

Aan Roel Koolen
Van Ronald Damstra, Gea Kolk, Cor Oostveen, Ello Weits en Ronald de Zutter
Telefoon 030 - 265 3475
Kenmerk CO-EW-100021588
Projectnummer Y12
Onderwerp **Bijdrage Movares Internetconsultatie 'Wet lokaal spoor'**
Datum 21 juli 2010

Op 30 juni 2010 is de internetconsultatie 'Wet lokaal spoor' geopend op de website '<http://www.internetconsultatie.nl/wetlokaalspoor>'. Graag maken wij gebruik van deze mogelijkheid.

Een aantal adviseurs van advies- en ingenieursbureau Movares heeft het wetsvoorstel bestudeerd en een reactie geformuleerd. Adviseurs van Movares werken in verschillende lightrailprojecten op het gebied van safety management. Vanwege deze kennis ligt in onze reactie het accent op het aspect veiligheid. In onze reactie zullen van de drie vragen die op de website zijn geformuleerd, vooral de vragen 'Acht u de regelgeving volledig of ontbreken er essentiële onderdelen?' en 'Voorziet u problemen bij de uitvoering van de voorgestelde wet- en regelgeving?' aan bod komen.

De hoofdlijn van onze reactie is dat het concept wetsvoorstel onvoldoende instrumenten bevat om daadwerkelijk te komen tot het "Bestendigen van de spoorveiligheid en bevorderen van permanente verbetering" (Memorie van Toelichting, §3.3). We formuleren onze reactie in 5 punten.

1 Expliciet(er) benoemen verantwoordelijkheden bestuursorgaan

Naar onze mening wordt de eindverantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor de veiligheid te summier behandeld.

In hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel komt de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor de veiligheid voor de aanleg van lokale spoorweginfrastructuur aan bod (veiligheidseisen in de artikelen 5 en 6). In artikel 4 wordt expliciet gezegd dat de taken en bevoegdheden van decentrale overheden behelzen het zorg dragen voor de aanleg en het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur.

In hoofdstuk 3 t/m 5 worden de deelverantwoordelijkheden van beheerder (handhaven veilige spoorweginfrastructuur, veilig werken aan de baan), verkeersleiding (veilige verkeersregels) en vervoerder(s) (veilige exploitatie, veilig materieel) besproken.

Uit het feit dat het integrale vervoersysteem wordt opgeknipt in delen (infrastructuur, verkeersleiding, vervoerder, materieel) komen mogelijk veiligheidsrisico's voort. Integrale veiligheid ontstaat doordat op de interfaces tussen deze systemen afstemming bestaat en dat veiligheidsrisico's op het niveau van het vervoersysteem, over de interfaces heen worden aangepakt.

Er zijn twee manieren om de integrale veiligheid te borgen. In het geval van het hoofdspoor is ervoor gekozen om (essentiële) eisen aan de systemen en de interfaces te formuleren in normatieve documenten (Regeling hoofdspoorweginfrastructuur, Regeling keuring spoorvoertuigen, Regeling spoorverkeer, TSI's). De tweede benadering is gekozen in het Normdocument Veiligheid Lightrail. In het Normdocument is vastgelegd dat de initiatiefnemer de eindverantwoordelijke is voor de veiligheid. Deze verantwoordelijkheid wordt door provincies en plusregio's ingevuld door het opstellen van een Integraal VeiligheidsPlan (IVP) en een ExploitatieVeiligheidsplan (EVP). Hierin worden rollen en taken van de partijen die werken onder de aansturing van de initiatiefnemer verwoord. Een dergelijk uitgangspunt zouden wij ook verwachten in deze nieuwe wetgeving.

Echter in dit wetsvoorstel wordt het bestuursorgaan (provincie, plusregio) niet verplicht tot het ontwikkelen en bewaken van eisen aan de delen van het vervoerssysteem. Evenmin worden er (essentiële) eisen aan deze delen en de interfaces geformuleerd in normatieve documenten. Voor lokale spoorwegen is zo'n aanpak, gezien de verschillen tussen de bestaande lokale railvervoersystemen, ook niet wenselijk. Maar dan is het wel noodzakelijk dat er één partij is die de regie over veiligheid op zich neemt.

De eindverantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor de veiligheid komt overigens wel tot uiting in het belast zijn met het veiligheidstoezicht (artikel 41).

Een nadere aanduiding van de eindverantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor de veiligheid zou ook moeten ingaan op de situatie van vervoer dat de grenzen van een provincie en regio overschrijdt. Ook de situatie van vervoer dat de grens van hoofdspoor en lokaal spoor passeert, zou aan bod moeten komen.

Onder punt 3 en 4 beschrijven wij aanvullende taken voor het bestuursorgaan die samenhangen met de eindverantwoordelijkheid voor veiligheid.

2 Deskundigheid van de toezichthouder

Bij punt 1 is al gebleken dat het bestuursorgaan is belast met het veiligheidstoezicht (artikel 41). Hierbij zal het bestuursorgaan sterk (moeten) leunen op het oordeel van de toezichthouder (zie o.m. artikelen 9, 18, 27). Over de deskundigheid van de toezichthouder wordt niets gezegd (wel over diens onafhankelijkheid, artikel 42, lid 4). Ons inziens moet de deskundigheid van de toezichthouder geborgd worden door één van de onderstaande mogelijkheden.

1. Toezicht wordt bij wet neergelegd bij een instantie die daarvoor voldoende kennis en ervaring heeft, bijv. IVW
2. Er worden kwaliteitseisen gesteld aan de toezichthouder en de toezichthouder wordt hierop getoetst. Dit kan bijvoorbeeld door een systeem van accreditatie zoals dat ook gebruikt wordt bij Notified Bodies.

We merken op dat artikel 42, lid 4 zich niet uitlaat over de vraag wie de toezichthouder betaalt voor zijn toezicht.

3 Expliciteren veiligheidsdoelstellingen

In het wetsvoorstel ontbreken expliciete veiligheidsdoelstellingen. Mogelijk gaat het te ver om landelijke veiligheidsdoelstellingen te formuleren. Gevolg van deze keuze is echter wel dat er geen minimumnormen voor de veiligheid worden geformuleerd.

Wij adviseren om in elk geval het bestuursorgaan te verplichten om in de ‘beheervisie’ expliciete veiligheidsdoelstellingen te formuleren voor het gehele vervoersysteem. Hiermee wordt aan de toezichthouder een toetsingskader verstrekt. De toezichthouder kan bewaken of de doelstellingen worden gehaald en of de trends gunstig zijn.

4 Verplichting tot rapporteren

De veiligheidsprestaties van het hoofdspoorsysteem worden jaarlijks openbaar gerapporteerd door IVW in de trendanalyse. Hierin vindt ook toetsing aan de veiligheidsdoelstellingen van de kadernota railveiligheid. Dit is een krachtig stuurmiddel voor veiligheid. Wij zijn van mening dat een dergelijk mechanisme ook zou moeten worden opgenomen in de wetgeving voor lokaal spoor.

Wij stellen voor om aan de eindverantwoordelijkheid van het bestuursorgaan een verplichting tot het rapporteren over de veiligheid aan het publiek toe te voegen. De basis hiervoor kan de rapportages van de toezichthouder zijn. Bij voorkeur zijn ook de rapportages van de toezichthouder openbaar.

5 Onderzoek naar incidenten

Indien zich een incident voordoet zou ons inziens iedere betrokken partij die onderzoek wil doen, daartoe gerechtigd moeten zijn. We maken daarom bezwaar tegen artikel 16, lid 3.

Overigens onderschrijven wij het standpunt dat ‘gewone’ veiligheidsfouten (anders dan de fouten die zijn veroorzaakt door de overtreding van de artikelen genoemd in artikel 45) door personen met een veiligheidsfunctie niet strafbaar zijn. Verbeteren van veiligheid is gebaat bij een open cultuur waarbij het mogelijk is om fouten die tot onveiligheid leiden, te bespreken en te analyseren. Het strafbaar maken van dergelijke fouten is niet in lijn met het streven naar een open cultuur.

NB In artikel 45, lid 1 moet de eerste verwijzing artikel 15 betreffen (en niet artikel 14).