

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
29 augustus 2005	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/SPO/U.05.02077	05/28/VW
Onderwerp	
rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid "Door rood op Amsterdam CS"	

Geachte voorzitter,

Naar aanleiding van uw bovengenoemde verzoek, zend ik hierbij u een afschrift van mijn brief aan de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, inzake het rapport dat de Raad heeft opgesteld naar aanleiding van het ongeval in Amsterdam op 21 mei 2004.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

Postadres Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 351 61 71
Fax 070 351 78 95

Aan
Onderzoeksraad voor Veiligheid
t.a.v. de heer mr. P. van Vollenhoven
Postbus 95404
2509 CK DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
R. van der Burg	351 72 27
Datum	Bijlage(n)
29 augustus 2005	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/SPO/U.05.02031	OVV-2005-010604
Onderwerp	
Inzake rapport treinbotsing Amsterdam op 21 mei 2004	

Geachte heer Van Vollenhoven,

Naar aanleiding van de treinbotsing te Amsterdam op 21 mei 2004 is door de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek gestart. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in de rapportage van 5 juli 2005. Alvorens ik wil ingaan op de aanbevelingen uit dit rapport, eerst nog het volgende.

Conform de procedure art 56 van de Rijkswet, heeft u het concept van dit rapport ter consultatie voorgelegd aan betrokken partijen. In zijn reactie op het concept rapport heeft de DG-Personenvervoer aangegeven dat hij het rapport van groot belang achtte in verband met de koppeling die er bestaat met de werkzaamheden van de Stuurgroep STS. Uw Raad heeft deze opmerking ter harte genomen en in het definitieve rapport is deze verbinding gelegd. Het rapport voegt daar echter op bladzijde 38 aan toe dat de Raad de resultaten van deze werkgroep van ondergeschikt belang vindt omdat het niet leidt tot invoering van een systeem van continue treinbeveiliging zoals ETCS of ATB-NG. Zoals ik al eerder in mijn beleidsvisie voor railveiligheid (Kadernota Railveiligheid nov-2004) en in mijn antwoord op de aanbevelingen van het ongeval in Dordrecht op 28 november 1999 kenbaar heb gemaakt, zijn de kosten van invoering van ETCS hoog. Te hoog om alleen de beperkte veiligheidswinst ten opzichte van ATB te rechtvaardigen. De verontrustende stijging van het aantal passages stoptonend sein en de veiligheidswinst die daar is te behalen tegen relatief lage kosten, was voor mij reden om de sector te vragen maatregelen voor te bereiden. Daarbij heb ik er voor gekozen om eerst de veiligheidstekorten te verminderen en pas daarna te komen tot

additionele maatregelen aan het ATB-systeem. De invoering van ETCS zal daardoor geleidelijk verlopen op basis van onder andere de Europese interoperabiliteit of anderszins nationale overwegingen.

Ik kom dan nu tot mijn reactie op de door u gedane aanbevelingen

Aanbeveling 1

De Minister van Verkeer en Waterstaat, Prorail, de vervoerders en Inspectie Verkeer en Waterstaat wordt aanbevolen de uitvoering van het 'STS-reductie plan' van de STS-werkgroep te begeleiden door het kritisch volgen en evalueren van de voortgang en de resultaten, alsmede te werken aan een vernieuwd Europees ATB-systeem voor de lange termijn, waarbij de snelheid van treinen continue wordt beheerst.

V&W volgt de werkzaamheden van de STS-Stuurgroep en werkgroep kritisch. Daarbij wordt er door de V&W waarnemers aan het overleg, regelmatig aangedrongen op een transparante en heldere werkwijze. Teneinde ook buiten het werkveld van de spoorwegdeskundigen informatie te verschaffen over de voortgang van de werkzaamheden wordt de Staten-Generaal regelmatig geïnformeerd. Dit is een middel om betrokkenen te dwingen helder de doelstellingen te formuleren, plannings te maken en inzicht te verschaffen en uitvoering te geven aan de opgenomen maatregelen. Uit deze informatie zal duidelijk zijn dat de voorbereidingen voor de uitvoering van maatregelen op 1000 locaties in voorbereiding is.

Er wordt in Europees verband gewerkt aan de specificaties van een nieuw Europees beveiligingssysteem. Ook door Nederlandse vertegenwoordigers van zowel Prorail als V&W wordt aan deze Europese werkgroepen deelgenomen. Ik merk daarbij op dat deze activiteiten niet zijn opgenomen in de opdracht van de Stuurgroep STS. Voor een reactie daarop verwijs ik naar de reactie op aanbeveling 2 waarin de rol van V&W bij de totstandkoming van ETCS in Nederland wordt toegelicht.

Aanbeveling 2

De Minister van Verkeer en Waterstaat wordt aanbevolen daartoe een concreet plan te maken, waarin termijnen zijn opgenomen die de realisering van de continue automatische snelheidsbeheersing vastleggen.

Voor alle duidelijkheid wil ik graag eerst kort ingaan op de door u gehanteerde term "continue automatische snelheidsbeheersing". In uw rapportage geeft u, onder andere op pagina 38, aan dat u hieronder verstaat dat de snelheid van de trein vanaf het punt van vertrek continue wordt gecontroleerd en wordt nagegaan of de snelheid laag genoeg is om met het beschikbare remvermogen en de nog resterende remweg voor het rode licht stil te staan. Kenmerkend zou moeten zijn dat, zodra de snelheid van de trein te hoog dreigt te worden, direct automatisch wordt afgeremd tot een passende snelheid in de gegeven situatie. Terecht geeft u aan dat de systemen ETCS en ATB Nieuwe Generatie aan dit kenmerk voldoen.

Deze betekenis van de term “continu” moet niet verward worden met de correcte beschrijving in uw rapportage (pagina 22) van het ATB Eerste Generatie systeem, dat een continue systeem is in die zin dat het actuele seinbeeld permanent in de treincabine bekend is, in tegenstelling tot een puntsysteem, waarbij slechts het actuele seinbeeld ten tijde van de passage van het laatste baken bekend is. Deze laatste beschrijving is de definitie die ik hanteer bij een “continue systeem”

Voor wat betreft de invoering van nieuwe beveiligingssystemen verwijs ik graag naar de kadernota “Veiligheid op de rails” (8 november 2004). De daarin geformuleerde beleidslijn is als volgt:

- De infrastructuur zal op risicopunten aangepast worden in verband met de geconstateerde tekorten van het ATB-EG-systeem (geen ingreep bij snelheden beneden 40 km/u en geen bewaking of in voldoende mate geremd wordt).
- ATB-NG zal niet toegepast worden als vervanging van ATB-EG.
- Op nieuwe verbindingen (zoals de HSL-Zuid en de Betuweroute) zal ETCS toegepast worden. Functioneel gezien heeft dit systeem hetzelfde veiligheidsniveau als ATB-NG. Op het baanvak Amsterdam-Utrecht zal ETCS naast ATB-EG toegepast worden (mixed signalling).
- Voor de langere termijn zal bezien worden hoe de invoering van ETCS kan plaatsvinden. Bij de migratie van de huidige systemen naar ETCS zal de keuze echter voornamelijk gemaakt worden om redenen van capaciteitsbeheer, interoperabiliteit, beheersbaarheid van de treindienst, informatie over de dienstuitvoering, vervanging van bestaande systemen, het rijden met hogere snelheden dan 160 km/u en de toepassing van Europese “state-of-the-art”-systemen. Migratie naar ETCS op basis van uitsluitend veiligheidsoverwegingen lijkt vooralsnog niet doelmatig. Verder moet er apparatuur beschikbaar zijn dat is toegelaten op het Nederlandse spoorwegnet en moeten de financiën daarvoor beschikbaar zijn.

Naar verwachting zal de Europese Commissie eind 2005 de zogenaamde Technische Specificatie Interoperabiliteit (TSI) voor het subsysteem Besturing en Seingeving (Control Command and Signalling) vaststellen. In het kader van deze TSI heeft Nederland als lidstaat de verplichting om een implementatieplan voor ETCS in te dienen bij de Europese Commissie en bij de andere Europese lidstaten (waarschijnlijk eind 2006). Hiermee zal ik voldoen aan deze aanbeveling van u.

Aanbeveling 3

Prorail wordt aanbevolen hun eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid in te vullen en in de praktijk te brengen, door aan te tonen dat ze zo veilig mogelijk werken (ALARP) binnen de mogelijke veiligheidsbeperkingen van het spoorstelsel (ATB, zichtbaarheid seinen, raileigenschappen, etc.). Dit laat echter onverlet dat zij ook voortvarend en creatief moeten werken aan het oplossen van deze problemen. Hierbij dienen zij drastische maatregelen (bijv verlaging treinfrequenties) niet bij voorbaat uit te sluiten en hierover duidelijk te communiceren met V&W als systeemverantwoordelijke.

Het betreft geen aanbeveling voor Verkeer en Waterstaat, echter V&W wordt wel genoemd als ontvanger van de resultaten van uw aanbeveling. Ik wacht de reactie van Prorail af. Wel wil ik nu alvast opmerken dat doel van het spoorwegsysteem is het vervoer van reizigers en goederen. Veiligheid is een vervoer Voorwaarde en geen doel voor het spoorwegsysteem. Via de tot mijn beschikking staande instrumenten in de beheersconcessie zal ik de discussie met Prorail hierover voeren.

Aanbeveling 4.

De Minister van Verkeer en Waterstaat wordt aanbevolen de effectiviteit van aansturing en inspectie van Prorail en de vervoerders te verbeteren door in ieder geval:

- 1. heldere bedrijfsgerichte veiligheidsdoelstellingen te formuleren (bijvoorbeeld concrete afname aantal STS passages) die voor betrokkenen 'hard' zijn.*
- 2. de concessies, de veiligheidsattesten en het toezicht expliciet te baseren op de beoordeling van de kwaliteit van de toepassing in de dagelijkse praktijk van het veiligheidsmanagementsysteem van betrokkenen¹*
- 3. een evaluatie te doen van de mate waarin het veiligheidsattest heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het veiligheidsmanagement en de veiligheidscultuur van de vervoerders*
- 4. de meting van de punctualiteit van treinen zodanig te wijzigen dat bij het bepalen van de punctualiteit van het spoorverkeer alleen de aankomst van treinen wordt meegeteld en niet, zoals nu het geval is, ook de vertrektijd.*

Aanbeveling 4.1

De Raad komt hier met een aantal concrete aanbevelingen aan het adres van V&W, waarbij ik vaststel dat het daarin mijn rol is aan de sector veiligheidsdoelen op te leggen in de vorm van risico's voor reizigers, personeel, passanten, overweggebruikers en suïcidalen. De daarvoor benodigde maatregelen worden door de partijen zelf genomen. Hoe het bedrijf de veiligheid binnen zijn organisatie borgt moet tot uitdrukking komen in het veiligheidsmanagementsysteem [VMS]. Bij de beoordeling van het veiligheidsmanagementsysteem van een bedrijf vormt V&W zich een oordeel over het VMS en zal, als daartoe aanleiding bestaat, gericht actie ondernemen richting onderneming of beheerder. Voor Prorail is een VMS nieuw en pas sinds de invoering van de spoorwegwet verplicht. Na een half jaar lijkt het me wat vroeg om te beoordelen of dit instrument goed werkt bij de Infrastructuurmanager. Op zich ben ik het met de Raad eens dat er een beoordeling van het VMS moet plaatsvinden. In de aanpassing van wet- en regelgeving die wordt voorbereid voor de implementatie van de veiligheidsrichtlijn wordt de beoordeling van het VMS vastgelegd. Prorail heeft een eerste VMS ter beoordeling voorgelegd en de beoordeling daarvan zal in de tweede helft van dit jaar plaatsvinden.

Aanbeveling 4.2

Het toezicht op vervoerders is mede gebaseerd op de beoordeling van de kwaliteit van de toepassing in de dagelijkse praktijk van het veiligheidsmanagementsysteem.

¹ Hieraan moeten zonnodig consequenties worden verbonden in de vorm van het intrekken van de concessies.

Op basis van de spoorwegwet beoordeelt de Inspectie minimaal één keer per drie jaar de kwaliteit van het gedocumenteerde veiligheidszorgsysteem van de spoorwegonderneming. Tevens wordt dan beoordeeld of de spoorwegonderneming het veiligheidszorgsysteem in haar organisatie heeft geïmplementeerd en of het effectief is. De inspecties voor het veiligheidsattest worden daartoe regelmatig voorafgegaan door praktijkinspecties en een analyse van de incidentgegevens in relatie tot de betrokken spoorwegonderneming.

Overigens verzamelt de Inspectie op verschillende manieren informatie over de veiligheidstoestand, naast bovengenoemde beoordeling van het veiligheidsmanagementsysteem, onder andere via ongevalonderzoeken en trendanalyses en signalen van derden. Al deze informatie wordt gebruikt om toezichtactiviteiten te ontplooiën en prioriteren.

Aanbeveling 4.3

De Inspectie gaat evalueren hoe de werkwijze van beoordeling van veiligheidsattesten en daaraan gekoppelde inspecties kan verbeteren. Daartoe sluit de Inspectie aan bij de activiteiten van de werkgroepen "Safety Certification" en "Common Safety Methods" van de ERA. In deze werkgroepen wordt het systeem van eisen en beoordeling van veiligheidscertificaten geharmoniseerd, op basis van de ervaringen met het werken met veiligheidsattesten in de diverse lidstaten.

Aanbeveling 4.4

De punctualiteit wordt gemeten zowel bij vertrek als bij aankomst. Niet de meting van punctualiteit is de reden voor het instellen van deelrijwegen, maar een efficiënt gebruik van de beperkt beschikbare infrastructuur. Dat deelrijwegen een veiligheidsprobleem in zich hebben, is genoegzaam bekend.

U beveelt mij aan "de meting van de punctualiteit van treinen zodanig te wijzigen dat bij het bepalen van de punctualiteit van het spoorverkeer alleen de aankomsttijd van treinen wordt meegeteld en niet, zoals nu het geval is, ook de vertrektijd." U baseert dit op de volgende veronderstelling: "In de huidige punctualiteitsmeting wordt bepaald hoeveel treinen op tijd rijden door het aantal treinen te bepalen dat op tijd vertrekt. Dit geeft een permanente druk om op tijd te vertrekken."

De punctualiteit wordt gemeten zowel bij vertrek als bij aankomst. Niet de meting van de punctualiteit is de reden voor het instellen van deelrijwegen, maar een efficiënt gebruik van de beperkt beschikbare infrastructuur.

Met de invoering van de Spoorwegwet en de Concessiewet per 1 januari 2005 is de daaruit voortvloeiende vervoerconcessie voor NS en de beheerconcessie voor Prorail van kracht geworden. In die vervoerconcessie wordt bepaald onder welke voorwaarden NS het vervoer op het hoofdrailnet mag verrichten. Binnen die voorwaarden kan NS vrij opereren. De concessie verplicht NS om ervoor te zorgen dat de treinen op tijd rijden (artikel 6 sub e). In het vervoerplan moet NS voor de prestatie-indicator punctualiteit laten zien welke nadere prestatie-indicatoren zij zal hanteren (artikel 9, tweede lid sub b). Voor de prestatie-indicator punctualiteit moet

NS in elk geval de nadere prestatie-indicator aankomstpunctualiteit gebruiken (artikel 27 sub b).

U ziet dat NS niet verplicht is te sturen op vertrektijd. Ik kan die verplichting dus ook niet aanpassen. NS kan zelf invullen wat ze doet om te voldoen aan de zorgplicht voor het op tijd rijden, zolang er in elk geval maar gestuurd wordt op aankomstpunctualiteit. U zou zich met deze aanbeveling dan ook moeten richten tot de Nederlandse Spoorwegen.

Samenvattend meld ik u dat:

Aanbeveling 1 behoort tot de normale taken van V&W behoort en wordt uitgevoerd;

Aanbeveling 2 wordt uitgevoerd als uitvloeisel van de Europese regelgeving;

Aanbeveling 3 niet aan V&W is gericht;

Aanbeveling 4.1 zal worden uitgevoerd;

Aanbeveling 4.2 op basis van de nieuwe spoorwegwet reeds wordt uitgevoerd;

Aanbeveling 4.3 wordt uitgevoerd;

Aanbeveling 4.4 deze aanbeveling aan de NS had moeten worden gericht .

Ter invulling van de verplichtingen opgelegd in artikel 75 van de Rijkswet wordt deze reactie tevens aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezonden.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs