijgedragen aan de bewustwording over security. Zo heeft NAVI een aantal risicoanalyses uitgevoerd over onder andere de beveiliging van buisleidingen en de gevolgen van ICT-uitval. De Nationale Infrastructuur ter bestrijding van Cybercrime (NICC) biedt ook een platform voor publieke en private partners op het meer specifieke gebied van cybercrime. Sinds 2005 is gebleken dat cybercrime een belangrijk thema is waar in de toekomst meer op moet worden ingezet. Het NAVI is per 1 maart 2010 beëindigd. GOVCERT.NL¹³² en het Informatieknooppunt Cybercrime (IKC) van het programma NICC blijven in de huidige vorm bestaan en zullen hun activiteiten ongewijzigd voortzetten. Ook zal de goede samenwerking tussen IKC en GOVCERT.NL worden voortgezet. Concreet betekent dit onder andere dat GOVCERT.NL zich – net als AIVD en KLDPD – in blijft zetten in het IKC.

¹³²GOVCERT.NL ondersteunt overheidsorganisaties in ICT- en informatiebeveiliging met diensten als preventie, waarschuwing, advisering, kennisdeling en monitoring. Daarnaast is zij actief bij het voorkomen en afhandelen van ICT veiligheidsincidenten, 24 uur per dag, 7 dagen per week. Alle overheidsorganisaties kunnen gebruik maken van deze dienstverlening.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid voor het spoorstelsel en de daarbij in te zetten wet- en regelgeving. Binnen deze kaders en randvoorwaarden ligt de verantwoordelijkheid voor een veilige dagelijkse uitvoering van het spoorvervoer bij de betrokken bedrijven zelf. De rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is het bevorderen en monitoren van, en toezien op de inspanningen van de spoorsector bij het beheersen van de risico's. Ook heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat de coördinatie, door het *Departementaal Coördinatiecentrum Verkeer en Waterstaat (DCC)*, in crisissituaties op beleidsterreinen van Verkeer en Waterstaat. Het DCC fungeert ook als aanspreekpunt voor het NCC, de NCTb en de andere ministeries. De NCTb geeft besluitvorming over mogelijke dreiging en alertering via het DCC door aan de (spoor)sector.

Het organisatie-onderdeel Rail- en Wegvervoer van de *Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)* oefent namens de minister toezicht uit op de uitvoering van wet- en regelgeving door de spoorsector en in meer brede zin op de spoorveiligheid¹³³. De IVW heeft op dit moment voor het personenvervoer over spoor geen wettelijke taak op het gebied van security maar voert wel thema-inspecties uit bijvoorbeeld in het kader van spoorvandalisme. De IVW heeft een wettelijke securitytaak voor goederenvervoer op basis van het Europees verdrag vervoer gevaarlijke stoffen.

A4.2 Spoorsector

In de spoorwetgeving, die op 1 januari 2005 in werking is getreden, zijn op hoofdlijnen de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor de veilige werking van het gehele systeem neergelegd bij de primair bestuurlijk verantwoordelijken, te weten: de overheid, de toezichthouders, de beheerder van de infrastructuur en de spoorvervoerders. Met de wetgeving is de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering van de spoorveiligheid meer bij de spoorpartijen komen te liggen. Onder andere door de zorgplicht in de concessies op te nemen en de verplichting tot het hebben van het veiligheidsmanagementsysteem (VMS). Security maakt hier (nog) geen onderdeel van uit.

De huidige institutionele ordening van het spoor kenmerkt zich door:

Een *publiekrechtelijke* relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en ProRail BV ten aanzien van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Aan ProRail BV is op grond van de Spoorwegwet een beheerconcessie verleend tot 2015. ProRail krijgt jaarlijks een subsidie van de staat voor de uitvoering van haar werkzaamheden. In de beheerconcessie is door de minister van Verkeer en Waterstaat aan ProRail de taak verleend te zorgen voor het beheer en het onderhoud van de railinfrastructuur, een veilige planning, toedeling van capaciteit en de coördinatie bij de afhandeling van calamiteiten.¹³⁴ Veiligheid maakt onderdeel uit van de zorgplicht in de beheerconcessie aan ProRail.

Een *publiekrechtelijke* relatie ten aanzien van het personenvervoer tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de NV NS voor wat betreft de vervoersdiensten op het hoofdrailnet. Aan NS is op grond van de Wet Personenvervoer 2000 een vervoerconcessie verleend tot 2015 voor vervoer over het hoofdrailnet. In de vervoerconcessie is door de minister van Verkeer en Waterstaat aan NS de taak

¹³³Het toezicht op de veiligheid is op basis van de Europese richtlijn 2004/49 bij de IVW neergelegd, gemandateerd door de minister van Verkeer en Waterstaat.

¹³⁴ Beheerconcessie, artikel 3, zorgplicht

gegevens te zorgen voor het vervoer van reizigers over het hoofdrailnet.¹³⁵ Veiligheid maakt onderdeel uit van de zorgplicht in de vervoerconcessie.

Een publiekrechtelijke decentrale concessie: niet op alle spoorlijnen in Nederland rijden treinen van NS. De verantwoordelijkheid voor de exploitatie van een aantal regionale treindiensten is gedecentraliseerd naar provincies en kaderwetgebieden (Wet personenvervoer 2000). Op sommige trajecten zijn door de provincies concessies (in aanbesteding) voor personenvervoer over spoor verleend aan andere partijen dan NS.

Goederenvervoerders hebben op basis van Europese regelgeving vrije toegang tot het spoor. (96/440/EU)

ProRail zorgt namens de overheid voor aanleg, onderhoud en beheer van het Nederlandse spoorwagennet, inclusief alle bijbehorende voorzieningen zoals stations, tunnels, overwegen, bovenleiding, seinen en wissels. Daarnaast verdeelt ProRail de capaciteit op het spoorwagennet, regelt de railverkeersleiding, verzorgt informatie over het treinverkeer en coördineert bij calamiteiten.

ProRail is verantwoordelijk voor de veilige berijdbaarheid en optimale beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het spoor. Ook het opheffen van storingen en herstel van de infrastructuur na calamiteiten behoren tot de taken. Deze werkzaamheden, evenals het onderhoud aan het spoor, worden in opdracht van ProRail uitgevoerd door erkende spooraanneemers.

ProRail coördineert de werkzaamheden van de trein Incident Managementorganisatie Rail, die in actie treedt wanneer zich (ernstige) onregeligheden op en rond het spoor voordoen. ProRail informeert vervoerders en derden (waaronder de media) over de actuele stand van zaken in de treindienst en informeert hierover (in opdracht van de reizigersvervoerders) reizigers op de stations via omroep, treinaanwijzers, halaanwijzers, informatieschermen en via NOS-Teletext 751-754.

Er rijden circa 38 spoorvervoerders op het Nederlandse spoorwagennet, waarvan er circa 14 goederenvervoerders zijn en circa 12 personenvervoerders. De overige zijn onderhoudsbedrijven.

De relatie tussen ProRail en de vervoerders is privaatrechtelijk van aard en wordt geregeld door privaatrechtelijke kader- en toegangsovereenkomsten¹³⁶.

De Trein Incident Managementorganisatie van ProRail is onder andere verantwoordelijk voor de informatievoorziening over en ten tijde van een calamiteit/ongeval op het spoor. Bij een aanzienlijk ongeval of bij brand op het spoor waarbij sprake is van grote materiële schade, doden of een aanzienlijke stremming alarmeert ProRail direct de betrokken regionale hulpverleningsdiensten. De inzet van de hulpverleningsdiensten zoals de brandweer, de politie en de GHOR is onderling afgestemd.

Het DCC-Verkeer en Waterstaat informeert intern Verkeer en Waterstaat de directie Communicatie, de IVW en de crisiscoördinator van het directoraat-generaal Mobiliteit. Indien daartoe, op basis van de beschikbare informatie, aanleiding is wordt door het DCC-Verkeer en Waterstaat informatief opgeschaald naar de minister, staatssecretaris en

¹³⁵ Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, artikel 6, zorgplicht

¹³⁶ Artikelen 56 t/m 66 van de Spoorwegwet



secretaris-generaal. Tevens informeert het DCC-Verkeer en Waterstaat het Nationaal Crisiscentrum van het ministerie van BZK dat kan besluiten de bestuurlijke kolom (betrokken burgemeester) te informeren.

Indien er sprake is van een ongeval waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en waarbij sprake is van een lekkage van deze gevaarlijke stof informeert het DCC-Verkeer en Waterstaat ook DCC van het ministerie van VROM. Indien er sprake is van een ongeval waarbij (grote aantallen) gewonden zijn gevallen informeert het DCC-Verkeer en Waterstaat naast het NCC ook het DCC van het ministerie van VWS.

De IVW meldt het ongeval aan de Onderzoeksraad voor de Veiligheid.

A4.3 Bestuurlijk-juridisch instrumentarium

Transportsectoren als de luchtvaart en de zeescheepvaart hebben te maken met internationale regelgeving, internationale verdragen en commerciële belangen die de security-aanpak reguleren. Zo is bijvoorbeeld de interpretatie van internationale normen opgenomen in de *Havenbeveiligingswet*. De activiteiten die de spoorsector onderneemt, zijn gebaseerd op afspraken met de ministeries van Verkeer en Waterstaat, BZK en Justitie. Overigens geldt dit voor de activiteiten die door alle sectoren worden ondernomen in het kader van het Alerteringssysteem en het project Vitaal.

Voor de crisisbeheersing en met name voor de bevoegdheden met betrekking tot het stilleggen van het spoorverkeer en/of het geven van aanwijzingen door de beheerder (ProRail), fungeert als wettelijke basis:



- Besluit Spoorverkeer (artikel 22 en 23)¹³⁷. Dit is het kader waarbinnen ProRail mag opereren in de richting van de spoorvervoerders.
- In buitengewone omstandigheden (bijvoorbeeld watersnood): de Vervoersnoodwet (artikel 13, NB.: na het slaan van een Koninklijk Besluit) op voordracht van de Minister-president.

Op grond van artikel 69 van de *Spoorwegwet* en artikel 87 van de *Wet Personenvervoer 2000* worden de toezichthouders aangewezen die belast zijn met het toezicht op de naleving van deze wetten. Voor de spoorwegen zijn de toezichthouders aangewezen met het *Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen* (hierna: het toezichtsbesluit)¹³⁸. In het toezichtsbesluit is de directeur-generaal Mobiliteit (DG-Mo) aangewezen als toezichthouder op de naleving van de door de minister van Verkeer en Waterstaat verleende vervoerconcessie en beheerconcessie, voor zover het niet betreft de spoorwegveiligheid. De IVW is in het toezichtsbesluit aangewezen als toezichthouder op de spoorwegveiligheid.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt het kader vast waarbinnen de partijen opereren en ziet toe op de naleving daarvan. Dat betekent dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de volgende taken heeft¹³⁹:

- Het bepalen van de prestaties die het spoorstelsel de maatschappij levert, door het vaststellen van beleidsdoelstellingen en het instemmen met het beheerplan en het vervoerplan;

¹³⁷ Besluit van 3 december 2004, houdende regels met betrekking tot het veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen (Besluit spoorverkeer)

¹³⁸ Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen, Staatscourant, 15 april 2005. Tevens is er sprake van het zogenaamd horizontaal toezicht (adviesrecht) door onder andere de consumentenorganisaties die zijn verenigd in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) op basis van artikel 27 van de WP2000.

¹³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29984, nr. 90

- Opstellen van de wet- en regelgeving waarbinnen de sector moet opereren;
- Het verlenen van op grond van de wet- en regelgeving benodigde vergunningen en ontheffingen;
- Het houden van toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en de concessies;
- Het beschikbaar stellen van budget voor beheer en/of vervoer.

A4.4 Werkwijze bij de borging van security in de spoorsector

Security is een relatief nieuw beleidsterrein en werkveld. Ook in andere EU lidstaten is er nog geen sectorbrede en structurele aanpak beschreven van de beheersing van de security-risico's van het spoor. De aanpak van de luchtvaart en de zeescheepvaart blijkt voor de spoorsector niet toepasbaar. Met deze nota is een eerste stap gezet om de aanpak van de security van het spoor in Nederland te beschrijven. Dit is een aanpak die de komende jaren verder invulling en uitwerking moet krijgen. De focus ligt daarbij voor de komende vijf jaar op:

- Het structureel borgen van het aspect security binnen de eigen bedrijfsvoering.
- Het ontwikkelen en vaststellen van een gemeenschappelijke risk-appetite en security filosofie.
- Het verhelderen van de rollen en de verantwoordelijkheden.
- Het ontwikkelen van monitoring en dashboard instrumenten voor de (be) sturing op het aspect.
- Het inrichten van een sectorbreed platform om de ontwikkeling van security te faciliteren.
- Het ontwikkelen van een implementatieplan.
- Het uitvoeren van dit implementatieplan.
- Het ontwikkelen van een visie op gewenste (inter) nationale regelgeving.

De realisatie van bovengenoemde punten is mede afhankelijk van de beschikbare financiën.

De spoorvervoerders doen hier vrijwillig aan mee. ProRail wordt binnen de spoorsector gezien als partij die het initiatief moet nemen. Verkeer en Waterstaat vraagt op basis van de concessierelatie aan ProRail dit op te pakken.

Uit de consultatie van de spoorsector over de inhoud van deze nota, is een duidelijke voorkeur voor een procesaanpak naar voren gekomen. Het is voor de spoorsector van belang dat in de nota een duidelijke bevestiging komt dat de invoering van de consequenties van de nota alleen stapsgewijs en via een groei-model kan plaatsvinden. Hiermee wordt recht gedaan aan de complexiteit van de materie en overigens ook aan het niet verplichte karakter van de maatregelen. De mogelijke werkwijze is als volgt:

	Mogelijke werkwijze voor de borging van security in de spoorsector
Stap 1.1	ProRail stelt interne risk appetite (gewenst niveau van risicobeheersing) vast
Stap 1.2	Met sector (kopgroep dan wel gehele sector) wordt gezamenlijk risk appetite vastgesteld
Stap 1.3	Definieer de gemeenschappelijke aanpak
Stap 2.1	Specificeer rollen en stem de invulling van de taken af
Stap 2.2	Maak kosten inzichtelijk
Stap 2.3	Optioneel: sluit een convenant met alle partijen om security op het spoor te borgen
Stap 3.1	Ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak
Stap 3.2	<i>Afhankelijk van de keuze uit stap 1.2 overige deel van de spoorsector aan laten sluiten</i> Werk implementatieplan uit en richt security platform op (kennisnetwerk)
Stap 3.3	Structureel informatie delen over incidenten en maatregelen

A5 Uitvoering door risicobeheersing

A5.1 Kwalitatieve aanpak

Het beleid om security te beheersen is gebaseerd op een kwalitatieve aanpak. De argumenten hiervoor zijn de volgende. Security is altijd gebaseerd op een mogelijke dreiging. Die dreiging kan naar plaats, tijd en aard wisselen, waardoor normeringen niet eenduidig van toepassing zijn. Security beheersen is daarom een “ongoing process” dat veranderlijk van aard is. De beheersmaatregelen zijn voor een deel gerelateerd aan en specifiek toegesneden op actuele en regelmatig terugkerende dreigingsanalyses en gebeurtenissen. Een dreigingsanalyse kan ook de aanleiding zijn om een reeds gemaakte risicoanalyse opnieuw tegen het licht te houden.

Maatregelen moeten zijn geënt op het risicoprofiel en de specifieke omstandigheden. Veelal moet maatwerk worden verricht waarbij verschillende aangrijppingspunten aan de orde kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld fysieke toegangsbeperking, gedragsbeïnvloeding, intensiveren van toezicht. Dit onderscheidt de aanpak van security van die van safety, waar wel gewerkt kan worden met kwantitatieve doelstellingen (denk bijvoorbeeld aan de doelstellingen voor de overwegveiligheid en de veiligheid van baanwerkers). Er is in Nederland geen gerealiseerde onveiligheid als het over terrorisme op het spoor gaat, met uitzondering van de treinkapingen in de jaren '70 bij De Punt en Wijster. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een internationaal vergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar de aanpak van security in een aantal andere EU-landen. Ook internationaal is de kwalitatieve aanpak met de risicoanalyse als instrument om de security te beheersen de “best practice”. De spoorsector is in de aanpak van de security in belangrijke mate afhankelijk van dreigingsinformatie van andere diensten, zoals de inlichtingen- en opsporingsdiensten. Maatwerk is daarom vereist.

Het voorgaande leidt tot de constatering dat het streven naar permanente verbetering van de security gebaseerd is op een kwalitatieve aanpak door (aantoonbare) risicobeheersing. Deze risicobeheersing is erop gericht:

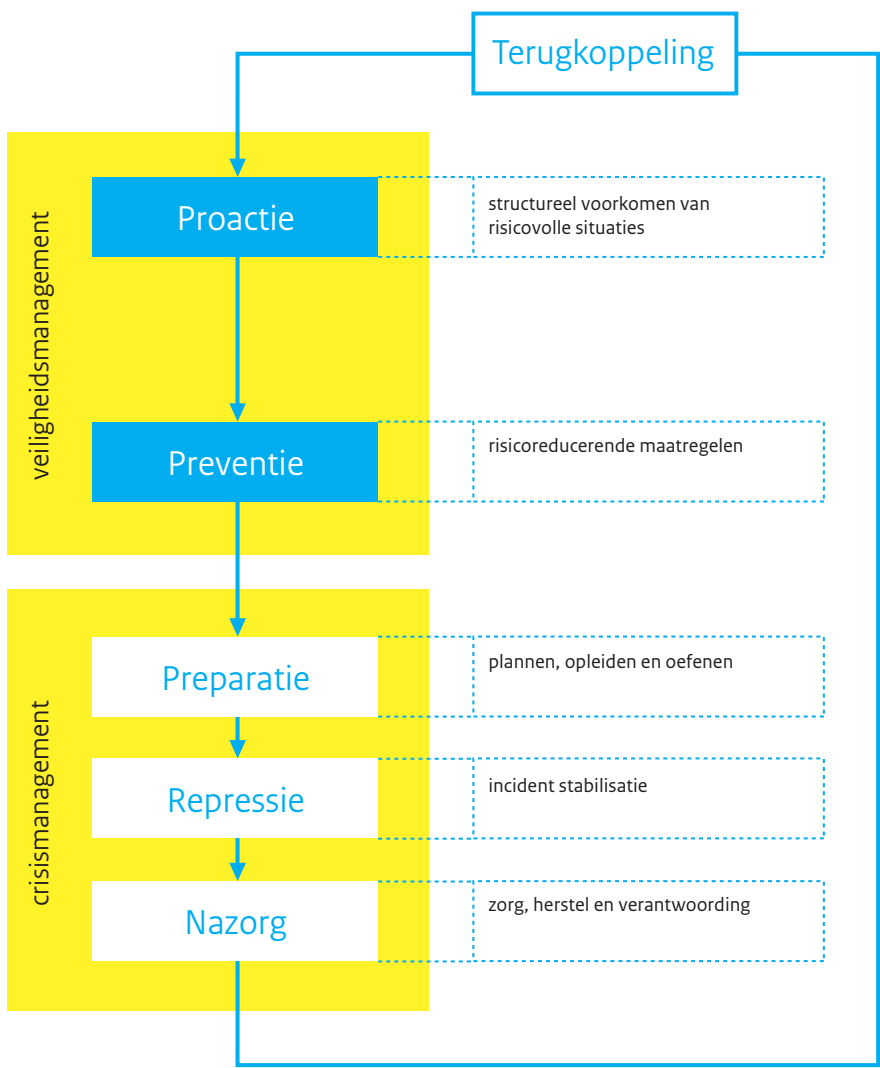
- de kans op vandalisme, sabotage en terrorisme op het spoor te verminderen, onder andere door het weerbaar maken van specifieke onderdelen van het spoorstelsel;
- het effect te verminderen (het beperken van de omvang en de schade);
- het herstel van het spoorstelsel en de vervoersfunctie te bevorderen en imagoschade van het spoorstelsel te beperken.

Het beleid is erop gericht de spoorsector de instrumenten aan te reiken waarmee kan worden aangetoond dat security is geborgd op een wijze die redelijkerwijs van de spoorsector kan worden verwacht.

Een kernpunt bij de aanpak van security van het spoor is het streven naar permanente verbetering op basis van een kwalitatieve benadering. Hierbij geldt dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat het proces normeert (dát het systematisch is geborgd) en niet de operationele maatregelen voorschrijft (hoe het is geborgd).

De veiligheidsketen

Het model van de veiligheidsketen ordent de verschillende niveaus van de te nemen maatregelen:



1. *pro-actie*: is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid en het voorkomen van het ontstaan daarvan. Met behulp van pro-actie kunnen in de vroegste fase van een planning gevaren worden onderkend en voorkomen (bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften opnemen in een programma van eisen, advisering over veiligheid bij ruimtelijke en infrastructurele plannen).
2. *preventie*: is de zorg voor het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van inbreuken op die veiligheid indien die zouden optreden;
3. *preparatie*: is de voorbereiding op het daadwerkelijk optreden van onveiligheid. Hieronder valt bijvoorbeeld het maken van een rampenplan waardoor men na het uitbreken van een calamiteit is voorbereid op de bestrijding daarvan. Ook onderwerpen als: opleiding, training en oefening, de aanwezigheid van de juiste middelen, procedures en adequate informatievoorziening zijn onderdeel van deze schakel in de veiligheidsketen;
4. *repressie*: is het beperken en bestrijden van opgetreden onveiligheid en verlenen van eerste hulp in noodsituaties;
5. *nazorg*: is alles wat nodig is om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale situaties en verhoudingen. Dit omvat ook de opvang van betrokkenen en het personeel en het rapporteren en evalueren van het incident.

A5.2 Risicoanalyse als instrument

De risicoanalyse wordt als instrument ingezet. Dit stelt de spoorsector in staat om aan de overheid (Verkeer en Waterstaat) aan te tonen dat de risico's worden beheerst. Een mogelijke manier om dit te doen, is door het:

1. in kaart brengen van assets en security risico's;
2. in kaart brengen van dreigingsscenario's (wat kan er gebeuren als? En: wat is op dit moment waarschijnlijk op basis van empirische scenario's?);
3. op basis daarvan het opmaken van een risicoprofiel;
4. inventariseren van de huidige beheersmaatregelen;
5. analyseren of deze maatregelen afdoende zijn;
6. bepalen van de restrisico's;
7. opstellen van een kostenbaten analyse;
8. kiezen voor een oplossing en na verloop van tijd de effectiviteit daarvan evalueren.

Op basis van de omvang van de risico's en de (financiële) mogelijkheden om deze risico's af te dekken, kunnen maatregelen worden geprioriteerd. Dit stelt ook in staat om besluiten te baseren op meerdere scenario's, waarbij een toenemend ambitieniveau is gerelateerd aan kosten, opbrengsten en haalbaarheid. Zo wordt transparant welke keuzes er voorliggen waar het gaat om security en in meer brede zin de veiligheid. Het niveau van acceptatie van risico's of restrisico's is dan inzichtelijk. In de bijlage is een verder uitgewerkt voorbeeld van een risico analyse methodiek opgenomen.

A5.3 Samenhang met andere trajecten

Eerder in deze nota kwam naar voren dat de spoorsector reeds een groot aantal activiteiten en maatregelen in gang heeft gezet. De inhoud van deze nota ligt in het verlengde van wat al gaande is en plaatst dit in het perspectief van de rolverdeling tussen beleid, uitvoering en toezicht.

De activiteiten van de spoorsector zijn te scharen onder drie noemers: “goed huisvaderschap”, het Alerteringsstelsel terrorismebestrijding en de beheersing van een adequaat beschermingsniveau van het spoorstelsel. Goed huisvaderschap hoort bij een ordentelijke bedrijfsvoering en is onderdeel van de zorgplichten van de beheerder en de vervoerder. Het alerteringsstelsel is erop gericht om het beschermingsniveau *tijdelijk* te verhogen.

Het aangrijppingspunt voor het beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is het bieden van een kader aan de spoorsector waarmee de security systematisch kan worden aangepakt. Dit kan gezien worden in het perspectief van het structureel verhogen van de bescherming en de weerbaarheid van het spoorstelsel.

“Goed huisvaderschap.”

Dit zijn de maatregelen gericht op het waarborgen van de basisveiligheid bij normale bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld het op orde en actueel houden van rampenplannen en draaiboeken. Alle spoorvervoerders (ook aannemers die spoorvervoer verrichten voor spoorwerkzaamheden) en ProRail hebben op grond van wet- en regelgeving de verplichting tot het hebben van een veiligheidsmanagementsysteem (VMS).

In de uitvoering van het “goed huisvaderschap” is de spoorsector historisch sterk op het gebied van reactieve maatregelen in de uitvoering. De spoorsector heeft een groot herstellvermogen. Er is veel ervaring opgedaan met operationele verstoringen en het ontwikkelen van oplossingsrichtingen. De uitoefening van “goed huisvaderschap” is opgenomen in de reguliere bedrijfsvoering en is terug te voeren op de zorgplichten zoals deze in de concessies aan ProRail en NS zijn geformuleerd.

In beginsel is de spoorsector zelf verantwoordelijk voor het inventariseren en beheersen van de risico's. Van belang hierbij is dat aandacht voor security als onlosmakelijk onderdeel wordt beschouwd van het veiligheidsmanagement. Hierbij valt te denken aan risk assessments met betrekking tot reizigers, personeel, materieel, infrastructuur, verkeersleiding en opstel- en rangeerterreinen. Security moet op termijn een geïntegreerd onderdeel van het bedrijfsbeleid worden.

A5.4 Beheerder en vervoerders

In de huidige institutionele ordening van de spoorsector is de relatie tussen de beheerder en de vervoerders leidend: samen verzorgen zij het vervoer over het spoor. Daarbij heeft elk van de betrokken partijen een specifieke rol te vervullen en beschikt deze over de deskundigheid die daarvoor nodig is. De interactie tussen de gescheiden functies tezamen met een regisserende overheid verzorgen een goed spoorproduct.

Een versterking en verduidelijking van de rolverdeling bij de aanpak van de security van het spoor tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat enerzijds en ProRail en NS anderzijds verloopt via het traject van het beheerplan en het vervoerplan.

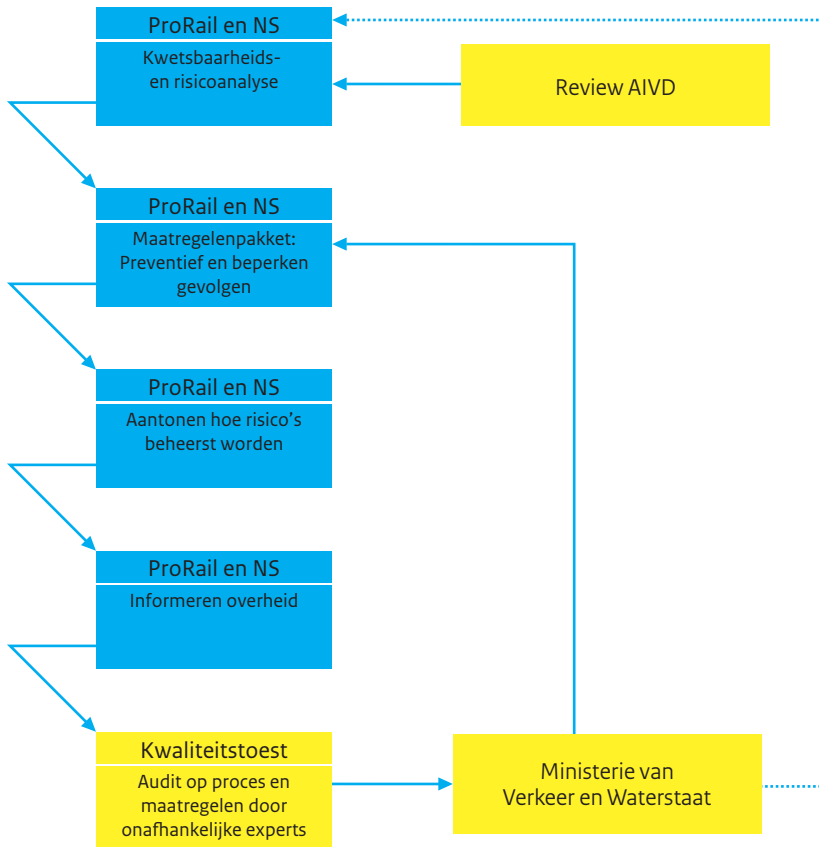
ProRail en NS stellen op basis van (gezamenlijke) risico-analyses hun maatregelenpakketten samen en kunnen op deze wijze aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat aantonen hoe de risico's worden beheerst, welke risico's worden beheerst en hoeveel dit kost. Door deze kwalitatieve aanpak kan een afweging worden gemaakt op basis van (lifecycle) kosten en effectiviteit van de maatregelen, alsmede politieke en sociale acceptatie. Hiermee is de security-aanpak verankerd in de onderlinge relatie en is tevens aansluiting bij de filosofie van outputsturing. Een (in beginsel om de vier jaar) uit te voeren gezamenlijke risicoanalyse op het punt van security fungeert als procesindicator.

De maatregelen die door ProRail en NS worden genomen in het kader van security zijn hiermee onderdeel van de jaarlijkse cyclus van het beheerplan en het vervoerplan. Vanwege de vertrouwelijke aard kan de securityparagraaf separaat aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat ter beoordeling worden voorgelegd.

ProRail heeft het voortouw om ervoor te zorgen dat bij de risicoanalyse de raakvlakken tussen het beheer en het vervoer integraal zijn meegenomen. ProRail heeft ook om die reden het voortouw om andere spoorvervoerders dan NS te betrekken bij de aanpak van security, onder andere in het kader van de landelijke uitrol van het alerteringsstelsel.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt een multidisciplinair auditteam samen dat de risicoanalyse van NS en ProRail beoordeelt en eventueel aanbevelingen doet aan Verkeer en Waterstaat (expert judgement). Het ministerie treedt over het al dan niet implementeren van deze aanbevelingen in overleg met NS en ProRail.

Deelnemers aan dit auditteam zijn in ieder geval vertegenwoordigers van IVW, DCC en BZK/AIVD. De werkwijze in beeld:



Activiteiten

- 2010: herijking Vitaal-analyse spoor beschikbaar
- 2014: audit op risicoanalyse NS en ProRail, inclusief aanbevelingen beschikbaar



A5.5 Goederenvervoer per spoor en regionaal spoorvervoer

Hoewel het accent van deze nota ligt op de relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat als de concessieverlener en ProRail en NS als de concessiehouders, is het daarnaast de intentie om de security-aanpak van het spoor bij de decentrale overheden, de regionale personenvervoerders en bij de goederenvervoerders te bevorderen. De aanpak en de instrumenten die in deze nota staan beschreven, kunnen ook voor de decentrale overheden als concessieverleners en de overige spoorvervoerders van personen en goederen een werkzaam kader bieden.

ProRail betreft bij de uitwerking conform paragraaf 4.4 ook de goederenvervoerders en de andere personenvervoerders dan NS. Dat geldt zowel voor de structurele aanpak als voor het ATb. ProRail neemt hiermee het voortouw door ook andere spoorvervoerders dan NS te betrekken.

Security (beveiliging) van vervoer van gevaarlijke stoffen

In een rapportage over bescherming van de vitale infrastructuur¹⁴⁰ is aangegeven dat voor het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen in 2005 specifieke securityregelgeving van kracht is geworden in het RID (Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses)¹⁴¹ en inmiddels is geïmplementeerd in nationale regelgeving op basis van de *Wet vervoer gevaarlijke stoffen*. De IVW ziet toe op naleving van deze beveiligingsvoorschriften.

¹⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 26643, nr. 75

¹⁴¹ Zie hoofdstuk 1.10 van het RID, www.ivw.nl

In deze rapportage is eveneens aangegeven dat de beveiligingsmaatregelen voor rangeerterreinen worden verbeterd. Als input voor deze verbetering worden risicoanalyses uitgevoerd:

- Verkeer en Waterstaat heeft in samenwerking met het NAVI op basis van expertsessies in 2009 een risico-inventarisatie uitgevoerd van de security van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het water en het spoor. Het wegvervoer kwam daarbij naar voren als meest kwetsbare modaliteit. Met risicogestuurd toezicht zal invulling worden gegeven aan inspectieprogramma's waarin invoering en naleving van beveiligingsplannen en hulp bij naleving (compliance assistance) prioriteit krijgen.
- Daarnaast heeft ProRail in 2008 een onderzoek verricht met securityscenario's voor emplacementen die vallen onder de regeling "Aanvullende voorschriften Risico-Inventarisatie en -Evaluatie ter voorkoming en beperking van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen" (ARIE) zodat voor deze emplacementen een passend beveiligingsniveau met maatregelenpakket kon worden vastgesteld. Waar nodig zijn in het kader van de *Havenbeveiligingswet* aanvullende maatregelen getroffen. Een implementatieplan wordt voorbereid. Realisatie van de in het plan voorgestelde maatregelen is afhankelijk van beschikbare financiering.

Ook heeft de Europese Commissie in 2008 een evaluatieonderzoek laten verrichten naar de doelmatigheid en implementatie van de securityregelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. De Commissie heeft inmiddels de resultaten en aanbevelingen van het onderzoek met de EU-lidstaten besproken. De huidige securityvoorschriften voor het inlands vervoer van gevaarlijke stoffen worden in het algemeen als voldoende aangemerkt, op enkele onderdelen is een nadere aanscherping van de voorschriften te verwachten.

Stads- en streekvervoer

De decentrale overheid is concessieverlener voor het stads- en streekvervoer en samen met de concessiehouder daarvoor verantwoordelijk. Voor lokaal spoor is nieuwe wetgeving in ontwikkeling waar de veiligheid onderdeel van uitmaakt. Het stads- en streekvervoer is vrijwillig aangesloten op het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding.

A6 Financiën

In de jaarlijkse subsidiebeschikking aan ProRail is voor de jaren 2006-2009 in totaal € 6 miljoen beschikbaar gesteld voor het “Programma security op het spoor”. Met dit programma wapent ProRail zich tegen een mogelijke dreiging van een terroristische aanslag door aanvullende maatregelen te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan: uitvoeren van risicoanalyses, vervolmaking van de aansluiting op het *Alerteringsstelsel terrorismebestrijding (ATb)* en het formuleren van beheersmaatregelen voor de verhoging van het basisniveau van security in alerteringsituaties. Het programma is in samenspraak met de NCTb tot stand gekomen. Het uitvoeren van risico-analyses en het formuleren van maatregelen zijn getoetst bij de betrokken ministeries en experts en zijn door ProRail afgestemd met andere infra-managers in Europa. Hierbij is nauw samengewerkt met de NS.

Aanvullend is door Verkeer en Waterstaat een bedrag van € 3,5 miljoen uit FES middelen aan ProRail beschikbaar gesteld voor het programma *Anti Terrorismemaatregelen Op Stations (ATOS)*, een programma waaraan ProRail samen met NS uitvoering heeft gegeven.

Namens de ministeries van Justitie, BZK en Verkeer en Waterstaat is door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) een subsidiebedrag van ruim € 25 miljoen ter beschikking gesteld voor het programma *Cameratoezicht in het openbaar vervoer (CTOV)*. De doelstelling van dit programma is om op zeven stationslocaties de maatschappelijke veiligheid in het openbaar vervoer te vergroten door intensivering van de onderlinge samenwerking bij de toepassing van cameratoezicht. De in de projecten op de locaties samenwerkende publieke en private partijen zijn de betreffende gemeentes, regiokorpsen van de politie, KLPD (Spoorwepolitie), ProRail, NS en stads- en streekvervoerbedrijven.



NS neemt verantwoordelijkheid met betrekking tot security en rapporteert daarover in het jaarlijkse vervoerplan. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft ProRail verzocht – in het kader van de reguliere beheerplancyclus – de vertaling van de in deze nota genoemde aanpak op het gebied van security inzichtelijk te maken in de vorm van een (vertrouwelijke) paragraaf in het beheerplan.

A photograph of a high-speed train in motion at dusk. The train is blurred, showing a blue and yellow color scheme. It is moving along a track with overhead power lines. In the foreground, there are several tracks and a signal light with a red light and the number 186. The sky is a deep blue, and there are some streetlights visible in the background.

Bijlage B:

Gekwantificeerde doelen van de Derde Kadernota Railveiligheid



Gekwantificeerde doelen van de Derde Kadernota Railveiligheid

Hierna volgt een totaaloverzicht van de indicatoren uit de Derde Kadernota. Aan de indicatoren zijn streefwaarden gekoppeld. Onderscheid kan worden gemaakt in indicatoren die in Europees verband zijn vastgesteld en indicatoren waarvoor dat niet geldt. Voor een aantal Europese indicatoren zijn bovendien in Europees verband streefwaarden opgesteld, de zogeheten 'National Reference Values'. De Europese indicatoren en streefwaarden zijn in het overzicht vetgedrukt.

In het overzicht wordt een aantal begrippen en afkortingen gebruikt, die hierna worden toegelicht.

- **FWSI** staat voor *Fatalities and Weighted Serious Injuries*. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.
- **NRV** staat voor *National Reference Value*. Dat is een referentiewaarde die in Europees verband wordt vastgesteld op grond van het gemiddeld aantal FWSI's (Fatalities and Weighted Serious Injuries) in een bepaalde periode. Vaak wordt de NRV uitgedrukt per miljard treinkilometers (of reizigerskilometers). Dat maakt vergelijking van landen met veel spoor(vervoer) en minder spoor(vervoer) eenvoudiger. In deze nota zijn de National Reference Values voor Nederland overgenomen.
- **Voortschrijdende streefwaarde**. Nederland hanteert voor een aantal indicatoren, waarvoor in Europees verband geen Nation Reference Values zijn vastgesteld, ook voortschrijdende streefwaarden. Het vaststellen van deze voortschrijdende streefwaarden gebeurt conform de Europese methodiek die is gebruikt voor het opstellen van de National Reference Values.
- **Permanente verbetering** is opgenomen bij die streefwaarden waarbij Nederland ernaar streeft de waarde permanent te verbeteren (rekening houdend met kosteneffectiviteit van maatregelen).

Voor een toelichting op de keuze voor de indicatoren en de streefwaarden wordt verwezen naar de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4.

Veilig vervoeren (Hoofdstuk 5)

Onderwerp	Indicator ¹⁴²	Streefwaarde
Veiligheidsrisico treinreizigers	FWSI onder reizigers / jaar / mld reizigertreinkm's	National Reference Value ; permanente verbetering Structureel top 5 in EU
	FWSI onder reizigers / jaar / mld reizigerkm's	National Reference Value ; permanente verbetering Structureel top 4 in EU
	Aantal zwaargewonde reizigers per jaar	ter informatie ¹⁴³
	Aantal dodelijke slachtoffers onder reizigers per jaar	ter informatie
	Aantal lichtgewonde reizigers / jaar / mld reizigerkm's ¹⁴⁴	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Ongevallen met passagiers-, goederen- en overige treinen	Totaal aantal ongevallen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal treinbotsingen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal ontsporingen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal aanrijdingen op overwegen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal persoonlijke ongevallen veroorzaakt door rollend materieel in rollende toestand / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal branden in rollend materieel / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal overige ongevallen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal foutieve seingevingen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal STS-passages (/ mln treinkm's)	In 2010: 50% reductie t.o.v. 2003 Daarna: permanente verbetering ¹⁴⁵
	Risico ten gevolge van STS-passages	In 2010: 75% reductie t.o.v. 2003 Daarna: permanente verbetering ¹⁴⁶
Railinfrastructuur	Aantal gebroken rails / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal knikken in het spoor / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Materieel	Aantal gebroken wielen van operationeel rollend materieel / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal gebroken assen van operationeel rollend materieel / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
Spoortunnels	-	-
Calamiteitenorganisatie en crisisbeheersing	-	-
Security	audit	2014
Sociale veiligheid van reizigers	Klantoordeel sociale veiligheid: % reizigers dat sociale veiligheid met een 7 of hoger beoordeelt	Vast te stellen tussen: <ul style="list-style-type: none"> • Verkeer en Waterstaat en NS in de vervoerplancyclus; • Decentrale overheden en regionale vervoerders

Veilig werken (Hoofdstuk 6)

Onderwerp	Indicator	Streefwaarde
Voorkomen arbeidsongevallen	FWSI onder spoorpersoneel / jaar / mld treinkm's	National Reference Value ; permanente verbetering Structureel top 4 in EU
	Aantal dodelijke slachtoffers onder baanwerkers	Permanent verbeteren, streven naar 0
	Aantal dodelijke slachtoffers onder rangeerders	Permanent verbeteren, streven naar 0
	Aantal aanrijdingen baanwerkers	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal elektrocuties	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	IF-rate (# ongevallen met verzuim > 24h / gewerkte tijd). <i>Zie kader voor toelichting.</i>	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering ¹⁴⁷
Opleiding en vakbekwaamheid	Nalevingpercentage inzake de administratieve zorgplicht: het hebben van de vereiste papieren voor bekwaamheid of medische en psychologische geschiktheid.	Permanente verbetering ¹⁴⁸
	Nalevingpercentage wegbekendheid machinisten ¹⁴⁹	Permanente verbetering ¹⁵⁰

Veilig leven (Hoofdstuk 7)

Onderwerp	Indicator	Streefwaarde
Overwegveiligheid	FWSI onder overweggebruikers / jaar / mld treinkm's	National Reference Value ; permanente verbetering
	FWSI onder overweggebruikers / jaar / ((treinkm's*aantal overwegen)/ spoorkm's)	<i>Op dit moment is in Europees verband nog geen National Reference Value bepaald.</i>
Onbevoegden op het spoor	FWSI onder onbevoegden op het spoor / jaar / mld treinkm's	National Reference Value ; permanente verbetering Structureel top 3 in EU.
Spoorsuïcides	Aantal spoorsuïcides	ALARP
	Aantal spoorsuïcides / mld treinkm's	ALARP
Externe veiligheid (vervoer gevaarlijke stoffen)	FWSI onder "anderen (derden)" / jaar / mld treinkm's ¹⁵¹	National Reference Value ; permanente verbetering
	Aantal ongevallen waarbij ten minste een spoorvoertuig is betrokken dat gevaarlijke stoffen vervoert / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal van dergelijke ongevallen waarbij gevaarlijke goederen vrijkomen / mln treinkm's	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
	Aantal dodelijke slachtoffers per jaar als gevolg van dergelijke ongevallen.	Streven naar nul

Thema overstijgend (Hoofdstuk 8)

Onderwerp	Indicator	Streefwaarde
Overall	Totaal FWSI / jaar / mlrd treinkm's ¹⁵²	National Reference Value; permanente verbetering Structureel top 5 in EU
Integrale samenwerking op raakvlakken van verantwoordelijkheden	-	
Innovatie	-	
Veiligheidsmanagement	-	
Veiligheidscultuur	Nalevingspercentage veiligheidsregelgeving (NVW) door baanwerkers	Permanente verbetering ¹⁵³
	Nalevingspercentage veiligheidsregelgeving door rangeerders	Permanente verbetering ¹⁵⁴

¹⁴² In EU-verband vastgestelde indicatoren en normen zijn vetgedrukt.

¹⁴³ Deze indicatoren zijn als informatie-item opgenomen. Het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden onder reizigers zijn weliswaar interessante gegevens, maar het risico voor reizigers wordt reeds beschreven (en genormeerd) met de twee FWSI-indicatoren.

¹⁴⁴ Bij lichtgewonde reizigers wordt onderscheid gemaakt in: 'in de trein' en 'bij in- en uitstappen'.

¹⁴⁵ De doelstellingen uit de Tweede Kadernota met betrekking tot STS-passages zijn nog niet gehaald en blijven daarom voorlopig gehandhaafd: 50% reductie van het aantal STS-passages en 75% risicoreductie in 2010 ten opzichte van 2003. Zodra deze doelstellingen zijn bereikt, wordt 'permanente verbetering' gehanteerd als streefwaarde.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ In railAlert-verband is 10% reductie per jaar als doelstelling vastgesteld.

¹⁴⁸ Nalevingspercentages uit verschillende jaren die betrekking hebben op verschillende handhavingsacties zijn niet zonder meer kwantitatief met elkaar te vergelijken. Immers, een toezichthouder richt zich in het kader van risicogeoriënteerd toezicht juist ook op die onderdelen waarbij een vermoeden bestaat dat de werkelijke naleving achterblijft bij de gewenste naleving. Dat betekent dat er ook een kwalitatief aspect is verbonden aan de interpretatie van nalevingspercentages.

¹⁴⁹ Bij nalevingspercentage wegbekendheid machinisten, toetst IWW onder meer of een machinist een programma heeft doorlopen en of ieder half jaar het desbetreffende traject is bereiden.

¹⁵⁰ Idem als voetnoot hierboven.

¹⁵¹ De Europese definitie van "anderen (derden)" is: iedereen die niet is gedefinieerd als "reiziger", "werknemer, met inbegrip van personeel van aannemers", "gebruiker van een spoorwegovergang" of "onbevoegde personen op spoorwegterreinen". Hier vallen de omwonenden en mensen die zich nabij het spoor bevinden onder. Nederland scoort op deze indicator al jaren nul. Er is voor gekozen om de Nederlandse NRV te definiëren als het gemiddelde van België en Duitsland.

¹⁵² Het betreft hier: (1) reizigers, (2) werknemers, (3) gebruikers spoorwegovergangen, (4) onbevoegde personen op spoorwegterreinen, (5) 'overige'. Spoor-suïcides worden niet meegenomen in deze indicator.

¹⁵³ Nalevingspercentages uit verschillende jaren die betrekking hebben op verschillende handhavingsacties zijn niet zonder meer kwantitatief met elkaar te vergelijken. Immers, een toezichthouder richt zich in het kader van risicogeoriënteerd toezicht juist ook op die onderdelen waarbij een vermoeden bestaat dat de werkelijke naleving achterblijft bij de gewenste naleving. Dat betekent dat er ook een kwalitatief aspect is verbonden aan de interpretatie van nalevingspercentages.

¹⁵⁴ Idem.

Bijlage C: Begrippenlijst



15 48 Extra trein
Museumtrein

spoor
9^b

Vertrek 15 47 Intercity
via Gouda
Rotterdam Centraal

spoor
8^b

taxi
Lift naar
sporen 5-9
Jaarbeursplein
Hoog Catharijne

7^b 5^b

7^b 5^b

Van Vogelpoel Bloeme

7^b 5^b

Begrippenlijst

AHOB

Automatische Halve Overweg Bomen, type overweg.

AI

Arbeidsinspectie. Handhavings- en uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

AKI

Automatische Knipperlicht Installatie, type overweg.

ALARP

Het ALARP-principe: As Low As Reasonably Practicable (wenselijk, haalbaar en betaalbaar). Bij maatschappelijk aanvaardbare kosten wordt een rijksbrede afweging gemaakt van kosten en te verwachten veiligheidswinst of -effecten.

Anderen (derden)

Europese definitie: iedereen die niet is gedefinieerd als “reiziger”, “werknemer, met inbegrip van personeel van aannemers”, “gebruiker van een spoorwegovergang” of “onbevoegde personen op spoorwegterreinen”.

Andere soorten ongevallen

Europese definitie: Alle ongevallen, behalve de reeds genoemde (treinbotsingen, ontsparingen van treinen, ongevallen op spoorwegovergangen, door rollend materieel

in rijdende toestand veroorzaakte persoonlijke ongevallen en brand in rollend materieel).

ATb

Alerteringssysteem Terrorismebestrijding

ATB

Automatische treinbeïnvloeding.

ATB-Vv

Automatische treinbeïnvloeding – verbeterde versie.

Brand in rollend materieel

Europese definitie: Brand en explosies die zich tijdens de rit tussen het station van vertrek en de eindbestemming voordoen in spoorvoertuigen (en/of hun lading), ook wanneer zij stilstaan op het station van vertrek, de eindbestemming of op tussenliggende haltes, alsmede tijdens rangeeroperaties.

BLEVE

BLEVE staat voor Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion. Een BLEVE is een verbranding van een door lekkage ontstane plas van brandbare vloeistof die gevolgd wordt door een gasexplosie.

BZK

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

CIRES

Programma Coördinatie Implementatie Regelgeving
Evaluatie Spoorwetgeving

CSI

Common Safety Indicators

CSM

Common Safety Methods

CST

CST staat voor Common Safety Target en is een target waar alle landen aan moeten voldoen. Tot op heden is dat target gelijkgesteld aan de NRV van het minst goed scorende land op dat veiligheidsonderdeel.

Dodelijk slachtoffer

Europese definitie: Iemand die bij een ongeval om het leven is gekomen of binnen 30 dagen daarna aan de gevolgen ervan overlijdt, met uitzondering van personen die zelfmoord hebben gepleegd.

Door rollend materieel in rijdende toestand veroorzaakte persoonlijke ongevallen

Europese definitie: Ongevallen van één of meer personen die door een spoorvoertuig of een daaraan vastzittend of daarvan losgeraakt voorwerp zijn geraakt. Daaronder begrepen zijn personen die van spoorvoertuigen vallen, alsmede personen die tijdens de reis aan boord van die voertuigen vallen of door losse voorwerpen worden geraakt.

ERA

European Railway Agency, het Europese Spoorweg Agentschap.

ERTMS

European Rail Traffic Management System.

EURV

EURV staat voor European Union Reference Value en is het gewogen gemiddelde van de EU-landen.

Externe veiligheid

Is gericht op de beheersing van risico's voor de omgeving vanwege:

- Het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen;
- Het transport van gevaarlijke stoffen (buisleidingen, waterwegen, wegen, spoorwegen)
- Het gebruik van luchthavens.

Foutieve seingeving

Europese definitie: Storingen van het seinsysteem (van de infrastructuur of van het rollend materieel), die tot gevolg

hebben dat de seininformatie minder restrictief is dan vereist.

FWSI

FWSI staat voor Fatalities and Weighted Serious Injuries. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.

Gebroken rails

Europese definitie: Rails die in twee of meer stukken zijn gebroken of rails waarvan een stuk metaal is afgebroken, waardoor een gat van meer dan 50 mm lengte en meer dan 10 mm diepte in het loopvlak van het spoor is ontstaan.

Gebroken wielen en gebroken assen

Europese definitie: Een breuk die de essentiële onderdelen van het wiel of de as beschadigt, waardoor een ongevalsrisico ontstaat (ontsporing of botsing).

Gevaarlijke goederen

Europese definitie: Stoffen en artikelen waarvan het vervoer bij het RID is verboden, of alleen onder daarin vervatte voorwaarden is toegestaan.

GHOR

Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen

Hoofdspoorweginfrastructuur

De infrastructuur die beheerd wordt door de houder van de beheerconcessie. Deze infrastructuur wordt per Koninklijk Besluit aangewezen.

Interne veiligheid

Is gericht op de beheersing van de risico's voor personen die deelnemen aan meer of minder risicovolle activiteiten, waaronder de veiligheid van reizigers in het (rail)verkeer.

IOOV

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

IVW

Inspectie Verkeer en Waterstaat

JUST

Ministerie van Justitie.

Knikken in het spoor

Europese definitie: Onvolkomenheden die verband houden met de continuïteit en de geometrie van het spoor, waardoor het spoor moet worden afgesloten of waardoor de toegestane snelheid onmiddellijk moet worden verminderd om de veiligheid te handhaven.

KNV

Koninklijk Nederlands Vervoer

LOCOV

Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer

NCTB

Nationaal Coördinator terrorismebestrijding

NMa

Nederlandse Mededingingsautoriteit.

NRV

NRV staat voor National Reference Value. Dat is een referentiewaarde die in Europees verband wordt vastgesteld op grond van het gemiddeld aantal FWSI's (Fatalities and Weighted Serious Injuries) in de afgelopen vier jaar. Vaak wordt de NRV uitgedrukt per miljard treinkilometers (of reizigerskilometers et cetera). Dat maakt vergelijking van landen met veel spoor(vervoer) en minder spoor(vervoer) eenvoudiger.

Onbevoegde personen op spoorwegterreinen

Europese definitie: Iedereen die zich op spoorwegterreinen bevindt terwijl dat verboden is, met uitzondering van gebruikers van een spoorwegovergang.

Ongeval bij het vervoer van gevaarlijke goederen

Europese definitie: Ongeval of incident dat moet worden gemeld overeenkomstig de RID¹⁵⁵/ADR-voorschriften, punt 1.8.5.

Ongevallen op spoorwegovergangen

Europese definitie: Ongevallen op spoorwegovergangen waarbij ten minste één spoorvoertuig en één of meer overstekende voertuigen, andere overstekende gebruikers zoals voetgangers of andere tijdelijk op of nabij het spoor aanwezige, door een overstekend voertuig of een overstekende gebruiker verloren voorwerpen zijn betrokken.

Ontsporingen van treinen

Europese definitie: Alle gevallen waarin ten minste één wiel van een trein uit de rails loopt.

Overweggebruikers

Ofwel: 'Gebruiker van een spoorwegovergang'. *Europese definitie:* Iedereen die te voet of met een vervoermiddel van een spoorwegovergang gebruik maakt om de sporen over te steken.

OvV

Onderzoeksraad voor veiligheid. De Onderzoeksraad voor Veiligheid doet onafhankelijk onderzoek naar oorzaken of vermoedelijke oorzaken van 'voorvallen' en categorieën voorvallen. Onder een voorval wordt niet alleen rampen en ongevallen verstaan, maar ook incidenten: 'voorvallen die een ongelukkige afloop hadden kunnen hebben'. De Onderzoeksraad is een bij Rijkswet ingesteld zelfstandig bestuursorgaan en de Raad is bevoegd voorvallen te onderzoeken op alle denkbare terreinen.

Personeel (personeel van aannemers en zelfstandige aannemers daaronder begrepen)

Europese definitie: Alle personen van wie het werk verband houdt met een spoorweg en die op het moment van het ongeval aan het werk zijn. Dit omvat het treinpersoneel en de personen die met rollend materieel en infrastructuurinstallaties werken.

Reiziger

Europese definitie: Iemand die een reis per spoor maakt, met uitzondering van het treinpersoneel. Voor ongevallenstatistieken worden reizigers die proberen in of van een bewegende trein te stappen, meegeteld.

Reizigerkilometer

Meeteenheid voor het vervoer van één reiziger per spoor over één kilometer.

Reizigertreinkilometer

Meeteenheid die de verplaatsing van een reizigertrein over één kilometer weergeeft.

Safety¹⁵⁶

Het streven om ongewenste gebeurtenissen zoals rampen, systeem- of procesfouten of menselijk falen zo veel mogelijk te voorkomen.

Security¹⁵⁷

Het weerstand bieden tegen opzettelijke verstoring. Dit kan ontstaan door opzettelijk menselijk handelen waarbij er diverse gradaties mogelijk zijn, in ernst oplopend van overlast en vandalisme tot criminele handelingen, sabotage en terrorisme.

Stamlijnen

Een stamlijn is een spoorweg ter ontsluiting van meerdere spooransluitingen in een haven- of industriegebied.

¹⁵⁵ RID, het Reglement betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen per spoor, zoals vastgesteld bij Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land (PB L 260 van 30.9.2008, blz. 13).

¹⁵⁶ Deze definitie is ontleend aan het rapport "Bescherming vitale infrastructuur", Tweede Kamer, 26643, vergaderjaar 2005-2006, nr.75.

¹⁵⁷ idem

Stoptonend Sein (STS) passage

Europese definitie “signals passed at danger”: Iedere keer dat een deel van een trein verder rijdt dan toegestaan. Niet-toegestane verplaatsing:

- voorbij een naast het spoor gelegen onveilig sein met gekleurde lichten of semafoor of STOP-teken rijden, in gevallen waarin geen automatisch treinbeïnvloedings-systeem (ETCS) of ATB-systeem operationeel is;
- voorbij het einde rijden van een met de veiligheid samenhangend eindpunt van de toestemming om te rijden bij een ETCS- of ATB-systeem;
- voorbij een punt rijden tot waar volgens de voorschriften mondeling of schriftelijk toestemming is gegeven;
- voorbij stopborden of handsignalen rijden (behalve spoorbuffers).

Gevalen waarin voertuigen zonder aangekoppelde tractie-eenheid rijden of een onbeheerde trein voorbij een onveilig sein rijdt, worden niet meegeteld. Gevalen waarbij het sein om welke reden dan ook niet tijdig op onveilig is gezet om de machinist in staat te stellen de trein voor het sein te stoppen, worden niet meegeteld.

De nationale veiligheidsinstanties mogen over de vier punten apart rapporteren en moeten ten minste een geaggregeerde indicator met gegevens over alle vier punten rapporteren.

Suïcidalen

Personen met de kennelijke bedoeling om zelfdoding te plegen in en door het railverkeerssysteem.

Systeemverantwoordelijkheid

Betreft de inrichting en de werking van het stelsel als zodanig (een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid). Daarbij gaat het om het bepalen en vastleggen van de regels, de toedeling van verantwoordelijkheden en de inrichting van het toezicht. Dit betekent dat de minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is voor het formuleren van het beleid, het functioneren van de wettelijke kaders, het initiëren van nieuwe wet- en regelgeving en de instelling, inrichting en het functioneren van het toezicht op de spoorwegveiligheid.

SZW

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Terrorisme¹⁵⁸

Terrorisme is het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de

bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Treinbotsingen (inclusief botsingen met obstakels binnen het profiel van vrije ruimte)

Europese definitie: Een frontale botsing, een kop-staartbotsing of een zijdelingse botsing tussen een deel van een trein en een deel van een andere trein, of met:

- rollend materieel dat wordt gerangeerd;
- vaste of tijdelijk op of nabij de rails aanwezige voorwerpen (behalve op spoorwegovergangen, indien zij door een overstekend voertuig of een gebruiker zijn verloren).

Treinkilometer

Meeteenheid die de verplaatsing van een trein over één kilometer weergeeft.

TSI

Technische Specificaties Interoperabiliteit

Veiligheid

De som van de safety en security inspanningen; een toestand waarin systemen, processen, personen of objecten redelijkerwijs beschermd zijn tegen ongeluk, aantasting of schade of de dreiging daarvan.

VMS

Het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) is het middel om veiligheid een hoogwaardig, vanzelfsprekend en integraal onderdeel te laten zijn van het denken, beslissen en doen van het management en de medewerkers van een organisatie en op (veiligheids)raakvlakken tussen organisaties.

VROM

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VWS

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

WVB (Warme BLEVE Vrij)

Een trein is WBV samengesteld als de afstand tussen een wagon met brandbaar gas en een wagon met zeer brandbare vloeistof groter is dan 18 meter. De kans op een plasbrand die gecombineerd gaat met een gasexplosie – een Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion (warme BLEVE) – wordt daarmee heel klein.

Zwaargewonde

Europese definitie: Iemand die bij een ongeval gewond is geraakt en langer dan 24 uur in het ziekenhuis was opgenomen, met uitzondering van personen die een poging tot zelfmoord hebben ondernomen.

¹⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29754, nr. 172.

Colofon

Fotografie
Beeldarchief Verkeer en Waterstaat,
Robert M. Berger en Tineke Dijkstra (omslag)

Vormgeving
zD3D

Drukwerk
Ando BV

Dit is een uitgave van het

**Ministerie van Verkeer
en Waterstaat**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.verkeerenwaterstaat.nl

Juni 2010

Dit is een uitgave van het

**Ministerie van Verkeer
en Waterstaat**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.verkeerenwaterstaat.nl

Juni 2010

Deze nota is te downloaden op www.rijksoverheid.nl